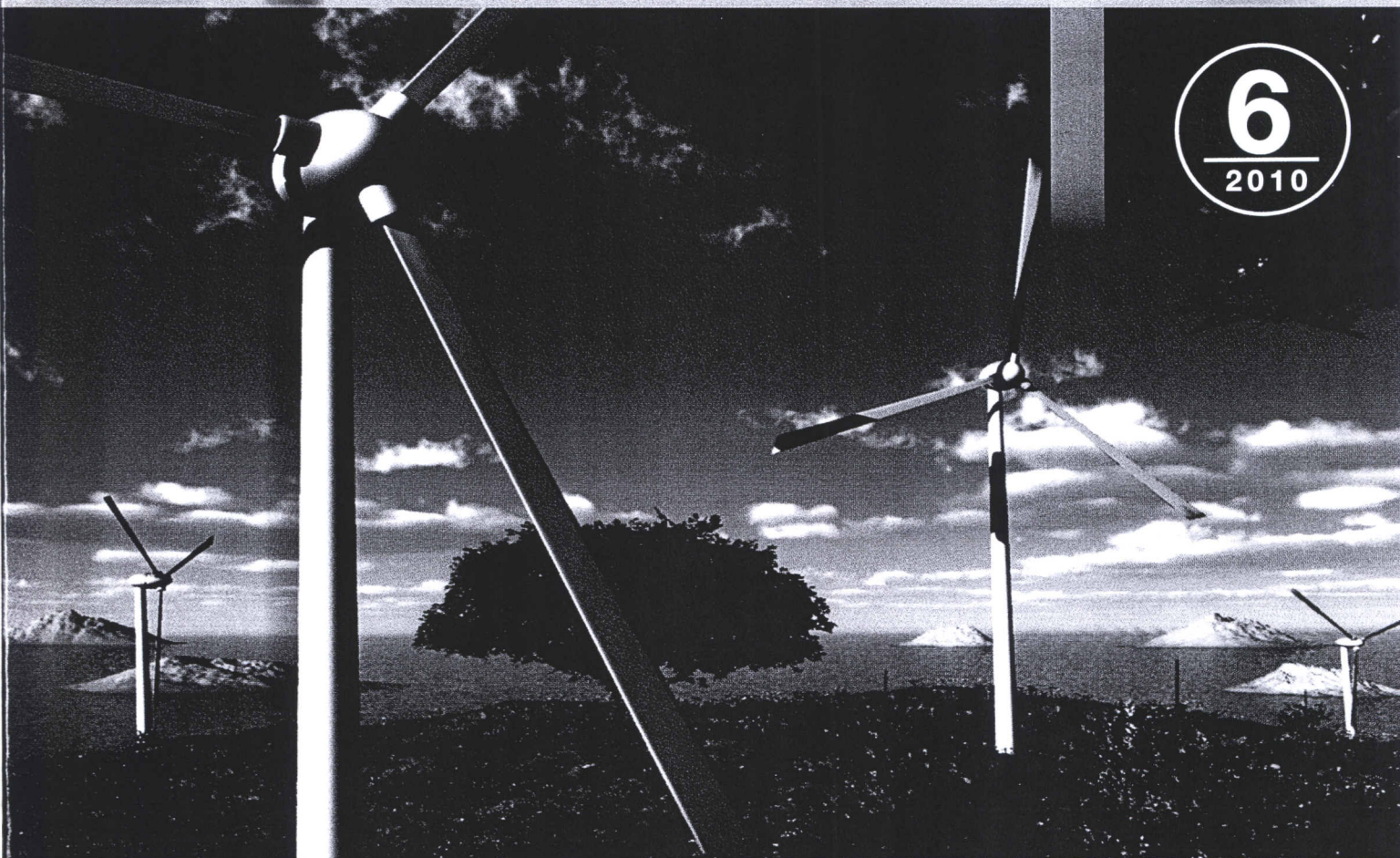


RAČUNOVODSTVO i financije



IZ SADRŽAJA:

- ➔ Predaja GFI za 2009. radi javne objave
- ➔ Primjena MRS 20 - Državne potpore
- ➔ Računovodstvo zajedničkog pothvata prema MRS 31
- ➔ Dokapitalizacija društva u stvarima i pravima
- ➔ Povrat PDV-a iz inozemstva
- ➔ Minimalna plaća od 1. lipnja 2010.
- ➔ Prijevremeno ukidanje posebnog poreza
- ➔ Povoljnije kamate kao plaća u naravi

NAJAVA:

- **Seminar: Novine u obračunu plaća od 1. srpnja 2010.**
- **Edukacija primjene MSFI i HSF1**
- **13. savjetovanje "Interna revizija i kontrola"** (Vodice, 30. 09. – 02. 10. 2010.)

TISKANICA

Poštarina plaćena u pošti 10000 Zagreb

Državne potpore u uvjetima skorog članstva u EU

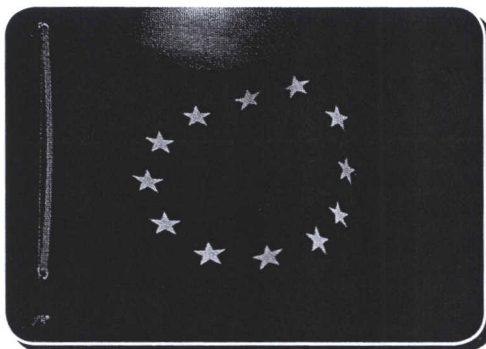
Razumijevanje pravne stečevine EU u dijelu koji se odnosi na državne potpore, od iznimne je važnosti za Hrvatsku. Pravila dđdjele financijske pomoći gospodarstvu važna su danas, dok smo još uvijek izvan EU, a bit će još važnija nakon što Hrvatska postane članica EU.

Autorica će objasniti pravila koja vrijede u EU pri dodjeli državnih potpora i postojeći sustav državnih potpora u Republici Hrvatskoj, kao i temeljne razlike koje postoje u politici potpora, visini i strukturi potpora u EU i Republici Hrvatskoj.

1. UVOD

Vrlo se često i ranije, a osobito u uvjetima globalne gospodarske krize, postavlja pitanje u kom opsegu, za koje svrhe i ciljeve, te prema kojim mjerilima i kriterijima države ili vlade trebaju biti prisutne u gospodarstvu i financijski mu pomagati. Istodobno, s obzirom na to da u pregovorima koje Hrvatska vodi radi stjecanja članstva u EU značajno mjesto zauzima problematika potpora gospodarstvu - brodogradnji, industriji čelika, poljoprivredi, u našoj se javnosti često pojavljuju nedoumice i pitanja hoće li članstvom u EU Hrvatska stvarno morati odustati od pomaganja ovim važnim gospodarskim sektorima. Pritom, s obzirom na činjenicu da u dijelu javnosti prevladava uvjerenje da takvi zahtjevi Unije prema zemlji koja se još uvijek nalazi u tranziciji kao što je to Hrvatska, nisu fer i da se radi o tzv. dvostrukim mjerilima jer i same države članice izdašno pomažu svoje gospodarstvo, o čemu svjedoče milijarde eura kojima se u posljednje dvije godine spašava europski bankarski sektor, automobilska industrija, ali i druge industrije. S obzirom na takvu percepciju, svrha je ovog članka opisati politiku i ciljeve EU kada se radi o državnim potporama te usporedno dati prikaz stanja na području državnih potpora u našoj zemlji upravo u vrijeme intenzivnih priprema za početak pregovora odnosno otvaranja poglavlja pregovora s EU i na području tržišnog natjecanja koje uključuje i problematiku državnih potpora.

Razumijevanje pravne stečevine (*acquis*) EU u odnosu na intervencije i pomaganje gospodarstvu osobito ono financijske prirode u obliku državnih potpora od iznimne je važnosti za Republiku Hrvatsku, kako danas u vrijeme dok smo još uvijek izvan ove integracije, ali još i više „sutra“ odnosno nakon stjecanja članstva u ovoj integraciji. Zato ćemo u ovom članku pokušati objasniti pravila koja vrijede u EU pri dodjeli državnih



potpora i postojeći sustav državnih potpora u Republici Hrvatskoj, kao i temeljne razlike koje postoje u politici potpora, visini i strukturi potpora u EU i Republici Hrvatskoj. Nadalje, nastojat ćemo odgovoriti na pitanje **zašto regionalna integracija kao što je to Europska unija kontrolira države članice pri upravljanju i raspolaganju „vlastitim“ novcem, odnosno sredstvima svojih poreznih obveznika.** Naime, od svog osnivanja i sklapanja Ugovora o osnivanju 1957. godine, Europska unija

zastupa stav prema kojem su zabranjene potpore koje narušavaju trgovinu između država članica i time ugrožavaju stvaranje jedinstvenog unutarnjeg tržišta Unije, te preko svojih tijela, prije svega Europske komisije vrši nadzor nad dodjelom proračunskih sredstava članice nacionalnom gospodarstvu. Upravo po tome EU je jedinstvena u globalnim okvirima budući da sličan sustav kontrole vlada država članica u raspolaganju sredstvima iz vlastitih proračuna ne poznaje niti jedna druga trgovinska ili ekonomska integracija u suvremenom svijetu.

Nakon što je financijska i gospodarska kriza, koja je sredinom 2007. najprije zahvatila SAD, a potom i ostatak svijeta, bitno utjecala na politike država i vlada u odnosu na pomaganje gospodarstvu, unatoč fleksibilnijem pristupu koji je omogućio izdašnije i veće potpore u državama članicama, EU ipak nije odustala od spomenutog pristupa prema državnim potporama. **Taj pristup dopušta one državne potpore koje su namijenjene otklanjanju tržišnih neuspjeha odnosno dodjelu potpora u slučaju kada se djelovanjem tržišta i njegovih zakonitosti ne može postići potreban ekonomski rast i društveni razvoj.** Tada se od države očekuje da svojim potporama djeluje na poboljšanje učinaka na tržištu i da bude svojevrсни partner tržištu. Konkretno, smatra se opravdanim dodjelom državnih potpora **poticati usvajanje novih znanja i uvođenje novih tehnologija, školovanje i usavršavanje, preuzimati dio troškova za istraživanje i razvoj i inovacije, i**

sl. ili pak pomagati financiranje projekata koji su usmjereni na smanjivanje zagađenosti i poticati korištenje tehnologija koje osiguravaju veću zaštitu okoliša i čuvaju zdravlje ljudi te građanima omogućuju pristup tržištu usluga od općeg ekonomskog interesa, kao što su prometnice, komunalna infrastruktura, kultura i slično. Izravne pomoći namijenjene opstanku određenih industrija, ulazak u vlasničku strukturu poduzeća, državna jamstva radi olakšanog pristupa izvorima financiranja tolerirala je samo iznimno i rijetko, odnosno uglavnom kao oblik intervencija na području nacionalne sigurnosti i industrije naoružanja.

2. DRŽAVNE POTPORE U EU

U Europskoj uniji i njezinim državama članicama dodjela državnih potpora je sastavni dio politike zaštite tržišnog natjecanja i stvaranja jedinstvenog unutarnjeg tržišta Unije. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (ranije Ugovor o osnivanju EZ) u načelu zabranjuje dodjelu potpora koje narušavaju ili mogu narušiti trgovinu među državama članicama. Opća zabrana davanja državnih potpora proizlazi iz uvjerenja osnivača EU da bi nekontrolirano favoriziranje odabranih poduzeća odnosno sektora u pojedinim zemljama članicama ugrozilo funkcioniranje jedinstvenog tržišta jer bi države članice s većim proračunskim sredstvima mogle „svojim“ poduzetnicima dodjeljivati neograničena financijska sredstva i na taj način utjecati na njihovu tržišnu poziciju i konkurentnost te ih tako dovoditi u neopravdano povoljniji tržišni položaj u odnosu na poduzetnike iz manjih ili manje razvijenih država članica, umanjiti ekonomsko blagostanje i efikasnost poduzetništva. Zato je kontrola državnih potpora koje dodjeljuju države članice dio politike zaštite tržišnog natjecanja Unije i u nadležnosti je institucija Unije.

Kako bi Unija, ali i njene države članice mogle provoditi industrijsku politiku kojom bi povećale konkurentnost svog gospodarstva i omogućile mu ravnopravnu tržišnu utakmicu s konkurentima iz SAD, Kine, Indije, itd., mogućnosti dodjele potpora prema Ugovoru o funkcioniranju EU ipak postoje, ali uz sljedeće uvjete:

- potpora mora imati točno utvrđen cilj (npr. zapošljavanje, istraživanje, razvoj i inovacije, regionalni razvoj, zaštita okoliša),
- potpora mora biti usmjerena na ispravljanje ili umanjivanje negativnih učinaka tržišnih neuspjeha,
- potpora mora biti adekvatan instrument pomoći poduzetniku(cima) odnosno mora biti u onom obliku (subvencija, državno jamstvo, porezna povlastica, i sl.), koji je najprimjereniji svrsi koja se potporom namjerava postići,
- potpora mora biti razmjerna težini problema koji se želi riješiti. Potpora koja samo odgađa ili ublažava, a ne rješava problem, pored toga što predstavlja gubitak za državni proračun i što oštećuje porezne obveznike, može izazvati potrebu za još većom intervencijom države u budućnosti. Prekomjerna potpora stavlja u bitno povoljniji položaj korisnika te potpore i na taj način narušava tržišno natjecanje u znatno većoj mjeri, nego što je to opravdano,
- potpora koja udovoljava naprijed navedenim uvjetima imat će ograničen negativan učinak na trgovinu među državama članicama.

Prema spomenutim načelima dodjela potpora tržišnim gubitnicima u EU je dozvoljena samo u slučajevima kada se može, planom restrukturiranja, **dokazati da su teškoće i gubitci privremenog karaktera i da postoji mogućnost ponovne uspostave rentabilnog poslovanja nakon izvršenog procesa restrukturiranja.** U suprotnom, zabranjena je dodjela potpora tim poduzetnicima, čak i pod cijenu njihovog stečaja ili likvidacije.

Isto tako, države članice, ukoliko za to imaju dovoljno sredstava, mogu poticati razvitak poduzetništva potporama namijenjenim malim i srednjim poduzetnicima za nova ulaganja, usavršavanje, zapošljavanje, i slično, osobito kada se radi o onima koji su spremni na **ulaganja u područjima s niskom stopom zaposlenosti i niskim standardom stanovnika** (regionalne potpore). Također, kako bi pomogla jačanje konkurentnosti vlastite industrije na globalnom tržištu, osobito proizvoda s visokom dodanom vrijednosti, pravila o državnim potporama omogućuju financiranje onih aktivnosti poduzetnika koje se odnose na **istraživanje i razvoj i inovacije** (primjerice, dopuštene su potpore u iznosu od 100 posto opravdanih troškova kada se radi o temeljnim istraživanjima, 50 posto kada se radi o razvojnim istraživanjima, a 25 posto kad se radi o komercijalnim odnosno izradi studija izvedivosti, itd.). Nadalje, kako bi se potakla ulaganja u aktivnosti i opremu kojima se potiču **ulaganja u zaštitu okoliša** dopuštene su potpore i za te svrhe. Dakle, unatoč načelnoj zabrani dodjele potpora koje bi mogle negativno utjecati na međusobnu trgovinu između država članica, pravila o dodjeli državnih potpora u EU, koje propisuju i čiju primjenu nadziru tijela i institucije EU, ipak ostavljaju dovoljno prostora državama članicama kako bi financijski pomogle vlastitom gospodarstvu, bilo da se radi o slučaju kada je ta pomoć potrebna radi opstanka na tržištu, bilo da se radi o onoj vrsti potpora kojoj je cilj povećati konkurentnost i efikasnost nacionalnog gospodarstva ulaganjima u razvoj novih proizvoda ili unaprijediti na tržištu već prisutne proizvode i usluge, uvođenjem novih tehnologija, zajedničkih razvojnih projekata, uklanjanjem negativnih posljedica zaostajanja u razvoju određenih regija i slično.

3. POLITIKA POTPORA U EU U VRIJEME FINACIJSKE I EKONOMSKE KRIZE

Europski sustav nadzora državnih potpora koji podrazumijeva skup pravila koja uređuju svrhu, način i ostale uvjete pod kojim države članice mogu dodjeljivati državne potpore svoj test održivosti dokazao je i u najvećoj i najdubljoj globalnoj gospodarskoj krizi koja je u proteklih osamdesetak godina zahvatila i Europu. Premda su ta pravila usvojena u vremenu gospodarskog rasta i nisu „kreirana“ za vremena izvanrednih okolnosti i kriza, ona su ipak većini država članica omogućila da na krizu odgovore mjerama među kojima značajno mjesto zauzimaju i one mjere koje uključuju državne intervencije financijske prirode odnosno državne potpore. Istodobno, čak i u uvjetima gospodarske krize i recesije kada se nužnim nameće određeni državni intervencionizam EU i njene institucije nisu odustale od provedbe politike potpora koja će u najmanjoj mogućoj mjeri utjecati na uvjete trgovine među državama članicama odnosno politike koja ima za cilj spriječiti nadmetanja i „ratove“ subvencijama među njima. Takvih je pokušaja bilo u pojedinim državama članicama, ali je ipak prevladala zajednička svijest kako prekomjerno subvencio-

niranje vlastite industrije i uvođenje protekcionističkih mjera na štetu drugih država članica dugoročno ne mogu donijeti pozitivne učinke, a i mogu se vratiti kroz protumjere. Svjesni opasnosti od poduzimanja unilateranih mjera od strane država članica, najprije Europska komisija, a potom i Europsko vijeće, u veljači 2009. godine pozivaju države članice na zajedničko, koordinirano djelovanje te postižu konsenzus u vezi s ponašanjem u vrijeme krize, svjesni da bi u suprotnom moglo doći do „utrke“ u dodjeli potpora i subvencija što bi, zasigurno imalo negativne posljedice, kako za same države članice, tako i za politiku Unije u cjelini.

U isto vrijeme, uvažavajući tržišne okolnosti i izvanredno stanje u gospodarstvu, politika i ponašanje EU institucija su se prilagođavali novonastaloj situaciji i nastojali što efikasnijim mjerama reagirati na pritiske i izazove koji su dolazili izvana, pokazujući na taj način svoju vitalnost i fleksibilnost, ali ne zanemarujući potrebu poticanja suradnje među državama članicama.

Naime, od početka svjetske financijske i ekonomske krize Europska komisija je iznimno aktivno i odlučno nastojala pomoći europskom gospodarstvu i djelovati na ponovnu uspostavu, najprije stabilnosti financijskog sektora, a potom pomoći i realnom sektoru gospodarstva. Konkretno, u nedostatku sveobuhvatnog pan-europskog, regulatornog i pravnog okvira za poslovanje financijskog sektora, EU je provedbom politike s područja državnih potpora osigurala odgovarajući okvir kojim je omogućeno državama članicama poduzimanje mjera čiji je cilj ublažavanje ili otklanjanje učinaka krize, na način da se istodobno sačuva integritet zajedničkog tržišta odnosno ne ojačaju protekcionistički pritisci pojedinih država članica koji bi mogli dovesti u pitanje temeljne vrijednosti ove integracije. Pristup EK rješavanju problema u financijskom sektoru odvijao se u nekoliko koraka.

Prije svega, već u četvrtom kvartalu 2007. godine EK je počela **odobravati državama članicama programe potpora radi sanacije financijskih institucija, osobito banaka zahvaćenih krizom**. Među prvima mjere sanacije prema bankarskom sektoru poduzele su Irska, Velika Britanija, Danska. Kako bi osigurala jednak pristup u suočavanju s krizom u financijskom sektoru, krajem listopada 2008. godine Komisija je objavila Smjernice o primjeni pravila o državnim potporama pri poduzimanju mjera prema financijskim institucijama u kontekstu globalne financijske krize. Tim je aktom Komisija utvrdila opći pristup i dala smjernice državama članicama kako primjenjivati interventne mjere, kao što su dodjela državnih jamstava i dokapitalizacija financijskih institucija. Pravni okvir za spomenute intervencije dodatno je osnažen donošenjem smjernice Dokapitalizacija financijskih institucija u tekućoj financijskoj krizi: ograničenja na nužni minimum i zaštita protiv nedozvoljenog narušavanja tržišnog natjecanja - Sl. list C 10, 15. siječnja 2009.). Dakle, Europska komisija, kao „čuvar“ pravne stečevine i nadzornik nad dodjelom potpora vrlo je rano prepoznala potrebu brzog i odlučnog djelovanja, najprije svojevršnim popunjavanjem praznina u zakonodavnom okviru koji nije bio prilagođen kriznim vremenima, a potom i osnivanjem posebnog tima stručnjaka („task force“) u okviru Komisije koji je „regrutiran“ stručnjacima iz Europske komisije, središnjih banaka država članica, akademske zajednice i slično - njih pedesetak čija je zadaća bila osnažiti kapacite

Europske komisije pri odobravanju programa sanacije i restrukturiranja banaka i drugih financijskih institucija. Na taj način osigurana je brza i učinkovita pomoć vladama država članica u rješavanju problema ovog sektora, ali je u isto vrijeme uspostavljen jedinstven sustav pravila i kriterija koji se primjenjuje na razini EU u suočavanju s posljedicama krize odnosno disciplina i usklađenost politika država članica u rješavanju istih ili sličnih problema. Već tijekom prve polovine 2008. godine, primjerice Europska komisija je donijela, najprije odluke o sanaciji, a potom i o restrukturiranju kojima je spasila britanske, belgijske, njemačke banke Lloyds, Northrock, KBC, Fortis, Commerzbank, itd. Ponekad je državama članicama i u roku 48 sati od podnošenja zahtjeva dopuštena dodjela potpore kojom je izbjegnuta kolaps određene kreditne institucije, a zatim je uspostavljen mehanizam stroge kontrole korištenja dane potpore. Na taj način postiglo se da sustav dodjele i kontrole potpora postane dio rješenja u suočavanju s problemima koje je donijela kriza, a ne da postane dodatni uteg ili prepreka državama članicama prilikom rješavanja problema.

Cilj zajedničkog djelovanja nije bilo isključivo spašavanje određene kreditne ili financijske institucije koja je zapala u teškoće već pomoć bankarskom sektoru u cjelini odnosno dodjelom potpore otkloniti sistemske rizike koji su zahvatili ovaj sektor, a koji bi se bez odgovarajuće intervencije države pretili na građane, realni sektor gospodarstva i ozbiljno ugrozili zaposlenost, s nesagledivim posljedicama po budući razvoj.

Mjere koje se i danas poduzimaju radi otklanjanja posljedica financijske i gospodarske krize mogu ublažiti ili čak otkloniti posljedice te krize, samo ako su poduzete na vrijeme, ako imaju precizno i točno utvrđene ciljeve, odnosno ako su usmjerene na problem koji je nastao kao posljedica krize, te ako su privremenog karaktera. Ne zaboravimo, u EU i u uvjetima krize, mjere koje se poduzimaju moraju biti takve da u najmanjoj mogućoj mjeri utječu na unutarnje tržište Unije. Drugim riječima, te mjere ne smiju diskriminirati proizvode ili usluge niti iz jedne države članice te moraju biti konzistentne s dugoročnim ciljevima Unije.

Pored brze reakcije kada se radi o suočavanju s posljedicama krize koja je zahvatila financijski sektor europskog gospodarstva, EU je gotovo istodobno prepoznala potrebu donošenja mjera okrenutih i ostalim dijelovima gospodarstva odnosno realnom sektoru. Tako je već u studenome 2008. godine usvojen Plan oporavka Unije (*Recovery Plan*) kojemu je bio primarni cilj potaknuti potražnju, vratiti povjerenje građana i stvoriti temelje za dugoročni rast konkurentnosti. Aktivnosti na strani ponude i potražnje čine okosnicu antirecesijskih mjera EU. U praksi to se čini i državnim potporama kojima se realnom sektoru pomaže u pristupu kapitalu, a mnoge države članice su i pomagale bankarskom sektoru kako bi upravo na taj način omogućile održavanje ponude kredita realnom sektoru gospodarstva. S obzirom da je nedostatak kapitala u bankarskom sektoru zaoštrio uvjete pristupa kapitalu osobito sektoru malog i srednjeg poduzetništva, koji se i u redovnim uvjetima suočava sa sličnim problemima, Europsko vijeće i Europska komisija državama članicama rješenje su našli u izmjenama pravila za dodjelu potpora ovom sektoru. Naime, početkom 2009. godine Europska komisija donijela je priopćenje Komisije u kojem je sadržan Privremeni okvir Zajednice za mjere državnih potpora

kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (SL C 83, 7. 4. 2009.). Ovim propisom su privremeno, upravo kako bi državama članicama olakšali bitku protiv gospodarske krize, izmijenjena pravila o državnim potporama. Tako je primjerice, **povećan iznos potpora male vrijednosti** (*de minimis* potpora) koje se mogu dodjeljivati bez obzira na namjene (osim poticanja izvoza) i bez odobrenja Europske komisije, s 200 na 500 tisuća eura. Istovremeno, omogućen je **fleksibilniji sustav dodjele državnih jamstava** osobito malim i srednjim poduzetnicima, te **niže kamatne stope za kredite** koje dodjeljuju državne agencije i banke, a olakšano je **ulaganje kapitala u malo i srednje poduzetništvo** od strane državnih agencija, itd. Ovim je propisom predviđeno da će fleksibilniji pristup pri dodjeli potpora vrijediti do 31. prosinca 2010. godine. Dakle, razvidno je da se programi potpora usmjeravaju prema malom i srednjem poduzetništvu jer su uvjeti za dodjelu državnih jamstava, subvencioniranje kamata, ulaganja kapitala znatno olakšani. Također, dolazi i do značajnijeg preusmjerenja subvencija na one sektore koji razvijaju nove proizvode i tehnologije, odnosno tzv. „zele- ne proizvode“, kojima se osiguravaju najveći standardi zaštite okoliša i veća energetska učinkovitost, što je istovremeno i preduvjet za buduću konkurentnost.

Prema podacima Europske komisije, od listopada 2008. do kraja 2009. odobren je niz programa ili pojedinačnih zahtjeva za dodjelu potpora u financijskom i realnom sektoru gospodarstva. Pri tome je Europska komisija donijela preko 150 odluka kojima je odobrena potpora financijskim institucijama iz država članica Unije u iznosu od oko 3.600 milijardi eura, dok se u postupku odobravanja nalazi još oko desetak zahtjeva za restrukturiranje ili sanaciju banaka iz Belgije, Njemačke i Austrije, Latvije, Nizozemske, Francuske i Portugala. Istodobno, Komisija je odobrila i oko 100 programa potpora realnom sektoru gospodarstva, pri čemu se veći dio programa pomoći država članica odnosi na potpore malom i srednjem poduzetništvu, odnosno na subvencioniranje kamatnih stopa, dodjelu državnih jamstava te na ulaganja rizičnog kapitala.

Premda je spomenutim privremenim mjerama omogućeno državama članicama da kroz određenu „fleksibilizaciju“ pravila o potporama dodjeljuju potpore realnom sektoru kako bi im pomogli u prevladavanju posljedica krize, Komisija time nije odustala od horizontalnog pristupa prema kojem prednost daje programima potpora, a ne pojedinačnim potporama pojedinim poduzetnicima koji su zapali u krizu. Zato je, primjerice i povećanje tzv. de minimis potpora s 200 na 500 tisuća eura, moguće samo pod uvjetom da se radi o programima potpora određenim kategorijama korisnika, a ne potporama pojedinačnim korisnicima.

Podaci o dodijeljenim državnim potporama u 27 članica EU u 2008. godini pokazuju kako je financijska kriza uviše- stručila razinu potpora u EU. Naime, ona je utjecala na to da se razina potpora koja je u 2007. godini iznosila 66,5 milijardi eura ili 0,52% brutodomaćeg proizvoda EU 27 u 2008. godini povećala na 279,6 milijardi eura ili 2,2% BDP EU 27. Pritom,

prema podacima Europske komisije na „redovne“ potpore, dakle one koje se ne odnose na potpore koje su dane financijskom i realnom sektoru radi prevladavanja posljedica krize, odnosi se 67,4 milijardi eura ili 0,54% europskog BDP-a. Od tog iznosa 88% potpora se odnosi na horizontalne ciljeve, odnosno na potpore za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, regionalne potpore, istraživanje i razvoj, malo i srednje poduzetništvo, itd. U nekim državama članicama, kao što su Švedska, baltičke zemlje, Luxembourg, Austrija isključivo se dodjeljuju horizontalne potpore, dok primjerice u Portugalu, Rumunjskoj i Malti, i nadalje prevladavaju sektorske potpore.

Tablica 1.

Udio državnih potpora u BDP-u u 2008. godini (%)		
EU - 27	Ukupne potpore bez potpora željezničkom prometu	Ukupne potpore bez potpora poljoprivredi, ribarstvu i prometu
bez antikriznih mjera	0,54%	0,42%
s antikriznim mjerama	2,24%	2,08%

Izvor: EC IP/09/1884 State Aid Scoreboard, December 2009

Premda ne postoji jednoznačan i univerzalan odgovor na krizu, razvidno je da bez intervencija države nije moguće ukloniti ili ublažiti njezine posljedice. Dio tih intervencija odnosi se i na intervencije kroz državne potpore, koje međutim, moraju biti dobro usmjerene, poduzete na vrijeme i u iznosu koji može otkloniti ili barem ublažiti posljedice krize. Okvir koji su institucije Europske unije omogućile državama članicama kako bi se i ovim instrumentom, odnosno izravnim financijskim podupiranjem gospodarstva uhvatile ukoštac s krizom, omogućio im je upravo takvu vrstu reakcija. No, **politika potpora, odabir sektora u koje će intervenirati, iznos sredstava koji će se dodijeliti, kombinacija mjera i instrumenata ostalih mjera gospodarske politike, u nadležnosti su vlade svake države članice.** Zato i uspješnost i učinci poduzetih mjera u konačnici ne ovise o tijelima Europske unije već o nacionalnim vladama tih država. O tome je potrebno voditi računa i prilikom priprema za stjecanje članstva u EU, odnosno pri osposobljavanju hrvatskih državnih tijela i institucija, poduzetnika i njihovih udruga te sindikata za suočavanje s promijenjenim okolnostima poslovanja, ali i novim pravilima i institucionalnim okruženjem koje će nas dočekati od prvog dana članstva u ovoj asocijaciji.

4. DRŽAVNE POTPORE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatska je, kao i druge države kandidatkinje za članstvo u EU prije nje, već prilikom sklapanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bila u obvezi prihvatiti pravila o zaštiti tržišnog natjecanja koja vrijede u EU jer bi bez toga bilo nemoguće učiniti korak prema članstvu, odnosno steći uvjete za stjecanje statusa kandidata. Naime, tek uspostava učinkovitog i djelotvornog tržišnog natjecanja, čiji je nezaobilazan dio i kontrola dodjele državnih potpora, jamči jednake uvjete na tržištu (*level*

plying field) za sve poduzetnike, bez obzira na njihovu tržišnu snagu i državu iz koje dolaze. Usklađivanje spomenutih pravila od iznimne je važnosti u strategiji proširenja Unije i širenja njenog unutarnjeg tržišta, što je potvrdilo i Europsko vijeće u Essenu. Sukladno cilju stvaranja unutarnjeg tržišta Unije, nužno je uklanjanje carinskih i sličnih trgovinskih prepreka u trgovini među državama članicama, usklađivanje sustava slobode protoka robe putem istovjetnih normi i tehničkih propisa za proizvode, uvođenje zajedničke valute, kao i uspostava jednakih pravila u odnosu na dodjelu državnih potpora, kako ne bi došlo do svojevrsnog natjecanja među državama članicama pri poticanju, i osobito financijskom podupiranju domaćih kompanija i poduzetnika.

Polazeći od spomenutog pristupa, EU je i od država s kojima je početkom devedesetih godina prošlog stoljeća sklopila sporazume o pridruživanju (Poljska, Slovenija, Češka, Slovačka, Rumunjska, Mađarska, itd.) zahtijevala da svoj sustav zaštite tržišnog natjecanja, uključivo i kontrole državnih potpora usklade s pravilima i propisima iz pravne stečevine EU. To podrazumijeva, i znatno prije stjecanja članstva u EU, usklađivanje propisa o dodjeli i kontroli državnih potpora s onima u EU te osnivanje nacionalnog tijela zaduženog za kontrolu dodjele potpora s ovlastima jednakim ili sličnim onima koje ima Europska komisija pri kontroli potpora koje dodjeljuju države članice.¹ To se odnosi i na Hrvatsku koja je u listopadu 2001. godine s EU i njezinim državama članicama sklopila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (dalje: SSP). Stoga su i spomenute obveze u pogledu temeljnih odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije koje se odnose na tržišno natjecanje za Hrvatsku sadržane u odredbama SSP. U članku 70. SSP-a navedeno je da će se svako postupanje suprotno obvezama preuzetim ovim Sporazumom ocjenjivati "na temelju kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članaka 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice", te da će Hrvatska u tu svrhu „osnovati operativno neovisno tijelo“ koje će „*inter alia*, biti ovlašteno odobravati programe državne potpore i pojedinačne potpore“ i „naređivati povrat državne potpore koja je nezakonito dodijeljena.“

Dakle, u trenutku sklapanja SSP-a Hrvatska se obvezala u području tržišnog natjecanja ponašati kao svaka druga članica EU u roku godine dana od početka primjene SSP-a, što znači već od 1. ožujka 2003. godine, s time da je do tog roka trebala uskladiti svoje zakonodavstvo sa spomenutim člancima Ugovora o funkcioniranju EU. Konkretno, bilo je potrebno donijeti dva nova zakona, i to: Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja i Zakon o državnim potporama.

Prvi hrvatski Zakon o državnim potporama donesen je u prvom tromjesečju 2003. godine, čime je prvi put u povijesti u Hrvatskoj uspostavljen sustav nadzora nad dodjelom državnih potpora odnosno kojim su postavljena temeljna pravila i postupak odobravanja državnih potpora. Međutim, tijekom dvogodišnje primjene ovog Zakona ustanovljeni su njegovi nedostaci koji su otklonjeni donošenjem novog Zakona o dr-

žavnim potporama krajem 2005. godine, koji se počeo primjenjivati od početka 2006. godine. Kako bi osigurala potpunu usklađenost propisa o dodjeli potpora s pravnom stečevinom EU odnosno propisima koje donosi EK, pored spomenutog zakonskog okvira u hrvatsko zakonodavstvo europska pravila o potporama se prenose kroz odluke Vlade Republike Hrvatske. Drugim riječima, istovjetna pravila o potporama vrijede u našoj zemlji i u EU, pa se tako i svaka izmjena i dopuna tih pravila u EU u vrlo kratkom vremenu (koliko je potrebno da se ona prevedu i pripreme za objavu) uključi i u hrvatski pravni sustav. Jedina razlika ogleda se u činjenici što kontrolu nad ponašanjem država članica EU u pogledu primjene i pridržavanja tih pravila provodi Europska komisija, a u Hrvatskoj tu kontrolu, do njenog članstva u EU obavlja Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

Stjecanjem članstva u EU Hrvatska će zadržati mogućnost dodjele potpora prema svojim prioritetima i financijskim mogućnostima u skladu s pravilima koja vrijede za dodjelu potpora u EU. Ekonomski promatrano, tako koncipirana i vođena politika državnih potpora mora biti usredotočena na dugoročnu konkurentnost kroz dodjelu potpora za istraživanje, razvoj i inovacije, usavršavanje, stjecanje znanja i vještina, ulaganje u zaštitu okoliša, nove tehnologije i slično. **Istovremeno, ta politika bi morala podupirati procese restrukturiranja pa i pod cijenu likvidacije onih koji nemaju šanse za opstanak, što je nužno kako bi se omogućilo da dobre i tržišno održive kompanije, prevladaju i „prežive“ krizu.** U suprotnom, dalje inzistiranje na dodjeli potpora „vječitim“ gubitcima, industrijama na zalazu i onima koji u posljednjih dvadesetak godina ostaju na tržištu zahvaljujući potporama države, samo odgađa neminovne procese restrukturiranja, nužne strukturne reforme koje znače opstanak na duži rok, ostavljajući tako manje prostora i sredstava za poduzetnike koji imaju dobar proizvod i tržišnu perspektivu. Upravo je kriza vrijeme u kojem zbog problema koji su zahvatili i onaj dio gospodarstva koji dobro posluje, treba sva raspoloživa sredstva usmjeriti na to da se njima pomogne kako bi prevladali i preživjeli to vrijeme.

5. POTPORE U HRVATSKOJ U RAZDOBLJU 2004. - 2008.

Podaci o iznosima i strukturi državnih potpora u prethodnih pet godina, odnosno od 2004. do 2008. godine ukazuju na to da potpore u Hrvatskoj imaju prije svega ulogu podupiranja određenih gospodarskih sektora, odnosno da imaju dominantno sektorski karakter, dok potpore za tzv. horizontalne ciljeve, dakle one koji su okrenuti ostvarivanju razvojnih ciljeva i namijenjene su povećanju temelja konkurentnosti hrvatskog gospodarstva još uvijek imaju marginalan značaj, premda su pozitivni pomaci vidljivi u 2008. godini. Na spomenuti zaključak upućuju podaci iz tablice 2., koji pokazuju da je u spomenutom razdoblju iznadprosječan rast potpora ostvaren kod sektorskih potpora (108%), potpora za poljoprivredu i ribarstvo (94%). Istovremeno, potpore za horizontalne ciljeve povećane su za svega 3%, no zato su pozitivni pomaci zabilježeni kod regionalnih potpora (porast 177%), koje sukladno metodologiji EU također predstavljaju dio horizontalnih potpora.

¹ Bijela knjiga o pripremama pridruženih zemalja srednje i istočne Europe za integraciju u unutrašnje tržište Unije, COM (95) 163 final.

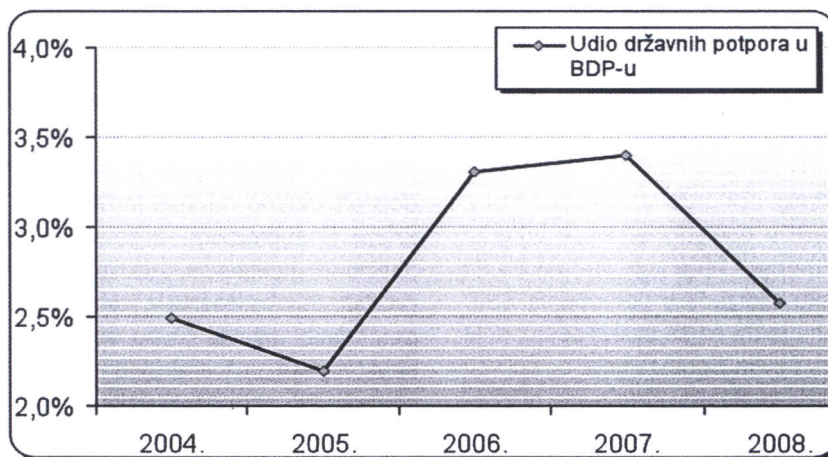
Tablica 2.

Ukupne državne potpore u razdoblju 2004. - 2008. (u mln HRK)

Kategorija	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	Indeks 2008/2004
1. Poljoprivreda i ribarstvo	1.819,8	2.124,7	2.543,0	3.210,1	3.537,6	194
2. Industrija i usluge	3.326,0	2.932,7	6.935,1	7.485,0	5.272,9	159
<i>Horizontalni ciljevi</i>	1.151,2	833,6	929,8	956,0	1.191,4	103
<i>Posebni sektori</i>	1.685,3	1.814,4	5.590,5	5.852,1	3.498,4	208
<i>Regionalne potpore</i>	146,0	149,8	282,0	482,1	404,7	277
<i>Potpore na lokalnoj razini</i>	343,5	134,9	132,8	194,8	178,4	52
UKUPNO	5.145,8	5.057,4	9.478,1	10.695,1	8.810,5	171
UDIO U BDP-u (%)	2,49	2,19	3,31	3,40	2,57	

Izvor: Podaci iz godišnjih izvješća o potporama Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

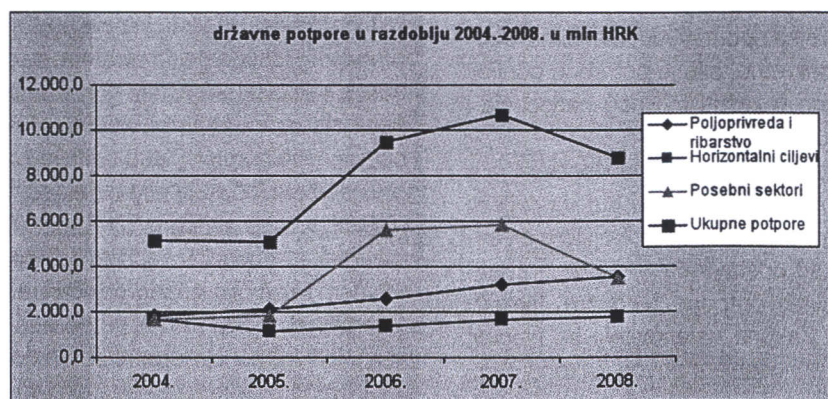
Druga značajka dosadašnje politike je visoki udio potpora u bruto-domaćem proizvodu Republike Hrvatske u usporedbi s većinom država članica EU. Naime, kao što pokazuje tablica 2. udio potpora u BDP-u kreće se od 2,19% u 2005. pa do 3,4% u 2007. godini. Međutim, pritom zabrinjava činjenica što ne postoji jasan trend u kretanju tog udjela, što ukazuje da ne postoji ni politika odnosno jasno definiran cilj politike potpora u našoj zemlji, kao što u EU postoji definiran cilj sadržan u sintagmi „manje ali bolje usmjerene potpore“, kojem cilju su sve do nastupa krize u drugoj polovini 2008. godine bile usmjerene politike potpora u njezinim državama članicama.



Slika 1. Udio državnih potpora u BDP-u (%)

Izvor: Podaci Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Treća značajka potpora u Republici Hrvatskoj u prethodnih pet godina je izrazit rast potpora za poljoprivredu i ribarstvo, koje su u tom razdoblju povećane za 1.717,8 milijuna kuna te imaju stalan i postojan trend uzastopnog rasta od 2003. godine.



Slika 2. Potpore prema kategorijama u razdoblju 2004. - 2008. (mln HRK)

Kao što zorno pokazuje slika 2. horizontalne potpore u koje spadaju potpore za istraživanje i razvoj i inovacije, zaštitu okoliša, za malo i srednje poduzetništvo, zapošljavanje i usavršavanje te regionalne potpore, premda po iznosima koji se izdvajaju za ove namjene još uvijek zaostaju za pojedinim sektorima, ipak u prethodnih pet godina bilježe konstantan rast. U 2008. godini horizontalne potpore (uključivo regionalne i lokalne) čine 20% ukupno dodijeljenih potpora, odnosno 40% ako se izuzmu potpore poljoprivredi i ribarstvu.

S druge strane, kako osobito od 2006. godine sektorske potpore, osim poljoprivrede i ribarstva, bilježe stalan pad, za očekivati je da će se u narednih 2 - 3 godine Hrvatska u odnosu na strukturu potpora sve više približavati strukturi kakvu danas ima većina država članica EU, dakle prevladavajući udio horizontalnih potpora. Drugim riječima, ponašanje davatelja potpora u prethodnih nekoliko godina koji **sve više dodjeljuju horizontalne potpore**, kao i prihvaćeni zakoni i propisi kojima se mijenja sustav dodjele potpora (Zakon o poticanju ulaganja, Zakon o porezu na dobit, Zakon o slobodnim zonama, itd.) dokaz su da nas očekuje rast udjela potpora namijenjenih horizontalnim ciljevima, odnosno onih potpora kojima je svrha državno podupiranje aktivnosti poduzetnika koje se odnose na razvoj, zaštitu okoliša, ulaganje u nove tehnologije i inovacije, potiče usavršavanje i zapošljavanje te pomaže razvitak malog i srednjeg poduzetništva. **Tek iznimno i samo uz uvjet održivog plana restrukturiranja i uz primjenu načela „prvi i posljednji put“ dodjeljivat će se potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzetnicima i sektorima koji su do sada svoj tržišni opstanak temeljili na stalnoj i obilnoj financijskoj potpori države.** Naime, s obzirom na sve manju raspoloživost proračunskih sredstava, preuzeta pravila o državnim potporama iz pravne stečevine EU, obveze koje slijede iz priprema za članstvo i samog članstva u EU, ali i sve izraženije svijesti među gospodarstvenicima i društvu u cjelini o tome kako se potporama odnosno sredstvima uspješnih poduzetnika i poreznih obveznika ne mogu više financirati pogrešni projekti i nekonkurentni proizvodni programi, u narednih godinu-dvije neizbježni su oštri reformski zahvati kojima će se morati napustiti potpore takvim projektima i programima.

6. ZAKLJUČAK

Realnost u kojoj danas posluje europsko, a time i hrvatsko gospodarstvo obilježava niz izazova i nepoznanica. Stoga se

postavlja pitanje kako odgovoriti na te izazove? Kako unaprijediti konkurentnost gospodarstva i poduzetništva kako bi ono bilo sposobno odgovoriti na povećanu konkurenciju izvana i osobito podnijeti konkurentski pritisak skorog članstva u EU ili kako bi se ono moglo nositi s tehnološkim napretkom, kako sa zahtjevima u pogledu zaštite okoliša, ograničenja emisije CO₂, i slično? U vrijeme kada protekcionizam i zatvaranje granica nisu i ne mogu biti rješenje, kada postajemo svjesniji da se ne možemo natjecati s onim državama u okruženju ili šire čije se konkurentne prednosti temelje na niskim nadnicama i niskoj cijeni rada, postavlja se pitanje, mogu li državne potpore i u Hrvatskoj biti jedan od instrumenata gospodarske ili industrijske politike u suočavanju s izazovima suvremene ekonomske stvarnosti?

Europska pravna stečevina sadržana u pravilima o državnim potporama kao i praksa, spremnost da se i financijskim intervencijama pomogne, kako financijskom, tako i realnom sektoru gospodarstva, ukazuju na činjenicu da novo okruženje koje nam donosi članstvo u EU omogućuje i financijsko podupiranje gospodarstva i industrije. Radi se posebice o aktivnostima poduzetnika usmjerenima na jačanje konkurentnosti i efikasnosti odnosno na stjecanje novih znanja, ovladavanje naprednim tehnologijama, poticanje inovativnih proizvodnih postupaka i procesa, povećanju energetske učinkovitosti i zaštiti okoliša, racionalnoj uporabi ograničenih prirodnih i ostalih resursa, i slično. Isto tako, ta praksa pokazuje sposobnost institucija Unije da brzim i fleksibilnim prilagodbama propisa reagiraju na promjene u okruženju i na taj način omoguće vladama država članica da instrumentarijem konkretnih mjera koje podrazumijevaju i izravne financijske potpore interveniraju i pomognu vlastitom gospodarstvu u nepredvidivim i kriznim situacijama. Dakle, usklađeno i sinkronizirano djelovanje institucija Unije i vlada država članica, komplementarnost u poduzetim mjerama, otvorenost i transparentnost u pristupu rješavanju zajedničkih problema mehanizmi su na kojima se danas temelji gospodarska i industrijska politika EU, a čiji važan instrument su i državne potpore.

Mr. sc. Olgica SPEVEC,
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb

SAVJETNICI: e-mail: rif@rif.hr



01 / 4686-506

**SVAKODNEVNO
8-13 SATI**