

Utjecaj državnih potpora na razvoj gospodarstva u Republici Hrvatskoj

Vešligaj, Nataša

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Libertas International University / Libertas međunarodno sveučilište**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:223:678535>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-18**



Repository / Repozitorij:

[Digital repository of the Libertas International University](#)



**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE
ZAGREB**

NATAŠA VEŠLIGAJ

DIPLOMSKI RAD

**UTJECAJ DRŽAVNIH POTPORA NA RAZVOJ
GOSPODARSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Zagreb, 2022.

**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE
ZAGREB**

**DIPLOMSKI SVEUČILIŠNI STUDIJ
POSLOVNA EKONOMIJA I GLOBALIZACIJA**

**UTJECAJ DRŽAVNIH POTPORA NA RAZVOJ GOSPODARSTVA U
REPUBLICI HRVATSKOJ**

Kandidat: Nataša Vešligaj

Kolegij: Financijska analiza

Mentor: doc. dr. sc. Ante Samodol

Zagreb, 2022.

SADRŽAJ

SAŽETAK	6
SUMMARY	7
1. UVOD	1
1.1. Problem i predmet rada	2
1.2. Cilj i svrha rada	3
1.3. Hipoteze rada	3
1.4. Izvori podataka i metodologija rada	4
2. TEORIJSKE OSNOVE DEFINICIJE I STRUKTURE DRŽAVNIH POTPORA	6
2.1. Odrednice definicije državnih potpora	6
2.2. Zakonski okviri za dodjelu državnih potpora	9
2.3. Politike državnih potpora	10
2.4. Politike državnih potpora u Republici Hrvatskoj	11
2.5. Instrumenti državnih potpora	13
2.5.1 Subvencije, porezna izuzeća i oprost duga	13
2.5.2 Udjeli u vlasničkom kapitalu	13
2.5.3 Financijski transferi	13
2.5.4 Jamstva, aktivirana jamstva	14
3. KATEGORIJE I OBLICI DRŽAVNIH POTPORA	15
3.1. Značaj kategorizacije državnih potpora	16
3.2. Državne potpore poljoprivredi i ribarstvu	18
3.3. Državne potpore industriji i uslugama	20
3.3.1 Sektorske potpore	20
3.3.2 Horizontalne potpore	20
3.3.3 Regionalne potpore	22
3.4. Potpore države temeljene na Uredbama o izuzeću	27
3.4.1 Potpore male vrijednosti (de minimis potpore)	28
3.4.2 SGEI	33
3.4.3 GBER	35
3.4.4 Potpore na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	36
3.5. Nezakonite državne potpore	36
3.6. Potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-19	38
4. ANALIZA UTJECAJA DRŽAVNIH POTPORA NA RAZVOJ GOSPODARSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ	42
4.1 Državne potpore na razini Europske unije	42
4.1.1 Komparativna analiza zemalja članica s Republikom Hrvatskom	43

4.2 Regresijska analiza odabranih parametara	50
5. ZAKLJUČAK	61
LITERATURA	63
POPIS GRAFIKONA, SLIKA I TABLICA	66

SAŽETAK

Državne potpore podrazumijevaju dodjelu javnih sredstava u svrhu rasta, razvoja i jačanja konkurentnosti gospodarskih subjekata na globalnom tržištu. Dodjelom državnih potpora kroz razne programe, potiče se razvoj gospodarstva i povećanje zaposlenosti i životnog standarda. Politika državnih potpora u Republici Hrvatskoj provodi se na temelju donesenih smjernica u okviru zakonskih propisa na razini Europske unije. Cilj svake države u okviru ove gospodarske politike je poticanje istraživanja i razvoja, inovacija, zapošljavanja, usavršavanja, energetske učinkovitosti kao i pomoć malim i srednjim poduzetnicima u očuvanju kulturne baštine. Navedeno se smatra horizontalnim ciljevima kojima teži svaka zemlja članica Europske unije, uključujući i Republiku Hrvatsku.

Ključne riječi: državne potpore, zaposlenost, gospodarstvo

SUMMARY

State aid are public resources granted with the aim of growing, developing and fostering competitiveness of undertakings on the global market. By granting state aid on the basis of various schemes, the development of the economy and the increase of employment and living standard is encouraged. The state aid policy in the Republic of Croatia is implemented based on adopted guidelines and within the framework of EU state aid rules. The aim of every state within its economic policy is to support research, development and innovation, employment, training, energy efficiency, as well as small and medium sized undertakings in preserving cultural heritage. These are considered to be horizontal goals to which every EU Member State strives for, including the Republic of Croatia.

Keywords: state aid, employment, economy

1. UVOD

Državne potpore oblik su intervencije države, odnosno, predstavljaju pomoć države ili nekoga drugog javnog tijela pod njezinom kontrolom, u okviru zakonskih odredbi, sa svrhom pomoći određenim granama gospodarstva, poduzećima ili poduzetnicima. Prije pristupanja Europskoj uniji, Republika Hrvatska se 2001. godine, kao buduća članica Europske unije obvezala uvesti u svoj pravni sustav kontrolu državnih potpora. Točnije, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP),¹ Republika Hrvatska se obvezala osnovati neovisno tijelo koje će kontrolirati sustav državnih potpora, što uključuje odobrenje programa ili pojedinačnih državnih potpora te nadzor i povrat. Taj je zadatak povjeren Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja koju je, kao neovisno tijelo, osnovao Hrvatski sabor 1995. godine, a koja je s radom započela 1997. godine. Pristupanjem Republici Hrvatske Europskoj uniji, pristupilo se i provođenju politike Europske unije koja se odnosi na dodjelu državnih potpora kao jednog od oblika intervencije države u smislu pomoći onih granama gospodarstva koje su presudne za gospodarski razvitak države. Neupitno je kako je većina država, a posebice tranzicijskih, svjesna potrebe poticanja ekonomske aktivnosti u pogledu industrijalizacije i određenih gospodarskih grana kojima je potrebna potpora kako bi opstale na globalnom tržištu i zadržale konkurentnost. Državne potpore strogo su regulirane zakonskim propisima koji su u skladu s pravnom stečevinom Europske unije, i kao takve su dio procesa ulaganja u grane gospodarstva nužne za ekonomsku stabilnost države. Niz propisa koji su usklađeni sa zakonskom regulativom Europske komisije, usmjeruje države članice u postupanjima pri dodjeli državnih potpora tako da se uložena javna sredstva kroz plan realizacije programa na temelju kojih se dodjeljuju državne potpore, odraze na jačanje gospodarstva što će posljedično opravdati financijska ulaganja. Dodjelom horizontalnih potpora u koje su uključene i regionalne potpore, nastoji se slabije razvijena područja unaprijediti ulaganjem u djelatnosti koje će uz dostupne prirodne resurse dugoročno ponuditi pozitivne rezultate te eliminirati predznak „slabije razvijeno“ područje kroz buduća razdoblja. S obzirom na to da je cijelo područje Republike Hrvatske, kao države s BDP-om nižim od 75 % prosjeka Europske unije prihvatljivo za odobravanje regionalnih potpora, Europska je komisija još 2013. godine usvojila prvu kartu regionalnih potpora za Republiku Hrvatsku. Naime, države članice Europske unije, čiji je BDP niži od 75 % prosjeka, imaju prednost pri dodjeli ove vrste potpora radi poticanja razvoja slabije razvijenih dijelova Europe. Međutim, unatoč

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128(01)&from=GA)

pravnim aktima kojima se omogućilo dodjeljivanje državnih potpora sa svrhom osnaživanja gospodarstva Republike Hrvatske, bez potpora inovacijama, kao i drugih segmenata koji čine horizontalne potpore u užem smislu, država ne može prosperirati. Zbog navedenog, a u svrhu boljeg razumijevanja potrebe horizontalnih potpora, u radu se analizira učinak državnih potpora s osvrtom na nužnost pojačanih horizontalnih potpora.

1.1. Problem i predmet rada

Pojam državnih potpora ukazuje na pomoć države određenim granama gospodarstva, pojedinim poduzećima i poduzetnicima. Državne potpore označavaju kompleksnu, opsežnu i strogo reguliranu gospodarsku politiku država koje svojim djelovanjem interveniraju po strogo propisanim pravilima u određene grane gospodarstva, radi gospodarskog oporavka te konkurentnosti i prosperiteta u granama gospodarstva koje su osjetno slabije u odnosu na druge države članice Europske unije. Zakonom propisana definicija državnih potpora glasi: Državna potpora je 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 Europske unije, u skladu s člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU).² Navedeni pojam preuzet je iz članka 107. stavka 1. UFEU³-a kojim je dodatno propisano kako državne potpore nisu spojive s unutarnjim tržištem. Navedeno se može obrazložiti odredbom UFEU-a, koja glasi: „Osim ako je ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.”⁴ S obzirom na globalno tržište na kojem su hrvatski poduzetnici suočeni s konkurencijom u poduzetništvu gospodarski snažnih zemalja Europske unije, pomoć države u obliku državnih potpora može se, na određen način, smatrati svojevrsnim „vjetrom u leđa“ poduzetnicima u nastojanju postizanja konkurentnosti na globalnom tržištu, no nikako kontinuiranim financiranjem

² Zakon o državnim potporama („Narodne novine“, br. 47/14 i 69/17)

³ Ugovor o funkcioniranju EU koji je 2009. temeljem Ugovora iz Lisabona nastao iz preimenovanoga i znatno dopunjenoga i mijenjanoga Ugovora o osnivanju Europske zajednice, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX % 3A12016ME % 2FTXT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT)

⁴ Članak 107 UFEU, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX % 3A12016ME % 2FTXT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT)

pojedinih poduzetnika zbog mogućeg utjecanja na tržišno natjecanje, što je po propisima koji se odnose na državne potpore, zabranjena praksa.

Problem i predmet rada je istražiti i utvrditi utjecaj državnih potpora na razvoj ekonomije i gospodarstva u Republici Hrvatskoj. U radu se, radi utvrđivanja utjecaja državnih potpora na razvoj gospodarstva, analiziraju podaci o državnim potporama, BDP-u te zaposlenosti u Republici Hrvatskoj tako da se na temelju rezultata provedenih analiza donose zaključci utječu li državne potpore pozitivno ili negativno na ekonomiju Republike Hrvatske. Također, u radu se provodi usporedba podataka o dodjeli državnih potpora Republike Hrvatske s pojedinim državama članicama Europske unije, radi sagledavanja trošenja javnih sredstava na razini Europske unije uvidom u vrstu odnosno namjenu utroška. Naime, jednostavnom podjelom državnih potpora na tzv. horizontalne i vertikalne potpore, a uzimajući u obzir da su horizontalne potpore značajan faktor u prosperitetu svake države, komparativna analiza pokazat će položaj Republike Hrvatske u odnosu na ostale zemlje Europske unije, i u području razvoja tzv. horizontalnih ciljeva.

1.2. Cilj i svrha rada

Korelacijom iznosa dodijeljenih sektorskih državnih potpora i horizontalnih državnih potpora, koje uključuju ulaganje javnih sredstava u zaštitu okoliša i uštedu energije, energetska učinkovitost, istraživanje, razvoj i inovacije, zapošljavanje, usavršavanje, kulturu i zaštitu baštine, cilj i svrha rada je dokazati važnost državnih potpora za zemlju članicu Europske unije, uz nužnost ulaganja u horizontalne ciljeve te minimaliziranje sektorskih (tzv. vertikalnih) državnih potpora.

1.3. Hipoteze rada

U radu su postavljene hipoteze koje se pokušavaju dokazati usporedbom ulaganja države u određene sektore i grane gospodarstva i podataka o BDP-u kroz zadano razdoblje, kao i stanje zaposlenosti u Republici Hrvatskoj u odnosu na dodjelu državnih potpora. Prva hipoteza rada glasi H1: Državne potpore pozitivno utječu na gospodarski razvoj Republike Hrvatske. Utječe li država u vidu potpore na ekonomsku prednost na tržištu pojedinog poduzetnika ili određene grane gospodarstva, s obzirom na da se ne mogu nositi s tržišnim zahtjevima, očekivani rezultat je jačanje gospodarstva u tom sektoru. Politika državnih potpora provodi se u značajnoj mjeri „oslušivanjem“ tržišta. Utvrdi li se kako se određeni sektor odnosno gospodarski subjekt ne može održati na tržištu bez svojevrsne „financijske injekcije“ države, dodijelit će se državna potpora. Pri tome je nužno voditi računa o

dugoročnom učinku državne potpore, odnosno važno je da država „osnaživanjem“ pojedinog sektora odnosno gospodarskog subjekta omogući jačanje konkurentnosti, kao i razvitak koji će se u konačnici reflektirati povećanjem potražnje na tržištu u tom sektoru, povećanju ponude gospodarskog subjekta kojem se dodijelila potpora, te povećanju broja zaposlenih koji je obuhvaćen drugom hipotezom. Druga hipoteza glasi H2: Državne potpore pozitivno utječu na zaposlenost u Republici Hrvatskoj. Kako je navedeno, jačanje konkurentnosti, ulaganje u gospodarstvo i potpora države u vidu državnih potpora osigurat će i stabilnost na tržištu radne snage odnosno osigurat će broj zaposlenih u svrhu minimaliziranja uvoza radne snage. U radu se regresijskom analizom ispituje utječu li državne potpore pozitivno ili negativno na zaposlenost u Republici Hrvatskoj u razdoblju od zadnjih deset godina. Pregledom povezanosti nezavisnih i zavisnih varijabli koje se odnose na državne potpore i BDP odnosno broj zaposlenih u zadanom razdoblju od deset godina, navedenom analizom jasno se utvrđuje utječu li državne potpore pozitivno na BDP u Republici Hrvatskoj, kao i na zaposlenost.

1.4. Izvori podataka i metodologija rada

Pri izradi diplomskog rada u istraživanju, formuliranju i prezentiranju rezultata istraživanja na temelju dostupne literature i službenih izvora podataka, primijenjene su sljedeće znanstvene metode:

- metoda sinteze – donošenje složenijih zaključaka na temelju jednostavnih zaključaka;
- metoda analize – raščlanjivanje zaključaka na jednostavnije dijelove
- induktivna metoda – donošenje zaključaka na temelju pojedinačnih informacija i činjenica
- deduktivna metoda – donošenje pojedinačnih zaključaka na temelju općih stavova i zaključaka
- metoda deskripcije – postupak jednostavnog opisivanja ili očitavanja činjenica
- komparativna metoda – postupak uspoređivanja podataka
- metoda klasifikacije – sistemska i potpuna podjela općih pojmova na posebne
- metoda prikupljanja podataka iz sekundarnih izvora
- statistička metoda – jednostavna regresijska analiza.

Jednostavnom regresijskom analizom istražuje se odnos državnih potpora s BDP-om te brojem zaposlenih u zadanom razdoblju, te utvrđuje postoji li pozitivan ili negativan učinak državnih potpora na gospodarstvo u Republici Hrvatskoj. Također, analizira se dodjela

državnih potpora u Europskoj uniji te se predmetni podaci uspoređuju s podacima o dodijeljenim državnim potporama u Republici Hrvatskoj. Statistička analiza provodi se na temelju podataka dostupnih na službenim stranicama Europske komisije, Ministarstva financija te Državnog zavoda za statistiku.

2. TEORIJSKE OSNOVE DEFINICIJE I STRUKTURE DRŽAVNIH POTPORA

Struktura državnih potpora kroz povijest Europske unije razvijala se na osnovi iskustava država članica kroz politiku dodjele državnih potpora u razdoblju od početaka, kroz razdoblja globalnih kriza do danas. Iskustva u kreiranju politika poglavito u kriznim situacijama motivirala su Europsku komisiju na intenziviranje dodjele državnih potpora u svrhu ostvarenja horizontalnih ciljeva, što bi osiguralo stabilnost zemalja članica u idućim razdobljima. Kako je pojam državne potpore kompleksan i sveobuhvatan dio gospodarskih politika zemalja Europske unije, nužno je jasno definirati uvjete za dodjelu državnih potpora, dionike u procesu dodjele državnih potpora, ali i praćenje trošenja javnih sredstava uz jasno definirane propise.

2.1. Odrednice definicije državnih potpora

Zakonskom definicijom državnih potpora utvrđeni su osnovni dionici u procesu dodjeljivanja potpora: davatelji potpore i korisnici potpore. Davatelji državnih potpora su svi koji raspolažu javnim odnosno državnim novcem, u što ubrajamo državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima, ustanove osnovane od javnih tijela. Pojam korisnici potpore odnosi se na sve subjekte koji su primatelji potpore, obavljaju gospodarsku djelatnost, a to mogu biti poduzetnici, tvrtke, ustanove, klubovi, razvojne agencije, pa i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u slučaju da obavljaju određenu gospodarsku djelatnost. Politika državnih potpora kompleksan je dio gospodarske politike jedne države, reguliran propisima koji su usklađeni s propisima Europske unije u području državnih potpora, a koje regulira Europska komisija u skladu sa svojim ovlastima. Ulaganjem javnih sredstava dodjelom državnih potpora, svaka država podupire gospodarstvo kako na vlastitom tržištu, tako i na globalnom, u skladu s izrađenim smjernicama koje su u suglasju s planiranim aktivnostima Europske komisije i ostalih institucija koje uređuju politiku državnih potpora na razini Europske unije. Radi lakšeg razumijevanja procesa dodjeljivanja državnih potpora, nužno je navesti što se ne smatra državnom potporom.

U skladu s praksom europskih sudova i Europske komisije, sljedeći prijenosi sredstava ne smatraju se državnom potporom:⁵

1. transferi sredstava iz državnog proračuna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i javnim tijelima ako ne obavljaju gospodarsku djelatnost, odnosno,

⁵ Ministarstvo financija, Godišnje izvješće o državnim potporama. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjescja-o-drzavnim-potporama/464>

- potpore javnim tijelima koje obavljaju djelatnost koja nema gospodarski karakter
2. opće mjere gospodarske politike koje se odnose na sve poduzetnike i gospodarske sektore, primjerice smanjivanje opće stope poreza na dobit, doprinosa ili drugih sličnih davanja
 3. državne mjere koje su neutralne u odnosu na državni proračun, tzv. regulatorne mjere
 4. nabava robe i usluga po tržišnim cijenama odnosno tržišnoj vrijednosti
 5. mjere i financijske potpore, koje udovoljavaju testu ulaganja po tržišnim uvjetima, tj. testu ulaganja privatnog poduzetnika (engl. *market economy investor principle*)
 6. državna jamstva kada su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: ako korisnik zajma nije u financijskim teškoćama; ako je korisnik zajma u mogućnosti na financijskom tržištu dobiti zajam po tržišnim uvjetima bez posredovanja države; ako se za državno jamstvo zaračunava tržišna cijena; ako je državno jamstvo povezano s određenom financijskom transakcijom, ograničeno po visini i vremenu trajanja i ne pokriva više od 80 % preostalog duga ili druge financijske obveze
 7. sredstva dodijeljena fizičkim osobama ili zaposlenicima kada poduzetnici ne uživaju izravnu korist
 8. potpore male vrijednosti (de minimis potpore) koje ne iznose više od 200.000,00 € u kunskoj protuvrijednosti po korisniku u razdoblju od tri fiskalne godine.

Uz navedeno, državnom potporom ne smatraju se sredstva dodijeljena osobama s invaliditetom, obrazovnim ustanovama i bolnicama za djelatnosti koje nemaju gospodarski karakter, javnim tijelima, sredstva dodijeljena za pomoć kućanstvima te potpore namijenjene za javne radove, obranu i sl. U skladu s navedenim, važno je naglasiti kako se pravila o državnim potporama ne primjenjuju ako država vrši javne ovlasti odnosno ako javni subjekti djeluju kao tijela javne vlasti. Kao primjer toga može se izdvojiti djelatnosti vojske ili policije, kontrolu i sigurnost zračnog i pomorskog prometa, nadzor zbog sprječavanja onečišćenja, organizacije, financiranje i izvršavanje zatvorskih kazni, razvoj i revitalizaciju javnog zemljišta od javnih tijela i prikupljanje podataka za upotrebu u javne svrhe na temelju zakonske obveze predmetnih poduzetnika u vezi s objavljivanjem takvih podataka.⁶ Osnova za svako djelovanje u području dodjeljivanja financijskih sredstava u zakonskim okvirima koji se odnose na dodjelu državnih potpora, jest da se najprije utvrdi ima li dodjela javnih sredstava karakter državne potpore, odnosno, nužno je utvrditi jesu li kumulativno ispunjeni svi uvjeti da bi se određena intervencija države smatrala državnom potporom.

⁶ Točka 17. Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list Europske unije, C262, od 9. srpnja 2016.).

Prvi uvjet je da su novčana sredstva javna sredstva, odnosno da se dodjeljuju iz državnog proračuna, proračuna jedinice lokalne ili područne samouprave, pravnih osoba i fondova u vlasništvu države, da je prednost dana od „države članice ili kroz državna sredstva“ u bilo kojem obliku da se može pripisati državi (uključujući i proračune na lokalnoj i regionalnoj razini, državne fondove ili banke, odnosno svake institucije koju je odredila ili osnovala država). Uz navedene izravne proračunske izdatke, državna potpora je i umanjenje odnosno neostvaren prihod države zbog neplaćenog poreza, doprinosa odnosno neizvršene financijske obveze prema državi. Također, državnom se potporom smatra i prodaja zemljišta odnosno nekretnina ispod tržišne cijene i bez provedenog natječaja i sl. Važno je napomenuti kako se državnim sredstvima smatraju i sredstva Europske unije (npr. iz strukturnih fondova), ako nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo odlučivanja o upotrebi tih sredstava.

Drugi uvjet odnosi se na ostvarivanje tržišne prednosti. Ekonomska prednost na tržištu upućuje na to da je korisnik potpore primio sredstva koja svojim redovnim poslovanjem ne bi mogao ostvariti. Uz evidentne, odnosno očite državne potpore u koje ubrajamo oslobađanje od plaćanja poreza, državna jamstva, subvencije itd., državne potpore su i one koje se smatraju manje očitima, no svakako omogućuju ekonomsku prednost kao što je primjerice iznajmljivanje ili kupnja zemljišta koje je u državnom vlasništvu, poduzetniku po cijeni povoljnijoj od tržišne, mogućnost pristupa javnoj infrastrukturi s izostankom plaćanja naknade te dokapitalizacija poduzetnika od države pod povoljnijim uvjetima nego što bi to učinio privatni investitor. Navedeno stavlja poduzetnika-primatelja potpore u prednost na tržištu u odnosu na ostale dionike.

Treći uvjet da bi se pomoć države smatrala potporom, jest selektivnost. Selektivnost u kontekstu državnih potpora znači da se sredstva dodjeljuju određenom poduzetniku ili za proizvodnju određene vrste proizvoda.

Četvrti uvjet je utjecaj na trgovinu između zemlje članice i Europske unije, odnosno narušavanje tržišnog natjecanja. Primi li poduzetnik državna sredstva koja će ga staviti u tržišnu prednost u odnosu na ostale poduzetnike na tom istom tržištu, može se reći kako se poduzetniku koji je primatelj potpore jača tržišna pozicija, odnosno konkretna potpora utječe na trgovinu. Važno je procijeniti je li tržišno natjecanje dodjelom potpore narušeno ili bi moglo u budućnosti biti narušeno. Ako je odgovor pozitivan, Europska komisija će zabraniti dodjelu državne potpore, osim ako se dokaže da je spojiva sa zajedničkim tržištem. Važno je napomenuti kako će, iako načelno zabranjena, državna potpora biti spojiva sa zajedničkim

tržištem ako je učinak predmetne potpore pozitivniji za javni interes od mogućih negativnih učinaka koji bi bili uzrok narušavanja tržišnog natjecanja.

Ako se jedan od navedenih uvjeta ne zadovolji, tada nije riječ o državnim potporama, odnosno intervencija države u vidu dodjele javnih sredstava nema karakter državne potpore. Potpore koje odobrava Europska komisija, tzv. dopuštene potpore su one koje su u zajedničkom interesu Europske unije, poglavito one koje se odnose na potpore za pomoć i poticaj regijama koje su u nepovoljnijem položaju, potpore za istraživanje i razvoj, te potpore s posebnim naglaskom na zaštitu okoliša, osposobljavanje, zapošljavanje i kulturu. S druge strane, „nedopuštene“ su one državne potpore koje bi se dodijelile za ulaganje velikim poduzećima izvan jasno utvrđenih regija (koje su u nepovoljnijem položaju), potpore za izvoz, kao i potpore za tekuće troškove poduzeća (operativne potpore).⁷

2.2. Zakonski okviri za dodjelu državnih potpora

Državne potpore u Republici Hrvatskoj dodjeljuju se na temelju odredbi Zakona o državnim potporama (Narodne novine, br. 47/14 i 69/17) koji je usklađen s pravnim aktima Europske unije. Zakon o državnim potporama uređuje nadležnost tijela Republike Hrvatske iz područja državnih potpora i potpora male vrijednosti, politiku državnih potpora Republike Hrvatske, postupanja prije dodjele državnih potpora, vođenje evidencija, izvještavanje o državnim potporama i potporama male vrijednosti. Nužno je napomenuti kako se naveden zakon ne primjenjuje na dodjeljivanje državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu s obzirom na to da su definirane posebnim propisima o državnim potporama poljoprivredi i ribarstvu. Praćenje državnih potpora i potpora male vrijednosti bilo je u nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) od travnja 2003. do travnja 2014. godine, dok su državne potpore nakon navedenog razdoblja prešle u nadležnost Ministarstva financija. Ministarstvo financija prilikom izrade izvješća o državnim potrebama i uspoređujući ga s osnovnim makroekonomskim pokazateljima koristi i službene podatke Hrvatske narodne banke te Državnog zavoda za statistiku, dok za način iskazivanja podataka u godišnjim izvješćima primjenjuje metodologiju analitičkog prikaza državnih potpora na temelju koje i Europska komisija izrađuje izvješća o državnim potporama na razini Europske unije. Podaci o državnim potporama i potporama male vrijednosti evidentiraju se u Registru državnih potpora i potpora male vrijednosti temeljem Pravilnika o dostavi prijedloga državnih potpora, podataka o državnim potporama i potporama male vrijednosti i registru državnih potpora i

⁷ https://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_hr.html

potpora male vrijednosti.⁸ Pravilnikom se propisuju postupanja prilikom dostave prijedloga državne potpore, u skladu sa Zakonom o državnim potporama.⁹

2.3. Politike državnih potpora

Politika djelovanja Europske unije što se tiče državnih potpora usmjerena je osnaživanju jedinstvenog tržišta u vrijeme globalizacije, kao i podizanju konkurentnosti industrije i gospodarstva Europske unije na svjetskom tržištu. Uz poseban naglasak na pojedine kategorije, koje se odnose na istraživanje i razvoj, inovacije, zapošljavanje, usavršavanje, pomoć malim i srednjim poduzetnicima, značajnu ulogu u politici dodjele državnih potpora na razini Europske unije ima kultura i energetska učinkovitost. Navedeno su ujedno i horizontalni ciljevi kojima teži svaka zemlja članica Europske unije, uključujući i Republiku Hrvatsku. Naime, horizontalne potpore smatraju se „poželjnim“ potporama zbog naravi navedenih kategorija koje posljedično dovode do razvoja država prateći sve zahtjevnije globalno tržište. Konkurencija potiče europske tvrtke jačanju inovativnosti, poboljšanju učinkovitosti sa svrhom pozicioniranja na svjetskom tržištu, što rezultira većom ponudom odnosno nižim cijenama za potrošače. Politika državnih potpora na razini Europe usmjerena je jačanju pojedinih gospodarskih grana, sa svrhom jačanja gospodarstva Europske unije. No nužno je naglasiti kako ova politika ne potiče favoriziranje pojedinih poduzetnika, tvrtki odnosno bilo koga na tržištu, što bi rezultiralo povlaštenom položaju u odnosu na ostale dionike. Stoga postoji niz zakonskih akata i uredbi kojima se propisuje postupanje odnosno mogućnost dodjeljivanja državnih potpora. Zbog navedenog, Europska komisija provodi kontrolu svih dodijeljenih državnih potpora u zemljama članicama radi izbjegavanja narušavanja tržnog natjecanja koje nadmašuje javnu svrhu dodjele same potpore. Novčana sredstva državnog proračuna nužno je koristiti ponajprije s ciljem poticanja inovativnosti, razvoja obrazovanja, nacionalne sigurnosti, zdravstva i socijalne zaštite građana. Zbog navedenog, osnovni cilj politike državnih potpora u svakoj zemlji članici Europske unije je smanjiti udio sektorskih potpora, a povećati udio horizontalnih potpora u ukupnom udjelu državnih potpora. U slučaju dodjele europskih financijskih sredstava, valja naglasiti kako se sredstva koja se dobivaju iz Europske unije, primjerice iz Europske investicijske banke, Europskoga investicijskog fonda¹⁰ ili strukturnih fondova,¹¹ smatraju državnim potporama ako nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo odlučivanja o korištenju tih sredstava. Ako su

⁸ Narodne novine, broj 125/17

⁹ Narodne novine, broj 47/2014 i 69/2017

¹⁰ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eib_hr

¹¹ Strukturnim fondovima nazivaju se Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond

pri korištenju sredstava iz navedenih izvora ispunjeni svi uvjeti iz članka 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,¹² dodijeljena sredstva smatraju se državnom potporom. Međutim, ako o korištenju sredstava iz fondova Europske unije država članica nema pravo odlučivanja, takvo se financiranje ne smatra državnom potporom, odnosno postupa se po posebnim propisima koji nisu nužno vezani za postupanja pri dodjeli državnih potpora. Politika državnih potpora na razini Europske unije provodi se na propisima definiran način, tako da se programi državnih potpora prijavljuju Europskoj komisiji na verifikaciju, prije dodjele potpora, uz izuzetak koji se odnosi na posebnu vrstu državnih potpora koje se ne moraju dostavljati Europskoj komisiji na odobrenje, ali uz obavezno izvještavanje o provedbi putem godišnjih izvještaja koje svaka država članica dostavlja Europskoj komisiji. Državne potpore koje se ne dostavljaju Europskoj komisiji na odobrenje su potpore koje pripadaju skupini državnih potpora uređenima uredbama o izuzeću koje su biti u nastavku rada.

2.4. Politike državnih potpora u Republici Hrvatskoj

Pristupanjem Republici Hrvatske Europskoj uniji, pristupilo se i usklađivanju gospodarskih politika i pravnih propisa s politikama Europske unije. Slijedom navedenog, a temeljem donošenja Zakona o državnim potporama¹³ u sustav državnih potpora u Republici Hrvatskoj, uvedena je politika državnih potpora u skladu s politikama Europske unije. Drugim riječima, politika državnih potpora odnosi se na novi mehanizam kojim će se u definiranom trogodišnjem razdoblju odrediti državni prioriteti odnosno ciljevi pri dodjeli državnih potpora koji se odnose na svrhu učinkovitoga korištenja sredstava državnog proračuna. Slijedom navedenog, Vlada Republike Hrvatske donosi Odluke o donošenju smjernica politike državnih potpora za trogodišnje razdoblje te objavom u službenom glasilu Republike Hrvatske, odluka stupa na snagu. Donošenjem smjernica politike državnih potpora koje su u skladu sa zakonskim propisima koji se odnose na državne potpore, davatelji državnih potpora vodit će računa o planiranju i izradi novih prijedloga i planova dodjele državnih potpora. Pri tome je važno napomenuti kako se smjernice te Zakon o državnim potporama, odnose na državne potpore u industriji i uslugama, dok ne upućuju na planiranja i prijedloge državnih potpora u poljoprivredi i ribarstvu, budući da se za njih donose posebni zakonski propisi. Zadnjom Odlukom o donošenju smjernica politike državnih potpora za razdoblje od 2022. do 2024. godine koju je Vlada Republike Hrvatske donijela 8. travnja 2022., a objavljena je u službenom glasilu Republike Hrvatske,¹⁴ istaknuti su glavni ciljevi provođenja politike

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>

¹³ Narodne novine«, br. 72/13 i 141/13

¹⁴ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_04_45_562.html

državnih potpora za navedeno razdoblje. U toj se Odluci ističe nužnost provođenja promjena u dodjeljivanju državnih potpora tako da se smanji udio sektorskih potpora, a poveća udio horizontalnih potpora u ukupno dodijeljenim državnim potporama. Naime, na temelju podataka odnosno godišnjih izvješća o dodjeli državnih potpora koje izrađuje Ministarstvo financija, kao i na temelju podataka prikupljenih na razini Europske unije, evidentno je kako je cilj dodjele državnih potpora u industriji i uslugama svesti ih na minimum s ciljem što manjeg narušavanja tržišnog natjecanja, zato što se upravo zbog navedenog takve potpore smatraju nepoželjnim. Naime, na temelju službenih izvješća o dodjeli državnih potpora izrađenim od Ministarstva financija te objavljenima (uz podatke o potporama ostalih država članica Europske unije) na službenim stranicama Europske komisije, tom se Odlukom navodi kako se u Republici Hrvatskoj bilježi lagan silazni trend u dodjeli sektorskih državnih potpora u zadnjoj promatranoj godini (2019.) u odnosu na prethodnu godinu jer je utvrđeno kako su u 2019. godini sektorske potpore činile 57,2 % ukupno dodijeljenih državnih potpora, što je pozitivan učinak politike državnih potpora, budući da je udio sektorskih državnih potpora u prethodnoj, 2018. godini činio čak 61,4 % ukupno dodijeljenih potpora. Slijedom navedenog, horizontalne potpore koje se još nazivaju i „poželjnim“ državnim potporama, bilježile su rast u udjelu u odnosu na ukupno dodijeljene potpore, u odnosu na prethodnu godinu. Usmjeravanje davatelja državnih potpora na temelju Smjernica politike državnih potpora za određeno razdoblje, pokazalo se pozitivnim u smislu tendencije rasta horizontalnih državnih potpora u odnosu na sektorske potpore. Prijedlozi državnih potpora usmjereni horizontalnim ciljevima, ponajprije istraživanju te zaštiti okoliša koji se odnose na ulaganje javnih sredstava u recikliranje i ponovno korištenje recikliranog otpada, ulaganje u obnovljive izvore energije i sl. u idućim godinama trebali bi približiti Republiku Hrvatsku visoko razvijenim državama Europske unije koje značajna sredstva ulažu u horizontalne ciljeve uz minimalan udio sektorskih potpora. Smjernice politike državnih potpora, koje Vlada Republike Hrvatske donosi Odlukom, najviše su usmjerene postupanju davatelja državnih potpora. Upravo se davatelji državnih potpora trebaju voditi predmetnim smjernicama pri izradi programa državnih potpora, a posebno je važno voditi računa o usklađenosti ciljeva dodjele određene državne potpore s ciljevima određene kategorije navedenih u objavljenim smjernicama. Također, nužno je iskazati očekivano ostvarenje odnosno učinkovitost državne potpore koja se dodjeljuje kroz mjerljivost pokazatelja učinkovitosti. Smjernice također usmjeruju davatelje državnih potpora pri planiranju mjera kako državne potpore ne bi bile svojevrsna zamjena privatnom financiranju već nadopuna sa svrhom poticanja razvijanju određene grane gospodarstva. I u ovom slučaju, Smjernice na

neki način upozoravanju davatelje državnih potpora na izbjegavanje negativnog učinka na tržišno natjecanje. Kod navedenog, naglasak je na sektorskim državnim potporama koje je nužno svesti na najmanju moguću mjeru.

2.5. Instrumenti državnih potpora

Instrumenti državnih potpora nisu definirani Zakonom o državnim potporama, kao ni uredbama Europske komisije, no iz dosadašnje prakse odnosno na temelju službenih izvješća Ministarstva financija te Europske komisije, instrumenti kojima države raspolažu pri dodjeli državnih potpora su: subvencije, porezna izuzeća i oprost duga, udjeli u vlasničkom kapitalu, financijski transferi te jamstva i opozvana jamstva.

2.5.1 Subvencije, porezna izuzeća i oprost duga

Subvencija (engl. *subsidy*, *subvention*, njem. *Subvention*) je oblik financijske pomoći koju država daje najčešće sa svrhom poticanja proizvodnje, zaštite standarda stanovništva i sl., za strogo određenu namjenu.¹⁵ U smislu državnih potpora, subvencije se odnose najčešće na neposredne subvencije kamata, oprost duga po osnovi zajma, prisilnu nagodbu i stečaj. Kad je riječ o instrumentu državne potpore u obliku oprosta duga i poreznog izuzeća, važno je istaknuti kako se navedeno odnosi na potporu države u vidu umanjenja poreza na dobit poduzetnicima, olakšice koje se primjenjuju na područjima posebne državne skrbi (niža stopa poreza na dobit, poticaji ulaganja, poticaji zapošljavanja osoba s invaliditetom ili poticaji istraživanja i razvoja).

2.5.2 Udjeli u vlasničkom kapitalu

Instrument državne potpore u vidu udjela u vlasničkom kapitalu odnosi se na pomoć države određenom poduzetniku tako da svoje potraživanje pretvori u vlasnički udio. Na taj će način država postati suvlasnikom tvrtke poduzetnika. Najčešće se ovaj instrument državne potpore koristi pri dodjeli potpore poduzetnicima u poteškoćama. Država dodjelom potpore poduzetnicima u poteškoćama također nastoji pomoći prodajom državne imovine po povoljnijim uvjetima te odricanjem dijela dobiti na koji država kao suvlasnik ima pravo i sl.

2.5.3 Financijski transferi

Državne potpore u obliku financijskih transfera odnose se na kredite koje država dodjeljuje putem poslovnih banaka poduzetnicima tako da im se omoguće povoljniji uvjeti od tržišnih,

¹⁵ <https://fima-vrijednosnice.hr/podraska/rjecnik/S/>

uz mogućnost počeka odnosno dužeg roka otplate i ostale povoljnije uvjete. I ove potpore kao i udjeli u vlasničkom kapitalu najčešće se dodjeljuju poduzetnicima u poteškoćama zato što ne bi mogli kredite dobiti po redovitim tržišnim uvjetima. Državne potpore u obliku kredita kao i zajmova, dodjeljuju se najčešće putem Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR).¹⁶

2.5.4 Jamstva, aktivirana jamstva

Državna jamstva, kao instrument državne potpore, pružaju korisniku potpore mogućnost dobivanja kredita po povoljnijim uvjetima u odnosu na one koji se nude na financijskom tržištu. Međutim, valja napomenuti kako državna jamstva ne predstavljaju državnu potporu ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: ako korisnik zajma nije u financijskim poteškoćama, ako korisnik zajma može na financijskom tržištu dobiti zajam po tržišnim uvjetima bez posredovanja države, ako je državno jamstvo povezano s određenom financijskom transakcijom, ograničeno po visini i po vremenu trajanja, ako državno jamstvo ne pokriva više od 80 % određene financijske obveze, te ako se za državno jamstvo zaračunava tržišna cijena.¹⁷ Uz dana jamstva, u ovu skupinu instrumenata državne potpore ubrajamo i aktivirana jamstva pri kojima je element potpore jednak iznosu opozvanog odnosno aktiviranog jamstva.

¹⁶ HBOR je razvojna i izvozna banka osnovana sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva. Osnivač i 100 % -tni vlasnik HBOR-a je Republika Hrvatska.

¹⁷ Ministarstvo financija, <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/455>

3. KATEGORIJE I OBLICI DRŽAVNIH POTPORA

Prije osnovne podjele odnosno kategorizacije državnih potpora, nužno je spomenuti kako se državna potpora može dodijeliti na dva načina: kao pojedinačna državna potpora ili u okviru programa državne potpore. Pod pojmom pojedinačne državne potpore podrazumijeva se državna potpora koja se dodjeljuje točno određenom poduzetniku odnosno koja nije dodijeljena na temelju programa državne potpore. Naime, kod programa državne potpore riječ je o pravnom aktu na temelju kojeg se dodjeljuju državne potpore neodređenim korisnicima državne potpore, odnosno, o pravnom aktu temeljem kojeg se državna potpora koja nije unaprijed vezana za određen projekt, dodjeljuje neodređenom korisniku državne potpore na neodređeno vrijeme i/ili u neodređenom iznosu.¹⁸ Prije dodjele državne potpore, davatelj potpore mora dostaviti Ministarstvu financija prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore, sa svrhom prijave Europskoj komisiji. Naime, niti jedna državna potpora ne smije se dodijeliti prije odobrenja Europske komisije. Ministarstvo financija u zakonom propisanom roku¹⁹ daje mišljenje na prijedlog programa odnosno utvrđuje je li program usklađen s pravilima o državnim potporama i smjernicama politike državnih potpora.²⁰ Zaključi li Ministarstvo financija kako je prijedlog programa državne potpore ili pojedinačne državne potpore u skladu sa zakonskim propisima odnosno kako je usklađen s pravilima o državnim potporama, šalje bez odgode prijedlog programa Europskoj komisiji te o učinjenom izvješćuje i davatelja potpore. Međutim, uoči li Ministarstvo financija određene neusklađenosti s pravilima o državnim potporama, unutar prijedloga programa, o tome izvješćuje davatelja državne potpore, koji je dužan u zakonom propisanom roku dostaviti Ministarstvu financija ispravljen prijedlog programa, sukladno traženom. Ministarstvo financija će, u navedenom slučaju, a nakon ispravljenog odnosno nadopunjenog programa državnih potpora, ga dostaviti Europskoj komisiji na daljnje postupanje odnosno odobrenje. Europska komisija nakon preliminarne ocjene odobri oko 85 % svih prijavljenih potpora.²¹ Važno je napomenuti kako je zakonskim propisima strogo propisan postupak dodjele državne potpore od samog početka odnosno izrade i dostave programa državne potpore, do konačnog odobrenja Europske komisije što rezultira dodjelom potpore davatelja. Nužno je poštovati propisanu proceduru i ne dodjeljivati državne potpore bez odobrenja

¹⁸ Zakon o državnim potporama („Narodne novine“, br. 47/14 i 69/17) članak 2. Zakona

¹⁹ Zakonski rok je 45 dana sukladno Zakonu o državnim potporama („Narodne novine“, br. 47/14 i 69/17) članak 8. stavak 2. Zakona

²⁰ Odluka o donošenju smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2020.-2022., Narodne novine, broj 123/2019

²¹ https://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_hr.html

Europske komisije. Postupak dostave propisanih obrazaca i programa državnih potpora obavlja se putem aplikativnog rješenja Registar državnih potpora. Registar državnih potpora sadrži podatke o svim državnim potporama kao i potporama male vrijednosti, na jednome mjestu. Na temelju Registra, nadležna tijela izrađuju analize i izvješća vezana za državne potpore, koje se dostavljaju tijelima izvršne i zakonodavne vlasti na usvajanje. Također, Registar državnih potpora kao jedinstven registar koji sadrži sve podatke o državnim potporama kao i o potporama male vrijednosti na jednome mjestu, u značajnoj mjeri utječe na transparentnost u području dodjele državnih potpora. Naime, radi modernizacije sustava dodjele državnih potpora, Europska komisija je utvrdila osnovne ciljeve modernizacije, u što je uključeno pojednostavljenje pravila o državnim potporama, jačanje suradnje država članica Europske unije u provedbi pravila o državnim potporama, i svakako transparentnost koja je ključna u postupku modernizacije cijelog sustava državnih potpora na razini Europske unije.

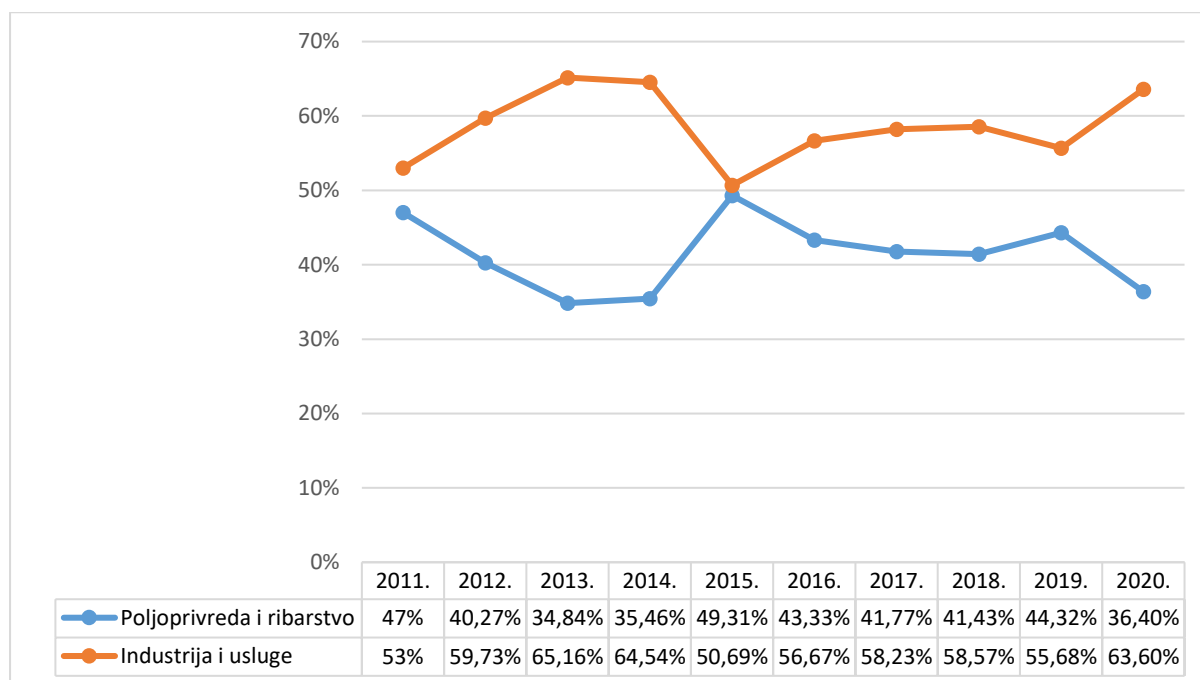
3.1. Značaj kategorizacije državnih potpora

Državne potpore podijeljene su na dva osnovna područja: 1. potpore poljoprivredi i ribarstvu i 2. potpore industriji i uslugama.

Državne potpore poljoprivredi i ribarstvu dodjeljuju se na temelju zakonskih propisa koji se odnose na područje poljoprivrede i ribarstva. Ministarstvo nadležno za poljoprivredu i ribarstvo provodi politiku dodjele državnih potpora u svojem sektoru u skladu sa zakonskim propisima kojima su uređene. Navedeno upućuje na to kako je čitava politika državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu uređena posebnim, sektorskim propisima, te se Zakon o državnim potporama svojim odredbama ne odnosi na postupanja u dodjeli državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu u cijelosti, pa se ni postupci koji se odnose na dostavu prijave programa državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu, ne provode putem Registra državnih potpora. Ministarstvo nadležno za poljoprivredu posebnim propisima uređuje dostavu prijave programa i sva ostala postupanja koja se odnose na državne potpore poljoprivredi i ribarstvu, a podatke koji čine dio izvješća o državnim potporama na godišnjoj razini, dostavljaju objedinjene Ministarstvu financija. Drugo osnovno područje državnih potpora odnosi se na potpore industriji i uslugama te se, u skladu s ciljem odnosno kategorijom dijeli na: sektorske potpore, horizontalne potpore, regionalne potpore te potpore na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uzimajući u obzir podatke o ukupnim državnim potporama koje se odnose i na potpore poljoprivredi i ribarstvu, i na potpore industriji i

uslugama, a koji su navedeni u godišnjim izvješćima Ministarstva financija,²² utvrđeno je kako su oba područja značajno zastupljena u ukupnim potporama kroz dugi niz godina, odnosno vidljivo je kako su potpore poljoprivredi i ribarstvu tek u manjoj mjeri zastupljene u odnosu na potpore industriji i uslugama. Kako bi se jasnije prikazao odnos dodjele državnih potpora u Republici Hrvatskoj prema navedena dva osnovna područja, u Grafikonu 1. Odnos državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu te industriji i uslugama u razdoblju od 2011. do 2020. godine prikazan je odnos dodjele javnih sredstava za oba navedena područja.

Grafikon 1. Odnos državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu te industriji i uslugama u razdoblju od 2011. do 2020. godine



Izvor: sistematizacija autora temeljem podataka dostupnih na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Kako je i vidljivo u Grafikonu 1., potpore poljoprivredi i ribarstvu značajno su prisutne u ukupno dodjeljivanim potporama u razdoblju od deset promatranih godina. U 2015. godini dodjeljivane potpore prema osnovnim područjima dodjele, gotovo su izjednačene; udio državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu bio je 49,31 % u ukupno dodijeljenim potporama te godine, dok je udio državnih potpora industriji i uslugama iznosio 50,69 % . Razlog navedenom je jačanje hrvatske poljoprivrede kroz razne programe državnih potpora, poticanje hrvatskog poljoprivrednika na konkurentnost i veću zastupljenost na tržištu, no i činjenici da zbog klimatskih promjena koje negativno utječu na poljoprivredu nastankom

²² <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

prirodnih nepogoda, država djeluje politikom državnih potpora u svrhu obnove poljoprivrednog potencijala.

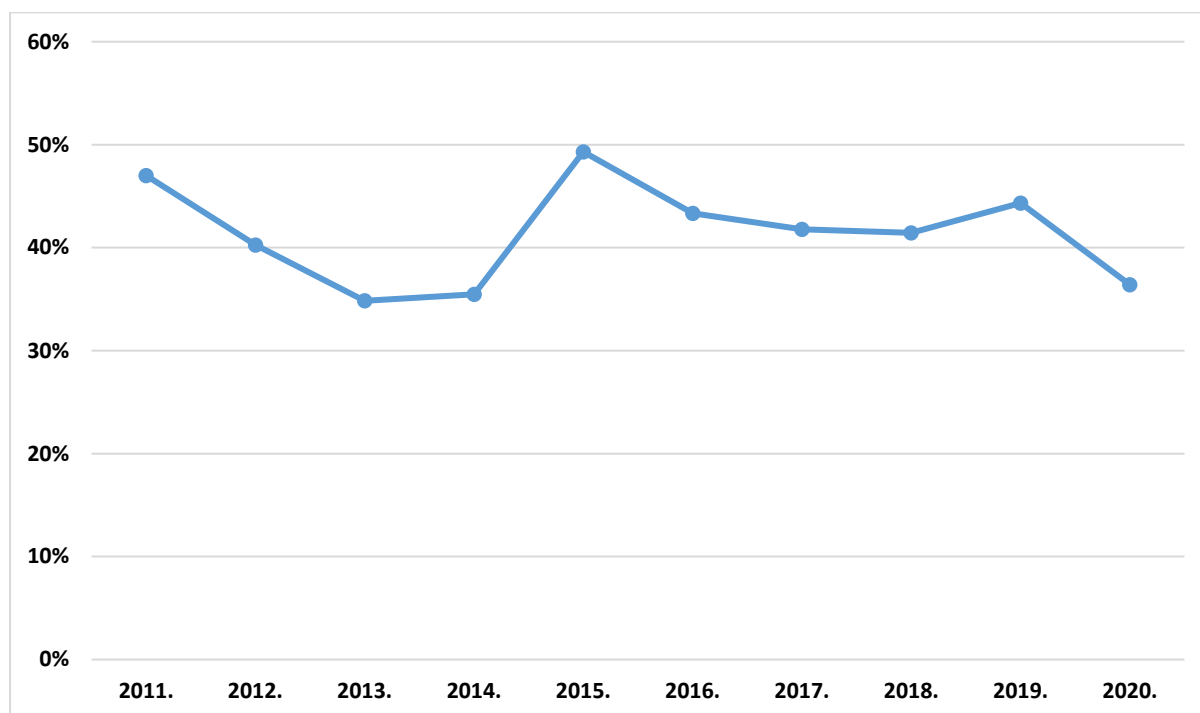
3.2. Državne potpore poljoprivredi i ribarstvu

Državne potpore poljoprivredi i ribarstvu su potpore dodijeljene za djelatnosti vezane uz proizvodnju, preradu i trženje poljoprivrednih proizvoda koji ulaze u područje primjene Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Tijelo nadležno za praćenje državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu u Republici Hrvatskoj je Ministarstvo poljoprivrede.²³ Praćenje državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu od nadležnog ministarstva uključuje davanje mišljenja na prijedloge programa dodjele državnih potpora vodeći računa o usklađenosti s pravilima Europske unije u području dodjele državnih potpora u poljoprivredi. Također, nadležno ministarstvo prijavljuje Europskoj komisiji prijedloge programa, izrađuje izvješća o državnim potporama u području poljoprivrede, vodi Registar državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu sukladno donesenom Pravilniku,²⁴ pruža stručnu pomoć davateljima i korisnicima državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu, što ukazuje na postupanja identična postupanjima Ministarstva financija u odnosu na sve ostale državne potpore, isključujući potpore poljoprivredi i ribarstvu. Državne potpore poljoprivredi i ribarstvu predstavljaju značajan dio u ukupnoj dodjeli državnih potpora, odnosno, na godišnjoj razini udio državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu doseže gotovo 50 % ukupno dodijeljenih državnih potpora. U promatranom razdoblju koje se odnosi na razdoblje od 2011. do 2020. godine, utvrđeno je kako najveći dio dodjeljivanih potpora poljoprivredi i ribarstvu 49,31 % (u 2015. godini), dok je najmanji udio, 34,84 % potpora poljoprivredi i ribarstvu u ukupno dodijeljenim potporama bio u 2013. godini. Uzimajući u obzir krizu nastalu uslijed pandemije COVID-19 te dodjelu državnih potpora u sektoru gospodarstva i ugostiteljstva, očekivan pad u promatranom razdoblju, koji se odnosi na dodjelu potpora poljoprivredi i ribarstvu očituje se u postotku od 36,4 % , što predstavlja udio u ukupnim državnim potporama u 2020. godini. Navedeno je prikazano Grafikonom 2. Udio potpora poljoprivredi i ribarstvu u ukupno dodijeljenim potporama u razdoblju od 2011. do 2020. godine.

²³ članak 67. Zakona o poljoprivredi (NN 30/15)

²⁴ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_01_7_145.html

Grafikon 2. Udio potpora poljoprivredi i ribarstvu u ukupno dodijeljenim potporama u razdoblju od 2011. do 2020. godine



Izvor: sistematizacija autora na temelju podataka dostupnih na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Kako je i prikazano u Grafikonu 2., potpore poljoprivredi i ribarstvu dio su poljoprivredne politike dugi niz godina. Na temelju posebnih propisa, a uzimajući u obzir propise Europske unije, nadležno ministarstvo aktivno sudjeluje u provedbi politike dodjele potpora, uzimajući u obzir otežano poslovanje poljoprivrednika u Republici Hrvatskoj, poglavito nakon pristupanja Europskoj uniji. Naime, pristupanjem Europskoj uniji hrvatski je poljoprivrednik stupio na tržište na kojemu su prisutni poljoprivrednici iz razvijenijih zemalja od Republike Hrvatske. Ono što hrvatskog poljoprivrednika čini konkurentnim na europskom tržištu, je znanje, prirodni resursi i pomoć države kroz razne oblike financiranja javnim sredstvima, u svrhu osnaživanja hrvatske poljoprivrede i jačanja poljoprivrednog potencijala.

3.3. Državne potpore industriji i uslugama

Državne potpore industriji i uslugama, kako je uvodno navedeno, druga je osnovna kategorija potpora, uz potpore poljoprivredi i ribarstvu. U odnosu na cilj dodjele državne potpore, odnosno kategorizaciju, državna potpora industriji i uslugama dijeli se na: sektorske potpore, horizontalne potpore, regionalne potpore te potpore na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3.3.1 Sektorske potpore

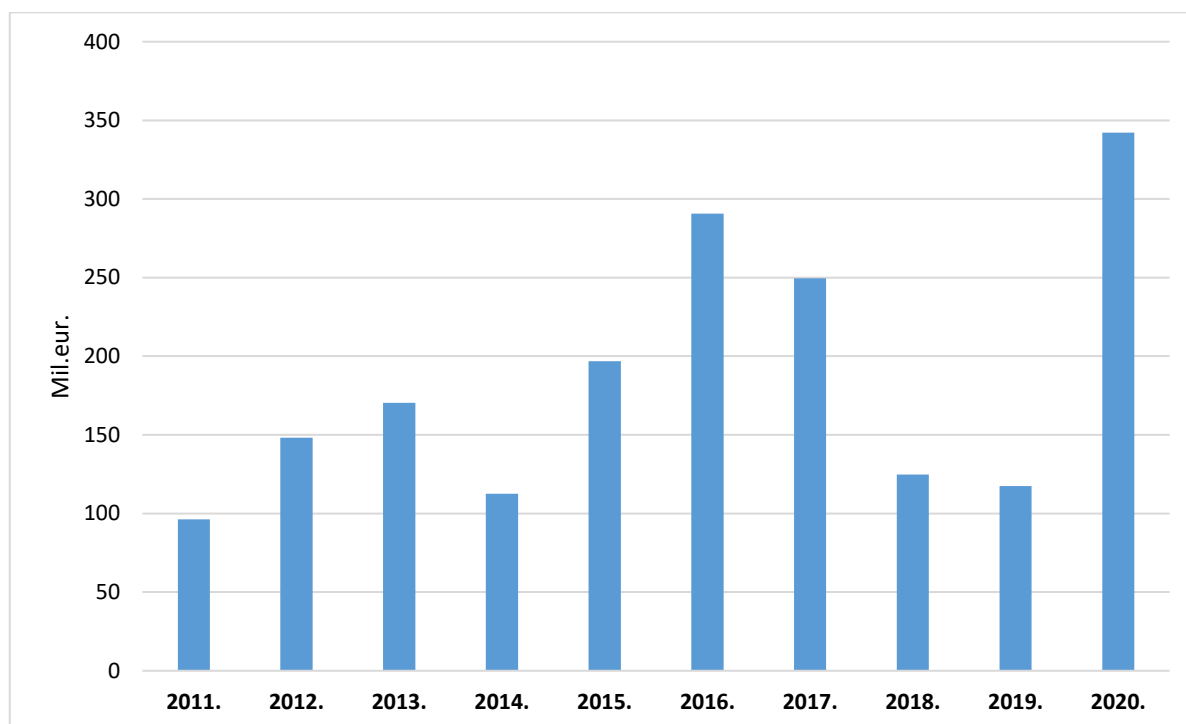
Sektorske potpore država dodjeljuje kao pomoć određenim sektorima i djelatnostima. Navedeno se odnosi na potpore kopnenom prometu (cestovni, željeznički i unutarnji plovni promet), pomorskom prometu, zračnom prometu, brodogradnji, proizvodnji čelika, turizmu, financijskim i poštanskim uslugama, sanaciji i restrukturiranju poduzetnika u teškoćama, kinematografiju i ostalu audiovizualnu djelatnost, javne radiofuzijske usluge, poštanske usluge i ostale djelatnosti.²⁵

3.3.2 Horizontalne potpore

Horizontalne potpore odnose na horizontalne ciljeve. Dije se na regionalne potpore, potpore na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te horizontalne potpore u užem smislu, u što ubrajamo usavršavanje, zapošljavanje, istraživanje i razvoj, inovacije, potpore malim i srednjim poduzetnicima, potpore kulturi i očuvanju kulturne baštine. Horizontalne potpore smatraju se „poželjnim“ potporama te sve zemlje članice nastoje politikom državnih potpora u najvećoj mjeri ulagati javna sredstva u horizontalne ciljeve, te minimalizirati dodjelu sektorskih, tzv. vertikalnih odnosno „nepoželjnih“ potpora. Dodjela regionalnih potpora kao i potpora na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave smatra se pozitivnim provođenjem politike državnih potpora kako na nacionalnoj, tako i na europskoj razini. Međutim izvrsnost u provođenju politike državnih potpora, prepoznajemo kod država koje u najvećoj mjeri dodjeljuju horizontalne potpore u užem smislu, budući da iz ove vrste potpore proizlazi gospodarski razvoj država koje ulažu u one kategorije koje su uvjet za razvitak odnosno opstojnost i stabilnost. Republika Hrvatska svjesna je nužnosti u ulaganja u horizontalne ciljeve, što se očituje i u praćenju horizontalnih potpora u razdoblju zadnjih deset godina gdje je vidljiv značajan napredak u provođenju pozitivne politike dodjele državnih potpora za horizontalne ciljeve.

²⁵ [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca//Godisnje % 20izvjesce % 20o % 20drzavnim % 20potporama % 202017.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca//Godisnje%20izvjesce%20o%20drzavnim%20potporama%202017.pdf)

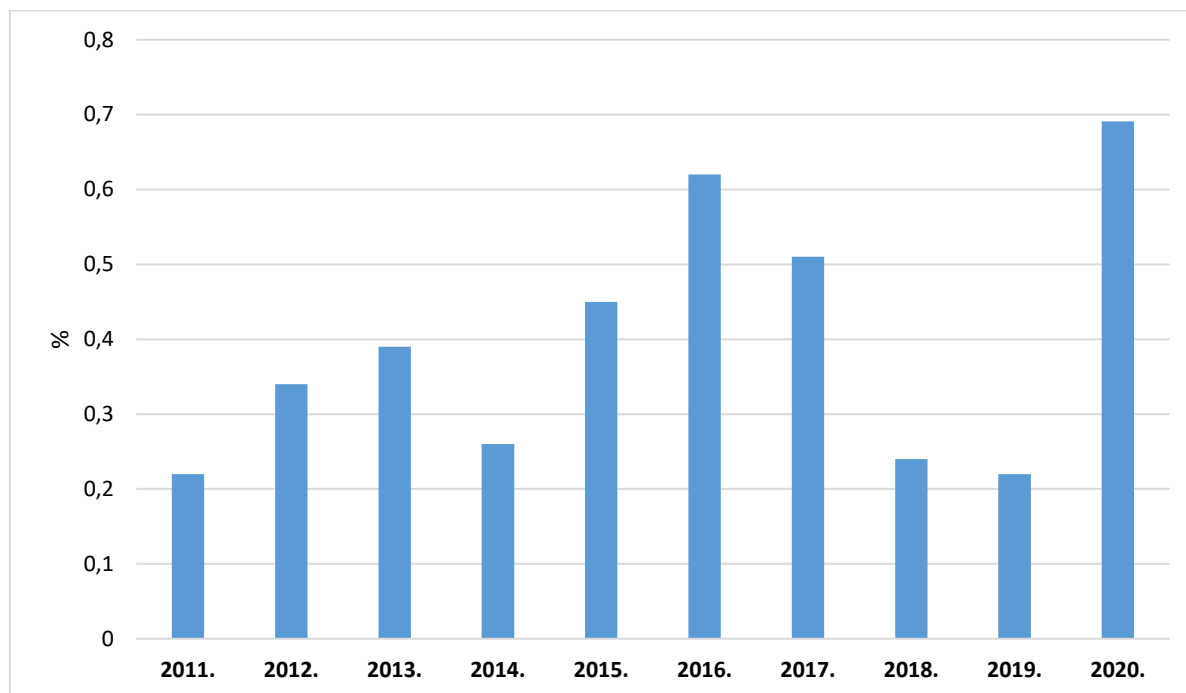
Grafikon 3. Prikaz horizontalnih potpora u užem smislu u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2011. do 2020. godine (u mil. eura)



Izvor: Sistematizacija autora temeljem podataka dostupnih na stranicama Ministarstva financija:
<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Grafikonom 3. Prikaz horizontalnih potpora u užem smislu u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2011. do 2020. godine prikazana su kretanja ulaganja u horizontalne ciljeve u užem smislu u Republici Hrvatskoj u razdoblju od deset godina. Uz lagani silazni trend koji je uočljiv u 2018. i 2019. godini, evidentno je kako se intenzitet horizontalnih potpora u užem smislu pojačava, poglavito u zadnjoj promatranoj 2020. godini. Prateći ulaganja javnih sredstava u horizontalne ciljeve u odnosu na BDP u Republici Hrvatskoj, a što je prikazano Grafikonom 4. Prikaz udjela horizontalnih potpora u užem smislu u BDP-u razdoblju od 2011. do 2020. godine, evidentan je sličan trend kretanja horizontalnih potpora u užem smislu kao i u prethodnom grafikonu gdje su prikazani samo podaci o ulaganju u horizontalne ciljeve, bez praćenja podataka o BDP-u.

Grafikon 4. Prikaz udjela horizontalnih potpora u užem smislu u BDP-u u razdoblju od 2011. do 2020. godine (u postocima)



Izvor: Sistematizacija autora temeljem podataka dostupnih na stranicama Ministarstva financija: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Uvidom u podatke prikazane Grafikonom 4. Prikaz udjela horizontalnih potpora u užem smislu u BDP u razdoblju od 2011. do 2020. godine evidentno je kako horizontalne potpore u užem smislu prate trend BDP-a u istome razdoblju što znači da nema uočenih značajnih odstupanja ulaganja u horizontalne ciljeve u odnosu na BDP odnosno cjelokupnu gospodarsku sliku Republike Hrvatske u razdoblju od promatranih deset godina. Horizontalne potpore u zadanom razdoblju prate zadane ciljeve, uz silazni trend bilježen u 2014., 2018. i 2019. godini, ali i značajan uzlazni trend u 2020. godini, unatoč krizi uzrokovanoj pandemijom COVID-19, koja se odrazila kako na Hrvatsku, tako i na ostale države članice Europske unije.

3.3.3 Regionalne potpore

Regionalne potpore dodjeljuju se sa svrhom poticanja gospodarskog razvoja nerazvijenih ili slabije razvijenih područja odnosno regija. Upravo u svrhu jačanja regionalnog razvoja, države članice primjenjuju ovaj instrument kako bi svrhovito iskoristile financijska sredstva ostvarena kroz državne potpore u onim regijama koja su, u odnosu na ostale regije, nerazvijene odnosno slabije razvijene, u što je uključena nezaposlenost, iseljenost stanovništva te ostali negativni trendovi koji stavljaju pojedinu regiju u slabiju gospodarsku

poziciju u odnosu na ostale. Regionalne potpore dodjeljuju se temeljem propisanih pravila koje donosi odnosno odobrava Europska komisija za svaku članicu posebno, na način da se utvrde te propišu Smjernice za dodjelu regionalnih potpora koje su osnova za određivanje Karte regionalnih potpora koju svaka zemlja članica šalje na notifikaciju Europskoj komisiji. Karte regionalnih potpora, koje je usvojila Europska komisija, na snazi su u razdoblju za koje su jasno propisani rokovi na koje se odnose. Znakovito je da se kroz buduća razdoblja, ako zemlje članice utvrde potrebu za tim, karte regionalnih potpora mijenjaju odnosno planira se dodjela regionalnih potpora sukladno pozitivnim odnosno negativnim učincima koji proizlaze iz proteklih razdoblja. Promatrajući učinke dodjele regionalnih potpora za koje je u Republici Hrvatskoj donesena karta regionalnih potpora, a koje se odnosilo na razdoblje od 2014. do 2020. godine, u odnosu na planiranu kartu regionalnih potpora za iduće razdoblje, evidentno je kako su promjene u dodjeli regionalnih potpora bile nužne kako bi ostvarile svrhu same dodjele javnih sredstava. Republika Hrvatska je za prethodno razdoblje od 2014. do 2020. godine, dobila odobrenje Europske komisije za predloženu kartu regionalnih potpora,²⁶ na temelju Smjernica koje je Europska komisija donijela kao uvjet za prihvaćanje predmetnih regionalnih karti država članica. Kartom regionalnih potpora, objavljenom u službenom glasilu Republike Hrvatske, uz prethodno odobrenje Europske komisije, utvrđena su područja za koja se mogu dodjeljivati javna sredstva, odnosno državne potpore koje potiču gospodarski razvoj na području s izrazito niskim životnim standardom ili na području na kojem je zabilježena velika nezaposlenost, potpore za poticanje razvoja određenih gospodarskih grana ili određenih gospodarskih područja ako one ne utječu negativno na trgovinske uvjete u onoj mjeri u kojoj je to zabranjeno temeljem europskog zakonodavstva vezanog za tržišno natjecanje. Karta regionalnih potpora za razdoblje od 2014. do kraja 2020. godine prikazivala je Republiku Hrvatsku podijeljenu na dvije NUTS²⁷ regije: Kontinentalnu Hrvatsku s BDP-om od 61,67 % prosjeka Europske unije te Jadransku Hrvatsku s BDP-om od 60 % prosjeka Europske unije. Maksimalan intenzitet državne potpore određen je za velike poduzetnike²⁸ 25 % bruto ekvivalenta potpore za Kontinentalnu Hrvatsku, te 35 % bruto ekvivalenta potpore za Jadransku Hrvatsku. Nakon analize provedbe dodjele

²⁶ U skladu s komunikacijom Europske komisije o produljenju i izmjenama Smjernica za regionalne potpore za 2014.-2020. godinu (SL EU, 2020/C 224/02, 8. srpnja 2020.), Europska komisija produljila je primjenu odobrene nacionalne karte regionalnih potpora za razdoblje do 31. prosinca 2021. godine.

²⁷ NUTS (francuski: *Nomenclature des unités territoriales statistiques* – Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku) je hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama Europske unije

²⁸ Veliki poduzetnici su poduzetnici koji prelaze granične pokazatelje u dva od tri uvjeta: 1. ukupna aktiva 150.000.000,00 kuna, 2. prihod 300.000.000,00 kuna, 3. prosječan broj radnika tijekom poslovne godine: 250 radnika (članak 5. Zakona o računovodstvu, Narodne novine, br. 78/15, 134/15, 120/16, 116/18, 42/20, 47/20)

regionalnih državnih potpora na temelju navedenih kriterija u razdoblju od 2014. do 2020. godine, te u 2021. godini (s obzirom na to da je primjena dodjele regionalnih potpora na temelju Karte regionalnih potpora za razdoblje od 2014. do 2020. godine produljena do 31. prosinca 2021. godine), utvrđeno je kako predmetna karta regionalnih potpora koja se temelji na dvije NUTS 2 regije, ne prikazuje realnu razinu razvijenosti te potreba za ulaganjem u gospodarski nerazvijenim dijelovima države. Naime, karta regionalnih potpora koja se odnosila na razdoblje od 2014. do 2020. godine pokazala se primjenom u navedenom razdoblju neadekvatnom za vođenje politike regionalnih potpora, jer je intenzitet potpore bio 25 % bez obzira na regiju ulaganja. Regija kartom nazvana Kontinentalna Hrvatska sastojala se od 14 županija koje nisu bile izjednačene u smislu socioekonomskih prilika i budućih razvoja, s obzirom na to da su neke županije ostvarivale znatno nižu stopu regionalnih potpora u odnosu na stvarni BDP po stanovniku. Novom kartom za razdoblje 2022. do 2027. godine koju je Vlada Republike Hrvatske dostavila Europskoj komisiji na usvajanje, navedene nepravilnosti su ispravljene, te će regije biti uravnoteženije uzimajući u obzir broj stanovnika, ekonomske pokazatelje kao i druge prateće socioekonomske trendove. Slijedom navedenog, a na temelju smjernica Europske komisije kao tijela zaduženog za utvrđivanje karte, u skladu s kojima kojih države članice kreiraju i donose karte regionalnih potpora, utvrđena je potreba revidiranja. Početkom 2021. godine, Europska komisija donijela je revidirane smjernice koje uključuju značajan broj nužnih prilagodbi kako bi se dosadašnji procesi dodjeljivanja regionalnih državnih potpora pojednostavili, te kako bi se u idućim razdobljima uzeli u obzir i ciljevi politike koji uključuju Europski zeleni plan²⁹ i Europsku industrijsku³⁰ i digitalnu strategiju.³¹ Europski zeleni plan koji uključuje postupanje svih zemalja članica, pa tako i Republiku Hrvatsku, odnosi se na: klimatsku politiku, energetska politiku, industrijsku politiku i kružno gospodarstvo, građevinarstvo, zaštitu okoliša i bioraznolikost, poljoprivredu i turizam, mobilnost, socijalnu politiku, istraživanje, razvoj i inovacije.³² U smjericama Europske komisije, revidiranima u odnosu na proteklo razdoblje,

²⁹ Europski zeleni plan predstavlja okvirni plan s navedenim mjerama u svrhu unapređenja korištenja resursa te smanjenja klimatskih promjena, smanjenja onečišćenja te obnove biološke raznolikosti na prostoru Europske unije. Planom su navedena procijenjena ulaganja te očekivano razdoblje za provedbu toga, a odnosi se u najvećoj mjeri na sektor energetike, poljoprivrede, prometa te industrije. Tekst Europskog zelenog plana preuzet sa službenih stranica Europske komisije, objavljen je na stranicama Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja: [https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Zeleni%20plan/Europski%20zeleni%20plan%20HR%20\(pdf\).pdf](https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Zeleni%20plan/Europski%20zeleni%20plan%20HR%20(pdf).pdf)

³⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf

³¹ Preuzeto na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

³² https://irmo.hr/wp-content/uploads/2020/11/Analiza_EUROPSKI-ZELENI-PLAN.pdf

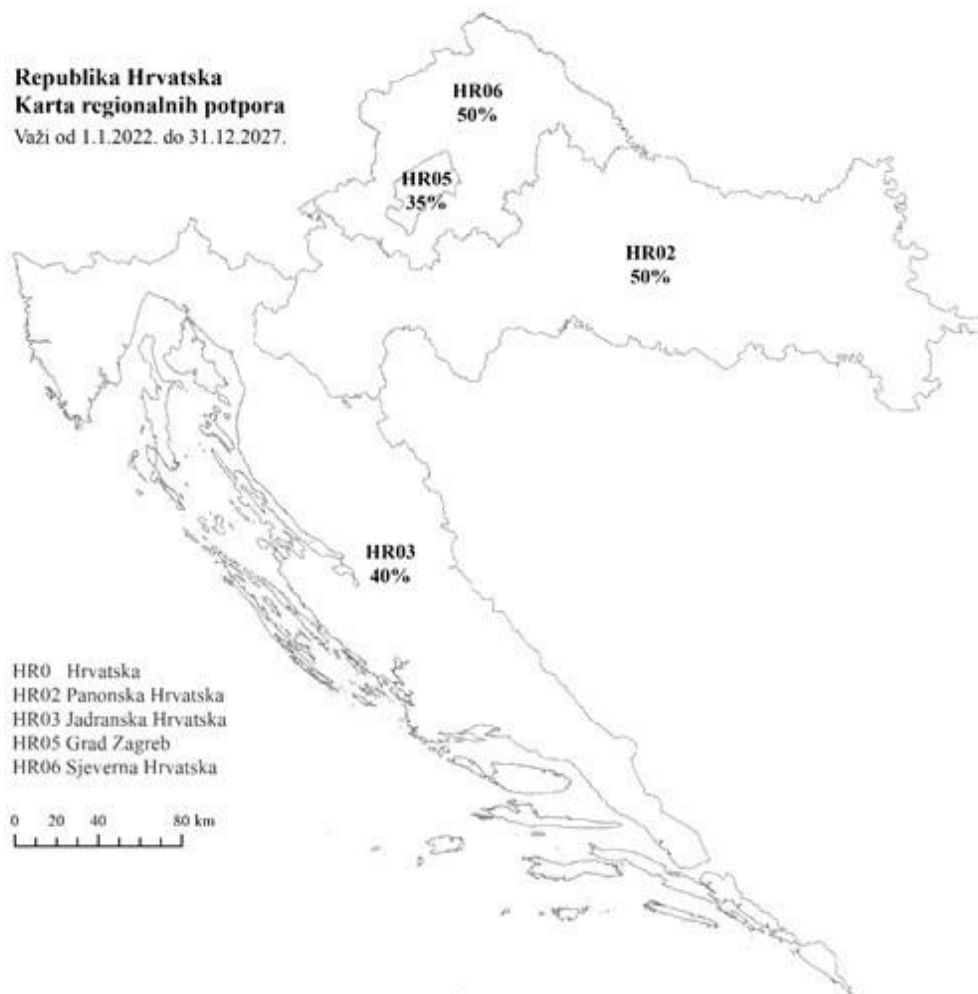
naglasak je na ažuriranje popisa potpomognutih područja³³ na temelju statističkih podataka koji se odnose na broj stanovništva na određenim područjima, kao i podatke o nezaposlenosti na predmetnom području. Nadalje, revidirane smjernice stavljaju naglasak na ciljeve europskog zelenog plana, kao i razvijanje digitalizacije u što su uključene i potpore malim i srednjim poduzećima u svrhu očuvanja radnih mjesta te otvaranje novih. Kod regionalnih potpora, odnosno smjernicama za dodjelu potpora, važno je spomenuti i zaštitne mjere koje su propisane u svrhu onemogućavanja državama članicama korištenje javnih sredstava zbog premještanja radnih mjesta iz jedne države članice Europske uniju u drugu. Navedeno bi posljedično ugrozilo tržišno natjecanje na razini Europske unije, odnosno smatralo bi se nepoštenim tržišnim pozicioniranjem na europskome tržištu. Uzevši u obzir nedostatke provedbe politike dodjele regionalnih državnih potpora iz razdoblja od 2014. do 2020. godine, Vlada Republike Hrvatske je za iduće razdoblje od 2022. do 2027. godine, a na temelju Smjernica Europske komisije, predložila Europskoj komisiji na notifikaciju, novu kartu regionalnih potpora koja će se temeljiti na novoj NUTS 2 podjeli države. Novom Nacionalnom klasifikacijom statističkih regija 2021.³⁴ Republika Hrvatska je podijeljena u četiri NUTS 2 regije: Panonsku Hrvatsku, Jadransku Hrvatsku, Grad Zagreb i Sjevernu Hrvatsku. Na temelju nove podjele Republike Hrvatske na četiri umjesto dosadašnjih dvije regije, usklađeniji je intenzitet regionalnih potpora te u velikoj mjeri usklađeniji sa stvarnim stanjem razvijenosti pojedinih područja te njihovih potreba za gospodarskim osnaživanjem. Na temelju prijedloga izmjene nacionalne klasifikacije statističkih regija, Europska komisija usvojila je 24. studenog 2021. godine novu kartu regionalnih potpora za razdoblje od 1. siječnja 2022. do 31. prosinca 2027. godine.³⁵

³³ Potpomognuta područja su ona područja koja su temeljem indeksa razvijenosti ocijenjena kao područja koja zaostaju za nacionalnim prosjekom, odnosno čiji je razvitak potrebno dodatno poticati.

³⁴ „Narodne novine“, broj 125/2019

³⁵ file:///C:/Users/User/Downloads/State_aid__Commission_approves_2022-2027_regional_aid_map_for_Croatia.pdf

Slika 1. Karta regionalnih potpora za razdoblje od 2022. do 2027. godine



Izvor: <https://razvoj.gov.hr/vijesti/europska-komisija-odobrila-kartu-regionalnih-potpورا-za-hrvatsku-za-razdoblje-2022-2027/4761>

Prema priloženoj karti regionalnih potpora, prikazanoj na Slici 3. Karta regionalnih potpora za razdoblje 2022. – 2027. godine, Panonska Hrvatska, Jadranska Hrvatska i Sjeverna Hrvatska označene su kao „a“ područja, dok je područje Grada Zagreba označeno kao „c“ područje. Područje Panonske Hrvatske doseže 41,58 % prosječnog BDP-a po stanovniku u Europskoj uniji i maksimalan intenzitet regionalne potpore za velika poduzeća, u skladu sa Smjernicama za regionalne potpore, objavljenim od Europske komisije, je 50 %. Za razliku od prostora Panonske Hrvatske, Jadranska Hrvatska doseže 60,33 % prosječnog BDP-a po stanovniku u Europskoj uniji te je maksimalni intenzitet regionalne potpore za velika poduzeća, također u skladu s donesenim Smjernicama, 40 %. Prostorna jedinica Grad Zagreb doseže 109,24 % prosječnog BDP-a po stanovniku u Europskoj uniji te je maksimalan

intenzitet regionalnih potpora za velika poduzeća na ovome području, 15 %. Posebnim odredbama, propisanim u Smjernicama za regionalne potpore, naveden intenzitet se može u jasno određenim postotnim poenima uvećati u konkretnim slučajevima, navedenim u spomenutim Smjernicama. Četvrta prostorna jedinica, koja se odnosi na Sjevernu Hrvatsku, doseže 48,43 % prosječnog BDP-a po stanovniku u Europskoj uniji, te je maksimalan intenzitet regionalne potpore za velika poduzeća, 50 %.³⁶

3.4. Potpore države temeljene na Uredbama o izuzeću

Modernizacijom sustava državnih potpora koja je započela 2012. godine, izmijenio se dio pravila o državnim potporama, odnosno usvojen je niz novih pravila postupanja. Glavni cilj modernizacije sustava državnih potpora bio je pojednostavljenje dotadašnjih pravila o državnim potporama te njihova primjena, u što se ubraja i brže donošenje odluka. Na temelju navedenog, uz navedene kategorije potpora, važno je spomenuti državne potpore čije su dodjele temeljene na uredbama o izuzeću. Najvažnije uredbe na temelju kojih se dodjeljuju potpore su Uredba o De minimis potporama ili potporama male vrijednosti,³⁷ Opća uredba o skupnim izuzećima (SGEI)³⁸ i Opća uredba o skupnom izuzeću (engl. *General Block Exemption Regulation* – GBER).³⁹ Državne potpore na temelju navedenih uredbi imaju jednu zajedničku osobinu, a to je da za dodjelu potpora ne treba odobrenje Europske komisije. Naime, zakonodavstvo Europske unije propisalo je niz uredbi koje se povezuju s uredbama o izuzeću, upravo u svrhu pojednostavljenja postupanja prilikom dodjele državnih potpora u kontekstu prethodne notifikacije Europske komisije. O dodjeli državnih potpora na temelju Uredbe o De minimis potporama, Opće uredbe o skupnim izuzećima (SGEI) te Opće uredbe o skupnom izuzeću (GBER), mišljenje donosi Ministarstvo financija te o tome obavještava Europsku komisiju. Iako, kako je navedeno, Ministarstvo financija obavještava Europsku komisiju o dodjeli državnih potpora temeljene na uredbama o izuzeću, premda Europska komisija za takve programe odnosno dodjelu pojedinačnih potpora prethodno ne daje mišljenje, ona ima mogućnost da zatraži od države članice očitovanje o predmetnoj potpori, ako utvrdi kako ona ili dio programa odnosno pojedinačne potpore ne podliježe propisima kojima su uređene državne potpore temeljene na uredbama o izuzeću. Postupanja država članica vezano za dodjelu državnih potpora koje se prethodno ne prijavljuju putem programa Europskoj komisiji jasno su definirana propisima na razini Europske unije te su sve države

³⁶ <https://razvoj.gov.hr/print.aspx?id=4623&url=print>

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32013R1407>

³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:187:FULL&from=EN>

³⁹ Ibid.

članice dužne, kao i u ostalim postupanjima koja se odnose na dodjelu državnih potpora, postupati u skladu s njima.

3.4.1 Potpore male vrijednosti (de minimis potpore)

Potpore male vrijednosti (engl. *de minimis aid*) nisu u fokusu Europske komisije, odnosno, nisu u obvezi biti prijavljene Europskoj komisiji sa svrhom ishodovanja odluke o odobrenju koja znači da je potpora spojiva sa zajedničkim tržištem. S obzirom na to da se kod potpora male vrijednosti dodjeljuju poduzetnicima manji iznosi potpora tijekom određenog razdoblja (razdoblje od tri godine), evidentno je kako je učinak na tržišno natjecanje neznatan. Zbog navedenog je isključeno postojanje državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a,⁴⁰ te se umjesto o državnoj potpori u ovome slučaju govori o potpori male vrijednosti ili de minimis potpori, o čemu mišljenje daje Ministarstvo financija zemlje članice, a ne Europska komisija. Potpore male vrijednosti ili de minimis potpore prvi put se spominju u Smjernicama Zajednice o državnim potporama za male i srednje poduzetnike.⁴¹ U spomenutim Smjernicama navodi se kako predmetne potpore nemaju zamjetni učinak na trgovinu i tržišno natjecanje među državama članicama. Navedeno se ponajprije odnosi na potpore koje se dodjeljuju u malim iznosima, ali ne i isključivo malim i srednjim poduzetnicima putem programa potpore čiji su nositelji lokalna ili regionalna tijela vlasti.⁴² Pravila koja su se odnosila na iznose potpora male vrijednosti mijenjala su se tijekom godina, te je iznos potpora male vrijednosti od primjene Smjernica Zajednice o državnim potporama za male i srednje poduzetnike prvotno bio 50.000 ECU.⁴³ Smjernicama nije bila propisana veličina poduzetnika kojem se dodjeljuju potpore male vrijednosti, no s obzirom na ograničen iznos sredstava (50.000 ECU), korisnici potpora većinom su bili manji poduzetnici. Tek nakon usvajanja Obavijesti Komisije o primjeni pravila male vrijednosti na državne potpore,⁴⁴ iznos potpora male vrijednosti povećan je na 100.000 ECU. Naveden iznos potpora odnosio se na razdoblje od tri godine, neovisno dodjeljuju li se sredstva od lokalnih, regionalnih ili nacionalnih tijela vlasti ili je pak riječ o sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj.⁴⁵ Europska komisija donijela je do danas nekoliko uredbi kojima su propisana pravila dodjele potpora male vrijednosti, od kojih je važno izdvojiti Uredbu broj 1998/2006. kojom se

⁴⁰ 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

⁴¹ Službeni list EU, C213 od 19.9.1992.

⁴² Odjeljak 3.2 Smjernica Zajednice o državnim potporama za male i srednje poduzetnike

⁴³ ECU-eng.European Currency Unit-obračunska valuta za zemlje članice Europske zajednice koju je 1.1.1999. godine zamijenio euro

⁴⁴ SL EU, C68 od 6.3.1996.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-regional-development-fund-erdf_hr

umjesto bilo kojeg razdoblja od tri godine, uvodi razdoblje od tri fiskalne godine, a iznos potpore male vrijednosti u navedenom razdoblju povećan je na 200.000,00 eura dok je gornja granica za dodjelu potpore male vrijednosti za poduzetnike u cestovnom prometu iznos od 100.000,00 eura, te se također odnosi na razdoblje od tri fiskalne godine.⁴⁶ Od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. godine, u primjeni je „Uredba Komisije broj 1407/2013 od 18. prosinca 2013. godine, o primjeni članaka 107. i 108. UFEU-a na de minimis potpore“.⁴⁷ Tom je Uredbom jasno propisano da se područje primjene odnosi na sve sektore osim na potpore koje se uvjetuju uporabom domaćih proizvoda umjesto uvezenih, potpore za djelatnosti usmjerene izvozu u treće zemlje ili države članice, odnosno potpore koje su izravno povezane s izvezenim količinama, s uspostavom i funkcioniranjem distribucijske mreže ili s drugim tekućim troškovima povezanim s izvoznom djelatnošću, potpore poduzetnicima koji djeluju u sektorima ribarstva i akvakulture, primarnoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda, prerade i stavljanja na tržište poljoprivrednih proizvoda, u sljedećim slučajevima ako je iznos potpore fiksno utvrđen na temelju cijene ili količine takvih proizvoda kupljenih od primarnih proizvođača odnosno koje na tržište stavljaju poduzetnici u pitanju te ako su potpore uvjetovane njihovim djelomičnim ili potpunim prenošenjem na primarne proizvođače.⁴⁸ Osnovna značajka de minimis potpora ili potpora male vrijednosti je što se potpore odnose na ona javna davanja koja ne prelaze iznos od 200.000,00 eura u kunsnoj protuvrijednosti po korisniku potpore, u razdoblju od tri fiskalne godine, osim u slučaju dodjele de minimis potpore poduzetniku koji obavlja cestovni prijevoz tereta za najamninu ili naknadu. U tom slučaju državna potpora ne smije premašiti 100.000 eura u kunsnoj protuvrijednosti tijekom razdoblja od tri fiskalne godine. U slučaju navedene iznimke, nužno je navesti i kako se predmetna de minimis potpora ne smije koristiti za kupovinu vozila za cestovni prijevoz tereta.⁴⁹ De minimis potpore država dodjeljuje korisniku bez prethodnog odobrenja Europske komisije. Budući da ovoj vrsti potpora nedostaje jedan od četiri osnovna uvjeta koji se moraju zadovoljiti kako bi se dodjela javnih sredstava smatrala državnom potporom, a to je uvjet koji se odnosi na mogućnost narušavanja unutarnjeg tržišta tako da se određene poduzetnike stavlja u povoljniji položaj, de minimis potpora ne smatra se državnom potporom u pravnom smislu tog naziva, kao što je prethodno i navedeno. Međutim, nadležno ministarstvo prati dodjelu de minimis potpora s obzirom na to da se kroz njih dodjeljuju značajna proračunska sredstva te o njima izvješćuje tijela javne

⁴⁶ Štorek, M. (2017). *Financije, pravo i porezi*, 3/17, str. 169-176

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:352:0001:0008:HR:PDF>

⁴⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex % 3A32013R1407](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32013R1407)

⁴⁹ Ibid.

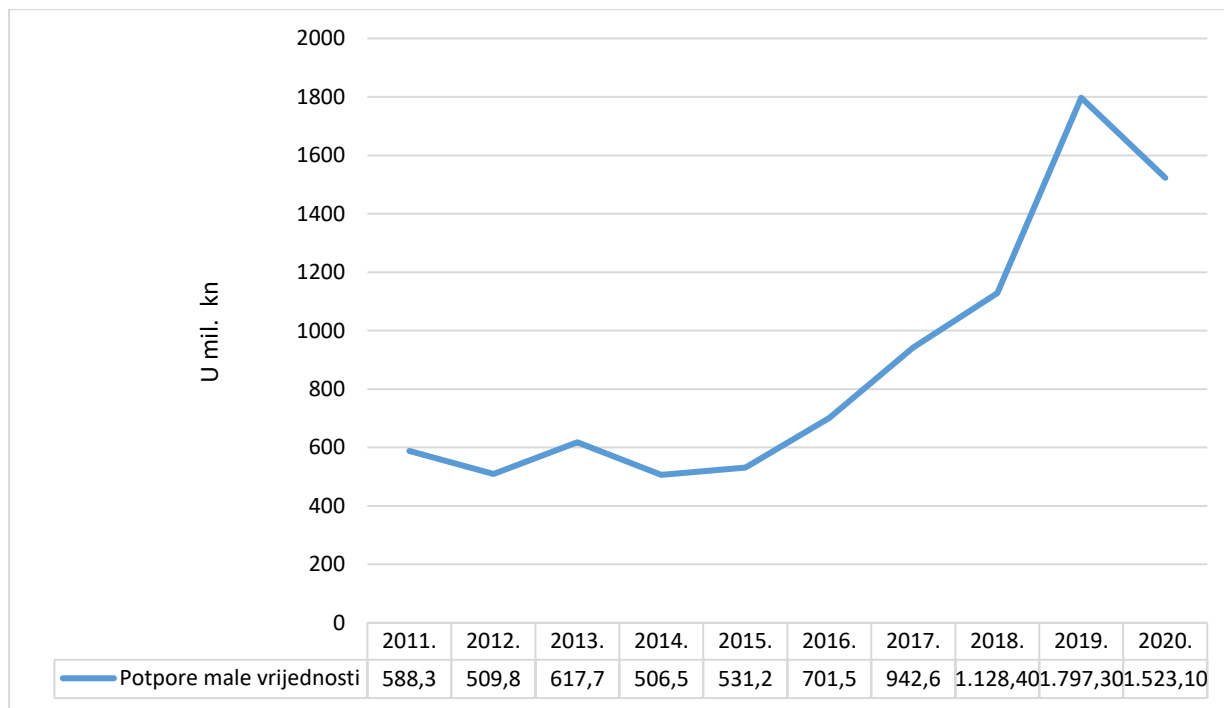
vlasti i Europsku komisiju putem godišnjih izvješća. Bez obzira na to što de minimis potpore ne ulaze u proceduru prijave potpore radi odobrenja Europske komisije, davatelji potpora dužni su prijaviti putem Registra državnih potpora svaku dodjelu potpore male vrijednosti. Potpore male vrijednosti (de minimis potpore) mogu se dodjeljivati kroz različite instrumente dodjele, kao što su subvencije, porezna izuzeća, udjeli u vlasničkom kapitalu i dr. S obzirom na spomenutu gornju granicu dodijeljenih sredstava po korisniku u razdoblju od tri fiskalne godine, davatelji potpora imaju obvezu prilikom prijave potpore putem Registra državnih potpora izvršiti provjeru po korisnicima, koja se odnosi na dodijeljena sredstva. Drugim riječima, ako jedan korisnik koristi državne potpore dodijeljene od više davatelja potpora, davatelj državne potpore koji unosi podatke o potpori, dužan je provjeriti koliko je već taj korisnik ostvario državnih potpora u zadanom razdoblju (tri fiskalne godine). Ako je od drugih davatelja potpora korisnik potpore primio sredstva u zakonom propisanom roku koja su dosegla limit od 200.000,00 eura u kunskoj protuvrijednosti, davatelj potpore koji zadnji dodjeljuje tom istom korisniku potporu, mora je obustaviti. U slučaju da davatelj potpore nije provjerio državne potpore u zadanom razdoblju za korisnika kojemu dodjeljuje potporu, a naknadno se utvrdi kako je korisnik prešao zakonom propisanu gornju granicu od 200.000,00 eura u kunskoj protuvrijednosti, korisnik je dužan vratiti iznos potpore. Zbog navedenog, a što upućuje na pravila kojima davatelji državnih potpora nisu u obvezi dostavljati prijedloge programa nadležnom ministarstvu te čekati mišljenja ministarstva, kao što za ovu vrstu potpora nije obvezno odobrenje Europske komisije niti mišljenje Ministarstva nadležnog za financije, nameće se zaključak kako mnogi davatelji potpora najčešće dodjeljuje potpore male vrijednosti, umjesto državne potpore. U navedenom slučaju, važno je da se postupa u skladu s odredbama kojima je propisano dodjeljivanje potpora male vrijednosti.⁵⁰ Potpore male vrijednosti ne smatraju se državnim potporama. Međutim, budući da je riječ o javnim sredstvima koja se u značajnom iznosu dodjeljuju na godišnjoj razini, Ministarstvo financija podatke o iznosima sredstava dodijeljenih putem de minimis potpora, dostavlja putem godišnjih izvješća tijelima državne uprave te Europskoj komisiji. Važno je istaknuti kako je ova vrsta davanja javnih sredstava, gledajući trogodišnje razdoblje, sve više zastupljena, odnosno na temelju podataka sadržanih u Godišnjim izvješćima o državnim potporama Ministarstva financija⁵¹ evidentan je porast ukupnog iznosa dodijeljenih potpora male vrijednosti, u odnosu na prethodne godine. Tim izvješćem vidljivo je kako se tijekom

⁵⁰ Zakon o državnim potporama, članak 10.

⁵¹ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

zadanog razdoblja povećavaju iznosi potpora male vrijednosti koje davatelji potpora dodjeljuju korisnicima državnih potpora.

Grafikon 5. Prikaz dodijeljenih potpora male vrijednosti u razdoblju 2011. do 2020. godine (mil. kuna)



Izvor: sistematizacija autora na temelju podataka dostupnih na adresi :<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Grafikon 5. Prikaz dodijeljenih potpora male vrijednosti u razdoblju 2011. do 2020. godine prikazuje kretanje dodjele potpora male vrijednosti (de minimis potpore) u razdoblju od 2011. do 2020. godine. Kako je navedeno, krivulja koja se odnosi na dodjelu potpora male vrijednosti evidentno raste, uz iznimku u 2020. godini, kada je vidljiv pad odnosno iznos manji od dodijeljenog iznosa u 2019. godini. Silazni trend koji se odnosi na 2020. godinu može se povezati s pandemijom COVID-19 odnosno djelovanjem Vlade Republike Hrvatske u smjeru dodjele državnih potpora za očuvanje radnih mjesta, što je u zadanom razdoblju bio prioritet u dodjeli državnih potpora radi sprječavanja pada gospodarstva koje bi se očitovalo i zatvaranjem određenog broja radnih mjesta. U godišnjem izvješću o državnim potporama za 2020. godinu, koje je Ministarstvo financija objavilo na službenim stranicama, navodi se kako je isplaćeno 1.643,7 mil. kuna javnih sredstava, evidentirano u posebnoj kategoriji naziva *Podrška gospodarstvu u COVID-19 pandemiji*. Potpore male vrijednosti dodjeljuju se kroz razne instrumente: neposredne subvencije kamata, subvencije, oprost duga po osnovi zajma za poduzetnike, oprost poreza, porezna oslobođenja, izuzeća i olakšice, otpis duga,

snižavanje, oslobođenje, olakšice, izuzeće i oprost plaćanja doprinosa, odgode pri plaćanju poreza, kapitalna ulaganja, prodaja državne imovine pod povoljnijim uvjetima, povoljni zajmovi, zajmovi poduzetnicima u poteškoćama, jamstva te plaćanja za opozvana jamstva.

Uzimajući u obzir navedene instrumente potpora male vrijednosti, u najvećoj mjeri, instrument potpora male vrijednosti su subvencije. U razdoblju od 2011. do 2020. godine evidentiran je najmanji udio subvencija u odnosu na sve instrumente državnih potpora u postotku od 50, do čak 95 % što je zabilježeno u 2019. godini. Tablica 1. prikazuje iznose potpora male vrijednosti odnosno odnos potpora male vrijednosti putem subvencija u odnosu na ukupno dodijeljena sredstva putem ove vrste potpora.

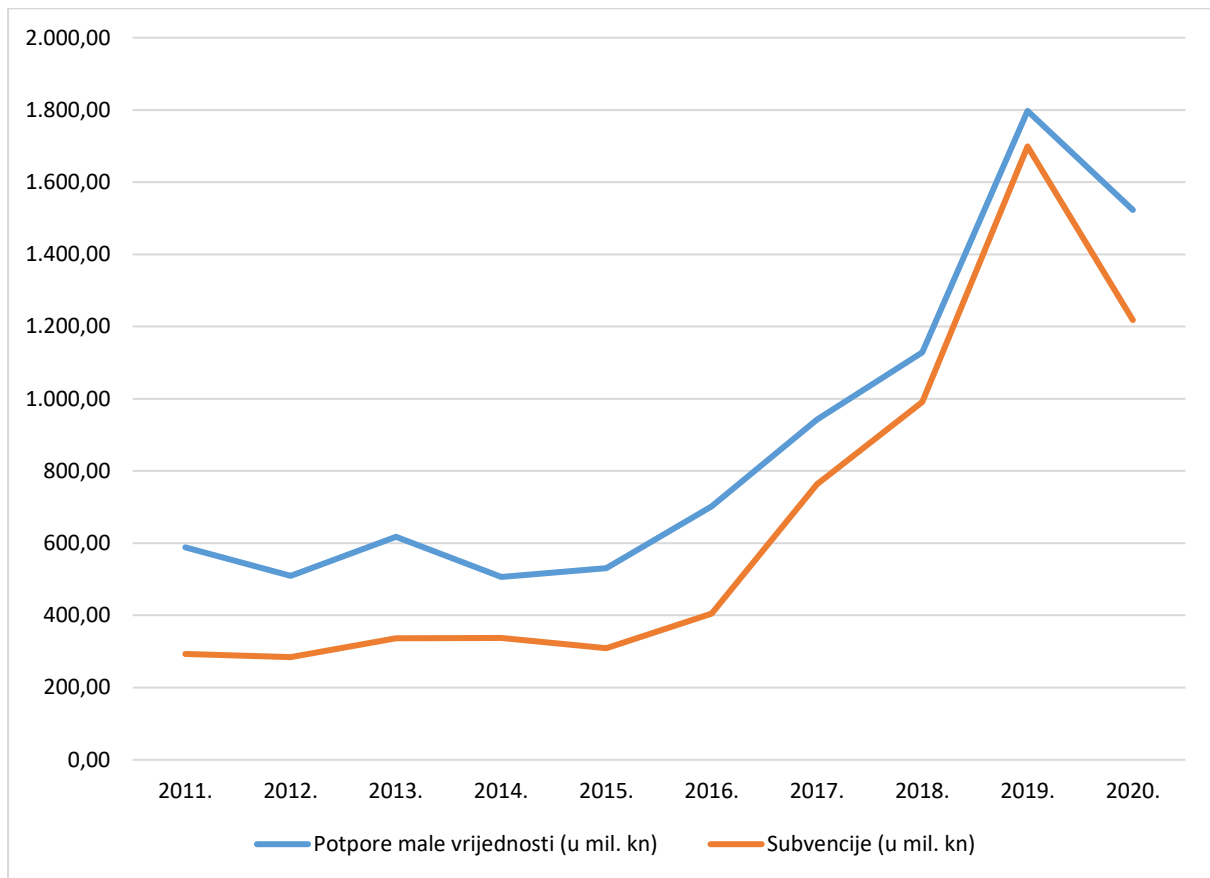
Tablica 1. Prikaz iznosa potpora male vrijednosti u razdoblju od 2011. do 2020. godine

Godina	Potpore male vrijednosti (u mil. kn)	Subvencije (u mil. kn)	Udio subvencijama u potporama male vrijednosti (%)
2011.	588,30	293,50	50
2012.	509,80	284,40	56
2013.	617,70	336,50	54
2014.	506,50	337,60	67
2015.	531,20	309,40	58
2016.	701,50	405,00	58
2017.	942,60	763,30	81
2018.	1.128,40	990,90	88
2019.	1.797,30	1698,90	95
2020.	1.523,10	1217,90	80

Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka dostupnim na stranicama Ministarstva financija: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Kako bi se jasnije prikazao najzastupljeniji instrument potpora male vrijednosti, sljedeći grafikon pokazuje podatke o subvencioniranju korisnika potpora u kategoriji potpora male vrijednosti (de minimis potpore) u razdoblju od deset godina.

Grafikon 6. Prikaz subvencija u ukupno dodijeljenim potporama male vrijednosti u razdoblju od 2011. do 2020. godine (u mil. kn)



Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka dostupnim na stranicama Ministarstva financija: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Grafikonom 6. Prikaz subvencija u ukupno dodijeljenim potporama male vrijednosti u razdoblju od 2011. do 2020. godine vidljivo je konstantno praćenje instrumenta potpora „subvencije“ u odnosu na ukupno dodijeljene potpore male vrijednosti. Uz uzlazni trend ukupnih iznosa dodijeljenih potpora male vrijednosti, na slici je vidljiva i krivulja dodijeljenih potpora male vrijednosti putem subvencija. Iz priloženog se može zaključiti kako su najzastupljeniji instrument za dodjelu potpora male vrijednosti subvencije putem kojih su potpore male vrijednosti u najvećoj mjeri dodjeljivane, u odnosu na ostale instrumente državnih potpora.

3.4.2 SGEI

Uredba o skupnim izuzećima (engl. *Services of general economic interest* – SGEI) podrazumijeva usluge od općeg interesa te na temelju uredbe davatelj potpore nije u obvezi izraditi program odnosno dodijeliti potporu na temelju odobrenja Europske komisije. Potpore

koje se dodjeljuju na temelju Uredbe o skupnim izuzećima (SGEI) odnose se na usluge koje su ili bi trebale biti svima dostupne, primjerice audiovizualne usluge, usluge iz telekomunikacijskog, poštanskog sektora, usluge transportom, gospodarenjem otpadom i sl. Nužno je spomenuti kako se potpore dodijeljene na temelju ove Uredbe odnose i na usluge obrazovanja, te zdravstva i socijalne skrbi. Razvojem Europske unije mijenjala su se i pravila o državnim potporama, pa se tako u ranijoj praksi financiranje izgradnje opće infrastrukture nije smatralo državnom potporom, dok je danas ponajprije nužno utvrditi je li riječ o gospodarskoj ili negospodarskoj djelatnosti. Naime, privatizacijom, liberalizacijom te tehnološkim napretkom, i korištenje infrastrukture je u određenim slučajevima moguće za obavljanje komercijalne djelatnosti, što vodi do definicije poduzetnika koji obavljanja gospodarsku djelatnost što u konkretnom slučaju financiranja izgradnje infrastrukture dovodi do obveze postupanja sukladno pravilima o državnim potporama.⁵² Dvije su sudske presude bile osnova za daljnje postupanje i tumačenje Europske komisije u pogledu financiranja javne infrastrukture. Prva presuda odnosi se na predmet *Aéroports de Pariz*⁵³ u kojoj je Opći sud naveo kako se upravljanje zračnom lukom treba gledati kao na gospodarsku djelatnost. Nakon spomenute presude, još je u jednoj presudi potvrđeno da je izgradnja avionske piste komercijalne zračne luke sama po sebi gospodarska djelatnost. Riječ je o presudi *Leipzig/Halle*⁵⁴ koja se, kao i presuda vezana na predmet *Aéroports de Pariz* odnosi na specifično područje zračnih luka, no nakon njih, načela koja su uspostavili sudovi Unije, imaju šire tumačenje i mogu se primjenjivati i na ulaganja u neku drugu vrstu infrastrukture. Nakon tih presuda koje se odnose na financiranje zračnih luka koje u službenom postupku imaju status poduzetnika, države članice vodile su se novim pravilima, pa je tako i Republika Hrvatska, kako je navedeno u izvješću koje je izradilo Ministarstvo financija,⁵⁵ između ostalih i Zračnu luku Dubrovnik navelo kao poduzetnika, kojemu se dodijelila državna potpora za izgradnju infrastrukture, sukladno zakonskim odredbama kojima se regulira državna potpora za financiranje infrastrukture u komercijalne svrhe. Važno je svakako

⁵² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF

⁵³ Presuda Općeg suda od 12. prosinca 2000. *Aéroports de Pariz v. Commission* T-128/98 ECLI:EU:T:2000:290, točka 125: potvrđena u žalbenom postupku u presudi Suda od 24. listopada 2002. *Aéroports de Pariz v. Commission*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002.:617. Vidjeti i presudu Općeg suda od 17. prosinca 2008. *Ryanair protiv Komisije*, T-196/04 ECLI:EU:T:2008:585, točka 88.

⁵⁴ Presuda Općeg suda od 24. ožujka 2011. *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i dr. protiv Komisije*, spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08 ECLI:EU:T:2011:117, posebno točke 93. i 94. potvrđene u žalbenom postupku u presudi Suda od 19. prosinca 2012., *Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH protiv Komisije*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, posebno točke 40. do 43. i točka 47.

⁵⁵ <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca//Godisnje%20izvjesce%20%20drzavnim%20potporama%202017.pdf> str. 37

istaknuti kako ulaganje javnih sredstava u infrastrukturu koja nije namijenjena komercijalnom korištenju i dalje ne podliježe pravilima o državnim potporama, zato što je riječ o projektima od općeg interesa gdje se ni u jednom segmentu predmetna infrastruktura ne koristi u komercijalnu svrhu. Primjeri za takva ulaganja javnih sredstava u infrastrukturu su: ulaganje u kontrolu zračnog prometa u zračnim lukama, vojni objekti, svjetionici i druga sredstva navigacije namijenjena općem interesu, policija, carina, ulaganje u ceste koje će javnost koristiti bez plaćanja korištenja i dr. Navedeno ukazuje na kompleksnost politike državnih potpora i u području koje se odnosi na infrastrukturu te nužnost postupanja sukladno pravilima o državnim potporama prilikom dodjele javnih sredstava u svrhu izgradnje, nadogradnje ili obnove odnosno proširenja postojeće infrastrukture države članice Europske unije.

3.4.3 GBER

Općom uredbom o skupnom izuzeću (engl. *General Block Exemption Regulation – GBER*) omogućuje se dodjela javnih sredstava bez obveze prethodnog odobrenja Europske komisije, uz uvjet da se zadovolje kriteriji propisani Uredbom. Kao i prethodne dvije uredbe (Uredba o de minimis potporama i Opća uredba o skupnim izuzećima (SGEI), i ova Uredba donesena je radi umanjavanja administrativnih opterećenja na državnoj i lokalnoj razini, kao i s naglaskom na usmjeravanje poticanja gospodarskog rasta, tako da dodjela potpore ne rezultira nepravednom konkurentnom prednošću u odnosu na druge subjekte na tržištu.

Općom uredbom o skupnom izuzeću (GBER) propisane su kategorije i vrste potpore na koje se odnosi: lokalna potpora, potpora malim i srednjim poduzećima (MSP), potpora za pristup financiranju MSP-ova, potpora za istraživanje i razvoj i inovacije, potpora za usavršavanje, potpora za radnike u nepovoljnom položaju i za radnike s invaliditetom, potpora za zaštitu okoliša, potpora za nadoknadu štete prouzročene određenim prirodnim katastrofama, socijalna potpora za prijevoz za stanovnike udaljenih regija, potpora za širokopojasne infrastrukture, potpora za kulturu i očuvanje baštine, potpora za sportske i višenamjenske rekreativne infrastrukture, te potpora za lokalne infrastrukture.⁵⁶ Kao što je vidljivo, postoji niz potpora koje ova Uredba omogućuje, bez obveze traženja odobrenja Europske komisije. Međutim, Uredbom je jasno propisan i pregled mjera i sektora na koje se Uredba ne primjenjuje, a to su: potpore za djelatnosti povezane s izvozom, potpore uvjetovane time da se prednost daje uporabi domaće u odnosu na uvezenu robu, potpore za zatvaranje nekonkurentnih rudnika ugljena, potpore poduzetnicima u teškoćama, i potpore u korist

⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=celex:32014R0651>

poduzetnika koji podliježu neizvršenom nalogu za povrat sredstava.⁵⁷ Slijedom navedenog, nužno je pratiti propisane mjere te postupati u skladu s njima, kako bi se dodijeljena potpora smatrala izuzetom od prijave Europskoj komisiji, odnosno dodijelila na temelju Uredbe o skupnom izuzeću (GBER).

3.4.4 Potpore na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Potpore na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su potpore gdje su davatelji jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kako i sam naziv govori. U dosadašnjim razdobljima, pokazalo se kako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave najveći dio sredstava dodjeljuju za ulaganja u infrastrukturu na tim područjima, što se poglavito odnosi na cestovnu i komunalnu infrastrukturu. No, uz navedeno, a na temelju izvješća koja izrađuje Ministarstvo financija, evidentno je kako gradovi, općine i županije dodjeljuju sredstva i kulturno-umjetničkim društvima, obrazovnim, vjerskim i zdravstvenim ustanovama, te sportskim udrugama na lokalnoj razini. Potonje se uglavnom odnosi na potpore male vrijednosti, odnosno potpore za koje se ne izrađuje program državnih potpora te se ne šalje Europskoj komisiji na odobrenje, no u skupnom izvješću, svakako je nužno pratiti i ovu vrstu potpore, u svrhu transparentnosti trošenja javnih sredstava na lokalnoj razini.

3.5. Nezakonite državne potpore

Sa svrhom izbjegavanja dodjeljivanja državnih potpora koje nisu u skladu s pravnim aktima Europske unije odnosno Zakonom o državnim potporama, države članice Europske unije dužne su prije dodjeljivanja potpore prijaviti planirane rashode koji bi se smatrali državnim potporama, Europskoj komisiji, prije nego se odobre.

U slučaju da određena javna davanja nisu u skladu sa zakonskim propisima koji se odnose na dodjelu državnih potpora, ne smiju dodjeljivati, odnosno smatraju se nezakonitim državnim potporama. Europska komisija ima ovlasti istraživati potpore i o kojima nije službeno obaviještena, a saznanja o njima temelji na medijskim napisima, prigovorima i pritužbama poduzetnika ili pojedinaca. Utvrdi li se da predmetne potpore nisu u skladu s propisima Europske unije te ne ukazuju na pošteno tržišno natjecanje, smatraju se nezakonitima te se nalaže nadležnim tijelima da se prestanu dodjeljivati, odnosno Europska komisija nalaže da se izvrši povrat već dodijeljenih sredstava. Postupanja vezana za dodjelu državnih potpora transparentna su, te se slijedom toga, u slučaju potrebne službene istrage o eventualnim

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=celex:32014R0651>

nezakonitim potporama, predmeti se objavljuju u Službenom listu Europske unije i u registru predmeta u području državnih potpora Europske komisije. U tom slučaju, sve zainteresirane strane imaju priliku iznijeti svoje primjedbe koje Europska komisija razmatra prije donošenja konačne odluke o postojanju ili nepostojanju nelegalne državne potpore.⁵⁸ Državne potpore, kako je uvodno navedeno, dodjeljuju se isključivo na temelju zakonskih propisa koji su na snazi u zemlji članici, a koji su u suglasju s propisima o državnim potporama Europske unije. O tome je li određena mjera potpore spojiva s unutarnjim tržištem, odluku donosi isključivo Europska komisija. Naime, svaka država članica mora unaprijed obavijestiti Europsku komisiju o dodjeli odnosno programu ili izmjeni programa državne potpore, što znači da se državama članicama zabranjuje primjena predložene mjere odnosno programa državne potpore prije nego Europska komisija donese konačnu odluku o spojivosti s unutarnjim tržištem. Primijene li se nove državne potpore prije nego je Europska komisija o tome obaviještena, odnosno ako Europska komisija ne dostavi odobrenje za provedbu, smatraju se nezakonitima. U konkretnom slučaju, država članica mora u načelu prekinuti provedbu predmetne državne potpore, te naložiti povrat sredstava.⁵⁹

Pri tome je nužno navesti kako korisnik državne potpore prilikom vraćanja nezakonite potpore gubi prednost koju je ostvario u odnosu na konkurenciju, a u svrhu uklanjanja svih prednosti stečenih nezakonitom državnom potporom, plaćaju se i kamate na iznos povrata potpore. Naime, plaćanjem kamata na iznos povrata dodijeljene nezakonite potpore, korisnik gubi financijsku korist koju je ostvario na temelju dobivene potpore. U razdoblju od 1999. do 2021. godine, Europska komisija bilježi pad nezakonitih državnih potpora, odnosno, posljedično, donesenih odluka o povratu sredstava dodijeljenih na temelju nezakonitih državnih potpora.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_hr.html

⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:247:FULL&from=LT>

Slika 2. Pregled odluka o povratu sredstava na temelju nezakonitih državnih potpora u Europskoj uniji

Recovery decisions since 1 January 1999																													
Year	EU	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
1999	26						10			2	5		2				5					1	1						
2000	18		3				8						3				2					1	1						
2001	20						6				10		1				1					2							
2002	26		2				14			2	3		2				1					1	1						
2003	10						5				2		2				1												
2004	26		1				8	1		1	3		6				5					1	1			1			
2005	12						2			1		1	1			1	4					1	1						
2006	7						1			1			1									2		1				1	
2007	12						1			1	1		1			1	4						2					1	
2008	17	1					2				2		2		1		5						2		1	1			
2009	13							1			3		1				6											1	
2010	10		2				2						2		2		1							1					
2011	17		1	1			1				5	1	1	2			2							3					
2012	13		1				2			2	1	1	1		1	1	1									1	1		
2013	10		1				1				2		2				2					1						1	
2014	18		3	1			4				1	2		3			2						1					1	
2015	19		1		2		1		1	1			2				4			1		1	1	1	2			1	
2016	12	2	2								4				1	1	2						1	1	1				
2017	7							1		1	1						1		1		1		1						
2018	7						1				1		1						1						2			1	
2019	5		1							1		1	1												1	2		1	
2020	6								1								2							1	2				
2021	5							1			1						2									1			
Total	316	3	18	2	2		69	4	2	22	40	4	36		5	4	53		3		1	10	8	10	7	4	1	3	5

Izvor: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/procedures/recovery-unlawful-aid_hr

Kako je vidljivo na Slici 4. Pregled odluka o povratu sredstava na temelju nezakonitih državnih potpora u Europskoj uniji, Hrvatska ne bilježi nezakonite potpore u navedenom razdoblju. Predmetni podaci ne odnose se na postupke utvrđivanja nezakonitih državnih potpora, već se evidentiraju isključivo odluke o povratu sredstava na temelju nezakonitih državnih potpora. Ustvrđi li se u nekim državama članicama, uključujući i Republiku Hrvatsku dodjeljivanje nezakonitih državnih potpora, te se na temelju toga donese i službeni dokument o tome (odluka o povratu sredstava), u idućem razdoblju će Europska komisija ažurirati podatke, u svrhu transparentnosti dodjele javnih sredstava na području Europske unije.

3.6. Potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-19

Potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-19 u pravilu se ne ubrajaju ni u jednu od navedenih vrsta potpora. Izvanredna situacija uzrokovana pandemijom COVID-19 uz ugrozu ljudskih života i zdravlja, očitovala se i negativnim odjekom na gospodarstvo u Republici Hrvatskoj te ostalim zemljama članicama. Zbog navedenog, ova vrsta potpore je nova, ali i privremena kategorija s obzirom na to da se mjera potpore koju je Europska komisija usvojila, primjenjivala samo u određenom razdoblju. Europska komisija je, naime, s obzirom na poremećaje u gospodarstvima svih zemalja članica, reagirala usvojivši Privremeni Okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u

aktualnoj pandemiji COVID-19⁶⁰ koji je bio na snazi od 19. ožujka 2020. godine, a njegova primjena odnosila se i na razdoblje prije navedenog datuma. Tijekom pandemije, u 2020. godini, Privremeni okvir mijenjan je četiri puta, a peta izmjena koja je usvojena 28. siječnja 2021. odnosila se na razdoblje do 31. prosinca 2021. Budući da je pandemija bila izvanredan događaj, sukladno pravilima o državnim potporama, događaji se smatraju izvanrednima ako štete uzrokovane takvim događajima nije bilo moguće predvidjeti, ako događaj ima značajan negativan učinak na gospodarstvo te ako događaj dovodi poduzetnike u stanje u kojem se uvjeti znatno razlikuju od uobičajenih tržišnih uvjeta poslovanja. Nadalje, Privremenim okvirom jasno su definirani uvjeti za dodjelu državne potpore, odnosno, pravo na potporu imali su oni poduzetnici kojima je šteta nastala upravo zbog pandemije COVID-19, što znači da za dodjelu potpore na temelju ove mjere, nije bilo dovoljno da poduzetnik samo djeluje u pogođenom sektoru ili regiji, već je nužno bilježiti štetu uzrokovanu pandemijom. Sukladno pravilima o državnim potporama, davatelji potpora ovu vrstu potpora bili su dužni putem programa prijaviti Europskoj komisiji putem Ministarstva financija, a instrumenti državnih potpora bili su subvencije, povoljni zajmovi i jamstva. Tablica 2. Državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u pandemiji COVID-19 u 2020. godini prikazuje iznose i instrumente državnih potpora dodijeljenih u 2020. godini u svrhu podrške gospodarstvu u pandemiji COVID-19.

Tablica 2. Državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u pandemiji COVID-19 u 2020. godini

Potpore gospodarstvu u COVID-19 pandemiji	2020.	
	u mil. HRK	u mil. EUR
Subvencije	90,5	12
Povoljni zajmovi	813,8	108
Jamstva	739,4	98,2
UKUPNO	1.643,70	218,2
udio (%) u BDP-u	0,44	

Izvor: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-p/izvjesca//Godi%C4%87e%2020dr%C5%BEavnim%20potporama%202020.pdf>

Kao što je vidljivo u Tablici 2. vidljivo je kako su najzastupljeniji instrument u ovoj vrsti državnih potpora bili su povoljni zajmovi, zatim jamstva te subvencije. Godišnjim izvješćem

⁶⁰ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/drzavne-potpore-za-podrsku-gospodarstvu-tijekom-pandemije-covid-a-19/3044>

o državnim potporama za 2020. godinu⁶¹ koje je objavilo Ministarstvo financija navode se davatelji koji su prijavili programe državnih potpora svrhu podrške gospodarstvu u pandemiji COVID-19 su: HBOR,⁶² HAMAG-BICRO,⁶³ Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture te Ministarstvo kulture i medija. Također, predmetnim izvješćem navodi se kako su dodijeljene potpore male vrijednosti, koje davatelji na temelju Zakona o državnim potporama nisu dužni prijaviti Europskoj komisiji, u iznosu od 120,3 milijuna kuna, što ukupno čini iznos od 1.764 milijuna kuna dodijeljenih u 2020. godini za podršku gospodarstvu u COVID-19 pandemiji. Mjere koje je Republika Hrvatska provela tijekom pandemijske krize, uvelike su pridonijele prethodno ostvarenoj makroekonomskoj stabilnosti i gospodarskom rastu što se poglavito odnosi na rast zaposlenosti, rast plaća, porezno i neporezno rasterećenje te rast BDP-a kao i na pad javnog duga. No, unatoč navedenome, financijski učinak krize uzrokovane pandemijom odrazio se u velikoj mjeri na proračun države, kao i na proračune ostalih zemalja članica Europske unije. Događaji uzrokovani pandemijom kao i negativni učinci na gospodarstvo posljedično dovode do postupanja Europske unije u smjeru bržega gospodarskog oporavka na način da se uspostavlja posebna financijska platforma koja će državama članicama omogućiti brži gospodarski oporavak te digitalnu i zelenu transformaciju u svrhu održivog razvoja i stvaranja veće otpornosti gospodarstva i društva u cjelini, na moguće buduće krize. Slijedom navedenog, države članice Europske unije postigle su dogovor o planu oporavka naziva „EU sljedeće generacije“⁶⁴ u okviru kojeg je uveden Mehanizam za oporavak i otpornost (engl. *Recovery and Resilience Facility* – RRF)⁶⁵ iz kojeg će se državama članicama, kroz vlastite nacionalne planove za oporavak i otpornost omogućiti korištenje financijskih sredstava, dok je nakon suglasnosti Europskog parlamenta, Vijeće Europske unije utvrdilo je Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027⁶⁶. Sukladno smjernicama iz Mehanizma za oporavak i otpornost, Republika Hrvatska je donijela Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.⁶⁷ kojim će uz ostale zemlje članice, u značajnoj mjeri kroz politiku državnih potpora, u značajnoj mjeri iskoristiti svoje članstvo u Europskoj uniji na način da na nacionalnoj razini, a i unutar Europske unije, osnaži

⁶¹ [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca//Godi % C5%A1nje % 20izvje % C5 % A1%C4%87e%20o%20dr%C5%BEavnim%20potporam%202020.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/koncesije-dp/izvjesca//Godi%20izvje%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20dr%C5%BEavnim%20potporam%202020.pdf)

⁶² Hrvatska banka za obnovu i razvitak je hrvatska razvojna banka, izvozna banka i izvozno-kreditna agencija u 100 % tnom vlasništvu Republike Hrvatske

⁶³ Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_hr

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_hr

⁶⁶ <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>

⁶⁷ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021.pdf>

gospodarstvo i financijsku stabilnost na način da se sljedeća eventualna kriza ne odrazi više negativno u onim razmjerima, koliko je to bilo zabilježeno tijekom 2020. godine. Provedbom Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026., u skladu s Višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje 2021. – 2027., može se zaključiti kako će se u idućem razdoblju bilježiti značajan rast „poželjnih“, horizontalnih potpora u odnosu na „nepoželjne“, sektorske kako na razini države tako i na razini cijele Europske unije.

4. ANALIZA UTJECAJA DRŽAVNIH POTPORA NA RAZVOJ GOSPODARSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

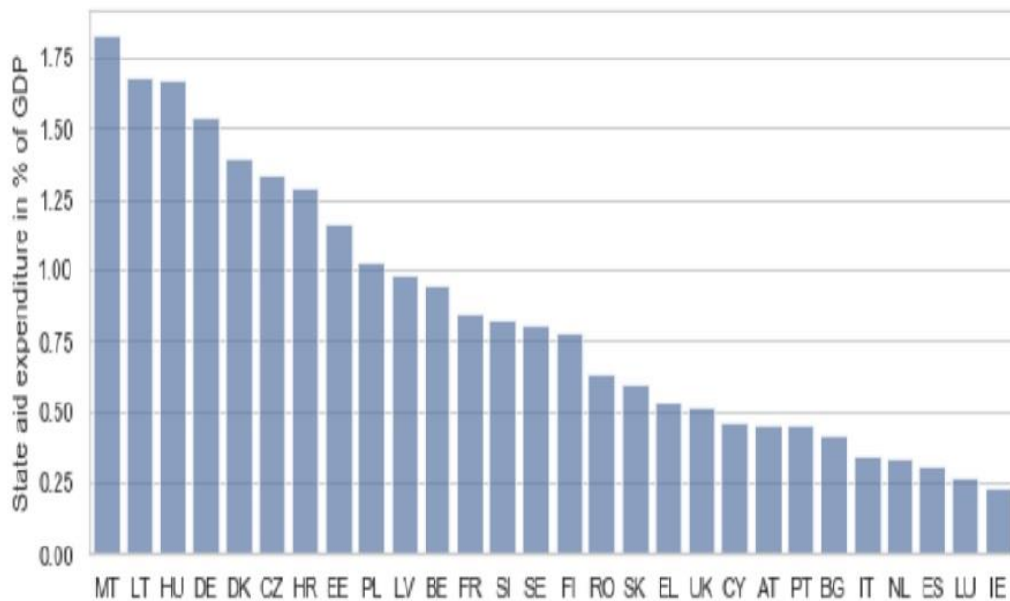
Na temelju podataka Europske komisije koji se odnose na provođenje politike državnih potpora u svim zemljama članicama, usporedit će se postupanja Republike Hrvatske pri dodjeli državnih potpora s nekoliko zemalja članica koje dodjeljuju najviše državni potpora. Nadalje, statističkom modela regresijske analize, utvrdit će se utjecaj dodjele državnih potpora u Republici Hrvatskoj na zaposlenost i BDP u promatranom razdoblju od deset godina.

4.1. Državne potpore na razini Europske unije

Europska komisija svake godine sastavlja te objavljuje godišnje izvješće o državnim potporama za prethodnu godinu, na temelju podataka dostavljenih od svake države članice. Na temelju izvješća,⁶⁸ zadnjeg objavljenog do pisanja ovoga rada, utvrđeno je kako su tijekom 2019. godine države članice utrošile 134,6 milijardi eura, odnosno 0,81 % BDP-a, na državne potpore na razini Europske unije. Naveden iznos ne uključuje dodijeljene potpore za poljoprivredu, ribarstvo i željeznice. Uzimajući u obzir sve relevantne podatke dostavljene od država članica pojedinačno, utvrđeno je kako su, na temelju izvješća Europske komisije iz 2020. (koje obuhvaća podatke do 2019. godine), države koje najviše troše na državne potpore, u odnosu na nacionalni BDP (oko 1,6 – 1,8 %) su Malta, Litva i Mađarska. Države članice koje troše najmanje u odnosu na nacionalni BDP su Irska, Luksemburg i Španjolska (oko 0,2 – 0,3 %). Tim se izvješćem navodi kako su nominalno rashodi za državne potpore rasli od 2014. godine, dok je stabilnost zabilježena u zadnjih dvije godine u odnosu na zadnje izvješće. Navedeni podaci upućuju kako se tijekom 2018. i 2019. godine bilježi tek oko 0,001 % porasta rashoda za državne potpore u odnosu na nacionalne BDP-e zemalja članica.

⁶⁸ file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020 %20(1).pdf

Slika 3. Ukupne državne potpore u postotku nacionalnog BDP-a po državama članicama (bez poljoprivrede, ribarstva i željeznica)



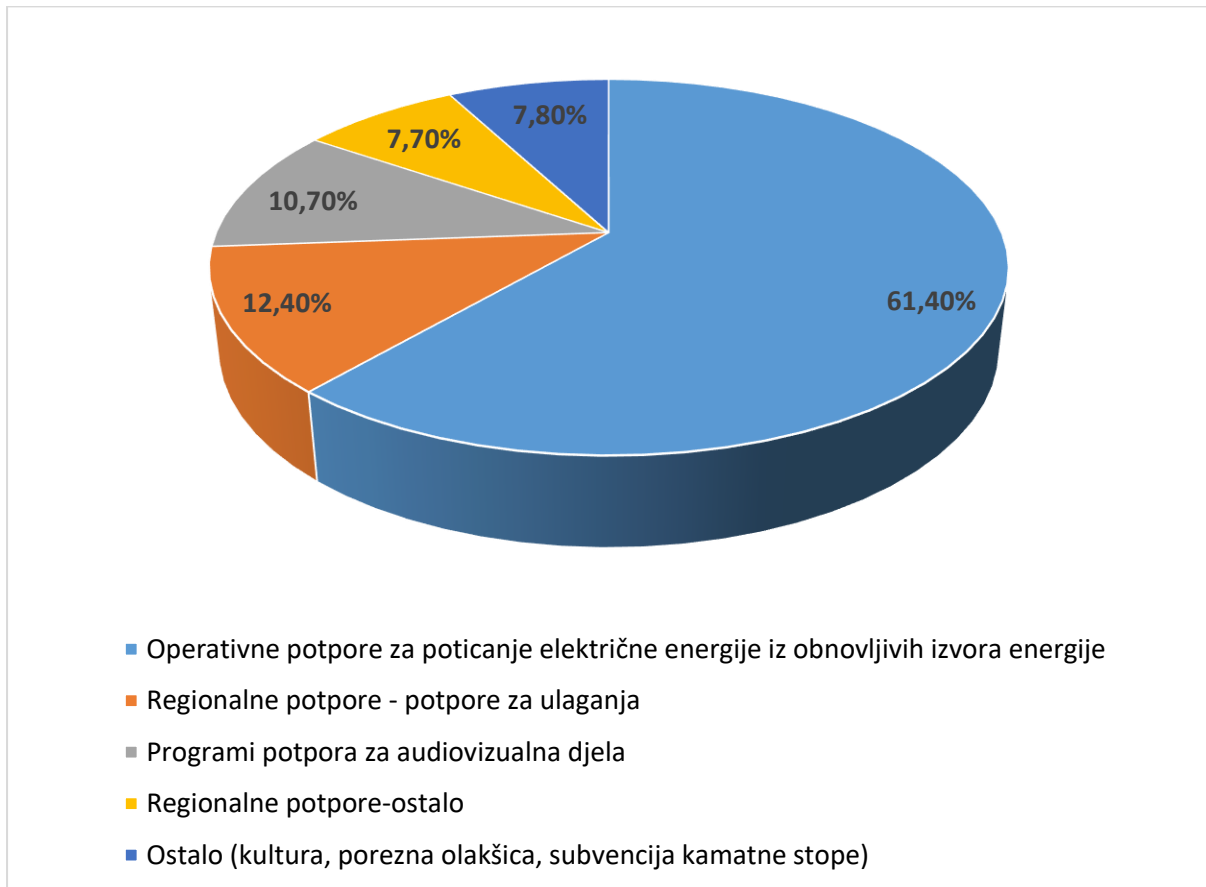
Izvor: Europska komisija, file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020 % 20(1).pdf

Slikom 3. Ukupne državne potpore u postotku nacionalnog BDP-a po državama članicama (bez poljoprivrede, ribarstva i željeznica) prikazano je u kojem postotku zemlje članice troše javna sredstva kroz državne potpore. Osnovni pokazatelj učinkovitosti državnih potpora je ulaganje sredstava po vrsti državnih potpora. Komparacijom spomenutih zemalja koje troše najviše javnih sredstava kroz državne potpore (Malta, Litva i Mađarska) s Hrvatskom, uočavaju se značajne razlike u namjeni trošenja javnih sredstava kroz državne potpore.

4.1.1 Komparativna analiza zemalja članica s Republikom Hrvatskom

Na temelju podataka koje Europska komisija objavljuje o državnim potporama dodijeljenim od zemalja članica, u radu su prikazani podaci o potporama u Malti, Litvi i Mađarskoj, s obzirom na to da su navedene države članice na temelju zadnjih objavljenih podataka na vrhu u dodjeljivanju državnih potpora.

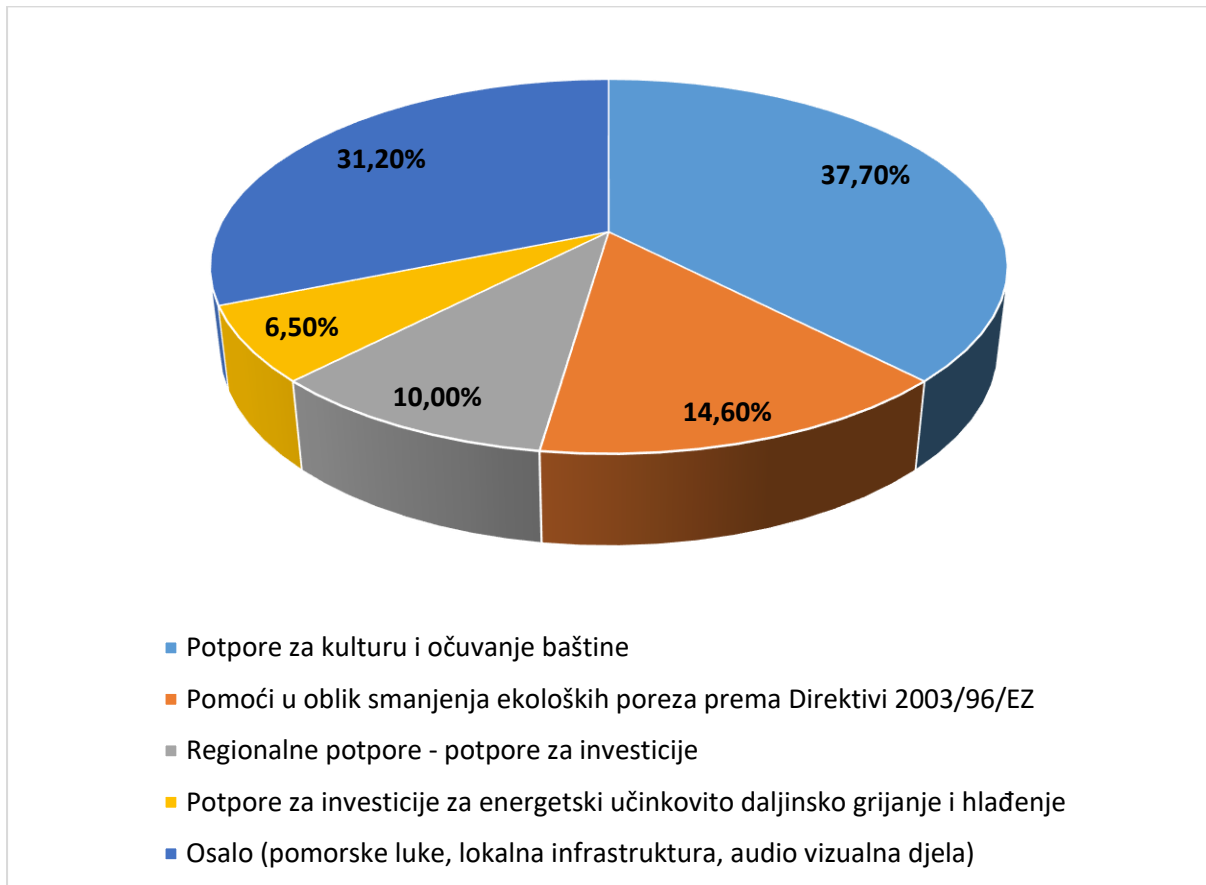
Grafikon 7. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Malti u 2019. godini u postocima



Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka dostupnih na stranicama Europske komisije: [file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020%20(1).pdf)

Malta je, na temelju podataka objavljenih u 2020. godini, a koji obuhvaćaju podatke zaključno s 2019. godinom, javna sredstva trošila u najvećem omjeru (92,2 %) na GBER, odnosno, 61,4 % na operativne potpore za poticanje električne energije iz obnovljivih izvora energije, 12,4 % na regionalne potpore koje se odnose na potpore za ulaganja, 10,7 % na programe potpora za audiovizualna djela i 7,8 % na ostale regionalne potpore. Ostali udio u ukupnim potporama, isključujući navedenih 92,2 % GBER potpora, odnosi se na ulaganja u kulturu te na porezne olakšice i subvencije kamatne stope (7,7 %).

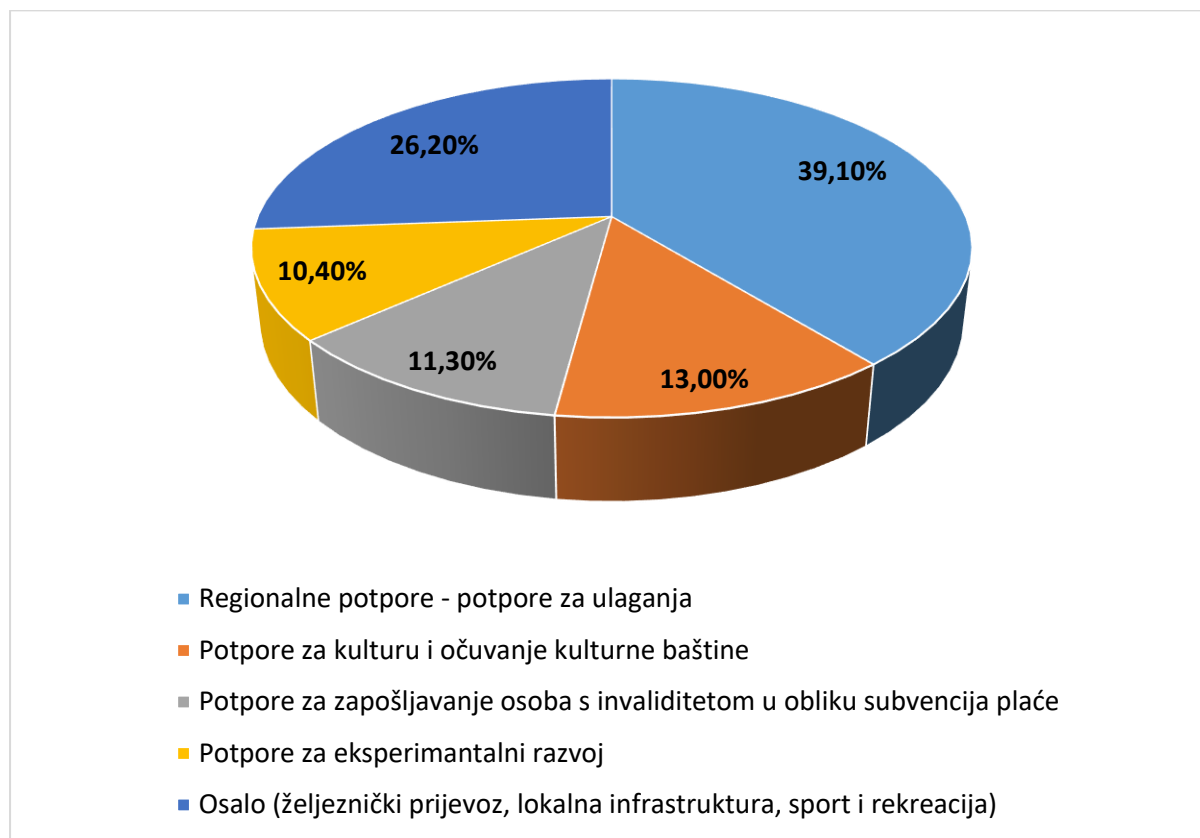
Grafikon 8. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Litvi u 2019. godini u postocima



Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka dostupnih na stranicama Europske komisije: [file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020%20(1).pdf)

Litva ulaže javna sredstva, kako je navedeno u Grafikonu 8. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Litvi, u najvećoj mjeri putem GBER-a (68,8 %) u očuvanje kulturne baštine, pomoći u obliku smanjenja ekoloških poreza, te potpore za investicije, ponajprije za energetski učinkovito daljinsko grijanje i hlađenje.

Grafikon 9. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Mađarskoj u 2019. godini u postocima

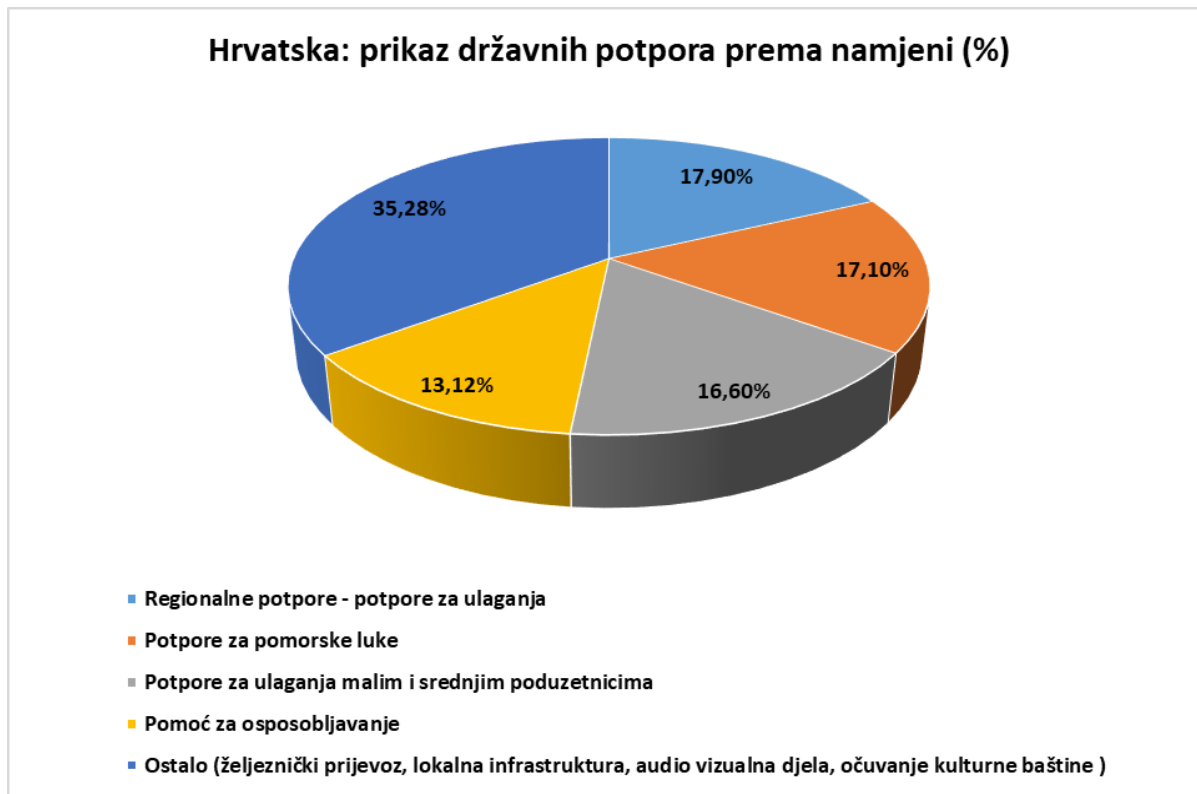


Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka dostupnih na stranicama Europske komisije: [file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020%20(1).pdf)

Grafikonom 9. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Mađarskoj vidljivo je kako Mađarska javna sredstva dodjeljuje u značajnoj mjeri za regionalne potpore – potpore za ulaganja, te za kulturu i očuvanje kulturne baštine. Također, svakako je nužno istaknuti kako Mađarska značajna sredstva ulaže i u subvencioniranje plaća osoba s invaliditetom, u svrhu što većeg broja njihova zaposlenja. Potpore za eksperimentalni razvoj, odnosno za istraživanje i razvoj također ima značajan udio u ukupno dodijeljenim potporama. Uvidom u trošenje javnih sredstava u obliku državnih potpora u zemljama koje su pri vrhu dodjeljivanja državnih potpora (Malta, Litva i Mađarska), evidentno je kako navedene države u značajnoj mjeri koriste tzv. horizontalne potpore, odnosno značajna sredstva ulažu u istraživanje i razvoj te ekološke projekte koji obuhvaćaju ulaganja u obnovljive izvore energije odnosno u energetske učinkovitost. Republika Hrvatska, za razliku od navedenih država koje troše najviše javnih sredstava odnosno daju najviše državnih potpora, najviše izdvaja za regionalne potpore, potpore za pomorske luke, potpore malim i srednjim

poduzetnicima te, kako je navedeno u izvješću Europske komisije, potpore za osposobljavanje.

Slika 1. Prikaz trošenja javnih sredstava kroz državne potpore u Republici Hrvatskoj u 2019. Godini (u postocima)



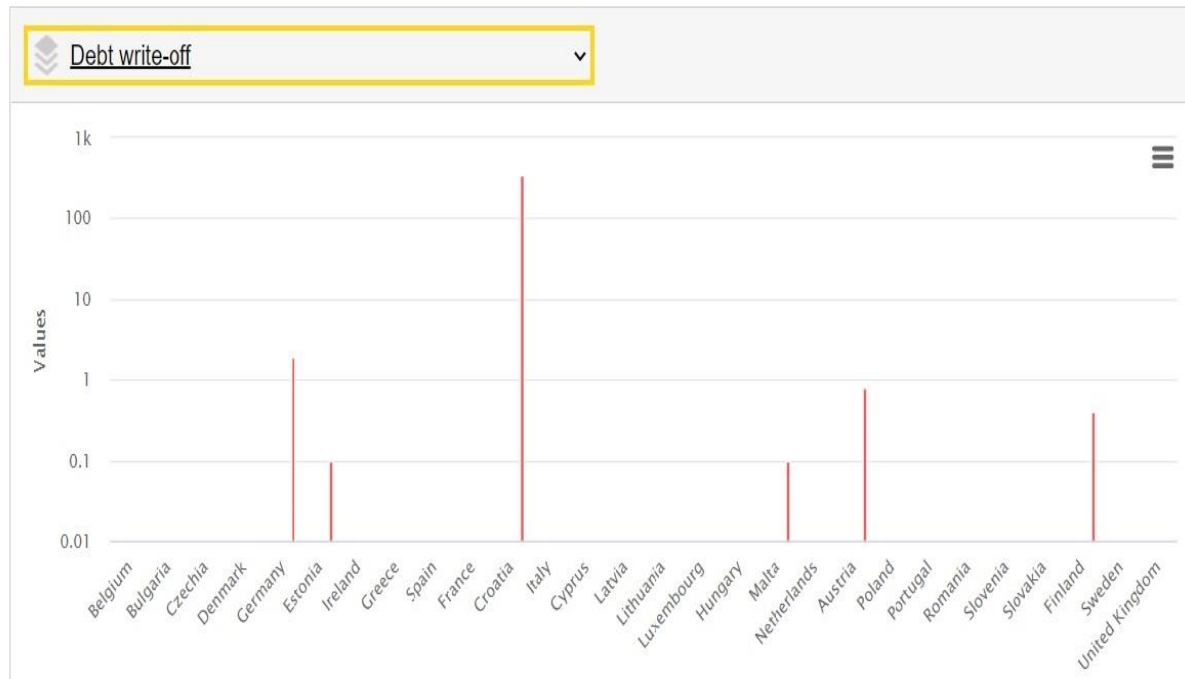
Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka dostupnih na stranicama Europske komisije: file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020%20(1).pdf

Uspoređujući tri države Europske unije, koje su evidentno utrošile najviše javnih sredstava kroz državne potpore u 2019. godini, s Republikom Hrvatskom, uočiti ćemo kako ni jedna od navedenih država ne dodjeljuje državne potpore, bar ne u značajnom postotku koji bi bio vidljiv u ukupno utrošenim sredstvima po namjeni, za restrukturiranje unutar sektora industrije, ni za potporu malim i srednjim poduzetnicima. Također, korelacijom navedenih podataka evidentno je kako Republika Hrvatska ne čini značajan iskorak u ulaganju javnih sredstava u kulturu, kao ni u istraživanje, razvoj a poglavito inovacije, što je važan pokazatelj za buduća djelovanja u području državnih potpora. Istraživanje i razvoj kao i inovacije značajan su čimbenik napretka svake države jer je modernizacija niza gospodarskih grana temelj opstanka na globalnom tržištu kao i prosperiteta svake gospodarske grane pojedinačno, što rezultira razvijenošću svake države koja prepoznaje nužnost ulaganja u područja istraživanja i razvoja te podupiranja inovacija. Govoreći o instrumentima državnih potpora, najčešći instrument u Republici Hrvatskoj su subvencije odnosno otpis duga. Zanimljivo je

spomenuti kako je Republika Hrvatska na razini Europske unije bilježila značajna odstupanja u odnosu na ostale zemlje članice što se tiče otpisa duga korisnicima državnih potpora.

Slika 4. Prikaz otpisa duga kao instrumenta državne potpore na razini Europske unije u 2018. godini

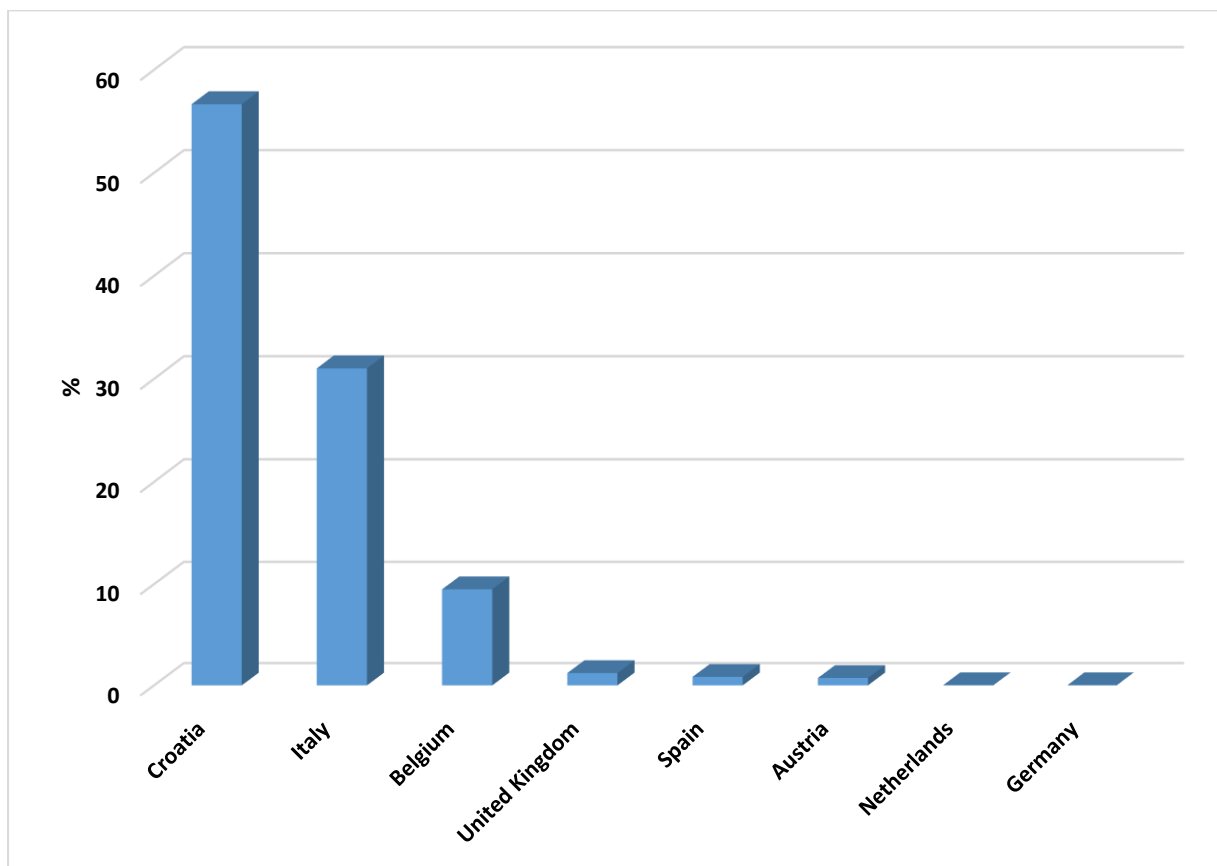
Figure 3 - Aid by instruments in current prices



Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka dostupnih na stranicama Europske komisije https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

Na Slici 7. Prikaz otpisa duga kao instrumenta državne potpore na razini Europske unije u 2018. godini vidljive su dodijeljene državne potpore po instrumentu *otpis duga*. Republika Hrvatska je s prijavljenim potporama u vidu otpisa duga u iznosu od 341,1 mil. eura na prvome mjestu u Europskoj uniji. Također, uspoređujući Republiku Hrvatsku s ostalim zemljama članicama vezano za restrukturiranje odnosno spašavanje pojedinih gospodarskih sektora, uočljivo je značajno odstupanje Republike Hrvatske u odnosu na ostale zemlje članice. Navedeno je vidljivo u dokumentima koje Europska komisija objavljuje na godišnjoj razini, prilikom prikaza iznosa državnih potpora u kategoriji spašavanje i restrukturiranje, a prikazano u sljedećem grafikonu.

Grafikon 10. Prikaz udjela državnih potpora za spašavanje i restrukturiranje u Europskoj uniji



Izvor: Sistematizacija autora na temelju podataka Europske komisije objavljenih na stranici: file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020 % 20(1).pdf, str. 61

U Grafikonu 10. Prikaz udjela državnih potpora za spašavanje i restrukturiranje u Europskoj uniji prikazan je udio zemalja članica u dodjeli javnih sredstava za sanaciju i restrukturiranje. Kako je i vidljivo u grafikonu, Republika Hrvatska je pri vrhu u dodjeli sredstava za sanaciju i restrukturiranje, s 57 % odnosno s iznosom od 270,30 milijuna eura. Na temelju objavljenih podataka Europske komisije,⁶⁹ navedeni iznos potpora u značajnoj se mjeri odnosi na restrukturiranje brodogradilišta Uljanik, za što je dodijeljena potpora u iznosu od 266,6 milijuna eura. Razlika koju čini 3,7 milijuna eura, odnosi se na potpore brodogradilištu 3. maj te pomorski i obalni prijevoz robe Jadroplov Split. Navedeno ukazuje na to kako Republika Hrvatska, za razliku od ostalih zemalja članica, značajan dio javnih sredstava ulaže u brodogradnju u vidu sanacije i rekonstruiranja. Takve državne potpore (za sanaciju i restrukturiranje) smatraju se „vertikalnim“ potporama, odnosno, onom vrstom potpora koje se nastoje svesti na što manje iznose u odnosu na poželjne, „horizontalne“ potpore koje su svakako kategorija onih potpora koje se dodjeljuju u svrhu razvoja inovacija, istraživanja i

⁶⁹ file:///C:/Users/User/Downloads/state_aid_scoreboard_note_2020 % 20(1).pdf

razvoja, te pomaganje razvoju sustava obnovljivih izvora energije. Zbog navedenog, Vlada Republike Hrvatske Odlukom o donošenju Smjernica politike državnih potpora za razdoblje 2022. – 2024.⁷⁰ ukazuje na nužnost povećanja horizontalnih potpora u odnosu na sektorske, navodeći kako se „potpore za sanaciju i restrukturiranje poduzetnicima u poteškoćama te potpore za koje se smatra da spadaju u one vrste državnih potpora koje najviše narušavaju tržišno natjecanje, trebaju dodjeljivati samo u nužnim situacijama i pod strogo određenim uvjetima, uz posljedicu koja se očituje u dugoročnoj održivosti predmetnog poduzetnika. Vezano za takve vrste potpora, propisanim smjernicama se navodi kako bi restrukturiranje trebalo biti usmjereno reorganizaciji i racionalizaciji djelatnosti poduzetnika na učinkovitiji način, što uključuje napuštanje djelatnosti koja uzrokuje gubitke, rekonstruiranje postojećih djelatnosti koje ponovno mogu postati konkurentne te diversifikaciju u smjeru novih i održivih djelatnosti“.

4.2. Regresijska analiza odabranih parametara

U radu se regresijskom analizom utvrđuju relevantni čimbenici koji se odnose na potpore u razdoblju od 2011. do 2020. godine u Republici Hrvatskoj. Analiziraju se ukupni iznosi dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti u zadanom razdoblju, udio državnih potpora u BDP-u te povezanost državnih potpora sa brojem zaposlenih u Republici Hrvatskoj. Svrha regresijske analize je vezu između nezavisne i zavisne varijable izraziti odgovarajućim analitičko-matematičkim izrazom, koji nazivamo regresijski model. Svrha regresijskog modela je mogućnost predviđanja vrijednosti zavisne varijable za određene vrijednosti definirane nezavisnom varijablom. Temeljem usporedbi navedenih varijabli kroz godine, utvrdit će se opravdanost državnih potpora u Republici Hrvatskoj, odnosno potreba za smanjenjem ili povećanjem intenziteta dodjele državnih potpora u budućem razdoblju. Regresijska analiza napravljena je na uzorku koji se odnosi na podatke o državnim potporama, u razdoblju od deset godina (od 2011. do 2020. godine). Tablica 3. Prikaz državnih potpora, BDP-a i broja zaposlenih u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2011. – 2020. pokazuje osnovne podatke o dodijeljenim državnim potporama izražene u kunama i eurima u razdoblju od 2011. do 2020. godine, podatke o broju zaposlenih te udjelu državnih potpora po broju zaposlenih u zadanom razdoblju.

⁷⁰ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_04_45_562.html

Tablica 3. Prikaz državnih potpora, BDP-a i broja zaposlenih u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2011. do 2020.

Godina	Državne potpore (u mil. HRK)	Državne potpore (u mil.EUR) ⁷¹	BDP (u mil. HRK) ⁷²	BDP (u mil.EUR)	Zaposleni (broj) ⁷³	Udio državnih potpora u BDP-u (%)	Državne potpore po zaposlenome (HRK)	Državne potpore po zaposlenome (EUR)
2011.	9.030,00	1.214,70	330.171,00	44.412,40	1.411.238	2,73	6.398,60	860,70
2012.	8.798,20	1.170,40	330.456,00	43.959,20	1.395.116	2,66	6.306,40	838,90
2013.	8.539,30	1.127,50	329.571,00	43.516,10	1.364.298	2,59	6.259,10	826,40
2014.	8.948,50	1.172,80	328.109,00	43.002,40	1.342.149	2,73	6.667,30	873,80
2015.	9.892,50	1.300,00	333.837,00	43.870,50	1.356.568	2,96	7.292,30	958,30
2016.	11.418,90	1.516,60	351.349,00	46.663,70	1.390.419	3,25	8.212,56	1.090,73
2017.	12.467,00	1.671,20	365.643,00	49.013,10	1.407.198	3,41	8.859,48	1.187,58
2018.	14.814,10	1.998,10	381.799,00	51.496,30	1.426.933	3,88	10.381,78	1.400,27
2019.	15.066,60	2.032,30	402.332,00	54.269,40	1.555.068	3,74	9.688,71	1.306,88
2020.	21.099,50	2.800,90	371.517,00	49.318,10	1.543.869	5,68	13.666,64	1.814,22

Izvor: Sistematizacija autora temeljem podataka Ministarstva financija, objavljenih na stranici: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Varijable uključene u statističku obradu opisane su deskriptivnom statistikom, te su izračunati osnovni statistički pokazatelji: aritmetička sredina (Prosjeck), medijalna vrijednost (Medijan), raspon (Minimum i Maximum) i standardna devijacija (Std.Dev.). Promatrano razdoblje u godinama označeno je slovom N.

⁷¹ Prosječni tečaj Hrvatske narodne banke za 1 euro u u 2011. iznosi 7,434204 kuna, u 2012. godini iznosi 7,517340 kuna, u 2013. godini iznosi 7,573548 kuna, u 2014. godini iznosi 7,630014 kuna, u 2015. godini iznosi 7,609601 kuna, u 2016. godini iznosi 7,529383 kuna, u 2017. godini iznosi 7,460100 kuna, u 2018. godini iznosi 7,414111 kuna, u 2019. godini iznosi 7,413605 kuna i u 2020. godini iznosi 7,533080 kuna.

⁷² Državni zavod za statistiku, preuzeto na stranici: <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/bdp-i-nacionalni-racuni/>

⁷³ Državni zavod za statistiku, preuzeto na stranici: <https://podaci.dzs.hr>

Tablica 4. Deskriptivna statistika: osnovni statistički podaci o državnim potporama, BDP i broju zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine

	N	Prosjek	Medijan	Minimum	Maximum	Std.Dev.
Državne potpore (u mil. HRK)	10	12.007,46	10.655,70	8.539,30	21.099,50	4.020,52
Državne potpore (u mil. EUR)	10	1.600,45	1.408,30	1.127,50	2.800,90	540,4
BDP (u mil. HRK)	10	352.478,40	342.593,00	328.109,00	402.332,00	26.522,22
BDP (u mil. EUR)	10	46.952,12	45.538,05	43.002,40	54.269,40	3.893,46
Zaposleni (broj)	10	1.419.285,60	1.401.157,00	1.342.149,00	1.555.068,00	73.448,30
Udio državnih potpora u BDP-u (%)	10	3,36	3,11	2,59	5,68	0,93
Državne potpore po zaposlenome (HRK)	10	8.373,29	7.752,43	6.259,10	13.666,64	2.375,02
Državne potpore po zaposlenome (EUR)	10	1.115,78	1.024,52	826,4	1.814,22	319,7

Izvor: Vlastiti rad autora temeljem podataka Ministarstva financija: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Iz podataka prikazanih u Tablici 4. Deskriptivna statistika: osnovni statistički podaci o državnim potporama, BDP i broju zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine vidljivo je kako prosječna dodjela sredstava državne potpore u razdoblju od 2011. do 2020. godine iznosi 12.007,46 milijuna kuna, odnosno 1.600,45 milijuna eura. *Minimum* odnosno najmanji iznos dodijeljenih potpora iznosi 8.539,30 milijuna kuna, odnosno 1.127,50 milijuna eura, što je bio ukupan iznos dodijeljenih potpora u 2013. godini, dok *maksimum* iznosi, na temelju analiziranih podataka, 21.099,50 milijuna kuna, odnosno 2.800,90 milijuna eura, što je zabilježen iznos za zadnju promatranu godinu (2020.). Standardna devijacija u prikazanim podacima o dodijeljenim državnim potporama, koju se može promatrati kao statističkim pristupom gledano, odstupanje od prosjeka, iznosi 4.020,52 milijuna kuna ili 540,4 milijuna eura. Standardna devijacija koja se odnosi na državne potpore po zaposlenome u Republici Hrvatskoj iznosi 2.375,02 milijuna kuna odnosno 319,7 milijuna eura. Uvidom u podatke, može se utvrditi i kako je prosječan udio državnih potpora u BDP-u 3,36 %, minimum iznosi 2,59 %, maksimum koji se odnosi na udio državnih potpora u BDP-u iznosi 5,68 %, dok standardna devijacija za promatrane podatke koji se odnose na udio državnih potpora u BDP-u, iznosi 0,93 %. U odnosu na podatke prikazane u Tablici 4., jednostavnom regresijskom analizom utvrdit će se statistička značajnost koeficijenta korelacije, odnosno povezanosti između nezavisne i zavisne varijable. Na uzorku od deset točaka koje se odnose na deset

promatranih godina, statistički je značajan koeficijent korelacije onaj čija je apsolutna vrijednost veća od 0,998, što praktički predstavlja idealnu povezanost, na uobičajenoj razini pouzdanosti od 95 % ($p < 0,05$). Neovisno o statističkoj značajnosti, koeficijenti korelacije čije su apsolutne vrijednosti veće od 0,8 predstavljaju značajnu povezanost. Regresijska analiza kojom će se utvrditi postoji li statistička povezanost između dodijeljenih državnih potpora i BDP-a izraženo u milijunima eura, provedena je uz postavljanje osnovnih varijabli, na način da je zavisna varijabla BDP (u mil. EUR) dok je nezavisna varijabla podatak o državnim potporama dodijeljenim u zadanom razdoblju (u mil. EUR).

Osnova za analizu koja se odnosi na odnos dodijeljenih državnih potpora i BDP-u u zadanom razdoblju prikazana je podacima navedenim u tablici 5.

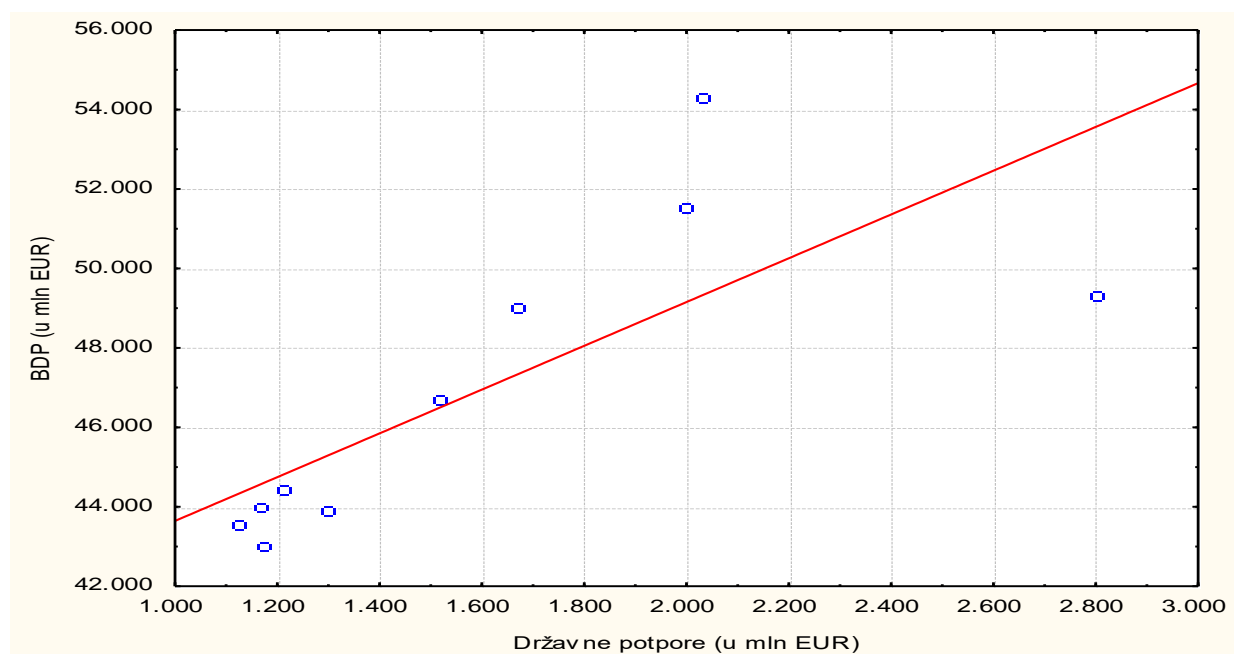
Tablica 5. Osnova za regresijsku analizu – podaci o državnim potporama i BDP-u u razdoblju od 2011. do 2020. godine

Godina	Državne potpore (u mil. EUR)	BDP (u mil. EUR)
2011.	1.214,70	44.412,40
2012.	1.170,40	43.959,20
2013.	1.127,50	43.516,10
2014.	1.172,80	43.002,40
2015.	1.300,00	43.870,50
2016.	1.516,60	46.663,70
2017.	1.671,20	49.013,10
2018.	1.998,10	51.496,30
2019.	2.032,30	54.269,40
2020.	2.800,90	49.318,10

Izvor: sistematizacija autora na temelju podataka Ministarstva financija na stranici: <https://mfmin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Regresijskom analizom, postavljena zavisna varijabla je BDP u milijunima eura, a nezavisna varijabla su iznosi državnih potpora izraženi u milijunima eura.

Grafikon 11. Regresijska analiza odnosa državnih potpora i BDP u razdoblju od 2011. do 2020. godine



Izvor: sistematizacija autora

Na temelju analiziranih podataka, prikazan je tzv. točkastim dijagramom (Scatterplots) Grafikon regresijske analize radi jasnijeg pregleda povezanosti nezavisnih i zavisnih varijabli.

Tablica 6. Rezultat regresijske analize BDP-a i državnih potpora

Nezavisna varijabla	R	p	Komentar
Državne potpore (u mil. EUR)	0,765	0,01	statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti od 95 % ($p < 0,05$)

Izvor: sistematizacija autora

R – koeficijent korelacije koji može poprimiti vrijednosti između -1 i 1. Pozitivan koeficijent korelacije predstavlja pozitivnu povezanost, a negativni koeficijent korelacije negativnu povezanost između nezavisne i zavisne varijable.

p – vrijednost koja pokazuje je li povezanost, odnosno koeficijent korelacije statistički značajan na razini pouzdanosti od 95 % ($p < 0,05$).

Na temelju provedene regresijske analize utvrđeno je kako ne postoje značajna odstupanja odnosno kako je prisutna statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti, u okvirima statistički promatranih varijabli koje su određene na način da se analizirala zavisna

varijabla koja je BDP u milijunima eura u razdoblju od 2011. do 2020. godine, i nezavisna varijabla koja se odnosi na ukupan iznos državnih potpora u razdoblju od 2011. do 2020. godine, izražen u milijunima eura.

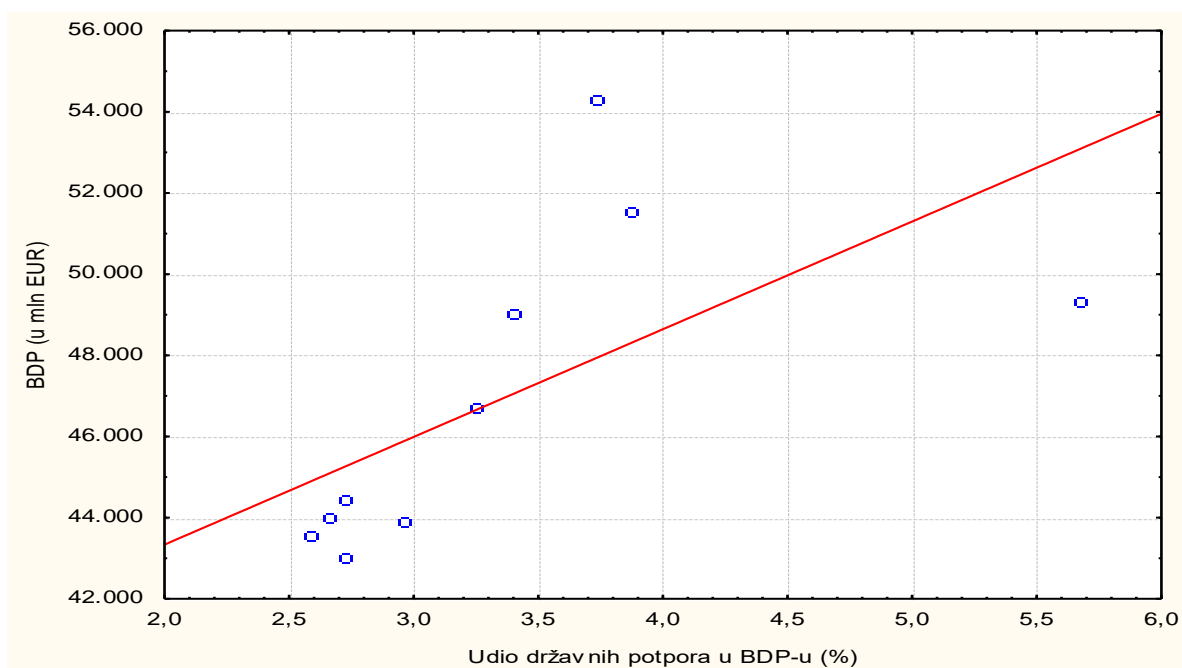
Tablica 7. Osnova za regresijsku analizu – podaci o BDP-u i udjelu državnih potpora u BDP-u u razdoblju od 2011. do 2020. godine

Godina	BDP (u mil. EUR)	Udio državnih potpora u BDP (%)
2011.	44.412,40	2,73
2012.	43.959,20	2,66
2013.	43.516,10	2,59
2014.	43.002,40	2,73
2015.	43.870,50	2,96
2016.	46.663,70	3,25
2017.	49.013,10	3,41
2018.	51.496,30	3,88
2019.	54.269,40	3,74
2020.	49.318,10	5,68

Izvor: sistematizacija autora na temelju podataka Ministarstva financija na stranici: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Regresijskom analizom postavljena zavisna varijabla je BDP u milijunima eura, a nezavisna varijabla je udio državnih potpora u BDP-u.

Grafikon 12. Regresijska analiza odnosa BDP-a i udjela državnih potpora u BDP-u u razdoblju od 2011. do 2020. godine



Izvor: sistematizacija autora

Na temelju analiziranih podataka prikazan je tzv. točkastim dijagramom (Scatterplots) Grafikon regresijske analize, sa svrhom jasnijeg pregleda povezanosti nezavisnih i zavisnih varijabli.

Tablica 8. Rezultat regresijske analize BDP-a i udjela državnih potpora u BDP-u

Nezavisna varijabla	R	p	Komentar
Udio državnih potpora u BDP-u (%)	0,637	0,04	statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti od 95 % ($p < 0,05$)

Izvor: sistematizacija autora

R – koeficijent korelacije koji može poprimiti vrijednosti između -1 i 1. Pozitivan koeficijent korelacije predstavlja pozitivnu povezanost, a negativni koeficijent korelacije negativnu povezanost između nezavisne i zavisne varijable.

p – vrijednost koja pokazuje je li povezanost, odnosno koeficijent korelacije statistički značajan na razini pouzdanosti od 95 % ($p < 0,05$).

Na temelju provedene regresijske analize utvrđeno je kako ne postoje značajna odstupanja odnosno, kako je prisutna statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti, u okvirima statistički promatranih varijabli koje su određene na način da se analizirala zavisna varijabla BDP u milijunima eura u razdoblju od 2011. do 2020. godine i nezavisna varijabla koja se odnosi na udio državnih potpora u BDP-u u razdoblju od 2011. do 2020. godine.

Uvidom u regresijsku analizu kojom smo analizirali povezanost državnih potpora i BDP-a, utvrđeno je kako postoji statistički značajna pozitivna povezanost između dvije zadane varijable koje se odnose na razdoblje od 2011. do 2020. godine. Slijedom navedenoga, može se zaključiti kako je hipoteza 1. potvrđena.

Regresijskom analizom kojom će se prikazati povezanost broja zaposlenih s dodjelom državnih potpora u razdoblju od deset godina (2011. – 2020.), utvrdit će se opravdanost hipoteze 2. Državne potpore pozitivno utječu na zaposlenost u Republici Hrvatskoj.

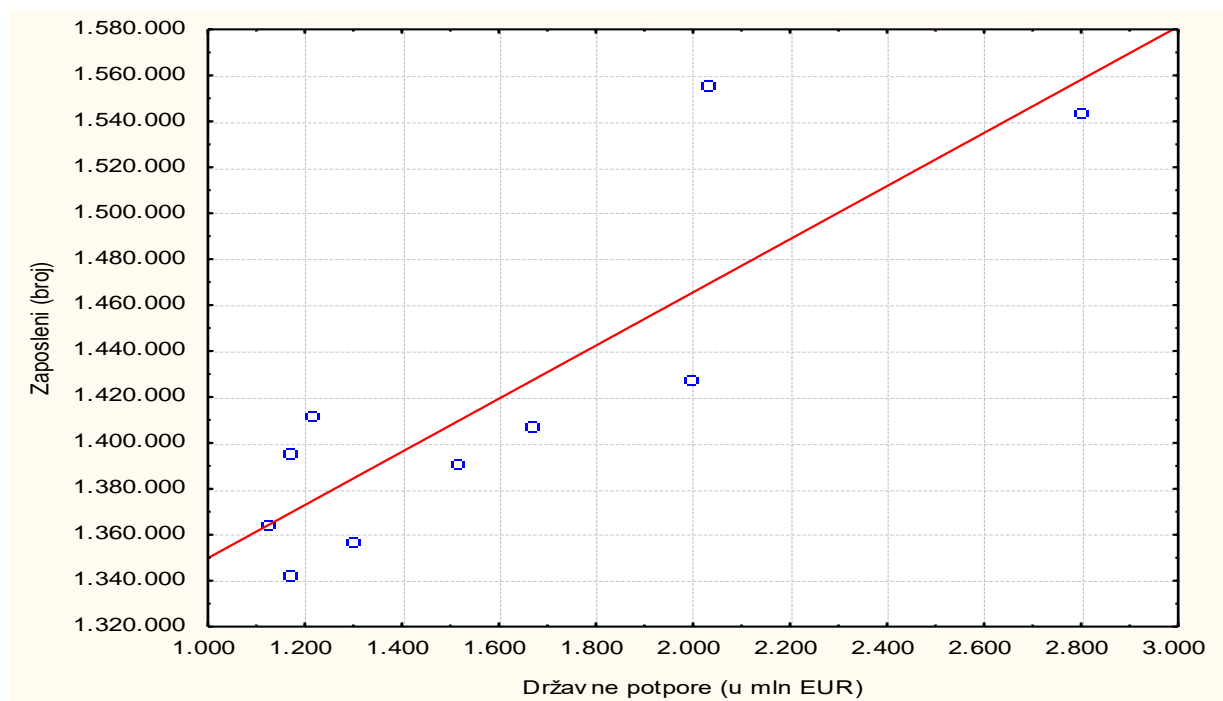
Tablica 9. Osnova za regresijsku analizu – podaci o državnim potporama i broju zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine

Godina	Državne potpore (u mil. EUR)	Zaposleni (broj)
2011.	1.214,70	1.411.238
2012.	1.170,40	1.395.116
2013.	1.127,50	1.364.298
2014.	1.172,80	1.342.149
2015.	1.300,00	1.356.568
2016.	1.516,60	1.390.419
2017.	1.671,20	1.407.198
2018.	1.998,10	1.426.933
2019.	2.032,30	1.555.068
2020.	2.800,90	1.543.869

Izvor: sistematizacija autora temelju podataka Ministarstva financija na stranici: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Regresijskom analizom, postavljena zavisna varijabla je broj zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine, a nezavisna varijabla su iznosi državnih potpora izraženi u milijunima eura.

Grafikon 13. Regresijska analiza odnosa državnih potpora i broja zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine



Izvor: sistematizacija autora

Na temelju analiziranih podataka, prikazan je tzv. točkastim dijagramom (Scatterplots) Grafikon regresijske analize radi jasnijeg pregleda povezanosti nezavisnih i zavisnih varijabli.

Tablica 10. Rezultat regresijske analize državnih potpora i broja zaposlenih

Nezavisna varijabla	R	p	Komentar
Državne potpore (u mil. EUR)	0,851	0,002	statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti od 99 % ($p < 0,01$)

Izvor: sistematizacija autora

R – koeficijent korelacije koji može poprimiti vrijednosti između -1 i 1. Pozitivan koeficijent korelacije predstavlja pozitivnu povezanost, a negativni koeficijent korelacije negativnu povezanost između nezavisne i zavisne varijable.

p – vrijednost koja pokazuje je li povezanost, odnosno koeficijent korelacije statistički značajan na razini pouzdanosti od 95 % ($p < 0,05$).

Na temelju provedene regresijske analize utvrđeno je kako ne postoje značajna odstupanja odnosno, kako je prisutna statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti, u okvirima statistički promatranih varijabli koje su određene na način da se analizirala zavisna varijabla koja se odnosi na broj zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine i nezavisna varijabla koja se odnosi na ukupan iznos državnih potpora izražen u milijunima kuna, u razdoblju od 2011. do 2020. godine.

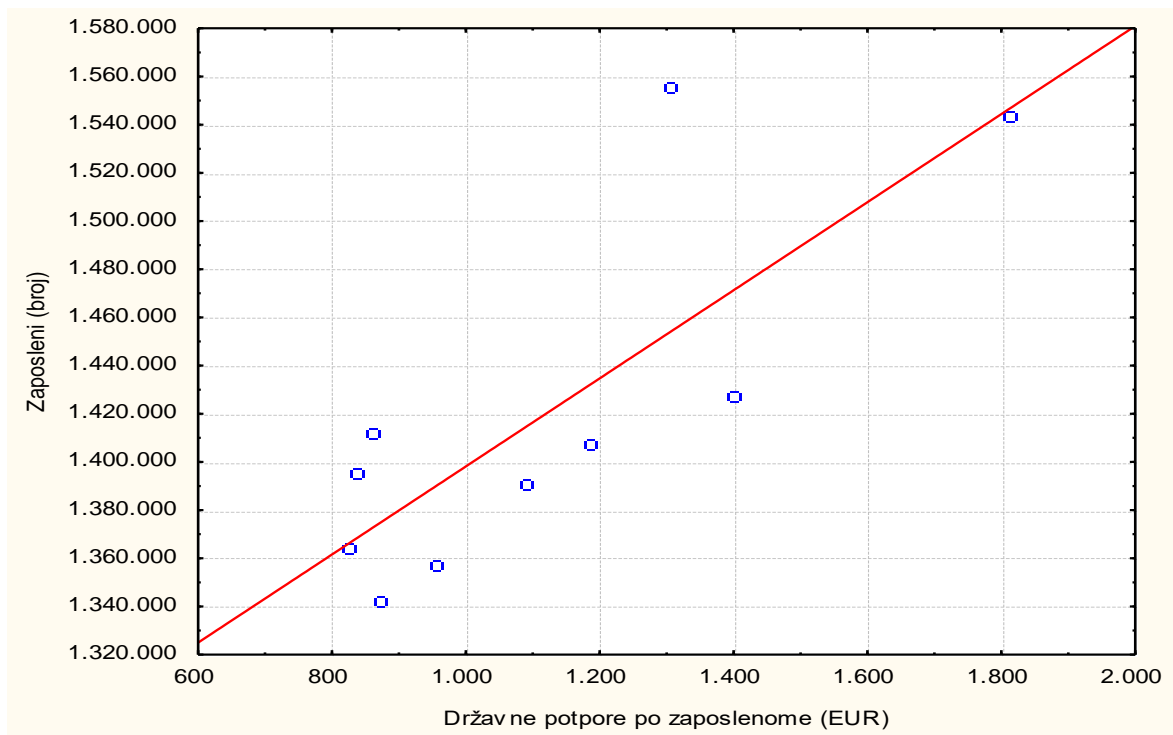
Tablica 11. Osnova za regresijsku analizu – podaci o broju zaposlenih i državnim potporama po zaposlenom u razdoblju od 2011. do 2020. godine

Godina	Zaposleni (broj)	Državne potpore po zaposlenome (EUR)
2011.	1.411.238	860,70
2012.	1.395.116	838,90
2013.	1.364.298	826,40
2014.	1.342.149	873,80
2015.	1.356.568	958,30
2016.	1.390.419	1.090,73
2017.	1.407.198	1.187,58
2018.	1.426.933	1.400,27
2019.	1.555.068	1.306,88
2020.	1.543.869	1.814,22

Izvor: sistematizacija autora temelju podataka Ministarstva financija na stranici: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/godisnja-izvjesca-o-drzavnim-potporama/464>

Regresijskom analizom, postavljena zavisna varijabla broj zaposlenih, a nezavisna varijabla je iznos državnih potpora po zaposlenom

Grafikon 14. Regresijska analiza odnosa broja zaposlenih i državnih potpora po zaposlenom u razdoblju od 2011. do 2020. godine



Izvor: sistematizacija autora

Na temelju analiziranih podataka, prikazan je tzv. točkastim dijagramom (Scatterplots) Grafikon regresijske analize radi jasnijeg pregleda povezanosti nezavisnih i zavisnih varijabli.

Tablica 12. Rezultat regresijske analize broja zaposlenih i državnih potpora po zaposlenome

Nezavisna varijabla	R	p	Komentar
Državne potpore po zaposlenome (EUR)	0,796	0,006	statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti od 99 % ($p < 0,01$)

Izvor: sistematizacija autora

R – koeficijent korelacije koji može poprimiti vrijednosti između -1 i 1. Pozitivan koeficijent korelacije predstavlja pozitivnu povezanost, a negativni koeficijent korelacije negativnu povezanost između nezavisne i zavisne varijable.

p – vrijednost koja pokazuje je li povezanost, odnosno koeficijent korelacije statistički značajan na razini pouzdanosti od 95 % ($p < 0,05$).

Na temelju provedene regresijske analize utvrđeno je kako ne postoje značajna odstupanja odnosno, kako je prisutna statistički značajna pozitivna povezanost na razini značajnosti, u okvirima statistički promatranih varijabli koje su određene na način da se analizirala zavisna varijabla koja se odnosi na broj zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine i nezavisna varijabla koja se odnosi na državne potpore po zaposlenome izražen u milijunima kuna, u razdoblju od 2011. do 2020. godine. Uvidom u regresijsku analizu kojom smo analizirali povezanost državnih potpora i broja zaposlenih u zadanome razdoblju, utvrđeno je kako postoji statistički značajna pozitivna povezanost između dvije zadane varijable koje se odnose na razdoblje od 2011. do 2020. godine. Slijedom navedenoga, može se zaključiti kako je hipoteza 2. potvrđena.

5. ZAKLJUČAK

Svrha državnih potpora je poticanje razvoja poduzetništva, njegovo jačanje na globalnom tržištu te posljedično povećanje zaposlenosti i rast životnog standarda. Državne potpore su vrlo osjetljiv segment utjecaja države na tržište, odnosno propisima koji su u Republici Hrvatskoj usklađeni s politikom državnih potpora na razini Europske unije, svaka država članica mora voditi računa pri dodjeli državnih potpora da ne narušava uvjete tržišnog natjecanja.

Nakon višegodišnje politike državnih potpora na razini Europske unije, uočeni su pozitivni pomaci u smjeru kretanja dodjele državnih potpora. Neslužben naziv sektorskih, vertikalnih potpora je „nepoželjne potpore“ dok horizontalne potpore prati naziv „poželjne potpore“. U tom smjeru, a u svrhu jačanja konkurentnosti, ulaganja u znanje, kulturu i energetska učinkovitost, države članice vode politiku državnih potpora, što se očituje u godišnjim izvješćima Europske komisije gdje se detaljno izvješćuje o svim vrstama postupanja pri dodjeli javnih sredstava po državama, uz evidentan pomak prema horizontalnim ciljevima. Republika Hrvatska je ravnopravna članica Europske unije te unatoč poteškoćama s kojima se suočila poglavito nakon privatizacije, a vezano za industrijalizaciju, brodogradnju i ostale „posrnule“ sektore, dodjeljivala je javna sredstva u vidu državnih potpora u svrhu očuvanja gospodarstva i radnih mjesta, što se očitivalo značajnim iskorakom u odnosu na ostale članice Europske unije, promatrajući politiku državnih potpora svake zemlje članice pojedinačno. Također, Republika Hrvatska postupanjem „dobroga gospodara“ nastoji politikom državnih potpora iskoristiti blagodati prirodnih resursa kojima raspolaže te se sve više okreće prema horizontalnim ciljevima kroz razne programe državnih potpora za istraživanje i razvoj, poticanje inovacija te programe energetske učinkovitosti, prateći smjernice Europske komisije koje se odnose na Europski zeleni plan i Europsku industrijsku i digitalnu strategiju. Upravo kategorije na koje se odnosi Europski zeleni plan, a u koje pripada građevinarstvo, zaštitu okoliša i bioraznolikost, klimatsku politiku, poljoprivredu i turizam, mobilnost, socijalnu politiku, istraživanje, razvoj i inovacije, energetska politiku te industrijsku politiku, ukazuju na potrebu povećanja horizontalnih državnih potpora s ciljem uspješne provedbe navedenih politika te jačanja pozicije Europske unije na globalnom tržištu uslijed evidentnih oscilacija uzrokovanih prirodnim katastrofama, posljedicama ratova i ostalih negativnih utjecaja na razvoj i opstanak gospodarske stabilnosti država članica. U radu je regresijskom analizom utvrđen odnos zavisnih i nezavisnih varijabli koje se odnose na

dodijeljene državne potpore u Republici Hrvatskoj u razdoblju od deset godina te na BDP odnosno broj zaposlenih u zadanome razdoblju. Analiziranjem podataka odnosno praćenjem odnosa varijabli putem regresijske analize utvrđeno je kako su varijable ovisne jedna o drugoj, odnosno kako kretanje jedne varijable u odnosu na drugu ima značajnu povezanost. Navedenim su potvrđene dvije hipoteze, koje glase: H1: Državne potpore pozitivno utječu na BDP i H2: Državne potpore pozitivno utječu na zaposlenost. S obzirom na negativan učinak pandemije COVID-19 tijekom 2020. godine na gospodarstvo u cjelini kako u Republici Hrvatskoj tako i na području Europske unije, na što je u ovome radu učinjen osvrt na potpore koje se odnose na predmetnu pandemiju, evidentno je kako su sve države članice, pa tako i Republika Hrvatska u fokus stavile očuvanje radnih mjesta kao i pomoć posrnulome gospodarstvu, što je svojevrsan odmak od politike državnih potpora u razdoblju prije nastanka pandemije. Unatoč navedenom, a što je značajno utjecalo i na stabilnost broja zaposlenih, ulaganjem javnih sredstava poglavito u horizontalne ciljeve, Planom oporavka i stabilnosti postavljeni su temelji za razvitak država članica u smislu stabilnosti i izbjegavanja ugroze gospodarstva u slučaju eventualnih sličnih događaja. Poticanje gospodarskog rasta, ulaganje u istraživanje i razvoj, te drugi horizontalni ciljevi utkani u propise zemalja članica radi prosperiteta i konkurentnosti na globalnom tržištu, cilj su svake države. Dodjelom državnih potpora u skladu sa zadanim ciljevima, u idućem razdoblju, očekuje se značajniji porast razvijenosti gospodarstva u cjelini, uz svjesnost o nužnosti očuvanja prirodnih resursa i kulturnih dobara koje smo naslijedili, a koje je potrebno očuvati u svrhu ostvarenja zadanih horizontalnih ciljeva.

LITERATURA

Knjige:

1. Babić, M. (2001). *Ekonomija, uvod u analizu i politiku*. Drugo dorađeno izdanje. Zagreb: Znanje.
2. Jelčić, B. (2001). *Javne financije*. Zagreb: RRIF.
3. Papić, M. (2014). *Primijenjena statistika u MS Excelu*. Zagreb: Naklada ZORO.
4. Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (2005). *Ekonomija*. Zagreb: Mate.

Članci i studije:

1. Barrett, B. (2017). Domestic Institutions and Foreign Assistance in Haiti: Requisites for Economic Development. *Development Policy Review*, March, 2017.
2. Birchler, K., Limpach, S., Michaelowa, K. (2016). Aid Modalities Matter: The Impact of Different World Bank and IMF Programs on Democratization in Developing Countries. *International Studies Quarterly*, August.
3. Dragić, K. (2018). Restrukturiranje i uloga države u tom procesu. *Informator*, br. 6519, str. 12-14.
4. Grieve, J. M. (1992). International Assistance and Democracy: Assessing Efforts to Assist Post-Communist Development. *Studies in Comparative International Development*, December.
5. Grimm, S., Mathis, O. L. (2017). Democratization via aid?. *The European Union's democracy promotion in the Western Balkans 1994–2010. European Union Politics*, 0(0) 1-22
6. Islam, M. N. (2005). Regime Changes, Economic Policies and the Effect of Aid on Growth. *The Journal of Development Studies*, November.
7. Kavakli, K. C. (2018). Domestic Politics and the Motives of Emerging Donors: Evidence from Turkish Foreign Aid. *Political Research Quarterly*, January.
8. Laleta, S., Smokvina, L. (2011). Državne potpore za zapošljavanje u svjetlu opće uredbe o skupnim izuzećima i iskustava država članica EU. *Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*.
9. Palmer, G., Wohlander, S. B., Morgan, T. C. (2002). Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability. *Journal of Peace Research*, January.
10. Renuka Mahadevan, R., Asaf Adjaye, J. (2013). Exploiting comparative advantage in

agriculture and resources: the way forward for Small Island States. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, February.

11. Spevec, O. (2012). Reforma i modernizacija politike državnih potpora u EU i posljedice za Hrvatsku. *Računovodstvo i financije*, rujan, str. 108-113.
12. Škuflić, L., Kovačević, B., Sentigar, K. (2011). Uloga fiskalne politike u jačanju konkurentnosti hrvatskog gospodarstva. *Tranzicija*, br. 28.
13. Štorek, M. (2017). *Financije, pravo i porezi*, 3/17, str. 169-176.
14. Vidović, J. (2015). Analiza državnih potpora u Europskoj. uniji s osvrtom na gospodarski rast. *Zbornik sveučilišta u Dubrovniku*.
15. Wishlade, F. (2012). When Policy Worlds Collide: Tax Competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU, *Journal of European Integration*.

Internetski izvori:

1. Europska komisija, dostupno na: zakonski okviri o državnim potporama, dostupno na:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html
2. Europski parlament, Informativni članci o Europskoj uniji, dostupno na:
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/101/regionalne-drzavne-potpore>
3. Europski parlament, Regionalne državne potpore. Dostupno na:
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/101/regionalne-drzavne-potpore>
4. Ministarstvo financija, Koncesije i državne potpore. Dostupno na:
<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/113>
5. Ministarstvo financija, Transparentnost potpora. Dostupno na:
<http://www.mfin.hr/hr/transparentnost-potpore>
6. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; Zaštita tržišnog natjecanja i državne potpore. Dostupno na: <https://www.mingo.hr/public/documents/6-vodic-zastita-trzisnog-lowresfinalweb.pdf>
7. Službeni list Europske unije; Kodeks najbolje prakse za provedbu postupaka

- nadzora državnih potpora. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=GA)
8. Službeni list Europske unije; Okvir za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:198:FULL&from=EN>
 9. Službeni list Europske unije; Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)
 10. Službeni list Europske unije; Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)
 11. Službeni list Europske unije; Uredba Komisije (EU) br. 360/2012 od 25. travnja 2012. o primjeni članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na potpore de minimis koje se dodjeljuju poduzetnicima koji pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0360&from=EN>

POPIS GRAFIKONA, SLIKA I TABLICA

Grafikon 1. Odnos državnih potpora poljoprivredi i ribarstvu te industriji i uslugama u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	17
Grafikon 2. Udio potpora poljoprivredi i ribarstvu u ukupno dodijeljenim potporama u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	19
Grafikon 3. Prikaz horizontalnih potpora u užem smislu u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2011. do 2020. godine (u mil. kuna)	21
Grafikon 4. Prikaz udjela horizontalnih potpora u užem smislu u BDP u razdoblju od 2011. do 2020. Godine (u postocima).....	22
Grafikon 5. Prikaz dodijeljenih potpora male vrijednosti u razdoblju 2011. do 2020. godine (u mil. kuna)	31
Grafikon 6. Prikaz subvencija u ukupno dodijeljenim potporama male vrijednosti u razdoblju od 2011. do 2020. godine (u mil. kuna)	33
Grafikon 7. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Malti u 2019. Godini u postocima	444
Grafikon 8. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Litvi u 2019. godini	45
Grafikon 9. Prikaz trošenja javnih sredstava po namjeni kroz državne potpore u Mađarskoj u 2019. Godini u postocima	46
Grafikon 10. Prikaz udjela državnih potpora za spašavanje i restrukturiranje u Europskoj uniji	49
Grafikon 11. Regresijska analiza odnosa državnih potpora i BDP u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	54
Grafikon 12. Regresijska analiza odnosa BDP-a i udjela državnih potpora u BDP-u u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	55
Grafikon 13. Regresijska analiza odnosa državnih potpora i broja zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	57
Grafikon 14. Regresijska analiza odnosa broja zaposlenih i državnih potpora po zaposlenom u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	59
Slika 1. Karta regionalnih potpora za razdoblje 2022.-2027. godine.....	26
Slika 2. Pregled odluka o povratu sredstava temeljem nezakonitih državnih potpora u Europskoj uniji	38
Slika 3. Ukupne državne potpore u postotku nacionalnog BDP-a po državama članicama (bez poljoprivrede, ribarstva i željeznica).....	43
Slika 4. Prikaz otpisa duga kao instrumenta državne potpore na razini Europske unije u 2018. godini	48

Tablica 1. Prikaz iznosa potpora male vrijednosti u razdoblju od 2011. do 2020. godine	32
Tablica 2. Državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u pandemiji COVID-19 u 2020. godini ...	39
Tablica 3. Prikaz državnih potpora, BDP-a i broja zaposlenih u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2011. do 2020.....	51
Tablica 4. Deskriptivna statistika: osnovni statistički podaci o državnim potporama, BDP i broju zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	52
Tablica 5. Osnova za regresijsku analizu – podaci o državnim potporama i BDP u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	53
Tablica 6. Rezultat regresijske analize BDP-a i državnih potpora.....	54
Tablica 7. Osnova za regresijsku analizu – podaci o BDP-u i udjelu državnih potpora u BDP-u u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	55
Tablica 8. Rezultat regresijske analize BDP-a i udjela državnih potpora u BDP-u.....	56
Tablica 9. Osnova za regresijsku analizu – podaci o državnim potporama i broju zaposlenih u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	57
Tablica 10. Rezultat regresijske analize državnih potpora i broja zaposlenih	58
Tablica 11. Osnova za regresijsku analizu – podaci o broju zaposlenih i državnim potporama po zaposlenom u razdoblju od 2011. do 2020. godine.....	58
Tablica 12. Rezultat regresijske analize broja zaposlenih i državnih potpora po zaposlenome	59

Životopis kandidata
Ime i prezime
Nataša Vešligaj
Datum i mjesto rođenja
1.5.1973., Zagreb
Obrazovanje
VSS, struc. spec. oec.
Radno iskustvo
<p>20/10/2008. – danas Ministarstvo financija, Zagreb (Hrvatska)</p> <ul style="list-style-type: none"> - voditelj odjela za Registar koncesija - viši stručni savjetnik u Službi za državne potpore i elementarne nepogode - viši stručni savjetnik u Službi za koncesije i javno privatno partnerstvo - viši stručni referent u Službi za državne potpore i elementarne nepogode, Sektor za gospodarstvo - referent u Službi za koncesije, Sektor za gospodarstvo <p>11.09.2004. – 02.08.2007. Pantera d.o.o.</p> <ul style="list-style-type: none"> - trgovac <p>06.05.2004.-10.09.2004. Maxi Pan d.o.o.</p> <ul style="list-style-type: none"> - trgovac <p>20.12.1993.-26.03.1997.</p> <p>MPS d.o.o.</p> <ul style="list-style-type: none"> - administrativni djelatnik
Ostale kompetencije i vještine
<ul style="list-style-type: none"> - vješto baratanje Microsoft Office™ alatima (Word™, Excel™ and PowerPoint™); - poznavanje različitih aplikativnih rješenja u obliku registara za prikupljanje podataka stečenog radom na registrima u državnoj upravi - član Državnog povjerenstva za procjenu šteta od prirodnih nepogoda od veljače 2018. godine - vlasnik certifikata iz područja javne nabave - autor stručnog članka „Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda“ objavljenog u časopisu RRIF – PLUS d.o.o. (travanj 2019.)