

FISCAL STATE AID IN CROATIA AND EUROPEAN UNION: A COMPARATIVE ANALYSIS

FISKALNE DRŽAVNE POTPORE U HRVATSKOJ I EUROPSKOJ UNIJI: USPOREDNA ANALIZA

SIMOVIC, Hrvoje

Abstract: Paper analysis and compares the size and the structure of the state aid in EU and Croatia. First, the size of the state aid is analyzed, than the structure by instruments, sectors and objectives. The main goal of the paper is to show that the most significant state aid instruments are fiscal measures. Furthermore, problems related to size and structure of the state aid in Croatia is also caused from fiscal sphere.

Key words: state aid, fiscal instruments, grants, EU, Croatia

Sažetak: U radu se analizira i uspoređuje veličina i struktura državnih potpora u EU i Hrvatskoj. Prvo će se analizirati veličina državnih potpora, a zatim struktura prema instrumentima, sektorima i namjeni. Osnovni cilj rada jest ukazati da najznačajnije instrumente državnih potpora čine fiskalni instrumenti, te problemi vezani uz veličinu i strukturu državnih potpora u Hrvatskoj leže upravo u toj fiskalnoj sferi.

Ključne riječi: državne potpore, fiskalni instrumenti, subvencije, EU, Hrvatska



Authors' data: Hrvoje Šimović, M.Sc., University of Zagreb, Faculty of Economics & Business Zagreb, Zagreb, hsimovic@efzg.hr

1. Uvod

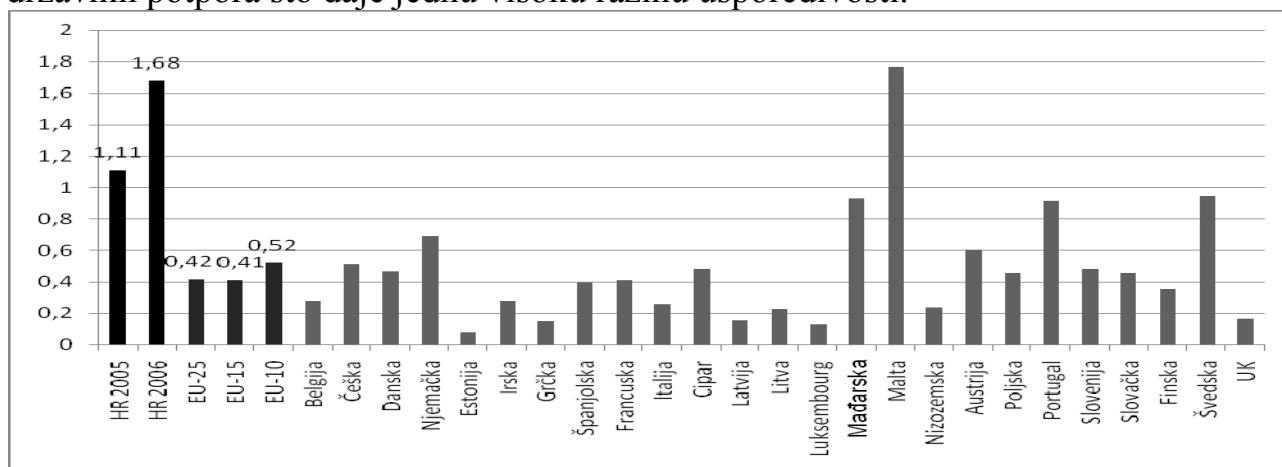
Državne potpore odnose se na mjere i instrumente državne intervencije sve u cilju poticanja gospodarske aktivnosti i izgradnje konkurentnosti, odnosno smatra ih se instrumentima industrijske politike. Ono što se želi radom pokazati da najznačajnije instrumente državnih potpora čine fiskalni instrumenti, te problemi vezani uz veličinu i strukturu državnih potpora u Hrvatskoj leže upravo u toj fiskalnoj sferi.

Dosadašnja istraživanja u Hrvatskoj su rijetka, te postoji svega nekoliko radova te određene službene publikacije (Kesner-Škreb, et al., 2003; Jović & Kesner-Škreb, 2006; AZTN, 2007). Dosadašnja istraživanja uglavnom ukazuju na neprimjerenu veličinu i strukturu, te selektivni karakter koji se odnosi na potpore uglavnom brodogradnji. Posljednjih godina, otkad su preko Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZNT) dostupni podaci, po pitanju strukture i veličine pozitivne promjene se nisu dogodile. Ono što je pozitivno jest da je konačno institucionalni i zakonodavni okvir za praćenje i provedbu potpora donesen i u velikoj mjeri zaživio.

Metodologija u radu obuhvaća analizu dostupnih statističkih podataka. Visoka razina usporedivosti je omogućena pošto EU točno i precizno propisuje uvjete izvještavanja o državnim potporama (tzv. Scoreboard) koji primjenjuje i AZNT u Hrvatskoj. Kao što je uobičajena praksa kod usporedbe državnih potpora, usporediti će se veličina i struktura državnih potpora bez poljoprivrede i ribarstva između EU i Hrvatske. Indukcijom dobivenih rezultata bi se potvrdila hipoteza da glavna problema kod državnih potpora u Hrvatskoj leži u fiskalnoj sferi, odnosno da se problem strukture i veličine najprije treba riješiti smanjenjem proračunskih subvencija.

2. Veličina državnih potpora u EU i Hrvatskoj

Radi očuvanja slobodne tržišne konkurencije i što manjeg negativnog utjecaja države, EU uspostavila je visoku razinu usklađenosti politika državnih potpora. Nadalje, EU nameće obvezu zemljama članicama da precizno izvješćuju o veličini i strukturi državnih potpora što daje jednu visoku razinu usporedivosti.



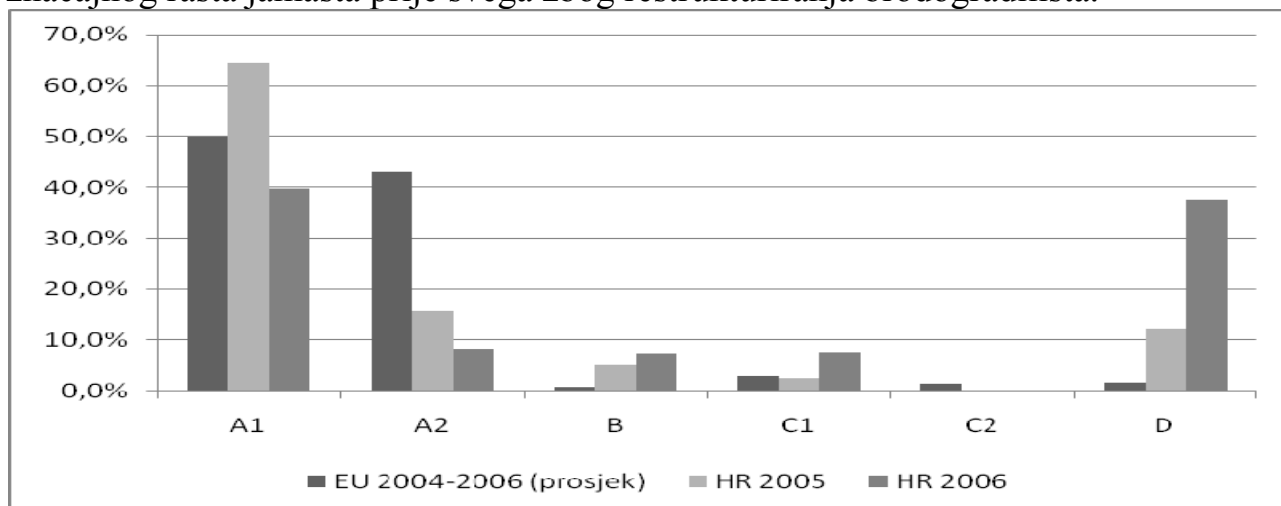
Slika 1. Veličina državnih potpora u 2006. (bez poljoprivrede i ribarstva, u % BDP-a)

Na Slici 1. je prikazana veličina državnih potpora u EU i Hrvatskoj u 2006. (European Commission, 2008; AZTN, 2007). Iz slike je jasno vidljivo kako je u

Hrvatskoj nužna reforma i smanjivanje iznosa državnih potpora. Državne potpore na razini EU-25 iznose 0,42% BDP-a, dok su one u Hrvatskoj iznose 1,68% BDP-a. Ako uzmemo u obzir da su u Hrvatskoj u 2006 godini izdana visoka jamstva i potpore brodogradnji, te kao referentnu veličinu uzmemo 2005 godinu, opet je udio od 1,11% BDP-a znatno veći od EU što jasno ukazuje na nužnost smanjenja državnih potpora.

3. Struktura državnih potpora u EU i Hrvatskoj

Ono po čemu je Hrvatska najbližnja EU jest u strukturi državnih potpora prema instrumentima državnih potpora. U Hrvatskoj, kao i u EU, najviše se koriste fiskalni instrumenti, prije svega proračunske subvencije (vidi Sliku 2.; Nap.: A1-subvencije; A2-porezna izuzeća, B-udjeli u vlasničkom kapitalu; C1-povoljni krediti; C2-porezni dug; D-jamstva; European Commission, 2008; AZTN, 2007). Razlika je što su subvencije u Hrvatskoj često posljedica ad hoc odluka Vlade za dodjelu potpora već spomenutima problematičnim sektorima brodogradnje, željeznica, željezara te drugih velikih poduzeća kojima je potrebno restrukturiranje. Nakon subvencije najvažnija s porezna izuzeća kao drugi značajni instrument u EU. U 2006 godini je došlo do značajnog rasta jamasta prije svega zbog restrukturiranja brodogradilišta.



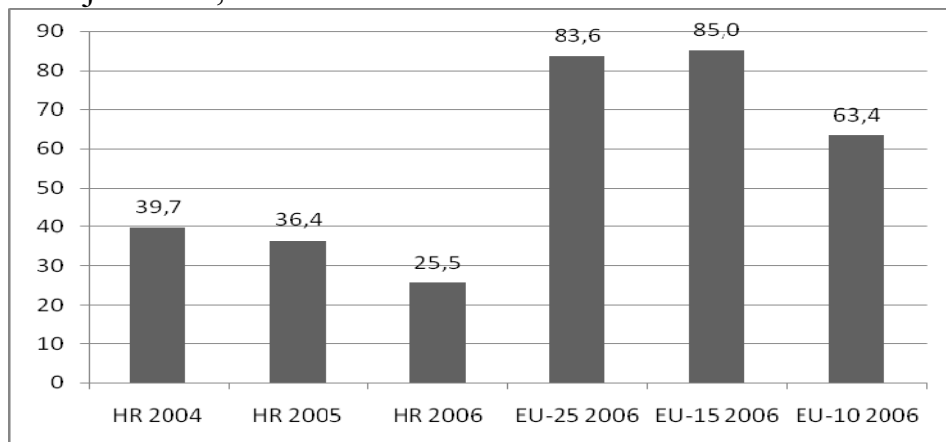
Slika 2. Struktura državnih potpora za industriju i usluge prema instrumentima (u %)

Reformom fiskalnih državnih potpora u Hrvatskoj i ta će se struktura približiti onoj u EU. Iako se moraju značajno smanjiti, subvencije se i dalje ostati najznačajniji instrument. Također, iako se u apsolutnom iznosu ne bi trebali mijenjati, za očekivati je da će se povećati relativni udio poreznih izuzeća kao posljedica smanjenja opće razine potpora prije svega u segmentima subvencija i jamstava.

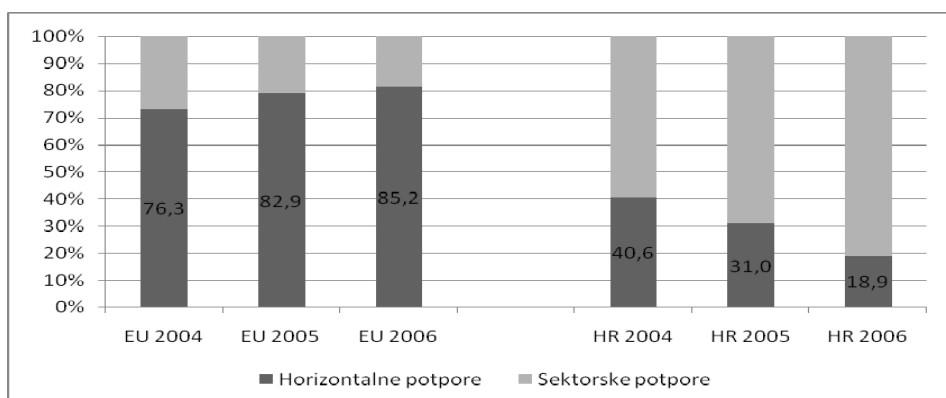
Osim što su fiskalne potpore u Hrvatskoj prevelike, problem leži i u njihovoj strukturi. Većina potpora se dodjeljuje ad hoc i to isključivo sektorski usmjereno u problematične sektore kao što su brodogradnja, željezare i promet (željeznice). Cilj reforme je prije svega prihvaćanje pravila i prakse državnih potpora koje nalaže EU, a to je manje ali kvalitetnije potpore koje su horizontalno usmjerene.

Na Slici 3. prikazan je udio horizontalnih potpora u ukupnih potporama (European Commission, 2008 ; AZTN, 2007). Kako s aspekta visine, tako i sa aspekta udjela horizontalnih potpora u ukupnih potporama Hrvatska zaostaje za EU. Na razini EU

horizontalne potpore čine više od 83% ukupnih potpora bez poljoprivrede i ribarstva, dok je taj udio u Hrvatskoj u istoj godini iznosio 36,4%. U 2006 godini taj se udio zbog već spomenutih razloga (izdavanje jamstava za sanaciju brodogradilišta) dodano smanjio na 25,5%.



Slika 3. Udio horizontalnih potpora u ukupnim potporama (u %)



Slika 4. Struktura državnih potpora za industriju i usluge prema namjeni 2004-2006

U usporedbi strukture državnih potpora s EU za pojedine sektore kao industrija i usluge, stvari također ne izgledaju dobro. Na Slici 4. se jasno vidi kako u EU prevladavaju horizontalne potpore koje čine više od 85% potpora za industriju i usluge, te je primjetan konstantan trend rasta udjela horizontalnih potpora (European Commission, 2008; AZTN 2007). U Hrvatskoj u istom razdoblju je situacija obrnuta. Udio horizontalnih potpora u ukupnim potporama za industriju i usluge čini manje od 20%, s time da posljednje promatrane tri godine taj udio pada.

4. Osvrt na tranziciju

Svako tranzicijska zemlja je patila od centralizirane i neefikasne industrijske politike, te se pristup politici državnih potpora nije slagao s onim u EU. Ideja implicitne industrijske politike zapakirana u mjere tehnološke, konkurentske i regionalne politike te upotreba jakog horizontalnog pristupa nije bila prihvaćena od strane tada većine donositelja odluka u tim zemljama (Török, 2007).

Hrvatska je u završetku procesa tranzicije i velike sličnosti mogu se pronaći u procesima koje su zahvatile ostale tranzicijske zemlje. Prije svega te sličnosti se očituju u socijalističkom nasljeđu u kojemu je država imala (pre)veliku ulogu u

gospodarstvu. Nadalje, Hrvatska je u 90-tima također provodila tzv. defenzivno unutar sektorsko restrukturiranje, odnosno (uglavnom neuspješno) restrukturirala pojedine sektore, zatim poticala se domaća potrošnja i direktne strane investicije kao glavni čimbenici rasta. S druge strane izostala je ozbiljnija podrška modernizaciji domaće tehnologije i poticanju domaćih inovacijskih kapaciteta (Švarc, 2006). Sve je to i paralelno utjecalo da se fiskalni instrumenti, prije svega subvencije kao jednostavan ali i rigidni instrument, zadrže kao najvažniji oblik potpore.

5. Zaključak

Iz prezentiranih podataka može se zaključiti kako je većina članica EU uskladila politiku državnih potpora te ih usmjerila prema horizontalnim ciljevima. Što se tiče Hrvatske, i dalje se izdvaja značajan dio proračunskih sredstava za potpore. Te su potpore najvećim dijelom usmjerene na nekolicinu sektora gdje itekako dominira brodogradnja. Osim što se ne usmjeravaju horizontalno, potpore se tek u manjem dijelu usmjeravaju na temeljne stupove razvoja i jačanja konkurentnosti kao istraživanje i razvoj, zaštita okoliša, malo i srednje poduzetništvo i sl.

Razlog svih ovih problema je prevelika ovisnost o proračunskih subvencijama. Zbog velikih subvencija, relativni udio poreznih poticaja izgleda mali pa mnogi predlažu uvođenje dodatnih poreznih olakšica. No, upravo se tu krije opasnost. Smanjenje relativnog udjela ukupnih državnih potpora treba počivati na smanjenju selektivnih i prevelikih subvencija i jamstava. To bi automatski značilo i povećanje relativnog udjela poreznih poticaja te bi onda struktura potpora prema instrumentima više ličila onoj u EU.

6. Literatura

AZTN (2007). *Godišnje izvješće o državnim potporama za 2006. godinu*, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Zagreb.

European Commission (2008). Competition State Aid Scoreboard – statistical tables, *Dostupno na*: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html, *Pristup*: 17-02-2008

Jović, I. & Kesner-Škreb, M. (2006). Reforma državnih potpora u Hrvatskoj, U: *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*, Ott, K. (ur.), 227-264, Institut za javne financije, Zagreb, ISBN 953-6047-45-4

Kesner-Škreb, M.; Pleše, I. & Mikić, M., (2003). Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine. *Financijska teorija i praksa*, Vol. 27, No. 3, 287-330, ISSN 1333-9354.

Švarc, J. (2006). Socio-political factors and the failure of innovation policy in Croatia as a country in transition. *Research Policy*, Vol. 35, No. 1, 144–159, ISSN 0048-7333

Török, A. (2007). Industrial Policy in the New Member Countries of the European Union' A Survey of Patterns and Initiatives Since 1990. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 7, No. 3-4, 255-271, ISSN1573-7012