

POLO-Cro28

Opservatorij politika u Hrvatskoj
Jean Monnet potpora institucijama
2015. - 2018.

POLO Analitički osvrt Investicijski poticaji u Hrvatskoj i odabranim novim članicama EU-a

Martina Basarac Sertić¹

IRMO, Zagreb, travanj 2017.

Sažetak

Stimuliranje investicija radi kreiranja novih radnih mjesta jedan je od deset prioriteta djelovanja Europske komisije, a usvajanje Plana ulaganja za Europu u 2014. godini prva velika inicijativa u mandatu predsjednika Europske komisije Jean-Claudea Junckera. Osim Plana, Europska komisija posljednjih je godina usvojila brojne dokumente kojima se reguliraju investicijski poticaji. U radu se analizira njihov sadržaj u okviru koncepta državnih potpora i njihove kompatibilnosti s unutarnjim tržištem (poput Smjernica za regionalne potpore, Karata regionalnih potpora te Uredbe o općem skupnom izuzeću). Osim toga, prikazani su podaci Europske komisije iz posljednje godišnje bodovne liste državnih potpora za Hrvatsku i odabrane nove članice Europske unije (Bugarsku, Češku i Slovačku) te analizirani investicijski poticaji navedenih zemalja. Može se zaključiti da je svaka zemlja članica utvrdila podržana područja ovisno o komparativnim prednostima, potencijalima i konkurentnosti svojeg gospodarstva, te postavila minimalne zahtjeve prema područjima u kojima očekuje znatna ulaganja. Općenito, minimalni iznosi ulaganja i udio novih tehnologija ovise o vrsti ulaganja, stopi nezaposlenosti u određenom području/regiji te veličini poduzeća podnositelja zahtjeva. Također, kada je riječ o oblicima izravnih i neizravnih poticajnih mjera, postoje velike varijacije među promatranim zemljama u administrativnim, poreznim, financijskim i sličnim potporama, olakšicama i izuzećima.

¹ Dr. sc. Martina Basarac Sertić, znanstvena suradnica na Odsjeku za ekonomska istraživanja Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (HAZU) u Zagrebu.

Stimuliranje investicija – prvi od deset prioriteta Europske komisije

Jaz konkurentnosti sve češće se prepoznaje kao glavni uzrok divergentnog ekonomskog razvoja zemalja članica Europske unije (Europska investicijska banka, 2015). Pored toga, europski oporavak je spor, a oporavak investicija još sporiji (Europska investicijska banka, 2016b). Konkretno, na razini Europske unije, prema posljednjim podacima Eurostata, investicije (engl. gross fixed capital formation – GFCF) su niske ne samo u novčanom smislu nego i u odnosu na gospodarsku aktivnost, posebno u tzv. osjetljivim zemljama članicama koje su najviše pogođene krizom (engl. vulnerable member states – VMS), uključuju Cipar, Grčku, Irsku, Italiju, Portugal, Sloveniju i Španjolsku. Nadalje, stopa investicija u EU-u, definirana kao omjer između investicija i BDP-a, iznosi oko 1 ½ postotni bod ispod prosječne razine posljednjih 20 godina, a ta razlika je u velikoj mjeri objašnjena upravo vrlo niskom razinom u zemljama koje su najviše pogođene krizom (Europska investicijska banka, 2015). Republika Hrvatska se, prema podacima Eurostata, nalazi u drugoj polovici europske ljestvice², s investicijama u vrijednosti od 8606,5 milijuna eura u 2016. godini.

Stoga ne iznenađuje što je od deset prioriteta djelovanja Europske komisije na prvome mjestu upravo stimuliranje investicija radi kreiranja novih radnih mjesta. U tom je kontekstu u studenom 2014. godine usvojen Plan ulaganja za Europu, ujedno prva velika inicijativa u mandatu predsjednika Europske komisije Jean-Claudea Junckera. Plan se temelji na tri područja djelovanja koja se međusobno podupiru. Konkretno, prva dva područja kao strateški partneri zajedno su pokrenuli Komisija i Europska investicijska banka (EIB), s jasnim ciljem udruživanja sudionika na svim razinama. Prvo područje djelovanja Plana odnosi se na mobilizaciju dodatnih ulaganja (poput snažnog poticaja strateškim ulaganjima, boljeg pristupa financijskim sredstvima za ulaganja za MSP-ove i srednje kapitalizirana poduzeća, strateške uporabe proračuna EU-a, bolje uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova) u iznosu od najmanje 315 milijardi eura u razdoblju 2015.–2017. godine (Europska komisija, 2014a). Drugo područje djelovanja Plana odnosi se na ciljane inicijative kojima će se osigurati da potaknuta dodatna ulaganja odgovaraju potrebama realnoga gospodarstva, što znači usmjeravanje dodatnog javnog i privatnog novca u održive projekte kojima se za europsko socijalno tržišno gospodarstvo stvara stvarna dodana vrijednost (Europska komisija, 2014a). Treće područje djelovanja odnosi se na poboljšano ulagačko okruženje.

Nadalje, provedena evaluacija Plana potvrdila je njegovu korisnost za poticanje održivog rasta ulaganja u državama članicama Europske unije (Europska komisija, 2016a). Naime, Europski fond za strateška ulaganja – EFSU (engl. European Fond for Strategic Investments – EFSI) mobilizirao je 154 milijarde eura u 27 zemalja

² Republika Hrvatska nalazi se na 18. od ukupno 24 mjesta (s obzirom na to da podaci za Luksemburg, Nizozemsku, Poljsku i Finsku nisu raspoloživi).

članica u nešto više od godinu dana, a očekuje se da će ih iskoristiti gotovo 377.000 malih i srednjih poduzeća (Europska komisija, 2016a). S obzirom na konkretne rezultate Fonda, Komisija je u rujnu 2016. predložila novi EFSI 2.0 prijedlog koji označava njegovo jačanje i proširenje. Konkretnije, s ciljem udvostručenja trajanja i kapaciteta Fonda, izvršenje prijedloga produžuje se do kraja 2020. godine čime se povećava ukupni cilj ulaganja od 315 milijardi eura na najmanje bilijun eura (Europska komisija, 2016a).

Osim Plana ulaganja za Europu, EU je donio brojne regulative investicijskih poticaja u sklopu kontrole državne pomoći, te je u ovom radu sadržana analiza njihova sadržaja i kompatibilnosti s unutarnjim tržištem. Točnije, analizirane su Smjernice za regionalne potpore za razdoblje 2014.–2020., Karte regionalnih potpora za 2014.–2020. te državne potpore sadržane u okviru Uredbe o općem skupnom izuzeću. Nadalje, provedena je usporedba spomenutih karata regionalnih potpora za Hrvatsku i odabrane nove članice Europske unije (Bugarsku, Češku i Slovačku) i prikazani podaci godišnje bodovne liste državnih potpora (State Aid Scoreboard, 2016). Osim toga, pobrojani su ključni zakoni čije je usvajanje posljednjih godina utjecalo na poslovnu klimu u Republici Hrvatskoj, poput Zakona o poticanju ulaganja i Zakona o strateškim investicijskim projektima kao i njihove sličnosti i razlike u odnosu na srodne okvire u Bugarskoj, Češkoj i Slovačkoj.

Regulative investicijskih poticaja EU-a u okviru kontrole državnih potpora

Kao što je uvodno istaknuto, osim Plana ulaganja za Europu, EU je donio različite dokumente kojima se reguliraju investicijski poticaji u okviru kontrole državne pomoći. Točnije, prema Ugovoru o funkcioniranju Europske unije – UFEU (Službeni list Europske unije, 2010/C 83/01, glava 1, članak 3.) Unija, između ostalog, ima isključivu nadležnost utvrđivanja pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Navedena točka Ugovora obuhvaća i područje državnih potpora. Naime, prema Ugovoru (OJ EU, 2010/C 83/01, odjeljak 2, članak 107.), osim ako je drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava, a prijeti narušavanju tržišnog natjecanja 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.

Međutim, Ugovorom (2010/C 83/01, odjeljak 2, članak 107.) su također navedene vrste potpora spojive s unutarnjim tržištem³, ali i potpore koje se mogu smatrati

³ a) potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima, ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na podrijetlo predmetnih proizvoda; (b) potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja; (c) potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke.

spojivima⁴ s unutarnjim tržištem. Dakle, generalno, riječ je o području koje je u nadležnosti Europske unije, te je Republika Hrvatska (u daljnjem tekstu Hrvatska) Zakonom o državnim potporama (novi Zakon (NN 47/14) donesenim 2014. godine, a kojim se nadležnost i ovlasti vezane za državne potpore objedinjavaju u Ministarstvu financija RH, uredila samo dio sustava državnih potpora koje se mogu provoditi na nacionalnoj razini.

Nadalje, unutar te specifične kategorije potpora koje se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem razlikuju se dvije potkategorije državnih potpora: potpore koje se ne smiju dodijeliti prije prijave i odobrenja Europske komisije (što se u Hrvatskoj provodi posredstvom Ministarstva financija RH) i državne potpore sadržane u okviru Uredbe o općem skupnom izuzeću (engl. General Block Exemption Regulation – GBER). Općenito, Uredba (EZ, br. 994/98) je temelj plana modernizacije državnih potpora (engl. State Aid Modernization – SAM) (vidi IP / 12/458) koji podrazumijeva široku reformu pravila države pomoći usmjerene na olakšavanje održivog, pametnog i uključivog rasta, s naglaskom na slučajevima s najvećim utjecajem na unutarnje tržište i racionalizaciju pravila te brže i bolje usvajanje odluka (Europska komisija, 2016b).

Navedena Uredba o skupnom izuzeću primjenjuje se i na regionalne potpore, koje su s obzirom na činjenicu da Europu oduvijek karakteriziraju izrazite regionalne razlike u razini ekonomskog blagostanja i nezaposlenosti, osobito značajne. Naime, te su razlike postale još naglašenije proširenjem Europske unije u razdoblju od 2004. do 2013. godine pa su u tom smislu regionalne državne potpore važan instrument promicanja regionalnog razvoja u mnogim državama članicama. Njihov je cilj podržati gospodarski razvoj i zapošljavanje regija u nepovoljnom položaju, a kako bi se izbjegla/smanjila izobličenja konkurencije uzrokovana potporama, Smjernicama regionalne pomoći utvrđena su stroga pravila pod kojima države članice mogu osigurati financijske poticaje tvrtkama da ulažu u tim područjima (Europska komisija, 2014b). Pored toga, politika državne potpore važna je komponenta kohezijske politike u EU, a s obzirom na to da su države članice odgovorne za dodjele sredstava Europske unije, sufinancirani projekti podliježu kontroli državnih potpora.

Kao prvi korak, godine 2013. Europska komisija usvojila je Smjernice za regionalne državne potpore za razdoblje 2014.–2020. (Službeni list Europske unije, 2013) u kojima navodi kriterije i područja primjene s obzirom na to da one u konačnici mogu pridonijeti ostvarenju strategije Europa 2020. Uz to, Smjernice⁵ su također

⁴ (a) potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili na kojima postoji velika podzaposlenost te regija iz članka 349. s obzirom na njihovo strukturno, gospodarsko i socijalno stanje; (b) potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice; (c) potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu; (d) potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine ako takve potpore ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Uniji u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu; (e) druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom na prijedlog Komisije.

⁵ Ključne značajke Smjernica su sljedeće (Europska komisija, 2013): povećanje ukupnog udjela regija u kojima se mogu odobriti regionalne potpore sa 46,1% na 47,2% stanovništva EU-a; pod povećalom Komisije bit će manje mjera potpore jer će više kategorija potpora biti izuzeto od obveze u odnosu na prethodne prijave Komisiji; velike

dio šire strategije za modernizaciju kontrole državnih potpora (SAM) čiji je cilj poticanje rasta na jedinstvenom tržištu poticanjem učinkovitijih mjera pomoći i fokusiranjem Komisije na slučajeve/predmete s najvećim utjecajem na natjecanje (Europska komisija, 2013), a na snagu su stupile 1. srpnja 2014. godine.

U kontekstu područja primjene Komisija primjenjuje načela iz Smjernica na regionalne potpore u svim sektorima gospodarske djelatnosti osim ribarstva i akvakulture, sektora poljoprivrede i prometa. Pored toga, Smjernice se ne primjenjuju na državne potpore koje se dodjeljuju zračnim lukama, odnosno energetsom sektoru i poduzetnicima u teškoćama.

Nadalje, područja koja ispunjavaju te uvjete i koje država članica želi odrediti kao „a” ili „c” područja moraju se odrediti na karti regionalnih potpora, koja mora biti prijavljena Komisiji i od Komisije odobrena prije nego što se regionalna potpora dodijeli poduzetnicima u tako određenim područjima. Smjernice o regionalnim potporama sadržavaju i pravila na kojima države članice temelje izradu karata regionalnih potpora koje se primjenjuju u razdoblju u kojemu vrijede Smjernice, a kojima se utvrđuju geografska područja (na kojima poduzeća mogu primati regionalne državne potpore) i udjeli u prihvatljivim troškovima ulaganja⁶ – intenziteti potpora (Europska komisija, 2014b). Prema tome, u Smjernicama (C209/31) je utvrđeno da područja „a” obuhvaćaju:

- regije NUTS 2 (Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku, engl. National Nomenclature of Territorial Units) čiji je BDP po stanovniku izražen u standardima kupovne moći niži ili jednak 75% prosjeka EU-27 (na temelju prosjeka posljednjih triju godina za koje su dostupni podaci Eurostata) i najudaljenije regije.

Maksimalni intenziteti potpora u „a” područjima ne smiju biti veći od 50% / 35% / 25% bruto ekvivalenta potpore (BEP₇) u NUTS 2 regijama čiji je BDP po stanovniku niži ili jednak 45% ili između 45% i 60% / iznad 60% prosjeka EU-27. Maksimalni intenziteti potpora mogu se povećati do 20% u najudaljenijim regijama koje imaju BDP po stanovniku manji ili jednak 75% prosjeka EU-27 ili do 10% u drugim najudaljenijim regijama.

U Smjernicama (C209/31) su utvrđene i dvije vrste područja (c):

- unaprijed definirana područja „c”: bivša „a” područja (regije NUTS 2, koja su tijekom razdoblja 2011.–2013. bila određena kao „a” područja) i rijetko naseljena područja;
- područja „c” koja nisu unaprijed definirana: ona područja koja država članica može po vlastitom nahođenju označiti kao „c” područja pod uvjetom

mjere pomoći bit će predmet dubinske procjene učinka poticaja, proporcionalnosti, doprinosa regionalnom razvoju i učinaka na tržišno natjecanje; stroži pristup potporama za ulaganja velikim poduzećima u razvijenim područjima koja primaju potporu; pojednostavljenje odobravanja operativnih potpora poduzećima u najudaljenijim regijama i rijetko naseljenim područjima; maksimalne razine potpore ostaju nepromijenjene u najmanje razvijenim regijama.

⁶ Prihvatljivi troškovi dio su ukupnih troškova ulaganja koji se uzima u obzir pri izračunu iznosa potpore.

⁷ Označava iznos potpore koji je korisniku dodijeljen u obliku bespovratnog sredstva, prije odbitka poreza ili drugih naknada (NN 102/2015).

da dokaže da takva područja ispunjavaju određene društveno-ekonomske kriterije.

Intenzitet potpore ne smije biti veći⁸ od 15% BEP-a u naseljenim područjima i u područjima (NUTS 3 ili dijelovima NUTS 3 regije) koja dijele kopnenu granicu sa zemljom izvan EEA-a ili EFTA-e odnosno od 10% BEP-a u područjima koja nisu unaprijed definirana kao „c“ područja.

Karte regionalnih potpora u Hrvatskoj i odabranim novim zemljama članicama

Dakle, na temelju navedenih smjernica Komisija donosi kartu regionalnih potpora za svaku državu članicu (Europska komisija, 2014b). **Hrvatska** nadležna tijela predložila su prihvatljivost cijelog državnog područja za dodjelu regionalnih potpora od 1. srpnja 2014. do 31. prosinca 2020. u skladu s odstupanjem iz članka 107. stavka 3. točke (a) UFEU-a. Naime, državno područje sastoji se od dviju regija NUTS 2 razine: Kontinentalne Hrvatske čiji BDP iznosi 61,67% prosjeka EU-27 i Jadranske Hrvatske čiji BDP iznosi 60,00% prosjeka EU-27 (Europska komisija, 2014d). Hrvatska nadležna tijela predložila su da se u razdoblju od 1. srpnja 2014. do 31. prosinca 2020. primijeni najveći intenzitet potpore za početna ulaganja velikih poduzeća od 25% bruto ekvivalenta potpore u Kontinentalnoj Hrvatskoj i 35% bruto ekvivalenta potpore u Jadranskoj Hrvatskoj⁹, a predloženi najveći intenziteti potpore predviđeni su za ulaganja velikih poduzeća i za projekte čiji prihvatljivi izdaci iznose manje od 50 milijuna EUR (Europska komisija, 2014c). Odlukom Komisije najveći intenziteti potpora koji se primjenjuju na velika poduzeća mogu se povećati za 20 postotnih bodova za mala poduzeća ili za 10 postotnih bodova za srednja poduzeća.

Na temelju karte regionalnih potpora nadležna tijela **Češke** predložila su da se na sedam od ukupno osam NUTS 2 regija (koje imaju BDP po stanovniku manji ili jednak 75% prosjeka EU) primijeni najveći intenzitet od 25% bruto ekvivalenta potpore, te da se maksimalni intenziteti potpora mogu povećati za 10 postotnih bodova za srednje poduzetnike i 20 postotnih bodova za male poduzetnike (Europska komisija, 2014d).

Dalje, nadležna tijela **Bugarske** predložila su da se na svih šest NUTS 2 regija primijeni odgovarajući intenzitet potpore (Europska komisija, 2014e). Konkretnije, da se na pet regija primijeni najveći intenzitet potpore za početna ulaganja velikih poduzeća od 50% bruto ekvivalenta potpore, a na jednu 25%. Intenziteti se mogu povećati za 10 postotnih bodova za srednja poduzeća odnosno za 20 postotnih bodova za mala poduzeća.

⁸ Maksimalni intenziteti potpora mogu se povećati u određenim okolnostima.

⁹ Međutim, uz kartu regionalnih potpora primjenjuje se i zaključak Vlade RH koji efektivno propisuje da je i u Jadranskoj Hrvatskoj maksimalni intenzitet potpore 25% (<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2014/152%20sjednica%20Vlade//152%20-%2010b.pdf>).

Nadalje, kartom regionalnih potpora (Europska komisija, 2014f) nadležna tijela **Slovačke** predložila su da se na ukupno tri NUTS 2 regije primijene odgovarajući intenziteti od 35% (na dvije regije) i 25% (na jednu regiju) bruto ekvivalenta potpore te da se najveći intenziteti potpora koji se primjenjuju na velika poduzeća mogu povećati za 20 postotnih bodova za mala poduzeća ili za 10 postotnih bodova za srednja poduzeća.

Konačno, prema posljednjoj godišnjoj bodovnoj listi državnih potpora (engl. The annual State Aid Scoreboard¹⁰), objavljenoj u ožujku 2017. godine (Europska komisija, 2017a), a koja predstavlja izvješće o izdacima država članica te obuhvaća sve postojeće mjere potpore za industrijsku proizvodnju, usluge, poljoprivredu i ribarstvo, države članice su u 2015. godini korisnicima dodijelile ukupno 98,2 milijarde EUR potpora (tj. 0,67% BDP-a EU-a). Od ukupnog iznosa, većina se odnosila na nepoljoprivredne potpore, a preostali dio bio je usmjeren na poljoprivredu. Nadalje, prema navedenom izvješću, u 2015. godini, od 28 zemalja članica EU-a Hrvatska je na 22. mjestu¹¹ (iza nje su samo Bugarska, Litva, Estonija, Luksemburg, Cipar i Malta) s iznosom od 387,6 milijuna eura. Od analiziranih zemalja, Bugarska je na 5., Češka na 8., a Slovačka na 21. mjestu. Prvo mjesto zauzima Njemačka. Razlikuju se i udjeli alociranih sredstava u odnosu na ukupna sredstva.

Tablica 1. Državne potpore u 2015. godini, po zemljama članicama EU-a

	Nepoljoprivredne potpore	Poljoprivredne potpore	Ukupno
	udio u ukupnom iznosu		u milijunima eura
EU-28	92	8	98197,4
Njemačka	97	3	36908,4
Francuska	73	27	13611
UK	73	27	9027,4
Italija	97	3	5386,7
Poljska	97	3	3509,4
Danska	96	4	3267,9
Švedska	54	46	3183,1

¹⁰ Izvješće također uključuje potpore koje dodjeljuju financijske institucije u kontekstu financijske i gospodarske krize. U praksi, jedina pomoć koja nije obuhvaćena bodovnom listom jest potpora željeznicama i uslugama od općeg gospodarskog interesa.

¹¹ Detaljnija analiza na razini Hrvatske za 2014. godinu i prije dostupna je u podacima Godišnjeg izvješća o državnim potporama za 2014. godinu¹¹ (sukladno Zakonu o državnim potporama NN, 47/14) koje je izradilo Ministarstvo financija RH. Prvih deset izvješća izradila je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, koja je bila nadležna za poslove državnih potpora u razdoblju od 2. travnja 2003. do 23. travnja 2014. godine.

Češka	95	5	2667,2
Španjolska	76	24	2538,6
Grčka	97	3	2278,7
Finska	68	32	2156,2
Nizozemska	73	27	2121,3
Austrija	90	10	2102,4
Belgija	97	3	1956,9
Mađarska	96	4	1516
Rumunjska	81	19	1282
Portugal	84	16	824,4
Irska	100		788,1
Latvija	83	17	550,9
Slovenija	94	6	442,2
Slovačka	90	10	428
Hrvatska	93	7	387,6
Bugarska	95	5	329,2
Litva	99	1	291,6
Estonija	94	6	236,2
Luksemburg	67	33	182,2
Cipar	100	0	132,4
Malta	97	3	91,6

Izvor: The annual State Aid Scoreboard 2015; Eurostat.

Pravni okvir dodjela državnih potpora spojivih s unutarnjim tržištem (investicijski poticaji) u odabranim novim zemljama članicama EU-a i Hrvatskoj

U cjelini, regija srednje i istočne Europe u EU-u nudi relativno niske troškove rada, povoljno porezno okruženje i dostupnost poreznih poticaja, a od proljeća 2013. bilježi solidan rast BDP-a u većini gospodarskih sektora (Deloitte, 2015). Dodatno, sve članice EU-a su ujedno članice OECD-a i NATO-a što je važan faktor za tvrtke pri donošenju dugoročnih investicijskih odluka, a članstvo u EU-u transformiralo je te zemlje u bescarinske zone i 2007. godine, nakon ulaska u Schengen (izuzev Republike Hrvatske), preostale su granice uklonjene (Deloitte, 2015). Ipak,

podrobnija analiza upućuje na značajne razlike među zemljama članicama Europske unije.

Prema izvješću Skansa, JLL, Dentons & Association of Business Service Leaders (2016) investicijska klima u srednjoj i istočnoj Europi (koja obuhvaća Poljsku, Češku, Rumunjsku, Mađarsku i Slovačku) podupire strane ulagače te oni mogu očekivati različite javne poticaje na nacionalnoj i/ili regionalnoj razini (u obliku novčanih sredstava za ulaganja, potpora za zapošljavanje, obuku, olakšanje ili izuzeće pri plaćanju poreza itd.), ovisno o zemlji. U tom kontekstu zakonski okvir EU-a čine prije obrazloženi dokumenti – Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivih s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, Smjernice za regionalne potpore za 2014.–2020. (2013/C 209/01) i Karte regionalnih potpora (2014.–2020.). Pored toga, zemlje članice usvojile su i vlastite pravne akte, u okviru u kojem im je to dopušteno. Pri tome maksimalni intenzitet potpore označava maksimalni iznos investicijskih poticaja izračunat kao dio opravdanih troškova.

U Hrvatskoj je Zakonom o poticanju ulaganja (NN br. 102/15) koji je Sabor donio 2015. godine, uređena dodjela državnih potpora spojivih s unutarnjim tržištem (što označava provedbu Uredbe Komisije br. 651/2014). Uspostavljen je pravni okvir za realizaciju investicijskih projekata s ciljem poticanja gospodarskog rasta i uključivanja Hrvatske u tokove međunarodne razmjene kao i jačanje investicijske i konkurentske sposobnosti hrvatskoga poduzetništva. Potpore uređene tim Zakonom odnose se na projekte ulaganja u proizvodno-prerađivačkim i razvojno-inovacijskim aktivnostima, potom aktivnostima poslovne podrške i aktivnostima usluga visoke dodane vrijednosti (tablica 2 u Prilogu).

Prema istoimenom Zakonu (NN br. 102/15), ulaganje, početno ulaganje, odnosno projekt ulaganja jest početno ulaganje za mikro, male, srednje i velike poduzetnike u dugotrajnu imovinu unesenu u vlasništvo korisnika potpore: a) u minimalnom iznosu protuvrijednosti kuna od 150.000,00 eura i uz uvjet otvaranja najmanje pet novih radnih mjesta povezanih s projektom ulaganja ili, b) u minimalnom iznosu protuvrijednosti kuna od 50.000,00 eura i uz uvjet otvaranja najmanje tri nova radna mjesta za mikropoduzetnike ili, c) u minimalnom iznosu protuvrijednosti kuna od 13.000.000,00 eura i uz uvjet otvaranja najmanje 10 novih radnih mjesta visoke stručne spreme povezanih s projektom ulaganja, d) početno ulaganje je ulaganje u materijalnu i nematerijalnu imovinu povezano s osnivanjem nove poslovne jedinice, proširenje kapaciteta postojeće ili diverzifikacija proizvodnje¹². Nadalje, potpore uključuju porezne potpore za poduzetnike (od mikro do velikih), potpore za nova radna mjesta, usavršavanje, razvojno-inovacijske aktivnosti, aktivnosti poslovne podrške i aktivnosti usluga visoke dodane vrijednosti, potpore za kapitalne troškove projekta ulaganja, radno intenzivne projekte ulaganja i

¹² Dodatno, Prema Zakonu (NN102/2015) veliki projekti ulaganja odnose se na početne projekte ulaganja s prihvatljivim troškovima višim od iznosa protuvrijednosti kuna od 50.000.000,00 eura, izračunano po cijenama i tečaju na dan dodjele državne potpore.

potpore za ulaganje u minimalnom iznosu protuvrijednosti kuna od 13.000.000,00 eura.

Pored navedenog Zakona, za razvoj poslovne klime u Hrvatskoj značajan je i Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (NN 133/13, 152/14, 22/16).

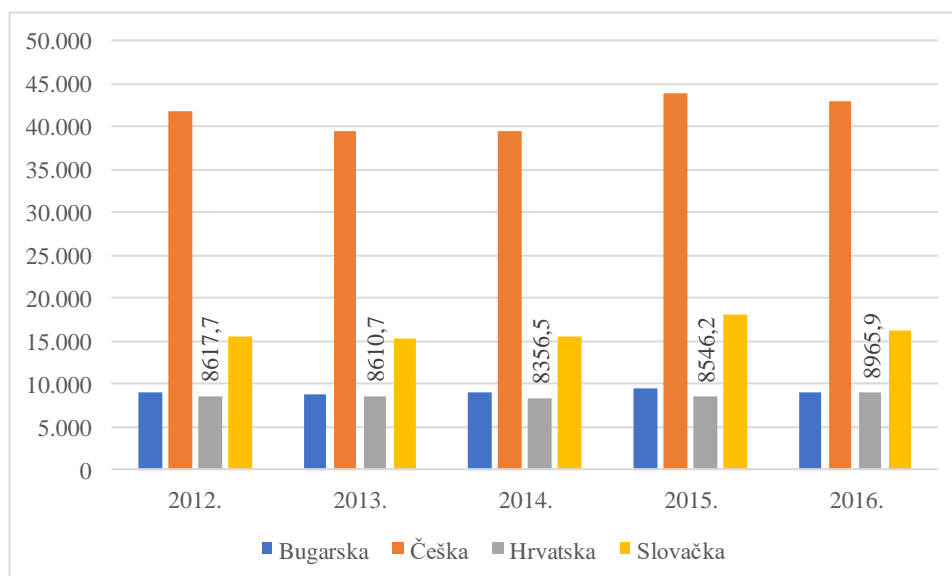
Pravni okviri, podržana područja i oblici poticajnih mjera za odabrane nove zemlje članice Europske unije – Bugarsku, Češku i Slovačku – prikazani su u tablicama 3-5 u Prilogu. Naime, s obzirom da namjene, kriteriji i vrste poticaja nisu u potpunosti usporedivi između analiziranih zemalja, zbog činjenice da, prema autoričin, nije javno objavljen dokument/platforma koja uspoređuje investicijske poticaje među zemljama članicama i prema kojem bi investitori mogli odabrati najpovoljniju destinaciju za svoje ulaganje. Stoga su podaci o investicijskim poticajima prikazani pojedinačno, tablično i kao takvi se analiziraju. Nadalje, na temelju prikazanih podataka može se zaključiti da je svaka zemlja članica utvrdila podržana područja ovisno o komparativnim prednostima, potencijalima i konkurentnosti vlastitog gospodarstva te postavila minimalne zahtjeve prema područjima u kojima očekuje znatna ulaganja. Međutim, unatoč individualnom pristupu svake zemlje pri kreiranju navedenih kriterija vidljive su sličnosti pri odabiru podržanih područja. Preciznije, sve analizirane članice naglasak stavljaju na prerađivačku industriju, Češka i Slovačka podupiru razvoj tehnoloških centara, Bugarska i Češka uslužni sektor, a jedino Slovačka usmjerava investicije u sektor turizma. Općenito, minimalni iznosi ulaganja u dugotrajnu imovinu (opravdani troškovi) i udio novih tehnologija ovise o vrsti ulaganja, stopi nezaposlenosti u određenom području/regiji te veličini poduzeća koje podnosi zahtjeva. Također, kada je riječ o oblicima izravnih i neizravnih poticajnih mjera, postoje velike varijacije među promatranim zemljama u administrativnim, poreznim, financijskim i sličnim potporama, olakšicama i izuzećima.

Zaključna razmatranja

Europska unija suočava se posljednjih godina s dvojakim gospodarskim izazovom. U razdoblju nakon krize EU još uvijek pati od niskog povjerenja, s velikim brojem visoko likvidnih potencijalnih investitora koji se boje ulagati. Ujedno, sa strukturnog gledišta angažirana je u rješavanje dugotrajnog pada produktivnosti i konkurentnosti, što ju je učinilo podložnom ekonomskim previranjima, potkopava njen oporavak i prijeti narušavanju ekonomskog blagostanja u dugom roku (Europska investicijska banka, 2015). Stoga je ponovno uspostavljanje visoke konkurentnosti i postizanje odgovarajućih uvjeta za ulaganje od ključne važnosti za osiguravanje održivog gospodarskog oporavka u cijeloj Europskoj uniji (Europska investicijska banka, 2016a).

Pokazatelj uspjeha prethodno pobrojanih mjera, potpora i poticaja sadržan je, između ostalog, u kretanju vrijednosti investicija. Naime, na grafikonu 1. (te u tablici 6. u Prilogu) prikazano je kretanje vrijednosti investicija u odabranim novim zemljama članicama EU-a posljednjih pet godina (2012.–2016.). Na temelju grafičkog prikaza i podataka Eurostata može se zaključiti da je Hrvatska na posljednjem mjestu te da je vrijednost investicija u promatranom petogodišnjem razdoblju gotovo nepromijenjena i vrlo slična razini investicija u Bugarskoj. Češka je na uvjerljivom 1. mjestu, a slijedi je Slovačka.

Grafikon 1. Vrijednost investicija (GFCF) u odabranim novim zemljama članicama EU-a posljednjih pet godina, u milijunima eura



Izvor: Eurostat.

Konačno, može se zaključiti da slaba ulaganja koče potencijalni rast Hrvatske, a uzroci su brojni - od nedostataka u poslovnom okruženju, političke nestabilnosti do gospodarske krize koja se snažno odrazila na ulagačku aktivnost (Europska komisija, 2017b). Privlačnost Hrvatske za produktivna ulaganja ovisit će o njenom daljnjem oporavku i unapređenju faktora konkurentnosti na svim razinama.

Literatura

Agencija za investicije i konkurentnost Republike Hrvatske, <http://www.aik-invest.hr/>

Deloitte (2015) Investing in Central Europe: Your move in the right direction, Deloitte Central Europe.

Europska komisija (2013) State aid: Commission adopts Guidelines on regional aid for 2014-2020, Press release, Brussels, 19 June 2013, file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/IP-13-569_EN.pdf

Europska komisija (2014a) Guidelines on Regional state aid for 2014-2020, Competition policy brief, Occasional discussion papers by the Competition Directorate-General of the European Commission, Issue 14, http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/014_en.pdf

Europska komisija (2014d) State aid No. SA.37553 (2013/N) – Czech Republic Regional aid map 2014-2020, Brussels, 04.02.2014 C(2014) 451 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250348/250348_1516_898_138_2.pdf

Europska komisija (2014e) State aid SA.38667 (2014/N) – Bulgaria Regional aid map 2014-2020, Brussels, 25.06.2014 C(2014) 4093 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252577/252577_1578_984_56_2.pdf

Europska komisija (2014f) State aid No. SA.37447 (2013/N) – Slovak Republic Regional aid map 2014-2020, Brussels, 22.01.2014 C(2014) 105 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250127/250127_1548_743_62_2.pdf

Europska komisija (2016b) General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_practical_fa_q_en.pdf

Europska komisija (2017a) State aid: 2016 Scoreboard shows benefits of modernisation for quick implementation of aid measures in Member States, Press release, IP/17/624, file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/IP-17-624_EN.pdf

Europska investicijska banka (2015) Investment and Investment Finance in Europe: Investing in competitiveness, Economics Department (EIB),

http://www.eib.org/attachments/efs/investment_and_investment_finance_in_europe_2015_en.pdf

Europska investicijska banka (2016a) Restoring EU competitiveness, 2016 updated version, http://www.eib.org/attachments/efs/restoring_eu_competitiveness_en.pdf

Europska investicijska banka (2016b) Investment and Investment Finance in Europe: Financing productivity growth, Economics Department (EIB), http://www.eib.org/attachments/efs/investment_and_investment_finance_in_europe_2016_en.pdf

Europska komisija (2014a) Plan ulaganja za Europu, Bruxelles, 26.11.2014. COM(2014) 903 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN>

Europska komisija (2014b) Državne potpore: Komisija prihvatila kartu regionalnih potpora za Hrvatsku 2014. – 2020., Priopćenje za tisak, Bruxelles, 11. lipnja 2014., IP/14/662, file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/IP-14-662_HR.pdf

Europska komisija (2014d) Državna potpora br. SA.38668 (2014/N) – Republika Hrvatska Karta regionalnih potpora za Hrvatsku (2014. – 2020.), Bruxelles, 11.06.2014 C(2014) 3577 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/252579/252579_1556_439_73_2.pdf

Europska komisija (2016a) Plan ulaganja za Europu: evaluacije daju dokaze za pružanje podrške njegovu jačanju, Bruxelles, 29.11.2016. COM(2016) 764 final.

Europska komisija (2017b) Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, Bruxelles, 22.2.2017. SWD(2017) 76 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf>

Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>

InvestBulgaria Agency, <http://www.investbg.government.bg/en/pages/11-investment-incentives-184.html>

Investment Incentives: Your Gateway to Prosperity (2015), ChezcInvest, Investment and Business Development Agency, Ministry of Industry and Trade, Czech Republic, <http://www.czechinvest.org/data/files/incentives-brochure-5717-en.pdf>

Skanska, JLL, Dentons & Association of Business Service Leaders (2016) CEE Investment Report 2016: Mission to Outperform.

Slovak Investment and Trade Development Agency (SARIO), <http://www.sario.sk/en/invest-slovakia/investment-incentives/faqs>

Službeni list Europske unije (2010) Ugovor o Europskoj uniji, Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 2010/C 83/01, konsolidirana verzija, <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

Službeni list Europske unije (2013) Smjernice za regionalne potpore za 2014.–2020., (2013/C 209/01), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723(03)&from=EN)

Službeni list Europske unije, UREDBA KOMISIJE (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=HR>

Narodne novine (2013) Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske, broj 133.

Narodne novine (2014) Zakon o državnim potporama, broj 47.

Narodne novine (2015) Zakon o poticanju ulaganja, broj 102.

PRILOZI

Tablica 2. Hrvatska: poticaji za investicijske projekte

Podržana područja	Proizvodno-prerađivačke aktivnosti, razvojno-inovacijske aktivnosti, aktivnosti poslovne podrške i aktivnosti usluga visoke dodane vrijednosti.
Minimalni zahtjevi / Specifični uvjeti	<p>Ulaganje u dugotrajnu imovinu u minimalnom iznosu od:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50.000€ i uz otvaranje najmanje 3 nova radna mjesta za mikro poduzetnike; - 150.000€ i uz otvaranje najmanje 5 novih radnih mjesta za male, srednje i velike poduzetnike; - 13.000.000 € i uz uvjet otvaranja najmanje 10 novih radnih mjesta visoke stručne spreme povezanih s projektom ulaganja
Oblici poticajnih mjera	<ol style="list-style-type: none"> 1. porezne potpore za mikropoduzetnike 2. porezne potpore za male, srednje i velike poduzetnike 3. potpore za opravdane troškove novih radnih mjesta povezanih s projektom ulaganja 4. potpore za opravdane troškove usavršavanja povezanih s projektom ulaganja 5. potpore za: <ol style="list-style-type: none"> a. razvojno-inovacijske aktivnosti b. aktivnosti poslovne podrške i c. aktivnosti usluga visoke dodane vrijednosti 6. potpore za kapitalne troškove projekta ulaganja 7. potpore za radno intenzivne projekte ulaganja 8. potpore za ulaganje u minimalnom iznosu protuvrijednosti kuna od 13.000.000,00 eura uz uvjet otvaranja najmanje deset novih radnih mjesta visoke stručne spreme povezanih s projektom ulaganja: <ol style="list-style-type: none"> a. potpore za osiguranje nepromjenjivih uvjeta poslovanja b. potpore za ulaganja c. poticaji pola-pola d. poček plaćanja poreznih obveza.

Izvor: Agencija za investicije i konkurentnost Republike Hrvatske, <http://www.aik-invest.hr/>

Tablica 3. Bugarska: poticaji za investicijske projekte

Podržana područja	Prerađivačka industrija, uslužni sektor
Minimalni zahtjevi / Specifični uvjeti	<p>Prerađivačka industrija:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu 1 milijun/2 milijuna eura (ovisno o regiji), te kreiranje minimalno 100/150 novih radnih mjesta <p>Uslužni sektor:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu 0,25/0,5 milijun eura (ovisno o regiji), te kreiranje minimalno 100/150 novih radnih mjesta
Oblici poticajnih mjera	<ul style="list-style-type: none"> - Informacijske usluge; - Skraćeni upravni postupci - središnje i lokalne vlasti će osigurati administrativne usluge skraćene s jedne trećine roka utvrđenog zakonom; - Financijska potpora u iznosu do 25% za stručno osposobljavanje; - Naknada troškova rada za poslodavca; - Na zahtjev ovlaštenog investitora odgovarajuće tijelo može prenijeti pravo vlasništva ili osnovati ograničeno pravo vlasništva nad nekretninama bez natječaja; - Savjetovanje i pojedine administrativne usluge; - Financijska potpora za gradnju tehničke infrastrukture

Izvor: InvestBulgaria Agency, <http://www.investbg.government.bg/en/pages/11-investment-incentives-184.html>

Tablica 4. Češka: poticaji za investicijske projekte

Podržana područja	Prerađivačka industrija, Tehnološki centri, Poslovna podrška uslužnim centrima
Minimalni zahtjevi / Specifični uvjeti	<p>Prerađivačka industrija:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu 50/100 milijuna CZK (ovisno o regiji), od kojih barem 50% mora biti uloženo u nove tehnologije, te kreiranje minimalno 20 novih radnih mjesta - minimalne investicije u iznosu 500 milijuna CZK, od kojih barem 50% mora biti uloženo u nove tehnologije, te kreiranje minimalno 500 novih radnih mjesta (za strateške investicije) <p>Tehnološki centri</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu 20 milijuna CZK, od kojih barem 50% mora biti uloženo u nove tehnologije, te kreiranje minimalno 20 novih radnih mjesta <p>Poslovna podrška uslužnim centrima</p> <ul style="list-style-type: none"> - kreiranje minimalno 20-500 novih radnih mjesta (ovisno o vrsti poslovnog centra) - usluge koje centar pruža moraju obuhvatiti još dvije zemlje uz Češku
Oblici poticajnih mjera	<ul style="list-style-type: none"> - Olakšice poreza na dobit za razdoblje od 10 godina; - Novčane potpore za stvaranje novih radnih mjesta od 100.000 do CZK 300.000 (ovisno o stopi nezaposlenosti u određenoj regiji); - Novčane potpore za prekvalifikaciju i obuku novih zaposlenika u iznosu od 25 do 50% troškova obuke (ovisno o stopi nezaposlenosti u određenoj regiji); - Izuzeće poreza na nekretnine za razdoblje od pet godina (samo u specijalnim i industrijskim zonama); - Novčane potpore za stjecanje imovine (samo za strateške investicije u prerađivačku industriju ili tehnološke centre)

Tablica 5. Slovačka: poticaji za investicijske projekte

Podržana područja	Industrijska proizvodnja, tehnološki centri, zajednički servisni centri, turizam
Minimalni zahtjevi / Specifični uvjeti	<p>Industrija (ovisno o stopi nezaposlenosti):</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 0,2/3/5/10 milijuna eura, uz 30/40/50/60 % udjela novih tehnologija (za velika poduzeća), te 50% vlastitog kapitala - minimalne investicije u iznosu od 0,1/1,5/2,5/5 milijuna eura, uz 30/40/50/60 % udjela novih tehnologija (za MSP-ove), te 50% vlastitog kapitala <p>Tehnološki centri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 500 tisuća eura u dugotrajnu imovinu - najmanje 250 tisuća eura mora biti financirano vlastitim sredstvima - poduzeće mora zaposliti najmanje 70% radne snage s visokom stručnom spremom - kreiranje minimalno 30 novih radnih mjesta <p>Servisni centri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 400 tisuća eura u dugotrajnu imovinu - najmanje 200 tisuća eura mora biti financirano vlastitim sredstvima - poduzeće mora zaposliti najmanje 60% radne snage s visokom stručnom spremom - kreiranje minimalno 40 novih radnih mjesta <p>Turizam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 3/5/10 milijuna eura, uz 20/20/40 % udjela novih tehnologija
Oblici poticajnih mjera	<ul style="list-style-type: none"> - Subvencije za stjecanje materijalne i nematerijalne imovine; - Oslobođenje/olakšice poreza na dohodak; - Doprinosi za stvaranje novih radnih mjesta; - Prijenos nepokretne imovine ili zemljišta po cijeni nižoj od vrijednosti imovine

Source: Slovak Investment and Trade Development Agency (SARIO), <http://www.sario.sk/en/invest-slovakia/investment-incentives/faqs>

Tablica 6. Vrijednost investicija (GCFC) u odabranim zemljama članicama EU u posljednjih pet godina, u milijunima eura

	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Bugarska	8918,8	8878,7	9026	9516,5	9034,5
Češka	41828,4	39533,8	39369,4	43920,3	42842,2
Hrvatska	8617,7	8610,7	8356,5	8546,2	8965,9
Slovačka	15445,9	15374,4	15495,4	18107,8	16331,9

Izvor: Eurostat