



Sveučilište u Zagrebu
EKONOMSKI FAKULTET
Zagreb - Hrvatska

Trg J. F. Kennedyja 6
10000 Zagreb, Hrvatska
Telefon +385(0)1 238 3333
<http://www.efzg.hr/wps>
wps@efzg.hr

SERIJA ČLANAKA U NASTAJANJU

Članak broj 06-12

Hrvoje Šimović

Utjecaj fiskalnog sustava i fiskalne politike na konkurentnost gospodarstva



SVEUČILIŠTE U
ZAGREBU



Utjecaj fiskalnog sustava i fiskalne politike na konkurentnost gospodarstva

Hrvoje Šimović
hsimovic@efzg.hr

Ekonomski fakultet – Zagreb
Sveučilište u Zagrebu
Trg J. F. Kennedyja 6
10 000 Zagreb, Hrvatska

Sve izneseno u ovom članku u nastajanju stav je autora i ne odražava nužno službena stajališta Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Članak nije podvrgnut uobičajenoj recenziji. Članak je objavljen kako bi se potaknula rasprava o rezultatima istraživanja u tijeku, a u svrhu njegovog poboljšanja prije konačnog objavljivanja.

Copyright 2006 by Hrvoje Šimović

Članak je objavljen u zborniku radova tradicionalnog savjetovanja Hrvatskog društva ekonomista «Ekonomska politika Hrvatske u 2007.», održanog u Opatiji od 15. do 17. studenog 2006. godine

Sva prava pridržana.

Dijelove teksta dopušteno je citirati uz obavezno navođenje izvora.

Sažetak

U radu se analizira uloga fiskalnog sustava i fiskalne politike na konkurentnost gospodarstva. Prvo se uloga države i fiskalnog sustava smješta u kontekst cjelokupne industrijske politike kao osnove ekonomskog rasta i razvoja. Zatim se analiziraju karakteristike i osnovne vrste fiskalnih poticaja za jačanje konkurentnosti. Treći dio govori o stavu i politici Europske unije prema državnim potporama i poreznoj konkurenciji. U četvrtom dijelu se daje pregled fiskalnih poticaja u Hrvatskoj među koje se ubrajaju proračunske subvencije poduzećima, porezni poticaji te ostale države potpore koje neizravno utječu na položaj poduzeća u kontekstu jačanja konkurentnosti.

Ključne riječi

fiskalni sustav i fiskalna politika, konkurentnost, fiskalni poticaji, državne potpore

JEL klasifikacija

H25, H32, L50, 032

1. UVOD

Uloga fiskalnog sustava i fiskalne politike u Europskoj uniji (EU) čiji integracijski segmenti obuhvaćaju monetarnu uniju i jedinstveno tržište djelomično je promijenjena. U današnjim uvjetima potrebno je izgraditi takve fiskalne odnose s kojima bi zemlje članice EU zadržale visok stupanj političke, konstitutivne i ekonomske suverenosti, a s druge strane ne bi ugrozile postojanje jedinstvenog tržišta kojeg bi trebalo biti slobodno i fer. U tom kontekstu, mjere fiskalne politike potrebno je formulirati i uskladiti s pravnom stečevinom EU, a u isto vrijeme da ostvaruju svoje djelovanje za dobrobit hrvatskog gospodarstva.

Osnovni cilj ovog rada jest utvrditi kako i koliko fiskalni sustav i fiskalna politika utječe na izgradnju konkurentnosti. U tu svrhu rad je podijeljen u četiri dijela. U prvom dijelu analizira se uloga države u izgradnji konkurentnosti, te mjesto fiskalnih instrumenata u provođenju strukturne politike. U drugom dijelu daje se pregled najvažnijih fiskalnih poticaja u izgradnji konkurentnosti te opća pravila kojih bi se trebalo pridržavati kako bi se postigla što veća učinkovitost pojedinih poticaja. Treći dio govori o stavu i politici EU prema državnim potporama i poreznoj konkurenciji, dok se četvrti dio odnosi na fiskalne poticaje u Hrvatskoj.

2. ULOGA DRŽAVE I MJESTO FISKALNOG SUSTAVA U IZGRADNJI KONKURENTNOSTI

Konkurentnost je kompleksan pojam koji nije lako definirati. Ukoliko se pojam konkurentnost odnosi na državu, onda se govori o međunarodnoj konkurentnosti. Međunarodna konkurentnost je stanje u kojemu zemlja može, u uvjetima slobodnog i fer tržišta, proizvesti robu i usluge koji zadovoljavaju zahtjeve svjetskog tržišta, istodobno održavajući ili povećavajući realni dohodak svojih građana.¹

Međunarodna konkurentnost zemlje ne može se poistovjetiti s konkurentnosti pojedine njene industrije ili sektora. Iako se u biti radi u istoj stvari, odnosno o nekom aspektu dobra ili usluge koji ponuđaču (zemlji, poduzeću) tog dobra ili usluge daje tržišnu prednost nad njegovim konkurentima, neko poduzeće u nacionalnom vlasništvu može biti konkurentno na svjetskom tržištu a da bitno ne utječe na povećanje nacionalne konkurentnosti. To se događa kod multinacionalnih kompanija koje veći dio svojih konkurentskih prednosti ostvaruju u inozemstvu. Zato nije bitno toliko ulagati u domaća poduzeća koliko je bitno utjecati na domaću proizvodnju novih tehnološki naprednih i profitabilnih proizvoda. Jedan od najlakših i najučinkovitijih načina postizanja tog cilja jest ohrabrivanje stranih kompanija da ulažu u domaću proizvodnju (Jurčić, 1999: 60-61).

Poticanje stranih investitora za ulaganjem u domaću proizvodnju manji je segment podizanja nacionalne konkurentnosti. Nužni uvjet za ostvarivanje efikasnosti jest da struktura proizvodnje odgovara strukturi potražnje. Utjecaj na intersektorsku strukturu i konkurentnost gospodarstva država provodi pomoću strukturne politike.² Strukturna politika uključuje niz mjera kao što su: (1) pomoć zalazećoj industriji, (2) istraživanje i razvoj, (3) podrška ključnoj industriji, (4) investicije u razvoj novih industrija, (5) koordinacija postojećih politika i (6) promocija izvoza (Jurčić, 1999). Ovim mjerama, osim prilagođavanja na strukturne promjene (tzv. intervencionizam prilagođavanja), strukturna politika želi samo «reagirati» na promjene nego i biti «kreativna» (tzv. intervencionizam formiranja) (Jurković, Jašić, 1978: 141). U Tablici 1. dan je pregled različitih stupnjeva državne intervencije i načina na koji utječu u izgradnji konkurentnosti.

¹ Definicija preuzeta iz Jurčić (1999). U istom izvoru vidi detaljnije objašnjenje definicije posebno oko termina slobodna i fer tržišta.

² Uz pojam strukturna politika, koristi se još i pojam industrijska politika.

Tablica 1. Različiti stupnjevi državne intervencije u industriji

1. Pasivno i negativno	Kontrola, restrikcije, penalizacije dominantnih pozicija, regulacija monopola (competition policy)
2. Pasivno ali pozitivno	Stvaranje povoljnog ekonomskog okruženja (Stupanj 1+ fiskalne, financijske i pravne mjere, deregulacija). Također i monetarna politika.
3. Aktivna ali negativna	Sektorske politike i trgovinske politike (obrambene) (s rastućim barijerama) kako bi obuzdale prijetnje novih rastućih ekonomija.
4. Aktivna i pozitivna	Koordinacija nacionalnih ekonomskih politika. Država kao ponuđač kapitala. Odabir najbolje politike.
5. Aktivna, pozitivna i izravno uključena	Država kao poduzetnik i inovator.

Izvor: Jacobson & Andréosso-O'Callaghan (1996: 276).

Uloga države tako postaje drugačija. Državni intervencionizam Keynesovog tipa bio je izraz cikličkih kretanja, dok je intervencionizam u suvremenim uvjetima vezan uz čimbenike koji određuju razvoj na dugi rok, a ciljevi kojima se teži su mnogo kompleksniji. Državna intervencija je sve manje ad hoc karaktera, a sve više ima strukturalne značajke.

Osim prethodno spomenutim mjera koje utječu na sektorsku strukturu, bitan čimbenik izgradnje konkurentnosti čine i mjere strukturne politike u oblasti ljudskog faktora, te mjere regionalne strukturne politike. Primarni cilj strukturne politike u oblasti ljudskog faktora jest podizanje stupnja obrazovanja s čitavim spektrom učinaka na gospodarski razvoj. Područje regionalne strukture politike usko je vezano uz intersektorsku strukturnu politiku i politiku u području ljudskog faktora, a osnovni cilj regionalne strukturne politike je smanjivanje razlika u stupnju razvoja pojedinih regija. U Tablici 2. je dan pregled instrumentarija strukturne politike u spomenuta tri područja.

U području intersektorske strukturne politike najčešće se koriste instrumenti kao subvencije, posebne financijske pomoći, porezne olakšice, posebni otpisi, kreditne olakšice, garancije i dr. Jedan od temeljnih instrumenta u ovom slučaju su javni rashodi. Oni prije svega trebaju dati impulse razvoju grana i sektora što se nalaze izvan utjecaja općeg gospodarskog razvoja.³

Prethodno je spomenuto da je jedan od najlakših i najučinkovitijih načina izgradnje konkurentnosti ohrabrivanje stranih kompanija da ulažu u domaću proizvodnju. To se ostvaruje jest poticajima investicijama, inovacijama i drugim sinonimima za povećanje konkurentnosti. Osim zakonske i logističke pomoći, većina ovih poticaja je financijskog karaktera što znači da od države iziskuje davanje financijske potpore, ili obrnuto, odricanje od budućih prihoda kroz npr. smanjenje poreza. To su većinom mjere unutar fiskalnog sustava. No, osim instrumenta javnih rashoda (transferi) i javnih prihoda (porene stope, porezne olakšice itd.) fiskalni sustav djeluje kroz svoj pravni segment (porezno pravo) te makroekonomski segment koji uključuje pitanje fiskalne konsolidacije (javni dug i deficit).⁴ Tablice 1 i 2 nude dobar uvid u instrumente strukturne politike, te se u njima posebno ističu mjere u oblasti fiskalnog sustava. Sukladno tome, uloga fiskalnog sustava i fiskalne politike jest pozitivna ali pasivna, odnosno u njome se povoljno utječe na stvaranje povoljnog ekonomskog okruženja.

³ Te grane i sektore treba prilagoditi općem kretanju realnog dohotka, što će reći da s vremenom treba smanjivati iznos transfernih plaćanja. Postepeno smanjivanje potreba za pojedinim oblicima financijske pomoći može se koristiti kao pokazatelj efikasnosti strukturne politike (Jurković i Jašić, 1978: 143-145).

⁴ O ovim pitanjima vidi više: Jurković (1991) i Kraft i Stučka (2002).

Tablica 2. Pregled instrumenata strukturne politike prema područjima

<i>Instrumenti</i>	<i>Područje</i>	<i>Ljudski faktor</i>	<i>Regionalna struktura</i>	<i>Sektorska struktura</i>
1. Povećanje transparentnosti tržišta		Statistika tržišta radne snage. Prognoze o tržištu radne snage	Regionalno statistička. Regionalne prognoze	Statistika pojedinih grana. Prognoze za pojedine grane
2. Savjetovanja		Savjetovanje za izbor zvanja. Posredovanje rada.	Regionalno savjetovanje poduzeća	Savjetovanje poduzeća u okviru unapređenja poslovanja
3. Istraživanje i razvoj		Istraživanje tržišta radne snage i obrazovanja	Regionalno istraživanje	Unapređenje istraživanja u pojedinim granama i istraživanja svrhe državnih oglednih poduzeća
4. Pravni propisi		Opće i stručno obavezno obrazovanje	Urbanistički plan. Podjela na zone	Pravni propisi i konkurencija. Porezno pravo. Obaveza obrazovanja
5. Financijska pomoć		Pomoć kod obrazovanja. Stipendije. Pomoć putnicima do radnog mjesta. Pomoć kod preseljenja. Pomoć za prekvalifikaciju	Početna pomoć za naseljenje novih područja. Financijska pomoć vezana za projekte.	Pomoć za racionalizaciju različitih vrsta.
6. Investicije u infrastrukturu (u užem smislu)		Izgradnja u području obrazovanja i zdravstva.	Investicije za unapređenje sposobnosti integracije i privlačnosti regije	Proizvodnja infrastrukturnih dobara potrebnih za rast
7. Akcijski programi		Dugoročni programi u obrazovanju i Zdravstvu	Regionalni akcijski programi.	Sektorski akcijski programi.
8. Mjere u odnosu na ostali svijet		Uvoz radne snage iz inozemstva	Regionalno planiranje koje prelazi granice regije	Zaštita od strane konkurencije, unapređenje izvoza

Izvor: Jurković i Jašić (1978: 127-128).

U izgradnji konkurentnosti uloga fiskalnog sustava i fiskalne politike je važna ali nije presudna. Na izgradnju konkurentne strukture najučinkovitije se postiže industrijskom ili strukturnom politikom. Mjerama fiskalne politike moguće je pospješiti konkurentnost pojedine industrije ali i cjelokupnog gospodarstva. Da fiskalni sustav i fiskalna politika nije zanemariva u izgradnji konkurentnosti govori stav EU o državnim potporama poduzećima, te o sve jačoj inicijativi za sprečavanje štetne porezne konkurencije.⁵ U tom kontekstu, fiskalni sustav i fiskalna politika trebaju služiti kao instrument cjelokupne strukturne politike sve u cilju izgradnje konkurentnosti.

⁵ EU je jedina regionalna grupacija koja izravno kontrolira politiku državnih potpora svojih zemalja članica. Također, zbog rastuće pojave štetne porezne konkurencije EU se intenzivnije uključila u harmonizaciju oporezivanja dobiti i dohotka. Više o ovim pitanjima kasnije u tekstu.

3. FISKALNI POTICAJI

Fiskalni poticaji za izgradnju konkurentnosti uglavnom se prepoznaju kao poticaji za privlačenje investicija, inovacija te izvoza (tzv. tri «i»). Uz svijetu se koristi veliki broj različitih poticaja koji mogu imati i različiti učinak na izgradnju konkurentnosti. Postoji nekoliko općih pitanja vezanih uz poticaje koje je bitno razmotriti kako bi se utvrdila učinkovitost pojedinih poticaja.

Prvo takvo pitanje je dali su fiskalni poticaji posljedica diskrecijskih mjera nositelja fiskalne politike ili djeluju kao ugrađeni, odnosno tzv. automatski instrumenti. Diskrecijski poticaji su ad hoc intervencije nositelja fiskalne politike kojima oni intervencijama na strani javnih prihoda i/ili javnih rashoda utječu na gospodarska kretanja. Učinci ugrađenih instrumenata su pak endogenog karaktera te se njihovo ostvarivanje postiže bez ikakve intervencije nositelja ekonomske politike.⁶ Ugrađeni poticaji dostupni su svakom ekonomskom subjektu ukoliko zadovolji određene objektivne kriterije kao npr. veličina i vrsta investicije, lokacija investicije i tvrtke, profitabilnost projekta itd. Općenito se prednost daje ugrađenim poticajima jer smanjuju nesigurnost vezanu uz investicije, smanjuje se vrijeme planiranja investicije, smanjuje se mogućnost korupcije i favoriziranja manje učinkovitih projekata, te smanjuje se trošak administracije. Ipak administracija je u praksi neizbježna. Ona je nužna kako bi se utvrdili kriteriji za odabir najboljih projekata, te općenito kako bi funkcionirala provedba tih mjera. Na kraju se zapravo može govoriti o više ili manje diskrecijskim, odnosno ugrađenim poticajima.

Druga bitno pitanje jest utvrditi distinkciju između privremenih i stalnih fiskalnih poticaja. U slučaju privremenih poticaja, koji traju samo određeni period vremena, primarni učinak bi mogla biti promjena vremena kada bi određeni ekonomski subjekt krenuo u investiciju umjesto promjene u dioničkom kapitalu. S druge strane, privremeni poticaji mogu pozitivno utjecati na budući uspjeh određenog poduzeća posebno u uvjetima diskriminacijskog odnosa i nesavršenosti tržišta kapitala prema malim i novoosnovanim tvrtkama (Boadway, Shah, 1995).

Treće bitno pitanje jest da li su fiskalni poticaji opći ili selektivni. Slično kao i kod ugrađenih poticaja, selektivni poticaji postoje u slučaju postavljanja određenih kriterija koji mogu biti sektorski, vlasnički ili lokacijski. Prema metodologiji EU opći poticaju su zapravo *horizontalne potpore* koje su namijenjene svim poduzećima, a ne izabranim sektorima i regijama. S druge strane selektivnim potporama se smatraju *sektorske potpore* i *regionalne potpore*. Sektorske potpore se dodjeljuju samo nekim poduzećima i one mnogo više iskrivljuju konkurenciju i uglavnom im je cilj ispravljanje tržišnih neuspjeha. One u pravilu samo odgađaju strukturalne prilagodbe koje je nužno provesti u sektorima čije poslovanje obilježavaju tržišni neuspjesi. Zato te potpore mogu biti korisne samo ako su privremene. Regionalne potpore se u pravilu koriste kako bi se izbjegla koncentracija proizvodnje i kako bi se potpomogao ekonomski razvoj manje razvijenih regija. One se općenito smatraju manje lošima od sektorskih. Bez obzira ne odnos EU spram selektivnim poticajima, posljednjih godina mnoga istraživanja dovode u pitanje ukupnu učinkovitost selektivnih potpora (Besley & Seabright, 1999; Wrent, 2005).

Posljednje pitanje na koje treba obratiti pozornost jest koliko je tržište kapitala otvoreno ostatku svijeta kako bi kapital mogao slobodno ulaziti i izlaziti iz zemlje. Tranzicijske zemlje kao Hrvatska uvelike ovise o uvozu stranog kapitala, odnosno stranih investicija. Tako će porezni tretman kapitala u tranzicijskim zemljama kao uvoznicama kapitala bitno utjecati na investicije stranih tvrtki. S druge strane, strane tvrtke često su suočene s poreznom obvezom u svojim matičnim zemljama pa imaju priliku ulagati u alternativne lokacije. S time, interakcija poreznih sustava tih dviju zemalja bitna je odrednica učinkovitosti određenog investicijskog poticaja. Primjerice, u sustavu odbitka poreza plaćenog u inozemstvu (*engl. tax credit*), kada strani investitor svoju poreznu obvezu u matičnoj zemlji umanjuje za iznos plaćenog poreza u zemlji investiranja, matična zemlja stranog investitora može za iznos fiskalnog poticaja zemlje investiranja umanjiti porezni odbitak. U tom slučaju takvi poticaji ne bi imali nikakvog utjecaja na izgradnju konkurentnosti određene tranzicijske zemlje.⁷

⁶ Više o diskrecijskim i ugrađenim mjerama, odnosno o metodama primjene fiskalne politike vidi Jurković (2002), str. 233-235.

⁷ Postoje i mnoga druga pitanja koja je potrebno razmotriti da bi se utvrdila učinkovitost pojedinih fiskalnih poticaja kao na primjer tretman poreznog gubitka, oporezivanje dividendi itd. Vidi više: Shah (1995).

Postoji širok spektar instrumenata unutar fiskalnog kojim se može utjecati na izgradnju konkurentnosti. Poticaji mogu biti u obliku potpora, subvencija, beskamatnih zajmova i često se koriste zajedno s poreznim potporama. U nastavku teksta analizirati će se najvažniji oblici fiskalnih poticaja za izgradnju konkurentnosti.

Prvi takav instrument, odnosno fiskalni poticaj jest korištenje *povlaštenih poreznih stopa*. Povlaštene porezne stope su najjednostavniji ali ujedno i najsigurniji instrument jer visina poticaja ne varira s visinom investicije. Također, učinkovitost ovog instrumenta minimalna je u slučajevima niskih graničnih poreznih stopa. Povlaštene porezne stope obično se koriste kod poduzeća koja tek započinju s radom, te može postojati distinkcija za pojedine sektore i geografska područja tvrtkama (Boadway, Shah, 1995). Krajnji primjer je tzv. porezni praznik (*engl. tax holiday*) koji predviđa razdoblje izuzeća od plaćanja poreza na dobit/dohodak (Ott, Arbutina, 1999).

Drugi važan instrument jest metoda subvencioniranja kapitalne imovine kroz odbitak poreza po osnovi ulaganja (*engl. investment tax credit*). U ovom slučaju odbitak je odobren na osnovu dijela investicijskih troškova, koji utječe tako da povećava dobit nakon oporezivanja jer odbitak od poreza smanjuje poreznu obvezu za iznos troška.

Paralelno s odbitkom poreza po osnovi ulaganja, na sličan način djeluju olakšice po osnovi ulaganja (*engl. investment allowances*). To je olakšica s obzirom na imovinu koja udovoljava određenim kriterijima, a koja se može amortizirati. Olakšicom se dodaje određeni postotak početnim troškovima imovine do punog otpisa amortizacije. Time iznos olakšice, odnosno odbitka po osnovi amortizacije iznosi više od 100% početne cijene imovine. Ova olakšica se obično odobrava u godini kupnje imovine ili što je prije moguće nakon toga (Ott, Arbutina, 1999).

Slijedeći važan instrument koji je potrebno u ovom kontekstu spomenuti jesu državne, odnosno proračunske potpore. Proračunska potpora znači gubitak proračunskih prihoda i financijska korist za primatelja. Prema metodologiji EU državne potpore se mogu podijeliti na (European Commission, 2006):

- a) *Subvencije i porezna izuzeća*. Ova skupina se dijeli u dvije podskupine ovisno da li se radi o prihodnoj strani (porezi i doprinosi)⁸ ili rashodnoj strani proračuna (subvencije). Osim već prethodno navedenih poreznih poticaja, u ovu skupinu se ubrajaju subvencije, smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje, prodaja imovine ispod tržišnih cijena itd.
- b) *Udjeli u vlasničkom kapitalu*. Kao i kod drugih poticaja, kod udjela u vlasničkom kapitalu bitno je utvrditi je li financijski transfer stvarna pomoć ili oblik sudjelovanja javnog sektora u tržišnim aktivnostima uz normalne tržišne uvjete. U ovu skupinu potpora se ubrajaju investicije u neprofitna poduzeća, pretvaranje državnih potraživanja u vlasnički udjel, prodaja državnog vlasništva uz povoljnije uvjete itd.
- c) *Povoljni krediti i porezni dug*. Povoljni krediti su oni koje država izravno ili preko svojih agencija dodjeljuje poduzećima uz povoljnije uvjete. Povoljni krediti se obično daju poduzećima koja ne bi mogla dobiti kredit po regularnim tržišnim uvjetima, a za koja se očekuje da će u bližoj budućnosti mogla «stati na noge» i poslovati u normalnim tržišnim uvjetima. S druge strane, porezni dug je pružanje mogućnosti pojedinim poduzećima da svoje porezne obveze podmiruju izvan zakonski predviđenog roka čime se takva poduzeća stavljaju u povoljniji položaj.
- d) *Jamstva*. Jamstva su posljednja skupina državnih poticaja prema metodologiji EU. Ona obuhvaćaju državna jamstva za osiguranje od (ne)komercijalnih rizika u nominalnom iznosu. Pomoću njih određena poduzeća dobivaju kredite uz povoljnije uvjete od onih na financijskim tržištima. Jamstva nisu izravna novčana pomoć, ali čine potencijalni trošak odnosno javni dug.

Postoji još niz instrumenata izvan izravnog obuhvata fiskalnog sustava koji na sličan način djeluju kao poticaj izgradnji konkurentnosti. Određenim vrstama (investicijskih) troškova može se omogućiti brzi otpis najčešće kroz amortizaciju, odnosno u prvoj godini je moguće amortizirati 50-100% ulaganja. Nadalje, vlada može davati razni financijske potpore u obliku novčanih potpora koje nisu prethodno nabrojane, odnosno nisu navedene u metodologiji EU. Takva pomoć može se pružiti i putem investicijskog fonda,

⁸ Najvažniji oblici poreznih mjera koji prema metodologiji EU spadaju u državne potpore već su navedeni u prethodnom dijelu teksta.

zatim jeftinih kredita. Obično ovakve vrste pomoći povlače sa sobom mnoge prateće obveze i pravila. Iako većina poticaja za izgradnju konkurentnosti podrazumijeva poticaje za investicije, moguće je u tu skupinu svrstati i poticaje zapošljavanju, zatim poticaje i razne odredbe pri transferu tehnologije.

4. POREZNA KONKURENCIJA I DRŽAVNE POTPORE U EUROPSKOJ UNIJI

Kao što je prethodno spomenuto, država kroz fiskalni sustav i fiskalnu politiku raznim mjerama na strani javnih prihoda i javnih rashoda može utjecati na izgradnju konkurentnosti, posebno u kontekstu strukturne politike. Da pojedine mjere fiskalne politike imaju svojevrstan učinak pokazuje aktiviranje Europske unije i njenih institucija oko pojave kao što je porezna konkurencija. Za sprečavanje takve jedne pojave Europska unija nastoji utjecati na formuliranje raznih poreznih mjera te posebno državnih potpora.

Porezna konkurencija u EU je jedna pojava nastala upravo iz namjere da se putem raznim fiskalnih mjera snizi efektivno porezno opterećenje sve u cilju privlačenja kapitala i povećanja konkurentnosti. Takvu strategiju su koristile mnoge srednje i istočne europske zemlje pa je u «starim» zemljama članicama EU uvriježen naziv «štetna» ili «nelojalna» porezna konkurencija.

Štetna porezna konkurencija posebno se ogleda u području oporezivanja poduzeća. Porezna konkurencija nije samo problem u EU. U procesu globalizacije porezna konkurencija se može promatrati kao međunarodno pitanje koje utječe na društveno-ekonomske tokove u cijelom svijetu. Model koji se u EU koristi za borbu protiv štetne porezne konkurencije uobličjen je u dokumentu *Kodeks ponašanja pri oporezivanju poduzeća* (engl. Code of Conduct for Business Taxation) (European Council, 1998). Kodeks je dokument kojim se zemlje članice EU obvezuju da neće prihvaćati nove sustave oporezivanja koji bi među njima uzrokovali štetnu poreznu konkurenciju. Tim se dokumentom također zemlje članice EU obvezuju da postupno uklanjaju stare, odnosno postojeće, sustave koji u sebi sadrže razne oblike poreznih poticaja i drugih instrumenata koji uzrokuju poreznu utakmicu među zemljama članicama EU. Kodeks je usmjeren prvenstveno na oporezivanje dobiti, ali i na druge mjere kao razne olakšice i državne potpore koje bitno snižavaju efektivnu poreznu stopu.⁹

Osim što tretira poreznu mjeru, Kodeks se u svom paragrafu J proširuje na stranu proračunskih ili državnih potpora. Prema definiciji EU, točnije članku 87. (1) Ugovora o osnivanju Europske zajednice, «niti jedna potpora koju odobrava neka država članica ili se odobrava putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja time što određena poduzeća ili proizvodnju određenih roba stavlja u povoljniji položaj, nije u skladu sa zajedničkim tržištem ukoliko utječe na trgovinsku razmjenu između država članica».

Okvir unutar kojeg EU neće reagirati, odnosno neće se negativno postaviti prema državnoj intervenciji biti će onda kada fiskalni poticaji spadaju u opće mjere ekonomske politike. Iako je teško točno razlikovati granicu između fiskalnih poticaja i općih mjera ekonomske politike, to su mjere kada (Kesner-Škreb *et al.*, 2003):

- nije određena specifična regija, sektor ili kategorija,
- ako je mjera određena na temelju objektivnih kriterija, a ne na temelju diskrecijske odluke države,
- ako mjera nije ograničena po trajanju niti su za nju predviđena namjenska proračunska sredstva.

Samim time što postoji zainteresiranost EU u rješavanju ovih problema može se zaključiti kako fiskalni sustav ima značajan utjecaj u izgradnji konkurentnosti. Iako je okvir djelovanja fiskalnog sustava već postavljen brojnim smjernicama o harmonizaciji pojedinih poreznih oblika te spomenutom politikom prema državnim potporama, veliki izbor mjera ostavlja mogućnost djelovanja u cilju izgradnje konkurentnosti. Postavlja se pitanje koliko su neke od navedenih mjera «štetne» za Hrvatsku, a koliko za EU. Mnogi od navedenih fiskalnih poticaja su «štetni» za EU, ali mogu biti korisni hrvatskom gospodarstvu dok Hrvatska ne postane punopravna članica EU. Prema tome, problem «štetne» porezne konkurencije ne bi trebao biti primaran u vođenju učinkovite fiskalne politike u

⁹ Protiv štetne porezne konkurencije postoji nekoliko inicijativa na globalnoj razini. Najpoznatiji modeli borbe protiv takvih pojava su model Organizacije za ekonomsku suradnju razvoj (OECD). Model OECD-a je šireg karaktera i obuhvaća i zemlje koje nisu članice te organizacije, te se može reći da je model OECD-a poslužio kao predložak, odnosno temelj razvijanja europskog modela borbe protiv štetne porezne konkurencije. Više o samoj poreznoj konkurenciji u EU vidi: Šimović, J. i Šimović, H. (2006: 226-237).

Hrvatskoj. Važno je imati na umu da aktualne mjere fiskalne politike budu u skladu s cjelokupnom strukturnom, odnosno industrijskom politikom.

5. FISKALNI POTICAJI U HRVATSKOJ

Fiskalni poticaji samo su uži segment ukupne aktivnosti države u izgradnji konkurentnosti koje se prema metodologiji Europske unije nazivaju državne potpore. Kvantifikacija i jednog i drugog segmenta državne aktivnosti je komplicirana jer ne postoje sistematizirani podaci o tome. Također, pojedine poticaji su u nadležnosti različitih institucija što ponovo otežava sistematizaciju poticaja za izgradnju konkurentnosti. U određenju sadržaja fiskalnih poticaja u Hrvatskoj, fiskalnim poticajima u užem smislu se smatraju porezni poticaji i izravne proračunske subvencije. Međutim, u nastavku ovog rada će se obuhvatiti i pregled ostalih državnih potpora koje su također neizravno vezane uz fiskus, posebno uz fondovsko financiranje (regionalnog) razvoja i fiskalnu decentralizaciju.

5.1. Porezni poticaji

Najčešći i najlakši instrument izgradnje konkurentnosti u oblasti fiskalnog sustav su porezni poticaji. Najvažniji porezni oblik u tom segmentu jest porez na dobit s njemu povezanim zakonima u kojima su sadržani poticaji vezani uz oporezivanje dobiti. U analizi će se obuhvatiti određeni poticaji u obuhvatu i porezom na dodanu vrijednost i porezom na dohodak.

Zakonom o porezu na dobit iz 2004. godine (NN 177/04) sadržani su porezni poticaji koji tretiraju pitanje regionalnog razvoja, investicija i zapošljavanja. Najvažniji dio tog Zakona odnosi se na područja od posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja, Grad Vukovar te slobodne zone. Zbog nužnosti prilagodbe porezno-pravnih propisa pravnoj stečevini Europske unije, članci koji se odnose na porezne povlastice i poticaje izbrisani su iz Zakona o porezu na dobit te prebačeni u njima pripadajuće zakone: Zakon o područjima od posebne državne skrbi (NN 44/96, 90/05), Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01, 90/05), Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02 do 90/05) i Zakon o slobodnim zonama (NN 44/96, 92/05).

U slučaju zadovoljavanja zakonskih uvjeta, moguće je primijeniti *snižene stope* poreza na dobit u područjima posebne državne skrbi, Grada Vukovara te na brdsko-planinskim područjima. U sva tri slučaja sniženu poreznu stopu moguće je primijeniti ukoliko tvrtka zapošljava više od pet zaposlenika na neodređeno vrijeme, pri čemu više od 50% zaposlenika ima prebivalište i boravište u području na koje se odnosi olakšica.

Slični tretman postoji za slobodne zone, ali ukoliko je ulaganje veće od milijun kuna u godini ulaganja i idućih pet godina poslovanja u zoni oslobođen je od plaćanja poreza na dobit, ali najviše do visine uložених sredstava. Nadalje, za obavljanje djelatnosti u slobodnim zonama na području Vukovarsko-srijemske županije ne plaća se porez na dobit deset godina od početka primjene ovoga Zakona.

Članak 26. Zakona o porezu na dobit (NN 177/04) izravno se odnosi na poticaje ulaganjima koji su sadržani i u članku 6. Zakona o poticanju ulaganjima (NN 73/00). Ovisno o visini ulaganja, povlaštene stope poreza na dobit su se snizile paralelno s brojem osoba koje tvrtka ima obvezu zaposliti da bi ostvarila pravo na olakšicu. Vrijeme korištenja povlaštene stope je 10 godina od početka ulaganja. U Tablici 3. prikazani su porezni poticaji ulaganjima.

Tablica 3. Porezne poticaji za ulaganja

<i>Minimalni iznos ulaganja u mil. HRK</i>	<i>Povlaštena stopa poreza na dobit</i>	<i>Obveza zapošljavanja (najmanje zaposlenika)</i>
4	10%	10
10	7%	30
20	3%	50
60	0%	75

Izvor: Zakon o porezu na dohodak, članak 26. (NN 177/04)

Ovaj članak Zakona poreza na dobit se od 1.1.2007. više neće primjenjivati (vidi NN 57/06), odnosno briše se iz postojećeg Zakona o porezu na dobit, sve zbog prilagodbe pravnoj stečevini Europske unije. Navedeni Zakon o poticanju ulaganjima i dalje je na snazi. Brisanjem poticaja iz Zakona o porezu na dobit očekuje se da će se sukladno tome urediti porezni dio Zakona o poticanju ulaganja jer bi nače taj zakon bio besmislen. Prema tome, novi Zakon o poticanju ulaganja trebao bi biti donijet do kraja 2006. godine.

Osim prethodno spomenutih poticaja, Zakon o porezu na dobit neizravno potiče zapošljavanje tako da dozvoljava smanjenje porezne osnovice za svotu plaća i doprinosa na plaću novih zaposlenika za razdoblje za koje se utvrđuje porez, a koja je isplaćena do dana podnošenja porezne prijave. Ova se olakšica također nakon 1.1.2007. godine neće primjenjivati, odnosno prema izmjenama i dopunama Zakona porezna osnovica smanjuje se «za svotu poticaja u obliku poreznog oslobođenja ili olakšice sukladno posebnim propisima» (NN 57/06). Pošto posebni propisi vezani uz ovu olakšicu još nisu doneseni, vjerojatno nakon 1.1.2007. i ova olakšica neće postojati.

Ukidanje većine ovih olakšica je sukladno s pravnom stečevinom EU jer većina olakšica je selektivna. Hrvatska je donijela i Zakon od državnim potporama (NN 140/05) koji je sukladan s pravnom stečevinom EU. Prema njemu nepoželjna je svaka državna intervencija koja:

- se dodjeljuje iz državnih sredstava,
- pruža ekonomsku prednost određenom proizvodu, poduzetniku, sektoru ili regiji
- koja je selektivna, te
- utječe na trgovinu između Hrvatske i zemalja EU.

U ovom kontekstu moguća su izuzeća ukoliko su poticaji usmjereni onim područjima u kojima je životni standard iznimno nizak ili gdje postoji velika nezaposlenost. Nadalje, dozvoljeni su poticaji kojima je cilj olakšati razvoj određenih gospodarskih sektora ili određenih područja uz uvjet da ti poticaji negativno ne utječu na trgovinske odnose s EU.

Postavlja se pitanje koliko su ukinuti fiskalni poticaju u sklopu poreza na dobit uopće bili korisni i učinkoviti. Prema nekim istraživanjima, ukidanje poticaja ne bi njihove korisnike dovelo u nepovoljniji porezni položaj od onoga iz razdoblja 2001.-2004. kada su sve navedene povlastice postojale u Zakonu o porezu na dobit (Amidžić-Peročević & Idžojtić, 2006). S druge strane, udio «izgubljenih prihoda» državnog proračuna od poreza na dobit se kontinuirano povećava, a u 2004. godini su iznosili čak 336,9 mil. kuna, odnosno 10,8% ukupnih prihoda državnog proračuna od poreza na dobit (Bratić, 2006). S obzirom na postojanje proračunskog deficita, te sve većih financijskih potreba lokalnih proračuna, taj iznos nije zanemariv. Nadalje, s pravnog aspekta, prečesto mijenjanje Zakona o porezu na dobit ne ostavlja dobar dojam kod potencijalnih stranih investitora.

Osim poreza na dobit kao temeljnog instrumenta fiskalnog sustava u izgradnji konkurentnosti, određenu ulogu imaju i porez na dodanu vrijednost te porez na dohodak.

U Hrvatskoj porez na dohodak nema značajniju funkciju u poticanju pojedinih gospodarskih aktivnosti kao porez na dobit. Možda je potrebno istaknuti da se u Hrvatskoj ne oporezuje dividenda. Sama činjenica da se u Hrvatskoj ne oporezuje dividenda ne mora imati veliki značaj jer se postavlja pitanje koliko je tipični vlasnik dividende u mogućnosti da iskoristi ovu olakšicu.

S druge strane, Hrvatski sustav PDV-a je uvelike usklađen s pravnom stečevinom EU, odnosno s Šestom smjernicom EU. Šesta smjernica ostavlja prostora nacionalnim zakonodavstvima mogućnost uvođenja posebnih postupaka oporezivanja PDV-om za pojedine djelatnosti ili za pojedine poduzetnike s obzirom na veličinu prometa kojeg obave u tijeku jedne godine. Posebni postupci oporezivanja imaju za cilj da djelatnosti ili poduzetništva na koje se odnose, zbog određenih razloga, stave u povoljniji porezni položaj.¹⁰

Vežano uz izgradnju konkurentnosti, hrvatski Zakon o PDV-u sadrži samo odredbe o posebnim postupcima oporezivanja malih poduzetnika.¹¹ Zakon o PDV-u ne sadrži nikakve odredbe o posebnim postupcima oporezivanja poljoprivrednika iako su oni predviđeni u Šestoj smjernici. U Hrvatskoj se poljoprivrednici tretiraju kao svaki drugi poduzetnici. To s druge strane znači da poljoprivrednici postaju obveznikom PDV-a kada njihove isporuke prelaze iznos od 85.000,00 kuna. Polazeći od Šeste smjernice, te činjenice da mnoge zemlje uz druge povlastice, koriste i poseban postupak u oporezivanju poljoprivrednika kao jedan od instrumenata njihove zaštite, pa bi i Hrvatska trebala svojim propisima o PDV-u propisati poseban postupak oporezivanja za svoje poljoprivrednike.

Hrvatski Zakon o PDV-u ne sadrži odredbe o posebnom oporezivanju putničkih, odnosno turističkih usluga. Međutim, prema izmjenama i dopunama Zakona o PDV-u (NN 90/05) od 1. siječnja 2006. godine propisuje se ukidanje primjene nulte stope za turističke usluge koje su plaćene iz inozemstva za boravak stranih turista u Hrvatskoj, te se od 1. siječnja 2006. godine uvodi snižena stopa PDV-a od 10 % na određene turističke usluge, neovisno o načinu plaćanja i neovisno o tome da li su turisti domaći ili strani.

5.2. Subvencije iz proračuna

Prema podacima Ministarstva financija iz središnjeg državnog proračuna 2004. godine dodijeljeno je 4,9 mlrd. kuna subvencija trgovačkim društvima. Potrebno je naglasiti kako se subvencije dodjeljuju i na nižim razinama vlasti iz lokalnih proračuna. Tako su u istoj godini subvencije trgovačkim društvima na razini opće konsolidirane države iznosile 5,6 mlrd. kuna, odnosno 2,7% BDP-a. Razlika između ta dva podatka čine subvencije na lokalnim razinama vlasti koje iznose 726 mil. kuna (Ministarstvo financija, 2005).¹² U Tablici 4. dan je pregled subvencija trgovačkim društvima u razdoblju od 2002.-2004. godine.

Tablica 4. Rashodi za subvencije trgovačkim društvima u Hrvatskoj

(000 000 HRK)	2002.	% BDP- a	2003.	% BDP- a	2004.	% BDP- a
Subvencije – Opća konsolidirana država	4.146	2,3	4.915	2,5	5.694	2,7
Trgovačkim društvima u javnom sektoru	2.189	1,2	2.513	1,3	3.420	1,7
Trgovačkim društvima izvan javnog sektora	1.957	1,1	2.402	1,2	2.274	1,1
Subvencije – Državni proračun	3.563	2,0	4.292	2,2	4.968	2,4
Trgovačkim društvima u javnom sektoru	1.655	0,9	1.943	1,0	2.783	1,3
Trgovačkim društvima izvan javnog sektora	1.908	1,1	2.349	1,2	2.185	1,1
Subvencije – Lokalni proračuni	583	0,3	623	0,3	726	0,3
Trgovačkim društvima u javnom sektoru	534	0,3	570	0,3	637	0,4
Trgovačkim društvima izvan javnog sektora	49	0,0	53	0,0	89	0,0

Izvor: *Ministarstvo financija (2005) i izračun autora.*

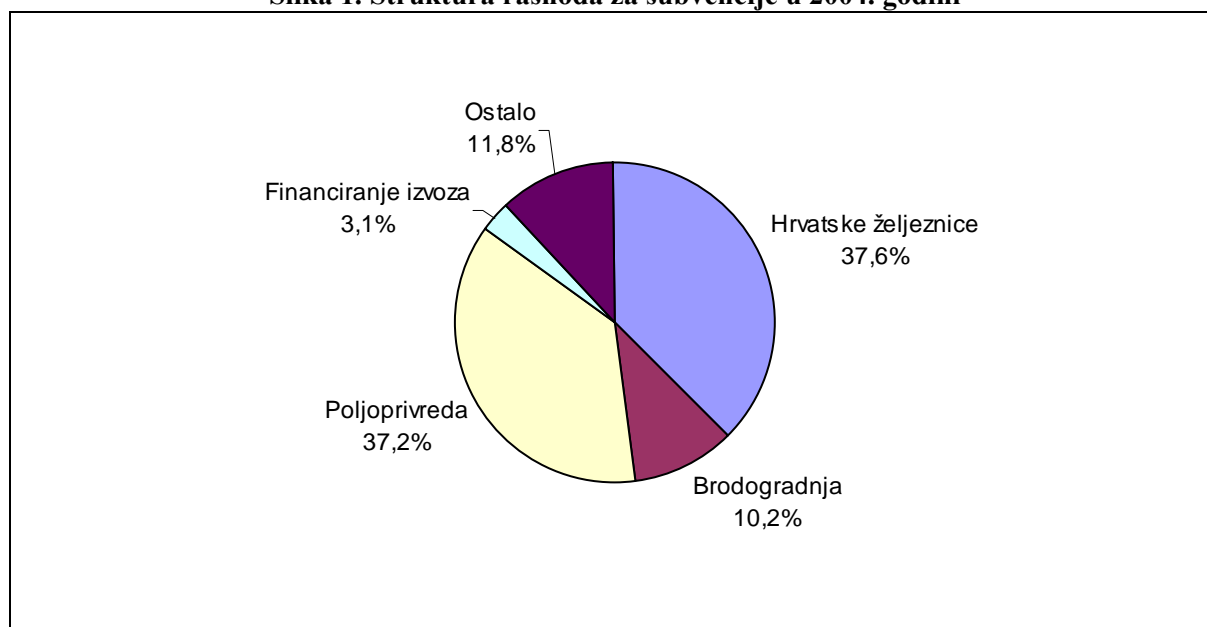
¹⁰ Šesta smjernica EU propisuje posebne postupke oporezivanja za : (1) male poduzetnike, (2) poljoprivrednike, (3) turističke organizacije, (4) prodaju rabljenih stvari, umjetničkih djela, zbirki i antikviteta, te (5) isporuku investicijskog zlata.

¹¹ Nevezano uz izgradnju konkurentnosti, u Hrvatskoj postoje još posebni postupci oporezivanja za isporuku rabljenih osobnih automobila.

¹² Podaci za subvencije državnog proračuna i konsolidirane središnje države su isti tako da razlika subvencija opće konsolidirane države sa subvencijama državnog proračuna ili konsolidirane središnje države čini subvencije proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Prema GFS 2001 metodologiji, subvencije su tekuća nepovratna davanja države prema poduzećima. Takve subvencije se dodjeljuju na osnovu proizvodne aktivnosti, ili kvalitete ili vrijednosti dobra ili usluge koje se proizvodi, prodaje, izvozi ili uvozi. Kao takve mogu utjecati na razinu proizvodnje, na krajnje cijene i na konkurentni položaj poduzetnika. Dijele se na subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru i izvan javnog sektora. Svaka skupina se još dijeli u dvije podskupine koje se odnose na financijska i nefinancijska trgovačka društva (IMF, 2001).

Slika 1. Struktura rashoda za subvencije u 2004. godini



Izvor: Ministarstvo financija (2005).

Subvencije državnog proračuna bilježe najveće rast u 2004. godini i to čak za 15,7% u odnosu na 2003. godinu. Razlog tako velikom porastu jest uključivanje pojedinih kvazifiskalnih operacija u proračun koje su se odvijale izvan konsolidiranog proračuna države. To se prije svega odnosi na Hrvatske željeznice koje su prije pribjegavale kratkoročnim zaduživanjima s jamstvom za financijsko poslovanje. Pošto takva praksa nije bila dugoročno održiva odlučeno je da se Hrvatske željeznice uključe u državni proračun (Ministarstvo financija, 2005).

Promatrajući strukturu subvencija u 2004. godini, rashodi trgovačkim društvima u javnom sektoru ostvareni su iznad subvencija trgovačkim društvima izvan javnog sektora. Najveći dio subvencija trgovačkim društvima u javnom sektoru odnosi se upravo na Hrvatske željeznice (37,6%), dok se najveći dio subvencija trgovačkim društvima izvan javnog sektora odnosi na poljoprivredu (37,2%). Znaatan udio imale su subvencije brodogradnji (10,2%) dok se ostali dio subvencija odnosi na financiranje izvoza te ostale subvencije.

5.3. Ostale državne potpore

Do sada u radu su obuhvaćeni fiskalni poticaji, odnosno one mjere fiskalne politike koje su izravno zamišljene kao instrumenti izgradnje konkurentnosti pojedinih industrija ili cjelokupnog gospodarstva. U nastavku se navode ostali oblici državnih potpora neizravno vezanih uz fiskus te institucije zadužene za njihovu provedbu.¹³

¹³ Dobar pregled ostalih državnih potpora u Hrvatskoj te njihovu usklađenost s pravnom tečevinom EU vidi: APIU (2006) te Kesner-Škreb i Mikić (2003).

Prema metodologiji EU u državne potpore svrstavaju se povoljni krediti i jamstva. U Hrvatskoj postoje institucije koje u svojem djelovanju imaju zadatak omogućiti povoljnije uvjete kreditiranja, odnosno daju jamstva određenim skupinama ekonomskih subjekata. To su:

- 1) *Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR)*. HBOR-ova osnovna djelatnost jest kreditiranje izvoza i davanje jamstava po povoljnijim uvjetima od tržišnih. Svojim financijskim uslugama pomažu izvoz, obnovu i razvoj gospodarstva i infrastrukture, te malo i srednje poduzetništvo.
- 2) *Hrvatska agencija za malo gospodarstvo (HAMAG)*. Osnovna djelatnost HAMAG-a jest pružanje poticanje osnivanja i razvoja subjekata malog gospodarstva, kreditiranje subjekata malog gospodarstva, davanje jamstava za kredite, davanje financijske potpore za smanjivanje troškova kredita, subvencioniranje kamata po kreditima, davanje potpora za povećanje zapošljavanja, davanje potpora za razvoj suvremenih tehnologija itd.

Agencija za promicanje izvoza i ulaganja (APIU). Iako ne pruža izravne potpore, APIU je potrebno spomenuti jer je APIU agencija Vlade RH čija je osnovna zadaća pružanje potpune usluge investitorima pri realizaciji ulagačkih projekata, predlaganje mjera za unaprjeđenje ulagačkog okruženja te prezentacija Hrvatske u inozemstvu kao poželjne ulagačke lokacije.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MGRP). Prema Programu poticanja malog i srednjeg poduzetništva» Vlade RH, MGRP je nositelj većine razvojnih programa koji se potpomažu potporama koje su već spomenute: financiranje izravnim subvencijama iz proračuna, krediti HBOR-a te jamstva HAMAG-a. Osim ovih mjera, MGRP subvencionira kamate kreditima, puža potpore za promociju, za edukaciju itd. (MGRP, 2004).

Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ). Hrvatski zavod za zapošljavanje provodi mjere iz svoje nadležnosti koje se smatraju državnim potporama za zapošljavanje i usavršavanje. Te mjere obuhvaćaju sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposlenih osoba, starih nezaposlenih osoba, posebni skupina nezaposlenih osoba te sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca (HZZ, 2006).

Jedan od oblika državnih potpora su i *sanacije poduzeća*. One se provode oprostom dugova ili njihovim pretvaranjem u vlasničke udjele. Taj oblik potpora se često selektivno koristio u industrijama u kojima postoje poduzeća koja su nekad bila velika i moćna u bivšem sustavu, primjerice brodogradilišta i agrokombinati (Kesner-Škreb i Mikić, 2003).

Paralelno s procesom fiskalne decentralizacije, krajem 2001. godine donijeti su zakoni o osnivanju dvaju razvojnih fondova (NN 107/01): Fonda za razvoj i zapošljavanje i Fonda za regionalni razvoj. Fondovi ostvaruju sredstva iz državnog proračuna, od prodaje državne imovine, dijela prihoda Hrvatskog fonda za privatizaciju, te iz ostalih izvora u skladu sa pripadajućim Zakonima među kojima je čak ostavljena mogućnost zaduživanja.

Fond za razvoj i zapošljavanje. Najvažnije djelatnosti Fonda su poticanje razvoja malih i srednje velikih poduzeća i velikih poduzeća, pružanje pomoći i podrška pri zapošljavanju radnika, poticanje i sudjelovanje u ostvarivanju razvojnih projekata, investicijskih programa, novih tehnologija te osobito izvoznih programa, podrška programima županija, pomoć i podrška pri otvaranju poslovnih centara, razvojnih centara, slobodnih zona, industrijskih zona, inkubatora, te tehnoloških parkova, doprinos stvaranju uvjeta za korištenje nekretnina u vlasništvu države u funkciji razvojnih programa, obnova u ratu razrušenih objekata i povratak prognanog i izbjeglog stanovništva.

Fond za regionalni razvoj RH. Osnovna misija Fonda je financirati inicijative koje stimuliraju ujednačeni regionalni razvoj u RH unutar državnih i nevladinih regionalnih razvojnih programa, pronaći lokalne i inozemne izvore za sufinanciranje regionalnih razvojnih projekata, davati podršku županijama u osnivanju transparentnog i efikasnog sustava za financiranje razvojnih projekata, davati podršku županijama u jačanju kapaciteta za korištenje zajedničke regionalne metodologije u svrhu identifikacije, pripreme kao i managementa razvojnih projekata.

6. ZAKLJUČAK

Uloga fiskalnog sustava i fiskalne politike u poticanju i izgradnji konkurentnosti nije mala ni zanemariva. Učinkovitost pojedinih mjera fiskalne politike ovisi o kontekstu i načinu na koji ih se koristi. Najveća razina učinkovitosti se postiže ukoliko su mjere fiskalne politike u skladu s strukturnom ili industrijskom politikom u zemlji. Jasno formuliranom strukturnom politikom država najbolje može utjecati na izgradnju strukture gospodarstva i njezinu konkurentnost.

Pri korištenju fiskalnih instrumenata u izgradnji konkurentnosti važno je da se pritom koristi što manje ad hoc mjera, odnosno da se što više teži ugrađenim fiskalnim poticajima koji se automatski aktiviraju ukoliko se zadovoljavaju objektivni kriteriji za njihovo korištenje. Drugo, treba voditi računa da li su poticaji stalni ili privremeni, jer u raznim uvjetima i jedan i drugi oblik fiskalnog poticaja može biti prikladan. Treće, zbog učinkovitosti samih poticaja te pravne stečevine EU, fiskalni poticaji bi trebali biti pretežno opći a ne selektivni. To znači da bi trebalo težiti horizontalnim potporama, za razliku od sektorskih i regionalnih koje bi trebalo koristiti samo ako gospodarski uvjeti izričito zahtijevaju.

Pri formuliranju prikladnih mjera fiskalne politike u Hrvatskoj svakako bi trebalo uzeti u obzir stajalište EU naspram fiskalnih instrumenata poticanja konkurentnosti. Osim što bi fiskalni poticaji trebali biti opći i horizontalni, potrebno ih je formulirati tako da budu u skladu s pravnom stečevinom EU i u segmentu smjernica o harmonizaciji oporezivanja i u segmentu državnih potpora. Na taj način bi se spriječilo (pre)često mijenjanje zakona, prije svega Zakona o porez na dobit, te bi se ostavio pozitivan dojam kod potencijalnih stranih investitora.

Bez obzira na niz donesenih zakonskih propisa i novoosnovanih razvojnih institucija, Hrvatska do sada nije imala jasno definiranu ni strukturnu ni regionalnu strategiju gospodarskog razvoja. U tom pogledu Hrvatska ima dosta posla i dosta prostora za napredak. Fiskalne poticaje potrebo je formulirati u skladu sa prikladnom strukturnom politikom za dobrobit hrvatskog gospodarstva pa tek onda zahtjevima EU. Često mijenjanje pravnih propisa u svrhu brže prilagodbe pravnoj stečevini EU dugoročno nije dobro, posebno ukoliko se blagovremeno ne donesu prikladni zamjenski instrumenti fiskalne i/ili općenito ekonomske politike.

LITERATURA

1. Amidžić-Peročević, K. i Idžojić, I. (2006), Izmjene u oporezivanju dobiti, *Računovodstvo i financije*, 52 (7), 52-55.
2. APIU (Agencija za promicanje izvoza i ulaganja) (2006), Vodič za ulagače – Poticaji, <http://www.apiu.hr/Home.aspx?PageID=41>, 18.09.2006.
3. Beasley, T. & Seabright, P. (1999), The effects and policy implications of state aids to industry: an economic analysis, *Economic policy*, Vol. 14, April, 15-53.
4. Boadway, R.W. & Shah, A. (1995), Perspectives on the Role of Investment Incentives in Developing Countries, u: A. Shah (ed.), *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*. Washington: World Bank, 31-136.
5. Bratić, V. (2006), Izgubljeni porezni prihodi: koliko se poreza na dobit država odriče?, *Newsletter - Institut za javne financije*, br. 26, lipanj 2006.
6. European Commission (2006), Competition State Aid Scoreboard - Conceptual and methodological remarks, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/scoreboard/conceptual_remarks.html#categ_aid, 11.09.2006.
7. European Council, (1998), «Council Conclusion of the ECOFIN Meeting on 1 December 1997 Concerning Taxation Policy». *Official Journal of the European Communities*, C/98 2/01.
8. HZZ (Hrvatski zavod za zapošljavanje) (2006), Mjere HZZ-a iz godišnjeg plana za poticanje zapošljavanja za 2006. godinu, <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=5036>, 18.09.2006.
9. IMF (2001), *Government Finance Statistics Manual*. Washington: International Monetary Fund.

10. Jacobson, D. & Andréosso-O'Callaghan, B. (1996), *Industrial Economics and Organization: A European perspective*. London: New York: McGraw-Hill.
11. Jurčić, Lj. (1999), Utjecaj države na izgradnju konkurentnosti, u: D. Tipurić (ed.), *Konkurentna sposobnost poduzeća*. Zagreb: Sinergija, 57-70.
12. Jurković, P. (1991), Designing a Tax System to Promote Structural Change, *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Countries*. Paris: OECD.
13. Jurković, P. (2002), *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
14. Jurković, P. i Jašić, Z. (1978), *Uvod u teoriju ekonomske politike*. Zagreb: Narodne novine.
15. Kesner-Škreb, M. i Mikić, M. (2003), Državne potpore u Europskoj uniji i Hrvatskoj, u: K. Ott (ed.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, 107-131.
16. Kesner-Škreb, M., Mikić, M. & Pleše, I. (2003), Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine, *Financijska teorija i praksa*, 27 (3), 287-330.
17. Kraft, E. i Stučka, T. (2002), Fiskalna konsolidacija, inozemna konkurentnost i monetarna politika: odgovor WIIW-u. *Pregledi - Hrvatska narodna banka*, rujan 2002.
18. MGRP (Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva) (2004), Program poticanja malog i srednjeg poduzetništva, <http://www.mingorp.hr/UserDocsImages/Program%20poticaja%20malog%20i%20srednjeg%20poduzetništva.pdf>, 18.09.2006.
19. Ministarstvo financija (2005), *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2004. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
20. Mutti, J.H. (2003), *Foreign Direct Investments and Tax Competition*. Washington: Institute for International Economics.
21. Ott, K. i Arbutina, H. (prev.) (1999), *Porezni leksikon s višejezičnim rječnikom*. Zagreb: Institut za javne financije.
22. Shah, A. (ed.) (1995), *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*. Washington: World Bank.
23. Šimović, J. i Šimović, H. (2006), *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*. Zagreb: Pravni fakultet.
24. Ugovor o osnivanju Europske zajednice – pročišćeni tekst.
25. Wrent, C. (2005), Regional Aids: Are They Worth It?, *Fiscal Studies*, 26 (2), 245-275.
26. Zakon o brdsko-planinskim područjima, *Narodne novine*, br. 12/02 do 90/05
27. Zakon o državnim potporama, *Narodne novine*, br. 140/05
28. Zakon o Fondu za razvoj i zapošljavanje, *Narodne novine*, br. 107/01
29. Zakon o Fondu za regionalni razvoj Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 107/01
30. Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, *Narodne novine*, br. 44/01, 90/05
31. Zakon o područjima od posebne državne skrbi, *Narodne novine*, br. 44/96, 90/05
32. Zakon o porezu na dobit, *Narodne novine*, br. 177/04, 90/05, 57/06.
33. Zakon o porezu na dodanu vrijednost. *Narodne novine*, 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00, 48/04, 82/04 i 90/05
34. Zakon o poticanju ulaganja, *Narodne novine*, br. 73/00
35. Zakon o slobodnim zonama, *Narodne novine*, br. 44/96, 92/05