

# Ekonomika javnog sektora - Stanje, problemi i moguća rješenja

---

Ott, Katarina

Source / Izvornik: **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne financije, 2000, 2, 1 - 35**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:051645>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-05**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

# NEWSLETTER



Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska  
p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 4, veljača 2000.

Katarina Ott, Marina Kesner-Škreb, Anto Bajo, Predrag Bejaković i Zoran Bubaš

## Ekonomika javnog sektora Stanje, problemi i moguća rješenja

Hrvatska je gotovo istovremeno dobila novi Sabor, novu Vladu i novog Predsjednika. Željeli bismo im svim pomoći da što bolje uspiju razumjeti složena pitanja ekonomike javnog sektora. Stoga smo na temelju dosadašnjeg rada i istraživanja sastavili tekst pod naslovom "Ekonomika javnog sektora – stanje, problemi i moguća rješenja".

Premda bi Newsletter po definiciji trebao biti kratak, ovog puta iznimno, zbog tako značajnih promjena u društvu, objavljujemo duži, integralni tekst. Nadamo se da će izneseni stavovi i moguća rješenja doprijeti do javnosti i do predstavnika javnosti zaduženih za donošenje ključnih odluka. Nadamo se, također, da će potaknuti i druge stručnjake da iznesu svoje stavove i pridonesu argumentiranoj raspravi, pokretanju daljnjih istraživanja, odnosno boljim rješenjima u ekonomici javnog sektora.

### SADRŽAJ:

	<i>Sažetak</i>	2
	<i>Uvod</i>	3
1. dio	<i>1.1. Uloga države u hrvatskom gospodarstvu</i>	4
2. dio	<i>2.1. Proračunski proces i fiskalne institucije</i>	6
	<i>2.2. Optimalna razina fiskalne decentralizacije</i>	9
	<i>2.3. Proračun u službi gospodarskog rasta - javne investicije</i>	10
	<i>2.4. Fiskalna transparentnost</i>	13
3. dio	<i>3.1. O javnom dugu</i>	15
4. dio	<i>4.1. Osvrt na hrvatski porezni sustav</i>	19
	<i>4.2. Zašto je najbolji PDV s jednom stopom?</i>	22
	<i>4.3. Porezna uprava</i>	26
5. dio	<i>5.1. Neslužbeno gospodarstvo</i>	28
6. dio	<i>6.1. Socijalna skrb</i>	30
	<i>6.2. Financiranje sustava za zapošljavanje i smanjivanje nezaposlenosti</i>	30
	<i>6.3. Reforma mirovinskog sustava</i>	31
	<i>6.4. Zdravstveno osiguranje i financiranje zdravstva</i>	33

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza, carina, i sl. Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Republike Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, Institut za javne financije pokrenuo je Newsletter u kojem se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi u člancima objavljenima u Newsletteru, u izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno odražavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: <http://www.ijf.hr/newsletter>

## Sažetak

- Hrvatska država treba biti manja, drugačija i učinkovitija nego do sada. Za to je neophodan razvoj institucija primjerenih tržišnom gospodarstvu, pomoć u razvoju nove konkurentne gospodarske strukture i primjena horizontalnih umjesto selektivnih mjera državne intervencije.
- Bolje upravljanje javnim rashodima zahtijeva institucionalnu reformu koja znači dosljednu primjenu postojećih zakona vezanih uz proračun, te unapređenje rada proračunskih institucija.
- Neophodno je utvrditi optimalan stupanj fiskalne decentralizacije u kojem bi lokalnim jedinicama pored prijenosa velikih ovlaštenja za financiranje rashoda trebalo prenijeti i veća ovlaštenja za prikupljanje prihoda ili povećati veličinu financijskih potpora.
- Potrebno je sastaviti cjelovitu strategiju ili program javnih investicija koji će sadržavati dugoročnu strategiju javnog investiranja s ključnim sudionicima u tom procesu, obrazloženje kako se taj program uklapa u makroekonomske politike države, te planiranu razinu rashoda po sektorima i strukturu rashoda unutar sektora, izvore financiranja i sl.
- Neophodno je uspostavljanje državne riznice s jedinstvenom knjigom i jedinstvenim računom, u okviru Ministarstva financija, a ne ZAP-a, koja će omogućiti objedinjavanje i kontrolu svih državnih prihoda i rashoda.
- Neophodno je poboljšanje fiskalne transparentnosti što znači osigurati funkcionalnu klasifikaciju izvanproračunskih fondova uključujući i privatizacijski fond, poboljšati statistiku javnog sektora, uključiti javna poduzeća, agencije i banke u državnom vlasništvu u redovni državni proračun.
- Neophodno je napraviti potpunu evidenciju stanja i strukture javnog duga, prestati se zaduživati na temelju predviđenih prihoda od privatizacije državnih poduzeća, definirati politiku javnog duga, donijeti zakon o javnom dugu, a posebno treba hitno snimiti stanje svih jamstava i donijeti kriterije za daljnje izdavanje jamstava.
- Osnovna preporuka u vezi poreznog sustava je da se ne smiju smanjivati porezni prihodi dok se prvo ne smanje državni rashodi.
- Porezni sustav mora biti neutralan što znači da ne smije utjecati na donošenje ekonomskih odluka, osnovice oporezivanja moraju biti što šire, sa što manjim brojem izuzeća i povlastica, a poreznom se politikom ne smiju provoditi mjere socijalne, ekonomske ili razvojne politike države. To znači da se ne smiju uvoditi dodatne povlastice pojedinim granama, regijama ili zanimanjima, već dapače treba težiti ukidanju već postojećih povlastica.
- Potrebno je zadržati načelo oporezivanja potrošnje, a ne štednje i investicija.
- Ovisno o uspjesima u snižavanju državnih rashoda, treba snižavati ukupno porezno opterećenje, snižavati opću stopu poreza na dodanu vrijednost, snižavati stope doprinosa, preispitati visinu osnovnog odbitka u porezu na dohodak, preispitati opravdanost trošarina na bezalkoholna pića i automobile niže kategorije.
- Ne smiju se uvoditi dodatne stope poreza na dodanu vrijednost, ne treba snižavati stopu poreza na dobit, ne smiju se uvoditi nove porezne povlastice, ne smiju se uvoditi dodatne stope poreza na dohodak, ne treba mijenjati oporezivanje trošarinama naftnih derivata, duhana i alkohola.
- Kvalitetna porezna uprava je neophodna za uspjeh provedbe poreznog sustava. S tim u vezi potrebno je poduzimati mjere za smanjenje porezne evazije, utvrditi troškove ubiranja poreza i troškove ispunjavanja poreznih obveza, donijeti zakon o pravima poreznih obveznika i zakon o poreznoj odgovornosti koji ograničava rashode na svim razinama državne vlasti.
- Za smanjivanje neslužbenog gospodarstva važnije je sprečavanje uzroka nego kažnjavanje posljedica, a pritom je ključna institucionalna sfera, odnos države i gospodarstva. Stoga treba poboljšavati zakone i propise, jačati nezavisnost i opremljenost sudova, poboljšavati statistiku, organizaciju, učinkovitost, stručnost i suradnju državnih tijela, smanjivati ulogu države, racionalizirati javne rashode, poboljšavati kvalitetu javnog sektora, provesti reformu mirovinskog sustava, prekinuti s paternalističkim kapitalizmom, kontrolirati privatizacijski proces i jačati demokratske oblike kontrole.
- Poboljšanja u ekonomici javnog sektora neće se moći postići bez rješavanja problema mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, sustava socijalne skrbi i državne birokracije.

## Uvod

Institut za javne financije (IJF) bavi se ekonomskim istra-živanjima i analizama vezanima uz razne vidove eko-nomskih, pravnih i institucionalnih tema važnih za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Republike Hrvatske.

Generalni stav Instituta za javne financije je da se držimo struke i da se klonimo dnevnih političkih rasprava. No, u zadnje je doba ekonomska situacija postala toliko složena da se sve češće zatičemo u raspravama o dužnostima i odgovornostima stručnjaka prema struci i državi. Zaključili smo kako je neophodno da se umiješamo i pomognemo razjasniti neka od teških pitanja što bi ih javnost u demokratskom društvu morala razumjeti.

S obzirom na naš stručan i ozbiljan pristup, nadamo se da će argumentirana i nezavisna analiza značajnih tekućih ekonomskih pitanja pomoći informiranju građana i njihovih izabranih predstavnika o učincima i mogućim posljedicama alternativnih politika. Uvjereni smo da je jednako važno postavljati relevantna pitanja kao i nuditi odgovore. Stoga ćemo u tekstu koji slijedi pokušati dati najkraći mogući pregled stanja, problema i mogućih načina rješenja nekih najznačajnijih pitanja ekonomike javnog sektora.

U prvom ćemo dijelu pokušati postaviti pitanja, ali i ponuditi odgovore o tome kakva bi trebala biti uloga države u hrvatskom gospodarstvu. Pritom ćemo reći kakvu smo socijalističku državu naslijedili i kako bi se trebala stvarati suvremena država.

Situacija u kojoj se javni i privatni sektor susreću stvara idealne uvjete za bujanje korupcije. Hrvatski javni sektor i hrvatski proračun zbog svoje su iznimne veličine posebice značajni u hrvatskom gospodarstvu, ali i društvu u cjelini. U drugom ćemo dijelu pojasniti proračunski proces i fiskalne institucije, optimalnu razinu fiskalne decentralizacije, proračun u službi gospodarskog rasta (javne investicije), te fiskalnu transparentnost. Budući da je korupcija posljedica diskrecionog odlučivanja i netransparentnih podataka i politika, posebice je značajno jačanje transparentnosti proračunskog procesa,

U trećem dijelu govorimo o javnom dugu. U tekstu se pojašnjava pojam javnog duga, posebni problemi razlikovanja strukturnog i konjuktornog proračunskog deficita, zaduživanje države i monetarna politika, politički aspekt javnog duga, problematika državnih jamstava, stanje i struktura javnog duga, te pitanja odgovornosti. Slijede prijedlozi i mjere u vezi statistike javnog duga, prodaje državne imovine, politike javnog duga i izdavanja jamstava.

U četvrtom dijelu analiziraju se osnovna pitanja hrvatskog poreznog sustava. Ukratko se opisuje stanje u hrvatskom poreznom sustavu i predlažu potrebne promjene koje se odnose na sniženje ukupnog poreznog opterećenja, sniženje opće stope PDV-a i stope doprinosa, zadržavanje načela oporezivanja potrošnje umjesto štednje i investicija, zadržavanje postojeće stope poreza na dobit, smanjenje broja poreznih povlastica, itd. Zbog neprestanih rasprava o toj temi poseban tekst je posvećen objašnjenju zašto je najbolje imati PDV sa samo jednom stopom. Budući da provedba poreznog sustava ovisi o kvaliteti porezne uprave, poseban tekst je posvećen i hrvatskoj poreznoj upravi.

Neslužbeno gospodarstvo, posebice u zemljama s nerazvijenim ili slabim demokratskim i regulatornim institucijama vrlo je opasno. Neslužbeno gospodarstvo može prevladati nad službenim i izazvati posljedice poput korupcije, lobiranja, mafije i bezakonja što može voditi daljnjem društvenom, političkom i konačno ekonomskom nazadovanju. S obzirom na visinu neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj i opasnosti koje iz toga proizlaze, u petom se dijelu teksta analizira postojeće stanje i razlozi za postojanje neslužbenog gospodarstva, te nude prijedlozi za njegovo suzbijanje i prijedlozi za moguća istraživanja.

Socijalni transferi predstavljaju jedan od najvećih problema hrvatskih javnih financija. U šestom dijelu stoga opisujemo osnovne probleme i nudimo moguće prijedloge i istraživanja vezana uz reformu mirovinskog sustava, te zdravstveno osiguranje i financiranje zdravstva.

Većina tema o kojima pišemo u ovim tekstovima podjednako je značajna, a značajne su naravno i brojne druge teme (kao npr. financiranje znanosti, obrazovanja, kulture, itd.) koje ovdje zasad nismo detaljnije razradili. IJF je, na temelju iskustava i saznanja stečenih u prethodnim trajnim istraživanjima, posebice zainteresiran za neka od istraživanja koja nam se čine upravo urgentnima. To su prije sve-ga pitanja transparentnosti ekonomike javnog sektora, posebice proračunskih procesa i institucija, neslužbenog gospodarstva, poreznog opterećenja, reforme mirovinskog sustava, itd.

Tekstovi koji slijede odražavaju stavove i ideje koji vladaju u IJF-u. Nadamo da će ti stavovi i ideje doprijeti do javnosti i do predstavnika javnosti zaduženih za donošenje ključnih odluka. Nadamo se, također, da će potaknuti druge stručnjake da iznesu svoje stavove, te da će na taj način pridonijeti argumentiranoj raspravi, pokretanju daljnjih istraživanja i, na kraju, boljim rješenjima u ekonomici javnog sektora.

## PRVI DIO

### 1.1. Uloga države u hrvatskom gospodarstvu

#### *Naslijeđena socijalistička država*

Osamostaljenjem od Jugoslavije i ulaskom u proces tranzicije Hrvatska se našla pred složenim problemom stvaranja samostalne i suverene države na osnovama naslijeđene neučinkovite socijalističke države federalnog tipa. Mnoge državne funkcije iz bivšeg sustava trebalo je izmijeniti, te istovremeno formirati nove institucije tako da se stvori država primjerena suverenoj zemlji i tržišnom gospodarstvu. Hrvatska je mnogo učinila na transformaciji svoje države, no isto tako valja naglasiti da se državnim potrošnjom još uvijek preraspodjeljuje preko 52% BDP-a, te da taj udio posljednjih godina raste (vidi Tablicu 1). Zato predstoji složen i dugotrajan put izgradnje drugačije države: manje po svojem obuhvatu, te s takvom prirodom institucija koje će u što je moguće većoj mjeri podržavati tržišne procese.

Tablica 1. Veličina države u Hrvatskoj u % BDP-a

	1995	1996	1997	1998
Ukupni rashodi konsolidirane opće države	48,9	50,7	49,4	52,1

Izvor: Godišnje izvješće Ministarstva financija za 1998. godinu

Kao što je naprijed navedeno, u suvremenoj ekonomskoj literaturi uglavnom se smatra da su makroekonomska stabilnost i otvorenost zemlje nužni, ali ne i dovoljni uvjeti za izgradnju tržišnog gospodarstva, osiguranje održivog rasta, a samim time i dostizanje visokog stupnja blagostanja građana. Potrebna je također i prilagodba državnih institucija tržišnim uvjetima. Osim što se mora usmjeriti na svoje temeljne funkcije: zaštitu vlasničkih prava, osnovno obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu, održavanje reda i zakona, te zaštitu okoliša, država igra značajnu ulogu u politici regulacije, socijalne zaštite i strukturnim reformama. Država u svojoj cjelini treba biti manja, dok u nekim segmentima treba biti drugačija, tako da svoje funkcije prilagodi potrebama tržišnog gospodarstva. Država treba biti dopuna tržištu poduzimajući one akcije koje pomažu da tržište bolje funkcionira. Temeljno načelo i osnovno polazište u reformi države treba glasiti: država ne treba preuzimati one

poslove koje tržište obavlja bolje od nje, već treba intervenirati tamo gdje tržište zakazuje. Država se treba u što je moguće većoj mjeri povlačiti iz svoje poduzetničke uloge, a svojim mjerama stvoriti okruženje za daljnji razvoj privatnih poduzeća spremnih na inovacije i preuzimanje komercijalnih rizika. Osim što treba biti manja i po vrsti institucija drugačija, država treba biti i mnogo učinkovitija. Mnoge su studije pokazale da kvaliteta državnih institucija uvelike utječe i na ekonomski rast. Državne institucije određuju okruženje u kojem tržište djeluje, pa neučinkovito institucionalno okruženje dovodi do arbitarnosti dijela državnih agencija i rentjerskog ponašanja javnih službenika.

#### *Stvaranje suvremene države*

Kako bi se ostvarili ciljevi stvaranja manje, drugačije i učinkovitije države, reforma u Hrvatskoj treba krenuti u tri smjera: 1) razvoj institucija primjerenih tržišnom gospodarstvu, 2) pomoć u razvoju nove gospodarske strukture, i 3) primjena horizontalnih mjera državne intervencije.

(1) Jedan od glavnih smjerova reforme države u hrvatskom gospodarstvu treba biti razvoj sustava institucija koje imaju za cilj nadzor i regulaciju tržišnih tokova, te zaštitu onih pojedinaca koji su u tržišnoj utakmici ostali socijalno nezbrinuti. Reforma institucija uključuje:

- Prilagodbu institucija koje osiguravaju sigurnost zemlje i primjenu reda i zakona kao jedne od temeljnih zadaća države, novim mirnodopskim uvjetima;
- Razvoj stabilnog i transparentnog pravnog sustava sa skupinom propisa koji će na predvidiv i efikasan način omogućavati održavanje financijske discipline, vođenje poslova, zaštitu vjerovnika i određivanje vlasničkih prava. Time će se osigurati sigurnost poštivanja ugovora, te brz i transparentan izlazak s tržišta neučinkovitih poduzeća i banaka. Promjene u pravnom sustavu moguće je postići ulaganjem u obrazovanje novih sudaca, doškolovanjem postojećeg osoblja, razvojem suvremenih upravljačkih struktura, osuvremenjivanjem opreme, te povećanjem plaća sudaca.
- Reformu državnih institucija izvršne vlasti u sposobne i samostalne, tržištu naklonjene institucije. Sposobnu državu čine sposobni, obrazovani i motivirani činovnici. Samostalna je ona država koja ne potpada pod utjecaje raznih interesnih

- grupa, već samostalno i odgovorno donosi i provodi odluke. Transparentnost državne politike, te jasnoća, brzina i nepristranost administrativnih postupaka omogućavaju poduzećima sigurnost u tekućem poslovanju i u predviđanju budućnosti. Veća učinkovitost državnih funkcija može se postići razvojem već sada postojećih tržištu sličnih mehanizama (javnim aukcijama, te ugovaranjem obavljanja nekih državnih funkcija u privatnom sektoru i sl.), smanjivanjem broja i promjenom strukture državnih službenika, razvojem motivacijskog sustava, te obrazovanjem službenika i daljnjim osuvremenjivanjem opreme;
- Potrebu za nekorumpiranom državnom administracijom. Stvaranje stabilnih institucija koje nisu podložne stalnim promjenama, razvoj sustava nedvosmislenih zakona i propisa, povećanje motiviranosti državnih činovnika reformom sustava nagrađivanja, podizanje radnog morala primjerenim sustavom kažnjavanja nemoralnih, samo su neki od mogućih putova u smjeru smanjivanja korupcije državne birokracije;
  - Izgradnju sustava socijalnog osiguranja kojim će se pomoć socijalno ugroženim i nezaposlenim usmjeravati transferima čija se visina određuje prema tekućem dohotku i imovini pojedinaca ili obitelji, a ne selektivnom poreznom politikom. Time će se osigurati transparentnost u dodjeljivanju potpora, izbjeći linearnost mjera, a pomoć će zaista stići do onih kojima je najpotrebnija. U tu svrhu valja hitno izgraditi pouzdan, sveobuhvatan i dobro zaštićen informacijski sustav praćenja dohodaka i imovine, te njihove raspodjele na pojedine grupe stanovnika;
  - Izgradnju pouzdanog i ažurnog statističkog sustava u jasno određenom broju institucija čime će se osigurati osnova za učinkovito vođenje državne ekonomske politike;
  - Stalnu suradnju i dijalog svih glavnih sudionika u gospodarskom procesu što bitno olakšava proces reformi. Socijalno partnerstvo vlade, sindikata i poslodavaca garancija je da će se reforme uspješno provoditi.
- (2) Osim toga država treba pripomoći u realokaciji resursa u stvaranje nove konkurentne gospodarske strukture. U tu svrhu ona treba:
- Nastaviti privatizaciju, te reformirati javna poduzeća koja će ostati u državnom vlasništvu. Valja što prije privatizirati bilo cjelokupna javna poduzeća, bilo njihove dijelove koji mogu poslovati na tržištu. U preostalim javnim poduzećima država kao njihov vlasnik mora pojačati kontrolu upravljanja u javnim poduzećima, i poticati njihovo izlaganje tržišnim zakonitostima;
  - Utjecati na stvaranje novih tržišnih struktura regulacijom monopola i antimonopolskom politikom, te regulacijom preuzimanja i pripojenja poduzeća. Kako se može očekivati da će doći do snažnijeg razvoja financijskih tržišta, posebno je važno istaknuti regulaciju financijskog sektora koja uključuje banke, tržište kapitala, te osiguravajuća društva;
  - Napustiti politiku korištenja mekog proračunskog ograničenja prema poduzećima u problemima koja dovodi do netransparentnog izravnog ili neizravnog subvencioniranja (na primjer sanacija poduzeća oprostom uplate poreza i doprinosa čime se širi moralni hazard);
  - Definirati jasnu politiku prema industrijama-gubitajima. U svijetu se uglavnom napušta subvencioniranje njihove proizvodnje, te se prelazi na subvencioniranje troškova njihovog izlaska s tržišta. Važno je izučiti i razraditi ovaj pristup jer će u Hrvatskoj u naredno vrijeme dolaziti do stečaja većeg broja neučinkovitih poduzeća;
  - Osnovati centre za prekvalifikaciju radnika koji izlaze iz industrija koje se zatvaraju. Posebno omogućavati stjecanje poduzetničkih, menadžerskih, marketinških sposobnosti u cilju razvoja novog poduzetničkog duha potrebnog za započinjanje novih proizvodnji;
  - Stvoriti mreže agencija za pomoć malim i srednjim poduzećima. Takve bi agencije rasprostirale informacije o mogućnostima kreditiranja i financijskim tržištima, o novim tehnologijama, o mogućnostima obrazovanja, o izvoznim tržištima i sl. Ovim se politikama smanjuju prepreke ulasku na tržišta za mala i srednja poduzeća jer i njima postaju dostupne informacije do kojih velika poduzeća s lakoćom dolaze.
- (3) Država treba mjerama horizontalne, a ne selektivne politike poboljšavati djelovanje tržišta tako da podiže kvalitetu ključnih gospodarskih inputa: gospodarske infrastrukture, rada i kapitala, razvoja i istraživanja. Danas u većini zemalja prevladava mišljenje kako će tržište naraslo na takvim osnovama osigurati najveću učinkovitost alokacije resursa i dovesti do gospodarskog rasta. Tržištu prijateljska država trebala bi staviti naglasak na primjenu horizontalnih gospodarskih mjera koje se uglavnom odnose na:

- Državno investiranje u gospodarsku infrastrukturu posebno, u prometnu i telekomunikacijsku mrežu, te energetiku, i to samo u onim dijelovima gdje tržište zakazuje;
- Izgradnju suвременe strukture školstva koja će ljudski resurs osposobiti znanjima koja će omogućiti fleksibilnost na radnom mjestu i mobilnost na tržištu rada, te razviti osjećaj za vlastitu odgovornost. Tako će se postepeno reformirati naslijeđeni način razmišljanja kako država osigurava potpunu sigurnost pojedincima, te će se stvoriti osnove za razvoj poduzetničkog duha. Valja razviti dostupnost obrazovanja tokom cjelokupnog radnog vijeka čime će se zadržati osposobljenost i inventivnost radne snage u uvjetima brzog razvoja tehnologije s jedne strane, i produljenja dobi za odlazak u mirovinu s druge strane. Treba razraditi modele obrazovanja kritične mase studenata u inozemstvu čime bi se razvio sustav transfera znanja u naše gospodarstvo. Posebno valja istaknuti potrebu za stjecanjem upravljačkih sposobnosti koje danas nedostaju na svim razinama države, te u poduzećima i bankama;
- Stvaranje novih oblika potpore razvoju i istraživanjima, poticanje rasprostiranja tehnoloških dostignuća, jačanje znanstvene i stručne međunarodne suradnje, te osiguranje transfera tehnologije. Ovdje je posebno važno istaknuti poticanje izravnih stranih investicija koje omogućavaju brzi transfer znanja i tehnologije;
- Provođenje politike zaštite okoliša razvijanjem ekološki čistih industrija, uvođenjem “zelenih poraza”, te reguliranjem postojećih zagađivača.

Razvoj tržišnih institucija, pomoć u realokaciji resursa u cilju stvaranja konkurentne gospodarske strukture, te izbjegavanje selektivnih mjera, a primjena horizontalnih mjera kojima se poboljšava kvaliteta gospodarske infrastrukture predstavljaju osnovne smjernice kojima bi u ovom trenutku trebao krenuti razvoj hrvatske države. Radi se o dugotrajnom i bolnom procesu koji iziskuje mnogo upornosti i dosljednosti, ali koji jedini u konačnici može dovesti do države manje po svojem obujmu, a kvalitetnije po svojem djelovanju.

## DRUGI DIO

### 2.1. Proračunski proces i fiskalne institucije

#### *Osnove*

Proračunski proces predstavlja sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) koja omogućavaju izvršnoj vlasti donošenje odluka koje vode pripremi proračuna, predlaganju i prihvaćanju u parlamentu, te konačno provedbu proračuna. Proračunski proces je sredstvo kojim država definira ukupni plan proračuna (kao planiranu razinu prihoda i rashoda), te unutar kojeg se donose odluke o alokaciji sredstava. Alokacijom sredstava, proračunski proces je korisno sredstvo u osiguranju učinkovitog upravljanja državom.

Tri su faze u proračunskom procesu: 1. priprema prijedloga proračuna, 2. predlaganje i odobrenje proračuna u parlamentu, te 3. izvršenje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna.

Osnovu za uspješno funkcioniranje proračunskog procesa čine fiskalne (proračunske) institucije. Samo učinkovito funkcioniranje svih institucija (ministarstva financija, vlade, parlamenta, državne revizije) u proračunskom procesu omogućava provedbu planirane fiskalne politike.

#### *Stanje*

Hrvatska je 1994. godine donijela Zakon o proračunu (NN 92/94). Prema tom Zakonu, proračun je definiran kao procjena godišnjih prihoda i primitaka, te utvrđeni iznos izdataka i drugih plaćanja države (i lokalnih jedinica) za sve proračunske korisnike koje odobrava parlament. Proračunski korisnici su ministarstva i ostala tijela državne uprave, tijela državne vlasti i ostali korisnici koji se financiraju iz državnog proračuna. U Zakonu su navedeni postupci za planiranje, način izrade, donošenje i izvršavanje državnog proračuna, zaduživanje i državni dug, te nadzor proračuna.

Od usvajanja Zakona i njegove primjene prošlo je gotovo pet godina. U tom razdoblju desile su se mnoge promjene koje navode na analizu proračuna, te posebice proračunskog procesa. Navodimo samo neke najznačajnije činjenice:

- Od 1994. godine značajnije se povećava udio opće države (javnog sektora) u BDP-u, te u 1998.

- godini državni rashodi čine 52 % BDP-a. Hrvatska tako ima najveći udio rashoda opće države u BDP-u od svih tranzicijskih zemalja.
- Povećava se udio državnog proračuna u BDP-u.
  - Nema sistematskih podataka o razini javnog duga, niti postoje ograničenja deficita i javnog duga države.
  - U posljednjih pet godina objavljena su čak tri rebalansa proračuna (1995, 1998, 1999).
  - Nije napravljena prognoza proračuna za razdoblje od tri do četiri godine kako bi se utvrdila pozicija proračuna i odnos s ključnim makroekonomskim pokazateljima.
  - Slab je i neučinkovit sustav interne i proračunske kontrole.
  - Nisu završene sve radnje za uspostavu sustava državne riznice i prijelaza svih plaćanja s jedinstvenog računa riznice.
  - Slaba je fiskalna disciplina.

Navedeni nedostaci predstavljaju veliko ograničenje u provedbi i ostvarenju zdrave fiskalne politike. Razloge za nedostatke koji se izravno ogledaju u proračunu treba tražiti u slabom proračunskom procesu i slabom funkcioniranju institucija koje su izravno uključene u proces pripreme, predlaganja i izvršenja (provedbe, nadzora i kontrole) proračuna.

### Razlozi

**Priprema proračuna.** Ministarstvo financija (MF) je zaduženo za pripremu proračuna koja počinje pripremom prijedloga fiskalne politike za nadolazeću godinu u okviru prijedloga trogodišnje fiskalne politike. Taj prijedlog treba uključiti izradu makroekonomskih i fiskalnih prognoza. Izrada makroekonomskih prognoza odnosi se na utvrđivanje trogodišnje projekcije kretanja osnovnih makroekonomskih veličina, te utvrđivanje i projekciju osnovnih proračunskih veličina na osnovi kojih se definira fiskalna strategija za trogodišnje razdoblje.

MF je još 1998. godine promoviralo "Načela fiskalne politike u razdoblju 1998-2000" u kojem je pored kretanja ključnih proračunskih veličina naznačen i makroekonomski okvir fiskalne politike. Ubrzo se od ove projekcije odustalo zbog nerealnosti procjena, a nova projekcija nije napravljena.

U dosadašnjoj praksi planiranja proračuna veliku poteškoću su predstavljali nerealni planovi korisnika

proračuna kao i nepridržavanje propisanog računovodstvenog plana proračuna. Takvi postupci su otežavali Upravi za pripremu proračuna realniji prijedlog rashoda proračuna. Problem predstavlja slaba proračunska kontrola, te neprovođenje mjera usmjerenih na pojačanu fiskalnu disciplinu. Dodatni problem predstavlja slab informacijski i kontrolni okvir koji otežava ukupno upravljanje javnim financijama, uključujući planiranje proračuna, ali i nadzor te provedbu.

Vlada na prijedlog MF predlaže fiskalnu politiku i definira strategiju državnog proračuna, te utvrđuje prijedloge dodjele proračunskih sredstava koji su u skladu s utvrđenim ciljevima ekonomske, fiskalne i proračunske politike za danu fiskalnu godinu. U dosadašnjoj praksi veliko ograničenje u provedbi fiskalne i proračunske politike predstavlja prihvaćanje nerealne veličine pokazatelja gospodarskog rasta - BDP-a. Precijenjeni BDP lako stvara osnovicu za povećanje državnih rashoda za programe i ciljeve koja ne omogućava stvarna razina prihoda. Takvi postupci onemogućavaju provedbu programa, te je u mnogo slučajeva Vladi sužen prostor za djelovanje. Vlada je obično nalazila izlaz u domaćem ili inozemnom zaduživanju, te izdavanju jamstava proračunskim ali i privatnim poduzećima.

**Odobrenje proračuna.** Proračunski dokument kojeg vlada šalje Saboru treba prolaziti detaljnu analizu u Odboru za financije i proračun, te u drugim saborskim odborima i tijelima. Tek nakon analize proračuna u saborskim odborima slijedi rasprava u oba doma Sabora. Sabor analizira prijedlog državnog proračuna, te nakon rasprave u oba doma (Županijskom i Zastupničkom), usvaja državni proračun i pristaje na proračune izvanproračunskih fondova.

Dosadašnja praksa pokazuje da Sabor nije raspravljao o konsolidiranom proračunu opće države. Ta činjenica donekle objašnjava nepostojanje rasprave o ukupnom deficitu bilance opće države, te nepostojanje ograničenja deficita. Razlog takvom stanju su slabi prijedlozi proračuna. Proračun se predlaže Saboru s nerealnim pretpostavkama (prognozama) prihoda i kao rezultat, proračunski rashodi u velikoj mjeri premašuju raspoložive izvore proračunskih sredstava. To vodi smanjivanju rashoda tijekom godine, djelomice kroz rebalanse proračuna, prinudnu naplatu (potraživanja), te kroz akumulaciju zaostalih plaćanja. S obzirom da nisu određene granice javnog duga i deficita, proračun se vraća na mjesec po mjesec kreditno financiranje korisnika proračuna.



### *Izvršenje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna.*

U MF je predviđeno ustrojstvo državne riznice. Osnovni zadatak državne riznice je efikasno upravljanje državnim novcem i javnim dugom. Sustav državne riznice se sastoji od tri povezane uprave: za izvršavanje državnog proračuna, za državno računovodstvo, te za upravljanje gotovinom i javnim dugom.

Za sada MF još ne plaća sve transakcije s jedinstvenog računa riznice koji je otvoren kod HNB-a. Potrebno je zatvoriti ostale račune proračuna koji se nalaze kod poslovnih banaka. Od 1997. godine za dio proračunskih korisnika se obavljaju isplate s jedinstvenog računa s tim da se tijekom 1999. očekivalo uključivanje ostalih proračunskih korisnika u taj sustav. Jedan od problema u završetku projekta riznice je neriješeno pitanje informatičkog povezivanja navedena tri dijela u jednu cjelinu.

*Uprava za izvršavanje državnog proračuna* osim što treba putem jedinstvenog računa isplaćivati novac u okviru proračunske pozicije dobavljačima MF-a i potrošnih agencija, ima važnu ulogu u razradi priljeva i odljeva novca tijekom godine. Značajno mjesto unutar uprave treba imati odjel proračunske kontrole.

*Uprava za državno računovodstvo* transakcije države bilježi po gotovinskom načelu. Tek bi se bilježenjem transakcija po obračunskom načelu dobilo stanje obveza države, te cjelovitija slika stanja državnih financija. Problem predstavljaju stalne promjene u računovodstvenom praćenju pozicija i stavki proračuna. Stoga je teško usporediti iznose sredstava pojedinih pozicija proračuna po različitim godinama.

*Uprava za upravljanje gotovinom i javnim dugom* treba voditi popise dugova, izdanih jamstava i zajmova. Uprava mora raspolagati informacijama o oblicima zajmova i vrstama instrumenata osiguranja otplate zajma. Zasad ne postoji cjeloviti pregled inozemnog i domaćeg zaduživanja, a predočeni planovi otplata zajmova do 2010. nisu prikazani po rokovima dospijeca. Poseban problem predstavlja praćenje veličine iznosa izdanih jamstava. Uprava prati stanje gotovine na računu proračuna te na temelju takvih informacija izdaje trezorske zapise. Upitno je u kojoj mjeri postoji potpuni uvid u stanje sredstava proračuna kada se jedan dio novca drži na računima proračuna kod poslovnih banaka.

*Nadzor i kontrola proračuna.* Osnovni zadatak proračunskog i unutarnjeg nadzora MF-a je kontrola pravilnog korištenja sredstava za cijelu državu. Proračunski i unutarnji nadzor nisu ustrojeni ni tijekom

1998. i 1999, a ne nadzire se ni poslovanje unutar MF. Problematično je i to što ne postoji unutarnji nadzor ni kod ostalih korisnika državnog proračuna. Stoga i nisu uspostavljeni posebni odnosi suradnje između institucija državne revizije i institucija državnog nadzora.

*Državni ured za reviziju* je osnovan da nadzire i kontrolira proračun i proračunske korisnike. Izvješća o provedenoj reviziji redovito objavljuje i prilaže raspravi o proračunu u Saboru. Iako vrlo kvalitetni dosadašnji nalazi revizije o nedostacima u proračunskom procesu nisu u dovoljnoj mjeri primjenjivani u praksi.

### *Prijedlozi*

Proračun treba ukazati na stanje državnih financija te pružiti osnovnu informaciju o mjerama koje treba poduzeti u cilju provedbe uspješne fiskalne politike. Ipak, proračun je rezultat proračunskog procesa u kojem ključnu ulogu imaju radnje i postupci proračunskih institucija. Poboljšanja u proračunskom procesu ovise o institucionalnim promjenama. To predstavlja ključ za razumijevanje izazova u poboljšanju upravljanja javnim rashodima u Hrvatskoj. Poboljšanje upravljanja javnim rashodima zahtijeva institucionalnu reformu koja znači dosljednu primjenu postojećih zakona vezanih uz proračun, te unapređenje rada proračunskih institucija (ustanova). Poboljšanja u proračunskom procesu su nemoguća ukoliko je zanemaren učinkovit nadzorni i provedbeni mehanizam.

Za poboljšanje proračunskog procesa potrebno je:

- Osnajiti unutarnje veze u proračunskom procesu s naglaskom na suradnju između odjela unutar ministarstava i ostalih korisnika, te osigurati razmjenu i podjelu informacija (koje se često smatraju osobnom imovinom) koja vodi cjelovitom pristupu u prijedlogu fiskalne politike i omogućava donošenje pravilnih odluka.
- Pojačati vezu između institucija koje sudjeluju u sustavu proračunskog procesa (od predlaganja do izvršenja proračuna), i to ne samo između središnjih ministarstava. Osigurati fleksibilne i jednostavne postupke te dosljednu primjenu postojećih zakona vezanih za proračun i sustav državne riznice.
- Ministarstvo financija mora omogućiti povećanje transparentnosti svih fiskalnih operacija države. U tu svrhu ono mora težiti cjelovitom obuhvatu

- svih transakcija koje su u izravnoj vezi s proračunom.
- Neovisne znanstvene institucije trebaju imati veću ulogu u procjeni i pregledu političkih odluka koje mogu utjecati na budući fiskalni položaj.
  - Država treba dobro razvijene proračunske institucije koje vode kompetentni pojedinci koji se rukovode ispravnim poticajima. Ciljevi pojedinaca koji upravljaju javnim institucijama ne smiju se razlikovati od ciljeva institucija, koji moraju biti u skladu s javnim interesom. Takve institucije ne nastaju preko noći. One se moraju stvarati i konstantno reformirati.
  - Definiranje i provedba politike javnih rashoda se mora temeljiti na ekonomskoj analizi i procjeni učinaka pojedinih rashodnih kategorija kao i ukupnih javnih rashoda.
  - Pojačati nadzor i kontrolu proračuna. Saborski odbor za financije i proračun mora posjedovati sredstva i stručno osoblje za procjenu prijedloga proračuna kojeg Vlada šalje u Sabor. Stručno osoblje Odbora za financije i proračun treba biti u stanju kritički pregledati procjene Vlade, te u slučaju velikog nesrazmjera prihoda i rashoda i neučinkovite raspodjele rashoda vratiti Vladi prijedlog proračuna (s primjedbama) na ponovno razmatranje.
  - Završiti ustrojstvo državne riznice i osigurati plaćanje s jedinstvenog računa državne riznice otvorenog kod HNB-a.

## 2.2. Optimalna razina fiskalne decentralizacije

### *Financiranje lokalnih jedinica u RH*

U Hrvatskoj je od 1994. godine novi teritorijalni ustroj te novi način financiranja lokalnih jedinica od početka primjene do danas pokazao i izvjesne nedostatke. Navodimo neke značajnije probleme:

Prvo, stalne teritorijalne promjene i preveliki broj općina dodatno su usporili dobivanje podataka o realnoj financijskoj situaciji, odnosno u kojoj su mjeri prihodi određeni Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93) prikupljeni kako bi se mogao odrediti iznos potreban u sustavu fiskalnog izravnjanja.

Drugo, većina novonastalih lokalnih jedinica u 1994. godini nije imala imovinsku bilancu i nisu znale čime raspolažu te koja je vrijednost njihove imovine.

Treće, područja Republike Hrvatske pokazuju različitu demografsku i ekonomsku sliku. Stalne promjene veličine područja lokalnih jedinica uvjetuju razmatranje ne samo povijesnih nego i ekonomskih, političkih i demografskih obilježja određenog prostora. Bogatstvo ili siromaštvo lokalne jedinice proisteklo iz različite raspodjele prirodnih i ekonomskih izvora i dalje utječe na sustav financiranja lokalnih jedinica. Procjena ovih nejednakosti opredjeljuje odluku o najboljoj dodjeli dotacija lokalnim jedinicama koje ne pokrivaju minimum potreba stanovništva na svom području.

Četvrto, značaj i razvitak turističke djelatnosti još više je pridonio aktualiziranju pitanja razvoja hrvatskih otoka te načina njihova financiranja. U selektivnom pristupu financiranja najsiromašnijih lokalnih jedinica (koje uključuju otoke) preostaju dotacije središnje države. Međutim ostao je praktični problem određivanja kriterija za dodjelu dotacija.

Peto, sudjelovanje dotacija središnje vlasti u financiranju ukupne javne potrošnje lokalne vlasti određuje stupanj ovisnosti lokalne o središnjoj vlasti. Javlja se potreba određenja optimalnog stupnja fiskalne decentralizacije.

Šesto, na razinama lokalnih jedinica pojavljuju se viškovi financijskih sredstava. Postojanje viškova pokazuje da se ostvaruje nejednaka razina zadovoljavanja javnih potreba. S jedne strane velike potrebe, a s druge viškovi sredstava otvaraju pitanje optimalnosti sustava financiranja lokalnih jedinica.

Sedmo, prihodi lokalnih jedinica nisu realno planirani a često se nalazi da u računovodstvenim knjigama nisu bili evidentirani svi prihodi i izdaci te nije provedena pravodobna naplata prihoda. Pojedini izdaci su izvršavani u većim iznosima od planiranih, a pojedini izdaci su izvršeni premda nisu planirani. Dio proračunskih sredstava je korišten nenamjenski

Očito je da se unutar sustava financiranja lokalnih jedinica pojavljuje problem utvrđivanja financijskih sredstava potrebnih pojedinoj lokalnoj jedinici u ispunjavanju zadataka koji su joj stavljeni u nadležnost.

### *Financijski učinci novog sustava financiranja lokalnih jedinica*

Od uvođenja novog sustava financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj uočen je nesklad u fiskalnim kapacitetima gradova i županija i utvrđenih odgovornosti u osiguranju javnih potreba za pojedinu lokalnu razinu. Naime veliki je dio odgovornosti za pružanje

javnih usluga prenesen na županije kojima je otežano obavljanje zakonom propisanih funkcija. U narednoj tabeli pogledajmo raspored prihoda između lokalnih jedinica.

Tabela Prihodi po pojedinim lokalnim jedinicama u %

	Županije	Općine	Gradovi	Ukupno
1995.	12,25	18,90	68,84	100
1996.	11,87	18,83	69,29	100
1997.	9,80	14,08	76,11	100
1998.*	9,25	15,70	75,05	100

\* podaci za 1998. se odnose na plan proračuna.

Izvor: Ministarstvo financija RH, 1999.

Financijski položaj općina i gradova je znatno povoljniji te se čak pojavljuju i suficiti u njihovim proračunima. Stoga je neophodno promijeniti sustav financiranja lokalnih jedinica tako da osigura povećanje fiskalnog kapaciteta županija. Neophodno je omogućiti povećanje sudjelovanja u zajedničkim porezima i to prvenstveno u porezu na dobit i porezu na promet nekretninama.

### Fiskalna (de)centralizacija

U malim državama udio države u BDP veliki i da se taj udio nastoji održati. I u Hrvatskoj raste udio opće države u BDP.

Tabela Rashodi konsolidirane opće i lokalnih jedinica u % BDP-a

	1995.	1996.	1997.	1998.
Konsolidirana opća država	47,74	50,65	50,46	52,17
Lokalne jedinice	4,46	6,05	6,76	6,93

Izvor: Ministarstvo financija RH, 1998.

Rashodi opće države su 1995. godine činili oko 47 % BDP-a, povećavali su se u naredne dvije godine i u 1998. zadržali na razini oko 52 %. Udio lokalnih jedinica povećao se s oko 4,5 % BDP-a 1995. na skoro 7 % BDP-a 1998. Slično je i s prihodima.

Je li ta razina prihoda i rashoda hrvatskih lokalnih jedinica dovoljna za financiranje povećanih rashoda? Od 1997. godine središnja država je na lokalne jedinice prenijela brojna ovlaštenja za financiranje zdravstva, socijalnih usluga, održavanja i izgradnje cesta, itd. dok je razina prihoda ostala na niskoj razini. U takvim uvjetima je za očekivati postojanje razvijenog sustava dotacija nižim razinama vlasti, kako bi se pokrili nejednaki izvori prihoda lokalnih jedinica. Svakako bi trebalo omogućiti veće sudjelovanje lo-

kalnih jedinica u prihodima od zajedničkih poreza. Sve u cilju povećanja fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica.

Stupanj centralizacije nekog sustava mjeri se i udjelom rashoda središnje države u ukupnim izravnim rashodima. I prema tom kriteriju potvrđuje se tvrdnja o velikom udjelu središnje države u ukupnim rashodima.

Tabela: Raspored ukupne državne potrošnje u Hrvatskoj prema razinama vlasti u pojedinim godinama u %

	Država	Županije	Općine i gradovi	Ukupno	Država	Niže razine vlasti
1995.	87,09	1,56	14,45	100	87,09	12,91
1996.	83,96	1,96	14,08	100	83,96	16,04
1997.	83,62	1,62	14,76	100	83,62	17,38
1998.	82,14	1,53	16,23	100	82,14	17,86

Izvor: Ministarstvo financija RH, 1999.

Glavnina iznosa troši se na razini središnje države. Stoga u narednom razdoblju treba razmisliti o utvrđivanju optimalnog stupnja fiskalne decentralizacije u kojem bi lokalnim jedinicama pored prijenosa velikih ovlaštenja za financiranje određenih rashoda trebalo prenijeti i veća ovlaštenja za prikupljanje prihoda ili povećati veličinu financijskih potpora (dotacija). Unatoč svemu izbor odgovarajućeg stupnja fiskalne decentralizacije ovisi o središnjoj vlasti te o mjeri u kojoj je ona spremna lokalnim vlastima prepustiti financijsku autonomiju u prikupljanju sredstava kojima se financiraju lokalne javne usluge. Jer pitanje fiskalne decentralizacije ipak nije samo ekonomske prirode.

## 2.3. Proračun u službi gospodarskog rasta – javne investicije

### Osnove javnih investicija

Kapitalni izdaci ili javne investicije su proizvodni rashodi i predstavljaju snažno oruđe države u poticanju gospodarskog rasta. Javne investicije (kapitalni rashodi) predstavljaju ulaganja u proizvodnju u privatnom sektoru i doprinose rastu gospodarstva u dugom roku.

Značajan doprinos razumijevanju uloge fiskalne politike u dugoročnom rastu dao je Barro (1990) u čijem se modelu rast potiče djelovanjem države. Pozitivna veza između državnih rashoda i stope rasta, u tom modelu, proizlazi iz utjecaja državnih rashoda na privatnu proizvodnju. Pokazuje se da povećanje proiz-

vodnih javnih rashoda (ulaganja u privatnu proizvodnju) povećava granični proizvod privatnog kapitala, što pozitivno djeluje na stopu rasta. Međutim, budući da osim proizvodnih (kapitalnih) rashoda država financira i niz neproizvodnih programa koji ne predstavljaju ulaganja u privatnu proizvodnju, rezultirajuća stopa rasta je niža od one koja se postiže kada su svi rashodi proizvodni. Zaključci do kojih je Barro došao, naglašavaju potrebu razlikovanja proizvodnih i neproizvodnih rashoda.

Neproizvodni rashodi ne predstavljaju ulaganja u privatnu proizvodnju. To su tekući transferi (osim izdataka za obrazovanje), izdaci za obranu, otplate kamata na dugove, izdaci za zaposlene u državnim službama (posebice kada postoji prekomjerni broj zaposlenih), itd.

Sam postupak mjerenja utjecaja neproizvodnih rashoda na stopu gospodarskog rasta je predmet stalnih teorijskih rasprava. Stoga je potrebno istaknuti klasifikacijski sustav državnih računa (*GFS-Government Financial Statistics*) u kojem se veći dio neproizvodnih rashoda klasificira u tekuće rashode.

Posebnu pozornost zaslužuje dio kapitalnih rashoda države koji se koriste u procesu javnog investiranja. Pod javnim investicijama mislimo na ukupnu razinu kapitalnih rashoda države koji uključuju kapitalne rashode proračuna, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica.

Stoga i potreba analize kapitalnih rashoda i utvrđivanja njihova utjecaja na gospodarski rast. U svakoj državi je neophodno osigurati takvu klasifikaciju proračuna koja omogućava analizu i praćenje javnih (tekućih i kapitalnih) rashoda. To je posebice bitno kod pokušaja utvrđivanja razine javnih investicija i njihovog utjecaja na gospodarski rast.

### *Stanje javnih investicija u RH*

Kao polazište za analizu stanja javnih investicija u RH može poslužiti članak "Javne investicije u Hrvatskoj" autora Ott i Bajo objavljenog 1999 godine. u Financijskoj praksi br. 1. U analizi javnih investicija se pokušalo prilagoditi metodu statistike računa javnog sektora u Hrvatskoj načinima vođenja statistike javnog sektora uobičajenim u većini zemalja razvijenog svijeta (GFS).

Analiza javnih investicija pokazuje kako se glavina kapitalnih izdataka financira na razini središnje države, te su sredstva iz proračuna središnje države presudna u financiranju kapitalnih projekata. U praksi se sredstva za financiranje kapitalnih projekata uglavnom dodjeljuju iz središnjeg proračuna nadle-

žnim ministarstvima. Nadležna ministarstva dodjeljuju sredstva za lokalne projekte, obično u skladu s nekim ključem i obično prema prioritetima. Sredstva se mogu odobriti putem HBOR-a i putem poslovnih banaka.

U razdoblju 1994-1997. kapitalni izdaci države uglavnom su se odnosili na obnovu ratom oštećene infrastrukture, posebice kuća, cesta, vodovodne i zdravstvene infrastrukture. Ipak, podaci koji pokazuju sektorsku strukturu javnih investicija ukazuju na rastući naglasak "razvojno usmjerenih" kapitalnih izdataka. Javni izdaci za "obnovu" kulminirali su 1996. kad su iznosili 33 posto, da bi 1998. pali na oko 20 % ukupnih javnih investicija. Treba naglasiti da sama ministarstva svrstavaju projekte po kategorijama, pa nije sasvim pouzdano razlikovanje izdataka po kategorijama "obnove" i "razvoja".

Promatrajući sektorsku strukturu javnih investicija u razdoblju od 1994-1998 godine lako je zapaziti da su u 1994. godini najveću kategoriju javnih investicija predstavljali "objekti javne uprave" (zgrade za javnu upravu, oprema i održavanje zgrada i granični prijelazi). U godinama 1995-97, javne investicije za "obnovu" najveća su kategorija. Ipak, u proračunu za 1998. godinu, ulaganje u objekte javne uprave ponovo postaje najveća pojedinačna kategorija (21 posto) javnih investicija. Treću najveću kategoriju javnih ulaganja predstavljaju ceste, koje, međutim, opadaju od maksimalnih 19% proračuna 1996, na 14 % 1998. Njih slijede ulaganja u vodoprivredu i stambene objekte za invalide domovinskog rata.

U sustavu javnih investicija pozornost zaslužuje i uloga zajmova HBOR u financiranju javnih investicija. U određenom smislu, zajmovi HBOR-a predstavljaju dodatno proračunsko financiranje kapitalnih projekata. HBOR dobiva godišnje "injekcije" sredstava iz proračuna, a glavina zajmovnih aktivnosti HBOR-a odvija se u ime države i ne odražava nezavisne investicijske odluke te financijske institucije. Podaci iz godišnjih izvješća pokazuje da je više od 90% zajmova HBOR-a u prve tri godine poslovanja (1993-1995) utrošeno je u programe obnove (uglavnom vodoprivrede, stanova, itd.). HBOR je nakon toga počeo davati zajmove u ime i za račun MF-a, (oko 10% zajmova HBOR-a 1995. i više od 50% 1996), a glavni korisnici zajmova HBOR-a su poduzeća u državnom vlasništvu ili poduzeća kojima upravlja država, posebice u sektoru vodoprivrede, građevinarstva i elektroprivrede. U 1996. godini 35% sredstava HBOR-a utrošeno je u turizam. Od 1996. godine HBOR sve više pozajmljuje privatnim poduzećima.

*Položaj lokalnih jedinica u financiranju javnih investicija.* Niska razina prihoda lokalnih jedinica predstavlja veliko ograničenje u poduzimanju radnji na aktivnije sudjelovanje u javnom investiranju. Naime, fiskalni kapacitet naprimjer većine županija je ispod prosjeka. Upravo zato se kapitalni projekti na lokalnoj razini financiraju sa središnje razine, iz Ministarstva financija i drugih nadležnih ministarstava. Nemoguće je procijeniti udio inozemnih sredstava u financiranju kapitalnih projekata na lokalnoj razini vlasti, jer nema sustavnih podataka. Isto tako nemoguće je prikazati kapitalnu potrošnju po sektorima na lokalnoj razini. Nažalost ne postoji odgovarajuća suradnja u objedinjavanju i sistematizaciji podataka između pojedinih lokalnih vlasti (općina i gradova) i financijskih odjela županija.

### Razlozi

Cjelovito sagledavanje razine i strukture javnih investicija u Hrvatskoj za sada otežano. Takvo stanje je rezultat ne postojanja cjelovite strategije ili programa javnih investicija. Takav program bi trebao sadržavati: 1. dugoročnu strategiju javnog investiranja s ključnim sudionicima (institucijama) u procesu javnog investiranja, 2. obrazloženje kako se program javnih investicija uklapa u ciljeve makroekonomske politike države, te 3. planiranu razinu rashoda po sektorima i strukturu rashoda unutar sektora, izvore financiranja i sl. U program javnih investicija treba uključiti sve projekte koji imaju izravan utjecaj na državni proračun iz kojeg se financiraju kapitalni projekti.

Ključni preduvjet za prijedlog programa javnih investicija je učinkovito funkcioniranje institucija u procesu javnog investiranja te jasna podjela uloga i ovlaštenja svih sudionika u tom procesu. Dosadašnja praksa javnog investiranja u RH je pokazala velike slabosti u institucionalnom okviru. Neke probleme u institucionalnom okviru je potrebno istaknuti. Krenimo redom.

*Državna riznica.* Proračunska sredstva, posebice na strani izdataka, se "rasipaju" na više načina. Razlog je nedostatak učinkovitog nadzora nad kretanjem sredstava na prihodnoj i na rashodnoj strani proračuna. Državna riznica kao organizacijska jedinica odgovorna za pripremu, izvršenje i kontrolu državnog proračuna, upravljanje sredstvima i državno računovodstvo treba biti smještena unutar Ministarstva financija. To znači uspostavljanje državne riznice s

jedinstvenom knjigom i jedinstvenim računom koji će omogućiti izravnu dodjelu sredstava korisnicima.

*Konsolidirana bilanca države.* U konsolidirani proračun treba uključiti sredstva javnih poduzeća, agencija i HBOR-a. Također to znači integriranje aktivnosti što ih obavlja ZAP i Ministarstvo financija, preuzimanje baze podataka od ZAP-a, i ostavljanje da ZAP bude jednostavno agencija za platni promet. Na taj bi se način mogla ostvariti transparentnija i jeftinija kontrola državne riznice i ocjena financijskih aktivnosti državnog sektora. U nekom detaljnijem istraživanju bilo bi vrlo zanimljivo analizirati godišnje izvještaje ZAP-a i utvrditi kakav je njegov stvarni položaj unutar javnog sektora.

*Lokalne financije.* Ne postoji detaljna analiza javnih investicija na razini lokalnih jedinica. Nekoliko slučajeva javnih investicija na lokalnoj razini pokazuje da postoje mogućnosti lokalnog financiranja investicijskih projekata. Valjalo bi detaljnije razmotriti stvarne okolnosti, potrebe i mogućnosti lokalnih vlasti da financiraju kapitalne projekte iz vlastitih izvora. Lokalne vlasti trebale bi odvojeno voditi proračune kapitalnih i tekućih izdataka. To bi omogućilo transparentniji pregled sredstava za kapitalne investicije i ekonomičniji pristup investiranju, jer bi bilo manje administriranja u ministarstvima.

*Dodjela sredstava putem HBOR-a.* Sredstva za kapitalne projekte potječu iz proračuna središnje države i od međunarodnih financijskih institucija. Proračun središnje države ima poseban dio za financiranje kapitalnih izdataka. U njemu se pobliže prikazuju iznosi koji se trebaju dodijeliti pojedinačnim korisnicima. Od 1995. godine znatan dio sredstava za financiranje kapitalnih projekata dodjeljuje se putem HBOR-a. U svakom bi slučaju trebalo utvrditi je li baš to najbolje rješenje. Bilo bi korisno razjasniti i ulogu MOR-a, odnos tog ministarstva s HBOR-om, te objasniti načine i mjerila za dodjelu sredstava pojedinačnim korisnicima. To bi podrazumijevalo ozbiljnu analizu troškova i koristi, te procjenu investicija. Nemoguće je predstaviti sustavne podatke o kapitalnim izdacima što se financiraju preko HBOR-a i Ministarstva obnove i razvitka

*Financiranje obnove u odnosu na financiranje razvitka.* Kao posljedica rata većina sredstava za kapitalne projekte uložena je u obnovu, a manji dio u razvitak (od 1996. u turizam, te mala i srednja poduzeća). Većina sredstava uložena je u javna poduzeća (vodoprivredu, cestogradnju i elektroprivredu), no nije uvijek lako razlučiti obnovu od razvitka. Stoga bi valjalo bolje razlikovati obnovu od razvitka i odlučiti o prim-

jerenoj raspodjeli sredstava između te dvije namjene. Osim toga, zabrinjavajući je veliki udio neproizvodnih ulaganja u zgrade i opremu javne uprave (u prosjeku oko 20% ukupnih javnih ulaganja), što istiskuje tako potrebne veće proizvodne investicije.

*Jamstva.* Postojanje širokog izbora državnih jamstava nameće potrebu odgovora na više pitanja: (1) Kako bi se ta jamstva trebala pojavljivati u državnom proračunu? (2) Postoji li jedan popis svih jamstava izdanih u posljednjih nekoliko godina? (3) Može li se u tom popisu vidjeti koja su jamstva istekla, a koja su još uvijek na snazi? (4) Dodaje li se ukupni iznos izdanih jamstava ukupnoj zaduženosti zemlje i treba li se stoga voditi kao dio javnog duga?

*Uloga agencija.* Nejasan je položaj HGA i drugih agencija unutar javnog sektora. Čini se da njihova imovina predstavlja dio proračuna (oprema je financirana iz proračuna), no stanje njihovih obveza nije posve jasno. Trebalo bi biti jasno jesu li stavke njihovih financijskih izvještaja uravnotežene, te tko kontrolira njihove stavke u proračunu. Neophodno je da postoje transparentni podaci o tome je li država uplatila svoj dio u HGA ili nije, jesu li garancije HGA uključene u popis ukupnih državnih obveza, jesu li uključene u javni dug, domaći ili inozemni, itd.

*Prijedlozi:*

- Preispitati ulogu institucija koje sudjeluju u procesu javnog investiranja (Zavoda za platni promet, državnih agencija i javnih poduzeća, lokalnih vlasti, Hrvatske banke za obnovu i razvoj i dr.).
- Napraviti analizu te razdvojiti financiranja obnove i razvoja.
- Procijeniti i ograničiti veličinu izdanih državnih jamstava.
- U analizu javnih investicija uključiti strane izvore financiranja.
- Primijeniti analizu troškova i koristi, i osigurati transparentni proces procjene projekata u proračunskom postupku.
- Definirati kriterije za utvrđivanje položaja svih javnih poduzeća i njihovih veza s proračunom.
- Poboľšati suradnju u ukupnom sustavu kapitalnog financiranja (preispitati potrošnju relevantnih ministarstava),
- Pojačati financiranje razvojnih projekata i ograničiti sredstva usmjerena u zgrade i opremu javne uprave,

- Omogućiti jedinstvenu analizu svih javnih izdataka,
- Objediniti program javnih investicija i uskladiti procjenu investicijskih projekata.

## **2.4. Fiskalna transparentnost**

*Osnove*

Transparentan proračunski proces osigurava jasnu informaciju o svim aspektima fiskalne politike. Ključnu ulogu u transparentnosti imaju radnje i postupci usmjereni na točno informiranje parlamenta i javnosti o namjerama fiskalne politike, o računima proračuna i projekcijama proračuna. Proračun koji uključuje brojne zasebne račune i koji ne uspijeva konsolidirati sve fiskalne aktivnosti u zadnjoj crti bilance nije transparentan. Proračun koji je lako dostupan i razumljiv javnosti i onima koji sudjeluju u procesu donošenja odluka, i koji prikaže konsolidiranu informaciju je transparentan.

Međunarodni monetarni fond (MMF) je propisao minimum standarda za transparentnost proračuna i postupaka u proračunskom procesu. Istaknimo osnovne radnje i postupke koje država treba poduzeti u pripremi i izvršenju proračuna.

Kod pripreme proračuna ministarstvo financija u plan proračuna treba uključiti: 1. ciljeve fiskalne politike i održivosti, 2. fiskalna pravila, 3. makroekonomski okvir.

U proračunu treba prikazati godišnja očekivanja, te jasan izvještaj o namjerama fiskalne politike države, posljedicama tekuće fiskalne politike, i održivosti fiskalne politike od srednjeg do dugog roka.

Središnja država treba redovito objavljivati podatke o razini i strukturi duga i financijske aktive koja predstavlja iznos neto duga. Izvješća o dugu trebaju sadržavati informacije o veličini duga središnje države, uključujući izdate vrijednosnice i zajmove.

Godišnji proračun treba prikazati unutar razumljivog i odgovarajućeg kvantitativnog makroekonomskog okvira. Minimum standarda zahtijeva da se napravi izvješće o proračunu u srednjoročnom makroekonomskom okviru, uključujući osnovne pretpostavke za makroekonomsko predviđanje na kojima je utemeljen proračun.

Izvršenje i nadzor proračuna se temelji na: 1. računovodstvenom sustavu i 2. reviziji (internoj i vanjskoj)

računa proračuna. Treba uspostaviti razumljiv, cjelovit računovodstveni sustav koji mora biti utemeljen na dobrom kontrolnom sustavu. Učinkovit sustav državnog računovodstva treba osigurati dovoljno informacija za procjenu veličine zaostalih plaćanja, isplata ili prihoda. Parlament i javnost trebaju dobiti kvalitetne fiskalne podatke i informacije koje osigurava državna revizorska ustanova.

*Nedostatak transparentnosti* odnosno slaba transparentnost proračuna može povećati glasačevu zbuđenost i smanjiti poticaj političarima da budu fiskalno odgovorni. U praksi se koriste različiti "trikovi" kojima se utječe na stavove poreznih obveznika (glasača) kao npr.: 1. Precjenjivanje očekivanog gospodarskog rasta, tako da se precjenjuju porezni prihodi te podcjenjuje veličina izdataka. Na kraju fiskalne godine "neočekivani" fiskalni deficit se pripisuje iznenadnim makroekonomskim zbivanjima, za koje država može reći da ne snosi odgovornost, 2. Zadržavanje različitih pozicija (stavki) izvan proračuna. Proračunska sredstva koriste institucije koje uopće nisu uključene u državni proračun, 3. Strateško korištenje višegodišnjeg proračuna. Objavljujući trogodišnji plan fiskalne prilagodbe unutar kojih se trebaju provesti sve teške mjere u fiskalnoj politici, političari mogu "kupovati vrijeme" bez namjere da zaista provedu zacrtanu politiku.

### *Stanje fiskalne transparentnosti u RH*

U dosadašnjoj praksi javnih financija RH nedostaci u proračunskom procesu su se izravno ogledali u fiskalnoj (proračunskoj) (ne)transparentnosti. Slabosti u kontroli proračuna, nedostatak makroekonomskog okvira i realnog planiranja su povezani sa slabom fiskalnom odgovornošću nositelja ekonomske, te posebice fiskalne politike. Ti čimbenici ograničavaju i donošenje pravilnih odluka o dodjeli proračunskih sredstava. Stanje fiskalne (proračunske) transparentnosti u Hrvatskoj opisujemo u narednom odjeljku.

*Planiranje proračuna.* Kod planiranja proračuna okvirno su naznačena samo godišnja očekivanja makroekonomskog okruženja, te izvješće o namjerama fiskalne politike. Nije procijenjen utjecaj postojeće fiskalne politike, ni održivost takve politike od srednjeg do dugog roka. Ne postoji srednjoročni proračunski okvir u kojem bi se procijenilo i predvidjelo kretanje ključnih proračunskih agregata za razdoblje od 2 do 3 godine. U Hrvatskoj ne postoji niti formalna metodologija za makroekonomsko predviđanje. O korište-

nju naprednih sofisticiranih kvantitativnih modela vrlo je teško govoriti posebice zbog stalnih gospodarskih promjena kao i ostalih ograničenja.

U godišnjem proračunu nisu navedeni glavni fiskalni rizici niti su brojčano iskazani kako bi se mogao ustanoviti njihov utjecaj na ostvarenje i provedbu proračuna. (npr. utjecaj rasta proračunskog deficita od 1% na rast BDP-a, kamatne stope, pretpostavljeni devizni tečaj, promjene u plaćama djelatnika javnog sektora, broj korisnika programa socijalne skrbi, utjecaj financijskog restrukturiranja, sanacije banaka, na ostvarenje proračuna, itd.)

Javno dostupnih i potpunih informacija o rashodima prikazanim prema funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji nema. Rashodi su klasificirani i objavljeni samo po administrativnim kategorijama. Nije osigurano izvješće niti klasifikacija rashoda po programima, podprogramima i kategorijama djelatnosti. Ta programska klasifikacija treba biti dodatak tradicionalnoj administrativnoj klasifikaciji.

*Izvršenje proračuna.* MF tek povremeno objavljuje samo dio podataka o zaduživanju države. Problem predstavlja nedostatak zakonskog okvira kojim bi se regulirao obuhvat javnog duga. Nedostaju i potpuni podaci o jamstvima države (koliko ih je izdato, iznos, dospijeće u kojoj mjeri su oni potencijalna prijetnja povećanju javnog duga).

Pitanje je u kojoj mjeri je stanje ukupne bilance u službenoj statistici realno prikazano znajući da nisu uzete u obzir zaostale obveze, obveze po izdanim jamstvima (počevši od agencija, izvanproračunskih fondova, HBOR-a) te u kojoj mjeri obveze i ostalih javnih financijskih poduzeća i nefinancijskih institucija utječu na ukupni deficit opće države. Za državni proračun i korisnike državnog proračuna propisan je kontni plan, a transakcije države se vode prema računskom planu proračuna. Transakcije države se bilježe po načelu naplate. Tek bi se bilježenjem po obračunskom načelu dobila slika stanja državnih financija.

### *Prijedlozi*

Povećanje fiskalne transparentnosti je težak problem. Stručnjaci navode tri mogućnosti poboljšanja transparentnosti proračuna. 1. Tzv. zakonski pristup, kojim se naglašava potreba za većim brojem pravila i zakona kojima se regulira priprema, organizacija i izvršenje proračuna. Taj pristup može imati suprotne rezultate ukoliko se uvedu složena pravila i postupci

koji predstavljaju osnovu za dodatnu netransparentnost proračunskih postupaka. 2. Stvaranje politički neovisnog javnog tijela ovlaštenog da provede transparentnost, preciznost i projekcije (predviđanja državnog proračuna). 3. Najradikalniji ali i najučinkovitiji pristup predstavlja prepuštanje zadatka provjere preciznosti i transparentnosti proračunskog procesa nekoj privatnoj instituciji. Pored toga državni proračun bi trebao biti utemeljen na ekonomskim prognozama i projekcijama međunarodnih organizacija ili privatnih institucija kako bi se izbjeglo strateško manipuliranje prognozama.

Za poboljšanje fiskalne transparentnosti u RH potrebno je:

1. Osigurati funkcionalnu klasifikaciju izvanproračunskih fondova uključujući i privatizacijski fond;
2. Poboljšati statistiku lokalnih vlasti koju treba prikupljati Ministarstvo financija, a ne ZAP. Ta statistika mora uključivati podatke o transferima i dotacijama što ih lokalne vlasti daju jedne drugima, i konsolidirati se s proračunima svih vlasti;
3. Javna poduzeća u većinskom vlasništvu države, kao i agencije i banke u državnom vlasništvu (npr. HBOR) treba uključiti u redovni proračun. Netransparentnost transakcija među njima stvara velike mogućnosti za različite nepravilnosti i rasipanje sredstva;
4. Uskladiti i objediniti prikupljanje podataka o pripremi i izvršenju proračuna iz različitih izvora poput ministarstava, agencija, izvanproračunskih fondova, lokalnih vlasti i ZAP-a. Čak ni podaci unutar Ministarstva financija često nisu dovoljno transparentni;
5. Poboljšati sustav statistike i posebice kompjuterizacije izvanproračunskih fondova tako da bi se podaci mogli dobivati na vrijeme;
6. Ministarstvo financija treba objavljivati konzistentnije i dezagregiranije podatke uz više analiza. U tom bi se slučaju moglo pobliže analizirati javne izdatke.
7. Za procjenu stvarne razine javnih investicija u Hrvatskoj, neophodno je sredstva i transakcije (po kreditima) HBOR-a konsolidirati sa sredstvima i transakcijama središnje države.

## TREĆI DIO

### 3.1. O javnom dugu

#### *Pojam javnog duga*

Budući da je izuzetno teško jednoznačno odrediti što sve obuhvaća javni sektor u gospodarstvu, jasno je da niti utvrđivanje zaduženosti javnog sektora nije izuzeto od problema<sup>1</sup>. Ono što u svim zemljama sigurno ulazi u javni dug jesu zaduženja središnje i nižih jedinica državne vlasti. Međutim, ako javni dug definiramo kao akumulirana pozajmljena novčana sredstva države, odnosno zbir svih potraživanja koja prema državi imaju njeni vjerovnici u određenom trenutku, nisu li dugovi javnih poduzeća, državnih agencija ili socijalnog osiguranja i drugih "nacionalnih" fondova također javni dug? Prema uobičajenom poimanju javnog sektora odgovor bi trebao biti potvrđan, ali u praksi velikog broja zemalja to nije slučaj, pa je stoga osobito kod međunarodnih usporedbi potrebno voditi računa o problemu različitog obuhvata javnog duga.

Obzirom na činjenicu da je javni sektor od zemlje do zemlje različito obuhvaćen, Međunarodni monetarni fond (MMF) razvio je statistički sustav javnih financija (*GFS - Government Finance Statistics*) koji relativno precizno i uniformno definira javni sektor<sup>2</sup>. Poštujući *GFS* metodologiju i definiciju "opće države", javni dug Republike Hrvatske možemo definirati kao sumu zaduženja državnog proračuna, izvanproračunskih fondova i jedinica lokalne uprave i sa-

<sup>1</sup> Potrebno je razlikovati dug od deficita: Dug u određenom vremenskom trenutku čini zbroj svih proračunskih deficita ostvarenih u prethodnom razdoblju. Dakle, kada se govori o javnom dugu, riječ je o kumuliranim proračunskim deficitima koje je država financirala zaduženjem. Odnosno, dug je "varijabla stanja" (mjerena u nekoj danoj točki u vremenu), a deficit "varijabla toka" (mjerena u nekom vremenskom razdoblju).

<sup>2</sup> *GFS* je usklađen sa sustavom nacionalnih računa i drugim statistikama (platna bilanca, monetarna statistika). Obzirom na obuhvat javnog sektora, niti *GFS* metodologija nije "savršena". Javni sektor je u prikupljanju statističkih podataka ograničen na tzv. "opću državu" i ne obuhvaća npr. javna poduzeća i monetarne institucije. Međutim, u zemljama u tranziciji primjena jedinstvenog definicijskog i klasifikacijskog sustava predstavlja ogromni napredak u jasnom i jedinstvenom statističkom obuhvatu javnog sektora. U Republici Hrvatskoj statistički podaci o javnom sektoru vode se prema *GFS*-u od 1994. godine. Opširnije o *GFS*-u vidi IMF (1986) i (1992).



mouprave. Ovisno o tome da li oni duguju vjerovnicima u zemlji ili inozemstvu, razlikujemo unutarnji i vanjski javni dug.

Često se u smislu javnog duga može sresti pojam *državnog duga*. Međutim, potreba za određenim razgraničenjem ipak postoji. Kada se radi o unutarnjem javnom dugu ili zaduženju države, doista se može govoriti o sinonimima. S druge strane, kod inozemnog duga države možemo reći da se radi o širem pojmu, jer on obuhvaća kako zaduženje javnog sektora odnosno javni dug, tako i inozemni dug ostalih gospodarskih sektora (banke, poduzeća, domaćinstva). Ponekad se za javni dug rabi izraz *javni zajam*, ali javni zajam je "uži" pojam od javnog duga i predstavlja samo jedan od načina financiranja javnog duga.

### *Problemi/stanje*

#### Strukturni i konjunkturni proračunski deficit

Problematika javnog duga usko je povezana s odgovorom na dva temeljna pitanja iz područja javnih financija. Prvo, u kojoj mjeri se državni izdaci mogu smatrati gospodarski "produktivnim" i drugo, koje zadatke treba (odnosno mora) u gospodarstvu preuzeti na sebe javni sektor? Dakle, osim što se država zadužuje iz strukturnih razloga, npr. da bi financirala određene infrastrukturne i slične projekte od javne koristi, javni dug može biti važan instrument makroekonomske politike. Upotrijebljen u pravom trenutku, javni dug može pridonijeti poticanju gospodarskog rasta i poboljšanju ukupnih gospodarskih prilika, što osim na rast proračunskih prihoda pozitivno djeluje na zaposlenost i dohodak. Upotrijebljen na pravi način, javni dug može dati pozitivni impuls rastu domaće štednje, stvaranju investicijske kulture i doprinijeti razvoju tržišta kapitala. Primjerice, takav poticaj može biti refinanciranje starog duga novim i utrživim instrumentima, što i središnjoj banci otvara vrata za korištenje neizravnih, tržišnih mehanizama u provođenju monetarne politike. Domaće tržište javnog duga se produbljuje, povećana likvidnost tržišta utječe na dodatno povjerenje ulagača, a (buduća) stabilna krivulja prinosa po dugoročnom javnom dugu postaje najpouzdaniji tržišni signal o tome da li se i gdje (u zemlji ili inozemstvu) nacionalnom gospodarstvu isplati zaduživati. Promatramo li stanje u našoj zemlji u svjetlu navedenih činjenica, možemo zaključiti da se učinci strukturnog zaduživanja i makroekonomski aspekti javnog duga na razini donosioca odluka u stručnim i političkim krugovima nisu ras-

pravljali. Ako je rasprave kojim slučajem ipak bilo, "opipljivi" pozitivni rezultati nisu se pokazali.

#### Zaduživanje države i monetarna politika

Obzirom na djelovanje državnog zaduživanja na monetarnu politiku, od posebne je važnosti mogući utjecaj na kretanje i strukturu novčane mase. Budući da financiranje deficita izravnim ili neizravnim (dugoročnim) zaduživanjem kod središnje banke ne predstavlja ništa drugo nego primarnu emisiju novca, većina zemalja strogo zakonski regulira odnos središnje banke i države. U tom smislu se odnos središnje banke i države danas u pravilu svodi na kratkoročne kredite za premošćivanje vremenske neusklađenosti između pritjecanja prihoda i izvršavanja rashoda proračuna. U našem slučaju, Državni proračun RH može se kratkoročno zadužiti kod HNB do 5 posto visine proračuna, dok zabrana dugoročnog zaduživanja kod HNB nije izričito utvrđena u hrvatskom zakonodavstvu. Štoviše, Vlada može dugoročno zaduživanje državnog proračuna realizirati i donošenjem uredbi sa zakonskom snagom, što je omogućeno donošenjem Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga zastupničkog doma sabora Republike Hrvatske.

Naravno, javni dug utječe na kretanje i strukturu novčane mase i u slučaju kada se država financira kreditima drugih sektora. Ti učinci prvenstveno ovise o ukupnoj gospodarskoj konjunkturi i likvidnosti. U recesiji na primjer, kada javni dug ima zadatak uspostavljanja ravnoteže između štednje i smanjene privatne potražnje, očit je (pozitivni) utjecaj na kreditnu ekspanziju bankovnog sektora, a samim tim i na novčanu masu.

Osim što javni dug utječe na monetarnu politiku, treba naglasiti da vrijedi i obrnuto. Samo ako su ispunjene odgovarajuće monetarne pretpostavke moguće je zaduživanjem javnog sektora ostvariti stabilizacijsku funkciju, što prije svega podrazumijeva odgovarajuću komunikaciju i "uigranost" između ministarstva financija i središnje banke.

#### Politički aspekt javnog duga

Svaka odgovorna vlada mora voditi računa o utjecaju obveza po javnom dugu i njegovoj otplati na buduće proračunske rashode, jer razmišljanje na kratke staze može znatno utjecati na kvalitativno sužavanje prostora za buduće odluke. Korištenje javnog duga s predumišljajem ostvarivanja trenutnih političkih učinaka i prevaljivanjem njihovih troškova na budućnost negativno utječe na održavanje fleksibilnosti državnog

proračuna i uglavnom podrazumijeva manju dobrobit budućim generacijama. To znači da pitanje financiranja javnih izdataka zaduživanjem ili oporezivanjem ima osim ekonomske i svoju političku komponentu, te da mora postojati jasan zakonodavni okvir u svrhu kontrole zaduživanja javnog sektora. U tom smislu, u Republici Hrvatskoj do danas nije donesen jedinstveni zakonski akt (npr. Zakon o javnom dugu) kojim bi se reguliralo zaduživanje javnog sektora. Umjesto toga, problematika zaduživanja državnog proračuna, izvanproračunskih fondova i jedinica lokalne samouprave i uprave regulirana je različitim zakonima, od kojih se npr. Zakon o izvršenju državnog proračuna donosi na godišnjoj razini.

#### Problematika državnih jamstava

Iako nije izravni dug države, državno jamstvo to može prvom prilikom postati i opteretiti državni proračun i porezne obveznike. Korist državnog jamstva očituje se u smanjenju troškova financiranja gospodarskim subjektima koji imaju sposobnost vraćanja duga. Oni subjekti koji tu sposobnost nemaju niti danas niti u perspektivi glavni su izvor opasnosti za pretvaranje jamstva u izvorni javni dug. Činjenica da broj važećih, ali i aktiviranih jamstava bilježi stalni rast osobito upozorava na važnost transparentnog i strogog reguliranja izdavanja jamstava, ali i suradnje svih za to ovlaštenih institucija. U skladu s tim, izdana državna jamstva trebala bi biti integralni dio statistike javnog duga, koja bi odvojeno od stvarnog javnog duga trebala sadržavati pregled svih važećih državnih jamstava, odnosno potencijalnog javnog duga. Dakle, kada promišlja o tome na koji način i da li će deficit financirati u zemlji ili inozemstvu, odgovorna vlada mora osim "vlastitih" financijskih potreba imati na umu kako gospodarske učinke zaduživanja u sadašnjosti, tako i posljedice otplate duga u budućnosti. Također mora biti svjesna da pružanje ruke spasa tržišnim neplivačima može povući prema dnu i najdobronamjernijeg spasioca, osobito ako precijeni svoje mogućnosti.

#### Stanje i struktura javnog duga RH

Pretežiti dio hrvatskog javnog duga ima svoje ishodište u osobitostima bivšeg političkog i gospodarskog sustava i raspadu SFRJ. To se odnosi kako na unutarnji, tako i na vanjski javni dug. Zasad nije moguće predvidjeti kako će se kretati stanje i struktura hrvatskog javnog duga i da li će i koliko njegov teret s vremenom narasti. Čini se da razlog tome tek manjim dijelom leži u neizvjesnosti i izazovima što ih nosi budućnost, a većim dijelom u nepoštivanju elementarnih zakonitosti teorije i pravila ekonomske prakse. S

aspekta javnog duga, primjena MMF-ovog Statističkog sustava javnih financija (*GFS*) trebala je i u našoj zemlji omogućiti precizno vođenje stanja kako domaćeg, tako i inozemnog javnog duga. Međutim, opći je dojam da domaća statistika javnog duga znatno kasni za ostalom statistikom javnog sektora. To se osobito ogleda u činjenici da Ministarstvo financija RH do danas nije objavilo cjelovit pregled stanja i strukture javnog duga, iako ga čl. 35. Zakona o proračunu obvezuje na vođenje popisa javnog duga. Zaključak koji se nameće jest da: (a) od donošenja Zakona o proračunu 1994. godine nije napravljen cjeloviti popis javnog duga, ili (b) podaci su poznati, ali se ne iznose u javnost.

#### Neoprezno = neodgovorno

U svjetlu aktualnog gospodarskog trenutka i otvorenog štedno-investicijskog jaza mora se imati na umu važnost opreznog i osmišljenog pristupa javnom zaduživanju, osobito u inozemstvu, te efikasnog korištenja posuđenih sredstava. Inozemna štednja jako lako može postati mač s dvije oštrice, osobito ako pozajmljena sredstva nisu efikasno iskorištena. A činjenica je da osobito "naslijeđeni" dug, koji predstavlja pozamašni dio javnog i ukupnog zaduženja u inozemstvu, nije efikasno iskorišten, dok je isto upitno za "nova" zaduženja. Gospodarska (ne)samostalnost zemlje, osobito uloga i položaj na međunarodnim tržištima kapitala također ima veoma važan utjecaj na politiku javnog duga. Tako je za malu zemlju imperativ dinamiku zaduživanja prilagoditi situaciji na međunarodnom tržištu, često neovisno o unutarnjim političko-gospodarskim utjecajima.

Promatrano na razini nacionalnog gospodarstva, povlačenje države s domaćeg tržišta i okretanje inozemstvu teško da odražava velikodušnost države koja želi spriječiti istiskivanje privatne potražnje, već vlastitu površno-racionalnu odluku o "jeftinijem" financiranju u inozemstvu. Međutim, ako se državi (koja se po definiciji uvijek zadužuje po najpovoljnijim uvjetima) ne isplati niti minimalno pozajmljivati na domaćem tržištu, kako se to može isplatiti nekom privatnom poduzetniku? Podsjetimo li se još jednom stava većine stručnjaka da je država relativno slab poduzetnik i da se prema kriteriju efikasnosti javne investicije ne mogu mjeriti s investicijama privatnog sektora, jasno je zašto donosioci odluka moraju biti svjesni da hrvatski dug nije dug SAD koji se refinancira do sudnjeg dana i u suštini nikad ne dospijeva, te da poremećaji na svjetskim tržištima kapitala mogu osobito za mala, otvorena gospodarstva imati teške posljedice.

### *Prijedlozi i mjere*

#### Statistički obuhvat javnog duga

Ministarstvo financija trebalo bi konačno izraditi i objaviti cjeloviti popis javnog duga. Taj popis trebao bi osim državne razine obuhvatiti i niže razine vlasti (jedinice lokalne uprave i samouprave) i izvanproračunske fondove. Osim proširenja statističkog okvira, potrebno je preispitati i uskladiti već postojeću metodologiju<sup>3</sup> prikupljanja podataka. Stanje vanjskog javnog duga prati se (kao dio ukupnog zaduženja u inozemstvu) u HNB. Međutim, statistika HNB je u tom smislu ovisna o (upitnoj) ažurnosti Ministarstva financija u prijavljivanju realiziranih zaduženja. Stoga bi i Ministarstvo financija trebalo voditi evidenciju stanja i strukture inozemnog javnog duga (prema instrumentima, dužnicima i sl.), koja bi se nakon usklađivanja (npr. na mjesečnoj razini) s HNB trebala staviti na raspolaganje javnosti.

#### Prodaja državne imovine i javni dug

Predviđeni prihodi od privatizacije državnih poduzeća ne smiju biti osnova na kojoj će se ostvarivati bilo kakav oblik zaduživanja u zemlji ili inozemstvu, kao što je to npr. bio slučaj s Hrvatskim telekomunikacijama. Po svojoj prirodi, prihodi od privatizacije su jednokratni i u konačnici isključivo ovise o tržišnoj vrijednosti imovine koja se prodaje. Tržišne okolnosti i preferencije mijenjaju se iz dana u dan, pa ono što je potencijalnim ulagačima bilo zanimljivo jučer ne mora nužno biti zanimljivo i sutra. Dakle, procijenjena vrijednost svake imovine (osobito poduzeća!) jest relativna stvar, te je stoga u najmanju ruku nerazumno djelovati na način "potrošimo jučer ono što sutra dobijemo". Tako su npr. "sutra", kada znaju da se prodavatelj po osnovi imovine koju nudi unaprijed zadužio, potencijalni kupci obično spremni platiti manje nego što bi to inače bio slučaj.

Kada je riječ o prihodima od prodaje državne imovine, ekonomska logika nalaže da se oni u bilanci

države trebaju poništavati ili u stavkama otplate "starih" dugova ili u kupovini druge imovine, a ne u državnoj potrošnji. Ako se ograničimo na prihode od privatizacije poduzeća u vlasništvu države, nema smisla da se za ostvarena sredstva od prodaje jednog poduzeća kupuje drugo poduzeće. Jedina logična alternativa jest otkup javnog duga.

#### Politika javnog duga

Bitna razlika između privatnog i javnog zaduživanja jest da koristi i/ili štete koje mogu nastati zaduživanjem javnog sektora u konačnici pogađaju (bez iznimke!) sve građane jedne zemlje. Da bi se koristi maksimizirale, a moguće štete bile svedene na najmanju moguću mjeru, potrebno je definirati politiku javnog duga. Kao što dobro upravljanje predstavlja temelj poslovne politike poduzeća, tako i optimalna politika javnog duga mora polaziti od upravljanja javnim dugom. Zakonodavni okvir trebao bi pružiti Zakon o javnom dugu. Primjerice, njime bi se (na jednom mjestu) mogli definirati pojam javnog duga; uvjeti i načini zaduživanja; ovlaštenja, nadležnosti i odgovornosti; kontrolni mehanizmi; učinkovito i odgovorno upravljanje dugom i novčanim viškovima; zaštita od rizika i sl.

#### Izdavanje jamstava

Kriteriji koje mora zadovoljiti tražitelj jamstva moraju biti jasni i dostupni javnosti, a mogućnosti diskrecijskih (političkih) odluka svedene na minimum. Pri utvrđivanju kriterija, dobar bonitet tražitelja jamstva mora biti na prvom mjestu, jer u nijednoj normalnoj zemlji državno jamstvo nije instrument sanacijske politike, već politike poticanja investicija, izvoza i sl.

Hitno se mora snimiti stanje, tj. utvrditi koliki je iznos važećih jamstava i/ili aktiviranih jamstava (koja su de facto postala javnim dugom). To se odnosi ne samo na Ministarstvo financija, već i na potencijalna jamstva nižih razina vlasti, te za izdavanje jamstava ovlaštenih državnih agencija i ustanova (npr. Hrvatska garancijska agencija, HBOR). Popis jamstava treba biti ažuriran i npr. na mjesečnoj (ili kvartalnoj) razini dostupan javnosti.

<sup>3</sup> Čak ako i zanemarimo da statistika Ministarstva financija RH ne objavljuje (ne prati??) stanje duga izvanproračunskih fondova i jedinica lokalne uprave i samouprave, zahtjev za preispitivanjem postojeće metodologije proizlazi iz činjenice da se iz mjesečnih podataka Ministarstva financija o unutarnjem dugu RH ne vidi stanje duga kod HNB (usporedi npr. tabelu 12 iz mjesečnog statističkog prikaza Ministarstva financija br. 49 i tablicu C1 iz Biltena HNB br.44). Već takav (krupan) propust daje povoda za preispitivanje cjelukupne metodologije prikupljanja podataka o stanju i strukturi javnog duga u Ministarstvu financija.

## ČETVRTI DIO

### 4.1. Osvrt na hrvatski porezni sustav

#### *Stanje poreznog sustava*

Nakon osamostaljenja Hrvatska je prišla reformi naslijeđenog poreznog sustava. Reforma je započela 1994. godine kada su doneseni Zakon o porezu na dohodak i Zakon o porezu na dobit, te uvedene trošarine, a završila je 1998. godine kada je primijenjen Zakon o porezu na dodanu vrijednost koji je bio donesen 1995. godine. Cilj porezne reforme bio je stvaranje modernog tržišno usmjerenog poreznog sustava koji se u što je moguće većoj mjeri temelji na slijedećim poreznim načelima:

- neutralnost po ekonomske odluke, tj. da porezi ne utječu na relativne cijene i tako ne remete alokativnu efikasnost gospodarstva,
- široka porezna osnovica, sa što manjim brojem izuzeća (šira osnovica dopušta i primjenu nižih poreznih stopa),
- makroekonomska porezna osnovica treba biti potrošnja, tako da su štednja i investicije u najvećoj mjeri oslobođene od poreza,
- porezi moraju osigurati dovoljno javnih prihoda, što omogućuje da se država ne zadužuje za pokrivanje razumne visine javnih rashoda,
- porezi moraju biti pravedni, to jest moraju se plaćati prema ekonomskoj snazi,
- ne smije se oporezivati egzistencijalni minimum obitelji. Time je istovremeno u sustav unesena progresivnost.
- socijalna se politika ne smije voditi mjerama porezne politike. Mnogo je efikasnije provođenje socijalne politike izravnim transferima iz proračuna,
- porezi moraju biti što jednostavniji kako bi troškovi naplate s jedne i troškovi ispunjenja porezne obveze s druge strane bili što niži,
- porezna administracija mora biti efikasna, brza, transparentna i nepotkupljiva kako bi se smanjila veličina sive ekonomije.

Ovakav porezni sustav osigurava efikasnu alokaciju resursa (jer u najmanjoj mjeri iskrivljuje relativne cijene), poboljšanu ponudu rada, potiče privatnu štednju, smanjuje neslužbeno gospodarstvo i konačno

osigurava temeljni ekonomski cilj, a to je gospodarski rast. Istovremeno on osigurava i porezno rasterećenje najugroženijih slojeva pučanstva.

#### *Prijedlozi za promjenu poreznog sustava*

Primjena ovih načela uglavnom je poštovana u hrvatskom poreznom sustavu, te ga u budućnosti ne treba bitno mijenjati. Ipak moguće su i poželjne određene korekcije koje ne remete konzistentnost postojećeg poreznog sustava, već poboljšavaju njegovo djelovanje i ispravljaju uočene negativnosti. Valja naglasiti da sve izmjene poreznog sustava treba potkrijepiti stručnim istraživanjima koja će razmotriti sve pozitivne i negativne posljedice pojedine mjere, te povezati promjene u porezima sa promjenama ostalih fiskalnih varijabli.

#### **1. Snižavati ukupno porezno opterećenje**

Nužno je snižavati ukupno porezno opterećenje. Visoko porezno opterećenje donosi i visoke porezne iskrivljenosti, odnosno gubitak alokativne efikasnosti i zaostajanje u gospodarskom rastu. Kao što je prikazano u Tablici 1 ukupno porezno opterećenje u Hrvatskoj je visoko i u posljednje vrijeme raste. Ukupno porezno opterećenje porezima i doprinosima na razini konsolidirane opće države poraslo je sa 44,40% BDP-a 1995. godine na 46,61% BDP-a 1998. godine. Treba raditi na njegovom smanjenju, ali da istovremeno ne dolazi do potrebe financiranja države zaduženjem. Zato je nužno snižavanje javnih rashoda, što je teško učiniti naglo i nesustavno posebno ako se ima na umu tradicionalna neelastičnost javnih rashoda na dolje.

#### **2. Sniziti opću stopu PDV-a i stopu doprinosa**

Snižavanje ukupnog poreznog opterećenja moguće je postići snižavanjem stope PDV-a, te snižavanjem doprinosa. U usporedbi s drugim zemljama razina ukupnog poreznog opterećenja u Hrvatskoj je visoka (vidi Tablicu 2). Tako dok u Hrvatskoj ono iznosi 46% BDP-a, u zemljama EU-a ono je 42%, a u zemljama u tranziciji 41% BDP-a. Zato je potrebno snižavati porezne stope, što se posebno odnosi na snižavanje opće stope PDV-a i snižavanje doprinosa.

Tablica 1 POREZNI PRIHODI KONSOLIDIRANE OPĆE DRŽAVE

<i>U mln. kuna</i>	1995	1996	1997	1998
Ukupni porezni prihodi	43.677	47.962	53.282	64.506
Porez na dohodak	5.732	6.916	6.714	8.051
Porez na dobit	1.401	1.772	2.504	3.477
Doprinosi socijalnom osiguranju	13.920	15.534	17.725	19.215
Porez na imovinu	476	551	748	810
Porezi na promet	17.877	19.011	20.648	28.114
Porez na međunarodnu trgovinu	3.922	3.942	4.675	4.256
Ostali porezi	350	236	267	582
<b>Udio u ukupnim poreznim prihodima</b>				
Porez na dohodak	13,12	14,42	12,60	12,48
Porez na dobit	3,21	3,69	4,70	5,39
Doprinosi socijalnom osiguranju	31,87	32,39	33,27	29,79
Porez na imovinu	1,09	1,15	1,40	1,26
Porezi na promet	40,93	39,64	38,75	43,58
Porez na međunarodnu trgovinu	8,98	8,22	8,77	6,60
Ostali porezi	0,80	0,49	0,50	0,90
<b>Udio u BDP-u</b>				
Ukupni porezni prihodi	44,40	44,42	42,67	46,61
Porez na dohodak	5,83	6,40	5,38	5,82
Porez na dobit	1,42	1,64	2,01	2,51
Doprinosi socijalnom osiguranju	14,15	14,39	14,19	13,88
Porez na imovinu	0,48	0,51	0,60	0,59
Porezi na promet	18,17	17,61	16,53	20,31
Porez na međunarodnu trgovinu	3,99	3,65	3,74	3,08
Ostali porezi	0,36	0,22	0,21	0,42
<i>BDP (prema DZS)</i>	<i>98.382</i>	<i>107.980</i>	<i>124.881</i>	<i>138.392</i>

Izvor: Mjesečni statistički prikaz MF br. 49

### 3. Snižavanje stope doprinosa

Nužno je što prije sniziti doprinose i približiti ih razini koju imaju u ostalim zemljama. U Hrvatskoj ukupna stopa doprinosa iz plaće i na plaću iznosi 41,2 %, dok se u zemljama OECD-a oni plaćaju po prosječnoj stopi od 30,2% na bruto dohodak. Time se izravno ugrožava konkurentnosti hrvatskog izvoza jer je proizvod koji se izvozi opterećen visokim troškom domaćeg rada. To nije slučaj s PDV-om jer je izvoz na režimu nulte stope, pa tako roba odlazi u inozemstvo u cijelosti oslobođena PDV-a. No valja posebno naglasiti da je snižavanje doprinosa moguće postići isključivo ako se taj proces veže sa sveobuhvatnom i temeljitom reformom mirovinskog i zdravstvenog osiguranja.

### 4. Sniziti opću stopu PDV-a i ne uvoditi nove stope

PDV je najefikasniji ako se primjenjuje na najširu moguću osnovicu, uz primjenu jedne stope za sve

Tablica 2 UDIO POREZA I DOPRINOSA U BDP-u U NEKIM ZEMLJAMA 1996. godine

	% BDP-a		
	Porezi i doprinosi	Porezi	Doprinosi
<b>Zemlje EU</b>			
Danska	52,2	50,6	1,6
Švedska	52,0	36,5	15,5
Finska	48,2	35,8	12,4
Belgija	46,0	31,1	14,9
Francuska	45,7	26,0	19,7
Luksemburg	44,7	32,8	11,9
Nizozemska	43,3	26,1	17,1
Austrija	44,0	28,7	15,3
Grčka	40,6	28,1	12,4
Italija	43,2	28,5	14,8
Njemačka	38,1	22,6	15,5
Ujedinjeno Kraljevstvo	36,0	29,8	6,2
Španjolska	33,7	21,6	12,1
Portugal	34,9	25,9	9,0
Irska	33,7	29,1	4,5
<b>Prosjek</b>	<b>42,4</b>	<b>30,2</b>	<b>12,2</b>
<b>Zemlje u tranziciji</b>			
Češka	40,5	23,5	17,0
Mađarske	40,3	26,8	13,5
Poljska	42,1	28,9	13,1
<b>Prosjek</b>	<b>41,0</b>	<b>26,4</b>	<b>14,5</b>
<b>Hrvatska (1995)</b>	<b>44,4</b>	<b>30,2</b>	<b>14,1</b>
<b>Hrvatska (1998)</b>	<b>46,6</b>	<b>32,7</b>	<b>13,9</b>

Izvor: Revenue Statistics 1965-1997, OECD, 1998.;  
Mjesečni statistički prikaz MF br. 49

proizvode i usluge (uz nultu stopu samo za izvoz), te s što manjem brojem izuzeća. Visinu opće stope PDV-a zato treba postepeno snižavati na razinu od 18-20%, i pritom nikako ne uvoditi veći broj stopa ili širiti nultu stopu. No to je u izravnoj zavisnosti od dinamike snižavanja javnih rashoda. Naime PDV je najizdašniji hrvatski porez koji donosi oko 20 mlrd kuna prihoda godišnje što čini preko 50 % ukupnih poreznih prihoda. Svaka promjena stope stoga ima velike posljedice po promjenu visine prihoda. Ne treba uvoditi veći broj stopa ili povećavati obuhvat nulte stope. Šteta je već učinjena krajem 1999. godine kada je uvedena nulta stopa za mlijeko, kruh, lijekove i knjige (više o tome vidjeti u tekstu o Zašto ne treba mijenjati stopu PDV-a?). Zato ovisno o uspješnosti s restrukturiranjem rashodne strane proračuna treba razmotriti samo snižavanje opće stope PDV-a.

## 5. Zadržati načelo oporezivanja potrošnje, a ne štednje i investicija

Jedna od glavnih problema u hrvatskom gospodarstvu je niska stopa privatnih investicija. No uzrok takovog stanja leži više u općim gospodarskim i političkim prilikama nego li u poreznom sustavu. Naime hrvatski porezni sustav zasniva se na oporezivanju potrošnje, a ne investicija i štednje. Na takvom načelu izgrađen je sustav poreza na dohodak i dobit. Tako se ne oporezuju kamate, dividende i kapitalni dobiti, primjenjuje se institut zaštitne kamate čime se ne oporezuje vlastiti kapital poduzeća, te ubrzana amortizacija. Oporezivanje potrošnje dopunjeno je i uvođenjem poreza na dodanu vrijednost u svojem potrošnom obliku. Uvođenjem potrošnog načela u porezni sustav htjela se postići porezna neutralnost u donošenju ekonomskih odluka i izbjeći dvostruko oporezivanje dohotka. Stoga u tom dijelu ne treba mijenjati oporezivanje dohotka i dobiti.

## 6. Ne treba snižavati stopu poreza na dobit

Nije nužno snižavati stopu poreza na dobit, jer su olakšice u samom sustavu oporezivanja dobiti već velike. Ona se ionako već nalazi na razini stopa koje su u primjeni u velikom broju zemalja. Osim toga brojna istraživanja pokazuju da su privatne investicije u većoj mjeri osjetljive na promjene u općem političkom i gospodarskom okruženju negoli što su na promjene u poreznoj politici. Zato je važnije održavati stabilnost, neutralnost, jednostavnost i transparentnost poreznog sustava, te suzbijati poreznu evaziju nego li snižavati stopu oporezivanja dobiti. Stabilna porezna politika treba biti samo dio ukupne ekonomske i političke stabilnosti. Tada će i domaća i strana ulaganja doživjeti svoj zamah.

## 7. Ne uvoditi nove porezne povlastice i ukidati postojeće

Svakako treba odolijevati pritiscima za uvođenjem dodatnih poreznih olakšica i izuzeća u porezu na dohodak i porezu na dobit za pojedine grane, regije ili kategorije stanovništva. Porezna neutralnost znači da porezni uvjeti moraju biti jednaki za sve gospodarske subjekte. Gospodarski rast treba usmjeravati drugim mjerama (vidi tekst Uloga države u hrvatskom gospodarstvu), a ne poreznim instrumentima. Treba postepeno ukidati povlastice koje su tokom posljednjih godina neizravno uvađane u porezni sustav (brantelji, umjetnici, športaši, područja od posebne državne skrbi dr. ) i koje su narušile njegovu konzistentnost i neutralnost, te doprinijele jačanju porezne evazije.

## 8. Preispitati visinu osnovnog odbitka u porezu na dohodak

Kako se uz osnovni osobni odbitak vežu i olakšice za uzdržavane članove obitelji to se njegovim povećanjem osigurava bolji socijalni položaj najugroženijih domaćinstava. Istovremeno se u sustav uvodi i dodatna progresivnost kojom se neutralizira moguća regresivnost PDV-a, tj. njegova osobina da u većoj mjeri opterećuje dohodak siromašnih. Preporuka Svjetske banke je da se godišnja razina osnovnog osobnog odbitka odredi u visini jednog per capita BDP-a. No njegova visina u našim uvjetima ovisi o veličini regresivnosti PDV-a. Kako o tome nema pouzdanih podataka potrebno je potaknuti istraživanja u kako bi se istražili razmjeri regresivnosti PDV-a kao i cjelokupnog poreznog sustava.

## 9. Ne uvoditi veći broj stopa poreza na dohodak

Ako je moguće izbjeći iskušenje uvođenja srednje stope poreza na dohodak. Većina zemalja stremi ka snižavanju broja stopa čime sustav postaje jednostavniji i jeftiniji za primjenu. Socijalnu politiku mnogo je efikasnije voditi socijalnim transferima jer se oni mnogo bolje mogu ciljati na one kojima je pomoć zaista potrebna, nego li što je to moguće činiti poreznim instrumentima.

## 10. Promjene trošarina

U cilju većeg oporezivanja bogatih nije potrebno sužavati broj luksuznih proizvoda koji podliježu trošarini (iako i ove mjera može imati dvojbene rezultate). Ne treba mijenjati oporezivanje trošarinama proizvoda koji predstavljaju negativne eksternalije kao što su naftni derivati, duhan i alkohol, jer se njihovim oporezivanjem smanjuje njihova potrošnja. No valjalo bi preispitati opravdanost trošarina na bezalkoholna pića i automobile niže kategorije čime se izravno utječe na standard pučanstva.

## 11. Smanjivati poreznu evaziju

Posljednja istraživanja učinjena u Institutu za javne financije pokazuju da je porezna evazija 1996. godine u Hrvatskoj iznosila između 9-15% procijenjenog BDP-a, dok je udio neslužbenog gospodarstva iznosio čak 25%. Kako se prema nekim kriterijima može smatrati da je sivo tržište ispod 10% BDP-a malo, a iznad 30% veliko, to Hrvatska s 25% svakako spada u skupinu zemalja s velikim neslužbenim gospodarstvom. Radi suzbijanja ovog fenomena osim smanjivanja poreznog opterećenja (posebno smanjivanje

opterećenja doprinosima) potrebno je nastaviti s mjerama koje doprinose povećanju efikasnosti, kredibilitnosti i nepotkupljivosti porezne administracije.

### 4.2. Zašto je najbolji PDV s jednom stopom?

Od početka primjene PDV-a u Hrvatskoj prošle su preko dvije godine. No ni nakon tog vremena nisu prestale polemike o tom novom poreznom obliku. Brojne su bile kritike tog novog poreza, no njihova bi analiza svakako pokazala da se najveći broj zamjerki uglavnom odnosi na primjenu jedinstvene porezne stope. Neki porezni stručnjaci, političari, mediji i građani smatraju kako je sustav PDV-a s jednom stopom regresivan, tj. kako on relativno više opterećuje siromašne koji veći dio svojeg dohotka troše, a manji štede. Kao lijek za ublažavanje regresivnog djelovanja PDV-a gotovo se uvijek predlaže uvođenje većeg broja stopa (barem dvije) ili čak uvođenje nulte stope za osnovne životne potrepštine. Osim toga javljaju se i predstavnici nekih gospodarskih grana (osobito turizma) smatrajući kako je njihov opstanak ugrožen primjenom jedne visoke stope PDV-a, te traže uvođenje niže stope.

U pozadini tih kritika nekoliko je ključnih pitanja: Je li jednostopni PDV zaista regresivan? Treba li njegovu regresivnost ispravljati uvođenjem više stopa? Ugrožava li PDV opstanak i rast nekih gospodarskih grana? U deset teza pokušat ćemo odgovoriti na ta pitanja.

**1. Pojam regresivnosti teško je jednoznačno definirati.** On je upitan jer nije svejedno u odnosu prema kojoj se osnovici promatra - dohotku ili potrošnji, te na koji se rok promatranje odnosi. PDV koji obuhvaća većinu proizvoda i usluga i koji se ubire jednom stopom, prema definiciji ima proporcionalni učinak kada se on mjeri s obzirom na potrošnju i regresivni učinak kada se mjeri prema dohotku. Razlog tome je tome činjenica da se štednja kao dio dohotka povećava kada dohodak raste. Prema tome, kada se govori o progresivnosti, treba navesti s obzirom na koju se osnovicu ona promatra, na potrošnju ili dohodak.

Poimanje regresivnosti mijenja se i onda kada se ona promatra na dugi rok. Tada i opterećenje dohotka PDV-om može postati proporcionalno. Porezima na potrošnju (u koje se ubraja i PDV), kako im i sam naziv kaže, oporezuje se potrošnja, a ne štednja. Kako je štednja samo odgođena potrošnja, ona će u času kada se pretvori u potrošnju podleći PDV-u. Tako bogati, iako više štede, u konačnici nisu oslobođeni

PDV-a. Oni ga ipak plaćaju u trenutku kada svoju štednju pretvore u potrošnju. Takvo dinamičko gledanje, nasuprot statičkome kojim se uspoređuje samo kućni proračun bogatoga i siromašnoga građanina u jednoj godini, bitno mijenja i pojam regresivnosti. Kada se dohodak promatra kao dohodak ostvaren tijekom cijeloga životnog vijeka, tada je, uz pretpostavku da se do kraja života cijeli dohodak potroši, a ušteđevina se ne prenosi na potomstvo, on jednak potrošnji. Pritom je udio PDV-a u dohotku proporcionalan jer PDV jednako zahvaća sve izdatke na potrošnju. I bogataš i siromah tada su jednako opterećeni PDV-om. Dakle, ako se dohodak promatra u cijelom životnom tijeku, a ne samo kao godišnji dohodak, tada koncept regresivnosti postaje upitan. PDV u takvim uvjetima proporcionalno opterećuje dohodak koji pojedinac stječe tijekom cijeloga života.

Bez obzira na navedeno relativiziranje pojma regresivnosti, ipak valja priznati kako je uvriježeno da se pojam regresivnosti veže za godišnji dohodak, pa je tada točno da PDV s jednom stopom više opterećuje siromašne. U njihovu dohotku potrošnja ima mnogo veći udio negoli u dohotku bogatih. Nasuprot tome štednja u siromašnih građana u pravilu je vrlo malena. No prijedloge da se ta regresivnost ublaži uvođenjem sustava PDV-a s više stopa treba svakako odbaciti. Naime, sustav PDV-a s više stopa ima velik broj mana.

**2. U Hrvatskoj se ne mogu egzaktno odrediti razmjeri regresivnosti.** Uvođenjem PDV-a po jednoj stopi od 22% kao zamjene za porez na promet od pet stopa u kojemu je opća stopa iznosila 26,5% (15% plus 10% poreza na promet usluga u trgovini na malo) svakako je nastao pomak relativnih cijena. Koliki je bio konačni utjecaj takvih pomaka relativnih cijena na različite kategorije pučanstva, zasada je teško jednoznačno odrediti. Prava istraživanja o raspodjeli dohotka i visini poreznog tereta po skupinama stanovnika u Hrvatskoj još uvijek ne postoje, pa se ni razmjeri regresivnosti PDV-a ne mogu u potpunosti sagledati. Nepoznavanje prave veličine regresivnosti PDV-a otežava donošenje zaključaka, te samo stvara plodno tlo za razne demagoške rasprave.

Osim toga, kada se govori o regresivnosti PDV-a, ne treba zaboraviti da postoje i drugi porezni oblici koji također različito oporezuju dohotke pojedinaca. Za razliku od PDV-a, neki od tih poreznih oblika, na primjer porez na dohodak ili trošarine, imaju obilježja progresivnosti, pa se i oni moraju uzeti u obzir prilikom promatranja utjecaja poreza na pojedine dohodovne kategorije pučanstva. Također valja uzeti u ob-

zir i utjecaj “negativnih poreza”, tj. subvencija (uglavnom su to različiti oblici socijalne pomoći) koje primaju upravo najsiromašniji slojevi stanovništva. Zato ne treba izdvajati samo PDV kada se govori o utjecaju poreza na stanovništvo, već valja uzeti u obzir utjecaj svih poreznih oblika, pa i njihove “negativne” komponente, tj. sve oblike socijalne pomoći.

**3. Empirijska istraživanja o regresivnosti PDV-a uglavnom potkrepljuju tezu o njegovoj neupotrebljivosti u smanjivanju socijalnih razlika.** Primjerice u Irskoj je utvrđeno da u apsolutnom iznosu bogati troše za hranu dvostruko više od siromašnih iako siromašni troše relativno više dohotka na hranu od bogatih. Prema tome, nulto oporezivanje hrane u Irskoj donosi dvostruko veću olakšicu bogatima negoli siromašnima. Studija izrađena u Švedskoj pokazala je da bi ukidanje opće stope PDV-a na hranu najviše pogodovalo samcima u kategoriji stanovnika s visokim dohocima, jer oni obično kupuju skuplju hranu. Nadalje, potražnja knjiga, novina i časopisa dohodovno je prilično elastična. To znači da više knjiga, novina i časopisa kupuju bogati, pa sniženjem stope za izdavaštvo PDV može postati samo regresivniji.

**4. Uvođenje više stopa zahtijeva i potanko definiranje oporezivih proizvoda.** Ako se sniženom stopom oporezuje povrće, znači li to da se svježe, konzervirano i zamrznuto povrće oporezuje jednakom stopom ili različitim stopama? Treba li na artičoke i zelenu salatu plaćati jednaku stopu PDV-a? Ni sve vrste zelene salate nisu jednake, pa je potrebno odlučiti je li nužno ulaziti u daljnje razlikovanje proizvoda. Proces definiranja proizvoda za različite stope postaje vrlo složen te potiče mnoge rasprave, najčešće o graničnim proizvodima koji po svojoj naravi mogu biti oporezivani barem dvjema različitim stopama. Definiranje proizvoda zahtijeva stručnu i inteligentnu poreznu administraciju koja će znati argumentirati, uvjerljivo i jasno objasniti javnosti svoje odluke u raspravama koje postaju vrlo žustre kada su u pitanju stope. Dakle, uvođenje više stopa komplicira i poskupljuje poreznu administraciju u usporedbi sa sustavom s jednom stopom.

**5. Nejasno definiranje proizvoda otvara vrata poreznoj evaziji.** To se odnosi za sve proizvode koji nisu jednoznačno definirani. Porezni će ih obveznici pokušati ugurati u kategoriju niže stope. Primjena više stopa otvara vrata korupciji i lobiranju jer mnogi žele pridobiti državu da baš njihov proizvod ugura u kategoriju za primjenu niže stope. Tako se otvaraju vrata za ulazak snažnih lobija u sustav PDV-a.

**6. Povećanjem broja stopa povećavaju se administrativni troškovi ubiranja poreza.** Država koja primjenjuje PDV s više stope mora imati više službenika za obradu složenih poreznih prijava nego država s jednostopnim PDV-om. Usto tako rastu i troškovi obračunavanja i plaćanja PDV-a u poduzećima. Poznati porezni stručnjak i dugogodišnji direktor Fiskalnog odjela Međunarodnoga monetarnoga fonda Vito Tanzi 1993. godine navodi kako se prijelazom s jedne na dvije stope administracija PDV-a povećava pet puta, a prijelazom na tri stope deset puta. Dakle, povećani troškovi porezne uprave i poduzeća pri ubiranju PDV-a s više stopa nipošto se ne smiju zanemariti kada se raspravlja o uvođenju niže stope PDV-a.

**7. Niže stope PDV-a nisu jamstvo nižih cijena.** Naime niža stopa PDV-a u turizmu, za lijekove ili hranu ne znači automatski i sniženje cijena tih proizvoda. Na slobodnom tržištu cijene se formiraju prema odnosima ponude i potražnje. Trgovci će svoje cijene formirati u ovisnosti o elastičnosti potražnje, odnosno prema onome što tržište može podnijeti, bez obzira na utvrđenu poreznu stopu. Prema tome niža stopa PDV-a nije jamstvo da će siromašni platiti i nižu cijenu za te proizvode niti je niži PDV u turizmu magično rješenje za sve probleme u toj gospodarskoj grani. Bilo bi prelijepo kada bi se svi problemi u hrvatskom turizmu mogli riješiti nižom stopom PDV-a.

**8. Različite stope PDV-a iskrivljuju sklonosti potrošača.** Obično se navodi kako treba uvesti niže stope za hranu jer siromašni u svojem kućnom proračunu za kupnju hrane troše više od bogatih. No i bogati jednako tako troše mlijeko, meso ili ulje. Zašto bi trebalo takve proizvode oporezivati nižom stopom i tako osim siromašnima pomagati i bogatima? Uvođenjem niže porezne stope za hranu neizravno se subvencioniraju bogati.

Suprotno tome, oporezivanjem luksuznih proizvoda višim stopama obeshrabruju se siromašni da svoju potrošnju katkad obogate i ponekim skupim proizvodom. Zar siromašni nemaju pravo na kupnju luksuznih proizvoda? Smatra li se potrošnja luksuznih proizvoda isključivim pravom bogatih, koji imaju dovoljno novca da na takvu potrošnju plate i visoki porez? Zašto uvesti takvu diskriminaciju u potrošnji? Siromašnima se može mnogo djelotvornije pomoći izravnim transferima iz proračuna ili pak primjenom progresivnog poreza na dohodak. Tako formiranim ukupnim dohotkom (zarađeni dohodak uvećan za socijalne transfere) u sustavu s jednom stopom PDV-a siromašni slojevi mogu prilagoditi svoju potrošnju



vlastitim sklonostima, a ne prema visini poreznih stopa.

**9. Niže stope PDV-a znače i manje prihoda za državni proračun.** U takvim uvjetima država bi vjerojatno bila prisiljena povećati opću stopu PDV-a kako bi namaknula dostatne prihode za svoje neelastične rashode. Povećanje opće stope dovodi do još većeg vala nezadovoljstva jer se primjenjuje na najveći broj proizvoda.

Osim toga, u državni se proračun danas slijeva oko 50% (tablica 1) poreznih prihoda samo od PDV-a, pa bi čak i mali pomak u stopama prouzročio velike promjene u razini poreznih prihoda. Zato hrvatsko Ministarstvo financija mora biti krajnje oprezno pri donošenju odluke o broju i visini stopa. Snižavanje stope za neke proizvode dodatno bi smanjilo porezne prihode ili bi dovelo do povećanja opće stope od 22% na neku višu razinu, ili bi pak zahtijevalo povećanje ostalih poreza ili bi dovelo do ozbiljnog smanjivanja i preispitivanja proračunskih rashoda.

**10. Europska unija teži manjem broju stopa PDV-a.** Mnogi kažu kako se u hrvatskom gospodarskom okruženju, a to se ponajprije odnosi na zemlje Europske unije (EU) primjenjuje sustav s više stopa. To je zaista točno. Od zemalja EU-a samo Danska primjenjuje sustav s jednom stopom, a od zemalja OECD-a jednu stopu primjenjuju još Japan i Novi Zeland (tablica 2). No EU je zajednica šesnaest država s različitim poreznim sustavima. Usklađivanje njihovih poreznih sustava je u tijeku i predstavlja bolan i dugotrajan proces u kojemu svaka zemlja doživljava miješanje u svoj porezni sustav kao napad na svoj suverenitet. No EU svojim zemljama članicama također preporučuje da smanjenje broja stopa PDV-a na dvije: opću od 15% i sniženu stopu, ali ne nižu od 5%. Dakle, i EU teži prema jednoj stopi, te će konačni rezultat toga dugotrajnog procesa zasigurno biti samo jedna stopa. To je moguće tvrditi s velikom dozom sigurnosti jer se suvremena porezna teorija uglavnom nedvosmisleno i jedinstveno opredijelila za primjenu jedne stope PDV-a, s malim brojem izuzeca i širokom poreznom osnovicom. Zemlje EU-a uvodile su PDV u šezdesetim i sedamdesetim godinama, kada stav o primjeni jedne stope nije bio tako eksplicitan. Njihova je težnja bila da porezni teret ostane što sličniji teretu poreza na promet kako bi olakšali prihvaćanje jednog posve novog oblika oprezivanja potrošnje, oblika koji se tada još nigdje nije primjenjivao. U Hrvatskoj kao novoj samostalnoj državi valja zadržati izgrađeni porezni sustav utemeljen upravo na iskustvima zemalja EU-a i nastaviti pri-

mjenu PDV-a u njegovu najboljem obliku, a to je svakako sustav s jednom stopom.

Uvjerene kako mogu regresivnost PDV-a ublažiti primjenom većeg broja stopa, zemlje u tranziciji, vođene prije svega političkim motivima, uglavnom su također uvele sustave PDV-a s više stopa (tablica 3). Nažalost, one nisu uzele u obzir inozemna iskustva o nedostacima višestopnih sustava PDV-a, pa su sada također opterećene nizom problema što ih takvi sustavi već dugi niz godina donose u zemljama koje su prve primijenile PDV.

Konačno, valja naglasiti da usporedba nekog poreza u više zemalja nema previše smisla. Ispravan pristup zahtijevao bi usporedbu cjelokupnoga poreznog sustava, pri čemu se ne smije zaboraviti ni utjecaj socijalnih transfera na dohotke pojedinih slojeva stanovnika.

Da zaključimo, iako smo svjesni regresivnog djelovanja PDV-a s jednom stopom, istodobno smo uvjereni da se PDV ne smije upotrebljavati za svrhe koje on ne može riješiti na zadovoljavajući način. Njegov cilj jest prikupljanje prihoda oporezivanjem potrošnje, a ne provođenje mjera socijalne ili industrijske politike. Njegova se regresivnost mora ispravljati drugim instrumentima fiskalnog sustava kao što su izravni transferi iz proračuna u obliku socijalne pomoći siromašnima i progresivno djelovanje poreza na dohodak i ostalih poreznih oblika. Ekonomska teorija i praksa pokazuju da je primjena ciljanih mjera koje su usmjerene na jasno odabranu skupinu stanovnika mnogo učinkovitija i za proračun jeftinija od općih, neselektivnih mjera koje namijenjene kao pomoć nekima, pomažu i onima kojima pomoć nije potrebna. Uvođenjem više stopa PDV-a ne ukida se potpuno njegovo regresivno djelovanje već se dodatno uvodi i neizravno subvencioniranje bogatih. Stoga je sustav s više stopa neprecizan način ublažavanja regresivnosti jednostopnog PDV-a. Ne valja žrtvovati dobre osobine PDV-a s jednom stopom kao što su prihodna izdašnost, neutralnost i jednostavnost ubiranja da bi se uveo njegov mnogo kompliciraniji oblik s više poreznih stopa koji na tržište unosi nove iskrivljenosti i dodatno pogoršava optimalnu alokaciju resursa. Težnja za smanjenjem poreznog opterećenja koje je 1998. godine iznosilo 52,1% BDP-a (rashodi konsolidirane opće države kao udio u BDP-u) i koje i dalje raste može se smanjiti promjenom drugih poreza: sniženjem opće stope PDV-a od 22% sa nižu razinu ili sniženjem stopa doprinosa koje znatno opterećuju rad. No preduvjet za trajno smanjenje poreznog pritiska jest smanjivanje proračunskih

rashoda. To se osobito odnosi na rješavanje velikih i nagomilanih problema u fondovima mirovinskoga i zdravstvenoga osiguranja. Započinjanje reforme u tim fondovima ima presudnu važnost za smanjivanje državnih rashoda, što će dopustiti i smanjenje poreznog opterećenja.

**Tablica 1. POREZNI PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA**

Tekuće cijene, mln kuna	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Porezni prihodi</b>	22.377,48	26.505,35	28.530,43	31.338,17	40.327,49
Porez na dohodak	3.211,61	3.497,59	4.216,93	4.102,23	4.915,10
Porez na dobit	591,59	1.009,07	1.271,18	1.785,26	2.461,15
Porez na promet nekretnina	117,67	141,76	171,78	242,70	270,92
Porez na promet dobara i usluga	14.920,74	17.762,70	18.895,16	20.538,00	27.968,26
PDV	0,00	0,00	0,00	0,00	20.228,23
Porez na promet	13.107,16	12.802,26	13.504,37	15.133,17	1.972,05
Trošarine	1.813,58	4.960,44	5.390,79	5.404,83	5.767,98
Porez na međunarodnu trgovinu	3.486,77	3.922,48	3.942,44	4.639,99	4.256,33
Ostali porezi	49,11	171,76	32,94	29,99	455,74
<b>Struktura poreznih prihoda</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Porezni prihodi</b>	100,0	100,0	100,0	100,00	100,00
Porez na dohodak	14,4	13,2	14,8	13,09	12,19
Porez na dobit	2,6	3,8	4,5	5,70	6,10
Porez na promet nekretnina	0,5	0,5	0,6	0,77	0,67
Porez na promet dobara i usluga	66,7	67,0	66,2	65,54	69,35
PDV	0,0	0,0	0,0	0,0	50,16
Porez na promet	58,6	48,3	47,3	48,29	4,89
Trošarine	8,1	18,7	18,9	17,25	14,30
Porez na međunarodnu trgovinu	15,6	14,8	13,8	14,81	10,55
Ostali porezi	0,2	0,6	0,1	0,10	1,13
<b>Udio u BDP-u</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Porezni prihodi</b>	25,6	26,9	26,4	25,5	29,7
Porez na dohodak	3,7	3,6	3,9	3,3	3,6
Porez na dobit	0,7	1,0	1,2	1,5	1,8
Porez na promet nekretnina	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Porez na promet dobara i usluga	17,1	18,1	17,5	16,7	20,6
PDV	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9
Porez na promet	15,0	13,0	12,5	12,3	1,5
Trošarine	2,1	5,0	5,0	4,4	4,3
Porez na međunarodnu trgovinu	4,0	4,0	3,7	3,8	3,1
Ostali porezi	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3
<b>BDP</b>	<b>87.441,20</b>	<b>98.382,00</b>	<b>107.980,60</b>	<b>122.904,50</b>	<b>135.645,20</b>

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Tablica 2. TEKUĆE STOPE PDV-a U ZEMLJAMA OECD-a

Zemlja	Snizena stopa	Opća stopa	Viša stopa
Austrija <sup>1</sup>	10;12	20	
Belgija	0;1;6;12	21	
Kanada	0	7	
Danska	-	25	
Finska	0;6;12;17	22	
Francuska	2,1;5,5	20,6	
Njemačka	7	15	
Grčka <sup>2</sup>	4;8	18	
Island	14	24,5	
Irska	0;2,5;10;12,5	21	
Italija	4;10;16	19	
Japan <sup>3</sup>	-	3	
Luksemburg	3;6;12	15	
Meksiko	0;10	15	
Nizozemska	6	17,5	
Novi Zeland <sup>4</sup>	-	12,5	
Norveška	0	23	
Portugal <sup>5</sup>	5;12	17	
Španjolska	4;7	16	
Švedska	6;12	25	
Švicarska	2	6,5	
Turska	1;8	15	23;40
Velika Britanija <sup>6</sup>	0,2,5;8	17,5	

1) Stopa od 16% primjenjuje se u austrijskim poreznim enklavama Mittelbergu i Jungholtzu

2) U nekim zabačenim dijelovima zemlje porezne stope se umanjuju za 30%

3) 3% do 31. ožujka 1997; 5% od 1. travnja 1997

4) Za dugoročni najam komercijalnog prostora PDV po općoj stopi ubire se na 60% vrijednosti nekretnine

5) Od 1. srpnja 1996. snizena stopa od 12% primjenjuje se na usluge u restoranima i za neke prehrambene proizvode (od 1. listopada 1996. proširena je na druge prehrambene proizvode).

6) Opća se stopa primjenjuje na umanjenu vrijednost nekih umjetnina, antikviteta i kolekcionarskih predmeta, čime efektivna stopa postaje 2,5%.

Izvor: "Consumption Tax Trends", OECD, Paris, 1997.

Tablica 3. STOPE PDV-a U ZEMLJAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE

Zemlja	Snizena stopa	Opća stopa
Bugarska	-	22
Češka	5	22
Estonija	0	18
Mađarska	0;12	25
Latvija	-	18
Litva	-	18
Poljska	0;7;17	22
Rumunjska	0;9	18
Slovačka	6	23
Slovenija	8	19

Izvor: Chosen, Sijbren (1999) u Rose, Manfred "Tax Reform for Countries in Transition to Market Economies" Lucius&Lucius, Stuttgart, 1999. za Sloveniju: "Denar", vol.IX, 15. lipnja 1999.

### 4.3. Porezna uprava

#### Osnove

Efikasnost poreznog sustava ne ovisi samo o odgovarajućim poreznim zakonima, nego i učinkovitosti i integralnosti porezne uprave. Niska razina prikupljenih proračunskih sredstava može se pripisati ili nesposobnosti porezne uprave da obavi svoju zadaću ili pak njejoj većoj ili manjoj korumpiranosti. Koliko god porezni zakoni bili pažljivo napravljeni, ne mogu ukloniti sraz između porezne uprave i poreznih obveznika, tako da je porezna uprava koju čine stručni i odgovorni ljudi najvažniji uvjet u ostvarivanju "poreznog potencijala" zemlje. Porezni zakoni ili porezna politika su toliko dobri koliko je dobra porezna uprava. Porezni sustav ne može biti bolji od svoje uprave, ali će i najbolja porezna uprava biti neuspješna u pretvaranju lošeg poreznog sustava u djelotvoran. Mnoge ambiciozne porezne reforme propale su baš zbog neefikasnosti poreznih uprava. Bez stalne reorganizacije porezne uprave i bez dnevnog poboljšavanja u metodama njenog upravljanja, gotovo je nemoguće očekivati da bi porezne reforme mogle biti djelotvorne i ostvarive.

#### Stanje

Iako se može ocijeniti da u organizacijskom smislu, kadrovskoj ekipiranosti i ostvarenju svojih zadataka hrvatska porezna uprava i pogotovo služba nadzora nimalo ne zaostaje u odnosu na službe u svijetu, ipak će biti potrebne pojačane aktivnosti na povećanju njene učinkovitosti i osuvremenjivanju. To je time važnije što se u Hrvatskoj, kao i većini drugih zemalja u tranziciji, u ukupnim sredstvima smanjuje udio poreza koji su prikupljeni od velikih, većinom državnih poduzeća koje trebaju zamijeniti porezi koji su prikupljeni od privatnih, uglavnom manjih tvrtki i građana. Uz relativno nisku razinu poreznog morala i nenaviknutost poreznih obveznika na plaćanje poreza, poreznoj upravi i službi nadzora ostaju nimalo lagani zadaci. Jednako tako važno je pitanje daljnjeg stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih u službi.

#### Razlozi

Da bi se ostvario prelazak na tržišno gospodarstvo osim privatizacije, liberalizacije cijena, ograničavanja utjecaja države na gospodarske tokove i drugih nužnih aktivnosti, važno je razviti i suvremeni porezni sustav, što se u velikoj mjeri odražava na promjenu rada i organizacije porezne uprave. Smatra se da je izgradnja djelot-

vornog i sveobuhvatnog poreznog sustava, u kojem vrlo važno mjesto ima porezna uprava, jedna od najsloženijih i najozbiljnijih makroekonomskih poteškoća s kojom se susreću zemlje u tranziciji. U svim zemljama u tranziciji zabilježen je veliki pad DBP-a, što uz nedovoljnu učinkovitost porezne uprave uzrokuje zabrinjavajući proračunski manjak. To uvjetuje pritisak na povećavanje stopa postojećih poreza kao i za uvođenje novih, često ad hoc poreza. Takvo šarenilo, koje nazivaju "zakrpe" poreznog sustava, uvelike je posljedica nesposobnosti porezne uprave u tim zemljama da prikupi postojeće poreze, što vodi stalnoj potrebi propisivanja novih poreza i provođenja promjena poreznog sustava, gotovo trajnih poreznih reformi.

U Hrvatskoj kao gotovo svim zemljama u tranziciji, postoji veliki porezni nesklad kojeg uvjetuje više čimbenika. Prvo, osnovne porezne stope relativno su visoke. Veliki broj malih, tek osnovanih tvrtki, visoke stope poreza potiču već ionako jako raširenu poreznu evaziju i rad u neslužbenom gospodarstvu. Drugo, doprinosi na plaće koriste se za financiranje socijalnih izdavanja. Budući da ti doprinosi terete poslodavce, to obeshrabruje njihov poduzetnički napor, otežava zapošljavanje u službenom gospodarstvu i potiče rad u neslužbenom gospodarstvu. Treće, porezni izuzeci, olakšice, različite porezne stope podrivaju prikupljanje proračunskih prihoda, uvelike otežavaju rad porezne uprave i iskrivljuju alokaciju izvora prihoda. Ključni preduvjet za učinkovitu poreznu administraciju je porezna struktura u kojoj će postojati vrlo strogo ograničavanje poreznih izuzetaka i u kojoj neće postojati razlike u poreznom pristupu pojedinim granama, regijama, pojedincima. Pospješivanje porezne efikasnosti i smanjivanje evazije gotovo će sigurno povratno omogućiti snižavanje poreznih stopa.

Ništa manje nije značajno i pitanje djelotvorne porezne uprave. Ona je u tržišnoj ekonomiji temeljena na načelima dobrovoljne privole velikog broja poreznih obveznika. Porezna uprava treba da bude organizirana oko pojedinih aktivnosti (poput poslova utvrđivanja i praćenja poreza, evidentiranja ili revizije), prije nego povezana uz pojedinu vrstu poreza ili određenu grupu poreznih obveznika. Općenito, potrebno je utvrđivanje poreza, njihovu naplatu i vođenje potrebne evidencije učiniti efikasnijim. Porezna uprava mora biti dorasla velikom broju poreznih obveznika, od koji su mnogi - pogotovo privatne tvrtke u proizvodnji i uslugama - sklone iznalaženju svih mogućih načina izbjegavanja plaćanja. Bolji porezni obuhvat može početi posebnom pažnjom velikim obveznicima čiji porezi čine većinu proračunskih prihoda. Naravno, to ne znači da rezultati uspješnog praćenja velikih poreznih obveznika

mogu biti isprika za zanemarivanje srednjih i malih poreznih obveznika, jer tada može doći do smanjivanja razine njihove porezne privole što će uvjetovati smanjivanje ukupno prikupljenih sredstava. Slijedeći korak trebao bi biti pospješivanje praćenja i aktivnosti usmjerenih na one koji propuste prijaviti porez ili ga ne plate.

U Hrvatskoj u okviru reforme cjelokupnog fiskalnog sustava provedena je i reforma tijela zaduženih za razrez, naplatu i kontrolu naplate poreznih prihoda, odnosno osnovana je jedinstvena Porezna uprava, područni uredi i ispostave na cijelom području RH. Od osnivanja Porezne uprave i Financijske policije javljaju se problemi u organizacijskom i funkcionalnom pogledu koji ograničavaju djelovanje organa porezne uprave i povećavaju njene troškove. Uočeni su nedostaci u pogledu samostalnosti Porezne uprave, broja ispostava te preklapanja nadležnosti Financijske policije i Porezne uprave u obavljanju poslova nadzora. Posebnu pozornost treba posvetiti nadzoru velikih poreznih obveznika. Promjene zahtijevaju djelatnike s odgovarajućom stručnom spremom i poticanje na temelju boljeg sustava vrednovanja rada. Rješavanjem uočenih nepravilnosti i nedostataka i poduzimanjem mjera kojima bi se podigla učinkovitost porezne administracije doprinijeti će da Porezna uprava bude skladna cjelina i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu, te smanjivanju njenih troškova.

### *Prijedlozi*

Najvažnije pitanje u smanjivanju troškova i povećanja učinkovitosti rada porezne uprave je kako prihvatiti nove organizacijske oblike i postupke u uvjetima postojanja tradicije i svakodnevne utvrđene prakse. Reforma organizacijske strukture poreznog odjela može biti od presudne važnosti za jačanje porezne uprave. Dobro osmišljena organizacijska struktura može dati temelj učinkovitoj poreznoj upravi koja će svesti na najmanju moguću mjeru mogućnosti za izbjegavanje porezne obveze i poticati dobrovoljno snošenje porezne obveze. Da bi poticala učinkovitost, organizacijska struktura mora biti povezana sa ciljevima poreznog odjela. Ti ciljevi suvremenih poreznih odjela danas uključuju smanjenje troškova snošenja porezne obveze, te uobičajene djelatnosti poput ubiranja odgovarajućih prihoda u skladu sa zakonom. U posljednjih nekoliko godina raste zanimanje za preustroj organizacijske strukture poreznih odjela, djelomično potaknut rastućim zanimanjem za zaštitom prava poreznih obveznika.

## PETI DIO

### 5.1. Neslužbeno gospodarstvo

#### Osnove

Neslužbeno gospodarstvo (NG) obuhvaća sve djelatnosti od gotovo legalnih transakcija do potpuno kriminalnih djela, a obično se misli na aktivnosti koje se iz različitih razloga odvijaju izvan okvira službenog gospodarstva. Koriste se i nazivi neformalno gospodarstvo, paralelno gospodarstvo, rad na crno i slično. Obuhvaća poreznu evaziju (utaju poreza), izbjegavanje, zaobilaženje, zlorabe i/ili srozavanje propisa, kao i popratne napore prikrivanja tih nedozvoljenih ponašanja pred državnim vlastima. Kod nepoštivanja fiskalnih propisa, porezne evazije i prijevare iz koristoljublja riječ je o *neprijavljenom gospodarstvu*, kada ostvareni dohodak nije obuhvaćen nacionalnim računima nastaje *nezabilježeno gospodarstvo*, zlorabe javnog položaja radi stjecanja vlastita probitka čine *korupcijsko gospodarstvo*; a aktivnosti kojima se krše propisi u vezi zabrane iznuđivanja, financijskih prijevare, krijumčarenja, organiziranog kriminala i krađe državnog vlasništva primjeri su *ilegalnog gospodarstva*. Veličina i promjene neslužbenog gospodarstva važni su jer ono može biti izvor nezavisnih gospodarskih promjena, i utjecati na smjer i jačinu gospodarske politike.

#### Stanje

Prema projektu Neslužbeno gospodarstvo u RH kojeg je 1996. godine proveo Institut za javne financije, Zagreb (Financijska praksa, 20:1-2 iz 1997) udio NG u BDP-u Republike Hrvatske 1995. iznosio je najmanje 25 posto. Sektorski podaci u skladu su s izračunatim udjelom te se 1994. godine nalaze u rasponu od 8 posto u industriji do 68 posto u trgovini. U razdoblju od 1990. do 1996. godine jasno se mogu izdvojiti dva podrazdoblja. Tijekom prvog koje traje do kraja 1993. prema svim raspoloživim podacima povećavao se udio NG u BDP-u. Za drugo koje počinje 1994. ne može se donijeti konačni sud jer mada većina pokazatelja upućuje na pad, neki važni ukazuju na rast udjela NG. Izračunati udio NG sigurno je velik, a možda i podcijenjen jer metodoloških problema nisu obuhvaćene neke djelatnosti u kojima je

općenito visok udio NG (graditeljstvo, osobne usluge). Vjerojatno će tako velik udio ostati i u doglednoj budućnosti, jer naslijeđena tradicija, tranzicija s intenzivnim sektorskim i institucionalnim restrukturiranjem, veliki utjecaj države u gospodarstvu posebice u privatizaciji s poreznim pritiskom te obnova rasta i novo poduzetništvo podržavaju NG.

#### Razlozi

- Na rast NG u ukupnom gospodarstvu (mjeren sustavom nacionalnih računa) do 1993. moglo je utjecati opadanje realnih dohodaka, visoka inflacija, postojanje usporednih sredstava plaćanja pri domaćim transakcijama, visoko porezno opterećenje i ratno okruženje, dok je na pad NG nakon 1993. moglo utjecati porezno rasterećenje potrošnje, dohotka i dobiti.
- Kad je riječ o rastu NG u industriji, poljoprivredi i trgovini do 1993. pretpostavlja se da je utjecala nedostatna financijska kontrola (ratno stanje, uspostavljanje nove države koja razvija institucije), pad proizvodnje i realnih dohodaka (kad se ljudi okreću neformalnom trgovačkom sektoru), tranzicijski razlozi (smanjenje broja zaposlenih u formalnom sektoru kao prateća pojava privatizacije i restrukturiranja), te traženje alternativnih i jeftinijih izvora opskrbljivanja. Na pad NG u 1994. mogli su utjecati rast financijske kontrole, sniženje poreznih stopa, restrukturiranje velikih trgovačkih lanaca, realni rast dohodaka, itd. Ponovni, neočekivani rast NG u 1995. usprkos pojačanim provjerama financijske policije i rastu realnih primanja stanovništva, mogao bi se objasniti visokom stopom rasta osobne potrošnje, pojeftinjenjem uvozne robe u odnosu na domaću, strukturnim promjenama u potrošnji i pojačanom potražnjom za trajnim dobrima.
- Postojanje NG u međunarodnoj razmjeni moglo bi se objasniti razlozima koji se pojavljuju i u drugim zemljama u tranziciji (spori gospodarski rast, visoka nezaposlenost, visoke granične porezne stope i visoka razina javne potrošnje). U Hrvatskoj su, međutim, posebno naglašeni sljedeći čimbenici: neučinkovitost u procesu privatizacije, problemi vezani uz dostizanje ekonomije razmjera, nedostaci u zakonskom sustavu (prilagodavanje zakonskog sustava tržišnom gospodarstvu još nije dovršeno) i slabe kaznene mjere za suzbijanje nezakonitih djelatnosti.

- Uzroci NG u privatizaciji mogli bi biti a) odabrani koncept privatizacije koji je zbog povlaštene prodaje imao nepovoljne posljedice (centralizacija svih odluka o pretvorbi i privatizaciji na razini državne administracije; podržavljenje značajnog dijela društvenog kapitala; odabir značajnijih kupaca po načelu političke lojalnosti); b) koncentracija odluka o pretvorbi u rukama središnje državne agencije, zadužene za primjenu samog procesa što je utjecalo na korupciju i slične djelatnosti; c) izvorno zakonsko rješenje ostavilo je mnoga važna praktična pitanja nedefiniranim i nereguliranim, pa su se rješavala u praksi (Zakon o pretvorbi nadopunjavao je šest puta); d) nepostojanje primjerenog informatičkog sustava praćenja privatizacije u prvim godinama provedbe; e) nemogućnost šire društvene i političke kontrole državnih institucija koje su pod izravnim kontrolom vladajuće stranke. Uz te razloge na NG u privatizaciji djelovali su i sljedeći uzroci: a) ratne okolnosti; b) nasljeđe menadžerskog samoupravnog socijalizma (upravo kašnjenje u privatizaciji bankarskog sustava olakšalo je neočekivanu uspješnost stare menadžerske strukture u privatizaciji, ali i konsolidaciju elemenata stare bankarske menadžerske strukture); c) političko dizajniranje hrvatskog kapitalizma pri čemu je vladajuća stranka odigrala ulogu u meritokratskoj privatizaciji, političkom odabiru vlasnika, otvorenom nepotizmu, a posljedica je suživot NG i neslužbene politike, politike izvan stvarnog ustavno utemeljenog institucionalnog nadzora.
- Na postojanje NG sigurno utječu i slabosti hrvatske postsocijalističke države kao neprofesionalnost i nekompetentnost činovnika i dužnosnika, korumpiranost, favoritizam, preopterećenost administrativnog, inspekcijuskog, a posebice sudskog aparata i sl. .
- Poseban poticaj vjerojatno daje i veliki broj malih poduzeća koja su sklonija djelovanju u NG, a k tome su pretežno u granama sklonim NG (trgovini, financijskim i drugim uslugama, graditeljstvu). Zanimljivo je da se velik broj neformalnih djelatnosti poduzetnika odvija u subjektima koji pripadaju službenom gospodarstvu. Razlog je liberalni režim i niski troškovi registriranja poduzeća u razdoblju od jugoslavenskog Zakona o poduzećima do hrvatskog Zakona o trgovačkim društvima iz 1996. godine.

### *Prijedlozi*

Mjere za suzbijanje NG u privatizaciji trebaju poduzimati: a) vlada, smjenjujući odgovorne dužnosnike; b) policija, učinkovitim istragama kad postoji sumnja u kriminalno djelo; c) pravosudna tijela brzim i djelotvornim rješavanjem podignutih optužnica.

Mjere protiv NG u privatizaciji podrazumijevaju a) jasnije i preciznije zakone, što će spriječiti državnu upravu da proizvoljno arbitrira i diskreciono tumači zakone; b) političku snagu vlasti da javno osudi negativne djelatnosti, te djelotvorno sudstvo; c) ubrzanje i što brže dovršenje privatizacije, čime će se izbjeći štetne dugoročne posljedice odnosno rizici korupcije, prijevare, mita i sl.; d) detaljnije znanstveno istraživanje NG u privatizaciji, za što je neophodan slobodan pristup podacima u odgovarajućim državnim institucijama (ministarstvima, fondovima, agencijama).

GP usmjerena na suzbijanje NG mora: 1) smanjivati poreze i carine (onoliko koliko državni proračun to može podnijeti); 2) selektivno smanjivati regulaciju; 3) smanjivati ulogu javnog sektora, odnosno države u gospodarstvu, te liberalizirati gospodarstvo; 4) potaći utvrđivanje veličine NG u ukupnom gospodarstvu, ali i u pojedinačnim djelatnostima.

Za smanjenje NG trebat će se usmjeriti na: 1) pojašnjenje, preciziranje i usklađivanje zakona i propisa; 2) jačanje nezavisnosti i opremljenosti sudova; 3) poboljšanje i bolju dostupnost statistike; 4) poboljšanje organizacije, učinkovitosti, stručnosti i suradnje državnih tijela; 5) smanjivanje uloge države, liberalizaciju gospodarstva, racionalnije trošenje javnih rashoda, kvalitetnije usluge javnog sektora; 6) dovršenje reforme mirovinskog sustava; 7) raskid s paternalističkim kapitalizmom; 8) kontrolu privatizacije; 9) jačanje demokratskih oblika kontrole.

Pri pokušajima smanjivanja NG važnije je sprečavanje uzroka, nego kažnjavanje posljedica, a pritom je ključna institucionalna sfera (odnos države i gospodarstva).

## ŠESTI DIO

### 6.1. Socijalna skrb

#### *Osnove*

Socijalni transferi su izdvajanja (proračunskih i van-proračunskih) sredstava javnog sektora utvrđenog za različite ustanove i razine vlasti za socijalnu skrb, mirovinsko i zdravstveno osiguranje, osiguranje za vrijeme nezaposlenosti.

#### *Stanje*

Visoki i rastući izdaci socijalnog osiguranja i zaštite u Hrvatskoj posljedica su velikog broja osoba koje ovise o pomoći države (umirovljenici, nezaposleni i općenito neaktivne osobe). Hrvatska, kao uostalom ni bivša Jugoslavija, nije bila klasična zemlja planske privrede. Može se ocijeniti da su nezaposlenost i niska obrazovna i kvalifikacijska razina bile do početka tranzicije najvažnije determinante siromaštva. Drugim riječima, opasnost od marginalizacije bila je neposredno povezana s isključivanjem iz svijeta rada. Ako je zaposlenost ili nezaposlenost jedna od odrednica potreba za socijalnom pomoći, druga odrednica je visina dohotka koja se ostvaruje. U mnogim zemljama niski (i neredoviti) dohodak važan je uzrok siromaštva.

#### *Razlozi*

Analiza politike socijalne skrbi u Hrvatskoj otežana je zbog nepostojanja pouzdanih statističkih pokazatelja i nekonzistenosti raspoloživih podataka. Programi socijalne pomoći uvedeni novim Zakonom o socijalnoj skrbi teoretski imaju mnoga željena obilježja. Ipak, s obzirom na raspoložive pokazatelje nije moguće utvrditi koliko učinkovito oni djeluju. Tek na temelju ankete o potrošnji kućanstava ili drugog posebnog istraživanja o razini i strukturi dohotka u kućanstvu može se utvrditi koliko je stvarno socijalna pomoć uspješno usmjerena na one koji su stvarno siromašni i u kojoj mjeri im ona pomaže da izbjegnu neimaštinu. Tako zasad za Hrvatsku nedostaju podaci kojima bi se utvrđivala vodoravna i okomita učinkovitost sustava, pa se mora suzdržati od konačne ocjene.

#### *Prijedlozi*

Ključno je pitanje ekonomske politike kako legalizirati zaposlenost u neslužbenom gospodarstvu i proširiti bazu poreznih obveznika. To podrazumijeva preispitivanje čimbenika koji su uvjetovali prijelaz na rad u neslužbeno gospodarstvo. Mali broj novostvorenih poslova u službenom gospodarstvu i prelazak na rad u sivoj zoni uvelike se može pripisati visokoj razini troška rada (pogotovo visokim stopama doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, ukupno gotovo 40 posto bruto iznosa plaća). Stanje bi se moglo popraviti smanjivanjem ukupne stope doprinosa na približno 20-25 posto, što bi odgovaralo zemljama OECD-a s nižim stopama doprinosa, makar to značilo određena smanjivanja prava iz socijalne zaštite za određeno vrijeme. Nepovoljne posljedice takvog smanjivanja bile bi ublažene većim zapošljavanjem u službenom gospodarstvu, što bi omogućilo i veću zaposlenost i lakše podnošenje tereta financiranja javnih potreba.

### 6.2. Financiranje sustava za zapošljavanje i smanjivanje nezaposlenosti

#### *Osnove*

Likvidacija i stečaj velikog broja poduzeća, otpuštanje velikog broja zaposlenih uz vrlo sužene mogućnosti zapošljavanje utjecali su na eksploziju nezaposlenost u Hrvatskoj. Osim vrlo velikog broja nezaposlenih, stalno raste i udio osoba koji čekaju duže vrijeme (više od 2 godine) na zaposlenje, tako da gotovo trećina nezaposlenih spada u ovu kategoriju.

#### *Stanje*

Problemi bi se mogli obuhvatiti u dvije skupine: sužene mogućnosti zapošljavanja i relativno veliki broj korisnika novčane naknade, tako da se gotovo sva raspoloživa sredstva sustava troše na materijalno-pravnu zaštitu, a ostaje vrlo malo za aktivnu politiku zapošljavanja što uvjetuje vrlo slabe i nedovoljne djelatnosti dokvalifikacije, prekvalifikacije, stručnog osposobljavanja i slično.

Prema podacima o udjelu u nezaposlenosti usprkos mnogo višim stopama nezaposlenosti među mladima, oni čine tek nešto više od trećine ukupno nezaposlenih. Osobe između 25 i 50 godina starosti čine 54,3 posto - više od polovice - svih nezaposlenih. Stoga politika za smanjivanje nezaposlenosti ne bi trebala

biti usmjerena samo na rješavanje problema mladih izvan svijeta rada. Ako je politika zamišljena za prevladavanje određenih nepovoljnih uvjeta, treba biti usmjerena na one grupe koje čine najveći dio osoba koje pate od nezaposlenosti. S druge strane, ako se politikom žele smanjiti troškovi uklanjanja nepovoljnih uvjeta, onda je treba usmjeriti na grupe koje bilježe najveći rizik od nezaposlenosti.

Iako je novčana naknade za vrijeme nezaposlenosti mala u apsolutnom iznosu, navedeni odnos prema prosječnoj plaći odgovara udjelu koji novčana naknada bilježi u razvijenim industrijskim zemljama. Ako bi iznos novčane naknade bio mnogo viši, to bi moglo stvarati negativnu motivaciju za traženje zaposlenja i time potaknuti "stupicu nezaposlenosti".

#### *Razlozi*

Iako se u posljednjih gotovo 30 godina (od 1971. do 1998.) broj nezaposlenih u Hrvatskoj više nego upe-terostručio još se više povećao broj korisnika novčane naknade i zdravstvenog osiguranja, tako da je i značajno porastao njihov udio u ukupnoj nezaposlenosti. Zbog toga se u ukupnim sredstvima sustava za zapošljavanje jako povećao udio sredstava za materijalno osiguranje nezaposlenih, dok se istodobno smanjio udio sredstava za pripremu za zaposlenje te se gotovo sva raspoloživa sredstva u sustavu za zapošljavanje troše na materijalno-pravnu zaštitu nezaposlenih. U ukupnim izdacima sustava za zapošljavanje u 1998. godini udio sredstava materijalnog osiguranja iznosio je 98,5 posto. Udio sredstava za pripremu za zaposlenje smanjivao se sa 57 posto u 1971. godini na 1,5 posto u 1998. godini.

#### *Prijedlozi*

Tržište rada ima najvažniju ulogu u određivanju životnog standarda građana Hrvatske, kao i u iznosima i vrstama pomoći koje trebaju pružiti ustanove socijalnog osiguranja i zaštite. Fleksibilno tržište rada (sa što manje ograničenja u ponudi i potražnji za radom) uz gospodarski razvoj može osigurati visoke stope zapošljavanja i porast plaća. To bi smanjilo pritisak na sustav socijalnih pomoći, smanjilo broj osoba koje žele ostvariti prijevremenu mirovinu i slično. Nedovoljno fleksibilno tržište rada i ograničenja u prostornoj i profesionalnoj pokretljivosti radne snage pojačavaju probleme siromaštva i socijalne isključenosti te tako povećavaju teret socijalne skrbi vezane uz gospodarsku krizu. Osim povećanih mogućnosti zapošljavanja bitno je i poboljšati položaj nezaposle-

nih izgradnjom odgovarajućeg sustava skrbi za nezaposlene.

Aktivnim mjerama politike zapošljavanja: obrazovanjem, prekvalifikacijom, dokvalifikacijom, stručnim osposobljavanjem poboljšava se kvalifikacijska struktura tražilaca zaposlenja, čime se pospješuje i njihova profesionalna mobilnost i mogućnosti zapošljavanja. Ujedno, školovanjem se pomaže nezaposlenima sačuvati ranije stečena znanja i sposobnosti, spriječiti moguća nezaposlenost još zaposlenih osoba, te dodatno uskladiti ponuda i potražnja zaposlenja. Ponajviše zbog nedostatka financijskih sredstava programi osposobljavanja zaposlenih i nezaposlenih u Republici Hrvatskoj provode se u vrlo malom obimu. Ove mjere u Hrvatskoj u najvećoj mjeri trebaju biti usmjerene na osobe u dobi između 15 i 24 godine starosti koje bilježe najviše stope nezaposlenosti (a i kod kojih je vjerojatno najveći povrat od ulaganja u ljudski kapital). Ulaganje u ljude mora postati za poslodavca profitabilno, štoviše profitabilnije od ulaganja u kapital. Drugo, u najvećoj mogućoj mjeri programi obrazovanja trebaju biti usmjereni prema potražnji za pojedinim zanimanjima i sposobnostima koja će se tražiti u budućnosti, odnosno težište treba biti na osposobljavanju za "poznatog poslodavca". Takva politika treba biti stalno predmet razmatranja kako bi se osigurala učinkovitost, odnosno kako bi korist bila veća od rashoda i da je povrat veći od alternativnog ulaganja u druge namjene. Jednom kada zaživi aktivna politika zapošljavanja, u programe obrazovanja i usavršavanja potrebno je uključiti sve veći broj radnika i iznaći načine da ih se motivira za prihvaćanje novih znanja i sposobnosti (povećati iznos i/ili produžiti trajanje novčane naknade za one koji prihvaćaju obrazovanje).

Zbog naraslog problema nezaposlenosti u Hrvatskoj i na temelju iskustava drugih zemalja u tranziciji biti će nužno određeno vrijeme povećati ukupna raspoloživa sredstva za zapošljavanje (za aktivne mjere - priprema za zaposlenje, prekvalifikacija, dokvalifikacija, stručno osposobljavanje i drugo, te pasivne mjere - materijalno pravna zaštita) na 2 posto do 3 posto BDP-a.

### **6.3. Reforma mirovinskog sustava**

#### *Osnove*

Mirovinski sustavi su u čitavom svijetu u krizi, ali postoji bitna razlika u krizi mirovinskih sustava u razvijenim industrijskim državama, državama u



razvoju i državama u tranziciji. Dok je kriza mirovinskih sustava u visokorazvijenim državama nešto blaža, mirovinski sustavi u tranzicijskim državama nalaze se praktično pred stečajem.

### *Stanje*

Postojeći javni sustavi mirovinskog osiguranja u zemljama tranzicije koji se financiraju iz tekućeg dohotka, nisu u mogućnosti da zadovolje nastale obaveze prema velikom broju umirovljenika. Umirovljenici pojedinačno primaju vrlo male mirovine, ali doprinosi za mirovinsko osiguranje su vrlo veliki (obično oko 30 posto, uz 20 posto za ostala socijalna davanja), što neminovno stimulira prelazak u sivu ekonomiju i zapošljavanje na crno. Mirovinski sustav u Hrvatskoj nalazi se u vrlo teškoj situaciji, a slično kao i u drugim tranzicijskim državama od potpunog kolapsa spašava ga činjenica što se mirovine usklađuju samo djelomično ili uopće ne usklađuju s porastom plaća i cijena.

### *Razlozi*

Dva su temeljna razloga za probleme mirovinskog osiguranja: demografski i financijski. Razlozi su međusobno usko povezani. Općenito, starenje stanovništva (fenomen prisutan u svim razvijenim zemljama, kojeg treba razdvojiti od biološkog starenja) predstavlja temeljni uzrok povećanog pritiska na sredstva mirovinskih fondova. Tu pojavu dugoročno ne može izdržati niti jedno gospodarstvo. Udio stanovništva starijeg od 65 godina u Hrvatskoj iznosio je 1991. godine 13,1 posto (kod muškaraca 10,1 posto, kod žena 16,0 posto). Zbog toga neizbježno postoji trend povećavanja jaza između uplata i isplata, koji se može riješiti ili većim doprinosima ili razlike treba neprestano namirivati iz proračuna na račun drugih stavki. Niti jedno niti drugo nije poželjno. Dodatno, u mirovinskom sustavu generacijske solidarnosti (*pay as you go*) ne postoji nikakva izravna veza između mirovinskih doprinosa i isplata budući da se sve uplate troše na izdržavanje današnje generacije umirovljenika i one ne garantiraju niti postojeću razinu mirovina u budućnosti, a kamoli povišenje mirovinskog standarda. Doprinosi za sustav generacijske solidarnosti iskrivljuju ne samo broj sati koje pojedinac radi, nego isto tako i ostala obilježja ponude rada poput izbora zanimanja, mjesta rada i radnih napora. Doprinosi također iskrivljuju oblike i načine naknada za rad, prelazeći s novčanih

primanja koja se oporezuju na dodatne materijalne pogodnosti koje tvrtke osiguravaju svojim zaposlenima (poput plaćenih ljetovanja, zimovanja, korištenja službenog automobila i drugo), bolje uvjete rada i slično. Ujedno, ako je mirovinski sustav jako izdašan (što u Hrvatskoj nije) zdrav razum i svakodnevno iskustvo kažu da će osobe koji očekuju tako visok stupanj zamjene dohotka vrlo malo štedjeti za mirovinu, pa time sustav nepovoljno utječe na nacionalnu štednju.

S prilagođivanjem tržišnom gospodarstvu od početka devedesetih godina u Hrvatskoj je naglašeno: (1) pojačano prijevremeno umirovljenje i invalidsko umirovljenje kojim se rješava problem nezaposlenosti, ali i invalidsko umirovljenje koje je posljedica rata, (2) izbjegavanje plaćanja doprinosa zbog bujanja nelegalnog sektora, rada na crno, loše državne uprave, korupcije, itd., (3) državno zaostajanje u isplata mirovina i usklađivanju s inflacijom zbog nedostataka sredstava u proračunu.

U razdoblju od 1980. do 1998. godine značajno se smanjio broj osiguranika (za gotovo 400 tisuća) a više nego udvostručio broj umirovljenika tako da je jako pogoršan odnos broja osiguranika i umirovljenika. Dok je krajem 1980. godine na četiri osiguranika dolazio jedan umirovljenik, navedeni je omjer stalno pogoršavan te je 1998. godine iznosio 1,48. To znači da na tri osiguranika dolaze dva umirovljenika, što je i više nego nepovoljno. Broj korisnika starosne mirovine uvijek ima najveći udio u ukupnom broju umirovljenika. Broj starosnih umirovljenika jako se povećao početkom 90-ih kada je umirovljenje bio način rješavanja socijalnog statusa osoba koje su zbog restrukturiranja gospodarstva i ratnih zbivanja ostale bez posla, a imale su uvjete za umirovljenje, prijevremeno umirovljenje ili za dokup staža.

Prosječna mirovina tijekom 60-ih, 70-ih i početkom 80-ih godina iznosila je između 50-60 posto prosječne plaće, a zlatne godine za umirovljenike bile su razdoblje od 1987-1990. kada je prosječna mirovina bila oko tri četvrtine prosječne plaće. Nakon toga uslijedio je pad plaća, ali je smanjivanje mirovina bilo još izraženije, te je 1993. godine prosječna mirovina bila tek nešto veća od polovice prosječne plaće. Zaoštajanje porasta mirovina u odnosu na porast plaća nastavljeno je i sredinom 90-ih, tako da se prosječna mirovina stalno nalazi ispod 50 posto prosječne plaće. S obzirom na vrstu mirovina 1998. godine najveće su bile invalidske mirovine 1306 kuna (48,7 posto prosječne plaće).

Iako relativno malo sudjeluju u ukupnim prihodima Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja, transferi iz proračuna kretali su se od 0,3 posto DBP-a 1995. godine, do 1,98 posto 1997. godine, tako da je Mirovinski fond postao jedan od značajnijih generatora deficita kako središnjeg tako i konsolidiranog državnog proračuna. Stanje je još pogoršano 1998. godine kada su transferi Mirovinskom fondu iznosili oko 2,75 posto DBP-a. Hrvatska, inače, već duže vrijeme bilježi porast proračuna. Veliki proračun ograničava gospodarski rast posebice u zemlji poput Hrvatske s nerazvijenim financijskim tržištem i slabim prilivom stranog investicijskog kapitala.

### *Prijedlozi*

Reformom hrvatskog sustava mirovinskog osiguranja predviđene su tri razine osiguranja: dva obvezna stupa (prvi stup generacijske solidarnosti za sve zaposlene na koji odlazi ukupni doprinos od 16,5 posto bruto plaće i drugi stup kapitalizirane štednje za osobe mlađe od 40 godina za koji se izdvaja 5 posto bruto plaće, a prikupljena će se sredstva deponirati u privatnim mirovinskim fondovima), te trećem stupu dobrovoljnog kapitaliziranog osiguranja za one koji žele i više platiti za mirovinsko osiguranje, ali kasnije umirovljenjem ostvariti i veću mirovinu. Osim toga, reformom se predviđa postupno povećanje dobne granice za odlazak u mirovinu, proširenje obračunskog razdoblja za ostvarivanje mirovine (što bi također trebalo biti poticaj plaćanju doprinosa jer će tada mirovina neposrednije ovisiti o uplaćenim doprinosima), smanjivanje poticaja za ranije umirovljenje, a podzakonskim odredbama i boljom organizacijom službe nastojati će se poboljšati ubiranje i kontrolu ubiranja doprinosa privatnog sektora.

Bez obzira na opravdane kritike (po kojima bi mirovinsku reformu trebalo provesti u trenutku kada u hrvatskom gospodarstvu budu razvijeni tržište kapitala, tržište vrijednosnih papira, financijsko tržište, bankarski sustav i tržište rada; nadalje, navodi se da je osnovna manjkavost prijedloga novog hrvatskog zakona o mirovinskom sustavu što nije detaljno regulirao pitanje raspolaganja - čuvanja i oplođivanja prikupljenih sredstava mirovinskih fondova, pitanje poboljšanja ubiranja i kontrole ubiranja doprinosa, te mogućnost daljnjeg opterećivanja državnog proračuna - detaljni izračuni za svaku predviđenu mogućnost, po iznosima, godinama, itd.) mirovinska reforma je nužna i ne smije se odlagati, ali su neophodna podrobna razmatranja utjecaja mirovinskog sustava na pro-

račun kako bi se mogli dobiti dugoročno pouzdaniji podaci za postavljanje novog mirovinskog sustava u realne proračunske okvire. Uz to treba pokušati procijeniti tranzicijske troškove, proučiti posljedice promjena na određene dobne skupine i uskladiti reformu mirovinskog sustava s reformom cjelokupnog sustava socijalne skrbi da se ne dogodi da neki od korisnika popuno "ispadnu iz sustava".

Reforma mirovinskog sustava sigurno nije jednostavna i laka zadaća koja se može ostvariti preko noći. Reforme koje uključuju ograničenje troškova posebno su teške i traže mnogo vremena, znače narušavanje nečijih ostvarenih interesa; sadašnji su oblici osiguranja postali gotovo svetinja. U Hrvatskoj je potrebno postizavanje svojevrsnog nacionalnog konsenzusa oko osnovnih elemenata reforme. Nužno je također potrebno provesti efikasne javne informativne kampanje kako bi najšira javnost bila upoznata s razlozima ostvarivanja reforme i njezinim najvažnijim elementima, jer bi time bilo moguće smanjiti socijalne otpore koji neizostavno prate jednu takvu sveobuhvatnu reformu.

## **6.4. Zdravstveno osiguranje i financiranje zdravstva**

### *Osnove*

Zdravstvo je skup institucija i aktivnosti koje djeluju na očuvanju i unapređenju zdravlja. Zdravstvena zaštita je širi je pojam od zdravstva jer sustav zdravstvene zaštite osim aktivnosti zdravstvenih institucija uključuje i sve ostale mjere usmjerene na očuvanje i unapređenje zdravstva.

Sustav financiranja zdravstvene zaštite je skup načela, pravila, mehanizama, instrumenata i metoda pomoću kojih se odvija proces "prikupljanja" sredstava zdravstvenog osiguranja i drugih sredstava zdravstvene zaštite, te njihova distribucija davateljima zdravstvene zaštite. Sustav financiranja zdravstvene zaštite tvore: izvori sredstava za financiranje zdravstvene zaštite; instrumenti i metode prikupljanje sredstava iz izvora; instrumenti i metode alokacije prikupljenih sredstava; i metode plaćanja davateljima usluga.

Tržište zdravstvenih usluga i osiguranja može biti neučinkovito zbog slabih informacija te problema nepovoljnog izbora i moralnog hazarda vezanih za zdravstveno osiguranje. U svim zemljama troškovi zdravstva rastu po visokoj stopi.

### Stanje

Hrvatska prema broju bolesničkih postelja na 100 tisuća stanovnika odgovara razini koju bilježe razvijenije europske zemlje, a nešto je manji broj liječnika na 100 tisuća stanovnika. Za zdravstvo Hrvatska izdvaja veliki dio BDP-a, te je u prvoj polovici 1990-ih imala najviši udio izdvajanja za zdravstvenu zaštitu (8,5 posto BDP-a) od 75 razmatranih zemalja u svijetu. U Hrvatskoj se oko 1995. godine povećao udio izdvajanja za zdravstvo (na 10,1 posto BDP-a), što je tek nešto malo manje od udjela u Njemačkoj od 10,5 posto BDP-a.

U Hrvatskoj je 1998. bilo zdravstveno osigurano 4,6 milijuna osoba (od čega 1,4 milijuna aktivnih radnika, 160 tisuća aktivnih seljaka, 850 tisuća umirovljenika, 200 tisuća nezaposlenih i 1,8 milijuna članova obitelji).

### Razlozi

Zdravstvo se u Hrvatskoj financira doprinosom od 9 posto na plaću (koje plaća poslodavac) i 9 posto iz plaće (koje plaća zaposleni), što znači da je ukupna stopa doprinosa 18 posto bruto plaće. Sredstva se prikupljaju u Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, ali taj novac nije dovoljan za pokrivanje svih potreba, pa često nije moguće ostvariti mnoga deklarativna prava iz zdravstvenoga osiguranja. Poteškoće s financiranjem zdravstva traju duže vrijeme, a pojačane su od 1995. godine otkad zdravstvenu potrošnju ne prate odgovarajući prihodi. Iako prihodi HZZO rastu od 1996. godine, ta je godina završila neplaćenim obvezama HZZO-a u iznosu od gotovo milijardu kuna, 1997. godina s više od 2,25 milijarde kuna, 1998. godina s više od 3,76 milijarde kuna. Razlozi su smanjivanje broja radno aktivnih osiguranika i povećanje broja umirovljenika (koji su od 1. veljače 1998. godina potpuno prestali plaćati bilo kakve doprinose za zdravstveno osiguranje), veliki nominalni porast izdataka za plaće (u skladu sa sklopljenim kolektivnim ugovorom za zdravstvo svako povećanje plaća korisnika državnog proračuna znači neposredno povećanje plaća zdravstvenih djelatnika), te uvođenje PDV-a (koji je HZZO stajao oko milijardu kuna godišnje, time da je ukidanjem tog poreza na lijekove i ugradbene materijale došlo do određene korekcije, ali tek u iznosu oko 330 tisuća kuna).

### Prijedlozi

U cilju racionalizacije troškova i unapređenju cjelokupnog stanja u zdravstvu u Hrvatskoj se predviđa reforma sustava zdravstvenog osiguranja. Predlaže se ukidanje sadašnjeg financiranja gotovo cjelokupne zdravstvene zaštite novcem koji se prikupi od (18 posto) doprinosa za zdravstvo iz plaća i na plaće, a postojala bi tri izvora (stupa) sredstava za liječenje:

Prvi bi stup bio stopa doprinosa koja bi se sa sadašnjih 18 posto smanjila prema prijedlogu, na ukupno 10 posto. Tako bi se rasteretilo gospodarstvo i pojeftinila cijena rada. Od 13 milijardi kuna koliko bi trebao iznositi proračun zdravstva u 2000. godini, tim obveznim osiguranjem prikupilo bi se 5 milijardi kuna. Državni proračun, također s oko pet milijardi kuna godišnje, prema prijedlogu novoga modela, trebao bi financirati zdravstvenu zaštitu ugroženih skupina (djece, starijih osoba, nezaposlenih i neosiguranih), financiranje javnozdravstvenih mjera (epidemiologija, sprečavanje trovanja, sprečavanje štetnih utjecaja od zračenja i slično), kao i sve ono što se odnosi na preventivnu zaštitu i promicanje zdravstva. Treći je izvor novca dodatno zdravstveno osiguranje, gdje se računa s oko 1,5 milijardi kuna koje bi se koristili za sve dijagnostičke i terapijske usluge koje nisu na popisu zajamčenih obveznim osiguranjem. U financijsku konstrukciju ulazi i novac prikupljen od participacije osiguranika, koja bi prema sadašnjem prijedlogu iznosila oko 10 posto cijene zdravstvene usluge (u postojećem sustavu participacija je manje od 1 posto, dok je u svim europskim zemljama između pet i petnaest posto) time da bi se odredio socijalni cenzus za one koji neće plaćati participaciju. S participacijom i novcem kojim bi gradovi, odnosno županije, sufinancirali svoje zdravstvene ustanove u sustav bi ušlo još 1,5 milijardi kuna.

Među osnovnim je uvjetima za ostvarivanje novog modela financiranja zdravstvene zaštite precizno određivanje popisa dijagnostičkih i terapijskih usluga koje su pacijentu zajamčene obveznim zdravstvenim osiguranjem. U prvi paket obveznih usluga biti će uključeno sve ono što izravno spašava ljudski život i što se ubraja u hitno zbrinjavanje bolesnika, te primarna zdravstvena zaštita i preventivne mjere. Za sve druge zdravstvene usluge koje neće biti na tom popisu ili za dodatni bolnički standard pacijent će morati imati dodatno osiguranje.

Brojne su prednosti novog modela financiranja zdravstvenog osiguranja. Zbog manjih doprinosa trebali bi se smanjiti troškovi radne snage čime bi porasla

konkurentna sposobnost hrvatskog gospodarstva. Ujedno, građani bi imali mogućnost da i sami sudjeluju u kupovini kvalitetnih zdravstvenih usluga. Za smanjenje potrošnje u zdravstvu potrebna je provjera i kontrola provedenih intervencija, odnosno dijagnostičkih i terapijskih usluga, kao i provjera njihove stvarne potrebe. Stoga je potrebno napraviti jedinstveni sustav *troškovne liste* koje bi obuhvatile pet važnih kategorija: bolnice, lijekove koji se dobivaju na recept, dijagnostičke postupke, troškove liječenja i troškove kućnog liječenja. Osim dijela reforme financiranja zdravstvenog sustava, važno je ostvariti i uspješnu nacionalnu informatičku strategiju koja bi omogućila razmjenu podataka i odgovarajuće vrednovanje kvalitete zdravstvenih usluga u pojedinim zdravstvenim ustanovama, nadzor učinkovitosti i financijsku opravdanost zdravstvenih djelatnosti. Iako

reforma zdravstva i zdravstvenog osiguranja nije jednostavna i jeftina zadaća (troškovi se procjenjuju na ukupno oko 40 milijuna dolara), promjene koje bi se njome postigle u unapređenju zdravlja i zdravstva su višestruke, a ostvareni bi troškovi trebali biti daleko manji od mogućih ušteda.

Reforma postojećeg sustava zdravstvenog osiguranja u smjeru jačeg oslanjanja na privatno osiguranje te jačanje tržišnih elemenata nužna je za dugoročno osiguravanje održivosti sustava. Time se smanjuje prevelika uloga države, čime se ograničava mogućnost paternalističkog ponašanja i stvaraju uvjeti za porast dohotka.