

Državne potpore i pomoći u RH i EU

Basić, Renata

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Marko Marulic Polytechnic of Knin / Veleučilište "Marko Marulić" u Kninu**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:121:965774>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-23**



Repository / Repozitorij:

[Polytechnic "Marko Marulic" in Knin](#)



Veleučilište „Marko Marulić“ u Kninu

**Specijalistički diplomski stručni studij „Ekonomski i normativni
okvir poduzetništva“**

Renata Basić

DRŽAVNE POTPORE I POMOĆI U RH I EU

Završni rad

Knin, rujan, 2021.g

Veleučilište „Marko Marulić“ u Kninu
Specijalistički diplomski stručni studij „Ekonomski i
normativni okvir poduzetništva“

Renata Basić

DRŽAVNE POTPORE I POMOĆI U RH I EU

Završni rad

Mentor: dr.sc. Branko Peran, prof.v.š

Knin, rujan, 2021.god.

VELEUČILIŠTE „MARKO MARULIĆ“ U KNINU

ODJEL: DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ

**DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ: EKONOMSKI I NORMATIVNI
OKVIR PODUZETNIŠTVA**

ZADATAK ZAVRŠNOG RADA

Pristupnik: Renata Basić

Matični broj: 1219006642

Naslov završnog rada: Državne potpore i pomoći u RH i EU

Opis zadatka završnog rada:

Uvodno o predmetu i cilju istraživanja. Definirati državne potpore kao oblik pomoći koje se kao takve nalaze pod državnom kontrolom. Dodjeljuju se određenom poduzetniku ili sektoru s mogućim učinkom narušavanja tržišnog natjecanja. Metodologija istraživanja i rezultati istraživanja. Učinak državnih potpora trebao bi polučiti pozitivan pomak gospodarstva. Dodjeljuje ih država te jedinice regionalne i lokalne samouprave. Zaključna razmatranja. Temeljni cilj istraživanja odnosi se na razradu teme državnih potpora i mjera kako bi država intervenirala u gospodarstvu i pomogla poduzetnicima, te zakoni kojima se uređuju državne potpore.

Mentor: _____ **Pročelnik odjela:** _____

Datum odobrenja teme: _____

Datum obrane završnog rada: _____



MARKO MARULIC POLYTECHNIC OF KNIN

DEPARTMENT: GRADUATE PROFESSIONAL STUDY

**STUDY: ECONOMIC AND NORMATIVE FRAMEWORK OF
ENTREPRENEURSHIP**

BACHELOR/ SPECIALIST THESIS ASSIGNMENT

Student: Renata Basić **Student Personal Number:** 1219006642

Thesis Title: State aid and assistance in the Republic of Croatia and the EU

Thesis assignment description:

Introductory on the subject and purpose of the research. Define state aid as a form of aid that as such is under state control. They are awarded to a specific undertaking or sector with a possible effect of distorting competition. Research methodology and research results. The effect of state aid should bring about a positive shift in the economy. They are assigned by the state and regional and local self-government units. Concluding remarks. The basic goal of the research is to elaborate the topic of state aid and measures in order for the state to intervene in the economy and help entrepreneurs, as well as the laws governing state aid.

Mentor: _____ **Head of Department:** _____

Thesis approval date: _____

Thesis defence date: _____



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Renata Basić (JMBAG: 1219006642), izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni rad pod naslovom „Državne potpore i pomoći u RH I EU“ isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu što pokazuju korištene bilješke i biografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedopušten način odnosno da nije prepisan iz necitiranog rada te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Potpis studenta/ice: _____

Knin, _____

Datum

Ovaj završni rad je ocijenjen i obranjen dana _____ s
ocjenom _____ pred Stručnim povjerenstvom u
sastavu:

SAŽETAK

Državne potpore su opsežna tema koja se tiče ekonomskih i pravnih znanstvenih disciplina. S jedne strane to je čimbenik koji utječe na tržišno natjecanje, te s druge strane o odlukama državne vlasti koje uređuje pravo Europske unije. Sa ekonomske strane državne potpore svoje korisnike stavljaju u bolji položaj, od drugih poduzetnika na tržištu koji u isto vrijeme ne dobivaju državne potpore. U isto vrijeme uživatelji potpora dolaze u prednost.

Iz tog razloga, zbog činjenice da utječu na tržišno natjecanje i time remete jedno od temeljnih načela EU, načelo slobode tržišta, pravo EU se ovom temom bavi kroz cijeli niz presuda.

U pravu Europske Unije državne potpore su načelno zabranjene. A postoje iznimke te zabrane i to su automatske i diskrecijske iznimke.

Uzevši to u obzir razlikuju se dopuštene i nedopuštene državne potpore. Državnim potporama, i iznimkama zabrane, bavi se članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije.

Europska komisija odlučuje o tome da li neka državna mjera predstavlja potporu ili ne, o dopuštenosti i nedopuštenosti državnih potpora, povratima i slično.

U hrvatskom pravu državne potpore uređene su Zakonom o državnim potporama koji je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije.

Ključne riječi: državne potpore, politika državnih potpora

ABSTRACT

State aid is a broad topic concerning economic and legal scientific discipline. On the one hand, it is a factor that affects competition, and on the other hand on the decisions of state authorities governed by European Union law. On the economic side, state aid puts its beneficiaries in a better position than other entrepreneurs in the market who do not receive state aid at the same time. At the same time, grant beneficiaries come to the fore.

For this reason, due to the fact that they affect competition and thus distort one of the fundamental principles of the EU, the principle of freedom of the market, EU law addresses this issue through a number of judgments.

Under European Union law, State aid is prohibited in principle. And there are exceptions to that ban, and those are automatic and discretionary exceptions.

Taking this into account, a distinction is made between permissible and impermissible state aid. Article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union deals with state aid, and exceptions to the ban.

The European Commission decides on whether a state measure constitutes aid or not, on the admissibility and inadmissibility of state aid, recoveries and the like.

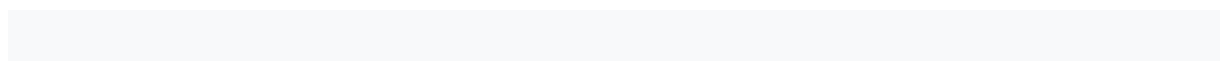
In Croatian law, state aid is regulated by the State Aid Act, which is harmonized with the *acquis communautaire*.

Key words: state aids, state aid policy

Sadržaj

1. UVOD	1
1.1. Definiranje problema istraživanja	1
1.2. Ciljevi rada	2
1.3. Metode rada.....	2
1.4. Strukture rada	3
2. DRŽAVNE POTPORE.....	4
2.1. DEFINICIJA I POJAM DRŽAVNIH POTPORA.....	5
2.2. KATEGORIZACIJA DRŽAVNIH POTPORA PREMA VRSTI, NAMJERI I INSTRUMENTIMA	5
2.2.1. Državne potpore prema vrsti	5
2.2.2. Državne potpore prema namjeni	6
2.2.3. Državne potpore prema instrumentima.....	6
2.3. INSTRUMENTI DODJELE DRŽAVNIH POTPORA	7
2.4. DRŽAVNE POTPORE PREMA KATEGORIJAMA	9
2.4.1. Poljoprivreda i ribarstvo.....	9
2.4.2. Industrija.....	10
2.4.3. Horizontalne	10
2.4.4. Regionalne.....	12
2.4.5. Sektorske/Vertikalne.....	13
3. DRŽAVNE POTPORE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	16
3.1. DRŽAVNE POTPORE U RH PRIJE PRISTUPANJA EU	17
3.2. DRŽAVNE POTPORE U RH NAKON PRISTUPANJA EU.....	18
3.3. IZRAVNE SUBVENCije IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA.....	19
3.4. UTVRĐIVANJE DRŽAVNIH POTPORA	20
3.5. KRITERIJI ZA ISPUNITI	21
4. DRŽAVNE POTPORE U EU	23
4.1. DEFINICIJA DRŽAVNIH POTPORA PREMA PRAVU EU.....	23
4.2. POLITIKA DRŽAVNIH POTPORA PREMA PRAVU EU	24
4.3. IZVOR DRŽAVNIH POTPORA DRŽAVA ČLANICA	26
4.4. POSEBNOSTI I SMISAO DRŽAVNIH POTPORA U PRAVNOM I EKONOMSKOM KONTEKSTU EU.....	27

5. DRŽAVNE POTPORE, RAZLOZI ZA I PROTIV.....	28
5.1. UČINKOVITOST POTPORA.....	28
5.2. KONTROLA DRŽAVNIH POTPORA.....	29
6. EU I DRŽAVNE POTPORE U RH.....	31
6.1. ULOGA KOMISIJE U PRIMJENI PRAVILA EU ZA POTPORE DRŽAVE ZA PODUZEĆA.....	31
6.2. EU FONDOVI.....	32
7. ZAKLJUČAK.....	34
LITERATURA.....	36
POPIS TABLICA.....	38



1. UVOD

Državne potpore su svaki oblik pomoći i podrške koje država daje poduzetnicima. Potpore mogu imati značajne učinke na tržišno natjecanje između poduzetnika, te su pravila o državnim potporama dio prava tržišnog natjecanja.

Državne potpore u EU načelno su zabranjene, zbog osiguranja stabilnosti i pravednosti na tržištu. Ali EU je razvila složeni sustav pravila, koja određuju u kojim slučajevima su one automatski ili uvjetno dopuštene.

Kontrolu državnih potpora provodi Europska komisija koja utvrđuje nezakonitost potpore, te ima ovlast narediti državama članicama da osiguraju povrat potpore. Ako država članica ne postupi po nalogu Komisija je može tužiti Sudu pravde.

1.1. Definiranje problema istraživanja

Državne potpore su definirane kao oblik pomoći i kao takve se nalaze pod njenom kontrolom. Dodjeljuju se određenom poduzetniku ili sektoru s mogućim učinkom narušavanja tržišnog natjecanja. Neki ekonomski subjekti djeluju samostalno i dovoljno su jaki kako bi se nosili s konkurencijom, dok dio subjekata djeluje uz potporu.¹

Učinak državnih potpora trebao bi polučiti pozitivan pomak gospodarstva. Sa ekonomskog stajališta određeni ekonomski subjekt dobiva određeni dio sredstava koji nije u mogućnosti sam pribaviti ili dobiva određene olakšice.

Državne potpore dodjeljuje država te jedinice regionalne i lokalne samouprave. Postoje dva osnovna oblika. Izravne, i neizravne. U izravne državne pomoći ubrajaju se subvencije, oslobođenja od plaćanja poreza ili kamata, zajmovi pod povoljnim uvjetima, državna jamstva i sl.

¹ Europski parlament (2015.): Politika tržišnog natjecanja, raspoloživo na: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.1.html.

Pod neizravne državne pomoći spadaju npr. kupnja ili najam zemljišta u državnom vlasništvu po povoljnijoj cijeni od tržišne. Potpore kao takve utječu izravno ili neizravno, na tržišno natjecanje.

1.2. Ciljevi rada

Ciljevi ovog rada mogu se podijeliti na teorijske i empirijske. Teorijski cilj istraživanja odnosi se na razradu teme državnih potpora, te izučiti literaturu o državnim potporama. Analizirat će se vrste i faktori koji utječu na promjene u tržišnom natjecanju. Empirijska istraživanja služe kako bi se potvrdila tj. objasnila i testirala teorija.

1.3. Metode rada

Pri izradi ovog rada koji se temelji na proučavanju raznovrsne literature, koristile su se sljedeće metode istraživanja.

- Metoda analize – raščlanjivanje složenih pojmova, i zaključaka na jednostavnije dijelove i elemente
- Metoda kompilacije – postupak sekundarnog prikupljanja podataka²
- Metoda deskripcije – postupak jednostavnog opisivanja ili očitavanja činjenica i procesa

² Metodologija znanstvenih istraživanja, Sveučilište u Zadru, raspoloživo na:
http://www.unizd.hr/portals/4nastavni_mat/1_godina/metodologija/METODE_ZNANSTVENIH_ISTRAZIVANJA.

1.4. Strukture rada

Rad se sastoji od pet cjelina koje obrađuju teorijski i empirijski dio istraživanja.

U prvom dijelu rada obradio će se problem i predmet istraživanja, ciljevi i struktura.

U drugom dijelu definirao se pojam i definicija državnih potpora, kategorizacija, njihov značaj za gospodarstvo te instrumenti putem kojih se dodjeljuju državne potpore.

U trećem poglavlju obradila se tema državnih potpora u Republici Hrvatskoj.

U četvrtom poglavlju obradila se tema državnih potpora u EU.

U petom poglavlju definirali su se razlozi za i protiv korištenja državnih potpora i pomoći.

U šestom dijelu rada uspoređena je politika dodjele državnih potpora i pomoći U Hrvatskoj i EU.

Posljednji dio rada odnosi se na zaključak u kojem su pregledno izloženi dobiveni rezultati istraživanja te rezultat koliko su zapravo učinkovite državne potpore te jesu li na pravilan način iskorištene.

2. DRŽAVNE POTPORE

Državne potpore su svi stvarni i potencijalni rashodi ili prihodi države koji se dodjeljuju od davatelja državne potpore, koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem prednosti korisniku državne potpore u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjenje međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske.

Država se koristi raznim mjerama kako bi intervenirala u gospodarstvu i pomogla poduzetnicima, dok su državne potpore jedan od tri moguća oblika državne intervencije. Državna intervencija na tržištima može biti u obliku financijske pomoći, regulacije i državne investicije u dobra i usluge.

Državne potpore u Republici Hrvatskoj uređuju se Zakonom o državnim potporama³ ne dirajući njihovo uređenje Ugovorom o funkcioniranju EU⁴ te uredbama institucija EU, kao područja isključive nadležnosti EU, ali i presudama Europskog suda.

Glavni cilj potpora je održavanje blagostanja građana i ravnoteže na tržištu. Korisnici državnih potpora trebaju biti ti koji je najproduktivnije iskoristiti potpore. Ukoliko potpore bude dodjeljivane poduzetnicima koji nisu učinkoviti, ambiciozni ili ne posluju u skladu sa dobrim poslovnim običajima, doći će do narušavanja ravnoteže na tržištu, te smanjenja blagostanja građana.

Odobrenje za potpore daje Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, dok nadzor provedbe odobrene državne potpore Agencija obavlja po službenoj dužnosti ili na prijedlog korisnika državne potpore.

Državne potpore dodijeljene bez odobrenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja nisu zakonite. Ako se državna potpora dodijeli bez odobrenja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, nalaže se povrat iznosa iskorištene državne potpore uvećan za iznos osnovne referentne stope, koja se određuje na temelju pravila o državnim potporama. Agencija u opravdanim slučajevima, donijeti naknadno odobrenje državne potpore, ako utvrdi da je potpora sukladna propisima o državnim potporama.⁵

³ (NN 47/2014)

⁴ (članak 107., 108. i 109.)

⁵ (čl.14 Zakona o državnim potporama)

2.1. Definicija i pojam državnih potpora

Definicija državnih potpora sa stajališta Europske unije, nalazi se u članku 107., stavka 1. UEFU.

Govori o tome da ako drugačije utvrđeno nekim ugovorom, da svaka potpora koju daje država članica, ili potpora koja je dana putem državnih sredstava, te koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima, nije spojiva sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj se utječe na trgovinu između država članica.

Državne potpore, kao pojam prava konkurencije se odnosi samo na pomoć koju javna vlast pruža poduzetnicima, tj. pravnim osobama koje obavljaju neku gospodarsku djelatnost s trajnom namjerom stjecanja dobiti.

Pod državne potpore ne spadaju mjere pomoći kućanstvima, invalidima, bolnicama, javnim školama, opće mjere ekonomske politike, opće primjenjive stope poreza, sustav socijalnog osiguranja i pomoći.

2.2. Kategorizacija državnih potpora prema vrsti, namjeri i instrumentima

2.2.1. Državne potpore prema vrsti

Prema navodima ZDP-a,⁶ državne potpore prema vrsti podijeljene su na programe državnih potpora i pojedinačne potpore. Programom državnih potpora dodjeljuju se pojedinačne potpore unaprijed neodređenim korisnicima ili više korisnika na neodređeno vrijeme i u neodređenom iznosu, što vrijedi za potpore koje nisu unaprijed vezane uz neki određeni projekt. Pojedinačna državna potpora je svaka potpora koja nije dodijeljena temeljem programa državne potpore i ima obavezu dodatnog odobravanja pri dodjeljivanju.

⁶ NN, 47/2014

2.2.2. Državne potpore prema namjeni

Prema namjeni državne potpore su usmjerene na dva sektora, a to su: potpore za poljoprivredu i ribarstvo, te potpore za industriju i usluge. One su svrstane u nekoliko kategorija prema obliku: horizontalne koje obuhvaćaju regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini, horizontalne potpore u užem smislu, te sektorske potpore.

2.2.3. Državne potpore prema instrumentima

Financijska korist gospodarskom subjektu koji je korisnik državne potpore ovisi o instrumentu tj. obliku u kojem je potpora dana. Kategorije potpora po instrumentima su označene slovima A, B, C, D, iza kojim slijede brojevi 1 ili 2, označavajući ili proračunsku državnu potporu, tj. potporu dodijeljenu putem proračuna središnje države (1), ili poreznu olakšicu, odnosno potporu dodijeljenu putem poreznog sustava (2), iza čega slijedi slovo A ukoliko je udio državne potpore poznat.

Tablica 1. Potpore prema instrumentima dodjele u 2019. godini (u milijunima kuna)

Kategorija	A1	A2	B1	C1	D	Ukupno
1. Poljoprivreda i ribarstvo	4.295,9	651,4	1.613,8	116,0	-	6.677,1
2. Industrija i usluge	5.771,4	653,6	-	10,3	2.088,8	8.524,2
Horizontalni ciljevi	1.852,0	58,1	-	0,3	85,0	1.995,4
Istraživanje i razvoj i inovacije	175,7	58,1	-	-	-	233,8
Zaštita okoliša i očuvanje energije	1.030,1	-	-	-	-	1.030,1
Mali i srednji poduzetnici	274,0	-	-	0,3	58,6	332,9
Usavršavanje	8,1	-	-	-	-	8,1
Zapošljavanje	272,9	-	-	-	-	272,9
Kultura	91,2	-	-	-	26,4	117,6
Posebni sektori	2.871,5	-	-	-	2.003,8	4.875,3
Poštanske usluge	94,1	-	-	-	-	94,1
Promet	1.462,7	-	-	-	-	1.462,7
Brodogradnja	-	-	-	-	1.999,6	1.999,6
Turizam	8,9	-	-	-	-	8,9
Radiotelevizijsko emitiranje	1.300,8	-	-	-	-	1.300,8
Sanacija i restrukturiranje	5,0	-	-	-	4,2	9,2
Regionalne potpore	351,4	595,5	-	10,0	-	956,9
Potpore na lokalnoj razini	696,6	-	-	-	-	696,6
UKUPNO	10.067,4	1.305,0	1.613,8	126,3	2.088,8	15.201,3

Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora; podaci obrađeni u Ministarstvu financija

2.3. Instrumenti dodjele državnih potpora

Ne postoji konačan popis oblika tj. instrumenata dodjele državnih potpora.

Najčešći instrumenti dodjele državnih potpora su:

1. Subvencije
2. Porezna izuzeća, oprost poreznog duga i doprinosa
3. Udjeli u temeljnom kapitalu
4. Povoljniji krediti
5. Porezni dug
6. Državna jamstva

Državne potpore sadržavaju dva elementa: javne rashode ili umanjeње javnih prihoda, i korist na tržištu subjektu korisniku državne potpore. Udio državne potpore, tj. financijska korist sadržana u prenesenom nominalnom iznosu ovisi o obliku u kojem je dana državna potpora. Radi tog razloga predviđene su četiri kategorije državnih potpora ovisno o instrumentima dodjele.

Kategorije su označene slovima A, B, C i D nakon kojih slijede brojevi 1 ili 2. Broj 1 označava potporu koja je dodijeljena putem proračuna središnje države, dok broj 2 označava potporu koja je dodijeljena putem poreznog sustava. Ako je poznat udio državne potpore, nakon brojki se dodaje oznaka slovom A.

Kategorija slova A obuhvaća subvencije, porezna izuzeća i oprost duga. Porezna izuzeća i subvencije čine prvu skupinu u kojoj cjelokupan iznos koji je transferiran korisniku čini potporu. Ta skupina se dijeli na dvije podskupine:

A1 – označavaju sustavnu materijalnu potporu ili pomoć iz javnog proračuna ili fondova u područjima od javnog interesa. Ne odnosi se na izdatke na području obrazovanja, zdravstva, obrane ili socijalne skrbi. Subvencije su: oprost duga po osnovi zajma, prisilna nagodba, neposredne subvencije kamata i stečaj. Subvencije često su predmet kritika. Na primjer, subvencionirani poljoprivrednici imaju nepoštenu prednost u odnosu na susjedne zemlje. Subvencije mogu narušiti cijene i potkopati slobodnu trgovinu. Razne međunarodne organizacije i konvencije ih stoga ograničavaju ili zabranjuju.

A2 – oprost poreza, porezna oslobođenja, izuzeća i olakšice. Osim navedenog ovdje spadaju i još olakšice, izuzeće i oprost plaćanja doprinosa, odgode plaćanja poreza, otpis duga i odgode kod podmirenja duga. Posebne odredbe dane poreznim obveznicima radi zaustavljanja zakonitog izbjegavanja poreza, poticanja porezne discipline i/ili ubiranja dodatnih prihoda. Oprost se obično daje da bi se poreznim obveznicima omogućilo plaćanje prethodno neplaćenih poreza, najčešće na osnovi jamstva da će kazne (penalties) i kazneni progon biti ublaženi ili ih uopće neće biti. Oprost može biti dan za svaku vrstu poreza. Primjerice, može biti odobreno oslobođenje od kamata (interest) ili njihovo umanjenje, a oprost može biti dan na načelu "neće se postavljati nikakva pitanja", primjerice o podrijetlu imovine, uz uvjet da je plaćen porez (s kamatama ili kaznom odnosno bez njih) na dohodak ili imovinu prijavljene uz uvjete propisane oprostom.

Kategorija B obuhvaća udjele u vlasničkom kapitalu. Država svoje potraživanje može pretvoriti u vlasnički udjel i time postati suvlasnikom, sa svrhom pomoći poduzetniku.

U tu skupinu potpora ubrajaju se: državna ulaganja u vlasnički kapital poduzetnika kojima nije cilj stvaranje dobiti, kapitalna ulaganja i rizični kapital, pretvaranje duga prema državi u vlasnički udjel, odricanje od isplate dobiti poduzetnika na koju država ima pravo na temelju udjela u vlasništvu poduzetnika, prodaja državne imovine pod povoljnijim uvjetima.

Kategorija C obuhvaća financijske transfere tj. povoljne zajmove – krediti koje država izravno ili neizravno dodjeljuje poduzetnicima uz povoljnije uvjete od onih tržišnih, uz mogućnost početka te druge povoljne uvjete. Takvi krediti obično su namijenjeni poduzetnicima u teškoćama koji nisu u mogućnosti dobiti kredit po redovnim tržišnim uvjetima, i uglavnom se dodjeljuju preko Hrvatske banke za obnovu i razvoj. U tu skupinu svrstavaju se i zajmovi poduzetnicima u teškoćama.

Kategorija D obuhvaća jamstva u svrhu osiguranja od komercijalnih i nekomercijalnih rizika u nominalnom iznosu. Državna jamstva dodjelu kredita korisnicima uz povoljnije uvjete od onih na financijskim tržištima.

Državno jamstvo prestaje biti potpora korisniku u slučaju kada:

- Korisnik zajma nije u financijskim poteškoćama,

- Korisnik zajma može dobiti zajam na financijskom tržištu po tržišnim uvjetima bez posredovanja države
- Kada se za državno jamstvo zaračunava tržišna cijena.

U ovu skupinu također ulaze i opozvana jamstva kod kojih je element potpore jednak iznosu opozvanog jamstva. Svi navedeni instrumenti dodjele potpore reprezentiraju samo najčešće korištene instrumente⁷

2.4. Državne potpore prema kategorijama

Postoji nekoliko vrsta državnih potpora prema kategorijama, kao na primjer:

- Poljoprivreda i ribarstvo
- Industrija
- Horizontalne
- Regionalne
- Sektorske/vertikalne

2.4.1. Poljoprivreda i ribarstvo

Postoje izravne potpore koje obuhvaćaju mjere iz Programa izravnih plaćanja u okviru Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije i mjere državne potpore za plaćanja⁸ u iznimno osjetljivim sektorima te za očuvanje izvornih i zaštićenih vrsta i kultivara poljoprivrednog bilja (IZVK).

Program izravnih plaćanja financira se sredstvima iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), te sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske za dopunska nacionalna izravna plaćanja (nadoplata izravnih plaćanja sredstvima iz državnog proračuna do 2022.godine, kada će se 100% iznosa financirati iz EFJP-a)

⁷ AZTN (2011.): „Godišnje izvješće o državnim potporama 2011“;Zagreb

⁸http://www.aztn.hr/uploads/documents/tn/godisnja_izvjesca/Godisnje_izvjescje_o_drzavnim_potporama_2011.pdf

Tablica 2. Ukupne potpore i potpore poljoprivredi i ribarstvu za razdoblje od 2017. do 2019. godine

Poljoprivreda i ribarstvo	2017.		2018.		2019.	
	u mln HRK	u mln EUR	u mln HRK	u mln EUR	u mln HRK	u mln EUR
Ukupne potpore	12.348,8	1.655,3	14.946,6	2.016,0	15.201,3	2.050,5
Potpore bez poljoprivrede i ribarstva	7.141,9	957,4	8.786,2	1.185,1	8.524,2	1.149,8
Potpore poljoprivredi i ribarstvu	5.206,9	698,0	6.160,4	830,9	6.677,1	900,7
udio (%) u ukupnim potporama	42,17		41,22		43,92	
udio (%) u BDP-u	1,42		1,61		1,67	

Izvor: Ministarstvo financija, Ministarstvo poljoprivrede; podaci obrađeni u Ministarstvu financija

2.4.2. Industrija

Uredbom (EU) 2015/1588-primjena članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju EU na određene kategorije državnih potpora, omogućava se EU komisiji donošenje uredbi kojima se određene kategorije državnih potpora izuzimaju od opće obveze prethodnog prijavljivanja Komisiji radi odobrenja. Od 14. listopada 2015. zamjenjuje uredbu Vijeća (EZ) br. 994/98 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (tj. državnih potpora koje se primjenjuju na sve industrije, umjesto na odabranu industriju)

Tablica 3. Potpore industriji i uslugama za razdoblje od 2017. do 2019.godine

Kategorija	2017.			2018.			2019.		
	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)
Industrija i usluge	7.141,9	957,4	100,00	8.786,2	1.185,1	100,00	8.524,2	1.149,8	100,00
1. Sektorske potpore	2.475,3	331,8	34,66	5.317,3	717,2	60,52	4.875,3	657,6	57,19
2. Horizontalne potpore	4.666,6	625,5	65,34	3.468,9	467,9	39,48	3.648,9	492,2	42,81
2.1. horizontalni ciljevi	2.126,1	285,0	29,77	2.060,2	277,9	23,45	1.995,4	269,2	23,41
2.2. regionalne potpore	2.064,4	276,7	28,91	856,6	115,5	9,75	956,9	129,1	11,23
2.3. potpore na lokalnoj razini	476,1	63,8	6,67	552,1	74,5	6,28	696,6	94,0	8,17

Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora; podaci obrađeni u Ministarstvu financija

2.4.3. Horizontalne

Od strane EU komisije usvojena su tzv. horizontalna pravila, koja se mogu odnositi na sve poduzetnike i gospodarske sektore. Ovakav oblik državnih potpora s horizontalnim ciljevima,

može znatno narušiti poduzetništvo i gospodarski sektor. Ovaj oblik potpora s horizontalnim ciljevima, može manje narušiti tržišno natjecanje nego npr. sektorske potpore. Najvažnije vrste horizontalnih potpora za potpore su:

- istraživanje i razvoj inovacije, čiji je cilj stvaranje relevantnih znanja, unapređenje

konkurentnosti gospodarstva putem poboljšanja uvjeta za inovacije u javnom sektoru za istraživanja, razvoj i inovacije.⁹

- zaštitu okoliša, koja ima cilj ostvarenje standarda EU za zaštitu okoliša. U slučaju ne postojanja standarda EU cilj je povećanje razine zaštite okoliša.

- male i srednje poduzetnike – državne potpore za male i srednje poduzetnike trebale bi se dodjeljivati za poticanje ulaganja u poduzetnike, povećanje broja novozaposlenih kod korisnika te povećanje dostupnosti rizičnog kapitala za male i srednje poduzetnike.

- zapošljavanje – državne potpore za zapošljavanje trebale bi se osobito dodjeljivati za zapošljavanje radnika s invaliditetom te olakšavanju radnih uvjeta istima.

- usavršavanje – cilj ove vrste potpora je unaprjeđenje programa općeg i posebnog usavršavanja.

- kultura i očuvanje kulturne baštine – ova vrsta potpora dodjeljuje se za ulaganja u infrastrukturu, preprodukciju, produkciju i distribuciju audiovizualnih djela.¹⁰

- sanaciju i restrukturiranje – cilj je održavanje likvidnosti (potpora za sanaciju), ponovnu uspostavu dugoročne održivosti poduzetnika u teškoćama, te pomoć za likvidnost radi pružanja potpore restrukturiranju poduzetnika.¹¹

Horizontalnim potporama u „užem smislu“ smatraju se potpore dodijeljene horizontalnim ciljevima kao što su potpore za istraživanje i razvoj i inovacije, zaštitu okoliša i uštedu energije, potpore malim i srednjim poduzetnicima, potpore za usavršavanje i zapošljavanje, za kulturu i očuvanje kulturne baštine, za podupiranje pristupa financiranju u krizi te za razvoj širokopojasnih mreža.

⁹ Vlada Republike Hrvatske(2013.): Odluka o donošenju smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2014-2016.

¹⁰ Hrvatski audiovizualni centar(2015.): Program državne potpore za dodjelu sredstava za promicanje audiovizualnog stvaralaštva, audiovizualne kulture i očuvanja audiovizualne kulturne baštine, Zagreb

¹¹ Europska komisija(2013.): Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u poteškoćama, Bruxelles.

Tablica 4. Horizontalne potpore u „užem smislu“ za razdoblje od 2017. do 2019. godine (bez regionalnih potpora i potpora na lokalnoj razini)

Horizontalne potpore	2017.			2018.			2019.		
	u mln HRK	u mln EUR	udio u BDP (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio u BDP (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio u BDP (%)
Istraživanje i razvoj i inovacije	348,0	46,6	0,09	377,4	50,9	0,10	233,8	31,5	0,06
Zaštita okoliša i ušteda energije	262,9	35,2	0,07	1.104,6	149,0	0,29	1.030,1	138,9	0,26
Mali i srednji poduzetnici	933,1	125,1	0,25	124,9	16,8	0,03	332,9	44,9	0,08
Usavršavanje	1,7	0,2	0,00	5,0	0,7	0,00	8,1	1,1	0,00
Zapošljavanje	180,6	24,2	0,05	283,5	38,2	0,07	272,9	36,8	0,07
Kultura	399,8	53,6	0,11	164,8	22,2	0,04	117,6	15,9	0,03
UKUPNO	2.126,1	285,0	0,58	2.060,2	277,9	0,54	1.995,4	269,2	0,50

Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora; podaci obrađeni u Ministarstvu financija

2.4.4. Regionalne

Kao jedno od predviđenih izuzeća državne se potpore u određenim regijama mogu smatrati spojivim s unutarnjim tržištem. Takva se vrsta potpore naziva regionalnom potporom čija je svrha potpora gospodarskom razvoju i stvaranju radnih mjesta.¹²

Temeljem članka 70. stavka 7. (b) SSP-a, RH je preuzela obvezu karte regionalnih potpora, bez koje nije moguće dodjeljivati regionalne potpore. Uz pomoć karte regionalnih potpora utvrđena su područja na kojima se mogu dodjeljivati potpore za gospodarski razvoj područja s neuobičajeno niskim životnim standardom ili velike nezaposlenosti te njihov maksimalni intenzitet.

Temeljem kriterija statističke podjele na razini NUTS 2 u 2013. godini, Republika Hrvatska je podijeljena na dvije regije:

1. Jadranska Hrvatska
2. Kontinentalna hrvatska

Pravila iz Smjernica državama članicama služe kao temelj za pripremu karata regionalnih potpora s pomoću kojih se mogu odrediti: - područja u kojima trgovačka društva mogu primiti regionalnu državnu potporu i - intenzitet navedene potpore.

¹² Hasse, D. (2015.): Regionalne državne potpore, raspoloživo na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.1.8.html.

Smjernice se u načelu primjenjuju na sve sektore gospodarske aktivnosti. Ipak, ne primjenjuju se na sljedeće aktivnosti:

- sektore u kojima regionalna potpora nije spojiva s unutarnjim tržištem: industriju čelika i sektor sintetičkih vlakana;
- sektore u kojima potpore podliježu posebnim pravnim instrumentima i/ili drugim smjernicama za državne potpore: ribarstvo i poljoprivreda (uz određene posebne iznimke), prijevoz, zračne luke, energetika;
- aktivnosti za koje se smatra da nisu spojive s unutarnjim tržištem, osim ako su ispunjeni opći uvjeti utvrđeni u Smjernicama te dodatni posebni uvjeti: širokopojasne mreže i istraživačke infrastrukture.

Uz već navedeno posebna se pozornost posvećuje potporama za velika poduzeća i operativnim potporama.

- U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora regionalna potpora velikim poduzećima nije spojiva s unutarnjim tržištem, osim ako se njome potiču početna ulaganja kojima se stvara nova gospodarska djelatnost ili se ponuda postojećih poduzeća širi na nove proizvode ili nove inovativne postupke;
- potpora poduzećima namijenjena za smanjenje troškova (operativna potpora) nije spojiva s unutarnjim tržištem, osim ako se njome namjeravaju rješavati posebne ili trajne prepreke u regijama u nepovoljnom položaju (npr. smanjenje poteškoća s kojima se suočavaju mala i srednja poduzeća, nadoknada dodatnih troškova u najudaljenijim regijama ili sprečavanje ili smanjenje pada broja stanovnika u vrlo rijetko naseljenim područjima).

Prijavljene regionalne potpore podliježu ocjenjivanju Komisije koja provodi analizu kako bi utvrdila premašuje li pozitivan učinak potpore namijenjene za ostvarenje cilja od zajedničkog interesa njezine negativne učinke na trgovinu i konkurentnost. Analiza obuhvaća sljedeće elemente:

- doprinos točno određenom cilju od zajedničkog interesa u skladu s člankom 107. stavkom 3. Ugovora;
- potrebu za državnom intervencijom (ako tržište ne može ostvariti određena materijalna poboljšanja);

- primjerenost mjere potpore ostvarenju cilja od zajedničkog interesa;
- poticajni učinak koji bi prouzročio promjenu ponašanja poduzeća (tj. uključivanje poduzeća u dodatne aktivnosti);
- razmjernost potpore (tj. potpora je ograničena na najmanju mjeru kako bi se potaknula dodatna ulaganja ili aktivnosti);
- izbjegavanje neopravdanih negativnih učinaka na konkurentnost i trgovinu;

2.4.5. Sektorske/vertikalne

Europska unija je za pojedine sektore donijela pravila o uvjetima koje moraju ispuniti radi usklađenosti s odredbama čl. 87. Ugovora o EZ-u. Najvažnije su potpore za: sektor čelika, kopneni promet, pomorski promet, zračni promet i djelatnost brodogradnje.

Vertikalne odnosno sektorske potpore su sve one držane potpore koje su namijenjene posebnim sektorima. Europska komisija je za pojedine sektore donijela pravila o uvjetima koje moraju ispuniti radi usklađenosti s odredbama čl. 87. Ugovora o EZ-u.¹³

Najvažnije su potpore za:

- Sektor čelika
- Kopneni promet – državne potpore, ako se dodjeljuju poduzetnicima u željezničkom prometu, daju se osobito za postizanje sigurnosti i razvoja visokobrzinske željeznice. Ako se pak dodjeljuju sektoru pomorskog prometa cilj im je unapređenje sigurnosti, učinkovitosti, pouzdanosti, i ekološke prihvatljivosti pomorskog prometa
- Zračni promet – iako se dodjeljuju sektoru zračnog prometa, daju se osobito zračnim lukama za ulaganja, te zračnim prijevoznicima za otvaranje novih zračnih linija ili novih voznih redova s češćim letovima, čime se povećava povezivanje regije
- Djelatnost brodogradnje – ukoliko se dodjeljuju kao regionalne potpore cilj im je nadogradnja ili modernizacija brodogradilišta, te poboljšanje produktivnosti postojećih objekata i opreme.

¹³ AZTN (2009.): Minivodič za poslovnu zajednicu „Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore“ Zagreb

- **Tablica 5.** Sektorske potpore za razdoblje od 2017. do 2019. godine

Posebni sektori	2017.			2018.			2019.		
	u mln HRK	u mln EUR	udio BDP (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio BDP (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio BDP (%)
Poštanske usluge	78,8	10,6	0,02	79,8	10,8	0,02	94,1	12,7	0,02
Promet	884,7	118,6	0,24	1.432,0	193,1	0,37	1.462,7	197,3	0,37
Brodogradnja	240,5	32,2	0,07	2.530,2	341,3	0,66	1.999,6	269,7	0,50
Turizam	15,6	2,1	0,00	11,7	1,6	0,003	8,9	1,2	0,002
Radiotelevizijsko emitiranje	1.247,8	167,3	0,34	1.248,1	168,3	0,33	1.300,8	175,5	0,33
Sanacija i restrukturiranje	7,9	1,1	0,00	15,5	2,1	0,004	9,2	1,2	0,002
Ukupno	2.475,3	331,8	0,68	5.317,3	717,2	1,39	4.875,3	657,6	1,22

- *Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora; podaci obrađeni u Ministarstvu financija*

3. DRŽAVNE POTPORE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Dana 29. listopada 2001. u Luksemburgu je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između RH, EU i njezinih država članica, a Hrvatska je time postala potencijalni kandidat za članstvo u EU-u. Potom 1. ožujka 2002., na snagu stupa Privremeni sporazum koji se odnosi na dijelove ssp-a o liberalizaciji trgovine. Nakon ratifikacije u parlamentima država članica EU-a, 1. veljače 2005., SSP stupa na snagu.

ZDP¹⁴ je prvi put donesen u ožujku 2003. godine, te su njegove odredbe bile vrlo slične odredbama Ugovora o osnivanju Europske Zajednice, budući da je hrvatsku legislativu trebalo uskladiti sa pravnom stečevinom Zajednice.

Nadležno tijelo za provedbu i nadzor provedbe politike državnih potpora u RH, u skladu sa ZDP-om (NN, 47/2014), danas je Ministarstvo financija u kojem su objedinjene sve ovlasti nacionalnog nivoa vezane državne potpore.

Danas Ministarstvo financija, u skladu sa ZDP-om(NN, 47/2014) ima ovlasti nad politikom državnih potpora u domeni pojednostavljenja postupka pružanja stručne pomoći davateljima potpora, uspostavljanja jedinstvenog sustava nadzora upravljanja proračunskim sredstvima utrošenim na državne potpore, ta stvaranja jedinstvenog sustava nadzora upravljanja proračunskim sredstvima utrošenim na državne potpore, te stvaranja jedinstvene baze podataka i registra državnih potpora.

Državna potpora je oblik pomoći države ili nekog drugog javnog tijela pod njezinom kontrolom određenom poduzetniku, sektoru ili regiji na diskrecijskoj osnovi, s mogućim učinkom na narušavanje tržišnog natjecanja i trgovine između Republike Hrvatske i država članica Europske unije. Niti u EU, niti u hrvatskom zakonodavstvu ne postoji jednostavna i jednoznačna definicija državnih potpora, te je u svakom slučaju potrebno ocijeniti radi li se o državnoj potpori. Ipak, postoje jedinstveni kriteriji koji su prvi korak u svakoj ocjeni i odgovoru na pitanje predstavljaju li određena sredstva državnu potporu ili ne.

¹⁴ ZDP se ne odnosi na državne potpore poljoprivredi i ribarstvu, već samo na potpore sektoru industrije i usluga

Tablica 6 . Potpore prema kategorijama u razdoblju od 2017. do 2019. godine.

Kategorija	2017.			2018.			2019.		
	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)	u mln HRK	u mln EUR	udio (%)
1. Poljoprivreda i ribarstvo	5.206,9	698,0	42,17	6.160,4	830,9	41,22	6.677,1	900,7	43,92
2. Industrija i usluge	7.141,9	957,4	57,83	8.786,2	1.185,1	58,78	8.524,2	1.149,8	56,08
Horizontalni ciljevi	2.126,1	285,0	17,22	2.060,2	277,9	13,78	1.995,4	269,2	13,13
- Istraživanje i razvoj i inovacije	348,0	46,6	2,82	377,4	50,9	2,52	233,8	31,5	1,54
- Zaštita okoliša i očuvanje energije	262,9	35,2	2,13	1.104,6	149,0	7,39	1.030,1	138,9	6,78
- Mali i srednji poduzetnici	933,1	125,1	7,56	124,9	16,8	0,84	332,9	44,9	2,19
- Usavršavanje	1,7	0,2	0,01	5,0	0,7	0,03	8,1	1,1	0,05
- Zapošljavanje	180,6	24,2	1,46	283,5	38,2	1,90	272,9	36,8	1,80
- Kultura	399,8	53,6	3,24	164,8	22,2	1,10	117,6	15,9	0,77
Posebni sektori	2.475,3	331,8	20,04	5.317,3	717,2	35,58	4.875,3	657,6	32,07
- Poštanske usluge	78,8	10,6	0,64	79,8	10,8	0,53	94,1	12,7	0,62
- Promet	884,7	118,6	7,16	1.432,0	193,1	9,58	1.462,7	197,3	9,62
- Brodogradnja	240,5	32,2	1,95	2.530,2	341,3	16,93	1.999,6	269,7	13,15
- Turizam	15,6	2,1	0,13	11,7	1,6	0,08	8,9	1,2	0,06
- Radiotelevizijsko emitiranje	1.247,8	167,3	10,10	1.248,1	168,3	8,35	1.300,8	175,5	8,56
- Sanacija i restrukturiranje	7,9	1,1	0,06	15,5	2,1	0,10	9,2	1,2	0,06
Regionalne potpore	2.064,4	276,7	16,72	856,6	115,5	5,73	956,9	129,1	6,29
Potpore na lokalnoj razini	476,1	63,8	3,86	552,1	74,5	3,69	696,6	94,0	4,58
UKUPNO	12.348,8	1.655,3	100,00	14.946,6	2.016,0	100,00	15.201,3	2.050,5	100,00

Izvor: Ministarstvo financija i davatelji potpora; podaci obrađeni u Ministarstvu financija

U 2019. godini dodijeljene su potpore sektoru poljoprivrede i ribarstva u iznosu od 6.677,1 milijun kuna, više su za 516,7 milijuna kuna odnosno 8,4 posto u odnosu na 2018. godinu, kada su navedene potpore dodijeljene u iznosu od 6.160,4 milijuna kuna, te su više za 1.470,2 milijuna kuna ili 28,2 posto u odnosu na 2017. godinu, kada su dodijeljene u iznosu od 5.206,9 milijuna kuna.

U 2019. godini dodijeljene su potpore industriji i uslugama u iznosu od 8.524,2 milijuna kuna te su manje za 262 milijuna kuna ili 3 posto u odnosu na 2018. godinu, kad su iznosile 8.786,2 milijuna kuna te su više za 1.382,3 milijuna kuna ili 19,4 posto u odnosu na 2017. godinu kad su iznosile 7.141,9 milijuna kuna.

3.1. Državne potpore u RH prije pristupanja EU

U periodu do pristupanja EU, kako stoji u Odluci o donošenju smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2015. – 2017. (NN 147/2014), službenom dokumentu vlade RH svaki davatelj je dodjeljivao potpore zasebno i prema vlastoručno izrađenim planovima i

programima, bez određenih smjernica postupanja te izričito određenih nepoželjnih potpora, što se objašnjava i stanjem udjela državnih potpora u BDP-u.

Do 2009. najviše se državnih potpora odnosilo na poljoprivredu i pojedine sektore, a najmanje za horizontalne i regionalne namjene.

Prema raznim službenim izvješćima nadležnih tijela te radovima mnogih autora, strukturu državnih potpora većinski su činile sektorske nasuprot horizontalnih potpora, napose za sanacije, restrukturiranja i održavanje na životu „zalazećih industrija“ gdje je najveći dio potpora ulagan u sanacije gubitka 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.

3.2. Državne potpore u RH nakon pristupanja EU

Od priključenja RH Europskoj Uniji te temeljem ZDP-a (NN, 147/2014), Ministarstvo financija RH ima zadaću provođenja i nadziranja politike državnih potpora te među ostalim zadaće prikupljanja, obrađivanja, evidentiranja podataka o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti te provođenja analize učinkovitosti i izrade godišnjih izvješća o državnim potporama.

U 2015. godini, u RH je dodijeljeno ukupno 9,892,5 milijuna kuna potpora, što je povećanje za 10,6 posto u odnosu na 2014., te povećanje 15,9 posto u odnosu na 2013.

Udio državnih potpora u BDP- u RH je u 2015. godini iznosio 2,96 posto.¹⁵

Na temelju analize Ministarstva financija može se ustanoviti kako je udio državnih potpora u BDP- u RH, u razdoblju od uključanja RH u EU do zadnje analizirane godine, obilježen blagim trendom porasta, s time da je i kretanje BDP-a od 2014. obilježeno rastom, što upućuje na propulzivan rast dodijeljenih državnih potpora. Od toga potpore poljoprivredi i ribarstvu, kao i svojim udjelima u BDP-u te u ukupnim potporama imaju padajući trend, a od toga: udio sektorskih potpora opada, no još uvijek prevladavaju nad horizontalnim potporama čiji je ukupan iznos i udio u potporama industriji i uslugama porastao.

¹⁵ Udio potpora u rashodima države iznosio je 8,34 posto, potpore po zaposlenom iznosile su 7,292,30 kn, dok su potpore po stanovniku Republike Hrvatske iznosile 2,300,60 kuna

3.3. Izravne subvencije iz državnog proračuna

Veliki broj država služi se subvencijama kao oblikom državnog utjecaja na gospodarske tokove. Iako je visinu subvencija u nekom gospodarstvu teško precizno izmjeriti, ipak se čini da one odnose i po nekoliko postotaka društvenog proizvoda. Tako u zemljama Europske unije eksplicitne subvencije čine u prosjeku 3 posto društvenog proizvoda i oko 10 posto ukupnih proračunskih rashoda.

Kako se osim izravnim subvencijama razne države u velikoj mjeri koriste i implicitnim subvencijama, to valja u proučavanje subvencija uključiti ne samo izravne subvencije kao dio tekućih izdataka državnog proračuna, već i njezine skrivene oblike.

Tako subvencije mogu poprimiti sljedeće oblike, od kojih samo prvi predstavlja izravnu subvenciju:

- Izravno novčano davanje proizvođačima ili potrošačima
- Krediti po kamatnoj stopi ispod tržišne, te državne garancije
- Smanjenje porezne obveze, odnosno postojanje poreznih olakšica
- Državno sudjelovanje u vlasništvu
- Državno opskrbljivanje potrošača ili proizvođača dobrima i uslugama po cijeni ispod tržišne
- Državna regulacija određene aktivnosti ili grana gospodarstva

Razlozi za primjenu subvencija općenito se svrstavaju u dvije kategorije

1. Ispravljanje tržišnih neuspjeha
2. Preraspodjela dohotka

3.4. Utvrđivanje državnih potpora

Europska unija ima isključivu nadležnost u sljedećim područjima:

- Carinskoj uniji
- Utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta
- Monetarnoj politici za države članice čija je valuta euro
- Očuvanju morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike
- Zajedničkoj trgovinskoj politici

Utvrđivanje pravila o tržišnom natjecanju obuhvaća široko područje tržišnog natjecanja čiji su dio i same državne potpore. Činjenica da je jedno područje u isključivoj nadležnosti Europske unije znači da ga je država članica izgubila iz vlastite nadležnosti i o njemu nema pravo samostalno odlučivati. Propise EU o državnim potporama donose države članice djelujući zajednički u nadležnim institucijama EU, no kada jednog dana stupe na snagu, država članica je ograničena u daljnjem uređenju – obvezna je postupati po njima i ovlaštena urediti samo elemente za koje ti propisi ostavljaju takvu mogućnost.

Sukladno članku 107. stavku 1. UFEU, državnim potporom se smatraju ona sredstva i mjere koje ispunjavaju sljedeća 4 uvjeta:

1. mora biti riječ o sredstvima iz državnog proračuna (uključujući i proračune na lokalnoj i regionalnoj razini, državne fondove ili banke, odnosno svake institucije koju je odredila ili osnovala država), uključujući i umanjeni prihod državnog proračuna kao n.p.r. oslobađanje poduzetnika od uplate poreza i doprinosa;
2. sredstvima poduzetnik ostvaruje ekonomsku prednost koju ne bi mogao ostvariti svojim redovnim poslovanjem, odnosno poduzetniku su dodijeljena sredstva ispod uobičajenih tržišnih uvjeta;
3. mjera mora biti selektivna, jer je riječ o sredstvima koja su dodijeljena određenom poduzetniku ili poduzetnicima, regijama ili pojedinim gospodarskim sektorima, ili davatelj potpore koristi svoje diskrecijsko pravo.

4. mora postojati stvarni ili potencijalni učinak narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine između Republike Hrvatske i država članica Europske unije.

Ako pojedina mjera kumulativno ne ispunjava sva četiri gore navedena kriterija, tada se ne radi o državnoj potpori. Opće mjere koje se odnose na sve poduzetnike i sektore, primjerice smanjenje ili povećanje poreza za sve, ne smatraju se državnom potporom i stoga nisu zabranjene. To su primjerice:

- pomoć kućanstvima i invalidnim osobama
- potpore javnim tijelima koje obavljaju djelatnost koja nema ekonomski karakter (obrazovnim ustanovama, bolnicama, za izgradnju stambenih zgrada u državnom vlasništvu za socijalno ugrožene skupine, javnim centrima za profesionalno usavršavanje)
- opće mjere namijenjene svim poduzetnicima i svim sektorima
- potpora za infrastrukturne projekte opće namjene
- potpora koja udovoljava testu ulaganja po tržišnim uvjetima (MEIP)

3.5. Kriteriji za ispuniti

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

- Prijedlog dodjele, izmjene ili dopune državne potpore davatelj državne potpore treba prijaviti Agenciji
- Državna potpora u pravilu se ne smije dodijeliti bez odobrenja Agencije
- Državne potpore podliježu ocjeni Agencije u smislu usklađenosti s odredbama materijalnog prava o državnim potporama. Nezakonito dodijeljene potpore moraju se vratiti

U RH, prijava prijedloga državnih potpora i daljnje postupanje Ministarstva financija temeljem prijave, propisani su člancima 8. do 11. ZDP-a, i može se sažeti u nekoliko ključnih koraka:

1. davatelji državnih potpora prijavljuju prijedloge državnih potpora na mišljenje Ministarstvu, sukladno člancima 8. i 9. ZDP-a,

2. prijedloge državnih potpora iz članka 8. ZDP-a, Ministarstvo prijavljuje Europskoj komisiji na odobrenje, dok na prijedloge državnih potpora iz članka 9. ZDP-a, koje su izuzete od prethodne prijave Europskoj komisiji, Ministarstvo daje mišljenje o njihovoj usklađenosti s propisima o državnim potporama obuhvaćenim pravilima o općim (skupnim) izuzećima,
3. državne potpore iz članka 8. i 9. ZDP-a, ne mogu se dodijeliti bez odobrenja Europske komisije, odnosno mišljenja Ministarstva,
4. kontrolu usklađenosti državnih potpora s pravilima o potporama i njihovog korištenja provodi Europska komisija. Nezakonite potpore podliježu povratu, uvećane za kamate.

4.DRŽAVNE POTPORE U EU

Državna potpora kao pojam prava konkurencije se odnosi samo na pomoć koju neka javna vlast pruža poduzetnicima, tj. u pravilu pravnim osobama koje obavljaju neku gospodarsku djelatnost s trajnom namjerom stjecanja dobiti. Pod pojam državnih potpora ne spadaju mjere pomoći kućanstvima, invalidima, bolnicama, javnim školama, potpore za infrastrukturu. Također, državna potpora nisu opće mjere ekonomske politike, opće primjenjive stope poreza, sustav socijalnog osiguranja i sl.

Trenutno važeću definiciju. Republika Hrvatska preuzela je u svoje pravo iz UFEU putem Zakona o državnim potporama.¹⁶

4.1. Definicija državnih potpora prema pravu EU

Gledano sa stajališta prava Europske unije definicija državnih potpora glasi:

„Osim ako ovim ugovorom nije drugačije utvrđeno, svaka potpora koju daje država članica, ili koja je dana putem državnih sredstava u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima ili nekim proizvodima, nespojiva je sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu između država članica“

Iz navedenog stavka, a i temeljem brojnih presuda Suda EU, moguće je iščitati četiri kumulativna¹⁷ uvjeta potrebna da bi se neka državna smatrala državnom potporom. Ti uvjeti su:

- Da se radi o ekonomskoj prednosti koju uživatelj potpore ne bi stekao u normalnim uvjetima
- Da je tu prednost dala država, izravno ili neizravno kroz neki oblik koji joj se može pripisati

¹⁶ NN 140/05

¹⁷ Phedon Nicolaides, Mihalis Kekelekis, Maria Kleis, State Aid Policy in the European Community, Principles and Practice, (Vol 16, 2 ed, Kluwer Law International, 2008) str 10

- Da dolazi do ili da postoji opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja te kao posljedica toga ovdje slijedi i uvjet da takva prednost utječe ili prijete da će utjecati na trgovinu između država članica EU

4.2. Politika držanih potpora prema pravu EU

Politika državnih potpora u Europskoj uniji sažeta je u poznatoj sintagmi – manje i kvalitetnije, bolje usmjerene potpore (less and better targeted aid) s naglaskom na otklanjanje tržišnih neuspjeha, pri čemu su primjerice usluge od općeg gospodarskog interesa, ulaganje u istraživanje i razvoj, informacijsku tehnologiju kao i sustavna briga za regionalni razvoj važna pitanja za ekonomsku budućnost zajedničkog tržišta Europske unije.

Pravila Europske unije o tržišnom natjecanju postoje kako bi se omogućilo ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta Unije, koje je ključno za ostvarenje dobrobiti građana Europske unije, ali i poduzeća i društva u cjelini. U tu svrhu Ugovor o funkcioniranju Europske unije sadržava pravila kojima se žele spriječiti ograničavanja ili narušavanja unutarnjeg tržišta. To se konkretno postiže zabranom sporazuma među poduzećima koji su protivni propisima o zaštiti tržišnog natjecanja i zabranom zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu zbog kojih bi moglo doći do neželjenih posljedica na trgovinu među državama članicama.

Svrha kontrole nad koncentracijama jest da se unaprijed procijeni hoće li potencijalno spajanje ili kupnja poduzeća dovesti do nepoželjnih posljedica za tržišno natjecanje. Pravila o državnim potporama namijenjena su sprječavanju neopravdanih državnih intervencija u slučajevima kada povlašteni status određenih poduzeća ili sektora dovede do narušavanja ili prijete narušavanju tržišnog natjecanja i negativno utječe na trgovinu među državama članicama. Usluge od općeg gospodarskog interesa posebno su važne za građane i podliježu posebnim pravilima u pogledu državne potpore s ciljem promicanja socijalne i teritorijalne kohezije, visoke kvalitete, sigurnosti i pristupačnosti te jednakog postupanja.

- Potpuna zabrana sporazuma koji su protivni propisima o zaštiti tržišnog natjecanja¹⁸

¹⁸ Članak 101. UFEU-a

Kada bi se poduzeća, umjesto da se međusobno natječu, dogovorila o smanjenju tržišnog natjecanja, došlo bi do narušavanja jednakih uvjeta za sve, što bi imalo štetne posljedice za potrošače i poduzeća. Stoga su zabranjeni i automatski ništavni svi sporazumi među poduzećima koji imaju za cilj ili posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja i koji bi mogli utjecati na trgovinu među državama članicama.

- Zabrana zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu¹⁹

Ako bi poduzeće koji ima važan položaj na određenom tržištu odlučilo zlorabiti taj položaj, to bi naštetilo potrošačima i konkurentima. Zbog toga je takvo ponašanje zabranjeno pravom Europske unije o tržišnom natjecanju. Vladajući položaj ne predstavlja sam po sebi kršenje prava Europske unije o tržišnom natjecanju, a poduzeća koja se nalaze u tom položaju imaju se pravo natjecati na temelju zasluga, kao i svako drugo poduzeće. Međutim vladajući položaj znači da to poduzeće ima posebnu odgovornost i da se mora pobrinuti za to da se njegovim postupcima ne narušava tržišno natjecanje.

- Postupak kontrola koncentracije

Koncentracije ili preuzimanja poduzeća mogu biti od koristi za gospodarstvo u cjelini jer tako može doći do učinkovitosti, sinergije i ekonomije razmjera. No ako to dovede do jačanja tržišne snage ili povećane koncentracije tržišta, može doći i do slabljenja tržišnog natjecanja. Zbog toga se pojedini postupci koncentracije i preuzimanja moraju preispitati i ne smiju biti dovršeni prije odobrenja.

- Zabrana državnih potpora²⁰

UFEU sadržava opću zabranu državnih potpora kako bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu uslijed čega bi se pojedina poduzeća mogla naći u povlaštenom položaju. Zabranjena je svaka izravna potpora koju dodjeljuju države članice (npr. bespovratne subvencije, krediti pod povoljnim uvjetima oslobođenje od poreza i pristojba za zajmove i jamstva za zajmove). Isto tako, zabranjene su druge pogodnosti kojima se daje povlaštenu status određenim poduzećima ili sektorima, a koje dovode do narušavanja ili prijete narušavanju tržišnog natjecanja i negativno utječu na trgovinu među državama članicama.

¹⁹ Članak 102. UFEU-a

²⁰ Članak 107. UFEU-a

- Javne usluge od općeg gospodarskog interesa

U nekim državama članicama određene ključne usluge (kao što su opskrba strujom, poštanski i željeznički promet) još uvijek pružaju javna poduzeća ili poduzeća koja nadziru javna tijela. Takve usluge smatraju se uslugama od općeg gospodarskog interesa i podliježu posebnim pravilima u pogledu okviru Europske unije za državne potpore.

4.3. Izvor državnih potpora država članica

U pravu Europske unije govori se primarnim i sekundarnim izvorima prava. Primarni obuhvaćaju međunarodne ugovore, povelje i sporazume. Sekundarne izvore prava Europske unije čine akti doneseni na temelju članka 288. UFEU i tu se ubrajaju uredbe i direktive. U području državnih potpora doneseno je nekoliko uredbi i samo jedna direktiva²¹.

Uz uredbe i direktive, konkretne odluke koje Komisija donosi o tome da li izvjesne mjere države spadaju pod državne potpore i ako da, da li su dopuštene, također spadaju u sekundarni izvor prava.

Iznimno je važno među izvorima prava državnih potpora spomenuti i tzv. nepravne izvore prava, Komisijin soft law, poput smjernica, priopćenja i sl.

U samoj definiciji, govoreći o izvoru od kojeg potpore potječu, članak 107 govori o državi članici, ali tu ubraja i druga državna sredstva u bilo kojem obliku. Time je obuhvaćena i situacija u kojoj je sama država članica, odnosno njena vlada, donijela odluku o uvođenju državnih potpora i situacija kada financiranje dolazi iz nekih drugih državnih izvora.

²¹ Transparency direktivu je donijela Komisija, a kojom se državama članicama nameće obveza obavješćivanja Komisije vezano za financijske odnose s javnim poduzetnicima

4.4. Posebnosti i smisao državnih potpora u pravnom i ekonomskom kontekstu EU

Nadzor nad državnim potporama treba osigurati minimalan utjecaj države na raspodjelu sredstava u okviru slobodnog tržišta odnosno minimalan utjecaj na redovne gospodarske tokove. Cilj je spriječiti dodjelu potpora od strane država članica koje bi narušavale tržišno natjecanje unutar EU i negativno utjecale na ekonomsku situaciju građana EU.

Politika državnih potpora u EU usmjerena je na manje i kvalitetnije, bolje usmjerene potpore. Dodatan naglasak je stavljen na potpore usmjerene prema horizontalnim ciljevima koje najmanje narušavaju tržišno natjecanje.

Državne potpore su posebnost europskog prava jer postoje samo u

- Državama članicama EU-a
- Državama koje žele postati članice EU

5. DRŽAVNE POTPORE, RAZLOZI ZA I PROTIV

Državne su potpore oblik državne intervencije, a cilj im je poticanje neke ekonomske aktivnosti, sektora ili poduzeća. One iskrivljuju konkurenciju jer stvaraju diskriminaciju između primatelja potpora i onih koji na tržištu djeluju bez državne pomoći²².

Iskriviti konkurenciju znači da je konkurencija iskrivljena ako ni jedan sudionik na tržištu ne želi investirati u isti iznos, uz iste mjere u poduzeće koje država podupire²³.

Sve državne potpore istodobno stvaraju sve veći pritisak na državni proračun, što rezultira većim porezima i dovodi u pitanje fiskalnu održivost proračuna. Državne potpore se u konačnici moraju financirati iz poreza, te stoga svi porezni obveznici snose njihov trošak.

EU nije protivnik državnih potpora, no smatra se da ih treba usmjeriti isključivo na područja gdje tržište zakazuje, tj. gdje postoje tržišni neuspjesi.

Svaki od mogućih oblika državne potpore kao što su subvencije, porezne povlastice, povlašteni krediti i dr. imaju prednosti i nedostatke te mogu imati posve različit utjecaj na efikasnost izabrane grane, ukupnog gospodarstva i na blagostanje građana.

5.1. Učinkovitosti potpora

Sukladno Zakonu o državnim potporama²⁴ (Narodne Novine, br. 49/17 i 69/17) i pravilniku o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti te registru državnih potpora i potpora male vrijednosti²⁵ nužno je postaviti uvjete za kontinuirano praćenje učinkovitosti državnih potpora.

Ministarstvo financija izradilo je Tablice za procjene učinkovitosti državnih potpora te Upitnik o državnim potporama, kojima je cilj na temelju postavljenih parametara praćenje učinkovitosti programa državnih potpora. Nadalje, Ministarstvo financija je izradilo i tablice

²² Commission of the EC, 2002

²³ Lavadas i Mendrinou, 1999

²⁴ Narodne novine, br. 49/17 i 69/17

²⁵ Narodne novine, br. 125/17

za procjene učinkovitosti pojedinačnih „ad hoc“ državnih potpora, kojoj je cilj na temelju postavljenih parametara pratiti učinkovitost dodijeljenih pojedinačnih „ad hoc“ državnih potpora.

Stoga je obaveza davatelja državnih potpora popunjavanje predmetnih dokumenata, kako bi iste Ministarstvo financija objedinilo, te procijenilo financijski i gospodarski učinak iskazanih podataka na gospodarstvo Republike Hrvatske.

5.2. Kontrola državnih potpora

Kontrola državnih potpora kao sastavnica zaštite tržišnog natjecanja važna je ne samo radi osiguravanja svim poduzetnicima na tržištu jednakih uvjeta poslovanja i time jednakih mogućnosti za uspjeh već i kao jedan od važnih čimbenika povećanja konkurentnosti poduzetnika kao i privlačenja i poticanja domaćih i stranih investitora. Usmjeravanje državnih potpora na financiranje tzv. horizontalnih ciljeva i veća dostupnost državnih potpora većem krugu poduzetnika, za primjerice istraživanje i razvoj, zaštitu okoliša, zapošljavanje, regionalni razvitak, pridonosi ekonomskom i regionalnom razvoju i jačanju konkurentnosti strateških gospodarskih djelatnosti. Nasuprot tome, dodjela državnih potpora pojedinačno odabranim poduzetnicima, osobito onima u teškoćama, temeljem pojedinačnih odobrenja Europske komisije, a uz primjenu pravila o sanaciji i restrukturiranju, trebala bi biti izuzetak jednokratne naravi koji svoju svrhu pronalazi u obnavljanju dugoročne održivosti poduzetnika na tržištu.

Države članice moraju sve namjeravane državne potpore Komisiji prijaviti još u fazi planiranja. Prijavi podliježu kako sve nove mjere državnih potpora tako i svaka promjena postojećih mjera državnih potpora.

Za ocjenu dopuštenosti je Komisija stvorila i usvojila posebna pravila za potpore u pojedinim sektorima, imajući na umu posebnosti pojedinih industrija.

Na sektore poljoprivrede, šumarstva, i ribarstva opća pravila o državnim potporama mogu se primijeniti vrlo ograničeno kao i za transport.

Ako se smatra da neki prijedlog nije u skladu sa zajedničkim tržištem, Komisija će bez odlaganja pokrenuti postupak ocjene dopuštenosti takve potpore. Dok komisija svojom

odlukom ne okonča taj postupak, država članica ne smije provesti predložene mjere, jer se svaka potpora koju je država članica dodijelila a da nije bila prijavljena i odobrena od Komisije, smatra nezakonitom i morat će, pod određenim uvjetima, bit vraćena ako Komisija utvrdi da je nespojiva sa zajedničkim tržištem.

Kontrola državnih potpora u smislu ocjene njihove dopuštenosti u velikoj mjeri se temelji n testu ravnoteže koji se temelji na procjeni odnosa između pozitivnih učinaka dodjeljivanja potpore u smislu doprinosa postizanju jasno određenih ciljeva od javnih interesa te negativnih učinaka u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu između država članica.

Nakon provedene istrage Komisija može donijeti sljedeće odluke:

- Odluka da je prijavljena mjera naknadno modificirana od strane države članice, pa više ne predstavlja državnu potporu u smislu UEZ-a
- Odluka da je prijavljena mjera naknadno modificirana od strane države članice, pa je sada spojiva sa zajedničkim tržištem
- Odluka da je prijavljena mjera naknadno modificirana od strane države članice, ali će biti spojiva sa zajedničkim tržištem tek ako država članica ispuni određene uvjete
- Odluka da je prijavljena mjera nespojiva sa zajedničkim tržištem

Ako Komisija utvrdi da određena mjera predstavlja nezakonitu državnu potporu ona će naložiti državama članicama da one osiguraju povrat predmetne nezakonite potpore od poduzetnika. To znači da će korisnik nezakonite državne potpore morati vratiti sav primljeni novac sa pripadajućim kamatama, zbog čega u pravilu dolazi do stečaja tog poduzetnika i to najčešće bez daljnje mogućnosti nastavka poslovanja kroz usvajanje stečajnih planova.

Pravo Komisije za provjeru potpora zastarijeva za 10 godina od dane potpore.

Na prijedlog neke države članice, Vijeće može jednoglasno odlučiti da se, ako iznimne okolnosti opravdavaju takvu odluku, potpora koju ta država odobrava ili namjerava odobriti smatra sukladnom unutarnjem tržištu. Ako je Komisija u pogledu te potpore već pokrenula postupak povrata činjenica da je dotična država uputila svoj prijedlog Vijeću imat će za posljedicu privremenu obustavu tog postupka, dok Vijeće ne objavi svoj stav. No, ako Vijeće, u roku od tri mjeseca od podnošenja tog prijedloga, ne objavi svoj stav, o predmetu odlučuje Komisija.

6. EU I DRŽAVNE POTPORE U RH

Potpisivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska je među brojnim obvezama preuzela i obveze državnih potpora. Tako je u članku 70. SSP –a, kao i u Planu provedbe SSP-a, navedeno da Hrvatska mora osnovati neovisno operativno tijelo za nadzor i provedbu državnih potpora. Posao tog tijela bio bi da upozorava na svaku državnu potporu koja narušava tržišno natjecanje davanjem prednosti nekim poduzećima ili nekim proizvodima.

To će tijelo odobravati programe državnih potpora i naređivati povrat poreza koje su nezakonito dodijeljene. Ono bi također trebalo sastaviti sveobuhvatan popis svih programa potpora i takve programe uskladiti s kriterijima EU u razdoblju od najviše četiri godine od stupanja na snagu SSP-a.

Zakonski temelj tih aktivnosti trebao bi biti Zakon o Državnim potporama. Prema planu provedbe SSP-a, poslovi donošenja Zakona, osnivanja tijela zaduženog za državne potpore te izrada postojećih državnih potpora trebaju se obaviti tijekom godine. Cilj zahtjeva EU postavljenih Hrvatskoj jest da se poveća transparentnost sustava državnih potpora te da se državne potpore usmjeravaju u skladu s ciljevima dogovorenim između zemalja članica EU.

6.1. Uloga komisije u primjeni pravila eu za potpore države za poduzeća

U politici tržišnog natjecanja glavna uloga Parlamenta je kontrola izvršne vlasti. Povjerenik Komisije za tržišno natjecanje nekoliko puta godišnje pojavljuje se pred Odborom za ekonomsku i monetarnu politiku kako bi razjasnio svoju politiku i pojedinačne odluke.

Kada je riječ o izradi zakonodavstva o politici tržišnog natjecanja, Parlament obično sudjeluje samo kroz postupak savjetovanja. Stoga je njegov utjecaj manji u odnosu na utjecaj Komisije i Vijeća.

Parlament je u svojim godišnjim rezolucijama o godišnjem izvješću Europske komisije o politici tržišnog natjecanja nekoliko puta tražio proširenje primjene redovnog zakonodavnog postupka na pravo tržišnog natjecanja.

Parlament i dalje prati razvoj politike tržišnog natjecanja i rad Komisije u tom području. Posebna radna skupina ECON-a za politiku tržišnog natjecanja i godišnje rezolucije Parlamenta o godišnjem izvješću Komisije o politici tržišnog natjecanja pružaju politički doprinos i smjernice za stajalište Parlamenta o suočavanju s izazovima politike tržišnog natjecanja u našem društvu.

6.1. EU fondovi

Europski fondovi ili kraće EU fondovi su financijski instrumenti za provedbe politika Europske Unije u njenim zemljama članicama. Čini ih novac prikupljen od europskih građana koji se u skladu s pravilima i procedurama dodjeljuje za provedbe projekata koji trebaju doprinijeti ključnim politikama EU²⁶.

Jedna od najznačajnijih europskih politika je kohezijska politika koja se financira iz tri glavna fonda: Kohezijskog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda. Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond nazivaju se strukturnim fondovima. U financijskom razdoblju 2014. - 2020. iz proračuna Europske unije za kohezijsku politiku izdvojeno je 367 milijardi eura. Osim fondova kohezijske politike u ovom razdoblju dostupni su Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

Poticanje razvoja putem razvojnih fondova doneseni su zakoni o osnivanju dvaju razvojnih fondova: Fonda za razvoj i zapošljavanje i Fonda za regionalni razvoj RH²⁷.

Fondovi se pretežno financiraju iz državnog proračuna, te prihodima od privatizacije, a mogu se kratkoročno i zaduživati do najviše 25% godišnjeg financijskog plana, a prema odluci Vlade, i više od toga ako se ne ostvare sredstva od privatizacije.

Njihov temeljni cilj jest poticanje razvoja i zapošljavanja. Ali djelatnost tih fondova nije još u potpunosti zaživjela. Fond za regionalni razvoj RH. Djelatnost tog fonda je poticanje razvoja područja pogođenih posljedicama rata, slabo naseljenih područja, područja posebne državne skrbi, otoka...

²⁶ EU fondovi, strukturni fondovi.hr, preuzeto 1. siječnja 2018.

²⁷ NN 107/2001

Sredstva Fonda na tim područjima namijenjena su realizaciji infrastrukturnih i gospodarskih projekata.

Projekti se odabiru na temelju natječaja što ga raspisuje Fond, a na kojem sudjeluju županije s projektima. Konačni odabir projekata obavlja Upravni odbor Fonda. Izabrani se projekti financiraju kreditima čije uvjete određuje Upravni odbor Fonda a moraju biti povoljniji od onih na tržištu kapitala.

Projekti se financiraju kreditima ne lošijim od onih na tržištu kapitala, subvencioniranjem kamata, otkupom obveznica, dodjelom nekretnina i opreme kojima raspolaže RH i bespovratnim potporama.

Prednost u dodjeli sredstava Fonda imat će projekti kojima se otvaraju radna mjesta, koji su tržišno isplativi, izvozno orijentirani, koji se koriste domaćim resursima i zadovoljavaju propise o zaštiti okoliša.

Pet glavnih fondova surađuje na potpori gospodarskom razvoju u svim zemljama EU-a, u skladu s ciljevima strategije Europa 2020:

- Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)
- Europski socijalni fond (ESF)
- Kohezijski fond (CF)
- Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)
- Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF)
-

Svaka regija EU može imati koristi od ERDF-a i ESF-a. Međutim, samo manje razvijene regije mogu dobiti potporu iz Kohezijskog fonda.

7. ZAKLJUČAK

Državnim potporama narušava se načelo nepristrane i slobodne konkurencije, pa one znače ograničenje u funkcioniranju i razvijanju jedinstvenom EU tržišta. Zbog toga je sporazum EZ-a postavio sustav pravila, kojima se članicama dopušta davanje državne potpore u iznimnim slučajevima.

Državne potpore koje narušavaju tržišno natjecanje Europska komisija može zabraniti.

Opće preporuka EU jest da zemlje članice smanjuju obujam državnih potpora do 2003-e godine, te da ih preusmjeravaju na horizontalne ciljeve. Takva opredijeljenost EU prema državnim potporama, u budućnosti će uvelike određivati i hrvatsku politiku prema državnim potporama.

Kako bi se lakše ocijenilo stanje državnih potpora u Hrvatskoj s obzirom na zahtjeve EU, u prethodnom smo tekstu pokušali sistematizirati državne potpore prema podjeli koja se primjenjuje u EU.

Dakle, sve državne potpore koje se koriste u Hrvatskoj razvrstane su u tri skupine:

- Sektorske
- Horizontalne
- Regionalne

Tijekom 2002-e godine, planirana je i znatna aktivnost HZZ-a u subvencioniranju novog zapošljavanja. Regionalne mjere uglavnom se odnose na poticanje razvoja posebne državne skrbi, poreznim povlasticama, te povoljnijim kreditima i jamstvima HBOR-a.

Važnom aktivnosti novoosnovanog Fonda za regionalni razvoj pomagat će se razvoj većeg broja nerazvijenih područja u RH. Na snazi su i zakonska rješenja o poticanju razvoja otoka i brdsko-planinskih područja, no još uvijek ima dosta birokratskih prepreka u njihovoj operacionalizaciji. I konačno valja upozoriti da je iznos državnih potpora u Hrvatskoj velik. Samo su subvencije iz državnog proračuna 2000. godine iznosile 2,4 BDP-a.

Usporedbe radi, svi oblici državnih potpora iste godine u zemljama EU iznosili su 0,9 % BDP-a (odnosno, od 0,46 do 1,44 % u pojedinim zemljama članicama), uz zahtjev, za njihovim daljnjim smanjivanjem do 2003-e godine. Dakle, samo subvencije iz državnog proračuna u Hrvatskoj dva su i pol puta veće od ukupnih državnih potpora (subvencija, povoljnih kredita, poreznih poticaja, i sl.)

U zemljama članicama EU-a. Zato valja očekivati da će EU od Hrvatske zahtijevati da smanji izdvajanja za državne potpore, i da ih preusmjeri u korist horizontalnih ciljeva, a na štetu sektorskih i „ad hoc“ potpora.

Zahtjev EU da se u Hrvatskoj osnuje neovisno tijelo za nadzor i provedbu državnih potpora povećalo bi transparentnost sustava državnih potpora, čime bi praćenje, analiza i državna politika prema potporama bile bitno olakšane.

Hrvatska će, dakle, i dalje moći davati državne potpore, ali će ih postupno morati usklađivati sa zahtjevima EU. Prvi korak, u tom procesu jest provedba odredaba, SSP-a, koja se treba obaviti, tijekom 2002-e godine, ga čime bi sustav potpora, ostao mnogo transparentniji.

LITERATURA

1. Buelens, C. Meikeljohn, R., & Johnson, M. (2007). The economic analysis of state aid: Some open questions (No. 286). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission
2. Europska komisija (2006.): Okvir Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije: raspoloživo na: goo.gl/Mjku7T
3. European Commission, 1999, European Economy – State Aid in A Single Market, No. 3. Bruxelles: European Commission
4. Smjernice za ocjenu vertikalnih koncentracija primjenom Uredbe Vijeća br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (SL C 265, 18.10.2008.)
5. Smjernice za ocjene horizontalnih koncentracija primjenom Uredbe Vijeća br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (SLC 31, 5.2.2004.)
6. Smjernice za vertikalna ograničenja (SL C 130/1, 19.5.2010.)
7. Smjernice za primjenu članka 101. Ugovora o funkcioniranju EU na horizontalne sporazume o suradnji (SL C 11/1, 14.1.2011.)
8. Christoffer C. Erikssen, The European Constitution, Welfare States and Democracy, The four freedoms vs national
9. AZTN, (2013)., godišnje izvješće o državnim potporama za 2012. godinu
10. AZTN, (2010)., godišnje izvješće o državnim potporama za 2010. godinu
11. Ksener- Škreb, M., Pleše, I., & Mikić, M. (2003). Državne potpore poduzećima U Hrvatskoj 2001. godine. Financijska teorija i praksa, 27(3), 287-330.
12. Kaufman D., (2003.): Ustrojavanje novog sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj, Samardžija, V., Državne potpore i europske integracije, iskustva za Hrvatsku, Zagreb, str. 103-121.
13. Ksener- Škreb, M., Jović, I. (2011). Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj. News letter, br, 5, 4-5.
14. Narodne novine (2003.), Zakon o državnim potporama, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 47, 43
15. Vidović (2015.): Analiza državnih potpora Europskoj uniji s osvrtom na gospodarski rast, Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku, (2), 69-84.
16. Besley, T. and Seabright, I.P., 1999. „State Aid“. Economic Policy, 28(9), 14-53.
17. Vilim Gorenc, Riječnik trgovačkog prava, Masmedia, 1997.
18. Pravilnik o dostavi prijedloga državnih potpora i podataka o državnim potporama (NN, broj 99/2013)
19. Ugovor o funkcioniranju EU, članak 107., 108. i 109.
20. Uredba Komisije (EZ-a) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ-a) broj 659/1999 kojom se određuju detaljna pravila primjene čl. 93. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (SL L 140, 30. 4. 2004.)
21. Smjernice za nacionalne regionalne potpore za 2014.– 2020.; objavljene u Službenom listu Europske unije od 23. srpnja 2013.; na snazi od 1. srpnja 2014
22. Council Regulation No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 (now Art.108) of the EC Treaty; Official Journal L 83/1; 27/03/1999; str 1 -9 (s kasnijim izmjenama)

23. Commission Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty; Official Journal L 140; 30/04/2004; str. 1 – 34.
24. Jović, I., Kesner-Škreb, M. (2012). Reforma Državnih potpora u Hrvatskoj, Pridruživanje hrvatske Europskoj uniji, Svezak, 4, 242.
25. Friganović, M.(2014.): „Državne potpore i način ostvarivanja poreznih olakšica – potpora male vrijednosti“, Zagreb

WEB STRANICE

1. Europska komisija – državne potpore:
2. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
3. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja: www.aztn.hr Prijevod – državne potpore: <http://www.mvep.hr/pre/default.aspx?p=08.60>
4. European Commission, 2002. Report to the Seville European Council (online). Available from: <http://europa.eu.int/comm/sevillecouncil/indexen.html>
5. European Commission, „Competition policy and the spillover of the financial crisis to the real economy, accessed 27 August 2012. : taking action“ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
6. Vlada RH (2014): Odluka o donošenju smjernica državnih potpora za razdoblje 2015.-2017, str. 1-13, raspoloživo na: <https://goo.gl/5yVUdX>
7. Ministarstvo financija RH (2017.): Godišnje izvješće o državnim potporama za 2015. godinu, raspoloživo na: <https://goo.gl/YNxX1W>

POPIS TABLICA

Tablica 1. Potpore prema instrumentima dodjele u 2019. godini (u milijunima kuna).....	6
Tablica 2. Ukupne potpore i potpore poljoprivredi i ribarstvu od 2017. do 2019.....	10
Tablica 3. Potpore industriji i uslugama za razdoblje od 2017. do 2019. godine.....	10
Tablica 4. Horizontalne potpore u „užem smislu“ za razdoblje od 2017. Do 2019. godine(bez regionalnih potpora i potpora na lokalnoj razini).....	12
Tablica 5. Sektorske potpore za razdoblje od 2017. do 2019. godine.....	15
Tablica 6. Potpore prema kategorijama u razdoblju od 2017. do 2019. godine.....	17