

# Hrvatska porezna reforma u kontekstu svjetskih poreznih reformi

---

**Ott, Katarina**

*Source / Izvornik:* **Financijska praksa, 1996, 20, 113 - 138**

**Journal article, Published version**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:810902>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-07**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

### HRVATSKA POREZNA REFORMA U KONTEKSTU SVJETSKIH POREZNIH REFORMI

Katarina OTT, dr.  
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni rad\*  
UDK 336.2(497.5)

*Kad je riječ o reformi poreznog sustava, u literaturi se često koriste pojmovi kao reforma javnih financija, fiskalna reforma ili porezna reforma. Ponekad se te pojmove rabi kao sinonime, ali češće obuhvaćaju poreznu reformu kao uži pojam u odnosu na fiskalnu ili reformu javnog sektora. Te šire reforme, naime, osim porezne, obuhvaćaju i reformu sustava socijalne skrbi, proračuna i javnih izdataka. Ponekad se i reforma porezne administracije promatra odvojeno od porezne reforme, ali sve češće se te dvije reforme smatraju međusobno bitno povezanim ili čak jedinstvenima. U ovom će tekstu naglasak biti na poreznoj reformi u užem smislu, ali se ponekad neće izbjegavati ni promatranje porezne reforme u širem kontekstu ukupnih javnih financija.*

*Ne može se svaka promjena poreza smatrati poreznom reformom. Promjena mora biti krupna, odnosno, reforma ne znači jednostavnu promjenu poreznih stopa kako bi se prikupilo dodatne prihode. Porezna reforma podrazumijeva promjenu ili niz promjena koje uz ostvarivanje prihoda mogu ciljati na poboljšanje okomite ili vodoravne jednakosti, poboljšanje ekonomske efikasnosti, pojednostavljenje sustava i slično. Ti ciljevi mogu biti eksplicitni ili implicitni. Reforma može podrazumijevati porast ili sniženje poreznih stopa, razreda, pragova ili osnovica, uvođenje novih i ukidanje starih poreza, promjene porezne strukture, uvođenje indeksacije ili radikalne promjene u poreznoj administraciji.*

*Porezna reforma (Sandford, 1993b) \*\* podrazumijeva poboljšanje ili uklanjanje nesavršenosti, grešaka, promašaja ili ponovno stvaranje poreznog sustava. Neke tehničke promjene poreznog sustava mogu se smatrati poboljšanjima, ali malo koje krupno preoblikovanje koje mijenja raspodjelu poreznog tereta može se smatrati poboljšanjem. Tvorcima reforme redovno predstavljaju reformu kao poboljšanje, ali je li ona stvarno poboljšanje stvar je procjene koja ovisi o kutu iz kojeg se reforma promatra. Što je za nekoga poboljšanje za drugoga je pogoršanje.*

#### 1. Trendovi u poreznim reformama

Ekonomska analiza je poput mode, kreće se na mahove, a svaki naraštaj izabire svoju temu u kojoj će se iskazati. Tako otprilike zaključuje R. Musgrave u tekstu u kojem nudi desetminutno putovanje svijetom fiskalne ekonomije (Eden, 1991.). Tako u Musgraveovoj *Tableau Fiscale* među porezima tridesetih i četrdesetih godina ovog stoljeća strmgoglavi

\* *Primljeno (Received): 29. 6. 1996.*

*Prihvaćeno (Accepted): 13. 7. 1996.*

\*\* Citirana literatura nalazi se u Literaturi o poreznim reformama, a reference iz ostalih tekstova nalaze se u Literaturi o porezu na dodanu vrijednost.

uspon doživljava porez na dohodak, dok pedesetih i šezdesetih godina porezni analitičari glavnu svoju pažnju usmjeravaju na PDV i zamjenu inferiornijih poreza na promet PDV-om u europskim zemljama. Sedamdesetih i osamdesetih slijedi povratak Pigouovskoj tradiciji, pa je cilj osmisliti porezni sustav koji će omogućiti najmanju moguću ukupnu žrtvu. Glavni naglasak stavlja se na utvrđivanje pretjeranog poreznog opterećenja i omogućavanje optimalnog oporezivanja. Potrošnja se pojavljuje kao ozbiljan suparnik dohotku u natjecanju za najbolju poreznu osnovicu. Vraćajući se J. S. Millu i I. Fisheru, tvrdi se da porez na dohodak diskriminira, odnosno u neravnopravni položaj stavlja štednju i buduću potrošnju što se smatra i nepravednim i neučinkovitim. Takva diskriminacija može se izbjeći izuzimanjem kamata iz osnovice poreza na dohodak ili oporezivanjem potrošnje umjesto dohotka. Slijedeći I. Fishera i N. Kaldora, oporezivanje se usmjerava na potrošnju, a ne na zaradu. Takvo je teorijsko okruženje pristupu oporezivanja dohotka, a to su ideje koje su uostalom preko nje-mačkih poreznih teoretičara utjecale i na hrvatsku poreznu reformu.

Ukratko, poreznom teorijom dvadesetog stoljeća, tridesetih i četrdesetih dominirao je porez na dohodak, pedesetih i šezdesetih PDV, a sedamdesetih i osamdesetih oporezivanje izdataka. Kad je riječ o praksi oporezivanja potrošnje, od tridesetih do šezdesetih dominirao je porez na promet, a od šezdesetih nastupa doba PDV-a.

Promatrajući razvijene zemlje (Sandford, 1993b), moglo bi se reći da su se sve do osamdesetih godina ovog stoljeća reforme provodile u ratnim razdobljima i da su podrazumijevale uvođenje novih poreza, povišenje stopa i širenje mreže oporezivanja dohotka s osnovnim ciljem prikupljanja dodatnih prihoda.

Suvremene reforme, osamdesetih i devedesetih godina, nisu bile isključivo usmjerene na trenutno povećanje prihoda, već su na izvjesni način bile prihodno neutralne. Obuhvatile su praktično čitav svijet: Zapadnu i Istočnu Europu (koja uvodi zapadne porezne sustave), SAD, Kanadu, Japan, Australiju, Novi Zeland (najsveobuhvatnija reforma) i brojne zemlje u razvoju. Osnovna značajka svih tih reformi je prihvaćanje PDV-a. Gotovo nepoznat prije tri desetljeća PDV sada postoji u šezdesetak zemalja. Od OECD zemalja (24) samo SAD i Australija nemaju PDV.

Zemlje u razvoju se uglavnom bore s fiskalnim neravnotežama i dvoume se trebaju li smanjiti izdatke ili povisiti poreze. Na raspolaganju su im reforma izdataka i reforma poreznog sustava. Kod reforme poreznog sustava naglasak je na pravednosti i efikasnosti. Tipični porezni sustav zemlje u razvoju (Faini i de Melo, 1993.) prije pokretanja reformi obično predstavlja kopiju sustava u nekoj od razvijenih zemalja. Porezna struktura u zemljama u razvoju obično je vrlo složena, a naglasak je stavljen na progresivno oporezivanje dohotka. Nadalje, postoji kaskadna struktura posrednih poreza (bez priznavanja ulaznih poreza), cedularni sustav izravnih poreza (s različitim porezima za različite vrste dohotka) te obilje iznimaka i izuzeća. Ukratko, sustavi su prekomplikirani za postojeće administrativne mogućnosti, preveliki broj odluka se ne donosi po zakonu, nego proizvoljno, a sve to smanjuje poreznu osnovicu. Sitni poduzetnici iskorištavaju različit porezni pristup dohotku i dobiti. Često ne postoji stav o neophodnosti reforme, ali zato postoje moćni prikriveni interesi za održavanje postojećeg stanja sve dok snažni fiskalni deficit ne primora na reformu. Moguće je, naravno i suprotno, da postoje prikrivene, ali moćne interesne grupe koje su za reformu i koriste je za svoje ciljeve.

Trendovi u oporezivanju u zemljama u razvoju su: uvođenje PDV-a, niže stope poreza na dohodak i dobit, ujednačavanje stope poreza na dobit s najvišom stopom poreza na dohodak, sve veće približavanje poreza na dohodak i dobit, šire osnovice dohotka i dobiti, sve jače prilagođavanje inflaciji i poboljšanje administrativnih mogućnosti.

Wayne R. Thirsk (Faini, de Melo, 1993.) promatrao je fiskalnu reformu u deset zemalja u razvoju i utvrdio da je u osam od njih uveden PDV, te da je u svima postao središnjim stupom sustava prihoda. Inače, od šezdesetih godina, preko 40 zemalja u razvoju uvelo je PDV. U osam promatranih zemalja PDV doprinosi četvrtinu, pa i više ukupnih prihoda i

u mnogim slučajevima naglasak je prebačen s oporezivanja dohotka na oporezivanje potrošnje. Većina zemalja se odlučila za PDV u trgovini na malo, a kad je riječ o stopama i oporezivanju hrane, rješenja se razlikuju od zemlje do zemlje.

Tabela 1 Glavne značajke PDV-a u zemljama u razvoju

Zemlja	Glavne značajke novih PDV-a			prerađena hrana
	sadašnja širina obuhvata	sadašnja struktura stopa	osnovna hrana (neprerađena)	
Indonezija (1982.)	veletrgovina	jedna	izuzeta	oporeziva
Koreja (1977.)	trgovina na malo	jedna	oporeziva	oporeziva
Meksiko (1978.)	trgovina na malo	više	nulta stopa	nulta stopa
Kolumbija (1976.)	trgovina na malo	jedna	izuzeta	nulta stopa
Bolivija (1975. i 1986.)	trgovina na malo	jedna	izuzeta	oporeziva
Turska (1984.)	trgovina na malo	više	nulta stopa	oporeziva
Malawi (1989.)	proizvođači	jedna	oporeziva	izuzeta
Maroko (1986.)	veletrgovina	više	izuzeta	izuzeta

Izvor: *Thirsk (1993.)*

Thirsk upozorava da iako se PDV drži čudotvornim lijekom za široki raspon fiskalnih nevolja, uključujući i potrebu za većim prihodima, iskustva u više zemalja smanjuju to oduševljenje PDV-om. Ukoliko su pripreme za PDV neodgovarajuće ili je provedba slaba, kao na primjer u Boliviji, pri prvom pokušaju uvođenja PDV-a 1975. ili ako PDV ima brojne stope i dopušta široki broj izuzetaka, kao naprimjer u Maroku, vjerojatno će djelovati s istim nedostacima i zapravo biti čak i gori od posrednih poreza što ih zamjenjuje. Osim zbog doprinosa ukupnim prihodima, u brojnim zemljama su zbog osiguravanja pravednije raspodjele tereta posrednih poreza uvedene trošarine na luksuzne proizvode (npr. automobile). Trošarine na luksuz nameću se uz već postojeće tradicionalne trošarine na alkoholna pića, duhanske proizvode i naftu.

Može se utvrditi da su porezni sustavi u zemljama u razvoju prije poduzetih reformi tijekom osamdesetih godina uglavnom imali neke zajedničke značajke (Thirsk W.R., 1993.). Riječ je o naslijeđenim sustavima iz kolonijalnog razdoblja ili sustavima napravljenim po uzoru na sustave razvijenih zemalja. Sustavi su relativno složeni, dohodak i dobit se oporezuju progresivno, a administracija je neefikasna. Postoje i brojne strukturalne i proceduralne slabosti kao: relativno visoke stope na usko definirane osnovice za oporezivanje potrošnje i dohotka; osnovice su uske zbog problema u mjerenju, u naplati i zbog preširokog niza poreznih poticaja; uska osnovica i visoke stope daju nejednaku i nejednakomjernu raspodjelu tereta. Slaba administracija stvara probleme s primjenom zakona, nemogućnost pravovremenog prikupljanja podataka o okolnostima poreznih obveznika kako bi se utvrdilo tko jest, a tko nije platio, da se provjeri točnost poreznih prijava, da se utvrde prijevare i naplate već razrezani porezi.

## 2. Razlozi i poticaji poreznih reformi

Razloge za pokretanje porezne reforme moguće je promatrati na različite načine. Kad je riječ o razvijenim zemljama koje su osamdesetih godina reformirale svoje sustave Sandford (1993.) navodi:

1. Izrazito nezadovoljstvo postojećim sustavom. U SAD su primjerice bile tolike mogućnosti za izbjegavanje poreza da je to srozavalo porezni moral i dobrovoljno udovoljavanje poreznim obvezama. Uobičajene su bile općeprihvaćene priče o milijunerima i velikim tvrtkama koje uopće ne plaćaju porez.
2. Rasprostranjeno vjerovanje da porezi nisu dovoljno progresivni i da ne uspijevaju zadovoljiti zadane socijalne i ekonomske ciljeve. Uobičajeno izbjegavanje značilo je da visoke granične porezne stope ne smanjuju ni ne ograničavaju nejednakosti dohotka i imovine što im je bio cilj. Bogatiji lakše dolaze do savjeta o izbjegavanju poreza i dok god se kapitalni dobitci sveobuhvatno ne oporezuju bogati će svoja sredstva držati u obliku koji im omogućuje najmanje poreza. Isto tako je prevladao stav o lošoj ulozi poreznih poticaja u ostvarivanju ekonomskih ciljeva.
3. Rastuća zabrinutost zbog poremećaja što ih stvaraju visoke granične porezne stope. Ekonometrijske procjene ukazivale su na veliko značenje tih poremećaja na gubitak blagostanja.
4. Promijenjene ekonomske okolnosti koje su utjecale na sve zemlje. Tako je porast javnih izdataka od šezdesetih godina nadalje uvjetovao porast poreza (u zemljama OECD-a porezni prihodi iznosili su 26,7 posto BDP-a 1965., ali 37,2 posto 1985.) Razlog su inflacija, stagflacija, neindeksirani porezni sustavi, deficiti proračuna, i drugo.
5. Međunarodni utjecaji na širenje porezne reforme. Bilo je i utjecaja mode, ali i pravih razloga kao što je globalizacija ekonomije, sve veća pokretljivost kapitala i rada, utjecaj EZ-a (uvodjenje i usklađivanje PDV-a), a i međunarodne institucije kao MMF, Svjetska banka i OECD poticale su porezne reforme.
6. Promjene ekonomske filozofije. Porezna reforma je dio programa smanjenja uloge države, deregulacije, oslobodenja deviznih tečajeva, privatizacije, promicanja konkurentnosti. Ta je promjena uočljiva i u kapitalističkom i u socijalističkom svijetu.

Thirsk (1993.), pak, drži da najčešći poticaj reformi daje fiskalni deficit, ali i želja da se poboljša porezna administracija odnosno ubiranje poreza. Stoga se uvode kazne za neplaćanje ili zakašnjelo plaćanje, značajnije oporezivanje po odbitku, češće provjere kako bi se poboljšalo ispunjavanje poreznih obveza, skraćivanje zastoja u naplati, kompjutorizacija, i slično.

Specifični su razlozi za poreznu reformu u bivšim socijalističkim zemljama. R. I. McKinnon (1993.) naprimjer ističe da se u tim zemljama glavnina poreznih prihoda prikupljala oporezivanjem poduzeća, dok su porez na dohodak i porez na promet imali znatno manji značaj. Stoga predlaže uvođenje umjerene stope poreza na dohodak primjerice 25-30 posto nakon osnovnog izuzetka za siromašne, uvođenje PDV-a i osnivanje porezne uprave. To je lijek protiv stalne prakse reintervencije kojom se otimaju visoki profiti i preraspodjeljuju gubitnici. McKinnon predlaže i oporezivanje profita PDV-om, no riječ je o dosta složenom i možda neprovedivom prijedlogu koji bi iziskivao poblizu razradu od one što ju je autor ponudio.

### **3. Ciljevi poreznih reformi**

Reforma ili fiskalno prilagođavanje (Tanzi, 1993c) može biti istinska i kvalitetna ili kozmetička i nekvalitetna. Ovu drugu je lakše ostvariti, politički manje košta, a za nositelje politike je bolja, jer omogućuje brzinu. A poznato je da političari nemaju mnogo vremena. Reforma se može provoditi na strani prihoda i/ili na strani rashoda.

Na strani prihoda moguće je učiniti sljedeće:

1. Proširiti ili uvesti PDV.
2. Uvesti trošarine na robu s neelastičnom potražnjom ili na onu sa značajnim negativnim eksternalijama.

3. Kod poreza na dohodak (za koje se obično tvrdi kako u zemljama u razvoju premalo doprinose ukupnim prihodima, a zaboravlja se da ni dohoci nisu veliki) prag treba biti velikodušan, najviše granične stope treba snižavati.
4. Kod poreza na dobit valja postupati isto kao kod poreza na dohodak, treba izbjegavati preširoke poticaje i presložene zakone. Pri visokim stopama inflacije, u određenim okolnostima, mogu se uvesti alternativni oblici oporezivanja poduzeća.
5. Ispravljati cijene javnih usluga (električna energija, prijevoz) i uvoditi izravne naknade za određene usluge što ih pruža javni sektor (više obrazovanje, zdravstvo) posebno u inflatornim uvjetima. Posljedice su a) povećani prihodi; b) veća pravednost – stvarno siromašni obično ne koriste te usluge.
6. Dopustiti uvoz uz minimalne carine što će dugoročno dovesti do poboljšanja efikasnosti i tako posredno do povećanja prihoda.

Na strani izdataka postoje sljedeće mogućnosti:

1. Smanjiti realne plaće ili zaposlenost u javnom sektoru. Vlade su sklonije smanjenju plaća nego smanjivanju broja zaposlenih (postoje čak i situacije u kojima se istovremeno smanjuju realne plaće i povećava broj zaposlenih!).
2. Smanjiti troškove obrane.
3. Odustati od neproizvodnih investicijskih projekata. Dok je proizvodno ulaganje značajan izvor rasta i mora se zaštititi, neproizvodno ulaganje, naročito ako je povezano s uvoznim strojevima i opremom, predstavlja veliki teret za gospodarstvo. Proračun zemalja u razvoju često je opterećen politički motiviranim i neproizvodnim ulaganjima. Ukoliko je to ulaganje povezano i sa stranim kreditom, ono predstavlja dugoročni teret za gospodarstvo. Stoga valja neproizvodna ulaganja odmah ograničiti i štednju iz tih izvora premjestiti u izdatke kojima će se povećati učinkovitost postojeće kapitalne strukture.
4. Smanjiti različite oblike neproizvodnih izdataka (izgradnja monumentalnih spomenika, subvencioniranje nepotrebnih djelatnosti, veliki broj skupih javnih automobila, često provođenje nepotrebnih propisa zahtijeva značajne troškove javnog sektora. Smanjenje nekih propisa smanjit će javnu potrošnju, preispitati subvencije – zaštititi one koje su bitne, ali ukloniti opće subvencije koje se pružaju pomoću umjetnog sniženja cijena proizvoda opće potrošnje, jer se njima često subvencionira srednja klasa, a ne štite se siromašni.

Kad je riječ o zemljama u razvoju (Thirsk, 1993.) ciljevi reformi obično su:

- oporezivanje dobiti bez obzira na oblik organizacije poduzeća,
- sniženje stope poreza na dobit,
- izjednačavanje jedinstvene stope poreza na dobit s najvišom stopom poreza na dohodak kako bi se na najmanju moguću mjeru sveo porezni utjecaj na kretanje kapitala,
- uklanjanje poreznih poticaja,
- pokušaj da se oporezuje dohodak zaraden u cijelom svijetu,
- uključivanje dohotka od kamata i kapitalnih dobitaka u osnovicu poreza na dohodak,
- usklađivanje poreza na dohodak i poreza na dobit kako bi se smanjila sklonost financiranju zaduživanjem,
- prilagodavanje inflaciji osnovica poreza na dohodak i poreza na dobit pri visokim stopama inflacije,
- zamjena brojnih trošarina jednim porezom na promet sa širokom osnovicom.

Sve te ciljeve nije, naravno, moguće ostvariti pogotovo zbog toga što nisu u skladu s optimalnom teorijom oporezivanja. Optimalna teorija oporezivanja teži sustavu poreznih stopa koje će povećati funkciju društvenog blagostanja koja je osjetljiva na nejednakost dohotka i na pretjerani porezni teret. Optimalno oporezivanje teško je primijeniti u poreznim reformama zemalja u razvoju, jer iako logički ispravno, ono podrazumijeva savršenu poreznu

administraciju i postavlja nemoguće informatičke zahtjeve. Nekada je oporezivanje sa širokom osnovicom značilo veću progresivnost, danas ono znači sniženje graničnih poreznih stopa i poremećaja povezanih s visokim poreznim stopama. Jedinstvene porezne stope na širu osnovicu danas se smatraju administrativno praktičnim načinom za postizanje veće učinkovitosti u oporezivanju. Stoga, iako ujednačeno oporezivanje možda neće pružiti najefikasniju poreznu strukturu, možda će moći osigurati značajna poboljšanja u ekonomskoj efikasnosti.

#### **4. Značajke poreznih reformi**

Može se slobodno reći da su sve porezne reforme provedene osamdesetih godina imale određene zajedničke značajke. U razvijenim zemljama (Sandford, 1993) to su prije svega:

1. Sniženje stopa poreza na dohodak. Naprimjer u OECD zemljama najviše stope su u prosjeku smanjene sa 63,4 posto 1976. na 41,7 posto 1992. godine (najdramatičnije u Velikoj Britaniji s 83 na 40 posto i u SAD sa 70 na 31 posto). Uz sniženje najviših stopa, rasterećenje je postizano i promjenama nižih stopa, praga-va, odbitaka, olakšica, lokalnih poreza, i sl.
2. Sniženje broja poreznih razreda pri oporezivanju dohotka (Novi Zeland s 19 na 2 stope, SAD s 25 na 2 stope i sl.). Međutim, istovremeno su širene osnovice poreza na dohodak, uvedeni su novi porezi vezani uz dohodak, mijenjana je porezna struktura (porast prikupljanja od drugih vrsta poreza) kako ne bi opadali državni prihodi.
3. Proširenje osnovice poreza na dohodak. Uz sniženje stopa, smanjivane su i uki-dane olakšice, izuzeća, odbici, investicijski poticaji, uvedeno oporezivanje dohotka koji se umjesto u novcu nadoknađuje u stvarima ili u drugom obliku, uvođen porez na kapitalne dobitke, itd.
4. Promjene strukture poreza. Snižavanja poreza na dohodak su djelomično nadoknađivana drugim porezima. Česti je prelazak s poreza na dohodak na poreze na potrošnju (sniženje stope poreza na dohodak i povišenje stope PDV-a ili uvođenje PDV-a). U Novom Zelandu je PDV čak uveden uz slogan "Rješenje za sniženje poreza na dohodak!" U nekim je zemljama, pak, sniženje poreza na dohodak, pratio porast poreza na dobit (SAD, Kanada).
5. Sniženje stopa poreza na dobit uz proširenje porezne osnovice poreza na dobit (u V. Britaniji i Kanadi, naprimjer). U SAD je 1986. osnovna stopa smanjena sa 46 na 34 posto uz istovremeno ukidanje investicijskih poticaja, što je uzrokovalo znatnije oporezivanje dobiti.
6. Iako se na to obraća najmanja pažnja, u svim su zemljama bile značajne promjene u poreznoj administraciji.

Na značajke reformi osamdesetih godina, kako ističe Sandford, bitno je utjecala i promjena ekonomske filozofije (smanjenje uloge države, deregulacija...). Obično se ističu jednakost i jednostavnost, ali je uvijek naglasak na efikasnosti (efikasnoj alokaciji resursa), smanjenju poreznih iskrivljenja, smanjenju kočenja slobodnog djelovanja tržišta (proizvoda i čimbenika proizvodnje). Porezi iskrivljuju izbor između rada i dokolice, te potrošnje i štednje/ulaganja, između različitih oblika potrošnje i ulaganja, između različitih vrsta poduzeća, između kombinacije čimbenika što će ih poslovni ljudi koristiti.

Prošireno je uvjerenje da je oporezivanje potrošnje moralno superiornije oporezivanju zarade, da je pravednije oporezivati ljude na ono što iznose iz gospodarskog sustava nego na ono što unose. Takvi su stavovi dobili na značenju sedamdesetih kad je rasla inflacija i padala štednja.

Ipak, sve veći naglasak stavlja se na neutralni porezni sustav i na učinkovitost. To je suprotno ranijim naglascima na jednakosti, i to okomitom (proporcionalno jače oporezivanje

bolje stojećih kako bi se smanjile razlike u dohotku) što je utjecalo na izrazito progresivno oporezivanje dohotka (ponekad samo nominalno). Kad se u osamdesetim spominje jednakost, riječ je o vodoravnoj, a ne okomitoj jednakosti (jednaki pristup jednakima).

Kad je riječ o kriterijima što su ih zemlje same sebi zadale u reformama, Sandford ističe kako su efikasnost u smislu minimalnih iskrivljenja ili porezna neutralnost uglavnom uspješno ostvareni i to smanjenjem stopa, uklanjanjem ili smanjenjem poreznih olakšica, te jačim oporezivanjem kapitalnih dobitaka i isplata u stvarima i u drugim oblicima. Uklanjanje iskrivljenja pomoglo je i drugom cilju, poboljšanju vodoravne jednakosti. Treći cilj, pojednostavnjenje, uglavnom je slabo ostvaren, a najčešće je zapravo došlo do suprotnog učinka, do kompliciranja. Ni proračunski deficiti nisu smanjeni. Najviše je možda postignuto u administraciji, u njenom poboljšanju, a to će poboljšati ostvarivanje efikasnosti i vodoravne jednakosti. Osnovnim neuspjesima reformi drže se sklonost povećanju nejednakosti u dohotku i imovini, te neindeksiranje poreznog sustava.

Iako je teško iskazati taj pokazatelj, opći je stav da su reforme naglasile nejednakost u dohotku. Jedini izuzetak među razvijenim zemljama je Kanada gdje su uvedeni odbici od porezne obveze i nulte stope PDV-a na osnovne namirnice, gdje su bili jaki pritisci društveno-političkih skupina i sindikata koji su zahtijevali pravednost i jednakost. Tako je zbog snažne opozicije Kanada izuzetak među ostalim zemljama gdje se povećanje nejednakosti ne promatra kao nedostatak porezne reforme već kao ispravljanje ranijih nepravdi. Porast nejednakosti nije neophodna posljedica porezne reforme usmjerene na porast efikasnosti. Bogati su prije reforme izbjegavali visoke porezne stope uz pomoć raznih poreznih utočišta, a to se može izbjeći ukidanjem utočišta, uvođenjem i povećanjem poreza na kapitalne dobitke, isplate u dobrima i drugim oblicima, čvršćom poreznom administracijom, itd. Tada bi se moglo dogoditi da bogati plaćaju više poreza po nižim stopama, nego što su prije plaćali po višim stopama koje su uglavnom izbjegavali. Međutim, to se uglavnom ne ostvaruje.

Kad se govori o utjecajima poreza na jednakost, odnosno nejednakost, uvijek se mora uzimati u obzir i sustav javnih izdataka. U većini razvijenih zemalja, uz porezne reforme nisu uvedeni primjereni socijalni programi, pa se pogoršavao položaj siromašnih, a poboljšavao položaj bogatih stanovnika.

Promatrajući značajke reformi u zemljama u razvoju, Faini i de Melo (1993.) ističu smanjivanje poticaja za izbjegavanje poreza, primjenu oporezivanja dobiti na sve oblike organiziranja poduzeća, ujednačavanje stopa poreza na dobit i na dohodak, proširenje osnovice poreza na dobit i na dohodak, sniženje stopa izravnih poreza, uvođenje PDV-a i mjere prilagodavanja inflaciji.

## **5. Proces porezne reforme**

U procesu reforme postoji sukob između potrebe da se postignu brzi rezultati i vremena potrebnog da se razviju, zakonski uobličie i primijene zdrave politike (Tanzi, 1993b). Na potrebu za brzim djelovanjem utječu:

1. ekonomske okolnosti (inflacija, oskudne devizne rezerve, neotplaćene obveze);
2. strah da se promjene mogu provesti samo odmah ili nikad, te
3. pritisci međunarodnih institucija. Za razliku od promjena kamatnih stopa ili deviznih tečajeva koje se mogu provesti brzo i bez zakonskih promjena, dobre fiskalne reforme koje obuhvaćaju poreznu reformu, reorganizaciju javnog sektora, uključujući privatizaciju i reformu javnih izdataka, zahtijevaju vrijeme i promjene zakona. Zato se zemlje često odlučuju za nepotpune fiskalne reforme koje nisu ništa više od jednostavnog smanjenja fiskalnih deficita.

Zajedničke osobine brzih reformi su:

1. oštro smanjenje realnih plaća javnog sektora,
2. oštro i općenito, nekritičko smanjenje investicijskih izdataka,



3. oštro smanjenje izdataka za poslovanje i održavanje koje vodi bržem pogoršavanju postojeće kapitalne infrastrukture i smanjenom korištenju kapaciteta,
4. hitno donošenje poreznih zakona s porezima koji će stvarati poremećaje (porezi na izvoz i financijske instrumente, prirezi na uvozne carine, porezi na dohodak, itd.),
5. pretjerano povećanje trošarina (na naftu, pivo, itd.),
6. uvođenje prethodnog plaćanja poreza, ponekad čak i uz popuste za prethodno plaćeni porez, tako da se smanjuje budući iznos poreza,
7. oprost poreza,
8. brza rasprodaja određene imovine,
9. neplaćeni prinudni dopusti javnih službenika,
10. različiti maštoviti manevri kojima je cilj “parkiranje” deficita u dijelove javnog sektora koje ne obuhvaća program.

Brze reforme su samouništavajuće, upitne kvalitete, povećavaju fiskalne napetosti, povećavaju nesigurnost, šalju negativne signale ulagačima, utječu na bijeg kapitala, smanjuju repatrijaciju kapitala. Brze reforme su opravdane samo ako predstavljaju prijelazni korak prema stvarnim reformama. No vlade se obično toliko iscrpe brzom reformom da do sljedećeg koraka nikad ni ne dođe.

Tanzi (1993b) nudi sljedeći redoslijed koraka pri reformi:

1. povećanje prihoda,
2. povećanje cijena javnih usluga,
3. administrativne promjene,
4. temeljitije reforme,
5. uvođenje PDV-a,
6. reforma poreza na dohodak, i
7. sniženje izdataka.

U procesu reforme jedna od ključnih dilema jest treba li se ona odvijati postupno ili u paketu (Sandford, 1993b).

Postupni pristup podrazumijeva niz malih koraka, koji su u načelu usmjereni prema unaprijed utvrđenom cilju. Takav je pristup jednostavniji i administraciji bliži, lakša je kontrola priljeva prihoda, manje su opasnosti za političare i prihvatljiviji je za javnost. Međutim, što reforma dulje traje, gubi se svrha i kontinuitet, stalne su borbe s oponentima, skuplje je.

Donošenje paketa mjera podrazumijeva niz međusobno povezanih mjera koje utječu na više poreza i po mogućnosti na društvene izdatke koji se zamišljaju i predstavljaju istovremeno, iako nije neophodno da se i primjenjuju istovremeno. Nedostatak takvog pristupa je što zahtijeva izuzetne administrativne mjere i stvara veće političke rizike, ali mu je prednost što se brže ostvaruje, dobici su veliki i vidljivi (doduše i gubici), lakše je odjednom boriti se s protivnicima.

Ipak, i zemlja koja provodi postupni pristup može u nekom trenutku uvesti neke krupne promjene. Među zemljama što ih je, naprimjer, analizirao Sandford (1993b), pakete mjera donijeli su Novi Zeland i Australija, a Kanada je započela postupno, da bi u određenom trenutku predočila i jedan složeniji paket (White Paper, 1987.). I SAD su krenule postupno, ali je Zakon o poreznoj reformi iz 1986. (Tax Reform Act, 1986.) zapravo bio paket. Velika Britanija i Irska odlučile su se za postupni pristup.

## 6. Ograničenja i poteškoće u provođenju poreznih reformi

Reformatori su uglavnom svi za pojednostavnjenje poreza i efikasno oporezivanje, a ti ciljevi teško su spojivi (Faini i de Melo, 1993.). U literaturi su uobičajene rasprave o tom problemu, poput teorije javnog izbora, teorije igara, teorije racionalnih očekivanja i sl. Brojna istraživanja temeljena na takvim pristupima pokazuju da poteškoće u fiskalnoj

reformi mogu biti političke, institucionalne i konceptualne. Tanzi (1993b) posebnu pozornost obraća na utvrđivanje ispravne veličine potrebnog fiskalnog prilagodavanja, probleme u mjerenju fiskalne neravnoteže, željene fiskalne mjere i utvrđivanje slijeda fiskalne reforme. Posebni su problemi u zemljama u razvoju jer obično nema dovoljno specijaliziranih stručnjaka, reforme se provode ad hoc, provode se neodgovarajuće reforme, tako da nakon nekog početnog uspješnog razdoblja situacija postaje još gora nego prije reforme.

Sandford (1993.) razlikuje sljedeća ograničenja: ustavna, porezno-povijesna, makroekonomska i vanjska. Pritom tvrdi da ograničenja nisu neophodno loša, ponekad se mogu iskoristiti i kao prednosti (u Hrvatskoj to može biti rat, u Kanadi ili Irskoj utjecaj moćnih susjeda).

Ustavna ograničenja često koče promjene (npr. problem usklađivanja u federacijama, ili problem vlade koja je u parlamentu u manjini, i sl.). Ipak, ni ustavna ograničenja ne moraju biti uvijek samo negativna. U Velikoj Britaniji, recimo, nema ustavnih ograničenja pa se događaju katastrofalni promašaji kao npr. glavarina (*poll tax*). Da je bilo nekih formalnih ograničenja debakl bi bio izbjegnuto. Ovako, osim rasprava u parlamentu, gdje je stranačka disciplina omogućila izglasavanje, nije bilo javne rasprave o tom porezu, javnost nije mogla sudjelovati. *Poll tax* je prošao zbog snažne dominacije Margaret Thatcher u vladi. Napušten je zato što je javnost odbila prihvatiti porez koji je smatrala nepoštenim. Da je postojala mogućnost da neko odabrano tijelo (predviđeno ustavom kao u Kanadi ili Novom Zelandu) kontrolira odluku vlade to se ne bi dogodilo.

Porezno-povijesna ograničenja također imaju značajan utjecaj. Za promoviranje reforme je primjerice dobro ako prije nije bilo reformi ili su bile neuspjele ili ako postoji jako nezadovoljstvo postojećim sustavom. Porezni obveznici će tad spremnije prihvatiti reformu. Važna je i uloga postojanja komisija ili grupa za poreznu reformu čak i po dvadesetak godina unatrag. One nemaju izravan utjecaj na politiku i imaju brojne nedostatke. Često su posljedica vladinog odugovlačenja i pružanja privida da se nešto radi, treba im puno vremena da išta naprave, pa često u međuvremenu vlada postupa suprotno od njihovih kasnijih nalaza. Postoje i poteškoće u suradnji nezavisne komisije i državne uprave jer ih državni činovnici doživljavaju kao konkurenciju, kao dokaz da sami nedovoljno rade. Stoga često odbijaju njihove prijedloge te ih proglašavaju neutemeljenim i amaterskim. Državni činovnici ih opstruiraju jer remete njihov blaženi činovnički mir i rutinu. Te se poteškoće mogu pokušati zaobići uključivanjem činovnika u komisije, ali onda prijeti opasnost da komisija padne pod utjecaj naručitelja, obično vlade. Ipak, komisije su korisne jer pružaju nezavisan uvid, ne podliježu utjecaju svakodnevnih pritisaka, njihovi članovi imaju vremena za razmišljanje, ne podliježu rutini ministarstva. Iako nemaju trenutni utjecaj, dugoročno značenje komisija je veliko. Njihove ideje se unose u poreznu reformu čak i kad se njihovi zaključci odbiju, raspravlja se o važnim temama, potiču se rasprave i sagledavanje problema. S vremenom antagonizmi nestaju, ljudi se mijenjaju, ali ideje i intelektualna klima ostaju.

Porezne reforme često se provode u lošim makroekonomskim uvjetima (proračunski deficit, inflacija...) pa i to može utjecati na uspjeh.

Postoje i razni vanjski utjecaji kao, naprimjer, moćni susjedi koji predstavljaju i ograničenje i poticaj (Irskoj je to Velika Britanija, a Kanadi SAD); međunarodna udruživanja (EZ utječe na uvođenje PDV-a) ili globalizacija (utječe na oporezivanje dobiti jer je kapital najmobilniji čimbenik).

Promatrajući iskustva drugih zemalja od kojih su neka primjenjiva i na zbivanja u Hrvatskoj, moglo bi se ukazati na još neke od poteškoća u provođenju reformi:

1. Zbog ponekad ispravnog, ali često i pogrešnog stava da nema dovoljno stručnjaka u zemlji ili da oni nisu odgovarajući, ili zbog nemogućnosti da se postigne suglasnost među domaćim stručnjacima, često se uzimaju strani stručnjaci. Stranci, bez obzira na svoja izvrsna znanja i iskustva, ne mogu dobro sagledati probleme

- na kojima rade (ne mogu čak ni prepoznati kvalitetne ljude koji jednostavno ne govore strane jezike, ne vole strance ili zaziru od stranaca);
2. Preuzimaju se sustavi koji ne odgovaraju zemlji bilo da su kopije razvijenijih zemalja ili da su predviđeni za mnogo nerazvijeniju zemlju nego što to ona jest;
  3. Reformski prijedlozi i kad se usvoje kratko potraju kad primatelji uoče nedostatke;
  4. Velike poteškoće znaju nastati zbog naoko malih izmjena u prvom predloženom konceptu koji se prilagođava domaćim okolnostima. Te izmjene mogu imati razorne posljedice i potpuno potkopati prvi predloženi koncept reforme;
  5. Porezne zakone pripremaju uske grupe stručnjaka, a u parlamentu se izglasavaju po ubrzanom postupku (uvijek je žurba) i bez konzultiranja javnosti. Članovi parlamenta često ne razumiju porezne zakone, ali ih izglasavaju jer zemlji očajnički trebaju (pritisci MMF-a, problemi s fiskalnim deficitom, itd.). Posljedice slijede vrlo brzo. Novine su ubrzo nakon izglasavanja u parlamentu pune prigovora novim poreznim zakonima. Po jednim su nepravedni, po drugima pogoršavaju položaj pojedinih grana, zanimanja, regija i sl. Pod pritiscima javnosti pristupa se izmjenama koje mogu u potpunosti upropastiti prvotne namjere autora zakona.

### 7. Specifičnosti poreznih reformi zemalja u tranziciji

Kod reforme javnih financija u zemljama u tranziciji (Tanzi, 1993.) značajno je:

1. osnovati poreznu administraciju, često gotovo ni od čega,
2. reformirati porezni sustav,
3. osnovati institucije proračuna,
4. reformirati javne rashode,
5. reformirati sustav socijalne skrbi.

U zemljama u tranziciji valja voditi računa o tome da se uvođenjem poreznih sustava zapadnoeuropskog tipa broj poreznih obveznika mijenja od tisuća do milijuna, da se liberalizacijom cijena i uklanjanjem proizvodnih kvota smanjuje broj informacija dostupnih poreznoj upravi, te da se poticanjem usluga i malog poduzetništva povećava dio ukupnog dohotka koji nastaje u dijelu gospodarstva kojeg je najteže oporezivati. Stoga Tanzi predlaže da se zadrže pozitivne odlike dotadašnjih sustava kao naprimjer plaćanje poreza putem banaka i oporezivanje na izvoru. Potreba zadržavanja oporezivanja na izvoru i ograničavanje broja poreznih obveznika koji moraju ispunjavati poreznu prijavu treba utjecati na oblik poreznog sustava.

Porezni sustav zemalja izišlih iz socijalizma mora biti jednostavan i lak za upravljanje. Ne dolazi u obzir ništa što zahtijeva složene administrativne postupke ni veliki broj poreznih obveznika koji moraju ispunjavati prijavu. Ne smije se dopustiti strancima da eksperimentiraju sa svojim omiljenim idejama (*pet ideas*) niti da jednostavno presade porezne sustave koje oni dobro poznaju. Smatra se da bi uvođenje globalnog oporezivanja dohotka, recimo, što je omiljena ideja zapadnih ekonomista sigurno dovelo do razočaranja. Globalno oporezivanje dohotka zahtijeva sveobuhvatno ispunjavanje porezne prijave i složene administrativne postupke za koje te zemlje nisu spremne. Takav porez ne može se dobro ubirati na izvoru, naročito ako je povezan s izrazito progresivnim stopama. Stoga su poželjni: oporezivanje dohotka s relativno niskim stopama koje ne zahtijeva veliki broj ispunjavanja poreznih prijava već se oslanja na oporezivanje na izvoru, dohodaka od plaće, kamata i možda dividendi. Slično je i kod PDV-a – traži se PDV s višestrukim stopama i nultom stopom za neka dobra. Kod tih poreza valja promatrati povezanost praga koji se izuzima i administrativne jednostavnosti. Što je niži prag, to je veći broj poreznih obveznika i veće su administrativne komplikacije. Zanimanje što ga bivše socijalističke zemlje pokazuju da postanu dio Europe navodi ih i na razvijanje poreznih sustava u skladu sa sustavima zemalja Zapadne Europe. Iako je cilj opravdan, usklađenost se može postići pojednostavnjenim sustavom umjesto da se preslikavaju europski porezni sustavi.

Zemlje koje provode reformu moraju se oduprijeti iskušenju da nastave diskriminirati određene skupine i djelatnosti. Smisao prelaska na tržišno gospodarstvo je u prepuštanju tržištu da obavlja izbor. Mađarska je, recimo, morala uvesti visoke porezne stope zbog povlaštenog položaja što ga je dala mnogim skupinama i granama, pa je kasnije to morala ispravljati. Zemlje se moraju oduprijeti iskušenjima da kroz porezni sustav provode preveliki broj društvenih ciljeva te pokušati smanjiti početne pogreške u politici. Neke od tih grešaka (npr. preveliki broj izuzeća i odbitaka) kad se jednom dogode, teško je ispraviti, pogotovo u doba kad se želi razvijati parlamentarizam.

Naravno, većina stavova koji se odnose na bivše socijalističke zemlje Istočne Europe teško je primjenjiva na prilike u Hrvatskoj. Početno stanje s poreznim sustavom i poreznom administracijom u Hrvatskoj ni izdaleka nije bilo tako tragično kao u ostalim zemljama u tranziciji. Ipak, činjenica je da su baš u Hrvatskoj usvojene neke od ideja omiljenih u suvremenoj poreznoj teoriji kojima se Tanzi (1993c) tako zdušno odupire kao što je (globalno oporezivanje). Naravno, kod globalnog oporezivanja pitanje je u kojoj se mjeri ono u Hrvatskoj uopće provodi. Istraživanje tog pitanja uz istovremenu analizu (ne)usklađenosti deviznih, bankovnih i poreznih zakona, predstavljalo bi zanimljivu temu samu za sebe.

## 8. Stavovi Međunarodnog monetarnog fonda o poreznoj reformi

Zanimljiv je stav i uloga MMF-a u poreznim reformama zemalja članica (Tanzi, 1994.). Može se reći da Fond u reformama sudjeluje na barem tri načina: obavlja nadzor, pozajmljuje sredstva i pruža tehničku pomoć. Pri analizi stanja u zemljama članicama, Fond se obvezno i prvenstveno usmjerava na fiskalnu (ne)ravnotežu i njen odnos s drugim makroekonomskim pokazateljima. Uglavnom savjetuje smanjenje razine javne potrošnje. Fond se obično ograničava na preporuke koje se tiču kreditne ekspanzije državi i veličinu fiskalnog deficita, ali ponekad stavlja primjedbe i na visinu i vrste poreza. Formalno se izbor načina smanjenja fiskalnog jaza prepušta zemlji članici.

Iako ne postoji posebni pristup Fonda poreznoj reformi, ipak je razvijen određeni način djelovanja Fonda. Postoji i moda koja utječe na Fond. Tako su šezdesetih godina u modi bili visoki porezi, izrazito progresivno oporezivanje dohotka i snažna državna intervencija u gospodarstvu (IJF, 1995.). Osamdesetih prevladava ekonomika ponude, teorija javnog izbora, stav da veliki javni sektor i čvrsta državna intervencija mogu negativno djelovati na gospodarske pokazatelje pa to sve utječe i na stav prema poreznoj reformi. U devedesetim godinama slijedi zabrinutost zbog mogućih negativnih učinaka visokih poreznih stopa i velike razine poreza na gospodarstvo.

Fond je u svom radu shvatio da se zemlje članice manje zanimaju za najnovije znanstvene stavove, već ih više zanima što rade druge, uspješnije zemlje. To objašnjava zašto novi, u znanosti suvremeni stavovi o oporezivanju, kao optimalno oporezivanje ili oporezivanje utemeljeno na izdacima ne utječu značajnije na poreznu politiku. Hrvatska je tu izuzetak. Kad je riječ o oporezivanju dohotka i dobiti, Hrvatska je za razliku od drugih zemalja pristala na pristup koji je u trendu u suvremenoj teoriji, a nije preuzela gotova isprobana rješenja neke druge zemlje.

Iako se dužnosnici Fonda opiru optužbama da ne mare za rast u zemljama članicama, ponekad sami sebe opovrgavaju. Tako Tanzi, naprimjer piše "*Konačni cilj programa Fonda nije samo poboljšanje platne bilance u kratkom roku već i trajno poboljšanje, po mogućnosti praćeno višom stopom rasta*" (Tanzi, 1994.; 453). Takva rečenica pokazuje da je Fondu prije svega stalo do platne bilance, a rast tek po mogućnosti. Zanimljiv je i stav da se "Porezna reforma ne smije provoditi u izolaciji od stabilizacijske politike, no to ne znači da glavni cilj porezne reforme mora neophodno biti stabilizacija".

Fond se uglavnom obazire na razinu i strukturu poreza. Promatrajući razinu poreza utvrđuje ima li država dovoljno financijskih sredstava za održavanje visoke razine javnih

investicija, održava li odgovarajuću razinu potrošnje za poslovanje i održavanje povezano s postojećom infrastrukturom, izdvaja li odgovarajuće izdatke za stvaranje i održavanje ljudskog kapitala i je li sposobna opsluživati svoj dug. Niska razina poreza smanjit će sposobnost države da sve to održi, no ni visoka razina ne jamči ništa. Dio poreznih prihoda, naime, može se usmjeravati u vojne svrhe, u povećanje plaća u javnom sektoru, subvencije gradskim srednjim slojevima, neefikasnim javnim poduzećima, ili na neprofitabilne kapitalne projekte. Istraživanja unutar Fonda ne ukazuju da postoji neka čvrsta veza između ulaganja u javni sektor i gospodarskog rasta. Samo povećanje razine investicija, bez osiguravanja više proizvodnosti, stoga će vjerojatno dati razočaravajuće rezultate.

Vlade su često sklone politički popularnijim umjesto efikasnijim, a politički nepopularnijim projektima. U onoj mjeri u kojoj politički atraktivne, ali relativno neproizvodne javne investicije odvlače sredstva od ulaganja u privatni sektor, njihov doprinos rastu može biti čak negativan, pogotovo ako se još pritom koriste i skupi krediti iz inozemstva. Stoga Fond nije sklon sugerirati zemlji oporezivanje koje će omogućiti visoku razinu javnih investicija. Stav je Fonda da će poboljšanje ekonomskih okolnosti, uz niski fiskalni deficit i nisku stopu inflacije, te bolju alokaciju sredstava utjecati na viši rast. Bolje okolnosti će poticati privatne investicije. Osim rasta, značajan cilj povezan uz razinu oporezivanja što je preporučuje Fond jest opsluživanje vanjskog duga.

“Porezne reforme koje su zaista neutralne u odnosu na prihode postoje samo u teoriji, a ne i u praksi” (Tanzi, 1994.; 457). Pokušavajući doći do željene porezne strukture koju će preporučiti, Fond uzima u obzir: prioritete same zemlje, makroekonomske okolnosti, snagu i poštenje porezne administracije, postojeće porezne zakone, strukturu gospodarstva i drugo, ali i pravilo da su stari porezi dobri porezi. Tanzi naglašava kako su školska rješenja rijetko kad dobra za određenu zemlju. Školska rješenja obično zanemaruju različita ograničenja koja postoje u stvarnom svijetu.

U zadnje doba Fond se više bavi pitanjima vodoravne jednakosti nego okomite. Porezni sustavi koji su prema zakonu izrazito progresivni, rijetko kad su i efektivno izrazito progresivni, već često dovode do značajne vodoravne nejednakosti zbog različitih mogućnosti evazije različitih grupa poreznih obveznika. Tako je sad proporcionalno opće oporezivanje potrošnje popularnije od izrazito progresivnih poreza na dohodak. Sve veća je i briga za efikasnost oporezivanja, pa se predlažu širenja osnovica i stopa. Sve je manja sklonost poreznim poticajima i sve više se pokušava neutralizirati utjecaj inflacije na porezni sustav.

Iz praktičnog postupanja MMF-a u konkretnim situacijama moguće je zaključiti o njegovom odnosu prema pojedinim vrstama poreza:

1. Budući da uvozni i izvozni porezi na vanjsku trgovinu čine oko trećinu ukupnih poreznih prihoda zemalja u razvoju – a što je zemlja siromašnija, to je njihov udjel veći – valja ih kad god je moguće zamjenjivati domaćim porezima. Naime, izvozni porezi loše utječu na zaradu deviza, a uvozni ometaju povećanje efikasnosti.
2. Domaći porezi na dobra i usluge čine drugu trećinu poreznih prihoda zemalja u razvoju. U zadnje doba MMF često preporučuje, pa i pomaže uvođenje PDV-a. U Fondu je omiljen PDV s jednom stopom, primijenjen na što je moguće širu osnovicu, uključujući uvoz, isključujući izvoz. Takav porez, po mišljenju Fonda, može prikupiti puno prihoda s relativno kratkim zaostacima u naplati i s niskim stopama. Učinak promjene stope na prihode je trenutani i lako mjerljiv. Na jednoj stopi i širokoj osnovici inzistira se zbog praktičnosti. Povećanje broja stopa otežalo bi administriranje, a ne bi značajno pridonijelo pravednosti. Teško je, naime, diskriminirati proizvode tako da se značajno poveća progresivnost poreza pomoću različitih stopa.

Fond preporučuje i trošarine. Razlozi su sljedeći: obeshrabriti potrošnju određenih proizvoda, povećati pravednost poreznog sustava (kad je riječ o dobrima što

ih troše oni s višim dohotkom), omogućiti da potrošači određenih proizvoda plate troškove povezane s tim dobrima koji se ne mogu uračunati u cijenu, ili jednostavno prikupiti dodatne prihode. Po mišljenju Fonda, trošarine treba ograničiti na nekoliko proizvoda ili usluga i ukinuti brojne trošarine koje ne donose obilno prihoda.

3. Porezi na dohodak ovise o ekonomskoj razvijenosti zemlje. Što je zemlja razvijenija veće je njihovo značenje. MMF ne preporučuje najvišu graničnu stopu višu od 40 posto, osobni odbitak ne smije premašiti dohodak po stanovniku, dok se najviše stope trebaju početi primjenjivati na deseterostruki dohodak po stanovniku. Naime, u Fondovim istraživanjima je primijećeno da je u mnogim zemljama u razvoju osobni odbitak previsok ako se mjeri dohotkom po stanovniku, a najviše granične stope počinju se primjenjivati na tako visokoj razini da ni nema mnogo poreznih obveznika koje zahvaćaju. Fond preporučuje što manji broj stopa (ne više od pet), primjenu oporezivanja po odbitku, ukidanje većine odbitaka, paušalno oporezivanje tamo gdje je teško mjeriti dohodak. Osnovnim problemima kod oporezivanja dohotka smatraju se poljoprivredni sektor, rast neslužbenog gospodarstva i inflacijom izazvano narušavanje porezne osnovice.
4. Pri oporezivanju poduzeća Fond uglavnom ima eklektičan stav. Preporučuje se stopa od 30 do 40 posto, te napuštanje poreznih poticaja i odbitaka. Fond je uglavnom protiv oporezivanja gotovinskog toka sredstava (*cash-flow tax*), a za tzv. klasični sustav u kojem se dvaput oporezuje, prvo profite poduzeća, a onda opet dividende dioničara. U slučajevima evazije ili narušavanja porezne osnovice MMF je sklon minimalnim porezima. Ti minimalni porezi mogu biti povezani s ekonomskom dobiti poduzeća (dobit prije raznih odbitaka oporezuje se s naprimjer 5 posto poreza); s prometom poduzeća koje trajno bilježi gubitke (uvede se naprimjer 1 posto poreza na promet poduzeća); s ukupnim sredstvima poduzeća (kad je, recimo, visoka inflacija pa je teško utvrditi visinu profita može se uvesti porez od 1 posto na sredstva poduzeća). Minimalni porez može zamijeniti postojeći porez ili se može odbijati od uobičajenog oblika oporezivanja poduzeća.

MMF ne pokazuje naročito zanimanje za teoriju optimalnog oporezivanja jer misli da ne obraća dovoljno pažnje administrativnim i drugim ograničenjima. Fond zbog administrativnih poteškoća nije sklon ni oporezivanju koje se temelji na izdacima (za razliku od oporezivanja koje se temelji na potrošnji). Za Hrvatsku je posebno zanimljivo što se negativnim smatraju iskustva Indije i Sri Lanke šezdesetih godina.

Fondovom odnosu prema poreznim reformama stavlja se naravno i brojne zamjerke. Tako Bird (1994.) napominje kako predstavnici Fonda rado ističu da ne postoji propisana politika Fonda prema poreznim reformama, te da su makro problemi izazvani fiskalnom neravnotežom pa Fond predlaže sniženje deficita i to povećanjem poreza ili smanjenjem izdataka, ili kombinacijom tih dvaju pristupa. Nekada je naglasak bio na povećanju poreza, a u novije doba na smanjenju izdataka, ponekad čak uz istovremeno sniženje određenih poreza.

Međutim, Bird nije potpuno uvjeren da je baš fiskalna neravnoteža obvezni uzročnik makro poremećaja. Iako MMF tvrdi da nema generalne politike i da različito postupaju od slučaja do slučaja, činjenica da kreće od pretpostavke da je fiskalna politika kriva za makro poremećaje već liči na generalni pristup. Malim je zemljama, koje jako ovise o Fondu, nemoguće odbiti Fondove savjete. Po Birdu "Misije Fonda i Svjetske banke, kao i drugi vanjski savjetnici su poput pčela koje lete s polja na polje, istovremeno prenoseći iskustvo s jednog mjesta na drugo i povremeno se vraćajući u akademsku košnicu po pojačanja i po nove ideje" (Tanzi, 1994., 471). Bird dalje ističe kako je opasno potcjenjivati utjecaj uvjerljivo iznesenih ideja, pogotovo onih pogrešnih, i pogotovo u malim zemljama koje se teško mogu suprotstaviti jednakim intelektualnim kapacitetima. Na Birdovu kritiku Fonda moglo bi se reagirati opaskom Birdu da nije uvijek riječ o intelektualnim kapacitetima, već

je prije riječ o odnosu moći. Fond kroz svoje tečajeve financijskog programiranja ipak nameće svoje stavove (jednostrano) tako da je teško pristati na stav da zemlja sama odabire što želi.

U svakoj zemlji porezni sustav ima značajnu realnu i simboličnu ulogu, te ukazuje na koji je način društvo odabralo financirati javna dobra. Vanjski promatrači teško mogu ispravno procijeniti značaj takvih središnjih političkih pitanja u pojedinačnoj zemlji. Pod utjecajem Fonda uvode se administrativno jednostavniji porezi što je, naravno, dobro ali se zahvaljujući njima nedovoljno obraća pažnja na distributivnu funkciju poreza, odnosno na pravednost.

## 9. Uloga Svjetske banke u poreznim reformama

Iako i MMF i Svjetska banka tvrde da fiskalnu politiku prepuštaju zemljama članicama, u njihovo redovno ponašanje spadaju pritisci na smanjenje fiskalnih deficita. A upravo pokušaji smanjenja deficita zemlje navode na kratkoročne, ad hoc mjere koje Fond i Banka potom kritiziraju.

Postoje stavovi prema kojima u fiskalnim reformama osamdesetih godina u okviru programa prilagođavanja provedenih pod utjecajem Svjetske banke nije bilo velikih uspjeha (Thomas, Chibber, Dailami, de Melo, 1991.). Neke su zemlje smanjile fiskalni deficit prije svega smanjivanjem izdataka (posebice za investicije) a ne povećanjem prihoda, ali takve se politike nisu održale. Iako je bilo nekih uspjeha u racionalizaciji javnih investicija, uspjesi u poreznim reformama i realociranju tekućih rashoda znatno su slabiji. Zbog hitnosti potrebe smanjenja fiskalnog deficita, dominirale su kratkoročne mjere umjesto da se pokrene porezna reforma. Jedini izuzetak među zemljama u razvoju tog doba su Indonezija, Meksiko i Turska.

Ipak, programi prilagođavanja Svjetske banke sve više uključuju i elemente porezne reforme. Osnovni ciljevi su: stvaranje prihoda, efikasnost, pravednost, administrativna jednostavnost, uzimajući u obzir administrativna ograničenja (Chibber i Khalilzadeh-Shirazi, 1991.) Poželjne promjene podrazumijevaju:

- prelazak s oporezivanja proizvodnje na oporezivanje potrošnje (PDV i trošarine na nekoliko luksuznih proizvoda kako bi se postigla veća pravednost),
- širenje osnovice poreza na dohodak tako da obuhvati dohodak iz svih izvora, s najvišom graničnom stopom znatno nižom nego u razvijenim zemljama i sa što manjim brojem izuzetaka i stopa,
- pojednostavnjenje i racionalizacija oporezivanja dobiti (mali broj stopa, relativno niska granična efektivna stopa, neutralnost u odnosu na sektor, sredstva i način investiranja),
- uklanjanje dvostrukog oporezivanja dividendi,
- uzimanje u obzir inflacije kod oporezivanja dohotka i dobiti,
- smanjenje i pojednostavnjenje carina (*ad valorem* carine kojima je svrha zaštita, a ne prikupljanje prihoda, trošarine umjesto carina na luksuzna dobra), i
- sveukupno poboljšanje porezne administracije.

Stoga je i za Svjetsku banku teško reći da se ne miješa i ne utječe na porezne reforme zemalja članica. Promatrajući porezne promjene osamdesetih, Chibber i Khalilzadeh-Shirazi opažaju da su zbog velikih i neodrživih fiskalnih deficita zemlje u razvoju bile prisiljene ugroziti temeljne reforme kratkoročnim mjerama (povećanje trošarina i carina zbog relativne lakoće u administriranju tih poreza, čak i posebni prirez na uvoz). No, takve ad hoc promjene dodatno kompliciraju strukturu poreza. Zemljama u razvoju teško je održavati čak i dotadašnji udio poreza u BDP-u, pa moraju često mijenjati porezne stope i osnovice kako bi porezni prihodi sustizali rast BDP-a.

U okviru promatranih reformi, najčešće su reforme carina, a reforme posrednih poreza su rjeđe. Više je zemalja uvelo PDV. MMF je već dulje vrijeme preporučivao PDV kao

poželjan oblik, široko utemeljen, učinkovit, a Svjetska banka aktivno ga zagovara tek od sredine osamdesetih godina.

Uspjesi u reformi oporezivanja dohotka i dobiti još su slabiji. Zemlje u razvoju su inertne jer ti porezi slabo doprinose ukupnim poreznim prihodima, teško ih je provoditi, postoje snažni skriveni interesi protiv tih poreza. Dva su problema u zemljama u razvoju s oporezivanjem dohotka i dobiti: 1. veliki broj izuzetaka i poticaja (za investicije i štednju) smanjuje poreznu osnovicu i porezne prihode uz upitne društveno poželjne rezultate, 2. nedovoljno indeksiranje posebice u zemljama s visokom inflacijom.

Ukratko, temeljite porezne reforme, osim carina, nisu pratile programe prilagođavanja što ih je poticala Svjetska banka. Za održavanje udjela poreza u BDP-u zemlje uvode ad hoc mjere umjesto temeljitih reformi. Postoje stavovi da bi zemljama koje se odluče za temeljite fiskalne reforme trebalo pružiti financijsku podršku za pokretanje reforme i da izdrže u reformi (npr. uz pomoć strukturalnih zajmova Svjetske banke za prilagođavanje, tzv. SAL).

## **10. Kriteriji i uvjeti za uspjeh porezne reforme**

Kriteriji za uspjeh porezne reforme mogu se odrediti i promatrati na različite načine. Sandford (1993a) predlaže da se postave sljedeća pitanja:

1. U kojoj mjeri su ostvareni zacrtani ciljevi? Zajednički cilj svih reformi osamdesetih bio je poboljšanje efikasnosti, u smislu bolje alokacije resursa u gospodarstvu i stimuliranju ekonomskog rasta i svodenja na najmanju moguću mjeru iskrivljenja što ih stvara oporezivanje, tako da porezi što je manje moguće utječu na slobodno djelovanje tržišta. Taj rezultat moguće je tek dugoročno utvrditi.
2. Koliko će se dugo reforma održati? Naime, ako se reforma brzo ukine, koristi od mjera mogu biti manje od administrativnih troškova promjene.
3. U kojoj je mjeri porezna reforma izazvala željene ili neželjene prateće pojave koje mogu biti vidljive ili nevidljive (npr. porast nepravde u raspodjeli dohotka)? Tu se rado spominje izjava Jean-Baptiste Colberta po kojoj se umjetnost oporezivanja sastoji u čerupanju guske tako da se dobije što više perja uz što manje gakanja.

Za uspjeh reforme presudan je i elastičan model, jer zemlje kreću u poreznu reformu s različitim polazišta i imaju različita ograničenja. Ipak, posebno su značajne sljedeće činjenice: da postoji politička volja i odgovarajući politički odnosi, da se ispravno odabere sam proces reforme, da se vode javne rasprave, te da se poklope određeni drugi uvjeti.

Ranije je zagovarano postupno, a u novije doba provođenje reforme u paketu. Najuspješnijima se smatraju paketi mjera kod kojih se pozitivne i negativne strane prikazuju kao neminovno povezane. Ako se koriste postupni pristupi važno je imati jasno zacrtane ciljeve, kako se ne bi doveli do nekonzistentne ad hoc politike (npr. u trenutku kad se promijeni ministar financija). Kod paketnog pristupa moguće je brže ukloniti pogreške; on zahtijeva jasne ciljeve kojih se treba držati, nudi značajne vidljive dobitke (ali i gubitke) poreznim obveznicima, jasna je veličina prihoda neophodna za kompenzacijske mjere, udara odjednom na sve interesne skupine i omogućuje koncentrirano suprotstavljanje lobijima koje je moguće predstavljati kao neprijatelje javnog interesa. Paket mora biti podložen javnim konzultacijama i raspravama i mora se odvijati brzo. Pritom je bitan otvoreni pristup, ali samo kod stranaka na vlasti (u predizbornim kampanjama preporučljivo je izbjegavati rasprave o poreznoj reformi).

Dobro je i kad je porezna reforma velikog obujma tako da su prednosti stvarne i znatne, pa ih obični ljudi lako sagledaju, kad postoji hrabra i odrješita vlada koja će pripremiti načela što će javnost prihvatiti i podržavati, kad se novi sustav drži ustaljenih vrijednosti, jer, ako se jednoj grupi ostavi povlaštenu položaj, teško ga je oduzeti ikom drugom.

Politička volja i odgovarajući politički odnosi podrazumijevaju da postoji energičan i odlučan voditelj reforme. Pogotovo ako reforma obuhvaća proširenje porezne osnovice,



pojavit će se moćne zainteresirane skupine koje će se opirati i pokušati zadržati dotadašnje povlastice. Voditelji reforme moraju se suprotstavljati otvoreno (u parlamentu i sl.), ali i prikriveno (naprimjer korištenjem medija). Bitna je uloga ministra financija, predsjednika vlade i/ili predsjednika države.

Važno je i pitanje dogovaranja, otvorenosti i raspravljanja o poreznoj reformi. Kod postupnog pristupa vlada se može poslužiti minimalnim raspravama i dogovaranjima, zaobići grupe za pritiske brzinom, nevidljivošću, tajnovitošću. Kod paketa je nemoguće proći s tajnim akcijama, obično je to i protuustavno. Sandford misli da su otvorenost, rasprave i dogovaranje poželjni, možda i neophodni za uspjeh porezne reforme, ali vlada mora čvrsto držati stvar u svojim rukama, voditi raspravu u adekvatnom forumu i proces mora ići naprijed zacrtanom brzinom. Jer, što je dulje razdoblje od najavljivanja promjene do konačne odluke, to je veći utjecaj grupa za zaštitu određenih interesa. Uske, dobro informirane i financijski dobro stojeće specijalne interesne grupe imaju sredstva za vođenje borbe za očuvanje svojih poreznih prednosti, dok su javne interesne grupe redovno nepovezane, slabo informirane i financijski slabo stojeće.

U ostale mjere koje doprinose uspjehu reforme mogu se ubrojiti:

1. koncentrirane ekspertize – porezni sustavi sve su složeniji i zahtijevaju sve veće specijaliste: ekonomiste, pravnike, računovođe pa ministarstva financija moraju koristiti timove vrhunski kvalitetnih ljudi;
2. povezati pisanje zakona i stvaranje politike – ljudi koji stvaraju poreze trebaju pisati i zakone;
3. korištenje privatnih stručnjaka – potrebno je organizirati skupinu za ispomoc ministarstvu financija, što mogu biti privatni vanjski suradnici s kojima treba jasno zacrtati politiku, odabrati prave ljude, dobro ih platiti, utvrditi razumne rokove;
4. obrazovanje i vodstvo – osnovni zahtjev za uspješno uvođenje krupne porezne promjene, naprimjer novog poręza kao što je PDV, jest program obrazovanja i vođenja uz korištenje svih raspoloživih medija. Program treba biti izravan, s različitim naglascima i sadržajima za javnost, porezne obveznike (trgovce kod PDV-a), porezne praktičare i organizacije koje okupljaju klijente i članove. Obrazovni proces ne smije stati nakon prijelazne faze. Porez će se i u budućnosti mijenjati, a i novi sudionici će uvijek pristizati u sustav bez prethodnog iskustva s tim porezom;
5. kontinuitet, kontrola, okončanje – olakšavajuće je za poreznu reformu ako se vlada dulje održi, jer se može konzistentnije primjenjivati zacrtana politika. Može se kontrolirati, revidirati, popravljati zakone. Valja znati i okončati, ili predahnuti. Kao posljedica reforme, porezni sustav u Novom Zelandu postao je kompliciraniji, a ne jednostavniji! Ograničena je količina promjena što ih porezni obveznici, a naročito porezni praktičari mogu progutati u kratkom vremenskom razdoblju.

Thirsk (1993.) naglašava kako je u samom postupku porezne reforme bitno pridržavati se određenih pravila. Pokretanje reforme zahtijeva prije svega poznavanje nedostataka postojećeg sustava. Potrebno je utvrditi tko plaća poreze na razini grane, poduzeća, domaćinstva i kako će nove mjere utjecati na raspodjelu poreznih tereta. Važno je angažirati lokalne porezne vlasti i stvoriti lokalne porezne stručnjake. Potrebno je detaljno i pažljivo planiranje i pripremanje prije te promatranje i praćenje poslije reforme. Potrebno je i obrazovanje javnosti i uvjeravanje zakonodavnih vlasti. Nije dobro počinjati reformu u nestabilnoj makroekonomskoj klimi jer se može dogoditi da se reformu okrivi za makroekonomske poremećaje, što može utjecati da se reforma opozove ili oslabi. Fiskalna reforma ne smije biti usmjerena na ubiranje prihoda, mora je pratiti, ili još bolje, prethoditi joj reforma izdataka. Kod utvrđivanja redoslijeda koraka prvo treba poduzeti poreznu reformu, a tek onda reorganizirati poreznu administraciju. Prvo treba napraviti poreznu reformu, a tek nakon nje carinsku reformu.

Proučavanje reformi poduzetih u trinaest zemalja osamdesetih godina (Williamson – Haggard, 1994.) pokazalo je da je za uspješnu reformu neophodno:

1. Jasno formulirati i artikulirati stavove.
2. Ne smije se odgađati demokratizaciju kako bi se prvo izgradilo tržišno gospodarstvo. Uspješne reforme su provodile demokratske vlade, čak i one demokratske vlade koje su istovremeno izlazile iz autoritarnog sustava (kao Španjolska i Poljska). Posebice u zemljama gdje se autoritarna vlast povezuje s korupcijom i malverzacijama umjesto s reformom i rastom, demokratizacija bi vjerojatno išla u prilog modernizaciji gospodarstva.
3. Iako kriza nije neophodna za pokretanje reforme, ponekad je dobro iskoristiti krizu koja već vlada u društvu (naprimjer u Poljskoj 1989. trojna kriza: kolaps gospodarskog sustava, kolaps političkog poretka, oslobođenje od strane dominacije).
4. Važno je stvoriti skladan ekonomski tim koji uživa čvrstu podršku vlade i koji ima pod kontrolom osnovne pokretače politike i administrativnu vlast koja će osmisлити odgovarajući program. Institucionalne okolnosti moraju doprinositi skladnosti i dosljednosti politike, umjesto da izazivaju suprotstavljene signale koji dopiru iz različitih političkih središta, ili da kruže oko različitih međusobno suprotnih napora.
5. Rezultati su neujednačeni kad je riječ o značaju vanjskih čimbenika. Brojni autori (John Toye, David Finch ili Jeffrey Sachs) tvrde da je u nizu zemalja vanjska (financijska) pomoć imala ključnu ulogu, da su međunarodne financijske institucije bile katalizatori u odlukama o izboru puta reforme. (Međutim, od promatranih trinaest zemalja dokazana pozitivna uloga je u pet zemalja.) Po određenim autorima ključna je uloga vanjskih čimbenika prije svega u promjeni intelektualne klime. Po mišljenju Danija Rodrika, vanjska financijska podrška isplati se samo u zemljama s dobrim domaćim uvjetima: gdje se vlada odlučila za reformu, stvorila je političku i ekonomsku strategiju da je provede i politički mehanizam koji će generirati konzistentnu politiku.

Po mišljenju W. R. Thirsa (Faini, de Melo, 1993.) uspješne reforme imaju sljedeće odlike:

1. smanjuje se gubitak ekonomske efikasnosti koji nastaje zbog poremećaja što ih stvara oporezivanje;
2. smanjuje se opterećenje siromašnijih domaćinstava;
3. pojednostavnjuje se administriranje, i
4. povećavaju se porezni prihodi (i kratkoročno i dugoročno).

Faini i de Melo (1993.) kao jedan od osnovnih preduvjeta za pokretanje uspješne reforme navode čvrstu vladu. Nestabilni i polarizirani politički sustavi će se oslanjati na neefikasne poreze (emisionu dobit i carine). Osim toga, određene interesne skupine mogu se opirati poreznoj reformi jer im više odgovara neefikasan porezni sustav koji omogućuje poreznu evaziju. Može se čak dogoditi, kao svojedobno u Jugoslaviji, da se odluče za inflatorni sustav koji upropaštava poreznu osnovicu i čini porezna plaćanja upravo smiješnim. Tome se naravno može doskočiti i bez reforme uz pomoć antiinflatornih elemenata poreznog sustava poput indeksacije, kraćih poreznih razdoblja, i drugog.

Kad je riječ o zemljama u razvoju, poželjne značajke poreznih sustava su neutralnost i uvođenje jedinstvenijeg sustava oporezivanja, progresivno napuštanje posebnih poreznih pristupa i iznimaka, te jednostavniji porezni sustav (Thirsk, 1993.).

Govoreći o receptu za uspješno provođenje reforme Tanzi, 1993. navodi da mjere moraju potrajati, da politika zahtijeva usklađene i kontrolirane napore pojedinaca, dobre makroekonomiste koji će surađivati sa stručnjacima za javne financije (iz politike i iz administracije), realistične, ali zadane kratke rokove, usklađivanje s ključnim ljudima u zakonodavstvu, posebno s ministrom financija, nadalje, da treba procijeniti veličinu potrebne fiskalne korekcije, popisati moguće akcije, predvidjeti moguće učinke, planirati faze, prirediti redoslijed mjera kojih se treba pridržavati.

Kao osnovu uspješne porezne reforme Sandford ističe “političko poduzetništvo”. U novije doba napuštaju se ranije ideje o pluralističkom, postupnom pristupu poreznoj reformi, a naglasak je na idejama, stručnjacima i političkim poduzetnicima. Politički poduzetnik može biti ministar financija, ali to može biti i nevidljiva osoba koja ne zauzima važno mjesto.

Uspjeh reforme može se promatrati apsolutno i relativno. Kad se promatraju razvijene zemlje koje su osamdesetih godina provodile reformu, po Sandfordu, u apsolutnom smislu vodi Novi Zeland, a u relativnom SAD. U SAD-u su tolika ograničenja (ustavna, politička) da je i ono što je postignuto zaista puno. Pri analizi uspjeha treba imati na umu ograničenja, pa tako u Hrvatskoj npr. rat, tranziciju, i drugo.

## **11. Zaključci o poreznim reformama**

Literatura o reformama obično se bavi zbivanjima u razvijenim zemljama, zemljama u razvoju ili u bivšim socijalističkim zemljama. Prevladava literatura o zemljama u razvoju. Kad je riječ o bivšim socijalističkim zemljama često se zanemaruje činjenica da glavni dio proračunskog deficita nastaje zbog subvencioniranja neefikasnosti državnih, društvenih ili prividno čak i privatnih poduzeća.

Obično se tvrdi da bivše socijalističke zemlje nemaju fiskalne institucije ili da su one vrlo primitivne. U slučaju Hrvatske to nije točno. Hrvatska je imala sve institucije, nekih možda i previše, a onda je počela s reformom kao da ranije nije baš ništa postojalo. Teško je zasad reći je li taj pristup bio ispravan. Ponekad je bolje početi ni iz čega nego popravljati postojeće. No, promijenjene su neke vrste oporezivanja a da nisu zapravo povezane prihodna i rashodna strana fiskalnih problema – administrativni postupak je drastično promijenjen, ali ne i u samoj biti. Ne postoje prethodne analize koje bi odgovorile na pitanje zbog čega su neke stvari mijenjane, a neke nisu.

Financijska literatura češće se usredotočuje na učinke promjena monetarne nego fiskalne politike. Monetarni učinci lakše su vidljivi i mjerljivi, čak i u kratkom roku. Promjene u fiskalnoj politici pak traju dulje vrijeme i njihovi učinci se mogu vidjeti ili mjeriti tek u duljem roku. Hrvatska je, naprimjer, uvela Zakon o oporezivanju dobiti u siječnju 1994. To znači da promjene nije bilo moguće sagledati prije lipnja 1995. No, čak i tada je teško bilo tvrditi jesu li promjene posljedica promjene zakona ili nekog drugog uzroka, jer je to tek prvo razdoblje primjene zakona. Sudionici su možda tek nakon predaje prvih poreznih prijava u travnju 1995. shvatili kako iskoristiti promjene, pa su svoje ponašanje promijenili tek u drugoj polovici 1995. godine. Na taj je način uočavanje posljedica promjena zakona možda odgođeno sve do lipnja 1996.

Čitajući literaturu o poreznim reformama (Bird, 1989.) moglo bi se zaključiti da je zadatak porezne reforme popraviti distributivne i alokativne učinke i staviti naglasak na izravno oporezivanje dohotka, izdataka, imovine. No što se pritom događa? Prihodi se povećavaju od posrednih poreza na potrošnju. Čini se da se pretjerani naglasak uvijek stavlja na reformu prikupljanja prihoda, poreza (promjene stopa, osnovica, uvođenje novih vrsta poreza), a da se zanemaruje pitanje izdataka. Vladama koje imaju i svoje interese, pogotovo u zemljama u kojima je naglasak na privatizaciji, lakše je uvjeriti javnost da uvode nove porezne sustave nego preispitati izdatke od kojih su mnogi tu samo zato da osiguraju položaj te iste vlade (kupovanje mira siromašnih subvencioniranjem neefikasnih poduzeća tako da ne otpuštaju radnike). Što se onda događa? Uvode se novi porezni sustavi koji otežavaju posao već ionako preopterećenih namještenika ministarstava financija, koji su možda sposobni i iskusni u starom sustavu, ali se izgube u novom (ne govore strane jezike, nemaju pristupa stranoj literaturi, nemaju kompjutore ili imaju prazne kompjutore ili ne znaju koristiti software i nemaju vremena učiti jer su preopterećeni svakodnevnim sustizanjem tekućih poslova, zaposleni su u radnim grupama sa stranim stručnjacima na

novim prijedlozima, neumorno razgovaraju s uvijek novim članovima misija MMF-a i Svjetske banke, i tome slično), a novi sposobni namještenici koji će govoriti jezike i vladati kompjutorskim softwareom ne dolaze zbog politike plaća u javnom sektoru i to je sve dio jednog zatvorenog kruga.

Veoma je bitno rješavati probleme na strani izdataka i pitanje je može li se od hitnog uvođenja PDV-a očekivati rješenje svih problema. Iskustva brojnih zemalja ukazuju da su upitne tvrdnje prema kojima je PDV bitno bolji, i pitanje je može li on zaista donositi više prihoda bez sve kompjutorizacije koja je potrebna i kod poreznog obveznika i kod porezne uprave, te kolika je cijena te kompjutorizacije?

Reforma je često zapravo povećanje poreza s naglaskom na oporezivanju prometa (PDV, trošarine). Cigarete i alkohol iako su nezdravi nisu luksuz već način života ljudi koji ionako puše i piju najjeftinije i najnezdravije vrste. Siromašna djeca ionako ne dopijevaju ni na besplatna sveučilišta, te ne nose besplatne aparate za ispravljanje zuba.

Pri stavljanju hrvatske porezne reforme u kontekst suvremenih pristupa kako u teoriji, tako u praksi reformi u drugim zemljama, problem je kako tretirati Hrvatsku. Postoji obilje literature o reformama u zemljama u razvoju, u zemljama u tranziciji, u bivšim socijalističkim zemljama, ali što s Hrvatskom? Jer, za te se zemlje piše da nemaju porezne administracije, da nema školovanih stručnjaka, da nema literature, a za Hrvatsku to ništa ne stoji. U Hrvatskoj je postojala sposobna porezna administracija, stručnjaci su bili povezani sa čitavim svijetom, postojali su specijalizirani časopisi, pisane su i prevedene knjige o porezima.

## **12. Porezna reforma u Hrvatskoj**

U vrijeme kad je Hrvatska bila dijelom Jugoslavije, porezni sustav sastojao se od neposrednih i posrednih poreza. Neposredni porezi odnosili su se na fizičke i pravne osobe, a posredni porez bio je porez na promet. Do 1994. godine nije pravljena razlika između pojedinaca i poduzeća. To je bila posljedica odnosa koji su vladali u Jugoslaviji, u kojoj je savezna država ubirala prihode od poreza na promet, a republike su ubirale neposredne poreze (i određeni porez na promet).

Počeci porezne reforme sežu još u osamdesete godine. Osnivane su savezne komisije, raspravljalo se o uvođenju sintetskog oporezivanja dohotka i poreza na dodanu vrijednost. U svemu tome sudjelovali su i hrvatski teoretičari i praktičari, jer je Zagreb, bez obzira na politički status bio značajno središte financijskih stručnjaka (Hanžeković, 1987.; Jurković, 1989. i 1990.; Jelčić, 1990.).

Ako bi se kronološki promatrala zbivanja u poreznom zakonodavstvu devedesetih, moglo bi se reći da su krupnije promjene otpočele u svibnju 1990. kad je donesen Zakon o neposrednim porezima ("Narodne novine", br. 19/90.) koji je zamijenio stare zakone iz 1985. i 1987. godine. Zakon se trebao početi primjenjivati 1. srpnja 1990., ali je u svibnju te godine formiran novi Sabor Republike Hrvatske, koji je odgodio primjenu Zakona za 1. siječnja 1991.

U prvim danima nove hrvatske vlasti, krajem 1990. i početkom 1991. donošeni su brojni pravilnici, upute i naredbe (o poreznim knjigama poreznih obveznika, o obliku i sadržaju porezne prijave, o obračunu i uplati poreza na dobit, o računima za uplatu poreza, itd.). Krajem 1990. donesen je Zakon o porezu na promet nekretnina ("Narodne novine", br. 53/90.), te Zakon o stopama neposrednih poreza i pripadnosti poreza, taksa i drugih prihoda društveno-političkih zajednica ("Narodne novine", br. 58/90.).

Čitav su sustav zapravo regulirala dva temeljna zakona: Zakon o neposrednim porezima ("Narodne novine", br. 19/90.) i Zakon o porezu na promet ("Narodne novine", br. 53/90.). Zakonom o neposrednim porezima regulirano je oporezivanje dobiti, plaća, prihoda od poljoprivrede, imovine, nasljedstva i darova, igara na sreću, ukupnog prihoda građana, te autorskih prava i patenata.

U ljeto 1991. donesen je Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga ("Narodne novine", br. 36/91.) koji je zamijenio zakon iz 1976. Tog istog ljeta potrebe za povećanjem državnih prihoda navode na donošenje odluka o dodatnim porezima na promet duhana, alkohola i naftnih derivata. U jesen se donose i uredbe o porezu iz neto plaća i drugih osobnih primanja, te o porezu na promet proizvoda i usluga.

Kad bi se zaključivalo samo na temelju objava u "Narodnim novinama" moglo bi se pomisliti da se osim osnivanja Financijske policije ("Narodne novine", br. 89/92.), u čitavoj 1992. nije baš ništa značajno dogodilo. Međutim, upravo to je godina u kojoj počinje porezna reforma.

U okviru promjena i prilagodavanja cjelokupnog zakonodavstva zapadnim standardima, u Hrvatskoj se, nadovezujući se na već otpočete projekte, tijekom 1992. počelo izraziti argumentirati pitanje porezne reforme. Osnovni razlozi za reformu bili su:

1. raspad Jugoslavije i potreba da se vodi samostalna porezna politika,
2. prijelaz iz socijalističkog u tržišno gospodarstvo, te
3. želja i potreba da se prikupi što više prihoda.

Za rad na reformi Ministarstvo financija Republike Hrvatske angažiralo je njemačke stručnjake koje je predvodio prof. Manfred Rose iz Heidelberga. Odlučeno je da se reformira sustav poreza, proračuna, fondova i porezne službe. Reforma sustava proračuna i fondova, te reforma porezne službe djelomično su zaostajale zbog problema oko formiranja i reguliranja nižih političko-teritorijalnih jedinica i njihova djelokruga rada, pa se prvo krenulo s reformom izravnih poreza.

Zaključeno je da prije svega treba definirati način oporezivanja dohodaka pojedinaca i dobiti poduzeća, te reorganizirati poreznu administraciju, a da tek u drugoj fazi treba reformirati neizravne poreze i uvesti PDV.

Krenulo se od osnovnih kriterija za racionalni porezni sustav primjeren pravnim državama s političkom demokracijom i tržišnim gospodarstvom. Sustav treba:

1. osigurati dovoljno sredstava za financiranje javnih potreba;
2. usmjeriti se na oporezivanje potrošnje građana;
3. ravnomjerno i pravedno raspodijeliti porezne terete;
4. biti jednostavan, jeftin, pregledan i jasan;
5. sa što manjim izmjenama zakona reagirati na promjene u fiskalnom i privrednom okruženju;
6. slijediti zapadne pravne sustave i voditi računa o integracijskim zahtjevima;
7. ne smije utjecati na privredu (ni diskriminirati, ni povlašćivati). Posebno je važno da oporezivanje ne dovede do diskriminacije štednje i ulaganja. Dapače, novi okvirni uvjeti oporezivanja trebali bi poticati strance da ulažu u Hrvatsku.

Ukratko, predlagano je napuštanje cedularnog i usvajanje sintetskog sustava oporezivanja dohotka pojedinaca, uvođenje novih oblika oporezivanja osobnih dohodaka i dobiti poduzeća, podjela poreznih obveznika na one koji vode ili ne vode knjige, oporezivanje dohodaka i dobiti očišćenih od kamata, uvođenje faktora kojima se neovisno o inflaciji utvrđuju oslobođenja i olakšice, centralizacija ubiranja prihoda, te neoporezivanje imovine, kamata i dividendi.

Već tada je bilo moguće zaključiti kako je "predloženi porezni sustav zanimljiv, suvremen i konzistentan, ali će sve kao i obično ovisiti o poreznoj politici. Značajna će biti visina porezne stope, hoće li stope za oporezivanje dohotka i dobiti biti jednake ili različite, hoće li se popustiti raznim pritiscima i dopustiti prevelika oslobođenja, izuzeća i olakšice, hoće li i niže teritorijalne jedinice moći same ubirati svoje poreze ili će participirati u prihodima prikupljenim na razini države i slično" (Ott, 1993.).

Uz rad na reformi, 1993. će se pamtili po velikom broju promjena (čak 17) u oporezivanju prometa. U ljetu se donosi Zakon o posebnom porezu na kavu ("Narodne novine", br. 66/93.) i uvodi se oporezivanje kamata ("Narodne novine", br. 93/93.), a osniva se i

Porezna uprava. Zakon o poreznoj upravi (“Narodne novine”, br. 75/93.) zamjenjuje Zakon o upravama društvenih prihoda iz 1982. Najkrupnije stvari događaju se u prosincu, kad se donose Zakon o porezu na dohodak i Zakon o porezu na dobit (“Narodne novine”, br. 109/93.) koji zamjenjuju Zakon o neposrednim porezima iz 1990. U prosincu se donosi i Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (“Narodne novine”, br. 117/93.).

Najznačajnija zbivanja 1994. su donesene uredbe (“Narodne novine”, br. 47/94.), pa zakoni (“Narodne novine”, br. 51/94.) o posebnim porezima (trošarinama) na naftne derivate, duhanske preradevine, pivo, bezalkoholna pića, alkohol, te uvoz automobila.

Godina 1995. pamtit će se po donošenju Zakona o porezu na dodanu vrijednost (“Narodne novine”, br. 47/95.) čija se primjena predviđa od 1. siječnja 1997.

Ako se promatraju samo izmjene i dopune već postojećih zakona, može se lako uočiti da su 1990. prevladavale izmjene stopa poreza i doprinosa iz osobnih dohodaka (čak 17 od 21 objave u “Narodnim novinama”), a od 1991. nadalje prevladavaju one koje se odnose na porez na promet. Pritom se misli na osnovni, ali i na posebne poreze na promet, i to samo na izmjene i dopune, a ne na nove zakone i uredbe. Tablica objava u “Narodnim novinama” izgleda ovako:

Godina	Promjena koja se odnosi na porez na promet	Ukupni broj poreznih promjena
1990.	2	21
1991.	8	20
1992.	6	9
1993.	17	25
1994.	12	14
1995.	8	12

Izvor: “Narodne novine”, 1990-1995.

Oporezivanje prometa očito je područje na kojem se mnogo radilo početkom devedesetih godina. Ostavivši po strani pitanje trošarina, ostali tekstovi iscrpno obrazlažu uvođenje PDV-a i promjene što će ih ono donijeti.

### 13. Ocjena porezne reforme u Hrvatskoj

Kad je riječ o definiciji porezne reforme, zaključak je pozitivan. Hrvatska se odlučila za širi obuhvat, to jest da se u Hrvatskoj provodi reforma javnih financija, odnosno fiskalna, a ne samo porezna reforma. Osim poreznog sustava koji podrazumijeva i poreznu administraciju, reformiraju se i sustavi socijalne skrbi, proračuna i javnih izdataka. Promjene koje se poduzimaju toliko su krupne i sveobuhvatne da je zaista riječ o reformi, a ne o tek pojedinačnim promjenama.

Trendovi u poreznim reformama su brojni, pa je brzi, jednostrani zaključak nešto teže donijeti. Hrvatska reforma se u neke od tih trendova uklapa, ali u neke i ne. Tako se za suvremene reforme ističe kako su prihodno neutralne i nisu usmjerene na trenutno povećanje prihoda. Hrvatska reforma, pak, ima jasno zacrtan prvi cilj, a to je “osigurati dovoljno sredstava za financiranje javnih potreba”. Treći cilj hrvatske reforme – “ravnomjerno i pravedno raspodijeliti porezne terete” savršeno se uklapa u osnovne trendove suvremenih reformi koje naglašavaju pravednost i efikasnost.

Bivši hrvatski porezni sustav gotovo je u potpunosti odgovarao opisu tipičnog sustava zemlje u razvoju (Faini, de Melo, 1993.), ali se ne može, ipak, reći da je bio prekomplikiran

za tadašnje administrativne mogućnosti. Takva bi se primjedba prije mogla primijeniti na novi porezni sustav.

Uspoređujući hrvatsku reformu s trendovima u zemljama u razvoju, jednako nam je: uvođenje PDV-a, sniženje stopa poreza na dohodak i dobit, širenje osnovica dohotka i dobiti, te prilagođavanje inflaciji. Od zemalja u razvoju razlikuje nas to što se nije išlo na ujednačavanje stope poreza na dobit s najvišom stopom poreza na dohodak, već one iznose 25 posto za dobit i 35 posto za dohodak. Može se raspravljati i o tome jesu li administrativne mogućnosti stvarno poboljšane ili nisu. Naime, usprkos ogromnom povećanju administrativnih mogućnosti (osnivanje Porezne uprave koja je 1.1.1994. imala 2118, a 30.4.1996. čak 3046 zaposlenih i Financijske policije, koja ima 815 zaposlenih, daljnje povećanje broja zaposlenih, kompjutorizacija, i drugo) uveden je toliko složeniji porezni sustav, da je pitanje je li riječ o poboljšanju ili o pogoršanju administrativnih mogućnosti.

I kad je riječ o razlozima za pokretanje reforme, teško je reći u kojoj se mjeri Hrvatska uklapa u prevladavajuće tokove. Hrvatska je, osim općih razloga kao što je prijelaz iz socijalističkog u tržišno gospodarstvo, imala i specifične razloge kao što je raspad Jugoslavije i potreba da se vodi samostalna porezna politika, te ratom i stvaranjem države povećane potrebe za prikupljanjem većih prihoda.

Prvi od razloga za poreznu reformu što ih navodi Sandford (1993.) jest da u mnogim zemljama vlada nezadovoljstvo postojećim sustavom i kruže priče o milijunerima i tvrtkama koje uopće ne plaćaju porez. U Hrvatskoj je upravo suprotno. Priče o izbjegavanju poreza kruže tek nakon reforme, no to je vjerojatno povezano i s privatizacijom, s ratnim profiterstvom, ali i s procvatom žutog tiska, i sl. Drugi razlog, uvjerenje da porezi ne uspijevaju zadovoljiti zadane socijalne i ekonomske ciljeve nije bio posebno navođen u hrvatskoj reformi. Treći razlog, zabrinutost zbog poremećaja što ih stvaraju visoke granične porezne stope, uvelike je prisutan i u hrvatskoj reformi. Prevladavalo je prilično neutemeljeno uvjerenje da su porezi previsoki, što je bilo tek relativno točno jer su zapravo doprinosi a ne porezi bili visoki (poslodavac i dalje plaća gotovo 20, a zaposleni gotovo 24 posto doprinosa). Takvo stanje nije promijenjeno ni s reformom. Ostali razlozi uglavnom vrijede i za Hrvatsku, a to su: promijenjene ekonomske okolnosti koje su utjecale na porast javnih izdataka, međunarodni utjecaji i promjene ekonomske filozofije.

Stoje i svi razlozi što ih navodi Thirsk (1993.), kao što je poticaj što ga daje fiskalni deficit, želja da se poboljša porezna administracija i ubiranje poreza, i slično.

Hrvatska reforma kao da je slijedila i recepte McKinnona (1993.) upućene bivšim socijalističkim zemljama: uvođenje poreza na dohodak po stopi od 25-30 posto nakon osnovnog izuzetka za siromašne, uvođenje PDV-a i osnivanje porezne uprave.

Tanzi (1993b) razlikuje istinsku i kvalitetnu ili kozmetičku i nekvalitetnu reformu. Za hrvatsku reformu se sa sigurnošću može reći da je istinska, a ne kozmetička, no je li istovremeno i kvalitetna, teško je zasad reći. Promjene poduzete na strani prihoda, uglavnom se uklapaju u ciljeve što ih za kvalitetnu reformu preporučuje Tanzi: uvodi se PDV i trošarine, ispravljaju se cijene javnih usluga i uvode izravne naknade za određene usluge javnog sektora, snižuju se carine. Kod carina, međutim, valja napomenuti da su u Hrvatskoj carine i kvote bitno smanjene, često su minimalne, ali su trošarine na neke uvozne proizvode toliko visoke, da su vrlo upitne posljedice takve politike (Presečan, 1995.).

Znatno je teže izjasniti se o promjenama što se u Hrvatskoj poduzimaju na strani izdataka. Tanzi navodi:

- 1) Odustajanje od neproizvodnih investicijskih projekata. I u Hrvatskoj se postavljaju pitanja što s upola dovršenim objektima (npr. nova bolnica u Zagrebu) ili s obranom? Može li se obrana koja zapravo znači – biti ili ne biti – promatrati kao neproizvodno ulaganje? Što s neproizvodnim subvencijama koje se daju formalno “proizvodnim investicijama”? Kako razlikovati proizvodne i neproizvodne investicije kad je riječ o neproizvodnim proizvodnim investicijama?

- 2) Smanjivanje realnih plaća ili zaposlenosti u javnom sektoru. Pri reorganizaciji SDK, vodeći vladini ljudi izjavljivali su da nitko neće biti otpušten. Nefikasni namještenici SDK masovno su prelazili u srodna ministarstva za podjednako lošu plaću. Ministarstva istovremeno nisu mogla zbog malih plaća privući kvalitetniju radnu snagu. Spretniji službenici SDK mahom su otišli u privatne tvrtke. Posljedica je preveliki broj zaposlenih i nezadovoljavajuća kvaliteta radne snage u javnom sektoru. Pritom je zanemarena rečenica V. Tanzija (1993b; 31): "Privatizacija ne smije biti praćena garancijama da će se zaštititi zaposlenost u javnom sektoru";
- 3) Smanjenje troškova obrane. U Hrvatskoj je to iz opravdanih razloga vrlo teško provesti;
- 4) Smanjenje neproizvodnih izdataka. I u Hrvatskoj ima izgradnje monumentalnih spomenika, kupnje velikog broja skupih javnih automobila, itd.

Kad je riječ o ciljevima reformi koji prevladavaju u zemljama u razvoju, Hrvatska je među svoje ciljeve uvrstila: oporezivanje dobiti bez obzira na oblik organizacije poduzeća, sniženje stope poreza na dobit, uklanjanje poreznih poticaja, oporezivanje dohotka zarađenog u cijelom svijetu, uključivanje kapitalnih dobitaka u osnovicu poreza na dohodak, prilagođavanje inflaciji osnovica poreza na dohodak i poreza na dobit, zamjenu brojnih poreza na promet PDV-om. Hrvatska nije među svoje ciljeve uvrstila: izjednačavanje jedinstvene stope poreza na dobit s najvišom stopom poreza na dohodak kako bi se na najmanju moguću mjeru svelo porezni utjecaj na kretanje kapitala, uključivanje dohotka od kamata u osnovicu poreza na dohodak, ni usklađivanje poreza na dohodak i poreza na dobit kako bi se smanjila sklonost financiranju zaduživanjem.

Promatraju li se značajke reformi u drugim zemljama (Sandford, 1993.) hrvatska situacija je sljedeća:

Prva je značajka sniženje stope poreza na dohodak. Hrvatska ranije nije imala uobičajeno oporezivanje sveukupnog dohotka. Postojao je porez iz osobnog dohotka, porez na prihod od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja, te porez na ukupni prihod građana. Stope su bile različite, ali ako se izuzme dio građana zahvaćenih najvišim stopama poreza na ukupni prihod građana, stope su uglavnom bile niže od današnjih stopa poreza na dohodak.

Druga je značajka sniženje broja poreznih razreda pri oporezivanju dohotka. Situacija je tu slična kao kod stopa poreza na dohodak. Porez iz osobnog dohotka plaćao se po jednoj stopi, svaka vrsta prihoda od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja po svojoj, ali jednoj stopi, a samo porez iz ukupnog prihoda građana imao je veći broj, čak desetak razreda. Sada postoje samo dva razreda poreza na dohodak.

Sve ostale značajke reformi vrijede i u Hrvatskoj, a to su promjena strukture poreza, sniženje stope poreza na dobit uz proširenje porezne osnovice, značajne promjene u poreznoj administraciji, naglasak na efikasnosti i neutralnosti, na vodoravnoj, a ne okomitoj jednakosti (jednaki pristup jednakima), smanjenju poreznih iskrivljenja, smanjenju kočenja slobodnog djelovanja tržišta, prijelaz na oporezivanje potrošnje.

Pri ocjenama provedenih reformi najvećim neuspjesima se obično drže (Sandford, 1993.) neuspjeh u pojednostavnjenju poreznog sustava, povećanje nejednakosti u dohotku i imovini, i neindeksiranje poreznog sustava. Za prva dva neuspjeha moglo bi se reći da postoje i u Hrvatskoj, dok treći nije prisutan.

Iako u literaturi prevladava mišljenje kako je bolja reforma u paketu, u Hrvatskoj se ipak provodi duga, postupna reforma kojoj se predbacuje da dulje traje, da se gubi smisao i kontinuitet, da su stalne borbe s oponentima, a postupak je skuplji.

Hrvatsku se obično svrstava u zemlje u tranziciji, ali teško je reći u kojoj mjeri je to pose točno, posebice ako je riječ o poreznom sustavu. Možda je upravo to razlog što se hrvatska porezna reforma uglavnom ne drži savjeta što se nude zemljama u tranziciji (Tanzi, 1993c).



Za te se zemlje obično ističe:

- da moraju gotovo ni iz čega osnivati poreznu administraciju, što u Hrvatskoj nikako nije točno, jer je i u bivšem sustavu postojala odlična porezna administracija;
- da porezni sustav mora biti jednostavan i lak za administriranje i da treba izbjeći veliki broj obveznika koji moraju ispunjavati prijavu. U Hrvatskoj je postupljeno upravo suprotno (poreznu prijavu za ukupni prihod građana 1993. ispunilo je 2524 obveznika, a prijavu poreza na dohodak 1994. godine 280.000, te 1995. godine 400.000 obveznika);
- da se ne smije dopustiti strancima da eksperimentiraju sa svojim idejama (npr. globalno oporezivanje dohotka), a u Hrvatskoj je upravo ono uvedeno;
- da je poželjno oporezivanje dohodaka od plaća, kamata i dividendi, a u Hrvatskoj je upravo dohodak od kamata i dividendi izuzet od oporezivanja;
- da je poželjan PDV s višestrukim stopama i nultim stopama za neka dobra, a u Hrvatskoj se baš uvodi PDV s jednom stopom.

Premda je lako opravdati nepridržavanje tih savjeta, jer oni svi proizlaze iz stava da ne postoji sposobna porezna administracija, ni dovoljno obrazovano stanovništvo za ispunjavanje poreznih prijava, postoje neki savjeti zemljama u tranziciji kojih bi se valjalo držati. Iako su oni ugrađeni u ciljeve hrvatske reforme i autori reforme ih također zagovaraju, okolnosti u zemlji (situacija na novooslobođenim područjima, zaostalim regijama, neefikasnim granama, demografske prilike, itd.) lako bi mogle dovesti do nepridržavanja tih načela. Stoga ponovo valja istaknuti da se zemlje koje provode reformu moraju oduprijeti iskušenju da nastave diskriminirati određene skupine i djelatnosti, da kroz porezni sustav provode preveliki broj društvenih ciljeva. Ako se jednom pristane na izuzeća i odbitke, teško će ih biti opozvati.

Predstavnici MMF-a redovni su gosti Hrvatske i hrvatsko Ministarstvo financija je upoznato sa stavovima Fonda. Stoga i ne čudi da se hrvatska porezna reforma uvelike uklapa u stavove što ih svojim članicama posredno ili neposredno sugerira Fond.

U Hrvatskoj je vrlo popularan temeljni stav Fonda po kojem će poboljšanje ekonomskih okolnosti, uz niski fiskalni deficit i nisku stopu inflacije, te bolju alokaciju sredstava utjecati na viši rast, te da će bolje okolnosti poticati privatne investicije, a sve će to pomoći boljem opsluživanju vanjskog duga. Kad je riječ konkretno o porezima, u Hrvatskoj su poštivani stavovi Fonda kao sklonost vodoravnoj jednakosti, efikasnijem oporezivanju, širenju osnovica i stopa, ukidanju poreznih poticaja, neutraliziranju utjecaja inflacije na porezni sustav. Također se porezi na vanjsku trgovinu sve više zamjenjuju domaćim porezima, uvodi se PDV s jednom stopom i sa širokom osnovicom, uvode se trošarine.

Iako Fond preporučuje članicama da umjesto najnovijih teorijskih i školskih rješenja preuzmu iskušane recepte drugih zemalja, Hrvatska se, kad je riječ o oporezivanju dohotka i dobiti, odlučila upravo na pristup praktično neisprobano u drugim zemljama.

Kad je riječ o oporezivanju dobiti, Hrvatska je uvela nešto nižu stopu od one što je preporučuje Fond (30 do 40 posto), a odustala je i od klasičnog sustava u kojem se dvostruko oporezuju prvo profiti poduzeća, pa dividende dioničara. Što se tiče oporezivanja dohotka, Hrvatska se uklapa u prijedlog da se usvoji što manji broj stopa (u Hrvatskoj su dvije), postoji oporezivanje po odbitku i paušalno oporezivanje u slučajevima gdje je teško mjeriti dohodak, najviša granična stopa od 35 posto se uklapa u preporuke Fonda (maksimum 40 posto), osobni odbitak ne premašuje dohodak po stanovniku, ali se zato najviša stopa primjenjuje na prenisku osnovicu (Fond predlaže da se počne primjenjivati tek iznad desetostukog dohotka po stanovniku).

Hrvatska reforma uglavnom zadovoljava i kriterije što ih zemljama u razvoju predlaže Svjetska banka, a to su: prelazak s oporezivanja proizvodnje na oporezivanje potrošnje (uvođenje PDV-a i trošarina), širenje osnovice poreza na dohodak i što manji broj izuzetaka

i stopa, pojednostavnjenje i racionalizacija oporezivanja dobiti (mali broj stopa, odnosno u Hrvatskoj samo jedna stopa, te neutralnost), uklanjanje dvostrukog oporezivanja dividendi, uzimanje u obzir inflacije kod oporezivanja dohotka i dobiti, smanjenje carina (naravno, uz već spomenutu primjedbu, da u Hrvatskoj uz niske carine postoje vrlo visoke trošarine na neke uvozne proizvode, pa je učinak upitan) i poboljšanje porezne administracije. Hrvatska ne odovoljava samo jednoj od preporuka Svjetske banke, a to je da granična stopa poreza na dohodak nije znatno niža nego u razvijenim zemljama.

Kad je riječ o kriterijima za uspjeh porezne reforme, teško je već sada, kad cjelokupna reforma u Hrvatskoj nije ni dovršena, reći u kojoj su mjeri oni u skladu s kriterijima primijenjenim u drugim zemljama. Teško je zasad reći u kojoj je mjeri poboljšana efikasnost, smanjena iskrivljenja, koliko će se reforma održati ili u kojoj je mjeri izazvala željene ili neželjene prateće pojave (naprimjer porast nepravde u raspodjeli dohotka). Za sve će te kriterije trebati još neko vrijeme pričekati. Zasad je moguće reći da je u pokretanju reforme postojala politička volja i odgovarajući politički odnosi koji bi mogli pogodovati uspjehu reforme, da je odabran postupni proces reforme za koji se uglavnom ne drži da je najpovoljniji, te da se baš pretjerano ne vode javne rasprave.

U hrvatskoj reformi uglavnom nisu korišteni vrhunski domaći stručnjaci, ali su zato korišteni privatni vanjski suradnici. Uz uobičajene poteškoće koje nastaju zbog angažiranja stranaca, bilo je i dodatnih problema. Naime, ljudi koji su stvarali poreze nisu istovremeno u potpunosti i pisali zakone, pa je došlo do određenih nedostataka (jezičnih, idejnih, smislenih...). Postupak obrazovanja uglavnom je bio dosta manjkav, a obrazovanje pri uvođenju PDV-a tek se očekuje. Što se kontinuiteta, kontrole i okončanja reforme tiče, prosudbu još treba pričekati.

Kad je riječ o određenim pravilima kojih se valja pridržavati u reformi (naprimjer Thirsk, 1993.) čini se da ih se Hrvatska više nije nego jest pridržavala. Ne može se reći da je prije pokretanja reforme utvrđeno tko plaća poreze na razini grane, poduzeća, domaćinstva, ni kako će nove mjere utjecati na raspodjelu poreznih tereta; nisu posebno angažirane lokalne porezne vlasti; nije postojalo detaljno i pažljivo planiranje ni pripremanje prije, niti promatranje i praćenje tijekom reforme; nije poduzeto široko obrazovanje javnosti; obrnut je redoslijed reforme (prvo je reformirana porezna administracija, a zatim je uslijedila reforma poreza), reforma je otpočeta u nestabilnoj makroekonomskoj klimi.

Naravno, ove negacije ne znače da su baš svi takvi postupci bili pogrešni. Nedostatak analize reforme krupan je, ali reforma porezne administracije prije reforme poreza, ili otpočinjanje reforme u nestabilnoj makroekonomskoj klimi imaju i svojih prednosti (Williamson, Haggard, 1994).

Ukratko, može se slobodno zaključiti da se reforma hrvatskog fiskalnog sustava koja se u Hrvatskoj odvija od 1992. godine uglavnom uklapa u najnovije teorijske trendove, u preporuke međunarodnih institucija, te u suvremenu praksu razvijenih zemalja kao i zemalja u razvoju. Reforma još, naravno, nije završena, a i određeno vrijeme nakon završetka reforme tek će trebati proći, da bi se moglo dati cjelovitu prosudbu o njezinu učinku.

Ipak, uz brojne pozitivne odlike hrvatske reforme o kojima je u dosadašnjem tekstu bilo dovoljno riječi, među činjenicama koje nisu u skladu s uobičajenim preporukama i stavovima, ističu se sljedeće:

- novi porezni sustav je znatno složeniji od bivšeg sustava tako da je usprkos ogromnim pomacima u veličini i organizaciji porezne administracije teško reći radi li se o poboljšanju ili o pogoršanju administrativnih mogućnosti;
- nije ujednačena najviša stopa poreza na dohodak sa stopom poreza na dobit;
- umjesto da se smanje, sve više se šire rasprave o izbjegavanju poreza i o porastu nejednakosti u dohotku i imovini (te tvrdnje će se potvrditi ili opovrgnuti posebnim istraživanjima neslužbenog gospodarstva i analizom poreznog tereta poreza na dohodak);

- odabrana je postupna, umjesto reforme u paketu;
- stopa poreza na dohodak nije znatno niža nego u razvijenim zemljama;
- javnost je nedovoljno uključena u rasprave o poreznom sustavu;
- idejni kreatori reforme su stranci koji ne mogu u potpunosti sagledati sve aspekte niti kontrolirati provedbu svojih prijedloga, pa i idealni prijedlozi ponekad završavaju nedostacima (jezičnim, idejnim, smislenim) kako u sustavu, tako u konkretnim zakonima;
- reformi nisu prethodile analize poreznih opterećenja postojećih poreznih obveznika, ni analize utjecaja reforme na buduću raspodjelu poreznih tereta.

A među već spominjanim brojnim pozitivnim odlikama hrvatske reforme može se naglasiti da je poduzeta reforma cjelokupnih javnih financija, a ne samo porezna reforma, da je uvedeno prilagođavanje inflaciji, da se ne oporezuju kamate i dividende (oko te tvrdnje se ne bi baš svi složili), te da su učinjeni ogromni zahvati u poreznoj administraciji koji će ako ne trenutno onda dugoročno sigurno poboljšati efikasnost i transparentnost hrvatskog poreznog sustava.

