

# NEWSLETTER

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

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

Broj 29, lipanj 2007.

Marina Kesner-Škreb i Ivana Jović

## Hrvatska: prema manjim i kvalitetnijim državnim potporama<sup>1</sup>

Sektorske državne potpore u Hrvatskoj čine 56% ukupnih potpora, a u EU-15 "samo" 25%. Mogu li se podupirani sektori u Hrvatskoj nadati izdašnim potporama i u budućnosti? U tekstu ćemo pokušati objasniti negativne posljedice državnih potpora, zahtjeve i praksu EU te smjer u kojemu bi se trebala kretati veličina i struktura potpora u Hrvatskoj.

### 1. Posljedice državnih potpora

**Državne potpore jesu instrument industrijske politike jer država pomoću njih izravno usmjerava razvoj nekih poduzeća ili sektora gospodarstva.** Dodjeljujući potpore, država dovodi u povlaštenu položaj određena poduzeća ili sektore gospodarstva i tako usmjerava njihov razvoj. No to ne znači da će pojedinačne potpore, iako pomažu nekom poduzeću, dovesti i do općega gospodarskog rasta. Opći će se gospodarski rast smanjiti ako je pomoć usmjerena poduzećima koja su manje efikasna i proizvode dobra loše kvalitete, uz visoke troškove. Nasuprot tome, rast će se povećati ako je potpora usmjerena na rješavanje tržišnih neuspjeha, tj. na stanja zakazivanja tržišta.

**Selektivne potpore imaju niz negativnih učinaka.** Državne potpore, posebno one kojima se provodi selektivna industrijska politika, tj. politika kojom se pomaže samo izabranim sektorima ili poduzećima, često se mogu smatrati lošim potporama jer kriju niz negativnih učinaka. Brojni autori u vezi s tim iznose sljedeće tvrdnje.

- *Država ne zna izabrati "pobjednike" i "gubitnike" niti prekinuti pomoć.* Selektivna industrijska politika provodi se na način 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. Zbog neodgovarajuće administrativne osposobljenosti i manjka potrebnih informacija o proizvodima, cijenama ili tehnološkim otkrićima, država se u dodjeljivanju potpora uglavnom pokazala višestruko nesposobnom. Najčešće nije znala izabrati gospodarske grane pobjednike i/ili ključne gubitnike niti je znala kada je potrebno prekinuti davanje potpora.

<sup>1</sup> Cjelovito istraživanje autorice su objavile pod naslovom *Reforma državnih potpora u Hrvatskoj* u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, 2006, str. 227-264. <http://www.ijf.hr/Eu4/jovic-skreb.pdf>

nje pomoći, tj. kada je neka grana sposobna samostalno poslovati. Država je često neodgovarajuće izabranim mjerama ekonomske politike u gospodarstvo uvodila brojne poremećaje koji su smanjivali njegovu ekonomsku efikasnost. Pokazalo se da je dugoročno subvencioniranje gubitaša koji ne mogu postati učinkoviti sudionici na tržištu uzaludno potrošen novac poreznih obveznika.

- *Država se ne zna obraniti od lobističkih skupina.* 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 skupina 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 skupina državne se potpore teško ukidaju, uvode se nove, te je taj začarani krug teško prekinuti.
- *Državne potpore dovode i do neobjavljene 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. Na taj se način postupno mogu stvoriti monopolne tržišne strukture.
- *Gubitak motiva za unapređenje proizvodnje.* Zaštićena potporama, poduzeća gube motiv za snižavanje troškova, modernizaciju proizvodnje i podizanje kvalitete proizvoda. Time pada i ukupna efikasnost i konkurentnost gospodarstva.
- *Državne potpore opterećuju državni proračun i dovode u pitanje njegovu fiskalnu održivost.* Potpore se 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.
- *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 takvu politiku "napadnuta" zemlja može odgovoriti mjerama odmazde.

## 2. Politika prema državnim potporama u Europskoj uniji i Hrvatskoj

**U Europskoj uniji potpore su u načelu zabranjene, ali se ipak mogu ograničeno primjenjivati.** Svjesna navedenih ograničenja državnih potpora, Unija u načelu zabranjuje sve potpore, a dopušta primjenu samo onih koje su navedene u propisima EU. Tako je u EU uspostavljen vrlo razrađen sustav pravila dodjele potpora poduzećima čiju provedbu nadgleda Europska komisija, a koja moraju poštovati sve države članice. Pravila su posebno ograničavajuća prema sektorskim potporama. Takve selektivne potpore narušavaju tržišnu utakmicu i odgađaju izloženost poduzeća tržištu koje nagrađuje samo uspješna poduzeća, čime pridonosi i povećanju opće europske konkurentnosti. Za razliku od sektorskih potpora, horizontalne potpore (za istraživanje i razvoj, zaštitu okoliša, uštedu energije, zapošljavanje, usavršavanje i sl.) smatraju se dobrodošlima jer su podjednako namijenjene svim sudionicima na tržištu i mnogo manje narušavaju tržišnu utakmicu od sektorskih, selektivnih potpora.

**Budućnost državnih potpora u EU kreće se prema manjim, ali kvalitetnijim potporama.** U EU se razvija nova filozofija poslovanja prema kojoj svi poduzetnici moraju imati jednake uvjete za uspjeh na tržištu, a slijedom partnerskog odnosa između tržišta i javnog sektora treba doći do jačanja konkurentnosti i do ekonomskog rasta. Na tragu realizacije takve filozofije Europska je komisija donijela *State Aid Action Plan* za razdoblje 2005-2009. godine, čiji je temeljni cilj postizanje manjih, ali kvalitetnijih potpora, tj.:

- smanjenje udjela ukupnih potpora u BDP-u;
- preusmjeravanje potpora sa sektorskih na horizontalne;
- uspostava transparentnijega i efikasnijeg sustava odobravanja i kontrole potpora.

**U Hrvatskoj su potpore pod kontrolom Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.** Zakonom o državnim potporama iz 2003. godine sustav odobravanja, kontrole i povrata državnih potpora povjeren je Agenciji, u čijoj je nadležnosti dodjela potpora svim gospodarskim subjektima, osim subvencija i poticaja poljoprivredi i ribarstvu. Tijekom proteklog razdoblja Agencija je administrativno znatno ojačala te je poduzela niz aktivnosti kojima je nastojala upoznati davatelje i korisnike potpora s propisima o potporama<sup>2</sup>. Tim propisima Hrvatska je preuzela cjelokupnu pravnu stečevinu EU na području potpora, koja sadržava pozama-

<sup>2</sup> Ključni propisi kojima se u Hrvatskoj reguliraju državne potpore jesu Zakon o državnim potporama (NN 140/05), Uredba o državnim potporama (NN 50/06), Odluka o objavljivanju popisa pravila o državnim potporama (NN 121/06).

šan skup pravila na oko 365 stranica teksta. Time je na području potpora ubrzana prilagodba našeg zakonodavstva europskome. Nakon pristupanja EU, kao i u svim državama članicama, kontrola državnih potpora prijeći će u nadležnost Europske komisije.

**U razdoblju do pristupanja EU Hrvatska treba smanjiti i restrukturirati potpore.** Kako bi se navrijeme prilagodila europskom sustavu državnih potpora, u kojemu Europska komisija ima posljednju riječ, Hrvatska mora postupno reformirati svoje potpore. To se posebno odnosi na smanjivanje udjela potpora u BDP-u i njihovo preusmjeravanje sa sektorskih u horizontalne namjene. Valja naglasiti da to ne znači potpun prestanak podupiranja pojedinih sektora, već će se ono morati svesti samo u granice pravila o potporama preuzetima od EU. Tu činjenicu treba imati na umu pri formuliranju svake buduće industrijske politike zemlje. Također je potrebno razviti transparentan sustav odobravanja, kontrole i povrata potpora u okviru Agencije.

### 3. Veličina i struktura državnih potpora u Hrvatskoj

**Visina potpora u Hrvatskoj, mjerena udjelom u BDP-u, četiri je puta veća od potpora u EU.** Ukupne potpore bez prometa, poljoprivrede i ribarstva u razdoblju 2001-2004. kretale su se na prosječnoj razini od 1,8% BDP-a, dok su se potpore u EU-15 kretale na razini od oko 0,45% BDP-a.

Tablica 1. Udio državnih potpora bez prometa, poljoprivrede i ribarstva u BDP-u (%)

	2001.	2002.	2003.	2004.	Prosjek 2001-2004.
EU-15	0,46	0,51	0,41	0,42 (0,43)*	0,45
Hrvatska	2,20	1,60	1,70	1,80	1,81

\* Odnosi se na EU-25.

Izvor: Europska komisija i izračun autorica

**Struktura državnih potpora također je nepovoljna.** Visina potpora nije i jedini problem s kojim se Hrvatska suočava u pretpristupnom razdoblju. Naime, i struktura potpora u Hrvatskoj odstupa od strukture potpora EU-15. Hrvatska je od 2001. do 2004. u prosjeku najveći dio potpora (56%) usmjeravala u pojedine sektore gospodarstva, dok se u EU-15 na sektorske potpore odnosilo samo 25% potpora. Odstupanje je vidljivo i u horizontalnim potporama, dok se regionalnim potporama Hrvatska uglavnom uklapa u sliku Unije. U uspore-

dbi s novih deset zemalja članica Unije, struktura državnih potpora u Hrvatskoj bliža je strukturi tih potpora u EU-15 nego u EU-10.

Tablica 2. Namjena državnih potpora u Hrvatskoj (2001-2004), EU-15 i EU-10 (2000-2003) (%)

	EU-15	EU-10	Hrvatska
Horizontalne	52,2	14,9	17,2
Sektorske	24,8	75,9	56,1
Regionalne	23,0	9,2	26,7
Ukupne potpore*	100,0	100,0	100,0

\* Bez poljoprivrede, ribarstva i prometa.

Izvor: Europska komisija i izračun autorica

**Gotovo 80% sektorskih potpora odnosi se na promet, brodogradnju, željezare te sanaciju i restrukturiranje.** Upravo su to sektori koje će zahvatiti najveće promjene u procesu pridruživanja Hrvatske EU, odnosno u procesu usklađivanja s pravnom stečevinom na području tržišnog natjecanja. Ipak, moramo ponovno naglasiti da cilj reforme nije potpuni prestanak potpora tim sektorima već njihovo bitno restrukturiranje u smislu iznosa i namjene. U tablici 3. prikazani su ukupni iznosi sektorskih potpora u Hrvatskoj i zemljama EU-15, kao i njihov udio u ukupnim potporama.

**Potpore prometu možemo razdvojiti na dva područja: (1) potpore željeznicama i (2) potpore svim ostalim prometnim uslugama.** Potpore željeznicama u Hrvatskoj u razdoblju 2001-2004. godine iznosile su 6,3 milijarde kuna, odnosno 80% ukupnih potpora sektoru prometa. U skladu s ekološkom svijesti, Unija je željeznice proglasila strateškim sektorom i stoga ih i izrazito podupire – tijekom 2004. željeznicama je dodijeljeno oko 25 milijardi eura potpora. Stoga će u Hrvatskoj državne potpore željeznicama trebati reformirati u smislu jasnog razgraničenja podupiranja usluga od općega gospodarskog interesa i ulaganja u infrastrukturu, što se ne smatra državnim potporom, od potpora namijenjenih pokrivanju tekućih gubitaka. Sličan proces restrukturiranja potrebno je provesti i za cestovni, pomorski, riječni i zračni promet. Ukupne potpore tim oblicima prometa u promatranom su razdoblju iznosile oko 3,8 milijardi kuna ili 11,6% ukupnih potpora, dok su u EU-15 iznosile oko 2% ukupnih potpora.

**Hrvatska brodogradilišta visoko su subvencioniran sektor gospodarstva.** U usporedbi s EU-15, gdje potpore brodogradnji iznose oko 2% ukupnih potpora, one u Hrvatskoj dosežu visokih 20%. Očekuje nas sveobuhvatna reforma državnih potpora tom sektoru,

Tablica 3. Sektorske potpore u Hrvatskoj i EU-15

Namjena	Hrvatska (2001-2004, u mil. kn)	Udio u ukupnim potporama (2004, u %)	
		Hrvatska	EU-15
željeznice	6.349,1	30,9	...
promet (bez željeznica)	3.843,9	11,6	2,0
brodogradilišta	2.566,6	20,0	2,0
željezare	257,1	1,5	0*
sanacija i restrukturiranje	750,6	2,3	1

\* Tj. 12 mil. eura.

Izvor: Europska komisija i izračun autorica

posebno stoga što su prema pravilima Unije opravdane samo potpore namijenjene razvoju, istraživanjima i inovacijama, zatvaranju brodogradilišta odnosno s time povezane potpore zapošljavanju, izvozne potpore, potpore za razvoj odnosno regionalne potpore namijenjene ulaganju u unapređenje ili modernizaciju postojećih kapaciteta, a nikako potpore povezane s financijskim restrukturiranjem. Upravo će stoga u Hrvatskoj biti potrebno smanjiti razinu potpora brodogradilištima te ih restrukturirati, odnosno smanjiti potpore za sanacije.

**Problem potpora željezarama neusporedivo je manji od problema u prethodna dva sektora.** Usklađivanje se odnosi na smanjivanje iznosa i na restrukturiranje namjene potpora prema pokrivanju troškova radnika koji su proglašeni viškom te potporama za provedbu potpunoga i konačnog prestanka rada željezara. To je u skladu s praksom Unije, koja je potpore željezarama s prosječnih 2 milijarde eura godišnje (sredinom 1990-ih) smanjila na samo oko 12 milijuna eura u 2004, i to ponajpri-

je namijenjenih zaštiti okoliša. U razdoblju 2001-2004. potpore željezarama u Hrvatskoj iznosile su oko 257 milijuna kuna ili oko 1% ukupnih potpora.

**Potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzeća najviše iskrivljuju konkurenciju i za njih unutar EU vrijede posebna pravila.** Pravila koja reguliraju tu vrstu potpora propisuju *one time – last time* prirodu tih potpora, odnosno dopuštaju ih samo jedanput u razdoblju od deset godina. Unija također propisuje da potpora za sanaciju može trajati do šest mjeseci, nakon čega se smatra potporom za restrukturiranje, a primatelj potpore i sam mora svojim sredstvima sudjelovati u restrukturiranju. Potpore za sanaciju i restrukturiranje u Hrvatskoj su u razdoblju 2001-2004. iznosile nešto više od 750 milijuna kuna, odnosno 2,3% ukupnih potpora, dok su u EU-15 2004. godine iznosile 1%. Hrvatska će stoga morati smanjiti razinu potpora za sanaciju i restrukturiranje te uskladiti pravila s propisima Unije i povećati transparentnost u odlučivanju o dodjeli te vrste potpora.



**Poštarina plaćena  
u poštanskom uredu  
10000 ZAGREB**

**TISKANICA**