ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA I NJIHOVIH UČINAKA NA HRVATSKO GOSPODARSTVO U OKVIRU INDUSTRIJSKE POLITIKE EU

Vukorepa, Anamarija

Undergraduate thesis / Završni rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:008273

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET SPLIT

ZAVRŠNI RAD

ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA I NJIHOVIH UČINAKA NA HRVATSKO GOSPODARSTVO U OKVIRU INDUSTRIJSKE POLITIKE EU

Mentor:

doc.dr.sc. Lana Kordić

Student:

Anamarija Vukorepa

Split, rujan 2017.

SADRŽAJ:

1. UVOD 3
1.1. Definiranje problema istraživanja 3
1.2. Ciljevi rada 3
1.3. Metode rada 3
1.4. Struktura rada 4
2. INDUSTRIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE 4
2.1. Osnovna obilježja industrijske politike EU 4
2.2. Definicija i odrednice pojma državnih potpora 6
2.3. Kategorizacija državnih potpora prema vrsti, namjeni te instrumentima 8
2.3.1. Državne potpore prema vrsti 8
2.3.2. Državne potpore prema namjeni 8
2.3.3. Državne potpore temeljene na uredbama 9
2.3.4. Državne potpore prema instrumentima 10
2.4. Akcijski plan za državne potpore 11
2.4.1. Manje ali bolje ciljane državne potpore 12
2.4.2. Rafinirani ekonomski pristup 13
2.4.3. Procjena državnih potpora 13
2.4.4. Dijeljenje odgovornosti između Europske Unije i zemalja članica 14
2.5. Modernizacija sustava državnih potpora 18
3. ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ ... 19
3.1. Stanje i politika državnih popora u Republici Hrvatskoj 19
3.2. Pregled državnih potpora u razdoblju prije pristupanja RH u EU 20
3.3. Stanje državnih potpora u Republici Hrvatskoj od uključenja EU 22
3.3.1. Državne potpore dodijeljene industriji i uslugama 24
3.3.2. Državne potpore dodjeljivane industriji i uslugma po statističkim regijama 27
3.4. Usporedba stanja državnih potpora između RH i EU 28
4.IZAZOVI RESTRUKTURIRANJA INDUSTRIJSKE POLITIKE RH.. 29
4.1. Utjecaj državnih potpora na gospodarstvo 30
4.2. Reforma državnih potpora RH na temelju smjernica EU 34
4.3. Temeljni izazovi politike državnih potpora 36

5. ZAKLJUČAK 39
LITERATURA 41
POPIS SLIKA 44
SAŽETAK 44
SUMMARY 45

1. UVOD

1.1.Definiranje problema istraživanja

Državne potpore, kao sastavni dio industrijske politike te kao mjera kojom država ostvaruje utjecaj na gospodarske subjekte i grane, predmet su određenih reformi vezanih za uklapanje hrvatske industrijske politike u okvire Europske Unije (EU). U vremenu prije učlanjenja u EU, potpore dodjeljivane u Republici Hrvatskoj (RH) bile su sektorske: s ciljem održavanja na životu "zalazećih industrija". Izazovi prelaska na dominantno horizontalne potpore su veliki. Državne potpore su područje ekonomske politike koje vjerovatno najtransparentnije odražava drugoročnu gospodarsku strategiju neke zemlje, te iz toga proizlazi njihova bitnost te zahtjev za analizom njihova stanja.

1.2.Ciljevi rada

Cilj rada je teoretski izlučiti i sumirati literaturu na temu državnih potpora, usporediti politiku državnih potpora RH prije i za vrijeme članstva u EU, prikazati zahtjeve te provedene reforme na ovom planu industrijske politike te utvrditi strukturu potpora i analizirati njihovu poveznicu s rastom gospodarstva. Nadalje, cilj je ispitati izazove restrukturiranja za usklađivanje s industrijskom politikom EU te u tu svrhu odrediti jesu li načini, količina te ciljevi trošenja državnih sredstava putem državnih pomoći zaista opravdani.

1.3.Metode rada

Temelj za izradu rada pružili su različiti izvori podataka sačinjeni od: udžbenika, knjiga, međunarodnih publikacija, domaćih i međunarodnih statističkih podataka, istraživanja i analize, internet stranice te interni podatci Ministarstva financija te Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. U istraživanju su primijenjene standardne kvalitativne istraživačke metode, prvenstveno: metoda deskriptivne analize, metoda komparativne analize, metoda

eksplikativne analize, metoda modeliranja, induktivna medota, deduktivna metoda, te metoda sinteze i kompilacije.

1.4. Struktura rada

Prvi dio rada odnosi se na uvod. Drugi dio rada daje osnovne definicije te podjele državnih potpora kao i osnovne postavke industrijske, odnosno politike državnih potpora EU te uvjete i načine dodjele državnih potpora.Treći dio rada sažima stanje politike državnih potpora u RH prije i za vrijeme članstva u EU. Navedeno se analizira u svrhu razumijevanja i upotpunjavanja ključnog, četvrtog dijela rada, koji se bavi izazovima restrukturiranja industrijske politike RH u sferi državnih potpora - zbog potrebitog usklađivanja domaće politike s politikama EU.

Peti dio odnosi se na zaključak čime se sumiraju sve prednosti i nedostatci, te prilike i neprilike koje obilježavaju domaći sustav državnih potpora.

2. INDUSTRIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

2.1. Osnovna obilježja industrijske politike EU

Putem Stragije Europa 2020. (2010.), desetogodišnjeg plana usmjerenog na rast i zapošljavanje, EU postavlja i smjernice za provođenje ekonomskih poltika, pa tako i industrijske te politike državnih potpora, pri čemu sposobnost država članica da provedu potrebne reforme na nacionalnoj razini u cilju poticanja rasta, u najvećoj mjeri određuje uspješnost Strategije.[1] Ostvarenjem zadanih ciljeva, kako ona naglašava, u svakoj državi članici EU bi se postigli viši stupnjevi zaposlenosti, proizvodnosti i socijalne kohezije. U tu je svrhu potrebno usmjeriti se na uređenje i održanje jedinstvenog unutarnjeg tržišta kojeg se, prvenstveno pomoću nadzora nad državnim potporama, može zaštiti od nepoštenog tržišnog natjecanja što je temeljna zapreka njegovom nesmetanom razvoju i uopće funckioniranju.

[1] Europa 2020 kao strategija Europske unije slijedi Lisabonsku strategiju (poznatiju kao Lisabonska agenda ili proces) koja je predstavljala strateški razvojni plan Europske unije za razdoblje 2000. do 2010. godine.

Jedna od najčešće rabljenih definicija, ona Packa i Saggija (2006.), industrijsku politiku opisuje kao "bilo kakav tip selektivne državne intervencije ili politike kojom se pokušava utjecati na strukturu proizvodnje u korist sektora od kojih se očekuju veći izgledi za ekonomski rast koji se ne bi dogodio u slučaju odsutnosti takve intervencije u tržišnoj ravnoteži". Prema Europskoj Komisiji (Komisija/EK, 2010.), na razini EU, industrijska politika je definirana kao svaka intervencija koja ima utjecaj na troškove, cijene i inovativnu konkurenciju industrije ili sektorske politike fokusirane na inoviranje performansi individualnih sektora. Prema tome, industrijska politka uključuje i horizontalne i sektorske tj vertikalne mjere.

Državne potpore čine jednu od sastavnih mjera industrijske politike te su jedan od načina kojima država ostvaruje utjecaj na tržišni položaj pojedinih poduzeća, gospodarskih grana i na opću konkurentnost zemlje. Komisija (2013.) je državnu potporu definirala kao "korist u bilo kojem obliku dodijeljenu na selektivnoj bazi poduzetnicima od nacionalnih javnih autoriteta". Osnovne odredbe o državnim potporama u EU trenutno su sadržane u člancima 107., 108. i 109. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (UEFU), odnosno bivšim člancima 87., 88. i 89. Ugovora o EZ-u. Prema njima, temeljni cilj integriranja EU je funkconiranje i održavanje jedinstvenog tržišta, a osnova za to je upravo nadzor sustava državnih potpora, čime se osigurava sposobnost svakog poduzetnika za tržišno natjecanje pod jednakim uvjetima bez obzira gdje djeluju, pružanje zaštite od međusobnog natjecanja članica u subvencioniranju što je i na njihovu i na štetu općih europskih interesa. Državne potpore su dakle uređene nadnacionalnim sustavom kontrole koji obuhvaća sve zemlje članice EU, centraliziranim u Komisiju, koja preko nadležnih nacionalnih tijela uspostavlja definiciju, kategorizaciju, regulativu te smjernice državnih potpora. Europski sistem kontrole, kako napominju Buelens et al. (2007.), baziran je na dogovorenoj garnituri fundamentalnih principa čvrsto usidrenih u ugovore (danas UEFU), te čini bitan doprinos osiguravajući da koristi od ekonomskog integriranja i očuvanja zajedničkog tržišta, zaista i budu ostvarene. Kad zemlja postane članica EU, UEFU se u potpunosti se primjenjuje i uklapa u nacionalno pravo, što ima za posljedicu da se ovlasti i nadležnosti nacionalnih vlasti moraju prilagoditi novim uvjetima. Kamaris (2012.) stoga definira razlike u ovlastima između Komisije i nacionalih autoriteta. Naime, Komisija donosi Okvire, Kodekse, Komunikacije, Smjernice i Obavijesti koji sadrže pravila koja će se primjenjivati pri odlučivanju o usklađenosti mjera cilja s UEFU-om. Ti se instrumenti obično nazivaju "mekim zakonom" (*soft law*), za razliku od Odluke Komisije, koja predstavlja zakonodavstvo, te Mišljenja ili Preporuke Komisije, koje su pravni akti.

Nacionalne institucije država članica ne moraju slijediti *soft law* stajališta Komisije o provođenju politike popora. Obvezale su se, međutim, slijediti i u potpunosti primjenjivati pravo EU-a, zbog supremacije prava EU-a nad nacionalnim pravom.

U RH, državne potpore su uređene Zakonom o državnim potporama, a odrednice politike državnih potpora su objavljene kao službene Smjernice politike državnih potpora u razdoblju 2014.-2015. (2014.) od strane Vlade RH. Formirane su na temelju svih zahtjeva i usmjerenja postavljenim od strane Komisije i za današnje vrijeme relevantnih ciljeva danih Strategijom Europa 2020., odnosno Akcijskim Planom za državne potpore (2005.), te Priopćenjem o modernizaciji europskog sustava potpora (EK, 2012.) kao prijedlozima reforme politike državnih potpora EU. O svemu navedenom govori se u daljnjem tekstu.

2.2. Definicija i odrednice pojma državnih potpora

Budući da je ekonomska politika RH pod kapom EU, tako je u skladu s 2. člankom Zakona o državnim potporama (ZDP, Narodne Novine/NN 47/2014), državna potpora "stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica EU, u skladu s člankom 107. UEFU.

Da bi se neka mjera ekonomske politike smatrala državnom potporom, prema Ministarstvu Financija (2015.) moraju biti ispunjena četiri kriterija: kriterij ekonomske prednosti, državnih sredstava, selektivnosti potpore te kriterij utjecaja na tržišno natjecanje i trgovinu između RH i EU.

Dakle da bi se mjera smatrala državnom potporom ona prije svega podrazumijeva postavljanje pojedinog ili više gospodarskih subjekata u povlašteniji položaj u odnosu na konkurenciju. Bitno je da se takva prednost ne bi mogla ostvariti iz redovnog poslovanja subjekta, već samo uz državnu pomoć. U svrhu određivanja je li mjera državna potpora ili ne, u ovom smislu, potrebno je utvrditi u kojem bi opsegu poslovni subjekt dodijeljena sredstva mogao nabaviti na tržištu kapitala, odnosno nabaviti po povoljnijoj cijeni od tržišne.

Kriterij državnih sredstava podrazumijeva državnu potporu kao mjeru koja uključuje sredstva dodijeljena iz državnog proračuna, proračuna županija, gradova i općina, fondova i pravnih

osoba u vlasništvu države. U ovo su uključeni izravni proračunski izdatci te manji odnosno neostvareni proračunski primitci uzrokovani dodjelom potpore, primjerice umanjenjem poreza ili otpisom potraživanja.

Kriterijem selektivnosti, državne potpore se razlikuju od općih mjera ekonomske politike koje se odnose na sve domaće gospodarske subjekte i sektore.[2] Ovim kriterijem se navodi kako dodjela potpore dovodi određene poslovne subjekte, sektore ili regije u povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurenciju. O selektivnosti se može raditi i kada se prilikom dodjele potpore davatelj vodi diskrecijskim pravom odlučivanja. U slučaju da se mjere primjenjuju na sve poduzetnike i proizvodnju svih proizvoda u zemlji, one se izuzimaju iz definicije državne potpore. U svakom suprotnom slučaju, mjera jest državna potpora.

Što se tiče utjecaja na tržišno natjecanje i tgovinu zmeđu RH i EU temeljem ZDP-a, a na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP, 2001.) i kao što je naložio UEFU, zabranjena je dodjela potpora koje na bilo koji način mogu izmijeniti trgovinske odnose između RH i EU. Istaknuto je da nije odlučujuće bavi li se primatelj državne potpore izvozom ili ne, jer je utjecaj na trgovinu svakako prisutan. Dodjelom potpore domaćem subjektu, inozemnim se poduzetnicima umanjuju aktivnosti na mjerodavnom tržištu. Sve mjere koje kumulativno ispunjavaju četiri navedena kriterija se smatraju državnim potporama.

Ministarstvo Financija ističe da UFEU ipak navodi vrste potpora koje su spojive s unutarnjim tržištem, koje se dakle mogu slobodno dodjeljivati bez ikakvih posebnih postupaka za njihovu ocjenu i odobrenje od strane Komisije. Radi se o potporama socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na podrijetlo predmetnih proizvoda, te u potporama u svrsi otklanjanja šteta nastalih zbog prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja.

[2] Npr: ulaganja u infrastrukturu nisu državna potpora jer su na usluzi čitavom društvu, dok npr financiranje infrastrukturnih projekata po modelu javno-privatnog partnerstva može biti potpora ukoliko je privatni partner ili krajnji korisnik stavljen u bolji položaj od konkurencije. Također porezna politika koja se primjenjuje na čitavo gospodarstvo nije državna potpora, dok se umanjenja poreza određenim subjektima ili izuzimanje od obveze plaćanja poreza smatraju državnom potporom. (Ministarsvo financija, 2015.)

2.3.Kategorizacija državnih potpora prema vrsti, namjeni te instrumentima

Državne potpore možemo razvrstati u tri različite kategorije, pri čemu se razlikuju državne potpore prema vrsti, državne potpore prema namjeni te državne potpore prema instrumentima. Ovu kategorizaciju uređuje ZDP, prema nahođenju Komisije kako slijedi u daljnjem tekstu.

2.3.1. Državne potpore prema vrsti

Kako navodi ZDP (NN, 47/2014), državne potpore prema vrsti podijeljene su na programe državnih potpora i pojedinačne potpore. Programom državnih potpora se dodjeljuju pojedinačne državne potpore unaprijed neodređenim korisnicima ili jednom/više korisnika na neodređeno vrijeme i/ili u neodređenom iznosu, što vrijedi za potpore koje nisu unaprijed vezane uz neki određeni projekt. Pojedinačna državna potpora je svaka koja nije dodjeljena temeljem programa državne potpore te ima obvezu dodatnog odobravanja pri dodjeljivanju.

2.3.2. Državne potpore prema namjeni

Prema Ministarstvu Financija (2017.), prema namjeni državne potpore su usmjerene na dva sektora: potpore za poljoprivredu i ribarstvo, te potpore za industriju i usluge. Potonje su svrstane u nekoliko kategorija prema obliku: horizontalne potpore koje obuhvaćaju regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini, horizontalne potpore u užem smislu, te sektorske potpore.

Svrha regionalnih potpora jest podržavanje gospodarskog razvoja i kreiranje radnih mjesta, te se one dodjeljuju područjima s niskim životnim standardom ili visokom stopom nezaposlenosti. Dodjeljuju se područjima koja odgovaraju prostornim jedinicama za statistiku 2. razine i imaju BDP per capita niži od 75 posto prosjeka zemalja članica EU, mjerenog parametrima kupovne moći.

Horizontalne potpore u užem smislu obuhvaćaju sve potpore usmjerene u istraživanje i razvoj, inovacije, zaštitu okoliša i očuvanje energije, mala i srednja poduzeća, sanaciju i restrukturiranje kroz programe državnih potpora, poticanje zapošljavanja i usavršavanja te u

kulturu i zaštitu baštine, podupiranje pristupa financiranju u krizi i potpore za razvoj širokopojasnih mreža. Mogu se karakterizirati kao potpore koje stvaraju neizravne koristi za svaki subjekt unutar gospodarstva.

Sektorske potpore su namijenjene određenim sektorima: potpore za proizvodnju čelika, promet, brodogradnju, turizam, radiotelevizijsko emitiranje, sanaciju i restrukturiranje pojedinačnih poduzetnika u teškoćama, te potpore ostalm djelatnostima. Karakteriziramo ih kao potpore koje daju izravnu korist pojedinom gospodarskom subjektu ili sektoru.

Prema Komisiji i mišljenjima brojnih autora, ove dvije kategorije državnih potpora nemaju isti učinak na tržišno natjecanje. Mjere horizontalne prirode usmjerene ostvarenju općeželjenog cilja mogu predstavljati pozitivan instrument ostvarenja državnih gospodarskih programa, dok one namijenjene jednom određenom sektoru industrije mogu predstavljati, i često jesu, značajno narušavanje tržišne utakmice te bi se, kao takve, trebale izbjegavati. To podrazumijeva i obvezno izbjegavanje dodjeljivanja "loših" državnih potpora, tj svake potpore koja poduzetniku ne daje pravi poticaj, već samo istiskuje privatne investicije i održava na životu neučinkovite i neodržive poduzetnike.

2.3.3. Državne potpore temeljene na uredbama

Uz horizontalne, sektorske i regionalne potpore postoje i one potpore čija se dopuštenost temelji na uredbama. Među tri najvažnije ubrajaju se o Uredba o De minimis potporama, Opća uredba o skupnim izuzećima (GBER Uredba) te Usluge od općeg interesa (SGEI).

Uredba Komisije o primjeni članaka 107. i 108. UEFU na de minimis potpore (EK, 1407/2013) definira de minimis potpore kao potpore male vrijednosti koje pripadaju kategoriji bespovratnih potpora kao oblika državne pomoći određenom poduzetniku ili sektoru. Osnovna karakteristika de minimis potpora je da nemaju učinak narušavanja tržišnog natjecanja. Ne smatraju se potporama u smislu propisa o državnim potporama iako predstavljaju proračunski trošak, budući su malog iznosa u globalu ograničenog na 200,000 eura u kunskoj protuvrijednosti u 3 godine. Ne uključuju se u podatke o ukupno dodijeljenim potporama, međutim uključene su u sva izvješća o potprama, budući se za njih izdvoje značajna proračunska sredstva. Potpore male vrijednosti poduzetnicima dodjeljuju tijela

državne uprave i jedinice lokalne i regionalne samouprave te samostalno odlučuju za koje će ih namjene dodjeljivati .

Usluge od općeg interesa, prema Odluci Komisije[3] (2012/21/EU.) predstavljaju vrstu usluga kod kojih država osigurava kontinuitet njihove ponude, kvalitetu te povoljne cijene, kako bi bile svima dostupne. EU naglašava važnost ove vrste usluga za postizanje teritorijalne i socijalne kohezije unutar EU. SGEI se podupiru kroz naknade, i to koje ne smiju premašiti iznos koji je neophodan za pokrivanje neto troškova koji su nastali prilikom izvršavanja obveze pružanja usluga, uključujući razumnu dobit – odnosno maksimalno 15 milijuna eura. Obuhvaćaju raznovrsne usluge, kao što su primjerice usluge transportnom, audiovizualnom, energetskom i telekomunikacijskom sektoru, poštanskom sektoru te usluge gospodarenja otpadom, usluge u području obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi.

Uredbom Komisije o općem skupnom izuzeću (EZ, 800/2008), određene se vrste potpora proglašavaju sukladnima sa zajedničkim tržištem te je za njih ukinuta obveza prethodne prijave Europskoj Komisiji, te se smatraju automatski dopuštenima. Ipak, Komisija te potpore nadzire i kontinuirano provjerava da li i dalje pripadaju u neku od propisanih skupina. Primjer ove vrste potpore je ulaganje u kulturu i očuvanje baštine – izgradnja ili nadogradnja kulurne infrastrukture, ulaganje za operativne potpore itd.

2.3.4. Državne potpore prema instrumentima

Krajnja financijska korist gospodarskom subjektu koji je korisnik državne potpore ovisi o instrumentu tj obliku u kojem je potpora data. Kako sumira Kaufman (2003.), kategorije potpora po instrumentima su označene slovima A,B,C,D, iza kojih 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.

Grupa A obuhvaća potpore koje su u potpunosti prenesene korisniku, tj. udio državne potpore[4] je jednak kapitalnoj vrijednosti potpore. Tako A1 predstavlja potporu dodijeljenu

[3] Odluka Komisije o primjeni članka 106. stavka 2. UEFU na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa.
[4] Korist sadržana u nominalnom iznosu koju korisnik potpore prima besplatno ili po cijeni nižoj od tržšne.

putem proračuna, a A2 putem poreznog i socijalnog (mirovinskog i zdravstvenog) sustava. Intrumenti kategorije A su: poticaji te davanja jednaka poticajima[5], subvencije kamata, porezni krediti i ostale porezne mjere gdje korist ne ovisi o postojanju porezne obveze (ako je iznos poreznog potraživanja viši od dospjele porezne obveze, razlika se isplaćuje korisniku), zatim porezne olakšice, izuzimanja i umanjenja poreza te smanjenja socijalnih doprinosa (mirovinskih, zdravstvenih itd.).

Grupu B sačinjava posebna kategorija B1 koja podrazumijeva državno sudjelovanje u temeljnom kapitalu u bilo kojem obliku uključujući i pretvaranje duga (potraživanja) u udio u temeljnom kapitalu. Nužno je odrediti je li državno sudjelovanje u temeljnom kapitalu zaista državna potpora korisniku ili puko usključivanje države u gospodarsku aktivnost i djelovanje poput privatnih ulagača pod uobičajenim tržišnim okolnostima.

Kategorija C sadržava transfere u kojima je udio državne potpore jednak uštedi u iznosu kamata korisniku tijekom razdoblja u kojem mu je preneseni kapital na raspolaganju. Financijski transferi imaju oblik zajmova danih pod povoljnijim uvjetima od onih tržišnih, predujmova povrativih u slučaju uspjeha (C1) i poreznih otpisa (C2).

Kategorija D obuhvaća jamstva izražena u nominalnim iznosima koji se jamče te se označava kao D1, a udio državne potpore (D1A) je uobičajeno mnogo niži od nominalnog iznosa. No, ukoliko su na temelju jamstva podneseni gubici, ukupni gubitak, umanjen za plaćene premije uključuje se u D1A budući da se može smatrati konačnim transferom korisniku. Nominalne vrijednosti u jamstava se prikazuju pod D1 kao indicija mogućih obveza, u koje spadaju iznosi pokriveni jamstvima (D1) i gubici na temelju jamstava, umanjeni za plaćene premije (D1A).

2.4.Akcijski plan za državne potpore

Državne potpore EU su prošle kroz brojne i važne izmjene posljednih godina te se predviđaju i daljne reforme. Europska Komisija je 2005. godine objavila Akcijski plan za državne potpore (u daljnjem tekstu Akcijski plan/Plan). Usvojen je u cilju unaprijeđivanja učinkovitosti, transparentnosti, vjerodostojnosti i predvidivosti sustava državnih potpora te njime Komisija predviđa temeljitu modernizaciju pravila važećih za europske potpore na bazi

[5] Npr. prodaja ili najam nekretnina u javnom vlasništvu po cijeni nižoj od tržišne.

četiri grupe ciljeva: 1) manje, ali bolje ciljane državne potpore, 2) rafinirani ekonomski pristup, 3) efektivnije procedure i primjene te veći stupanj predvidljivosti i transparentnosti, 4) dijeljenje odgovornosti među Komisijom i zemljama članicama. Akcijski plan postavlja ključne prioritete pri provođenju politike potpora. Radi se o ciljanju inovacija i istraživanja i razvoja za jačanje društva znanja, stvaranju bolje poslovne klime i poticanje poduzetništva. Ključna su potom ulaganja u ljudski kapital, visoka kvaliteta usluga od općeg gospodarskog interesa, bolje određivanje prioriteta kroz pojednostavnjenje i konsolidaciju i usmjerena politika regionalnih potpora. Poticanje ekološki održive budućnosti te uspostava suvremenih prometnih, energetskih i informacijskih i komunikacijskih tehnologijskih infrastruktura također ulaze u skupinu prioritetnih ciljeva. Što se tiče moderniziranja prakse i postupaka državnih potpora, Akcijski plan naglašava: bolje upravljanje kao zajedničku odgovornost s državama članicama, manje birokracije i kvalitetnije provođenje i praćenje, prilagodbu proceduralnih pravila proširenoj EU te iscrpan pregled dokumenata uz utvrđivanje i vrednovanje prakse za unaprjeđenja u budućnosti.

2.4.1. Manje ali bolje ciljane državne potpore

Iako su državne potpore UEFU-om, u načelu, proglašene nespojivima s unutarnjim tržištem EU, za određene ciljeve njihova dodjela je dopuštena i smatraju se prihvatljivima. Prema Akijskom planu (2005.) osnovno načelo za dodjelu takvih "dopuštenih" državnih potpora jest, "manje, ali bolje ciljane" (*"less but better targeted"*). Prema tom načelu Akcijskog plana, temeljni cilj nadnacionalne politike potpora jest potaknuti zemlje članice EU na smanjivanje ukupnih iznosa državnih potpora. Istovremeno Plan naglašava potrebu povećanja udjela sredstava izdvojenih za horizontalne ciljeve od zajedničkog ineresa, a u cilju stvaranja poticajnih efekata koji bi ubrzali gospodarski rast. Važnost preciznog ciljanja potpora, kako naglašava Okvir Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije (EK, 2006/C 323/01), leži u objašnjenju da bi precizno određene potpore za cilj imale stvaranje poticajnih efekata.[6] S druge strane, Okvir također naglašava da potpore mogu iskriviti tržište na način da stvore ili ojačaju koncentraciju tržišne moći, zadržavajući neefikasnu tržišnu strukturu, ili još važnije, umanje poticaj poduzećima kojima potpore nisu dodjeljivane da istražuju i inoviraju.

[6] Da bi predočila takav efekt, zemlja članica mora iznijeti dokaze koji potvrđuju da je određena potpora dovela do povećanja veličine ili djelokruga projekata ili da je izazvala rast ukupne potrošnje podupirano područje.

Zato se, kako sumira Pavlović (2016.) državne potpore nastoji što više usmjeravati u horizontalne, a što manje u sektorske ciljeve, budući da sektorske potpore narušavaju tržišno natjecanje i iskrivljuju konkurenciju jer tržište nagrađuje uspješnija poduzeća, pa ona s umjetnom konkurentskom prednošću mogu umanjiti opću europsku konkurentnost. S druge strane, poželjnije su horizontalne potpore zbog svoje podjednake namijenjenosti svim sudionicima na tržištu.

2.4.2. Rafinirani ekonomski pristup

Potpuni izraz "rafiniranog ekonomskog pristupa" se pronalazi u već spomenutom Okviru (2006/C 323/01). Točnije, Okvir upućuje na to da se radi o upotrebi preciznijeg ekonomskog pristupa kao sredstva za osiguranje pravilnije i transparentnije procjene narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine povezane s mjerama državnih potpora. Naglašeno je da ovakav pristup također može pomoći u istraživanju razloga zbog kojih tržište po sebi ne postiže željene ciljeve od zajedničkog interesa. Kao posljedicu toga ovakav pristup pomaže i procijeniti koristi od mjera državne potpore u postizanju zajedničkih ciljeva. U dokumentu su izloženi brojni tržišni neuspjesi koji mogu dovesti do suboptimalnih razina istraživanja i razvoja te inovacija, čime se može opravdati potreba za državnim potporama. Za procjenu opsega distorzija uzrokovanih državnim potporama navedeni su brojni kriteriji, poput zatvorenosti tržišta za projekt kojem je data potpora, stupnja diferencijacije proizvoda i troškova povezanih s izlaskom iz prozivodnog procesa.

2.4.3. Procjena državnih potpora

Akcijski Plan (2005.) podcrtava postupak procjene efekata politike državnih popora, baziran na uravnoteživanju pozitivnog utjecaja državne potpore te mogućih popratnih nuspojava, koji ispituje može li se određena potpora smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem. Postupak se naziva testom ravnoteže i sastoji se od tri koraka, od kojih su prva dva povezana s određivanjem pozitivnih efekata državne potpore. Treći se korak bavi procjenom negativnih, antikonkurencijskih efekata u smislu narušavanja trgovine i tržišnog natjecanja i utvrđivanjem konačnog odnosa ravnoteže između pozitivnih i negativnih učinaka.

U prva dva koraka, Komisija ispituje da li je državna potpora usmjerena na točno definirani cilj od zajedničkog interesa (kao što su to npr. rast, zapošljavanje, kohezija, okoliš). Traži se i odgovor na pitanje je li državna potpora dobro osmišljena kako bi mogla pridonijeti ostvarenju tog cilja, odnosno bi li se prijedlogom mjere ostvario cilj uklanjanja tržišnih nedostataka te predstavlja li ta mjera odgovarajući instrument. Postavlja se i pitanje postoji li poticajni učinak, odnosno mijenja li se potporom ponašanje poduzetnika, te pitanje srazmjernosti, odnosno bi li ista promjena ponašanja poduzetnika bila moguća uz manju potporu ili neku drugu mjeru koja manje narušava tržišno natjecanje.

U koraku procjene antikompetitivnih posljedica, Komisija razmatra proceduru koju koriste zemlje članice za odabir korisnika potpore, karakteristike tržišta i korisnika te iznos i tip potpora. Postavljaju se u biti pitanja postoji li narušavanje tržišnog natjecanja i je li učinak na trgovinu ograničen, na način da prevladaju pozitivni učinci. Akcijski Plan ustvrđuje da će - prema funkciji blagostanja - pozitivni i negativni učinci biti uravnoteženi, međutim Buelens et al. (2007.) naglašavaju da Akcijski plan ne specificira na koji se to točno način svi pozitivni i negativni učinci potpora uravnotežuju, odnosno da postoji samo maglovit opis načina na koji će se oni ujednačiti kako bi se utvrdilo je li potpora "u zajedničkom interesu". Komisija zajednički interes izjednačava s ekonomskom učinkovitosti, tj. ukupnim blagostanjem.

Stav EU jest da se potpora može opravdati onda kada je njezina namjera uklanjanje tržišnog neuspjeha. Sektorske potpore smatraju se lošima jer iskrivljuju uvjete tržišta i daju prednost jednom poduzeću na štetu drugih i na taj način smanjuju opće blagostanje, dok horizontalne potpore ispravljaju neuspjehe tržišta i tako pridonose povećanju općeg blagostanja. No, valja naglasiti da do povećanja općeg blagostanja putem potpore dolazi samo ako je efikasnost koja je povećana državnim potporama veća od izravnih i neizravnih troškova primjene potpora.

2.4.4. Dijeljenje odgovornosti između Europske Unije i zemalja članica

Akcijski plan posebno ističe i potrebu za boljom i ciljanijom provedbom i kontrolom državnih potpora dodjeljivanih od strane država članica EU, pri čemu je vrlo bitna uloga nacionalnih država, odnosno njihovih sudova što daje na uvid obvezu strogog pristupa prema nezakonitim potporama i potporama koje nisu usklađene s odredbama UEFU. Akcijski plan naglašava da Komisija, kao nadnacionalno tijelo nadležno za provedbu državnih potpora, ne može

poboljšati pravila i praksu državnih potpora bez učinkovite potpore država članica i njihove pune predanosti u ispunjavanju obveza da prijave i pravilno provode pravila na predviđene potpore. Odnosno, kako su državne potpore regulirane od strane Komisije, države članice su primorane prijaviti sve mjere politike državnih potpora Komisiji i te mjere mogu biti ubrizgane u sustav isključivo nakon odobrenja od strane EK.

Primarna motivacija za nadnacionalnu kontrolu državnih potpora je bila, kako ističu Buelens et al. (2007.), izbjegavanje trgovinskih sporova između zemalja članica i razorno djelujućeg kolektivnog konkuriranja subvencijama. Autori uz to objašnjavaju i efekte državnih potpora, promatrane sa dva različita pola. Naime, ekonomska teorija pokazuje da državne potpore, u prisutnosti tržišnih distorzija, mogu povratiti efikasnost. No također, pokazuje i kako potpore često uvode distorzije u sustav. Takoreći, određene zemlje mogu za primjer pokušati štititi vlastitu proizvodnju kroz izvozne subvencije i putem nižih cijena domaćih proizvoda na inozemnim tržištima zapravo zadržavati inozemnu konkurenciju van svog tržišta u cilju gomilanja profita u domaće gospodarstvo. Rezultat može biti niz odmaznih mjera i protu-subvencioniranja što može biti izvor daljnjem pogoršanju efikasnosti.[7] Uzevši u obzir navedeno, nadnacionalno tijelo je potrebno da bi osiguralo da konkurencija i trgovina ne bivaju remećene.

S rastućom mobilnošću kapitala, praksa dodjeljivanja potpora usmjerenih na privlačenje ili zadržavanje slobodnih investicija je postala široko rasprostranjena i u EU i u ostatku svijeta. Tako Buelens et al. (2007.) navode kako europska kontrola nad državnim potporama može biti promatrana kao mjera limitiranja nadmetanja za kapital između zemalja članica iz brojnih razloga, primjerice zbog nejednake međunarodne raspodjele dohotka, nejednakosti zemalja, neuspješnih nacionalnih vlada i slično.[8]

EU u cilju ima postaviti pravila za državne potpore koja su dovoljno fleksibilna da bi se europska ekonomija mogla nositi sa svjetskim tržištem te da bi se europske firme mogle natjecati sa onim svjetskima, a s druge strane su postavljena pravila dovoljno striktna da bi

[7] Stoga su unutar EU izvozne subvencije zabranjene, dok su subvencije proizvodnji jedine dozvoljene i to u uskom rasponu okolnosti.

[8] Buelens et al. (2007.) to objašnjavaju time što prosperitetnije zemlje i regije imaju veće šanse za privući investicije nego li siromašnije, iz razloga što ograničenja na budžetsku potrošnju prosperitetnijih nisu toliko uska koliko u potonjim. Kontrola potpora bi mogla poboljšavati blagostanje jer ograničava neuspjeh nacionalnih vlada pri dodjeli potpora, uzrokovan što asimetričnim informacijama, što korupcijom ili trećim razlozima.

europska poduzeća ostala efikasna.[9] Glavna uloga Komisije, za što je jedina i nadležna, jest ocijeniti usklađenosti planiranih mjera državnih potpora sa zajedničkim tržištem, prema kriterijima utvrđenima člankom 87. stavcima 2. i 3. Ugovora o EZ-u, dok sudovi Zajednice provode nadzor nad tim mjerama. Naime, sukladno članku 88. stavku 3. Ugovora o EZ-u, država članica ne smije provesti mjeru koja sadrži državnu potporu bez prethodnog odobrenja Komisije (tzv. Klauzula mirovanja): "Komisiju se mora obavijestiti, u vremenu dostatnom kako bi joj se omogućilo da dostavi svoje primjedbe, o svakoj namjeri davanja potpore ili njezinoj izmjeni. Ako smatra da bilo koji od programa dodjele potpora nije u skladu sa zajedničkim tržištem u smislu odredaba iz članka 87., Komisija će bez odgode pokrenuti postupak koji je utvrđen stavkom 2.: "Predmetna država članica ne smije predloženu mjeru provesti sve dok Komisija ne okonča postupak i donese svoju konačnu odluku."

Obavijest Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova, prema Odluci o objavljivanju pravila o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova (NN, 89/2010), navodi da se od zemalja članica očekuje da poduzmu samoprocjenu te da obavijeste Komisiju o svim potporama koje ne zadovoljavaju uvjete postavljene regulacijom skupnih izuzeća. Takve mjere potpora bivaju ispitivane od strane Komisije. Prvi korak je odrediti jesu li smjernice koje je Komisija postavila na njih primjenjive. Kako su smjernice prihvaćene da pokriju većinu tržišnih neuspjeha i ciljeva politike potpora, mjere koje izlaze iz djelokruga smjernica su subjekt vrlo detaljnih pretraga, u kojima je dijelom fokus postavljen na određivanje usmjerenja potpora na značajni tržišni neuspjeh ili drugi cilj politike EU i na prikladnost samog načina dostizanja cilja.

Prema Obavijesti Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova (u NN, 89/2010) nacionalni sudovi interveniraju kada država članica dodijeli potporu bez poštivanja obveze mirovanja (kada potpora nije prijavljena, ili je provođena prije no što ju je Komisija odobrila). U ovom slučaju uloga nacionalnih sudova je štititi prava pojedinaca na koje je utjecalo nezakonito provođenje potpore, te imaju važnu ulogu pri provedbi odluka o povratu potpore. Radi se o slučajevima kada Komisija zaključi da dodijeljena potpora nije u skladu sa zajedničkim tržištem te naloži državi članici da od korisnika potpore vrati potporu koja nije sukladna propisima.

[9] Npr, EU Okvir državnih potpora za istraživanja, razvoj i inovacije, uključuje "labaviju" klauzulu posebno osmišljenu za odobravanje viših razina potpora za I&R no što su inače, ukoliko se pokaže da su se poduzeća van EU okoristila od izdašnijih potpora no što bi to bio slučaj pod pravilima EU.

Za maksimalno iskorištavanje nacionalnih i vlastitih resursa, minimiziranje administrativnog tereta na leđima zemalja članica i poduzeća te za osiguranje barem minimalnog stupnja predvidivosti, odnosno za što kvalitetnije provođenje politike potpora, kako sumiraju Buelens et al. (2007.), Komisija koristi brojne instrumente: de minimis regulaciju, regulaciju za skupna izuzeća i vlastite smjernice i okvire. Njih obrađuje Kamaris (2012.), te navodi da su prva dva subjekt obveznog zakona te mogu biti direktno primjenjivane, dok su smjernice i okviri instrumenti "mekanog zakona" (*soft law*) te predstavljaju vodiče pri provođenju politike potpora, no nemaju zakonsku snagu regulacija i direktiva. Zajednička karakteristika svim ovim instrumentima, sukladno Buelensu et al. (2007.), jest da oni postavljaju kvantitativna ograničenja, u terminima apsolutnih iznosa državnih potpora, ispod kojih su potpore dozvoljene jedino ukoliko su ispunjeni svi potrebni uvjeti. Pravila također mogu postaviti limite na dodjelu popora prema karakteristikama korisnika potpore[10] i mogu se razlikovati ovisino o veličini projekta kojem su date potpore. Ukoliko potpora prelazi limit postavljen relevantnom regulacijom, smjernicama ili okvirima, može biti ili zabranjena ili pak subjekt individualnog obavještavanja i odobravanja.

Komisija primjenjuje dva načina filtriranja državnih pomoći kojima nije potrebno dubinsko ispitivanje: de minimis kvantitativno pravilo koje je, uz par iznimki, oslobođeno obveze obavještavanja za pomoći koje ne prelaze 200,000 eura (za sektor transporta 100,000 eura) za bilo koju tvrtku u trogodišnjem razdoblju. Drugi način podrazumijeva regulaciju skupnih izuzeća u vidu i kvalitativnog i kvantitavnog ograničavanja: kvantitatvnog koje uvijek uključuje maksimalni intezitet potpora a često i limite na ukupne troškove projekta kojem je dodijeljena potpora ili pak limite na apsolutni iznos potpore. Tzv. grupno izuzeće (*block exemption regulations*) je u biti regulativa kojom su određene kategorije državnih potpora proglašene sukladnima sa zajedničkim tržištem, na način da su izuzete od potrebe da zemlje članice za njihovu dodjelu traže dozvolu Komisije.

Na kraju, Buelens et al (2007.) navode tri kategorije potpora koje nisu pod obvezom postupka prijave i odobrenja, a odnose se na: mala i srednja poduzeća, usavršavanje i zapošljavanje, te su za njih članice umjesto *ex ante* prijave, dužne poslati Komisiji sažete deskripcije mjera iz danih kategorija u roku 20 radnih dana nakon što se mjera počela primjenjivati. Ni de minimis potpore ne zahtijevaju prethodnu prijavu, a obilježava ih i nepostojanje obveze slanja ni sažete *ex post* informacije. Osim kada je mjera obuhvaćena Uredbom o skupnom izuzeću,

[10] Buelens et al. (2007.) za primjere navode: limitiranje prema kvalificiranosti MSP-a, moduliranje inteziviteta potpora prema veličini poduzeća ili isključivanje određenih sektora.

okolnost pod kojom se potpora može dodijeliti zakonito i bez odobrenja Komisije postoji u slučaju već dodijeljenih potpora sukladno programima potpora koji su bili na snazi prije pristupanja predmetne države članice EU ili sukladno programima potpora koje je prethodno odobrila Komisija. U svim suprotnim slučajevima, državne potpore moraju biti prijavljivane Komisiji od strane država članica na uvid.

2.5.Modernizacija sustava državnih potpora

Modernizacija politike državnih potpora je izraz koji Komisija, kad god planira reformu pravila o državnim potporama, koristi u horizontalnijem pristupu koji utječe na provedbu svih mjera državne potpore, bez obzira na ekonomske sektore i posebne propise o državnim potporama koji se primjenjuju samo na određene sektore, kako objašnjava Kamaris (2012.). Nadalje, kao najznačajniji paket modernizacije navodi Akcijski plan državnih potpora iz 2005. godine, koji je pokrenuo brojne reforme. U novije vrijeme Komisija je koristila pojam modernizacije u svojoj najavi reformiranja politike državnih potpora EU, temeljene na Priopćenju Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija (Priopćenje, EK, COM/2012/0209) na temu Moderizacije državnih potpora (*State aid moderisation,* Modernizacija). I kod Akcijskog plana i kod Modernizacije, kako Kamaris (2012.) pojašnjava, ne pruža se definicija pojma, već su dati osnovni elementi modernizacije. Racio iza potrebe za modernizacijom, prema Komisiji, jest potreba za preusmjeravanjem na slučajeve koji najviše utječu na unutarnje tržište. U tu svrhu, Modernizacija donosi provedbu pravila i postupaka na jednostavniji i ciljani način, te predlaže još veću koncentraciju na dodjelu potpora horizontalnim ciljevima od zajedičkog interesa.

Po Priopćenju (EK, COM/2012/0209), osnovni zadatak ove reforme jest pronaći način za nositi se s izazovima koji se s jedne strane javljaju u obliku gospodarskog rasta, a s druge u obliku proračunskih ograničenja, čuvajući za sve to vrijeme jedinstveno tržište. Priopćenje sadrži ključne razloge i ciljeve modernizacije sustava potpora. Kako ono objašnjava, ne baš davna ekonomska i financijska kriza iz 2008., čije posljedice osjećamo i danas, ugrozila je integritet jedinstvenog tržišta i povećala rizik za antikonkurentne pothvate od strane ugroženih zemalja. Istodobno, kriza je povećala zahtjev za većom ulogom države da zaštiti najranjivije članove društva i promiče ekonomski oporavak. No, na proračunima država članica također postoji velik pritisak, koji zahtijeva fiskalnu konsolidaciju i bolju uporabu oskudnih sredstava,

te na temelju proračunskih mogućnosti, dolazi i do pojačanja nejednakosti u provođenju ekonomskih politika različitih zemalja.

Ciljevi izloženi u Modernizaciji (EK, COM/2012/0209) za kontrolu državnih potpora su trostruki te obuhaćaju: poticanje održivog, pametnog i inkluzivnog rasta na konkurentnom unutarnjem tržištu. Sljedeći cilj je usredotočavanje Komisije na *ex ante* ispitivanja potpora s najvećim utjecajem na unutarnje tržište te davanje prednosti potporama sa znatnim učinkom za izbjegavanje slučajeva u kojima se podržavaju oni projekti koji mogu biti samostalno provedeni bez državnih intervencija. Treći cilj je jačanje suradnje država članica u provedbi državnih potpora te osiguranje da su deficitarni proračuni usmjereni stvarnim tržišnim neuspjesima te pojednostavljivanje pravila za omogućavanje bržeg donošenja odluka. Ovi ciljevi su ostvarivi kroz širenje opsega de minimis i GBER regulacija, omogućavajuće uredbe i slično. Kako Kamaris (2012.) izlaže, Modernizacija državnih potpora je imala za cilj isključiti više oblika pomoći iz obveze prijave, a to su: potpore za saniranje štete uzrokovane prirodnim katastrofama, socijalne pomoći za prijevoz stanovnika udaljenih regija, potpore za širokopojasnu infrastrukturu, inovacije, očuvanje kulture i baštine te sportsku i višenamjensku infrastrukturu. Također, Modernizacija predlaže uspostavu nacionalnog registra de minimis državnih potpora u svakoj državi članici, koji će uključivati mjere potpore koje spadaju pod pragove De minimis uredbe.

Svakako, politika državnih potpora mora biti osmišljena i provođena na način kojim će se državi članici pripomoći pokrenuti rast uz istovremeno osiguravanje fiskalne održivosti.

3. ANALIZA DRŽAVNIH POTPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1.Stanje i politika državnih popora u Republici Hrvatskoj

Dana 29. listopada 2001. u Luxembourgu 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. RH je time, međuostalim, dobila u zadatak: izradu izvješća o državnim potporama, donošenje Zakona državnim potporama usklađenog s pravnom stečevinom EU na području državnih potpora, osnivanje operativnog

neovisnog tijela ovlaštenog za nadziranje i provedbu sustava državnih potpora. Nakon ratifikacije u parlamentima država članica EU-a, 1. veljače 2005., SSP stupa na snagu.

ZDP[11] je prvi put donesen u ožujku 2003. godine, te su njegove odrebe bile vrlo slične odredbama Ugovora o osnivanju Europske Zajednice, budući da je hrvatsku legislativu trebalo uskladiti sa pravnom stečevinom Zajednice. Posljednji put je izglasan i donešen u travnju 2014., s najnovijim izmjenama i dopunama u srpnju 2017. (NN, 69/2017). U međuvremenu, ZDP-om iz lipnja 2013. (NN, 72/2013)., u sustav državnih potpora RH je uvedena politika potpora kao novi mehanizam postavljanja prioritetnih ciljeva pri dodjeli i učinkovite upotrebe sredstava državnog proračuna u određenom, trogodišnjem periodu. Tijelo nadležno 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 za državne potpore. Tijelo koje je nekada imalo ovlasti na području državnih potpora, bila je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), a sukladno s odredbama SPP-a i svojevremeno važećeg ZDP-a (NN, 47/2003), AZTN je bila nadležna i za odobravanje, nadzor i povrat dodijeljenih potpora. Nakon stupanja na snagu ZDP-a iz 2013., AZTN gubi ovlasti i zadaće s područja državnih potpora te, sukladno UFEU, aktivnosti odobravanja, nadzora i povrata su prenešene na Europsku Komisiju.

Danas Ministarstvo Financija, u skladu sa ZDP-om (NN, 47/2014), ima ovlasti nad politikom državnih potrpora u domeni pojednostavljivanja potstupka pružanja stručne pomoći davateljima potpora, uspostavljanja jedinstvenog sustava nadzora upravljanja proračunskim sredstvima utrošenim na državne potpore, te stvaranja jedinstvene baze podataka i registra državnih potpora. Smjernice politike državnih potpora donosi Vlada RH, pritom se pridržavajući politike državnih potpora EU, te se, kao i ZDP, odnose na državne potpore industriji i uslugama isključujući državne potpore u poljoprivredi i ribarstvu.

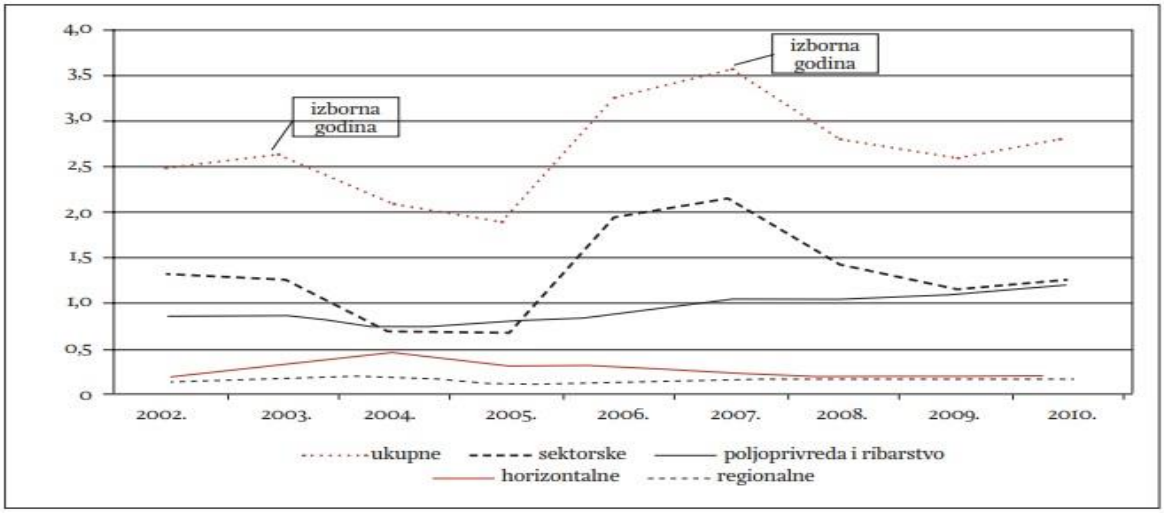
3.2.Pregled državnih potpora u razdoblju prije pristupanja RH u EU

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

[11] ZDP se ne odnosi na državne potpore poljoprivredi i ribarstvu, već samo na potpore sektoru industrije i usluga.

programima, bez jedinstveno određenih smjernica postupanja te izričito određenih nepoželjnih potpora, što se objašnjava i stanjem udjela državnih potpora u BDP-u. U početcima politike državnih potpora, od 2001. do 2004. godine, u istraživanju koje su provele Kesner-Škreb i Jović (2006.), prosječni iznos potpora u RH je iznosio 4,4 posto BDP-a, odnosno 1,81 posto BDP-a isključujući potpore za poljoprivredu i ribarstvo te promet[12], te su tokom cjelokupnog razdoblja u RH favorizirane, redosljedno: sektorske potpore, potpore poljoprivredi i ribarstvu, regionalne potpore pa tek onda horizontalne potpore. Istodobno, prosjek potpora u istom razdoblju unutar EU-15 iznosio je 0,43 posto BDP-a, s najvećim prednjačenjem u dodjeli potpora horizontalne prirode.

Do 2009. najvše se državnih potpora odnosilo na poljoprivredu i pojedine sektore , a najmanje za horizontalne i regionalne namjene. Međutim, u periodu od 2005. do 2009., Leko u svom istraživanju (2010.) promatra državne potpore prema kategorijama dodjele, te ustvrđuje kako su se u tom periodu povećavala izdvojena sredstva državnih potpora za poljoprivredu i ribarstvo, dok su se sektorske potpore u ukupnim potporama smanjivale, a horizontalne potpore su krajem razdoblja počele zabilježavati trend rasta. Leko ovakva kretanja prije svega sektorskih potpora, objašnjava prekidom programa restrukturiranja brodogradilišta [13].



Slika 1: Udio državnih potpora po kategorijama u BDP-u u RH, 2002.-2010.

Izvor: Kesner-Škreb (2012.)

[12]Autorice isključuju potpore za poljoprivredu, ribarstvo i promet u svrhu provođenja kvalitetnije analize namjena državnih potpora te prilagođavanja načinu njihova prikazivanja u EU, te objašnjavaju "Iako tijekom promatranih godina nema značajnije promjene u strukturi potpora, udio sektorskih i poljoprivrednih u ukupnim potporama iz godine u godinu varira, što je posljedica različitih programa spašavanja pojedinih grana – jedne godine to su poljoprivredni kombinati, druge godine željezare, treće godine brodogradilišta".

[13] U svibnju 2008. je u RH započeo proces pripreme za privatizaciju brodogradilišta, te se kao izravne državne potpore za brodogradilišta više ne izdaju.

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 gubitaka brodogradnje, željezara i Hrvatskih željeznica, te rad Hrvatske radiotelevizije, a mnogo manje u poticanje istraživanja i razvoja, zaštitu okoliša i uštedu energije, te mala i srednja poduzeća.

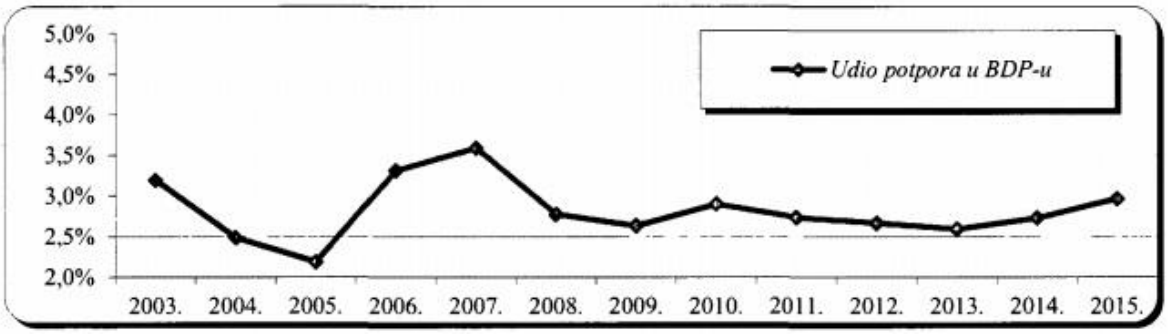
Kesner-Škreb (2012.) sumira kretanja državnih potpora u RH u cjelokupnom razdoblju 2002.-2010. te zaključuje da u RH nije bilo značajnijih promjena u politici državnih potpora (Slika 1.). Naime, struktura potpora je ostala gotovo ista s kontinuiranim rastom potpora poljoprivredi i ribarstvu te dominacijom sektorskih potpora nad regionalnim i horizontalnim potporama, od čega ih je najviše bivalo usmjereno ka brodogradnji i prometu. Zanimljivo je i da sektorske potpore dosežu vrhunce u izbornim godinama. Ukupne državne potpore bez sektora poljoprivrede, ribarstva i prometa, su u Hrvatskoj u 2010., nakon neravnomjerne dinamike kretanja tijekom promatranog razdoblja, bile još uvijek više no dvostruke od onih u EU27 (1,2 posto naspram 0,5 posto BDP-a).

U sljedećem razdoblju, budući se bližio ulazak Hrvatske u EU i s obzirom na sve zahtjeve time postavljene nad industrijsku politiku, došlo je do ključnog pa i krajnjeg trenutka za pokrenutni bitne reforme na svim relevantnim područjima, pa time i na području politike državnih potpora. Ovim se ukratko dobiva slika hrvatske industrijske politike te politike državnih potpora krojene od strane domaćih autoriteta, te se može ocijeniti kao nekonzistentna i dugoročno neodrživa politika koja ne pridonosi stvaranju konkurentnih i tržišno održivih poduzeća.

3.3.Stanje državnih potpora u Republici Hrvatskoj od uključenja 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 međuostalim, zadaće prikupljanja, obrađivanja, evidentiranja podataka o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti te provođenja analize njihove učinkovitosti i izrade godišnjih izvješća o državnim potporama. Upravo iz Godišnjeg izvješća o državnim potporama za 2015. godinu (Izvješće, 2017.), službenog dokumenta Ministarstva financija, preuzeti su svi podatci

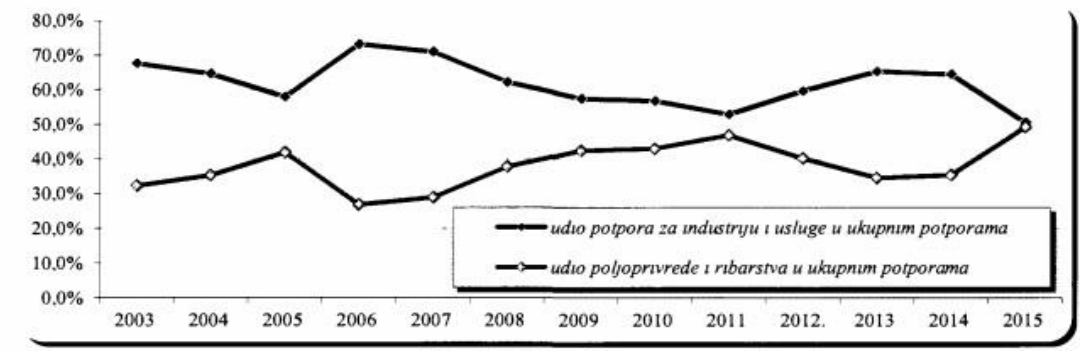
o stanju državnih potpora u periodu 2013.-2015., na temelju kojih se donose zaključci o politici državnih potpora RH.



Slika 2: Udjeli državnih potpora u BDP-u u RH u razdoblju od 2003. do 2015. godine.
Izvor: Ministarstvo financija (2017.)

U 2015. godini u Republici Hrvatskoj 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. iznosio 2,96 posto.[14] Udio potpora za poljoprivredu i ribarstvo u BDP-u u 2015. godini je 1,46 posto, u 2014. godini 0,97 posto, te u 2013. iznosi 0,90 posto BDP-a, dok udio potpora industriji i uslugama 2015. iznosi 1,5 posto BDP-a, 2014. iznosi 1,6 posto, a 2013. iznosi 1,5 posto BDP-a.

U 2015. godini, potpore sektoru poljoprivrede i ribarstva iznosile 49,3 posto ukupno dodijeljenih potpora, dok su potpore sektoru industrije i usluga činile 50,7 posto ukupno dodijeljenih potpora. U ukupno dodijeljenim potporama industriji i uslugama, sektorske potpore imaju udio od 55,9 posto, dok se na horizontalne potpore (uključujući regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini) odnosi udio od 44,1 posto.



Slika 3: Struktura potpora po kategorijama u RH u razdoblju 2003.-2015.
izvor: Ministarstvo financija (2017.)

[14] Udio potpora u rashodima države iznosio je 8,34 posto, potpore po zaposlenom iznosile su 7.292,30 kuna, dok su potpore po stanovniku Republike Hrvatske iznosile 2.300,60 kuna

	Kategorija	2013.			2014.			2015.		
		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***	**2.956,1**	**390,3**	**34,62**	**3.173,2**	**415,9**	**35,46**	**4.878,4**	**641,1**	**49,31**
2.	***Industrija i usluge***	**5.583,2**	**737,2**	**65,38**	**5.775,3**	**756,9**	**64,54**	**5.014,1**	**658,9**	**50,69**
	Horizontalni ciljevi	**1.300,3**	**171,7**	**15,23**	**858,6**	**112,5**	**9,59**	**1.497,5**	**196,8**	**15,14**
	Istraživanje i razvoj i inovacije	134,5	17,8	1,58	135,4	17,7	1,51	30,4	4,0	0,31
	Zaštita okoliša i očuvanje energije	810,5	107,0	9,49	50,0	6,6	0,56	1 079,6	141,9	10,91
	Mali i srednji poduzetnici	137,2	18,1	1,61	270,5	35,5	3,02	54,4	7,1	0,55
	Usavršavanje	44,8	5,9	0,52	44,7	5,9	0,50	47,7	6,3	0,48
	Zapošljavanje	83,0	11,0	0,97	255,7	33,5	2,86	206,0	27,1	2,08
	Kultura	74,9	9,9	0,88	81,3	10,7	0,91	70,0	9,2	0,71
	Razvoj širokopojasnih mreža	15,4	2,0	0,18	21,0	2,8	0,23	9,4	1,2	0,10
	Posebni sektori	**3.482,4**	**459,8**	**40,78**	**4.280,9**	**561,1**	**47,84**	**2.801,8**	**368,2**	**28,32**
	Promet	1 462,2	193,1	17,12	2 294,2	300,7	25,64	1 005,0	132,1	10,16
	Brodogradnja	622,3	82,2	7,29	728,8	95,5	8,14	503,2	66,1	5,09
	Turizam	40,3	5,3	0,47	29,6	3,9	0,33	24,1	3,2	0,24
	Radiotelevizijsko emitiranje	1 216,2	160,6	14,24	1 210,4	158,6	13,53	1 225,8	161,1	12,39
	Sanacija i restrukturiranje	141,4	18,7	1,66	17,9	2,3	0,20	43,7	5,7	0,44
	Regionalne potpore	**633,5**	**83,6**	**7,42**	**558,6**	**73,2**	**6,24**	**625,3**	**82,2**	**6,32**
	Potpore na lokalnoj razini	**167,0**	**22,1**	**1,96**	**77,2**	**10,1**	**0,86**	**89,5**	**11,8**	**0,90**
	UKUPNO	**8.539,3**	**1.127,5**	**100,00**	**8.948,5**	**1.172,8**	**100,00**	**9.892,5**	**1.300,0**	**100,00**

Slika 4: Tablica strukture državnih potpora u RH u razdoblju 2013.-2015.

izvor: Ministarstvo financija (2017.);

Na temelju analize Ministarsva financija može se ustanoviti kako je udio državnih potpora u BDP-u RH, u razdoblju od uključenja RH u EU do zadnje analizirane godine, obilježen blagim trendom porasta (slika 2.), 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, dominiraju te kontinuirano rastu. Potpore sektoru industrije i usluga u BDP-u kao i u ukupnim potporama u promatranom razdoblju 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 u promatranom razdoblju porastao.

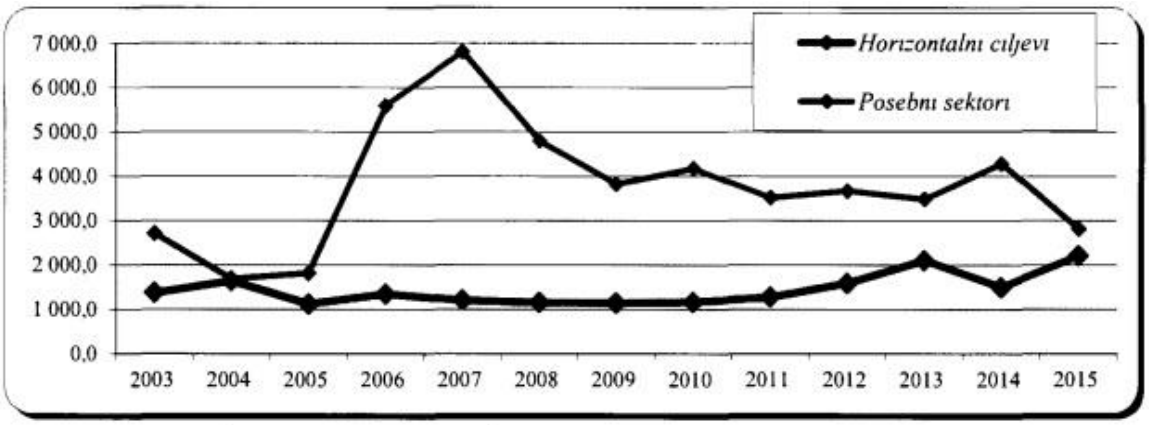
3.3.1. Državne potpore dodijeljene industriji i uslugama

Ukupni iznos horizontalnih potpora od 2.212,3 milijuna kuna u 2015. godini, kojima pripada 44,1 posto od ukupnih potpora industriji i uslugama. Ukupne horizontalne potpore čine: horizontalne potpore u užem smislu[15] s udjelom od 67,69 posto, regionalne potpore s udjelom od 28,26 posto, te potpore na lokalnoj razini s udjelom od 4,05 posto u ukupnim

[15] potpore za: istraživanje i razvoj i inovacije, zaštitu okoliša i očuvanje energije, male i srednje poduzetnike, usavršavanje, zapošljavanje, kulturu te razvoj širokopojasnih mreža.

horizontalnim potporama. Ukupne horizontalne potpore u 2015. godini dodijeljene su u za 48,0 posto većem iznosu u odnosu na 2014. godinu, te 5,3 posto većem u odnosu na 2013.

Potpore posebnim sektorima su u 2015. godini dodijeljene u iznosu od 2.801,8 milijuna kuna, s udjelom od 55,9 posto u ukupno dodijeljenim potporama industriji i uslugama, dok je taj udio u ukupno dodijeljenim potporama 28,3 posto. Potpore posebnim sektorima su u 2015. manje za za 34,5 posto u odnosu na 2014., te manje za 19,5 posto u odnosu na 2013. godinu.



Slika 5: Struktura državnih potpora dodijeljnih sektoru industrije i usluga u RH u periodu 2003.-2015.

izvor: Ministarstvo financija (2017.)

Unutar horizontalnih potpora, poredane po veličini, prevladavaju horizontalne potpore u užem smislu koje pokazuju trend porasta, zatim regionalne potpore koje u principu opadaju, no osciliraju unutar promatranog razdoblja, kao i potpore jedinica lokalne samouprave. Detaljnija kretanja horizontalnih potpora u užem smislu, poredanih po veličini slijede: potpore za zaštitu okoliša i očuvanje energije rastu, za zapošljavanje su porasle, međutim nemaju stalan trend rasta, potpore MSP-u padaju, za usavršavanje rastu, za promet i turizam padaju, kao i potpore za sanaciju i restrukturiranje, no koje nemaju stalan takav trend.

U sektorskim potporama prevladavaju potpore za javno radiotelevizijsko emitiranje koje imaju trend porasta, zatim potpore prometu koje opadaju kao i potpore turizmu te brodogradnji, a potpore za sanaciju i restrukturiranja također, iako one u datom razdoblju nemaju stalan takav trend.

Također, u cjelokupnom periodu, horizontalne potpore su povećane manje no što su sektorske potpore smanjene, što je razlog daljnje dominacije sektorskih potpora nad horizontalnima. Činjenica porasta horizontalnih potpora, no ipak ne dovoljnog da svrgne sektorske potpore s trona, može se objasniti sljedećim. Iako je unutar ukupnih horizontalnih potpora, najveći i

preko stopostotni porast zabilježen kod potpora za zapošljavanje, zatim kod potpora za zaštitu okoliša i uštedu energije, pa kod potpora za usavšavanje i to se radi o minimalnom porastu - sve su ostale horizontalne potpore ipak bivale smanjivane. S druge strane, sektorske potpore nisu dovoljlno smanjene iako su redukcije potpora zabilježene kod gotovo svih sektora[16] (jedino potpore za javno radiotelevizijsko emitiranje pokazuju blag porast), iz razloga što su apsolutni iznosi sektorskih državnih potpora, od kad god politika potpora u RH datira, uvijek bili višestruko izdašniji od iznosa horizontalnih potpora. Takvu izdašnost državnih potpora Jović (2012.) objašnjava kao posljedicu socijalističkog sustava upravljanja u kojem su državne potpore bile ključan element gospodarske politike, te visoke "potražnje" za sektorskim potporama. Takvu potražnju autorica veže uz proces ekonomske tranzicije, odnosno naglašava važnost sektorskih potpora u procesu restrukturiranja i privatizacije državnih poduzeća kojima su se smanjile negativne socijalne posljedice tih procesa.

Ministarsvo financija u Izvješću (2017.) navodi kako su državne potpore dodijeljene u 2015. bile više u odnosu na prethodna razdoblja, te u sljedećim godinama pretpostavlja kako bi mogle ostati na otprilike istoj razini kao i u 2015. godini, ili kako će biti manje s obzirom na činjenicu postojanja gospodarske krize, budući su davateljima potpora u proračunima manji iznosi sredstava za dodjeljivanje na raspolaganju. Što se tiče potpora za poljoprivredu i ribarstvo u sljedećim godinama, procjenjuje dodjelu potpora na otprilike istoj ili višoj razini potpora u odnosu na prijašnje razdoblje. Sektorske potpore bi također mogle ostati na istoj razini, dok bi regionalne potpore te potpore horizontalnim ciljevima mogle biti dodijeljene u nešto višim iznosima. Međutim, ukoliko Ministarstvo financija procjenjuje stagnaciju ili rast potpora za poljoprivredu i ribarstvo, te stagnaciju vertikalnih a rast horizontalnih potpora, upitno je koliko drži vodu njegova procjena da bi ukupne potpore trebale ostati na sličnoj razini ili čak biti manje nego li 2015. Također, postoje i naznake oporavljanja od gospodarske krize, budući da posljednih nekoliko godina BDP Hrvatske ima trend rasta te da je RH u skorije vrijeme isključena iz postupka prekomjernog deficita. S ovim možemo povezati i iznose rashoda države, koja prema Ministarstvu financija (2015.) u 2013. iznose 125 069,9 milijardi kuna u kojima državne potpore sudjeluju sa 6,83 posto, zatim u 2014. rastu na 127 546,5 milijardi kuna u čemu potpore sudjeuju sa 7,02 posto, te u 2015. rashodi države se smanjuju na 118 607,8 milijardi kuna u čemu državne potpore sudjeluju sa 8,34 posto. Razvidno je da, ukoliko u obzir uzmemo i ovakva kretanja rashoda države, se udio potpora u

[16] Najveće smanjenje bilježe potpore za sanaciju i restrukturiranje, zatim potpore sektoru turizma, potom potpore prometu pa brodogradnji.

rashodima države kretao neovisno o ukupnoj državnoj potrošnji. Na temelju navedenog, može se pretpostaviti jedino kako bi moglo doći do "dobrovoljnog" smanjenja ukupnih potpora.

3.3.2. Državne potpore dodjeljivane industriji i uslugma po statističkim regijama

Ukupno dodijeljene potpore bez potpora za poljoprivredu i ribarstvo u 2015. godini u iznosu od 5.014,1 milijun kuna prikazane su i sukladno podjeli dodijeljenih potpora prema karti regionalnih potpora odnosno po NUTS 2 regijama u Republici Hrvatskoj - Kontinentalnoj i Jadranskoj Hrvatskoj. Horizontalne potpore statističkoj regiji Jadranska Hrvatska u 2015. iznose 27,6 posto (uključujući regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini), te sektorske 72,4 posto. Horizontalne potpore dodijeljene statističkoj regiji Kontinentalna Hrvatska zauzimaju (uključujući regionalne potpore i potpore na lokalnoj razini) 60,2 posto potpora, dok sektorske potpore zauzimaju 39,8 posto potpora dodijeljenih regiji Kontinentalna Hrvatska.

BDP Kontinentalne Hrvatske iznosi 61,67 posto prosjeka EU-27, dok BDP Jadranske Hrvatske iznosi 60 posto prosjeka EU-27, a intenzitet regionalne potpore u Kontinentalnoj Hrvatskoj iznosi 25 posto bruto ekvivalenta potpore[17], dok u Jadranskoj Hrvatskoj iznosi 35 posto .

Postojanje regionalne karte je uvjet postavljen od strane EU za dodjelu regionalnih potpora u cilju poticanja početnih ulaganja i otvaranja radnih mjesta da bi područja s neuobičajeno niskim životnim standardom ili velikom nezaposlenosti ostvarila gospodarski napredak, a ti se ti prostori definiraju kao oni s BDP-om nižim od 75 posto prosjeka EU. Statističke regije služe za utvrđivanje razine i vrste pomoći te su zato značajne za provođenje ekonomskih politika, te se sukladno statističkim indikatorima (npr. regionalni BDP po stanovniku) utvrđuje koja su područja pogodna za provođenje određene politike. Tako se čitavo područje RH smatra u potrebi potpomaganja regionalnim državnim potporama.

[17] Prema definiciji Hrvatskog strukovnog nazivlja, bruto ekvivalent potpore jest nominalna vrijednost dodijeljene državne potpore snižena na njezinu vrijednost na dan dodjele potpore.

3.4.Usporedba stanja državnih potpora između RH i EU

Prema Izvješću Ministarstva Financija (2017.), dok su u EU u 2014. godini sektorske državne potpore činile tek oko 8% ukupno dodijeljenih državnih potpora industriji i uslugama, u RH one su u istom razdoblju činile 72% ukupnih potpora industriji i uslugama, ostavljajući 28% državnih potpora horizontalnim ciljevima.

Država članica	Industrija i usluge		Poljoprivreda i ribarstvo		Ukupno	
	mlrd €	udio BDP	mlrd €	udio BDP	mlrd €	udio BDP
	a	*b*	*c*	*d*	*a+c*	*b+d*
Hrvatska 2013	0,54	1,25%	0,39	0,90%	0,93	2,15%
Hrvatska 2014	0,46	1,06%	0,42	0,97%	0,88	2,03%
Hrvatska 2015	0,53	1,20%	0,64	1,46%	1,17	2,66%
EU-28 2015	90,78	0,62%	7,45	0,05%	98,23	0,67%
Belgija	1,90	0,46%	0,06	0,01%	1,96	0,47%
Bugarska	0,24	0,53%	0,09	0,20%	0,33	0,73%
Češka	1,94	1,16%	73,00	0,44%	74,94	1,60%
Danska	3,18	1,19%	0,09	0,03%	3,27	1,22%
Njemačka	35,95	1,19%	0,96	0,03%	36,91	1,22%
Estonija	0,22	1,12%	0,01	0,05%	0,23	1,17%
Irska	0,42	0,17%	0,37	0,14%	0,79	0,31%
Grčka	2,17	1,23%	0,11	0,06%	2,28	1,29%
Španjolska	1,93	0,18%	0,61	0,06%	2,54	0,24%
Francuska	13,14	0,60%	0,48	0,02%	13,62	0,62%
Italija	3,91	0,24%	1,48	0,09%	5,39	0,33%
Cipar	0,12	0,68%	0,02	0,07%	0,14	0,75%
Latvia	0,54	2,21%	0,01	0,06%	0,55	2,27%
Litva	0,28	0,75%	0,01	0,03%	0,29	0,78%
Luxemburg	0,15	0,29%	0,01	0,07%	0,16	0,36%
Mađarska	1,28	1,17%	0,24	0,22%	1,52	1,39%
Malta	0,09	1,04%	0,00	0,00%	0,09	1,04%
Nizozemska	1,76	0,26%	0,36	0,05%	2,12	0,31%
Austrija	1,99	0,58%	0,12	0,03%	2,11	0,61%
Poljska	3,16	0,73%	0,35	0,08%	3,51	0,81%
Portugal	0,76	0,43%	0,06	0,03%	0,82	0,46%
Rumunjska	1,21	0,76%	0,07	0,04%	1,28	0,80%
Slovenija	0,44	1,13%	0,01	0,01%	0,45	1,14%
Slovačka	0,40	0,51%	0,03	0,03%	0,43	0,54%
Finska	1,45	0,69%	0,71	0,34%	2,16	1,03%
Švedska	3,17	0,71%	0,01	0,00%	3,18	0,71%
Ujedinjeno kraljevstvo	8,72	0,34%	0,31	0,01%	9,03	0,35%

Slika 6: Tabelarni prikaz ukupnog iznosa potpora unutar EU 2015. godine, u milijardama eura i kao udio u BDP-u[18]

izvor: Ministarstvo financija (2017.)

U 2015. godini, 28 država članica EU dodijelile su korisnicima ukupno 98,2 milijarde eura potpora, što zauzima udio u BDP-u od 0,67 posto (bez uzimanja u obzir potpora željezničkom prometu i potpora za ublažavanje gospodarske i financijske krize). Potpore usmjerene poticanju industrije i usluga u EU-28, iznosile su 0,62 posto BDP-a[19], a potpore poljoprivredi i ribarstvu 0,05 posto BDP-a. Unutar potpora industriji i uslugama, 94,7 posto potpora EU je dodijeljeno horizontalnim ciljeva od zajedničkog interesa, dok ostatak od tek oko 5 posto pripada sektorskim potporama.

[18] Isključene su krizne potpore i potpore za promet.

[19] Ne računajući potpore za željeznički promet i potpore za ublažavanje gospodarske i financijske krize

Udio državnih potpora u BDP-u u Hrvatskoj je oko četiri puta veći od prosjeka EU, odnosno iznosi 2,66 posto. Potpore usmjerene poticanju industrije i usluga u RH 1,20 posto BDP-a, dok 1,46 posto BDP-a pripada potporama poljoprivredi i ribarstvu. Unutar potpora industriji i uslugama u RH, horizontalnim potporama pripada 44,1 posto od ukupnih potpora industriji i uslugama, dok se ostatak od čak 55,9 posto odnosi na sektorske potpore.

Unutar horizontalnih potpora dodijeljenih u EU-28 u 2015. godini, na zaštitu okoliša i očuvanje energije se odnosi udio od 52,7 posto, na regionalne potpore 11,6 posto, za istraživanje i razvoj i inovacije 9,8 posto, kulturu 5,4 posto, za male i srednje poduzetnike 4,5 posto, zapošljavanje 3,6 posto, itd. U RH u 2015. godini, horizontalne potpore dodijeljivane su u najvećoj mjeri za zaštitu okoliša i očuvanje energije s udjelom u ukupnim potporama 10,91 posto, regionalne potpore s udjelom 6,32 posto, zapošljavanje 2,08 posto, kulturu 0,71 posto, mala i srednja poduzeća 0,55 posto, usavršavanje 0,48 posto, istraživanje i razvoj 0,31 posto i potpore za širokopojasne mreže u ukupnim potporama sudjelovale su s 0,1 posto. I ovakva usporedba nam može dati na uvid ciljeve horizontalnih potpora u EU i RH. Iako se i unutar i EU i RH, najviše horizontalnih potpora izdvaja za zaštitu okoliša i regionalne potpore, možemo zamijetiti enormnu razliku u strukturi dodjeljenih sredstava horizontalnim ciljevima. Pri uspoređivanju, treba uzeti u obzir i činjenicu da se mnogo manje državnih potpora u RH usmjerava u horizontalne ciljeve u užem smislu, s obzirom na višestruko veće relativne iznose koji se u RH usmjeravaju ka potporama poljoprivredi i ribarstvu te sektorskim potporama u usporedbi sa relativnim iznosima tih potpora u EU. Može se ustvrditi da povoljna struktura potpora u RH ne postoji, no ipak je zamjetan pozitivan pomak u formuliranju kvalitetne politike državnih potpora s obzirom na njene ciljeve u razdoblju prije priključenja EU. Ova analiza, iako pokazuje relativno smanjenje negativnog trenda, svejedno ukazuje na potrebu za još jačim naporima boljeg planiranja ciljeva i sredstava u obliku državnih potpora kako bi se došlo do strukture dodijeljenih državnih potpora u RH kakva je u EU, te daje na uvid možebitne početke stvaranja temelja za dostizanje tog cilja.

4. IZAZOVI RESTRUKTURIRANJA INDUSTRIJSKE POLITIKE RH

RH je dosad bitno reformirala politiku državnih potpora smanjivanjem vertikalnih potpora - prije svega brodogradnji, prometu – posebno željeznicama i željezarama- te potpora za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama, i povećanjem potpora za horizontalne

namjene te poboljšanja transparentnosti sustava dodjele državnih potpora. Svakako, i dalje je potrebno kod dodjele državnih potpora, sve više usmjeravati proračunska sredstva u potpore horizontalnog karaktera, a manje u pojedine sektore, te se pri tome mora voditi računa o smjernicama politike državnih potpora Europske Komisije. Provedba politike državnih potpora u 2014. godini, se prema Ministarstvu financija (2014.) pokazala uspješnom i kao dobar pokazatelj budućih planiranja državnih potpora, te su programi politke ocijenjeni uspješnima odnosno usklađenima s takvom politikom državnih potpora, s obzirom na prihvaćene Smjernice politike državnih potpora za razdoblje 2014. – 2016. (2014.), čijim su prihvaćanjem mjere bivale u snažnijim valovima usmjerivane horizontalnim ciljevima no prethodnih razdoblja. Sljedeće je pojačati utjecaj na odnos sektroskih i horizontalnih državnih potpora u korist horizontalnih, i to putem prijedloga danim Smjernicama (2014.).

Smjernice politike državnih potpora za razdoblje 2014. – 2016. (2014.), naglašavaju da dodjela državnih potpora ne bi, u pravilu, smjela biti zamjena privatnom financiranju, već biti njegova nadopuna, te bi morala imati poticajni učinak na korisnika, tj. navesti ga na aktivnosti koje ne bi poduzimao bez dodijeljenih sredstava. Mjere potpora bez poticajnih učinaka i koje nisu usmjerene rješavanju tržišnih neuspjeha predstavljaju bespotrebno trošenje državnih sredstava uz nanošenje štete jedinstvenom unutranjem tržištu, a državna potpora bi u biti trebala predstavljati instrument efikasnog i uspješnog raspolaganja javnim sredstvima. Na koncu, državne potpore zasigurno imaju namjenu poticati gospodarski rast i zaposlenost, međutim malo se zna o tome da li državne potpore zaista utječu na porast BDP-a. Stoga slijedi kratak osvrt na utjecaje državnih potpora na gospodarsvo, u cilju ocjenjivanja prihvatljivosti prijedloga danih Smjernicama.

4.1.Utjecaj državnih potpora na gospodarstvo

U svojim istraživanja Pavlović (2016.) i Vidović (2015.) potvrđuju zaključke mnogih ranijih autora o izostanku utjecaja državnih potpora na BDP. Pavlović istražuje utjecaj državnih potpora na gospodarstvo RH, te u svojim zaključcima izlaže kako su državne potpore pokazale statistički značajnima za gospodarstvo u 10 od 42 testirana modela. U tek 5 modela zabilježen je pozitivan utjecaj državnih potpora na gospodarstvo. Ipak, unatoč takvom pozitivnom utjecaju, autorica zaključuje da je njihov relativan utjecaj na gospodarstvo često jako mali, i skoro uvijek manji od utjecaja otvorenosti, investicija, i državnog duga. S druge

strane, naglašeno je, iako nisu bile statistički značajne, državne potpore u ostalim modelima su većinom pokazivale negativan utjecaj na gospodarstvo. Stoga Pavlović odbacuje svoju radnu hipotezu da državne potpore pozitivno utječu na rast gospodarstva.

Vidović (2015.) analizira utjecaj državnih potpora na gospodarstvo EU-27, te ispituje postoji li utjecaj prošlih vrijednosti sektorskih i horizontalnih potpora na BDP, međutim ne dobiva statistički značajne vrijednosti koje bi dokazale utjecaj promjena horizontalnih i sektorskih potpora na promjenu BDP-a u EU. Jednako tako zaključuje da promjene u horizontalnim potporama nisu rezultat promjena u sektorskim potporama i BDP-u. Ipak, dokazuje da postoji kauzalnost prema kojoj promjena u BDP-u ima utjecaja na promjenu sektorskih potpora na razini EU, te je ta veza dokazana s odmakom od 2, 3 i 4 godine. Navedeni rezultat objašnjava isključivo nastojanjima politike EU da smanji udio sektorskih potpora u BDP-u. Suprotno očekivanjima i razlozima uvođenja državnih potpora zaključuje da one nemaju utjecaj na rast BDP-a.

Analizi državnih potpora u EU pribjegavaju i Tunali i Fidrmuc (2015.), čiji rezultati također sugeriraju da državne potpore u svim varijacijama nisu učinkovite u poticanju gospodarskog rasta. Horizontalne državne potpore su ovdje statistički značajne, no negativnog su utjecaja na rast, a veličina njegovog učinka vrlo je blizu nuli. Slične rezultate autori dobivaju i pri analizi utjecja potpora na investicije. Skoro nijedan od tipova državnih potpora nema statistički značajan pozitivan učinak na investicije: jedini značajan koeficijent koji su dobili jest kod utjecaja potpora industriji i uslugama, no i one negativno utječu na investicije.

Ovo možemo povezati sa zaključcima Mollgaarda (2005.) koji vrši analizu na temelju pretpostavki ekonomskih modela državnih potpora koji drže da državne potpore smanjuju granične troškove primatelju potpore. Mollgaard istražuje stvaran utjecaj potpora na granične troškove i konkurentnost. Tvrdi da zbog izravne prednosti dane potporom, raste korisnikova konkurentnost. Međutim, dolazi do rezultata koji pokazuju da mnoge državne potpore nisu dane u obliku koji je na bilo koji način povezan s graničnim troškovima. Umjesto toga, one imaju učinak na snižavanje troškova kapitala primatelja, što karakterizira kao vrlo štetno ako su investicije pri pojačavanju potražnje vrlo važne. Glavna teza Mollgaardova rada je da će državna potpora u ovom slučaju omogućiti primatelju da stekne tržišni udio i postane dominantan, dok naplaćuje više cijene i prodaje veće količine u usporedbi s ravnopravnim uvjetima koji postoje bez dane potpore. To je zato što će cijene primatelja potpore biti niže nego bez državnih potpora, čime će ostale tvrtke biti povrijeđene. U ekstremnom slučaju u

kojem je potpora dovoljno velika, investicije koje potiču povećanje potražnje dovoljno važne i/ili ako su investicije u inovacije procesa smanjenja troškova značajne, autor sugerira da tvrtka koja nije primila potporu može biti prisiljena čak napustiti tržište. Nepodupirane tvrtke, da bi se prilagodile vodstvu ili dominaciji tvrtke primatelja na učinkovit način, su prisiljene smanjiti cijene, količine a time i investicije.

S druge strane, Van Cayseele et al. (2014.) ispituju odnos između državnih potpora i ukupne faktorske produktivnosti tvrtki. Rezultati ukazuju na to da državne potpore mogu ublažiti efekt gotovinskih ograničenja s kojima bi se tvrtke mogle suočiti prilikom provođenja strategija rasta. Odnosno, navode da državne potpore pozitivno utječu i na uspješnost tvrtke u smislu poboljšanja produktivnosti. Takav utjecaj je vidljiv u godinama nakon krize, kada tvrtke imaju veću vjerojatnost nailaska na poteškoće u pronalaženju potrebnih sredstava za ostvarivanje njihova optimalnog razvoja. Osim toga, pronašli su i pozitivan te značajan učinak državnih potpora na visoko konkurentnim tržištima, što ukazuje da državne potpore mogu ubrzati tempo razvoja tvrtki na takvim tržištima. U istraživanju je potvrđeno i ubrzavanje procesa razvoja "mlitavih" tvrtki, kako ih autori nazivaju, te se investicijsko ponašanje danih tvrtki potiče kada se one podupiru državnim potporama. Povećana konkurencija, kako autori objašnjavaju, inducira veće razine inovacija, te tvrtke u visoko konkurentnim sektorima imaju jači poticaj za restrukturiranje i/ili inovaciju. Ovaj pozitivan učinak konkurencije prisutan je prije i nakon kriznih razdoblja. Također ustvrđuju da i trajanje i intenzitet državnih potpora, kao i način raspodjele državnih sredstava, mogu biti važni elementi za dobivanje željene "najmanje i najbolje usmjerene pomoći". Također, kako su se prema istraživanju Tunalija i Fidrmuca (2015.), ekonomska sloboda i politička stabilnost pokazale kao varijable koje statistički značajno i pozitivno utječu na ulaganja, tako ovi autori dolaze i do rezultata da ukupne državne potpore industriji i uslugama mogu pozitivno utjecati na ulaganja ako je političko okruženje stabilno.

Na temelju promatranih istraživanja, može se pretpostaviti kako državne potpore, ovisno o stupnju konkurentnosti gospodarstva i političke stabilnosti, te ovisno o točki ciklusa u kojem se određeno gospodarstvo nalazi kao i tipu potpore, mogu pozitivno utjecati na gospodarstvo. Uz to, može se ustvrditi kako su državne potpore efektivnije na mikro, nego na makroekonomskoj razini. Budući da je evidentno koliko je utjecaj državnih potpora na gospodarstvo kompleksan i ovisan o ne samo navedenim, već i mnogim drugim raznim čimbenicima, trebalo bi pribjeći analizi koja daje uvid u svrsishodnost pojedinih državnih potpora. Stoga, uzimamo u obzir mišljenja Nitschea i Heidhuesa (2006.) na temelju

istraživanja Röllera et al. (2001.) o utjecaju državih potpora na konkurentnost, pri čemu je zaključeno da važnost čimbenika koji bi mogli utjecati na učinkovitost potpore ovisi o kontekstu, odnosno samom cilju određene potpore. Općenito se utvrdilo da državna potpora ima pozitivan učinak na svoj cilj. Odabrani su sljedeći pokazatelji kako bi se izmjerila učinkovitost državnih potpora s obzirom na specifične ciljeve. Analiza horizontalnih potpora za istraživanje i razvoj pokazala je pozitivan utjecaj na privatnu potrošnju na istraživanje i razvoj, gdje autori dolaze do rezultata da povećanje 1 eura per capita, u godini davanja državne potpore istraživanju i razvoju, povećava privatna ulaganja u I&R per capita tijekom sljedećih 5 godina za gotovo 2 eura. U slučaju dodjele horizonalnih potpora malim i srednjim poduzećima i njihova povećanja 1 eura per capita u godini davanja državne potpore malim i srednjim poduzećima, prema autorima dolazi do povećanja udjela prometa malih i srednjih poduzeća tijekom idućih 5 godina za 1,2 posto u ukupnom prometu gospodarstva. Ovi učinci državnih potpora su se pokazali komplementarnima po ciljevima. Učinkovitost dodatnih sredstava na malo i srednje poduzetništvo te na privatne izdatke za istraživanje i razvoj u malim i srednjim poduzećima, slična je učinkovitosti potpora za istraživanje i razvoj. Štoviše, veća razina potpore malim i srednjim poduzećima povećava učinkovitost potpora za istraživanje i razvoj. Analizirane su i sektorske potpore, gdje je pokazano da veća razina potpore u odnosu na ukupne troškove smanjuje učinkovitost poduzeća (u ovom slučaju se radi o željeznicama), a značajno i pozitivno utječe na učinkovitost ako se intenzitet potpore održava konstantnim. Autori navode da je ključan element djelotvornosti sektorskih potpora jesu li potpore dovele do dodatnih ulaganja (tako da se intenzitet potpore ne povećava). Regionalna potpora pokazuje ujecaj na varijaciju dodane vrijednosti i zapošljavanje po regijama, na način da povećanje 1 eura per capita u godini davanja regionalne potpore, smanjuje koeficijent varijacije dodane vrijednosti u regijama tijekom sljedećih pet godina za 0,72 posto. Međutim, pomoć regijama ne utječe na konvergenciju. Instrument pomoći je također važan. Za sve instrumente pomoći, dokazano je da što je veća razina potpore, manja je njezina učinkovitost. Usporedbom subvencija, poreznih olakšica i sudjelovanja u kapitalu, ovo istraživanje rezultira time da su subvencije najučinkovitiji instrument pomoći (i to za istraživanje i razvoj, malo i srednje poduzetništvo i regionalne potpore), s time da su porezne olakšice učinkovite u onoj mjeri u kojoj su efikasne i subvencije za regionalne potpore.

Državne potpore služe svoje ciljeve, no njima treba upravljati na izuzetno oprezne i odmjerene načine, pazeći pritom na iznose, intezitete i instrumente kojima se dodjeljuju, te pogotovo uzimajući u obzir njihove efekte na svakog pojedinca u sustavu. U ovom vidu,

potrebno je još mnogo istraživanja koja će doprinijeti kvalitetnijem provođenju politike državnih potpora na makroekonomskoj razini. Na koncu, kako Tunali i Fidrmuc (2015.) zaključuju, iako državne potpore nisu učinkovit alat u smislu poticanja gospodarskog rasta ili investicija u zemljama, to ne implicira da je državna pomoć posve besmislena. Prvo, unatoč dobivenim rezultatima, tvrde da državne potpore ne dovode dosljedno do nižeg rasta, odnosno usprkos svojoj redistribucijskoj prirodi, državne potpore ne smanjuju učinkovitost gospodarstva. Drugo, ni ekonomski rast ni investicije ne definiraju društveno blagostanje. Iako je najveći dio državnih potpora EU usmjeren na zaštitu okoliša i regionalni razvoj, koji vjerojatno neće imati izravne učinke na povećanje učinkovitosti unutar gospodarstva, potporama se može povećati društveno blagostanje. Takav pozitivan utjecaj državnih potpora, koje pomažu ublažavanje tržišnih neuspjeha i vanjskih utjecaja (kao što je slučaj s državnim potporama za zaštitu okoliša) ili poboljšavaju ekonomsku povezanost udaljenih i nerazvijenih područja (regionalne potpore), se itekako reflektira na ukupnom blagostanju društva.

4.2. Reforma državnih potpora RH na temelju smjernica EU

Smjernice politike državnih potpora 2014. – 2015. (2014.) su temeljene na ciljevima Strategije Europa 2020., odnosno *soft law-u* EU-a kroz Akcijski plan i Modernizaciju sustava državnih potpora. Politika državnih potpora koja bi doprijenila ostvarenju ciljeva Strategije 2020., što je vrlo bitno i za RH kao članicu EU, te kako Vlada RH u Smjernicama (2014.) objašnjava, ovisi o potencijalu državih potpora da potiču i podržavaju inicijative za inovativnim, učinkovitim i ekološki prihvatljivim tehnologijama. Pritom je potrebno da one olakšavaju pristup javnim sredstvima za investicije, rizični kapital te za financiranje istraživanja i razvoja. U tom smislu, Smjernice naglašavaju da bi se davatelji potpora trebali pri dodjeli voditi općim odrednicama a da bi se to ostvarilo davatelj državne potpore mora postaviti temelje u obliku jasno isplaniranih mjera. Uz to, davatelji trebaju biti izuzetno oprezni pri odlučivanju o davanju sektorskih potpora, odnosno rezati njihove dodjele na najmanje moguće iznose. Zato se sugerira da se dodjela što više temelji na programima državnih potpora a u što manjoj mjeri na pojedinačnim potporama. Davatelji državnih potpora u RH moraju osigurati da su državne potpore koje namjeravaju dodijeliti dobro osmišljene, jasno usmjerene upravo na slučajeve tržišnog neuspjeha i ciljeve od općeg interesa te da u najmanjoj mogućoj mjeri narušavaju tržišno natjecanje. Za ostvarenje navedenog,

Smjernicama se potiču da sredstva koja dodjeljuju usmjere ka istraživanju, razvoju i inovacijama, ekološkim tehnologijama, razvoju ljudskog kapitala, investicijama, pritom promićući zaštitu okoliša, usavršavanje, zapošljavanje i rast. Osnovni cilj politike državnih potpora u RH u razdoblju 2015. – 2017. je smanjiti udio sektorskih državnih potpora u ukupno dodijeljenim državnim potporama, te ih u što većoj mjeri približiti razini usporedivoj s onom u EU, na što Smjernice upućuju postavljanjem ciljeva za svaku kategoriju državnih potpora. Prema tome navode sljedeće.

Osnovni cilj regionalnih potpora jest smanjenje razlike u razvijenosti između manje razvijenih regija (kojim se potpore trebaju dodjeljivati) te razvijenijih regija, te se predlaže da se regionalne potpore usmjeri na povećanje broja novozaposlenih kod korisnika potpore, kreiranje novih nezravnih radnih mjesta, stručno usavršavanje, proširenje postojećih poslovnih djelatnosti, širenje diverzificiranosti proizvodnje djelatnosti, koncentraciju gospodarskih aktivnosti te transfer i stvaranje novih tehnologija unutar potpomognutih regija.

Općenito, horizontalne potpore trebale bi omogućiti veća ulaganja u poduzetnike, povećanje broja novozaposlenih kod korisnika potpore te povećanje dostupnosti rizičnog kapitala za male i srednje poduzetnike. Zatim, trebale bi poticati programe općeg i posebnog usavršavanja, zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju (primjerice mlađih osoba), zapošljavanje radnika s invaliditetom te olakšanje radnih uvjeta, budući da ove kategorije radnika mogu imati teškoća s pristupom na tržište rada. Ove potpore moraju i omogućiti poduzetnicima prihvaćanje novih standarda koji podižu razinu zaštite okoliša, te promicati korištenje obnovljivih izvora energije kao i pomagati razvoj dodatih kapaciteta i većih brzina interneta te približavanje usluge širokopojasne mreže krajnjim korisnicima. S jedne strane trebalo bi u što većoj mjeri poticati nastanak inovacija, budući da su od svega navedenog najznačajniji motor gospodarskog rasta i konkuretnosti nacionalnog gospodarstva, te da se možebitno transformiraju u nove proizvode i usluge koji će ojačati gospodarstvo i stvarati nova radna mjesta. Stoga se sugerira što veća dodjela potpora za istraživanje, razvoj i inovacije. S druge strane, kao jednak pokretač gospodarskog rasta – ljudski kapital, se sugerira razvijati poticanjem poduzeća u cilju usavršavanja zaposlenika, kao i poticanjem potporama za novoosnovane poduzetnike koji predstavljaju također temelj za daljnji razvoj te jačanje konkurentnosti gospodarstva.

Osim poželjnih horizontalnih državnih potpora, i to samo u iznimnim slučajevima i ne odstupajući od strogih pravila kojima su uređene, davateljima Smjernice sugeriraju izrazito

opreznu dodjelu sektorskih potpora svedenu na minimalnu potrebnu mjeru. U sumi, trebale bi se davati onim aktivnostima s osobitim koristima za krajnje korisnike, zatim za povećanje produktivnosti postojećih objekata (i to ukoliko se davaju kao regionalne potpore), za uporabu tehnološki novih ili značajno unaprijeđenih proizvoda (i to ako se dodjeljuju kao horizontalne potpore za inovacije). Također, sektorske potpore bi trebale poboljšavati sposobnost poduzeća za samofinanciranje, ograničavati negativan učinak na okoliš, poboljšavati *know-how* te osigurati nesmetano pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa krajnjim korisnicima. Kako državne potpore za sanaciju i restrukturiranje obilježava karakteristika kojom one najviše narušavaju tržišno natjecanje, njih bi trebalo dodjeljivati isključivo u nužnim situacijama i pod strogo definiranim uvjetima, te u cilju dugoročne održivosti poduzetnika. Predlaže se da se daju samo i isključivo za održanje likvidnosti (potpora za sanaciju), za ponovnu uspostavu dugoročne održivosti poduzetnika koji se nalazi u teškoćama (potpora za restrukturiranje), te za pomoć za likvidnost radi pružanja potpore za restrukturiranje poduzetnika (privremena potpora za restrukturiranje). Jedini način njihove dodjele bi trebao biti jednokratnim načelom. Budući da su potpore financijskom sektoru također jedne od najosjetljivijih sektorskih potpora njih Smjernice preporučuju samo dok postoji krizna situacija koja uzrokuje zaista iznimne okolnosti kada je ukupna financijska stabilnost i stabilnost jedinstveng tržišta u opasnosti. Sugeriraju se davati za osiguravanje financijske stabilnosti tj. za sprječavanje velikih negativnih učinaka prelijevanja iz propalih kreditnih institucija na ostatak bankarskog sustava, te za osiguranje kontinuiranog, odgovarajućeg kreditiranja realnog gospodarstva od strane bankarskog sustava.

.

4.3.Temeljni izazovi politike državnih potpora

Glavni strateški cilj reformiranja potpora u državama EU jest preusmjeravanje potpora prema onima koje ne narušavaju konkurenciju, te se u tom smjeru mora kretati i hrvatska reforma politike državnih potpora. Ipak, da bi reforma bila što temeljitije provedena te da bi rezultirala jednim kvalitetnim sustavom državnih potpora, potrebno je razumjeti da provođenje mjera državnih potpora, a posebno onih putem kojih se provodi selektivna industrijska politika, u sebi krije niz zamki, koje izlažu Jović i Kesner-Škreb (2010.)

Naime, postojanje tržišnog neuspjeha ne mora također značiti i da je potrebno poduzimati korektivne mjere intervencijom, a da bi se opravdalo provođenje mjera politike potpora, nije

dovoljno utvrditi samo postojanje tržišnog neuspjeha, već je također potrebno argumentirano dokazati da javni sektor probleme može riješiti učinkovitije od privatnog sektora tj. tržišta. Također, selektivna industrijska politika u vidu prije svega sekorskih potpora, podrazumijeva da država bira sektore ili poduzeća kojima će se sredstva dodijeliti, odnosno država odabire "pobjednike" – potpomognute sektore/poduzeća s očekivanom visokom stopom rasta, te "gubitnike" – potpomognute sektore/poduzeća kojima država osigurava opstanak i oporavak. Međutim, labava je pretpostavka provođenja ovakve politike potpora, budući da je za ovakvu politiku potrebno posjedovati izvanredne analitičke sposobnosti za kvalitetan izbor grana i poduzeća koje će država potpomagati, a zbog nedovoljno osposobljene državne birokracije te nedovoljnog raspolaganja informacija, država nije u mogućnosti da bolje od tržišta izabere grane i poduzeća koja mogu postati pobjednici ili da odluči koji su gubitnici vrijedni spašavnja te da odredi mjere kojima bi sve to trebalo biti provedeno. Država je često, uz neadekvatno izabiranje gospodarskih grana i poduzeća kao "pobjednika i gubitnika", pokazivala neznanje pri određivanju trenutka u kojem je potrebno prekinuti pružati pomoć, odnosno kada je neka grana/poduzeće sposobno samostalno poslovati, te je neprilagođnim mjerama gospodarske politike u gospodarstvo uvodila brojne poremećaje koji su smanjivali njegovu ekonomsku efikasnost. Dodatno, postoji opasnost da država funkcionira pod utjecajem interesnih skupina koje uspješno lobiraju u cilju dobivanja sredstava državnih potpora i kad to nije opravdano, pa se državne potpore teško ukidaju, uvode se nove, a država se ne zna obraniti od lobističkih grupa što kreira određeni začarani krug. Budući da se RH ubraja među najkorumpiranije države u svijetu odnosno među tri najkorumpiranije zemje EU-a, prema istraživanjima Transparency Internationala i RAND Europe (2016.), te da zbog korupcije u prosjeku izgubi oko 15 posto BDP-a, razvidno je kako je ovaj problem izuzetno bitan kako i na području državnih potpora, tako i na području i cjelokupnog društva. Državne potpore, izlažu Jović i Kesner-Škreb, dovode i do nelojalne konkurencije među subvencioniranim i nesubvencioniranim poduzećima, jer subvencionirana poduzeća mogu ponuditi niže cijene svojih proizvoda, dok se istovremeno s tržišta istiskuju kvalitetna, ali nesubvencionirana poduzeća s višim cijenama proizvoda. U RH to, vjerujemo, i nije najznačajniji problem, s obzirom da postoji iznimna uvozna zavisnost, koja sugerira da zaključimo kako se potpore koriste u ovom vidu u pokušaje nošenja s inozemnom konkurencijom, bilo kroz podupiranje poljoprivredne proizvodnje, brodogradnje, istraživanja i razvoja, no činjenica je da hrvatska konkurentnost stagnira. Stoga, možemo istaknuti kako autorice također navode da subvencioniranje domaće proizvodnje državnim potporama omogućuje primjenu protekcionističke politike i prisvajanja inozemnog tržišta, što može

rezultirati ratom podupiranja vlastitih gospodarstava od strane različitih država. EU je, između ostaloga, upravo zbog mogućih problema u međunarodnoj trgovini uzrokovanih državnim potporama, i uspostavila sustav kontrole državnih potpora, te nijedna članica EU, pa tako ni RH, nisu u mogućnosti voditi konkurentske ratove putem potpora. Državne potpore se se zatim, navode autorice, finaciraju iz poreza, te iako su potrošači odnosno porezni obveznici primjerice plaćali niže cijene za proizvode koje su subvencionirani, oni na kraju neizravno snose trošak potpora - preko povećanih poreza, pa tako plaćaju punu, nesubvencioniranu cijenu proizvoda potpomognutnih od strane države. S druge strane ova tvrdnja može se kritizirati, budući da svaki potrošač nije isključivo i porezni obveznik i budući da su svi porezni obveznici dužni podmiriti svoje porezne obveze, bilo subvencionirano određeno poduzeće/proizvod ili ne. Međutim, što su potpore sve brojnije i izdašnije, sve više opterećuju državni proračun i dovode u pitanje njegovu fiskalnu održivost, te je prije svake primjene potpore potrebno provesti procjenu svih kako izravnih tako i neizravnih troškova državnih potpora, budući da i one koštaju. Tek u ovom slučaju može se govoriti i o višem opterećenju poreznih obveznika, što može vrlo vjerovatno ugrožavati njihov životni standard. S druge strane, RH je tek svježe isključena iz postupka prekomjernog deficita[20], te je nedozvoljivo da se putem viših proračunskih rashoda, pa tako i onih usmjerenim u državne potpore, skrene s putanje smanjivanja deficita. Svakako, RH su još uvijek prijekopotrebne mjere ekonomske politike koje će biti usmjerene fiskalnoj prilagodbi i prije svega provedbi temeljnih, strukturnih reformi u cillju ojačavanja domaćeg gospodarstva i konkurentnost. Najveći problemi RH, po vlastitom nahođenju, jesu niska učinkovitost javne uprave i korupcija, iz čega proizlaze svi ostali problemi u gospodarskoj sferi, te je potrebno temeljito reformiranje sustava, kako bi Hrvatska postala konkurentnija i ekonomski snažnija zemlja.

Iz navedenog je shvatljivo koliko je samo reformiranje sustava državnih potpora i njegova uspješnost kompleksan proces pri čijem se odvijanju mora voditi računa o različitim aspekima, počevši od pojedinačnih mjera ekonomske politike, pa do vladajućega političko-ekonomskog i socijalnog okruženja. Zasad, slijedeći i zaista primjenjujući smjernice EU, moći će se ostvariti nužna pravilna i razumna uporaba državnih potpora. Najveća odgovornost svakako pripada nositeljima politike državnih potpora i samim davateljima potpora koji za ostvarivanje ciljeva (zadanih Smjernicama politike državnih potpora 2015. – 2017.) nužno moraju uložiti napore radi pravilnog utvrđenja intenziteta i usmjerenja pojedinih državnih

[20] Prema kriterijima iz Maastrichta, postupak prekomjernog deficita je korektivni mehanizam EU-a, osmišljen kako bi se proračunski deficit članica vratio ispod 3 posto, a javni dug ispod 60 posto BDP-a.

potpora k postavljenim ciljevima, a pri tom vodeći računa o ograničenjima proračunskih sredstava. Ispunjavanje ovih obveza treba garantirati uspostavljanje jedinstvenog sustava planiranja, a politika državnih potpora u RH, reformirana i usklađena s politikom EU, treba dovesti do krajnjeg cilja odnosno povećanja apsolutnih i relativnih iznosa horizontalnih državnih potpora uz istodobno smanjenje sektorskih potpora, na način da se smanji i državno djelovanje putem izravnih novčanih i neizravnih novčanih transfera.

5. ZAKLJUČAK

Državne potpore kao sastavni dio industrijske politike, jedna su od mjera putem kojih država izvršava utjecaj na tržišni položaj pojedenih grana i/ili poduzeća. Dodjela državnih potpora, prije svega kojom se provodi industrijska politika selektivnog tipa, odnosno politika koja pomaže samo odabrane sektore/poduzeća, krije u sebi niz zamki, a osnovni problem je taj što njezino provođenje podrazumijeva da država može procijeniti bolje od samog tržišta koje poduzeće odnosno sektor ima perspektivu, a koji nema, što u stvarnosti i nije slučaj. Također, državne potpore imaju izravne i neizravne troškove, dovode do nelojalne konkurencije, mogu stvariti probleme u međunarodnoj trgovini,opterećuju državni proračun, a država ne posjeduje dovoljno informacija da precizno odabire poduzeća kojima je pomoć potrebna te ne zna kad je potrebno prekinuti pomoć niti kako se oduprijeti lobističkim napadima. Konačno, iz svih navedenih razloga se teži upravo ka smanjivanju ukupnih iznosa državnih potpora, odnosno promjeni strukture državnih potpora u korist horizonralnih potpora, a nauštrb sektorskih kako bi se očuvalo unutarnje tržište EU. Međutim, brojna istraživanja pokazuju kako državne potpore nemaju utjecaj na gospodarski rast, niti na njegove čimbenike, poput investicija. S druge strane, pokazano je i kako državne potpore ne dovode dosljedno do nižeg rasta gospodarstva. Također je utvrđeno da državne potpore općenito imaju pozitivan učinak na svoje pojedine i specifične ciljeve. Iako je najveći dio državnih potpora EU usmjeren na ciljeve koji vjerojatno neće imati izravne učinke na povećanje učinkovitosti unutar gospodarstva, potporama se može povećati društveno blagostanje. Državne potpore služe svoje ciljeve, no njima treba upravljati na izuzetno oprezne i odmjerene načine, pazeći pritom na iznose, intezitete i instrumente kojima se dodjeljuju, te pogotovo uzimajući u obzir njihove ukupne efekte. Opća slika veličine i strukture državnih potpora u RH pokazuje smjer u se ona do danas kretala. U RH dugo vremena nije postojala konzistentna, adekvatno elaborirana i dugoročno održiva industrijska politika koja promovira rast konkurentnih i tržišno održivih

poduzeća. Najveći dio potpora usmjernih industriji i uslugama, bivao je usmjerivan ka sanaciji gubitaka pojedinih sektora i poduzeća, a mnogo manje u poticanje istraživanja i razvoja, zaštitu okoliša i uštedu energije, te mala i srednja poduzeća, usavršavanje i zapošljavanje, što je trebala biti baza za kvalitetan rast. S obzirom na velike udjele u sektorskih potpora u BDP-u i ukupnim potporama, kojima su za cilj bivale postavljane razne sanacije i restrukturiranja i održavanje na životu poduzeća nesposobnih za opstanak, upitna je zapravo i efikasnost politike dodjeljivanih potpora. Državne potpore u RH su bile gotovo potpouno neefikasne, vrlo izdašna stavka državnog proračuna i gotovo beznačajna mjera za poticanje gospodarske aktivnosti, a sukladno tome nisu mogle doprinijeti ni jačanju općenito slabe konkurentnosti, te su zahtijevane reforme i veća odgovornost nosioca industrijske politike.

Reformama zasigurno treba vremena da bi donijele rezultate zbog kojih su uvedene, a na svom putu ka EU, RH je bitno izmijenila sustav državnih potpora. Sa priključenjem EU, RH je potpuno usvojila pravnu stečevinu koja uređuje područje državnih potpora, budući da je, kao članica EU, primorana primjenjivati pravila i politiku EU. S druge strane, EU *soft law*-om daje preporuke za provođenje politike potpora, preko primjerice Akcijskog plana za državne potpore i Modernizacije sustava državnih potpora, te ostalih smjernica. Zalaže se za "manje, ali kvalitetnije potpore", odnosno favorizira smanjivanje državnih potpora i njihovo jače usmjeravanje u horizontalne ciljeve. Iako se u globalu ukupna razina državnih potpora tijekom vremena u RH smanjuje, njihova struktura još uvijek odstupa od prosjeka EU, i predstavlja područje za daljnje promjene. Udio državnih potpora u BDP-u je u RH kontinuirano oko četiri puta veći udjela potpora u BDP-a EU, sa stalnom dominacijom potpora poljoprivredi i ribarstvu nad potporama industriji i uslugama, dok potonje karaktezira daljnje prevladavanje sektorskih nad horizontalnim potporama. No, iako smanjenje apsolutnog iznosa državnih potpora u RH posljednjih godina izostaje, i unatoč jazu između europske i domaće strukture državnih potpora, ipak je vidljiv pozitivan pomak na području strukture potpora - u 2015. godini je smanjen je iznos datih sektorskih potpora na razine niže od onih neposredno prije priključenja EU, koje bi se prema naputku EU trebale daljnje smanjivati, a razina horizontalnih potpora ipak je viša no ikad, što predstavlja dobru putanju i temelj za svjetliju budućnost hrvatskog gospodarstva. Smjernice politike državnih potpora bi, na način na koji su i izložene, zaista trebale biti i primjenjivane, te iako ne predstavljaju zakonsku obvezu, njihova realizacija bi doprinijela stvaranju sličnosti u strukturi potpora između RH i EU.

LITERATURA

1. AZTN, (2013)., godišnje izvješće o državnim potporama za 2012. godinu
2. AZTN (2010.): Godišnje izvješće o državnim potporama za 2010. godinu, raspoloživo na : http://goo.gl/aXryOm
3. AZTN (2011.): Godišnje izvješće o državnim potporama za 2011. godinu, raspoloživo na : https://goo.gl/kMco8r
4. Buelens, C., Meiklejohn, 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.
5. Communication from the Comission (2012) , EU framework for State aid in the form of public service compensation (2012/C 8/03), raspoloživo na: https://goo.gl/8HLTr6
6. Dewatripont, M. (2006). The economics of state aid control: some remarks. *CPI Journal, 2.*, (*Competition Policy International Journal*, vol 2, no 2.)
7. Ehlermann, C. D., (1994.) State Aid Control in the European Union: Success or Failure?, *Fordham International Law Journal*, Vol 18, Issue 4, Article 6, 1212
8. European Commision (2012.): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and Social Committee and the Committee of the Regions on EU State Aid Modernisation (SAM), Brussels, COM(2012) 209 final, str. 1-9., raspoloživo na: https://goo.gl/7bxKDH
9. Europska Komisija (2006.): Okvir Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije: raspoloživo na: goo.gl/Mjku7T
10. Friederiszick, H. W., Röller, L. H., & Verouden, V. (2006). European state aid control: an economic framework. *Handbook of antitrust economics*, 625-669.
11. Holzner, M., Stöllinger, R. (2013). State aid and export competitiveness in the EU (No. 106), The Vienna Institute for International Economic Studies, wiiw.
12. Kaufman D., (2003.): Ustrojavanje novoga sustava državnih potpora u Republici Hrvatskoj, u Samardžija, V., Državne potpore i europske integracije, iskustva za Hrvatsku, Zagreb, str. 103-121.
13. Kesner-Škreb, M., Pleše, I., & Mikić, M. (2003). Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine. *Financijska teorija i praksa*, *27*(3), 287-330.
14. Kesner-Škreb, M., Pleše, I., Mikić, M. (2003). Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine, Izvorni znanstveni rad, *Newsletter*, povremeno glasilo instituta za javne financije, br. 10., Institut za javne financije, Zagreb,

15. Kesner-Škreb, M., Jović, I. (2011). Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj. *News letter*, br, 5, 4-5.
16. Kesner-Škreb, (2012.): Osam nalaza o državnim potporama u Hrvatskoj 2010., Aktualni osvrti, br. 37., Institut za javne financije, Zagreb
17. Kesner-Škreb M., Jović, I., (2007.) Hrvatska: prema manjim i kvalitetnijim državnim potporama, Newsletter, povremeno glasilo instituta za javne financije, br. 29., Institut za javne financije, Zagreb, preuzeto s : http://www.ijf.hr
18. Kesner-Škreb, (2012.): Što će biti s hrvatskim državnim potporama nakon pristupanja Europskoj uniji?, Newsletter, povremeno glasilo instituta za javne financije, br. 70., Institut za javne financije, Zagreb, preuzeto s http://www.ijf.hr
19. Jenny, F., (2006): The State Aid Action Plan: A Bold Move or a Timid Step in the Right Direction? *Competition Policy International*, Vol. 2, No. 2, Autumn 2006, str. 79-91., raspoloživo na: https://ssrn.com/abstract=2065410
20. Jović, I., (2012.), EU12: Državne potpore prije i poslije pristupanja Europskoj uniji, *Newsletter*, povremeno glasilo instituta za javne financije, br. 69., Institut za javne financije, Zagreb, preuzeto s : http://www.ijf.hr
21. Jović, I., Kesner-Škreb, M. (2012). Reforma Državnih potpora u Hrvatskoj, *Pridruživanje hrvatske Europskoj uniji, Svezak*, *4*, 242.
22. Leko, D., (2010.): Državne potpore u RH, Zagreb
23. Lowe, P., (2006.): Some Reflections on the European Commission's State Aid Policy, *Competition Policy International*, Vol 2, No 2
24. Ministarstvo financija RH (2017.): Godišnje izvješće o državnim potporama za 2015. godinu, raspoloživo na: https://goo.gl/YNxX1W
25. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske s jedne strane, i Europskih Zajednica i njihovih država članica s druge strane, Poglavlje IV, članak 70., Poglavlje VI, čl. 69.-70. raspoloživo na: https://goo.gl/pDv9Ub
26. Mollgaard, P. (2004). Competitive effects of state aid in oligopoly. *Centre of Industrial Economics*., str. 2-13.
27. Narodne novine (2006.): Odluka o objavljivanju Pravila o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 89
28. Narodne novine (2003.), Zakon o državnim potporama, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 47

29. Narodne novine (2013.), Zakon o državnim potporama, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 72
30. Narodne novine (2014.), Zakon o državnim potporama, Narodne novine d.d., Zagreb, broj 47
31. Nitsche, R., & Heidhues, P. (2006). *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition* (No. 244). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, str. 24-92
32. Pavlović, N. (2016). *UTJECAJ DRŽAVNIH POTPORA NA GOSPODARSTVO RH: diplomski rad* (Doctoral dissertation, University of Split. Faculty of economics Split.).
33. Pack, H., & Saggi, K. (2006). *The case for industrial policy: a critical survey*(Vol. 3839). World Bank Publications. European Commission (2005.)
34. State Aid Action Plan - Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009, Consultation document, SEC(2005)795, Brussels, raspoloživo na: https://goo.gl/Huy7Vu
35. Šimović, H. (2006). Utjecaj fiskalnog sustava i fiskalne politike na konkurentnost gospodarstva. *EFZG Working Paper Series/EFZG Serija članaka u nastajanju*, (12), 1-16.
36. Tunali, Ç. B., & Fidrmuc, J. (2015). State Aid Policy in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *53*(5), 1143-1162.
37. Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na de minimis potpore, raspoloživo na: https://goo.gl/w9G81b
38. Uredba Komsije (EZ) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora sukladnima sa zajedničkim tržištem u primjeni članaka 87. i 88. Ugovora (Uredba o općem skupnom izuzeću), raspoloživo na: https://goo.gl/DtC6Fb
39. Van Cayseele, P, Konings, J., Sergant, I. (2014.), The effects of state aid on Total Factor Productivity growth, NBB Working paper series, no 264, Conference on Total factor productivity, National Bank of Belgium, Brussels, str 7.-26.
40. Vidović (2015.): Analiza državnih potporau Europskoj Uniji s osvrtom na gospodarski rast, *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku, (2)*, 69-84. Preuzeto s http://hrcak.srce.hr/149794
41. Vlada RH (2014): Odluka o donošenju smjernica državnih potpora za razdoblje 2015.-2017, str. 1-13, raspoloživo na: https://goo.gl/5yVUdX

POPIS SLIKA

Slika 1: Udio državnih potpora po kategorijama u BDP-u u RH, 2002.-2010., izvor: Kesner-Škreb (2012.)

Slika 2: Udjeli državnih potpora u BDP-u u RH u razdoblju od 2003. do 2015. godine, izvor: Ministarstvo financija (2017.)

Slika 3: Struktura potpora po kategorijama u RH u razdoblju 2003.-2015., izvor: Ministarstvo financija (2017.)

Slika 4: Tablica strukture državnih potpora u RH u razdoblju 2013.-2015., izvor: Ministarstvo financija (2017.);

Slika 5: Struktura državnih potpora dodijeljnih sektoru industrije i usluga u RH u periodu 2003.-2015., izvor: Ministarstvo financija (2017.)

Slika 6: Tabelarni prikaz ukupnog iznosa potpora unutar EU 2015. godine, u milijardama eura i kao udio u BDP-u, izvor: Ministarstvo financija (2017.)

SAŽETAK

Politika državnih potpora je sastavni dio industrijske politike Europske Unije, koju obilježava nadnacionalni mehanizam kontrole nad njezinim provođenjem u državama članicama, inkorporiran u Europsku Komisiju. Svaka država članica EU, pa tako i RH, usvojila je pravnu stečevinu EU, pa tako i na području državnih potpora. Osim toga, EU preko Akcijskog plana za državne potpore i Modernizacije sustava državnih potpora, te raznih drugih instrumenata *soft law*-a, daje upute zemljama članicama na koji način provoditi politiku državnih potpora. EU se zalaže za "manje i bolje ciljane državne potpore", što podrazumijeva niže razine dodjela državnih potpora, i prevladavanje horizontalnih nad sektorskim državnim potporama u njihovoj strukturi. Politika državnih potpora, prije pristupanja EU, je u RH bila obilježena dominacijom sektorskih državnih potpora nad horizontalnim državnim potporama, koja se zadržala i do danas, s time da je došlo do promjene unutar strukture - udio sektorskih državnih potpora se smanjio, a udio horizontalnih državnih potpora u ukupnim potporama za industriju i usluge se povećao. Od kad politika državnih potpora u RH datira, u ukupnim državnim potporama dominiraju državne potpore za poljoprivredu i ribarstvo, međutim, one nisu sastavni dio industrijske politke, i stoga su analizirani utjecaji državnih potpora za industriju i usluge na gospodarstvo. Budući da su se državne potpore pokazale kao efikasne u dostizanju svojih specifičnih ciljeva, a neefikasne pri utjecaju na gospodarski rast, ipak je zaključeno

kako su ipak potrebne jer povećavaju ukupno društveno blagostanje. Uzimajući u obzir to, kao i brojne izazove politike državnih potpora u RH, zaključeno je da je politika državnih potpora izuzetno kompleksna, pa se stoga državne potpore moraju dodjeljivati na što opreznije načine. Osnovni cilj politike državnih potpora u RH je zasad smanjiti udio sektorskih te povećati udio horizontalnih državnih potpora u ukupno dodijeljenim državnim potporama, odnosno u što većoj mjeri strukturu potpora približiti razinama usporedivim s onima u EU, na što Smjernice politike državnih potpora u razdoblju 2014.-2015., objavljene od strane Vlade RH, a na temelju sugestija Europske Komisije, i upućuju.

Ključne riječi: državne potpore u RH, industrijska politika EU, restrukturiranje industrijske politike RH

SUMMARY

The State Aid Policy is an integral part of the European Union's industrial policy, which is characterized by the existance of supranational mechanism of control over its implementation in the Member States, whch is incorporated in the European Commission. Each EU member state, including the Republic of Croatia, has adopted the acquis communautaire, including in the field of state aid. In addition, the EU through the State Aid Action Plan and the State Aid Modernisation and various other soft law instruments, provides guidance to member states on how to implement state aid policy. The EU stands for "less and better targeted state aid", which implies lower levels of state aid allocation and overcoming of horizontal on sectoral state aid in their structure. Prior to joining the EU, the state aid policy in the Republic of Croatia was marked by the dominance of sectoral state aid on horizontal state aid, which has remained the same so far, but with a change in structure. The share of sectoral state aid as percentage of total aid to industry and services has decreased, and the share of horizontal state aid has increased. Since state aid policies of the Republic of Croatia date from, state aid for agriculture and fisheries dominates in the structure of total state aid, but since it is not an integral part of industrial policy, therefore it is analyzed the impact of state aid to industry and services on the economy. As state aid has shown to be effective in achieving its specific goals and ineffective in the context of economic growth, yet is concluded that it is still needed because it increases the social welfare. Taking this into account, as well as the numerous challenges of the state aid policy in the Republic of Croatia, it was concluded that the state aid policy is extremely complex, so state aid must be granted in a very cautiously manner. The

basic objective of the state aid policy in the Republic of Croatia is to reduce the share of sectoral state aid and increase the share of horizontal state aid in the total amount of state aid granted, ie, to bring the structure of total state aid closer to the level comparable to the EU state aid structure, as the State Aid Policy Guidelines For The Period 2014-2015, published by the Croatian Government, and based on suggestions of the European Commission, points out.

Key words: state aid in the Republic of Croatia, industrial policy of the EU, restructuring the industrial policy of the Republic of Croatia