



# Vladi i Saboru Republike Hrvatske

## Institut za javne financije članovima Vlade i saborskim zastupnicima

### OSNOVNE NAPOMENE

Svrha je ovoga teksta informirati novoizabrane saborske zastupnike i članove nove Vlade o stavovima Instituta za javne financije o ključnim pitanjima ekonomike javnog sektora, odnosno javnih financija. Pred Vladom i Saborom su itekako ozbiljni izazovi provođenja strukturnih reformi, nužnih za poticanje gospodarskog rasta i smanjenje fiskalnih neravnoteža. Vlada će, uz podršku Sabora, morati usuglašeno i žurno donijeti konkretne kratkoročne i dugoročne strategije, planove i programe reformi, te ustrajati na njihovoj provedbi bez obzira na očekivane otpore interesnih skupina. Pritom svi moraju biti svjesni da neće biti ni omiljeni ni popularni, no zemlju iz ekonomske krize ne može izvesti ništa osim ozbiljnih, strukturnih reformi koje će voditi povećanju učinkovitosti javnog sektora i čitavog gospodarstva, fiskalnoj konsolidaciji, povećanju konkurentnosti, zapošljavanju i ekonomskom rastu.

Država je suočena s ozbiljnim problemima. Nakon kumulativnog pada realnog BDP-a od preko 12% od kraja 2008. do kraja 2014., u 2015. se očekuje tek oko 1% rasta BDP-a. Proračunski deficit je visok (oko 5% BDP-a 2015.). Javni dug je teško održiv (oko 90% BDP-a 2015.). Stopa nezaposlenosti je visoka (oko 16% 2015.), a stopa zaposlenosti je niska (2014. bilo je zaposleno tek oko 43% stanovnika starijih od 15 godina). Posljedice globalne ekonomske krize više se ne mogu koristiti kao opravdanje, jer su hrvatski ekonomski i fiskalni pokazatelji ne samo znatno lošiji od prosjeka zemalja članica EU-a, nego je Hrvatska na začelju gotovo svih europskih ljestvica.

Dosadašnje vlade nisu promicale neophodne uvjete za fiskalnu konsolidaciju i razvoj gospodarstva – depolitizaciju, demokratizaciju, deregulaciju, decentralizaciju, liberalizaciju, transparentnost – već su postupale uglavnom suprotno. Odluke su se uglavnom donosile u uskom i zatvorenom krugu političkih istomišljenika, s parcijalnim umjesto sveobuhvatnim zahvatima i češće na prihodnoj, a ne na rashodnoj strani proračuna. Nisu se procjenjivali gospodarski i fiskalni učinci i posljedice provedbe zakona, pa se ne

*Institut za javne financije je javni znanstveni institut, usmjeren na ekonomska, pravna i institucionalna pitanja javnih financija i javnog sektora. U promicanju boljeg i jasnijeg razumijevanja ekonomike javnog sektora, odnosno javnih financija, transparentnosti javnog sektora, odgovornosti vlasti i participacije građana, Institut – pored osnovne znanstvene djelatnosti – redovito objavljuje stručne, nezavisne, popularno pisane analize, stavove i prijedloge kojima ukazuje na neophodne preduvjete za vođenje argumentiranih rasprava pri donošenju ključnih odluka.*

zna jesu li fiskalne i gospodarske mjere i državni poticaji bili učinkoviti i jesu li ostvarivali očekivane gospodarske i društveno-ekonomske rezultate. Na taj se način neučinkovito upravljalo javnim sredstvima, javnim trgovačkim društvima i uopće javnim sektorom. Posljedica je nereformirana javna uprava, zdravstveni, mirovinski, obrazovni i sustav socijalne skrbi, te visoki udio poreznih i neporeznih prihoda i javnog sektora u BDP-u.

Sve se to očitava u već spomenutim lošim makroekonomskim pokazateljima. Premda su deklarativno sve dosadašnje vlade bile za reforme, barem deklarativno prihvaćajući preporuke, sugestije i zahtjeve Europske komisije, MMF-a i Svjetske banke, reforme se jednostavno nisu provodile. *Od nove se Vlade očekuje da ne nastavi s parcijalnim, nekoordiniranim, neutemeljenim i nedovoljno planiranim zahvatima, već da – uz podršku Sabora – definira strateške prioritete države, mudro upravlja javnim financijama, provede reforme teritorijalnog i fiskalnog ustroja države, poreznog sustava, sustava javnih investicija, državnih potpora, mirovinskog, zdravstvenog, obrazovnog i sustava socijalne skrbi. Ključna je koncentracija na rashodnu, a ne samo na prihodnu stranu proračuna. Sve reforme je neophodno javnosti obrazložiti, jer se bez razumijevanja i javne podrške, ni najbolje zamišljene reforme ne mogu kvalitetno provesti.*

U tekstu koji slijedi, nude se sažete preporuke za neka od područja koja Institut smatra osobito značajnim za povećanje učinkovitosti javnog sektora i gospodarstva, fiskalnu konsolidaciju, povećanje konkurentnosti, zapošljavanja i gospodarskog rasta. O nekim drugim, također značajnim temama koje su ovdje izostavljene, ali i o svim ovdje tek ukratko naznačenima, iscrpnije se informacije mogu naći u tematskim [newsletterima](#), [aktualnim osvrtima](#) i drugim [publikacijama](#) Instituta za javne financije.

## **PROFILIRANJE RAZVOJNIH STRATEŠKIH PRIORITETA**

Republika Hrvatska je kao članica EU-a obvezna sudjelovati u provedbi razvojne europske strategije (EU 2020)<sup>1</sup>, a sudjeluje i u razvojnoj strategiji Jugoistočne Europe (SEE 2020)<sup>2</sup>. Nažalost, Hrvatska još uvijek nema jedinstvenu nacionalnu strategiju razvoja, već se u tu svrhu koristi Nacionalni program reformi, Program konvergencije te Partnerski sporazum, koji, zajedno s nekoliko gospodarski značajnih, sektorskih strategija, čine okosnicu strateškog ciklusa do 2020.

Vlada mora *izraditi nacionalnu strategiju razvoja za razdoblje do 2020.*, sinkroniziranu s EU 2020 i SEE 2020, odnosno s novim višegodišnjim financijskim okvirom EU-a i financijskim planom za korištenje EU fondova do 2020. U njoj treba iskazati ciljeve, prioritete i aktivnosti koje proizlaze iz europskih strateških procesa, posebice EU 2020, te ih objediniti s vlastitim strateškim prioritetima razvoja, detaljnije razrađenim u sektorskim strategijama. Tako definirana nacionalna strategija razvoja – ukoliko će se uistinu i dosljedno provoditi – pozitivno će utjecati na međusobnu usklađenost sektorskih strateških dokumenata i koordinaciju sektorskih politika, a uz kvalitetan sustav praćenja provedbe i na ostvarenje zadanih ciljeva.

## **FINANCIJSKO UPRAVLJANJE**

**Upravljanje javnim dugom.** Hrvatska će u razdoblju od 2016.-25. prosječno godišnje morati plaćati oko 20 mlrd. kuna glavnice i kamata javnog duga, što će, primjerice, 2016. iznositi oko 6% BDP-a. Riječ je o razini duga koja je teško održiva za hrvatsko gospodarstvo, a toga su svjesni i građani, pa čak 85% hrvatskih ispitanika u istraživanju Europske komisije ([Eurobarometer](#)) drži da se mjere za smanjenje hrvatskog proračunskog deficita i javnog duga ne mogu odlagati. Za usporavanje rasta javnog duga, odnosno njegova smanjivanja, treba:

<sup>1</sup> European Commission, 2010. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final.

<sup>2</sup> South East Europe (SEE) 2020 strategy of the Regional Cooperation Council (RCC).

- Donijeti zakon o javnom dugu i strategiju upravljanja javnim dugom. Redovito objavljivati izvještaje o stanju i kretanju duga, uz obvezne saborske rasprave o tim temama.
- Uspostaviti odnose povjerenja i kvalitetne koordinacije mjera i instrumenata za vođenje fiskalne i monetarne politike između HNB-a i Vlade, odnosno Ministarstva financija, posebice kod plasmana državnih obveznica, razvoja tržišta javnog duga, te svih operacija i transakcija koje uključuju zaduživanje države i likvidnost financijskog sustava.
- Osnažiti odjel Ministarstva financija za upravljanje javnim dugom.

**Upravljanje državnom financijskom imovinom.** Hrvatska raspolaže značajnom financijskom imovinom (posebice dionicama i udjelima države u trgovačkim društvima), no od te imovine ostvaruje vrlo niske prihode i primitke od njene privatizacije, a i oni često budu anulirani dokapitalizacijama i sanacijama. U razdoblju od 2002-15. ukupni primitci od privatizacije iznosili su 15,6 mlrd kuna, a izdatci za dokapitalizacije i sanacije 8,3 mlrd. kuna. U razdoblju od 2009.-14. godišnji su izdatci za dokapitalizacije i sanacije bili čak i veći od primitaka od – ionako rijetkih i sporadičnih – privatizacija. Stoga je neophodno:

- Za dio javne infrastrukture koristiti koncesije i modele inicijalne javne ponude za prodaju trgovačkih društava (potencijalnim investitorima omogućiti brzo preuzimanje, te time smanjiti ovisnost o državnim potporama).
- Definirati konkretna strateška trgovačka društva i njihovu javnu misiju koja se treba uklapati u dugoročnu strategiju razvoja.
- Utvrditi koje su djelatnosti od javnog interesa, a koje su tržišne, kako bi se smanjila potreba državnog podupiranja trgovačkih društava koja se mogu prepustiti tržištu.
- Evidentirati, utvrditi stvarnu vrijednost i upravljati financijskom imovinom u vlasništvu države i lokalnih jedinica.
- Ubrzati privatizaciju dijela trgovačkih društava u kojima država i lokalne jedinice imaju udjele, pri čemu osnovni motiv mora biti povećanje produktivnosti i smanjenje pritiska na proračun do kojih dovode potpore, dokapitalizacije i sanacije.

## **FISKALNA DECENTRALIZACIJA I ODNOSI SREDIŠNJE DRŽAVE, ŽUPANIJA, GRADOVA I OPĆINA**

Hrvatska nema razrađen koncept decentralizacije i strategiju regionalnog razvoja, kvalitetnu koordinaciju regionalnih politika, ni procjene gospodarskih i fiskalnih učinaka provedbe relevantnih zakona. Neophodan je *politički konsenzus za utvrđivanje broja i optimalne veličine županija, gradova i općina*, čija je svrha pružanje javnih dobara i usluga i primjerene kvalitete života stanovništva, te *provedba temeljite reforme teritorijalnog i fiskalnog ustroja države*. Nova vlast, stoga, mora poduzeti sljedeće:

- Osigurati javno dostupne kvalitetne i sveobuhvatne podatke za istraživanja i analize, neophodne za kvalitetno odlučivanje (npr. bilance županija, gradova i općina, baze podataka o dijeljenju poreza između države, županija, gradova i općina).
- Utvrditi jasnu podjelu funkcija i minimalne financijske standarde, određivanjem obveznih funkcija županija, gradova i općina temeljem utvrđenih minimalnih standarda i funkcija koje mogu preuzeti ako imaju dovoljno sredstava.
- Organizirati financiranje županija, gradova i općina prvenstveno porezima, uz izravne pomoći iz državnog proračuna za decentralizirane usluge utemeljene na troškovima po korisniku usluge, bez dijeljenja poreza u svrhe koje nisu primarno fiskalne.
- Ublažiti fiskalne nejednakosti, ali uz jasno utvrđene kriterije temeljene na izračunu gospodarskih i fiskalnih kapaciteta.

- *Uspostaviti suradnju i koordinaciju ministarstava, Državnog zavoda za statistiku i predstavnika županija, gradova i općina u redovitim godišnjim analizama i objavama gospodarskog i fiskalnog položaja županija i pripadajućih im gradova i općina.*
- *Pružiti uvid u prostornu dimenziju proračuna opće države s redovitim, godišnjim analizama i objavama neto korisnika i neto uplatitelja u proračun opće države, te učinaka državnih politika na fiskalni i gospodarski položaj županija, gradova i općina.*
- *Omogućiti uvid u sve transakcije unutar javnog sektora, njihovo redovito praćenje i izvještavanje, uključivši sve subjekte javnog sektora (javna trgovačka društva, komunalna društva, lokalne uprave za ceste i sl.) u djelomičnom ili potpunom vlasništvu države, županija, gradova i općina.*
- *Uspostaviti javno dostupnu bazu s detaljnim podacima o poslovanju svih trgovačkih društava u djelomičnom ili potpunom vlasništvu županija, gradova i općina.*
- *Osigurati prijenos vlasništva i upravljanja imovinom na županije, gradove i općine kako bi se iskoristili potencijali, primjerice poljoprivrednog ili zemljišta koje se može koristiti za razvoj turizma.*
- *Ustanoviti koordinaciju udruga županija, gradova i općina koje će na temelju kvalitetnih baza podataka (o imovini, financijama, proračunima, lokalnim poreznim i neporeznim prihodima) biti uključene u procese decentralizacije.*

## **SVEOBUHVAJNI PRISTUP POREZNOJ SUSTAVU**

**Cjelovita porezna reforma umjesto parcijalnih promjena u pojedinim dijelovima poreznog sustava.** Premda je sredinom 1990-ih provedena vrlo kvalitetna porezna reforma, porezni je sustav pod utjecajem interesnih skupina i potrebe države da financira stalno rastuće rashode, u međuvremenu doživio veliki broj promjena i postao suviše složen i neefikasan, uz široko rasprostranjenu praksu neplaćanja poreza. Neophodno je:

- *Provesti analizu cjelokupnog poreznog sustava i definirati njegove slabosti, pritom se vodeći ekonomskom teorijom i njenim saznanjima o učincima poreza na raspodjelu dohotka te na ponudu i potražnju rada, štednje i kapitala.*
- *U analizi uzeti u obzir ekonomske, socijalne i demografske uvjete, jer svaka promjena dovodi nekoga u bolji, a nekoga u lošiji položaj – različite vrste i oblici oporezivanja različito djeluju na ljude različite dobi, visine i strukture dohotka i imovine, s djecom i bez djece, zaposlene i nezaposlene, radno aktivne i umirovljenike.*
- *Obrazložiti javnosti sveobuhvatne i usklađene planove i prijedloge promjena u svim dijelovima poreznog sustava, koji će osigurati kompromis u raspodjeli poreznog tereta i minimizirati negativne učinke poreza. Kad se prihvate, osigurati provedbu i stalno praćenje provedbe reforme.*

**Promjene u strukturi poreznih prihoda.** Već spomenuti kumulativni pad realnog BDP-a od kraja 2008. i konstantno niska stopa zaposlenosti najvažniji su pokazatelji lošeg stanja hrvatskog gospodarstva. Također, niski robni izvoz (oko 24% BDP-a 2014.) i niska pokrivenost robnog uvoza izvozom (oko 60% 2014.), jasno upućuju na nedovoljnu izvoznu konkurentnost gospodarstva. Stoga u okviru temeljite i dobro promišljene reforme sveukupnog poreznog sustava – bez parcijalnih zahvata u sustav – strukturu poreznih prihoda treba usmjeravati na povećanje konkurentnosti:

- *Smanjivanjem poreza na dohodak i doprinosa sniziti troškove rada kako bi se potakla potražnja za radom, porast zaposlenosti, cjenovna konkurentnost izvoznika i posljedično rast gospodarstva. Pritom je poželjnije smanjivati doprinose poslodavaca, nego porez na dohodak i doprinose posloprimaca, jer se time ostvaruju izravniji učinci na troškove rada i potražnju za radom.*

- *Izostale prihode zbog smanjenja doprinosa kompenzirati prije svega smanjenjem rashodne strane proračuna, te uvođenjem novih poreza ili povećanjem već postojećih poreza koje se smatra manje štetnim za gospodarski rast (primjerice, poreza na nekretnine, na nasljedstvo i darove, na potrošnju i ekoloških poreza). Naravno, valja naglasiti da su mogućnosti povećanja poreznih prihoda ograničene, jer su porezi na potrošnju i ekološki porezi već relativno visoki, a od poreza na nekretnine se – uz istovremeno ukidanje komunalnih naknada – ne može očekivati neko znatnije povećanje prihoda.*
- *Porez na nekretnine se ne može uvesti bez temeljitih priprema i stvaranja preduvjeta, pri čemu treba unaprijed definirati koje će se vrste nekretnina oporezivati, po kojem kriteriju (korisnosti ili mogućnosti plaćanja), hoće li osnovice i stope utvrđivati država ili lokalne jedinice, koliko se prihoda očekuje i kome će pripadati, ali i voditi računa o troškovima ubiranja. Porez svakako treba biti progresivan, tako da obveznici s većom ekonomskom snagom snose i veći relativni porezni teret. U slučaju istovremenog ukidanja komunalnih naknada (koje su namjenski prihod lokalnih jedinica), valja unaprijed osigurati da se uvođenjem poreza (koji je nenamjenski prihod) ne ugrozi financiranje lokalnih komunalnih djelatnosti.*

**Porez na dodanu vrijednost i trošarine.** PDV je najznačajniji porezni prihod (u razdoblju od 2011.-14. oko 63% ukupnih poreznih prihoda državnog proračuna), pa i najmanje promjene u tom sustavu mogu značajno utjecati na razinu poreznih prihoda države. Prostora za povećanje prihoda ima kod trošarina, jer je minimalna trošarina na cigarete u Hrvatskoj jedna od najnižih u EU-u, a povećanjem trošarina na duhanske proizvode prihodi kontinuirano rastu (primjerice s 3,3 mlrd. kuna u 2010. na 3,9 mlrd. u 2014.). Kako bi se smanjio proračunski deficit, savjetuje se:

- *Sve dok postoji proračunski deficit, ne smanjivati opću stopu PDV-a, jer PDV čini više od polovice ukupnih poreznih prihoda opće države. Premda visina stope nije jedini čimbenik koji utječe na porezne prihode, povećanjem opće stope s 23 na 25%, prihodi od PDV-a su 2012. bili povećani za čak 3,3 mlrd. kuna. Tek s provedbom reformi u drugim područjima može doći do povećanja zaposlenosti, učinkovitosti gospodarstva i rasta BDP-a, s čime bi se uz smanjenje udjela državne potrošnje u BDP-u kroz određeno vrijeme stvorili uvjeti za smanjenje opće stope PDV-a.*
- *Preispitati opravdanost postojanja sadašnjih sniženih stopa PDV-a i ne proširivati broj proizvoda i usluga na koje bi se primijenila snižena stopa PDV-a, jer se time smanjuju prihodi, otežava se preciznost definiranja oporezivih proizvoda, veće su mogućnosti porezne evazije, uz povećanje administrativnih troškova oporezivanja. Ukratko, sustav bi postao još složeniji, skuplji i neefikasniji. Premda na prihode utječe veliki broj čimbenika, uvođenje novih sniženih stopa 2013. dovelo je do smanjenja prihoda od PDV-a u iznosu od 1,65 mlrd. kuna.*
- *Ispitati mogućnosti povećanja trošarine na duhanske proizvode, za što – osim fiskalnih – postoje i zdravstveni razlozi, no postoji, naravno, i opasnost od porasta porezne evazije, zbog čega su neophodne detaljne prethodne analize učinaka.*

**Nenaplaćeni porezi.** Prema podacima **Porezne uprave**<sup>3</sup>, u kolovozu 2015. nije naplaćeno 21 mlrd. kuna – poreza 8,8 mlrd. (samo PDV-a 5 mlrd.), te doprinosa 12 mlrd. kuna. **Državni ured za reviziju**<sup>4</sup> je za 2014. utvrdio nenaplativost preko 90% PDV-a i poreza na dobit, te oko 70% doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Porezna uprava mora utvrditi i objaviti visinu spornih i zastarjelih nenaplaćenih poreza i doprinosa, otpisati ih, te se usmjeriti na naplatu mogućih dugovanja, uz poduzimanje mjera za sprječavanje nastanka novih dugova.

**Neprijavljeni rad** je itekako prisutan u Hrvatskoj, a za njegovo učinkovitije suzbijanje nužno je *usmjeriti se na uzroke, umjesto na posljedice*. Treba:

<sup>3</sup> Porezna uprava, 2015. Popis dospjelih i neplaćenih dugova.

<sup>4</sup> Državni ured za reviziju, 2015. Izvješće o obavljenoj reviziji – Porezna uprava.

- *Povećati povjerenje građana u institucije*, prije svega pojačanim suzbijanjem korupcije, povećanjem proračunske transparentnosti, značajnijim uključivanjem javnosti u proračunske procese i povećanjem kvalitete javnih usluga.
- *Uklanjati institucionalne slabosti* jačanjem neovisnosti i učinkovitosti inspekcijskih i sudskih tijela. Time bi se omogućilo pravedno i dosljedno provođenje postojećih mjera i uspostavilo temelje za učinkovito provođenje budućih mjera u suzbijanju neprijavljenog rada.
- *Podizati svijest građana* o negativnim stranama neprijavljenog rada i nedostatku pravne zaštite kod kupnje proizvoda i usluga 'na crno', te javno stigmatizirati utaju poreza, povećavati poreznu pismenost građana i općenito educirati građane o značaju poreza za gospodarstvo i društvo u cjelini.
- *Uklanjati ekonomske i administrativne uzroke neprijavljenog rada* povećanjem isplativosti rada, uvođenjem novih oblika rada, smanjenjem rigidnosti radnog zakonodavstva i prilagođavanjem obrazovnog sustava potrebama tržišta rada.

**Porezni izdatci** (porezna izuzeća, olakšice, odbitci, oslobođenja i umanjenja osnovice ili obveze plaćanja) su brojni i predstavljaju izgubljene prihode proračuna zbog povlaštenog statusa pojedinih poreznih obveznika i gospodarskih djelatnosti. Njima država pokušava postići različite gospodarske i socijalne učinke, no oni istovremeno narušavaju osnovna porezna načela (jednakost, pravednost, izdašnost, učinkovitost, stabilnost i efikasnost). Porezni izdatci nisu podložni istom sustavu kontrole kao i drugi javni rashodi, pa se najčešće uvode bez analize troškova i koristi. U proračunskim dokumentima do sada nije bilo službenih informacija o poreznim izdancima i njihovim učincima, premda se u jednoj **prezentaciji Ministarstva financija**<sup>5</sup> spominje iznos od 4,1% BDP-a za 2014. Stoga je neophodno *izraditi i redovito ažurirati registar poreznih izdataka te kontinuirano analizirati i revidirati njihovu učinkovitost, a izvješća o poreznim izdancima uvrstiti u proračunske dokumente i podvrgnuti ih redovitoj reviziji* Državnog ureda za reviziju.

**Neporezni nameti** predstavljaju veliki teret za gospodarstvo i građane. Njima je 2014. prikupljeno 8,4 mlrd. kuna (gotovo dvije trećine su snosili poduzetnici, a jednu građani), što je više od ukupno prikupljenih prihoda od poreza na dobit (5,7 mlrd. kuna) i ne znatno manje od poreza na dohodak (10,5 mlrd. kuna). Kako bi se utvrdila opravdanost i učinkovitost tih nameta, nužno je *upotpuniti i redovito ažurirati registar neporeznih prihoda*, te usporednom provedbom reforme javne uprave, pravosuđa i regionalne/lokalne uprave, restrukturiranjem javnih trgovačkih društava i prodajom dionica i udjela u trgovačkim društvima koja za državu nisu od strateškog interesa *racionalizirati broj i visinu neporeznih nameta*.

## JAVNE INVESTICIJE

Javne investicije su 2014. iznosile oko 20 mlrd. kuna ili oko 6% BDP-a. Nažalost, ne postoji program javnih kapitalnih ulaganja s jasno utvrđenim ciljevima, prioritetima i izvorima financiranja, niti misijama javnih trgovačkih društava i pokazateljima uspješnosti. Vlada stoga mora:

- *Privediti pregled dosadašnjih javnih investicija* koji će prema izvorima financiranja obuhvatiti sve kapitalne projekte financirane iz državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova, javnih trgovačkih društava, društava u vlasništvu regionalnih/lokalnih jedinica i ostalih ustanova u vlasništvu države.
- *Osnažiti odjel kapitalnih investicija Ministarstva financija* koji bi morao evaluirati i odobravati sve projekte koji se financiraju unutar javnog sektora.

<sup>5</sup> Jakir-Bajo, I., 2015. Croatia spending review.

- *Odobravati i financirati dugoročne kapitalne investicijske projekte koji će se uklapati u razvojne strateške prioritete države i biti usklađeni s već spomenutom strategijom EU 2020.*

## **DRŽAVNE POTPORE**

Državne potpore (financijska pomoć koju država dodjeljuje trgovačkim društvima u obliku subvencija, poreznih poticaja, oprosta poreznog duga, jamstava i sl.), instrument su industrijske politike kojima se određena trgovačka društva ili sektori gospodarstva dovode u povlašteni položaj. U Hrvatskoj su potpore industriji i uslugama (bez potpora poljoprivredi) 2013. bile triput veće od prosjeka EU-a (1,2 naprama 0,4% BDP-a), udio sektorskih potpora – koje u najvećoj mjeri narušavaju tržišno natjecanje – znatno je veći nego u EU-u (63 naprama 10%), dok je udio horizontalnih potpora, koje se smatraju kvalitetnijima, znatno niži nego u EU-u (37 naprama 90%). Stoga je neophodno:

- *Smanjivati ukupne državne potpore* te ih umjesto u pojedine sektore usmjeravati u horizontalne ciljeve (za istraživanje i razvoj, zaštitu okoliša, usavršavanje, zapošljavanje i sl.).
- *Preformulirati industrijsku politiku*, odnosno restrukturirati javna trgovačka društva (posebice Hrvatske željeznice), nastaviti privatizaciju i restrukturiranje brodogradilišta, smanjiti opetovano podupiranje sanacije i restrukturiranja nečega što ne može opstati na tržištu.
- *Uspostaviti sustav praćenja učinkovitosti državnih potpora.*
- *Aktivirati i objavljivati registar državnih potpora* kako bi svi (davatelji i primatelji potpora, ostala javna tijela i šira javnost) mogli vidjeti u kojoj mjeri pojedina trgovačka društva koriste državne potpore iz više izvora i na koja se trgovačka društva troši koliko sredstava poreznih obveznika.

## **MIROVINSKI SUSTAV**

Hrvatski mirovinski sustav pridonosi ranom izlasku s tržišta rada i obiluje nejednakostima, a očekivani dugoročni udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći je među najnižima u EU-u, što povećava rizik od siromaštva u starosti. Premda je teško uskladiti fiskalnu održivost mirovinskog sustava i primjerenost mirovina u uvjetima rastućeg javnog duga i niskog gospodarskog rasta, moguće je poduzimati određene mjere za unaprjeđenje mirovinskog sustava:

- *Smanjivati teret mirovinskog sustava za državni proračun* dodatnim destimuliranjem odlazaka u prijevremenu starosnu mirovinu, smanjivanjem mirovina ostvarenih prema posebnim propisima i njihovim usklađivanjem s mirovinama ostvarenim po općem propisu, reformiranjem prava "opasnih i teških" profesija, vezanjem najniže mirovine uz imovinski i dohodovni status, analizom uplaćenih doprinosa i ostvarene mirovine osoba koje obavljaju samostalne djelatnosti, ubrzanjem izjednačavanja dobne granice umirovljenja muškaraca i žena, te poboljšavanjem mogućnosti zapošljavanja starijih radnika cjeloživotnim obrazovanjem i fleksibilnijim radnim sporazumima.
- *Voditi računa o ulozi mirovinskog sustava u preraspodjeli dohotka* analizom redistributivnog karaktera prvog mirovinskog stupa, razmatranjem mogućnosti uvođenja dodatka na mirovinu i za osiguranike u sustavu individualne kapitalizirane štednje, prikupljanjem i analizom podataka o svim naknadama korisnika mirovina na lokalnim razinama kako bi se ujednačile naknade u cijeloj zemlji.
- *Ne zanemarivati značaj drugog i trećeg mirovinskog stupa*, prije svega uspostavom sustava mjerenja uspješnosti upravljanja sredstvima drugog stupa, ispitivanjem učinkovitosti državnog poticanja trećeg stupa i promicanjem financijske pismenosti građana kako bi bili što svjesniji individualne odgovornosti za primanja u starosti.

## **TRANSPARENTNOST I PARTICIPACIJA GRAĐANA U FISKALNOJ POLITICI I PRORAČUNSKIM PROCESIMA**

Fiskalnom politikom i proračunima se utječe na živote građana, pa oni moraju biti transparentni kako bi ih se moglo analizirati i o njima argumentirano raspravljati. Jedino se tako ciljevi društva mogu ostvarivati u skladu sa željama građana i mogućnostima države, županija, gradova i općina. Transparentnost i participacija omogućuju donošenje boljih političkih i ekonomskih odluka, učinkovitije pružanje javnih dobara i usluga, te smanjenje mogućnosti korupcije. Stoga je neophodno:

- *Kontinuirano povećavati transparentnost fiskalne politike i državnog proračuna te mogućnosti participacije građana* informiranjem o fiskalnoj politici, osnovama proračuna i proračunskim procesima. Redovito treba objavljivati ključne proračunske dokumente u skladu sa zakonom zadanim kalendarom i najboljim praksama koje preporučuju relevantne institucije (primjerice MMF, Svjetska banka, OECD) kao i vodič za građane uz svaki ključni proračunski dokument.
- *Kontinuirano povećavati transparentnost proračuna županija, gradova i općina te mogućnosti participacije građana* propisivanjem obveze da u unaprijed definiranim rokovima pravovremeno objavljuju sve ključne proračunske dokumente uz sankcioniranje onih koje se tih obveza ne pridržavaju. Valja poticati kompetitivnosti županija, gradova i općina u proračunskoj transparentnosti i participaciji, uz bolju suradnju Vlade, odnosno Ministarstva financija i udruga županija, gradova i općina.
- *Unaprijediti ulogu Sabora* osnivanjem specijaliziranog, vrlo stručnog i kvalitetnog saborskog ureda za analizu proračuna i fiskalne politike koji bi trebao biti podrška zastupnicima, ali i građanima, te davanjem prava glasa vanjskim članovima saborskih odbora.

## **ODABRANI RADOVI INSTITUTA ZA JAVNE FINACIJE KOJI SE PODROBNIJE BAVE PRETHODNIM TEMAMA**

### **STRATEGIJA**

Profiliranje hrvatskih razvojnih strateških prioriteta

### **UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM**

Plan poboljšanja financijskog upravljanja za novu Vladu

Upravljanje financijama javnog sektora

Sve je isto k'o i lani – Nemamo Strategiju upravljanja javnim dugom

Promjene metodološkog obuhvata javnog duga i deficita

Gospodo, gdje je strategija zaduživanja i upravljanja javnim dugom?

Dug i fiskalni rizici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Troškovi oporezivanja i prinosi na hrvatske državne obveznice

Fiskalne reforme i konsolidacije u proceduri prekomjernog proračunskog deficita

### **UPRAVLJANJE DRŽAVNOM FINACIJSKOM IMOVINOM**

Gdje je zapelo s Imunološkim zavodom?

Revizija učinkovitosti trgovačkih društava u vlasništvu lokalnih jedinica

Konačno imamo Plan upravljanja državnom imovinom

Državna jamstva i financijske obveze javnih trgovačkih društava iz cestovnog prometa

Institucionalna infrastruktura upravljanja državnom imovinom



## **FISKALNA DECENTRALIZACIJA I ODNOSI SREDIŠNJE DRŽAVE, ŽUPANIJA, GRADOVA I OPĆINA**

Neto fiskalni položaj županija od 2011. do 2013.  
Učinci decentralizacije u RH na ekonomski i fiskalni položaj Istarske županije  
Ostvarenje proračuna općina, gradova i županija u 2014.  
Otvorenost proračuna županija, gradova i općina: studeni 2014. – ožujak 2015.  
Petnaeste izmjene Zakona o financiranju lokalnih jedinica  
Restrukturiranje javnih društava je ključ uspjeha reformi javnog sektora u Hrvatskoj  
Neprofitno, privatno ili javno?  
Paket izmjena zakona za kvalitetniju regionalnu politiku Hrvatske  
Neučinkovitost naplate prihoda lokalnih jedinica

## **POREZNI SUSTAV**

Promjene u Zakonu o porezu na dohodak: utjecaj na prosječnu poreznu stopu  
Potpore za kućanstva s djecom  
Nova uredba o visini trošarine na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin za pogon  
Struktura trošarina na cigarete u Hrvatskoj  
Porezne reforme u zemljama članicama Europske unije  
Zaposlenost i obilježja zaposlenosti tijekom aktualne krize u Hrvatskoj  
Je li Hrvatska dosegla porezni maksimum?  
Prijedlog poreza na nekretnine – neka otvorena pitanja  
Deset razloga u korist jedinstvene stope poreza na dodanu vrijednost  
Struktura trošarina na cigarete u Hrvatskoj  
Sustav trošarina u Hrvatskoj bliži europskom sustavu  
Promjene u sustavu poreza na dodanu vrijednost  
Naplaćeni i nenaplaćeni porezi u Hrvatskoj i Europskoj uniji  
Skrivena javna potrošnja: Sadašnjost i budućnost poreznih izdataka

## **NEPOREZNI NAMETI**

Novi neporezni namet zove se solidarna naknada  
Financijsko izvješće Hrvatske turističke zajednice bez financijskog izvješća  
Jesu li ekonomski opravdane razlike u cijeni vode?

## **JAVNE INVESTICIJE**

Planovi kapitalnih investicija i dug lokalnih jedinica

## **DRŽAVNE POTPORE**

Tko dobiva državne potpore u Hrvatskoj?  
Osam nalaza o državnim potporama u Hrvatskoj 2010.  
Državna jamstva i financijske obveze javnih trgovačkih društava iz cestovnog prometa  
Dug i fiskalni rizici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave  
Vrijeme je za restrukturiranje Zagrebačkog holdinga  
Što će biti s hrvatskim državnim potporama nakon pristupanja Europskoj uniji?  
EU12: Državne potpore prije i nakon pristupanja Europskoj uniji  
Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj

## **MIROVINSKI SUSTAV**

Mišljenje Europske komisije o hrvatskom mirovinskom sustavu

Svrha štednje i zaduživanja građana

Troškovi upravljanja institucija I. i II. mirovinskog stupa

Zašto Hrvatska ima mnogo korisnika invalidskih mirovina?

Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima

## **TRANSPARENTNOST I PARTICIPACIJA GRAĐANA U FISKALNOJ POLITICI I PRORAČUNSKIM PROCESIMA**

Transparentnost proračuna županija, gradova i općina

Ostvarenje proračuna općina, gradova i županija u 2014.

Otvorenost proračuna općina, gradova i županija: studeni 2014. – ožujak 2015.

Sudjelovanje građana u fiskalnoj politici i proračunskim procesima

MMF: Kodeks fiskalne transparentnosti

Otvorenost državnog proračuna – pogoršanje kvalitete i opsežnosti informacija o državnim prihodima i rashodima

Novi Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a: I građani bi trebali odlučivati o proračunu

Public participation in fiscal policy and budget processes in Croatia