

Javne financije u Hrvatskoj

treće, promijenjeno izdanje

Javne financije u Hrvatskoj

treće, promijenjeno izdanje

Urednica
Katarina Ott

Institut za javne financije, 2007.

Izdavač

Institut za javne financije, Zagreb, Katančičeva 5
<http://www.ijf.hr>

Za izdavača

Katarina Ott

Glavna urednica

Katarina Ott

Lektorica

Zlata Babić

Vanjska oprema knjige

Zlatko Guzmić

Autor ilustracije na naslovnoj stranici

Darko Jakić

Naklada

500 primjeraka

Priprema i tisak

Gipa d.o.o., Zagreb, Magazinska 11

ISBN 978-953-6047-91-8

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 646705

Sadržaj

Predgovor (<i>Katarina Ott</i>)	vii
Porezni sustav.....	1
Porez na dohodak (<i>Marina Kesner-Škreb</i>).....	1
Porez na dobit (<i>Marina Kesner-Škreb</i>)	13
Porezni izdaci u sustavu oporezivanja dohotka i dobiti (<i>Vjekoslav Bratić</i>).....	21
Oporezivanje potrošnje, nasljedstva i darova (<i>Danijela Kuliš</i>)	25
Porez na dodanu vrijednost	25
Porez na potrošnju	35
Posebni porezi	37
Porez na promet nekretnina	45
Porez na nasljedstva i darove.....	49
Fiskalna decentralizacija (<i>Anto Bajo</i>)	53
Javni dug (<i>Sandra Švaljek</i>).....	75
Sustavi socijalnog osiguranja i skrbi (<i>Predrag Bejaković</i>).....	91
Mirovinski sustav.....	101
Zdravstveni sustav	111
Zaposlenost i nezaposlenost	121
Siromaštvo i program izdataka za siromašne	133
Prilozi.....	141
Informacije o javnim financijama (<i>Martina Fabris</i>).....	141
Porezi u Hrvatskoj (<i>Danijela Kuliš</i>)	147
Pojmovnik (<i>Marina Kesner-Škreb</i>)	153
Kratice	161
Literatura	163

Predgovor

Institut za javne financije je 1999. godine izdao hrvatski prijevod knjige Harveyja S. Rosena *Javne financije*. Riječ je o čitanci javnih financija koja svojom razumljivošću i bogatim aparatom služi ne samo studentima, već i svim ostalim čitateljima koje u širem ili užem smislu zanima ekonomika javnog sektora.

Usporedno s tom knjigom Institut za javne financije objavio je 2000. godine prvo, 2001. godine drugo, a knjiga koju držite u rukama treće je, promijenjeno izdanje knjige *Javne financije u Hrvatskoj*.

Čitateljima želimo omogućiti da uz pomoć knjige H. S. Rosena *Javne financije* ovladaju teorijom javnih financija i praksom SAD-a, a da uz pomoć našeg izdanja *Javne financije u Hrvatskoj* upoznaju praksu i probleme u Hrvatskoj.

Zahvaljujem autorima svih triju izdanja ove knjige, koji trajno ulažu izniman trud u praćenje, nažalost brojnih i čestih promjena u sustavu hrvatskih javnih financija.

Unaprijed zahvaljujem čitateljima na svim korisnim savjetima i sugestijama za eventualna iduća izdanja ove knjige.

U Zagrebu, rujan 2007.

Katarina Ott
urednica

Uvod

U Hrvatskoj se od *1. siječnja 1994.* godine primjenjivao Zakon o porezu na dohodak kojim se oporezivao dohodak pojedinaca. Za razliku od staroga cedularnog sustava koji je postojao prije 1994. godine, kojim se posebno oporezivala svaka vrsta dohotka, novouvedenim globalnim oporezivanjem dohotka nakon 1994. godine zbraja ju se svi dohoci fizičkih osoba te se oporezuju na jedinstveni način. Osim globalnog oporezivanja dohotka, drugo temeljno obilježje tog poreza bilo je potrošno načelo, prema kojem se oporezuje samo dohodak koji se troši, a ne onaj koji se štedi i/ili investira. Tako se nije oporezivao dohodak od kapitala kao što su dividende, kamate i kapitalni dobici, te prinos od vlastitog kapitala obrtnika, što se provodilo primjenom zaštitne kamate.¹

Takav zakonski okvir vrijedio je sve do početka *2001. godine*, kada stupa na snagu posve izmijenjen sustav oporezivanja dohotka. Tim se sustavom odbacuje potrošno načelo i globalno oporezivanje dohotka, što znači da se ukida zaštitna kamata i uvodi oporezivanje različitih vrsta dohotka od kapitala, a svaki se oblik dohotka oporezuje na poseban način. Osim toga, umjesto dvije (25 i 35%), uvode se tri stope poreza na dohodak (15, 25 i 35%), a naknadno i četvrta (45%), te niz poreznih poticaja i olakšica. Tako je od 2001. godine na snazi novi zakonski okvir oporezivanja dohotka pojedinca.

Od *1. siječnja 2005.* godine primjenjuje se novi, cjeloviti tekst Zakona o porezu na dohodak (NN 177/04). Bit Zakona nije znatnije mijenjana u odnosu prema rješenju iz 2001. godine, već je cilj bio donijeti jednostavniji, pregledniji i razumljiviji propis. U nastavku ovog poglavlja detaljnije se razrađuje trenutačno važeći sustav oporezivanja dohotka.

Obveznik poreza na dohodak

Obveznik poreza na dohodak je *fizička osoba* koja ostvaruje dohodak. Dakle, porezni je obveznik pojedinac, a ne poduzeće. To je pojedinac koji prima plaću, mirovinu ili autorski honorar, ostvaruje dohodak prodajom npr. kuće ili stana, posjeduje obrt koji mu donosi dohodak i sl. Poreznim obveznikom smatraju se rezidenti i nerezidenti. Rezident je fizička osoba koja u Hrvatskoj ima prebivalište

* Vidjeti i Rosen (1999), poglavlje 16.

¹ Vidjeti poglavlje o *Porezu na dobit*.

ili uobičajeno boravište. Nerezident je fizička osoba koja u Hrvatskoj nema ni prebivališta ni uobičajenog boravišta, ali u Hrvatskoj ostvaruje dohodak.

Koji se dohodak oporezuje?

Porezna osnovica za rezidenta je iznos dohotka iz svih izvora, ostvaren u tuzemstvu i inozemstvu (načelo svjetskog dohotka), a za nerezidenta je to dohodak iz svih izvora ostvaren u tuzemstvu (načelo tuzemnog dohotka). Dohodak rezidenta, kao i nerezidenta, umanjuje se za iznos osobnog odbitka.

Oporezuje se dohodak iz *šest izvora dohotka* i to od: nesamostalnog rada, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala, osiguranja, te drugi dohodak.

Dohodak od nesamostalnog rada

Nesamostalan rad je svaki rad u kojemu zaposlenik radi prema uputama svojeg poslodavca. Zaposlenik ne snosi nikakav poslovni rizik, a u posao ulaže samo svoj rad, dok poslodavac određuje uvjete rada kao što su mjesto, vrsta i vrijeme rada. Zato su obveznici poreza na dohodak iz tog izvora zaposlenici i umirovljenici (tj. nekadašnji zaposlenici).

Dohodak od nesamostalnog rada razlika je između svih oblika primitaka i izdataka nastalih tijekom poreznog razdoblja.

Primitke od nesamostalnog rada, među ostalima, čine:

- plaće,
- mirovine,
- potpore i nagrade iznad propisanih iznosa,
- premije osiguranja koje plaćaju poslodavci za svoje zaposlene,
- poduzetnička plaća,
- primanja koja poslodavac daje zaposleniku u stvarima, a ne u novcu, npr. davanja zgrada ili automobila na korištenje, plaćanje najamnine za stanovanje, odobravanje povoljnih kamata na kredite i sl.

Izdatke za koje se smanjuje porezna osnovica dohotka od nesamostalnog rada čine:

- uplaćeni doprinosi za obvezna osiguranja iz plaće,
- premije po osnovi životnog osiguranja, dopunskoga i privatnoga zdravstvenog i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja do visine 1.000 kuna mjesečno.²

Dohodak dobiven kao razlika između primitka i izdataka umanjuje se za osobne odbitke (o njima v. dalje u tekstu), te se na tako dobivenu osnovicu primjenjuju četiri porezne stope: 15, 25, 35 i 45%, te prirez porezu na dohodak, da bi se dobio iznos mjesečnog preduj-

² Ti se izdaci priznaju za svakoga poreznog obveznika, ali najviše do iznosa 12.000 kuna godišnje. U tu svotu ulaze i izdaci za zdravstvene usluge, kupnju, gradnju, održavanje ili najam stana.

ma poreza. Tako utvrđeni predjuam za zaposlenika na račun Porezne uprave uplaćuje poslodavac, odnosno isplatitelj mirovine za umirovljenika. Ako je porezni obveznik tijekom godine primao samo plaću ili mirovinu, ne treba podnositi godišnju poreznu prijavu jer se porez koji je isplatitelj za njega uplaćivao smatra konačno uplaćenim porezom.

Prirez porezu na dohodak

Prirez je dodatni porez, plaća se povrh poreza na dohodak, a služi za financiranje jedinica lokalne samouprave. Njegova je osnovica porez na dohodak, a na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave³, visinu prireza određuje lokalna vlast. Općine i gradovi mogu uvesti prirez porezu na dohodak, i to:

- općina po stopi do 10%,
- grad s manje od 30.000 stanovnika po stopi do 12%,
- grad s više od 30.000 stanovnika po stopi do 15%,
- Grad Zagreb po stopi do 30%.

Prirez porezu na dohodak prihod je jedinice lokalne samouprave u kojoj porezni obveznik ima svoje prebivalište ili uobičajeno boravište.

Dohodak od samostalne djelatnosti

Samostalnom se djelatnošću smatraju sve djelatnosti koje osobe obavljaju *samostalno*, tj. za svoj račun i na vlastitu odgovornost, a s ciljem trajnog stjecanja dohotka.

Dohodak od samostalne djelatnosti čine dohoci od obrta, slobodnih zanimanja te poljoprivrede i šumarstva.

Obrt podrazumijeva različite proizvođačke, trgovačke, uslužne i slične djelatnosti određene Zakonom o obrtu. Obrtničkom se djelatnošću smatra i prodaja više od tri nekretnine ili imovinska prava iste vrste u razdoblju od pet godina.

Slobodna zanimanja obavljaju, na primjer, liječnici, veterinari, novinari, književnici, umjetnici, izumitelji, prevoditelji, znanstvenici, književnici, predavači i sl. kojima je to osnovna djelatnost.

Porez na dohodak od *poljoprivrede i šumarstva* plaća se ako je osoba koja se bavi tim djelatnostima obveznik PDV-a.

Općenito, dohodak od samostalne djelatnosti jednak je razlici između *poslovnih primitaka i izdataka vezanih* za obavljanje posla. Poslovni su primitci novac, stvari, materijalna prava, usluge i sl. ostvareni po tržišnoj vrijednosti tijekom poreznog razdoblja. Poslovni su izdaci pak svi odljevi koji nastanu radi ostvarenja primitaka. To su izdaci za materijal, robu, energiju, plaće osoblja (s porezima i doprinosima), amortizacija dugotrajne imovine i sl.

³ NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06.

Porezni obveznici moraju voditi *poslovne knjige*: knjigu primitaka i izdataka, popis dugotrajne imovine, knjigu prometa i evidenciju o tražbinama i obvezama. U popis dugotrajne imovine unose se stvari i prava ako su njihove nabavne cijene veće od 2.000 kuna i ako je njihov vijek trajanja duži od godine dana. Popis dugotrajne imovine služi za utvrđivanje amortizacije.

Dakle, kada utvrde poreznu osnovicu kao razliku svih primitaka i svih izdataka, obveznici dohotka od samostalne djelatnosti na tako utvrđenu osnovicu plaćaju predujam poreza na dohodak po stopama od 15, 25, 35 i 45%. No to ne znači da je time njihova porezna obveza završena. Tek se godišnjom poreznom prijavom utvrđuje njihova konačna porezna obveza.

Postoji i mogućnost *paušalnog oporezivanja* za one obrtnike, slobodna zanimanja te za osobe koje se bave poljoprivredom i šumarstvom, a koji nisu obveznici PDV-a. Njihov se porez može odrediti u obliku paušalnoga iznosa, a ne na temelju poslovnih rezultata iz njihovih poslovnih knjiga.

Dohodak od imovine i imovinskih prava

Dohodak od imovine i imovinskih prava ostvaruje se iznajmljivanjem nekretnina (stanova, soba ili postelja) i pokretnina (automobila, namještaja, slika), primitaka od autorskih prava i drugih imovinskih prava, prodajom nekretnina te ustupanjem imovinskih prava.

Pri *iznajmljivanju nekretnina i pokretnina* porez na dohodak plaća se na iznos najamnine umanjen za 30% na ime troškova nastalih radi iznajmljivanja. Porez na dohodak plaća se u obliku predujma po stopi od 15%, bez prava na osobni odbitak. Tako utvrđeni porez smatra se konačnim porezom i za taj dohodak obveznik nije obvezan podnositi poreznu prijavu. No poreznom obvezniku koji ostvaruje dohodak od iznajmljivanja stanova, soba i postelja putnicima i turistima te od organiziranja kampova, a nije obveznik PDV-a, porez na dohodak može se, prema odluci ministra financija, utvrditi u paušalnom iznosu.

Dohodak od *prodaje nekretnina* ne oporezuje se ako je nekretnina prodana tri godine nakon dana nabave, odnosno ako je služila za stanovanje poreznog obveznika, tj. ako je u neposrednoj vezi s razvodom braka te nasljeđivanjem. Ako se pak nekretnina prodaje prije isteka tri godine od dana nabave ili ako nije služila za stanovanje poreznog obveznika te ako nije u vezi s razvodom braka i nasljeđivanjem, plaća se porez na dohodak od prodaje nekretnina. Predujam poreza plaća se jednokratno na ostvareni dohodak po stopi od 25% i za nj obveznici ne moraju podnositi prijavu te se taj porez smatra konačno plaćenim porezom. Ostvareni dohodak čini razliku između tržišne vrijednosti nekretnine i nabavne vrijednosti uvećane za inflaciju.

Porez na dohodak od *imovinskih prava* plaća se kao predujam poreza po odbitku po stopi od 25%, bez osobnog odbitka. Imovinska prava čine autorska prava na pisana, glazbena, znanstvena i slič-

na djela, prava na korištenje prirodnih bogatstava, tehnološke postupke, poslovne adresare i sl.

Dohodak od kapitala

Dohotkom od kapitala smatraju se:

- *izuzimanja imovine i korištenje usluga* od vlasnika i suvlasnika trgovačkog društva za njihove osobne potrebe (skrivena isplate dobiti), na što se plaća predujam poreza na dohodak po odbitku po stopi od 35%. Najčešći oblici skrivenih isplata jesu povoljnije kamate, isplata vlasniku veće cijene za dobra ili usluge dane poduzeću i društvu, davanje dobara ili usluga vlasniku uz cijenu nižu od tržišne i sl.,
- *primici po osnovi udjela u dobiti članova uprave ili zaposlenika koje ostvaruju dodjelom ili opcijском kupnjom vlastitih dionica* na koje se plaća predujam poreza na dohodak po odbitku od 15%,
- *kamate* na koje se plaća predujam poreza na dohodak po odbitku po stopi od 35%. Oporezivanju podliježu kamate koje fizičke osobe ostvaruju od drugih fizičkih i pravnih osoba za dane kredite i zajmove, dok su kamate na štednju izuzete od oporezivanja.

Dohotkom od kapitala ne smatraju se primici po osnovi dividendi i udjela u dobiti na temelju udjela u kapitalu.⁴

Osnovica za oporezivanje dohotka od kapitala jest cjelokupni dohodak ostvaren po svim navedenim osnovama, bez priznavanja izdataka. Porez na dohodak od kapitala plaća se u obliku predujma poreza po odbitku, tj. isplatitelj pri svakoj isplati dohotka od kapitala mora Poreznoj upravi uplatiti predujam poreza na tako ostvaren dohodak. Uplaćeni se predujam poreza smatra konačno uplaćenim porezom na godišnjoj razini, pa obveznici za taj dohodak ne moraju podnositi godišnju poreznu prijavu.

Dohodak od osiguranja

Premije životnoga osiguranja, dopunskoga i privatnoga zdravstvenoga i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja uplaćene tuzemnim osigurateljima do visine 1.000 kuna mjesečno priznaju se kao izdatak pri utvrđivanju dohotka, te tako ne podliježu oporezivanju. Međutim, prilikom isplate primitka od tih osiguranja mora se platiti porez na dohodak.

Općenito, dohotkom se ne smatraju primici po osnovi osiguranja stvari, života i imovine. Međutim, primici po osnovi životnoga osiguranja i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja mogu se smatrati dohotkom od osiguranja, i to ako su premije tih osiguranja prilikom uplate bile oslobođene oporezivanja. Osiguratelj obračunava i uplaćuje porez na dohodak po stopi od 15%, bez priznavanja oso-

⁴ Dividenda je prihod koji pojedinac ostvari na temelju vlasništva vrijednosnog papira. Udjel u dobiti na temelju udjela u kapitalu ima osoba koja je u osnivanje trgovačkog društva unijela svoj kapital.

bnog odbitka, pa osiguranik ne mora o tome voditi brigu. To se smatra konačnim porezom za koji obveznici nisu dužni podnijeti godišnju poreznu prijavu.

Drugi dohodak

Drugi dohodak je onaj koji se ne ostvaruje iz nekog od pet navedenih izvora. To je, primjerice, dohodak po osnovi članstva u skupštinama, upravnim i nadzornim odborima, ali i dohodak trgovačkih putnika, znanstvenika, stručnjaka, sportaša, umjetnika, novinara i sl. Sve isplate oporezuju se jednako, a isplatelj obračunava, obustavlja i uplaćuje porez na dohodak po stopi od 25%, bez prava na izdatke. Iznimno se priznaju izdaci u visini od 30% primitaka koji su stečeni kao autorske naknade, primici novinara, umjetnika i sportaša osiguranih po toj osnovi, te primici nerezidenata za umjetničke i slične djelatnosti.

Porez po odbitku

Porez po odbitku ili, kako se još naziva porez u izvoru odnosno konačan porez jest porez koji isplatelj dohotka (plaće, mirovine i sl.) uplaćuje Poreznoj upravi za poreznog obveznika. Na primjer, poslodavac uplaćuje porez na dohodak i prirez Poreznoj upravi izravno iz plaće svojih zaposlenika. Zaposlenik dobiva neto plaću jer je porez na dohodak i prirez za njega već platio njegov poslodavac. Zato zaposlenik koji je tijekom godine primao samo plaću ne treba podnositi godišnju poreznu prijavu jer se porez i prirez koji je za njega tijekom godine uplaćivao poslodavac smatra konačno obračunanim i plaćenim porezom i prirezom.

Što se ne smatra dohotkom?

Primici koji se ne smatraju dohotkom jesu:

- kamate na kunsku i deviznu štednju te na žiro račune i tekuće račune,
- primici od dividendi i udjela u dobiti na temelju udjela u kapitalu,
- kamate na vrijednosne papire izdane u skladu s posebnim zakonom,
- primici od otuđenja financijske imovine ako to nije djelatnost poreznog obveznika,
- izravne uplate premije osiguranja za dokup dijela doživotne mirovine,
- mirovine iz inozemstva,
- obiteljske mirovine,
- državne nagrade.

Dohotkom se također ne smatraju ni određena primanja za koja fizičke osobe ne pružaju tržišne protuusluge (razne socijalne potpore, nasljedstva i darovi, odštete i sl.), kao ni primici po osnovi osiguranja stvari, života i imovine.⁵

Porezne stope

Porez na dohodak plaća se prema četiri granične stope:

- 15% do 3.200 kuna mjesečno,
- 25% između 3.200 i 8.000 kuna mjesečno,
- 35% između 8.000 i 22.400 kuna mjesečno,
- 45% iznad 22.400 kuna mjesečno.

Na porez na dohodak obračunan pomoću navedenih stopa primjenjuje se još i prirez porezu na dohodak u onim gradovima i općinama koji su ga propisali i na području kojih porezni obveznik ima prebivalište ili uobičajeno boravište.

Osim navedenih stopa po kojima se obračunava porez na dohodak po godišnjoj poreznoj prijavi, postoji još niz stopa po kojima se plaćaju porezi po odbitku za razne vrste dohodaka za koje nije potrebno podnositi godišnju poreznu prijavu. Te su stope navedene pri opisu svakog izvora dohotka u prethodnom dijelu teksta.

Po visini i broju stopa poreza na dohodak Hrvatska se uklapa u opću sliku zemalja iz svojeg okruženja.

Tablica 1. Stope poreza na dohodak u odabranim zemljama

<i>Zemlja</i>	<i>Raspon stopa (u %)</i>	<i>Broj stopa</i>
Austrija	0-50	4
Njemačka	0-42	4
Italija	23-43	4
Češka	12-32	4
Mađarska	18 i 36	2
Poljska	19-40	3
Slovenija	16-50	5
Hrvatska	15-45	4

Izvor: IBFD (2006)

Osobni odbici

Osobni su odbici iznosi dohotka koji nisu oporezivi, tj. koji umanjuju poreznu osnovicu jer se sa stajališta pravednosti smatra da ne treba oporezivati dohodak koji služi za pokrivanje osnovnih životnih potreba poreznog obveznika, tzv. egzistencijalni minimum. Osobni odbitak koji se odobrava za poreznog obveznika naziva se osnovnim

⁵ Osim premija koje su bile porezno priznati izuzetak.

osobnim odbitkom, a odbici za supružnika, djecu i druge uzdržavane osobe nazivaju se osobnim odbicima za uzdržavane članove obitelji. Povećanjem iznosa osobnog odbitka u sustav poreza na dohodak unosi se veća progresivnost. Naime, izuzimanjem većeg dijela dohotka od oporezivanja u obliku osobnog odbitka relativno se manje opterećuju siromašni, a više bogati građani.

Osnovni osobni odbitak za sve porezne obveznike iznosi *1.600 kuna mjesečno*, a za umirovljenika iznosi do visine mirovine, a najviše *3.000 kuna mjesečno*.

Osobni odbici za uzdržavane članove obitelji

Porezni obveznik koji uzdržava supružnika, djecu i druge članove obitelji, osim osnovnoga osobnog odbitka od dohotka, može odbiti i osobne odbitke za uzdržavane članove obitelji. Osobni odbici za uzdržavane članove obitelji izražavaju se faktorima u odnosu prema osnovnom osobnom odbitku.

<i>Faktor u odnosu prema osnovnom osobnom odbitku od 1.600 kn</i>	<i>Uzdržavani član</i>	<i>Mjesečni iznos osobnog odbitka (kn)</i>	<i>Godišnji iznos osobnog odbitka (kn)</i>
1,0	porezni obveznik	1.600	19.200
0,5	za uzdržavanog člana	800	9.600
0,5	prvo dijete	800	9.600
0,7	drugo dijete	1.120	13.440
1,0	treće dijete	1.600	19.200
1,4	četvrto dijete*	2.240	26.880
0,3	invalidnost	480	5.760
1,0	100-postotna invalidnost	1.600	19.200

* Za svako daljnje dijete faktor se progresivno povećava.

Osobni odbici za zdravstvene usluge, stanovanje i dana darovanja

Poreznim se obveznicima kao osobni odbici priznaju i stvarni troškovi *zdravstvenih usluga i nabave ortopedskih pomagala* za vlastite potrebe.

Porezni obveznik kao osobni odbitak može koristiti i izdatke za *stambene potrebe*, i to za kupnju i gradnju stambenog prostora, za investicijsko održavanje postojećega stambenog prostora, za izdatke za kamate po stambenim kreditima te po osnovi plaćene najamnine za unajmljeni stan.

Osobni odbici za zdravstvene usluge i stanovanje, uključivši i porezno priznati izdatak za *uplaćene premije* po osnovi životnoga, dopunskoga i privatnoga zdravstvenog i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja mogu iznositi do 12.000 kuna godišnje.

Porezni obveznici kao osobni odbitak mogu prikazati i *dana darovanja* u naravi i novcu u kulturne, odgojno-obrazovne, znanstvene, zdravstvene, humanitarne, sportske i vjerske svrhe, i to do visine 2% primitaka za koje je u prethodnoj godini podnesena godišnja porezna prijava.

Porezna prijava

Porezna prijava podnosi se Poreznoj upravi *do kraja veljače* za prethodnu kalendarsku godinu. Za dohotke koji se oporezuju po odbitku porezni obveznici ne podnose poreznu prijavu, a porez na dohodak koji isplatitelj plaća prilikom svake isplate dohotka smatra se konačno plaćenim porezom.

Ako su porezi, prirezi i doprinosi uredno plaćeni porezni obveznici *ne moraju* podnijeti poreznu prijavu ako ostvare:

- dohodak kod samo jednog poslodavca, odnosno isplatitelja primitka, i/ili
- dohodak od imovine i imovinskih prava, i/ili
- dohodak od kapitala, i/ili
- dohodak od osiguranja, i/ili
- drugi dohodak.

No porezni obveznik ipak može, radi ostvarivanja prava na neke odbitke ili olakšice, podnijeti godišnju poreznu prijavu.

Poreznu prijavu *obvezno podnose* obveznici koji ostvare dohodak od dva ili više poslodavca, od samostalne djelatnosti i iz inozemstva. Obvezno je podnose i ako je to naknadno zatražila Porezna uprava te ako poslodavac (ili obveznik) nije platio predujam poreza i prireza.

Porezne olakšice

Ratni vojni invalidi Domovinskog rata ne plaćaju porez na dohodak od nesamostalnog rada i mirovina razmjerno stupnju utvrđene invalidnosti.

Članovi obitelji smrtno stradalih, zatočenih ili nestalih hrvatskih branitelja Domovinskog rata ne plaćaju porez na dohodak od obiteljske mirovine.

Utvrđene su i porezne olakšice za obveznike i uzdržavane članove njihove uže obitelji na *područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima*. Tako je osnovni osobni odbitak od 1.600 kuna, koji je inače odobren svim poreznim obveznicima, povećan na 3.840, 3.200 i 2.400 kuna, ovisno o području u kojemu obveznici prebivaju i borave.

Ako obveznici na tim područjima i brdsko-planinskim područjima obavljaju *samostalnu djelatnost*, tada im se utvrđeni porez na dohodak umanjuje za 25, 75 odnosno 100%, ovisno o području posebne državne skrbi. Na taj im se način smanjuje osnovica za obračun poreza. Dodatne olakšice propisane su za obavljanje samostalne djelatnosti u gradu Vukovaru.

Radi *poticanja zapošljavanja*, obveznici koji obavljaju samostalnu djelatnost mogu za iznos plaća i doprinosa na plaću novih radnika umanjiti dohodak za razdoblje od godine dana od dana njihova zaposlenja. Na taj je način odbijanje tih plaća omogućeno dva puta: jedanput kao poslovni izdatak, a drugi put kao umanjenje dohotka.

Porezni obveznici koji obavljaju samostalnu djelatnost mogu umanjiti dohodak za izdatke za *školoвање i stručno usavršavanje* poduzetnika i njegovih zaposlenika, i to za iznos stvarno nastalih izdataka za tu svrhu u poreznom razdoblju. Dohodak se dodatno može umanjiti za izdatke *istraživanja i razvoja*, i to u visini 100% nastalih troškova iskazanih u poslovnim knjigama.

Raspodjela poreza na dohodak

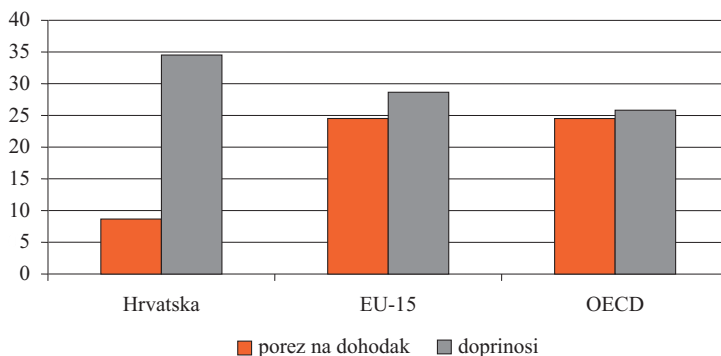
Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prihod od poreza na dohodak dijeli se između državnog proračuna i proračuna nižih razina uprave⁶.

Prihodi od poreza na dohodak

U proračun opće države 2005. godine slilo se 7,8 milijardi kuna poreza na dohodak. U usporedbi s tržišno razvijenim zemljama, porez na dohodak u Hrvatskoj čini relativno skroman udio u državnim prihodima. Dok u razvijenim zemljama on prosječno čini oko 25% ukupnih poreznih prihoda opće države, u Hrvatskoj je 2005. godine bio samo oko 8,6%. No zato u Hrvatskoj doprinosi socijalnom osiguranju iznose 34%, u EU-15 28%, a u OECD-u 26% ukupnih poreznih prihoda.

Slika 1.

Udio poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje u ukupnim poreznim prihodima opće države (u %)



Izvor: OECD (2006); Ministarstvo financija (2006a)

Napomena: Hrvatska 2005. godine; EU-15 i OECD 2004. godine.

⁶ Više u poglavlju o *Fiskalnoj decentralizaciji*.

Doprinosi za socijalno osiguranje

Doprinosi za socijalno osiguranje vrsta su javnih davanja kojima se financira sustav socijalnog osiguranja. Oni su temeljni prihodi kojima se financiraju izdaci za mirovinsko i invalidsko osiguranje, za zdravstveno osiguranje te za zapošljavanje. Ubiru se iz plaće i na plaću (tj. na teret zaposlenika i na teret poslodavca), i prihod su *izvanproračunskih fondova*: Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, putem kojih se financira socijalno osiguranje.

Godine 2005. doprinosi čine oko 34% ukupnih poreznih prihoda opće države, te je u Hrvatskoj takvo ukupno opterećenje doprinosima jedno od najviših u svijetu i svakako predstavlja veliko opterećenje rada. Samo će sustavna reforma u smislu većeg udjela privatnoga i dobrovoljnog osiguranja dugoročno rasteretiti rad od previsokih doprinosa.

U 2007. godini doprinosi se plaćaju na plaće i iz plaća prema ukupnoj stopi od 37,2%:

Doprinosi (%)	iz plaće	na plaće
za mirovinsko osiguranje*	20	-
za zdravstveno osiguranje	-	15+0,5 ⁷
za zapošljavanje	-	1,7
Ukupno	20	17,2

* 15% za I. stup i 5% za II. stup osiguranja.

Sažetak

- Zakon o porezu na dohodak prvi je put stupio na snagu 1994. godine. Temeljito reformiranje sustava oporezivanja dohotka provedeno je 2001. godine, a posljednje su izmjene stupile na snagu 2005. godine.
- Porez na dohodak plaća se na dohodak od nesa-mostalnog rada, samostalnih djelatnosti, kapitala, imovine i imovinskih prava, osiguranja i na druge dohotke.
- Porez na dohodak plaća se po četiri stope: 15, 25, 35 i 45%. Osnovni osobni odbitak iznosi 1.600 kuna mjesečno, a za umirovljenika do 3.000 kuna. Porezni obveznik koji uzdržava supružnika, djecu i druge članove obitelji osim osnovno- ga osobnog odbitka, od dohotka može odbiti i osobne odbitke za uzdržavane članove obitelji.
- Unutar poreza na dohodak priznaju se različita oslobođenja: za područja posebne državne skrbi, za hrvatske vojne invalide, za poticanje zapošljavanja, za istraživanje i razvoj te za školovanje.
- Porezna prijava podnosi se Poreznoj upravi do kraja veljače za prethodnu kalendarsku godinu.
- Doprinosi za socijalno osiguranje vrsta su javnih davanja kojima se financira sustav socijalnog osiguranja, npr. izdaci za mirovinsko i invalidsko osiguranje, za zdravstveno osiguranje te za zapošljavanje.

⁷ Iznos od 0,5% doprinos je za ozljede na radu.

Pitanja

1. Kada su uvedene veće promjene sustava oporezivanja dohotka u Hrvatskoj?
2. Kolika je najviša stopa poreza na dohodak, a kolika najniža?
3. Što je osnovni osobni odbitak i koliko iznosi?
4. Na koji je način porez na dohodak u Hrvatskoj postajao sve progresivniji?
5. Što je prirez i što se njime financira?
6. Koje su porezne olakšice u sustavu oporezivanja dohotka?
7. Pripadaju li doprinosi za socijalno osiguranje skupini javnih davanja?

Uvod

Zakon o porezu na dobit koji se primjenjivao od *1. siječnja 1994.* godine dopunjavao je tematiku poreza na dohodak zasnovanu na potrošnom načelu. Porez se plaćao po stopi od 25%, te je omogućivao odbijanje zaštitne kamate od porezne osnovice, što je svakako bilo glavno obilježje tog zakona. Tako je zaštitna kamata bila svojevrsna porezna olakšica za poduzetnike jer se nije oporezivao prinos od vlastitog kapitala. Zaštitna kamata se izračunavala po stopi od 5% na uloženi kapital i mogla se odbiti od osnovice poreza na dobit. Naime, cilj tadašnjeg zakona bio je oporezivati samo ono što se troši, a izuzeti sve što se štedi ili investira. Zato su, slijedom tog potrošnog načela, osim prinosa od vlastitog kapitala od plaćanja poreza bile izuzete i kamate na štednju, kapitalni dobiti te dividende.

Godine *1996. stopa poreza povećala se na 35%* kako bi se izjednačila s gornjom stopom poreza na dohodak i time spriječio prelazak obveznika iz sustava poreza na dohodak u sustav poreza na dobit.

No donošenjem novog zakona o porezu na dobit od *1. siječnja 2001. godine* počinje posve nov način oporezivanja dobiti. Njegova su glavna obilježja:

- ukidanje zaštitne kamate,
- drugačije određivanje porezne osnovice kao razlike između prihoda i rashoda,
- sniženje porezne stope s 35 na 20%,
- propisivanje olakšica i oslobođenja te poticaja ulaganjima i zapošljavanju.

Radi pojednostavnjenja i uklanjanja nekih slabosti u sustavu oporezivanja dobiti, od *1. siječnja 2005.* u primjeni je novi tekst Zakona o porezu na dobit koji je naknadno u dva navrata mijenjan.¹ U nastavku ovog poglavlja detaljnije se razrađuje trenutačno važeći sustav oporezivanja dobiti.

Porezni obveznik

Obveznik poreza na dobit je *pravna i fizička osoba*.

Kao *pravna osoba*, porezni obveznik može biti:

- trgovačko društvo i druga pravna osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti, dohotka ili prihoda,
- tuzemna poslovna jedinica inozemnog poduzetnika (nerezident).

* Vidjeti i Rosen (1999), poglavlje 18.

¹ Objavljen u NN 177/04, 90/05 i 57/06.

Kao *fizička osoba* obveznik poreza na dobit može biti osoba koja izjavi da će plaćati porez na dobit umjesto poreza na dohodak ili obvezno, pod uvjetom:

- ako je u prethodnom poreznom razdoblju ostvarila ukupni primitak veći od 2 mil. kuna, ili
- ako je u prethodnom poreznom razdoblju ostvarila dohodak veći od 400.000 kuna, ili
- ako ima dugotrajnu imovinu u vrijednosti većoj od 2 mil. kuna, ili
- ako u prethodnom poreznom razdoblju prosječno zapošljava više od 15 radnika.

Ti uvjeti nisu kumulativni nego pojedinačni.

Obveznici poreza na dobit nisu tijela državne, regionalne ni lokalne uprave, Hrvatska narodna banka, državne ustanove, ustanove lokalne vlasti, neprofitne organizacije poput državnih zavoda, vjerskih zajednica, političkih stranaka, sindikata, komora, udruga građana, zaklada i fundacija, te otvorenih investicijskih fondova koji su osnovani i posluju u skladu sa zakonom po kojemu su osnovani.²

Porezna osnovica

Porezna osnovica je dobit koja se izračunava kao razlika između prihoda i rashoda utvrđenih prema *računovodstvenim propisima*. To znači da se kao polazna veličina uzima učinak poslovanja, tj. dobit, ali se ona ispravlja, povećava i smanjuje za prihode i rashode koji se priznaju u porezne svrhe.

Za rezidenta je porezna osnovica ukupna dobit ostvarena u Hrvatskoj i u inozemstvu, a za nerezidenta dobit ostvarena u Hrvatskoj. U poreznu osnovicu ulazi i dobit ostvarena u postupku likvidacije.

Zakon posebno definira stavke koje uvećavaju odnosno umanjuju dobit. Drugim riječima, za potrebe oporezivanja propisuju se prihodi, odnosno rashodi koji utječu na konačnu veličinu osnovice poreza na dobit.

Porezna osnovica *povećava* se za:

- nerealizirane gubitke,
- svotu amortizacije iznad svota propisanih Zakonom o porezu na dobit,
- 70% troškova reprezentacije,
- 30% troškova, osim troškova osiguranja i kamata, nastalih u vezi s vlastitim ili unajmljenim motornim vozilima i drugim sredstvima za osobni prijevoz zaposlenih osoba,
- troškove koji se odnose na privatni život dioničara i članova društva te zaposlenika,

² Zakon o investicijskim fondovima, NN 150/05.

- skrivene isplate dobiti,
- troškove prisilne naplate poreza ili drugih davanja,
- kazne koje izriče mjerodavno tijelo,
- zatezne kamate među povezanim osobama,
- povlastice i druge oblike imovinskih koristi danih fizičkim ili pravnim osobama,
- darovanja iznad propisane svote,
- kamate koje nisu porezno priznati rashod,
- ostale rashode.

Porezna se osnovica *umanjuje* za:

- prihode od dividendi i udjela u dobiti,
- prihode od vrijednosnih usklađenja dionica i udjela (nerealizirani dobiti) ako su bili uključeni u poreznu osnovicu,
- prihode od naplaćenih otpisanih potraživanja,
- svotu amortizacije koja nije bila porezno priznata u prijašnjim razdobljima,
- svotu poreznog oslobođenja ili olakšice propisane posebnim propisima.

Amortizacija ili otpis

Obveznici poreza na dobit amortiziraju dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu (zgrade, opremu, vozila, osnovno stado i dugotrajnu nematerijalnu imovinu) čiji je pojedinačni trošak veći od 2.000 kuna i vijek uporabe dulji od godine dana. Ne amortiziraju se zemljišta, šume, financijska imovina, spomenici kulture te umjetnička djela. Iznos amortizacije određuje se tako da se na revalorizirani trošak nabave imovine (tj. korigiran za inflaciju) primijene propisane amortizacijske stope. Godišnje amortizacijske stope mogu se udvostručiti.

	<i>Amortizacijski vijek (godine)</i>	<i>Amortizacijske stope (u %)</i>
Građevinski objekti i brodovi	20	5
Osnovno stado, osobni automobili	5	20
Nematerijalna imovina, oprema, vozila, mehanizacija	4	25
Računala, programi, mobilni telefoni	2	50
Ostala nespomenuta imovina	10	10

Porezna stopa

Od 1994. godine poduzetnička dobit tuzemnih i inozemnih poreznih obveznika oporezuje se po jedinstvenoj stopi od 25%. No izmjenama donesenim krajem 1996. godine stopa je povećana na 35% kako bi bila usklađena s gornjom stopom poreza na dohodak. Radi poticanja ulaganja nakon 2000. godine stopa poreza na dobit smanjena

je na 20%, što Hrvatsku svrstava u red zemalja s relativno niskom stopom oporezivanja dobiti.

Tablica 1. Stope poreza na dobit u nekim zemljama

<i>Zemlja</i>	<i>Osnovna stopa</i>
Austrija	25
Njemačka	25
Italija	33
Češka	24
Mađarska	16
Poljska	19
Slovenija	25
Hrvatska	20

Izvor: IBFD (2006)

Utvrđivanje poreza

Porez na dobit utvrđuje se za *kalendarsku godinu*. Obveznici tijekom godine plaćaju predumove poreza na dobit koji se utvrđuju na osnovi porezne prijave za prethodnu godinu. Konačni obračun poreza obavlja se na temelju porezne prijave koju obveznici dostavljaju Poreznoj upravi do 30. travnja tekuće godine. Uz poreznu prijavu podnosi se bilanca i račun dobiti i gubitka.

Porezne olakšice

Kao i oporezivanje dohotka, tako se i pri oporezivanju dobiti primjenjuju određene porezne olakšice.³ One se primjenjuju na gospodarske djelatnosti koje se obavljaju *na područjima posebne državne skrbi*, pod uvjetom da porezni obveznik zapošljava više od pet zaposlenika, pri čemu više od polovice njih ima prebivalište i boravište na tom području najmanje devet mjeseci i to ako se radi o:

- području I. skupine – tada je porezni obveznik potpuno oslobođen plaćanja poreza,
- području II. skupine – tada porezni obveznik plaća samo 25% propisane stope,
- području III. skupine – tada porezni obveznik plaća 75% propisane porezne stope.

Porezni obveznici *na području grada Vukovara* koji zapošljavaju više od pet zaposlenika, a više od polovice njih ima prebivalište i boravište na području grada Vukovara, brdsko-planinskom području ili području posebne državne skrbi. Oni su oslobođeni plaćanja poreza

³ Porezni poticaji od broja 1. do 4. preneseni su Zakonom o izmjenama Zakona o porezu na dobit (NN 90/05) u matične zakone kojima se regulira pojedino područje.

na dobit tijekom deset godina od početka primjene Zakona, tj. od 1. siječnja 2005. godine.

Porezni obveznici koji obavljaju djelatnost *na brdsko-planinskom području* i na neodređeno vrijeme zapošljavaju više od pet zaposlenika, pod uvjetom da više od polovice njihovih zaposlenika ima prebivalište i boravište na brdsko-planinskom području ili području posebne državne skrbi. Oni plaćaju porez na dobit samo u visini 75% propisane porezne stope.

Korisnici *slobodne zone* plaćaju porez na dobit u visini 50% propisane stope. Korisnik koji uloži više od milijun kuna u slobodnu zonu sljedećih pet godina ne plaća porez na dobit.

Posebnim propisom predviđeni su i *posebni desetogodišnji poticaji za ulaganja*.⁴ Povlaštene stope poreza na dobit ovise o visini ulaganja i broju novozaposlenih osoba. Mogućnosti korištenja povlaštenih stope dane su u sljedećoj tablici.

<i>Iznos ulaganja (u mil. eura)</i>	<i>Umanjenje stope poreza na dobit (u %)</i>	<i>Obveza otvaranja novih radnih mjesta</i>
do 1,5	50	najmanje 10
od 1,5 do 4	65	najmanje 30
od 4 do 8	85	najmanje 50
preko 8	100	najmanje 75

Porezni obveznik ima pravo na korištenje više olakšica istodobno, tj. ima pravo kumulirati olakšice.

Porez po odbitku

Porez na dobit po odbitku jest porez koji se plaća na dobit što je *ne-rezident* ostvari u Hrvatskoj. Porez na dobit po odbitku plaća se po stopi od 15% na kamate plaćene inozemnim pravnim osobama te na autorska prava i druga prava intelektualnog vlasništva, za usluge istraživanja tržišta, porezne i revizorske usluge i na usluge svakoga poslovnog savjetovanja plaćene inozemnim osobama. Od 2005. ukinut je porez na dobit po odbitku na dividende, koji se u prethodnim godinama plaćao po stopi od 15%.

⁴ Zakon o poticanju ulaganja, NN 138/06.

Raspodjela poreza

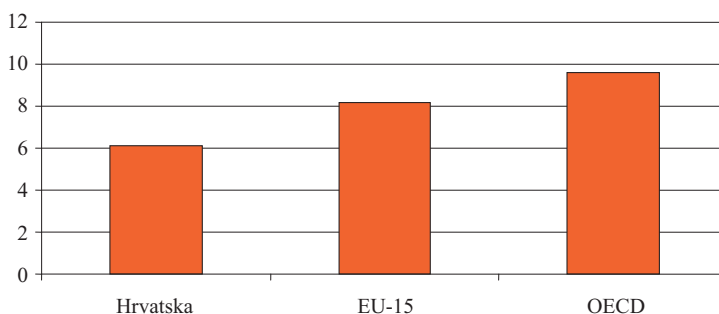
Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁵, prihod od poreza na dobit pripada *državnom proračunu*.⁶

Porezni prihodi

Prihod od poreza na dobit u Hrvatskoj čini relativno mali dio ukupnih poreznih prihoda opće države. I u usporedbi s drugim zemljama, porez na dobit u Hrvatskoj u skromnom udjelu pridonosi ukupnim poreznim prihodima. Dok u zemljama EU-15 on čini 8,2%, a u zemljama OECD-a 9,6% ukupnih poreznih prihoda opće države, u Hrvatskoj je 2005. godine iznosio samo 6,1%.

Slika 1.

Udio poreza na dobit u ukupnim poreznim prihodima opće države (u %)



Izvor: OECD (2006); Ministarstvo financija (2006a)

Napomena: Hrvatska 2005. godine; EU-15 i OECD 2004. godine.

Sažetak

- Od 1994. godine u Hrvatskoj se primjenjuje Zakon o porezu na dobit. Zakon je više puta mijenjan, a njegova najveća izmjena bila je početkom 2001. godine.
- Obveznik poreza na dobit je poduzetnik, tj. trgovačko društvo koje obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti. Uz određene uvjete to može biti i fizička osoba.
- Osnovica poreza na dobit jest računovodstvena dobit, tj. razlika između prihoda i rashoda. Ona se umanjuje, odnosno uvećava za zakonom određene rashode, odnosno prihode.
- Od 1994. godine stopa poreza na dobit iznosila je 25%. Izmjenama krajem 1996. godine porezna je stopa povećana na 35%, a nakon 2000. godine snižena je na 20%.

⁵ NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06.

⁶ Više u poglavlju o *Fiskalnoj decentralizaciji*.

- U porezu na dobit priznaju se olakšice za područja posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja, grad Vukovar, slobodne zone i za poticanje ulaganja.
- Porez na dobit utvrđuje se za poslovnu godinu koja je po pravilu kalendarska. Prihod od poreza na dobit pripada državnom proračunu.
- U usporedbi s drugim zemljama, porez na dobit u Hrvatskoj čini relativno skroman udio u ukupnim poreznim prihodima opće države.

Pitanja

1. Definirajte osnovicu poreza na dobit.
2. Može li fizička osoba biti obveznik poreza na dobit?
3. Što je zaštitna kamata?
4. Navedite olakšice u oporezivanju dobiti kojima se mogu koristiti neke kategorije poreznih obveznika.
5. Kako se kretala stopa poreza na dobit od 1994. godine do danas? Zašto je došlo do promjene stope?
6. Koliki je udio činio porez na dobit u ukupnim poreznim prihodima opće države u Hrvatskoj 2005. godine?

Porezni izdaci u sustavu oporezivanja dohotka i dobiti

Mjerama i instrumentima unutar poreznog sustava vlade omogućuju posebne porezne pogodnosti kako bi postigle različite ekonomske, socijalne, kulturne i druge ciljeve. To se ponajprije odnosi na povlašteni porezni tretman određenih industrija, grana, gospodarskih djelatnosti ili kategorija poreznih obveznika (sektora, poduzeća ili pojedinaca). Riječ je o *poreznim izdacima* ili *poreznim rashodima* kojima se umanjuje porezna osnovica ili obveza plaćanja poreza. Najčešće se pojavljuju u obliku poreznih izuzeća, poticaja, olakšica, oslobođenja, odbitaka, umanjenja ili posebnih poreznih stopa. I u Hrvatskoj postoje *porezni izdaci* koji nastaju umanjenjem porezne osnovice ili umanjenjem obveze plaćanja poreza, a najčešći su i javnosti najpoznatiji izdaci u oporezivanju dohotka i dobiti (više u: Bratić, 2006:113-127).

Izdaci u porezu na dohodak. Sve do 2000. godine, osim osnovnoga osobnog odbitka i odbitka za uzdržavane članove, u sustavu oporezivanja dohotka nije bilo drugih olakšica. No 2001. godine započelo je uvođenje brojnih olakšica namijenjenih određenim skupinama obveznika. Tijekom 2003. godine uvedeno je još nekoliko olakšica, što je dodatno smanjilo poreznu osnovicu, a povećalo složenost i troškove administriranja poreza. Posljednje, doduše manje promjene dogodile su se tijekom 2005. godine. U današnjem sustavu oporezivanja dohotka postoji dvadesetak olakšica koje se najprije oduzmu od porezne osnovice, a zatim se od tako dobivene porezne obveze oduzimaju daljnje dvije vrste umanjenja, čime se dobiva konačna obveza plaćanja poreza na dohodak.

Zbog velikog broja i visokih ukupnih iznosa *ostalih odbitaka i umanjenja* obveze u sustavu oporezivanja dohotka izgubljeni su prihodi svih razina vlasti u 2001. godini iznosili 628 milijuna kuna, a 2004. godine više od milijarde kuna. Proračun se svake godine odriče sve većih iznosa, i to ponajprije zbog ostalih odbitaka od osnovice poreza na dohodak (više u: Bratić i Urban, 2006:141-153).

U prvom koraku izračuna *osnovica poreza na dohodak umanjuje se osobnim i ostalim odbicima*. *Osobne odbitke* čine umnožak iznosa i faktora osnovnoga osobnog odbitka. Razlikujemo osnovni osobni odbitak i odbitak za uzdržavane članove. Osobne odbitke ne smatramo poreznim izdacima u pravom smislu riječi jer su to socijalne varijable kojima se poštuje egzistencijalni minimum.

Ostale odbitke koje smatramo poreznim izdacima čine:

- isključeni primici (neoporezivi primici umjetnika i neoporezivi dio umjetničkog honorara),
- uvećanja izdataka (uplaćene premije osiguranja, i to životnog osiguranja s obilježjem štednje, dopunskoga i privatnoga zdravstvenog osiguranja i dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja; te porezno priznati izdaci reprezentacije),
- umanjenja dohotka (za plaće novozaposlenih osoba i za nagrade učenicima na praktičnom radu),
- uvećanja osobnog odbitka za dane izdatke (izdaci za školovanje i stručno usavršavanje te za istraživanje i razvoj),
- uvećanja osobnog odbitka (dodatni osobni odbitak za osobe koje žive na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima; plaćeni doprinosi za zdravstveno osiguranje u tuzemstvu; izdaci za zdravstvene usluge; izdaci za zadovoljavanje stambenih potreba te izdaci za darovanja u kulturne, umjetničke i slične svrhe).

U drugom se koraku *obveza poreza na dohodak umanjuje* zbog:

- olakšice hrvatskih ratnih vojnih invalida razmjerne stupnju utvrđene invalidnosti,
- olakšice za obavljanje samostalnih djelatnosti na područjima posebne državne skrbi (od 2005. godine za PPDS I. skupine i Vukovar; PPDS II. skupine, za PPDS III. skupine i brdsko-planinska područja).

Izdaci u porezu na dobit. Od 2000. godine uvedene su brojne nove olakšice i poticaji kojima se umanjivala osnovica i obveza plaćanja poreza na dobit. Sve do početka 2007. godine postojale su tri vrste poticaja koje su se najprije oduzimale od porezne osnovice, a zatim se od tako dobivene porezne obveze oduzimalo daljnjih šest vrsta olakšica, oslobođenja i poticaja, čime se dobivala konačna obveza plaćanja poreza na dobit. No od 1. siječnja 2007. godine ukinute su sve tri vrste umanjenja osnovice te neka umanjenja poreza na dobit (v. okvir).¹

¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit, NN 57/06.

Umanjenja osnovice poreza na dobit u obliku olakšica za troškove:

- plaća novozaposlenih (od 2000. do 2007),
- istraživanja i razvoja (od 2003. do 2007),
- školovanja i stručnog razvoja (od 2003. do 2007).

Umanjenja obveze poreza na dobit:

- olakšice i oslobođenja za područja posebne državne skrbi (PPDS I, II. i III. skupine, od 2000)²,
- olakšice i oslobođenja za brdsko-planinska područja (od 2003),
- olakšice i oslobođenja na području grada Vukovara (od 2000),
- olakšice i oslobođenja u slobodnim zonama (od 2000),
- poticaji ulaganja (od 2000. do 2007),
- poticaji ulaganja za brodarsku djelatnost (od 2005. do 2007),
- oslobođenja za istraživačko-razvojnu djelatnost (od 2005. do 2007),
- poticaji za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom (od 2000. do 2007).

Zbog različitih vrsta izdataka u sustavu oporezivanja dobiti proračuni svih razina vlasti u 2001. godini izgubili su 86 milijuna kuna, a u 2004. godini gotovo pola milijarde kuna. Iz godine u godinu gubi se sve više državnog novca zbog poticaja, olakšica i oslobođenja u sustavu oporezivanja dobiti (70% ukupnih gubitaka proračuna svih razina vlasti do početka 2007. godine; više u: Bratić i Urban, 2006:157-164).

Zaključimo, domaći sustav oporezivanja dohotka i dobiti obiluje umanjenjima osnovice i obveza plaćanja poreza koje, osim što smanjuju proračunske prihode, ujedno i usložnjavaju porezni sustav i poskupljuju ubiranje poreza. Zbog pregovora s EU sve će veća biti potreba prilagodbe domaćega poreznog zakonodavstva europskome, čime će neke od tih poreznih pogodnosti morati biti prilagođene ili, pak, ukinute. Dokaz tome su i promjene u oporezivanju dobiti koje vrijede od početka 2007. godine.

² Tijekom 2005. godine u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit (NN 90/05) brisane su olakšice, oslobođenja i poticaji za obveznike na PPDS-u, na području grada Vukovara, na brdsko-planinskim područjima i u slobodnim zonama, ali se obveza plaćanja poreza na dobit na tim područjima i dalje može umanjiti odredbama Zakona o dopuni Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN 90/05), Zakona o dopuni Zakona o obnovi i razvoju grada Vukovara (NN 90/05), Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o brdsko-planinskim područjima (NN 90/05) te Zakona o izmjeni Zakona o slobodnim zonama (NN 92/05).

Sažetak

- Poreznim izdacima u obliku poreznih izuzeća, poticaja, olakšica, oslobođenja, odbitaka, umanjenja ili posebnih poreznih stopa porezne vlasti nastoje postići različite ekonomske, kulturne, socijalne i druge ciljeve.
- Porezni izdaci izravno smanjuju proračunske prihode te povećavaju troškove poreznih vlasti zato što umanjuju poreznu osnovicu i poreznu obvezu.
- Od 2000. godine uvedeni su brojni porezni izdaci u oporezivanju dohotka i dobiti u Hrvatskoj. No od početka 2007. godine Hrvatska je zbog prilagodbe poreznom sustavu EU ukinula ili prilagodila neke porezne izdatke, posebice u oporezivanju dobiti.

Pitanja

1. Što su porezni izdaci i u kojim se oblicima najčešće pojavljuju?
2. Koja su negativna obilježja uvođenja različitih poreznih izdataka u porezni sustav?
3. Nabrojite barem tri vrste poreznih izdataka u hrvatskome poreznom sustavu.

Oporezivanje potrošnje, nasljedstva i darova*

Porez na dodanu vrijednost

Oporezivanje prometa proizvoda i usluga prije uvođenja PDV-a

U suvremenim državama oporezivanje potrošnje je, uz oporezivanje dohotka, najizdašniji porezni izvor. Do 1. siječnja 1998. godine potrošnja u Hrvatskoj oporezivala se porezom na promet proizvoda i usluga. Porezom na promet oporezivao se promet gotovo svih proizvoda i usluga.¹ Oporezivanje se provodilo u skladu sa Zakonom o porezu na promet proizvoda i usluga i Tarifom poreza na promet proizvoda i usluga. Stope su bile proporcionalne i primjenjivale su se na prodajnu cijenu. Porez na promet proizvoda i usluga obračunavao se u svim fazama proizvodnje pa se kumulirao u konačnoj maloprodajnoj cijeni proizvoda i usluga. Velik broj poreznih stopa te brojna oslobođenja stvarali su teškoće u provedbi propisa i kontroli naplate poreza, što je stvaralo povoljne preduvjete za poreznu evaziju.

Od 1993. do 1995. godine postupno je smanjivan broj stope poreza na promet, što je naznačilo određene pripreme za uvođenje poreza na dodanu vrijednost (PDV-a).

Razlozi i pitanja vezana za uvođenje PDV-a

Porez na dodanu vrijednost je uveden zbog: potrebe reformiranja cjelokupnoga hrvatskog poreznog sustava u novim gospodarskim i političkim okolnostima, fiskalnih zahtjeva koji se nameću suvremenom poreznom sustavu te zbog potrebe usklađivanja hrvatskoga poreznog sustava s poreznim sustavima EU.

Nedostaci oporezivanja porezom na promet proizvoda i usluga očitovali su se u njegovu kumulativnom učinku, što znači da je pore-

* Vidjeti i Rosen (1999) Poglavlje 20.

¹ Opći porez na promet u znanstvenoj se i stručnoj literaturi nazivao porezom na promet (bez dodatka riječi opći) iako se po svim obilježjima trebao nazivati općim porezom na promet jer se primjenjivao na promet gotovo svih roba i usluga (Jelčić, Ba. i Bo., 1998:296).

zno opterećenje bilo veće što se proizvodni proces ostvarivao u više faza. Razlika između PDV-a i poreza na promet je u tome što se porez na promet ubire postupno, u svakoj fazi proizvodnje, dok se PDV obračunava i plaća u svim fazama proizvodnog i prometnog ciklusa, ali tako da se u svakoj fazi oporezuje samo iznos dodane vrijednosti koja se ostvarila u toj fazi proizvodno-prometnog ciklusa.

Ukidanje poreza na promet i uvođenje PDV-a uz navedene je ekonomske razloge (nedostaci poreza na promet) imalo i političke razloge. Namjera Hrvatske jest približavanje sustavu oporezivanja potrošnje u EU, a time i europskome integracijskom procesu. Pri tome su primijenjena iskustva i praksa zemalja članica EU. Zakonodavstvo EU osigurava polazište i daje osnovne smjernice za izradu vlastitog sustava PDV-a. Usklađivanjem se nastoje ukloniti prepreke i neusklađenosti između poreznih sustava različitih država koje čine EU. Radi ostvarenja tog cilja donose se direktive za područje posrednih i neposrednih poreza. Šesta se direktiva odnosi na usklađivanje poreza na dodanu vrijednost. Hrvatski zakon o PDV-u uglavnom preuzima europska rješenja, usuglašena sa Šestom direktivom te se u Hrvatskoj primjenjuje PDV potrošnog tipa, prema načelu odredišta, a pri obračunavanju porezne obveze primjenjuje se kreditna metoda.

PDV u Hrvatskoj

Prelaskom na oporezivanje dodane vrijednosti od 1. siječnja 1998. Hrvatska se pridružila velikom broju zemalja koje su porez na promet početkom šezdesetih postupno počele zamjenjivati PDV-om. Gotovo nepoznat u praksi prije četiri desetljeća, PDV danas postoji u sedamdesetak zemalja. Hrvatski zakon sadrži minimalan skup poreznih oslobođenja i kada je uveden, imao je jedinstvenu stopu od 22%, što je u razdoblju od uvođenja, ali i od početka primjene Zakona, izazvalo brojne polemike. Predlagalo se uvođenje snižene stope za velik broj osnovnih prehrambenih proizvoda te za knjige, lijekove i različita medicinska pomagala. Više političkim pritiscima nego ekonomskim razlozima, krajem 1999. godine izmjenama i dopunama Zakona (NN 105/99) ipak je uvedena nulta stopa za sve vrste kruha i mlijeka, knjige i znanstvene časopise (tiskane i objavljene na CD-ROM-u, videokasetama i audiokasetama), udžbenike, određene lijekove i ortopedska pomagala, te za javno prikazivanje filmova. Od 1. siječnja 2006. godine (NN 90/05) uvodi se i snižena stopa od 10%, kojom se oporezuju određene turističke usluge.

PDV čini neto svefazni porez na promet koji se obračunava u svakoj fazi proizvodno-prodajnog ciklusa, ali samo na iznos dodane vrijednosti koja je stvorena u toj fazi, a ne na cjelokupnu vrijednost proizvodnje.

Razlika između nulte stope i poreznog oslobođenja

Nulta stopa znači da proizvođači i uvoznici pri isporuci proizvoda ne obračunavaju PDV, ali imaju pravo odbitka pretporeza sadržanoga u ulaznim računima dobavljača odnosno pravo na odbitak plaćenog PDV-a pri uvozu koji se odnosi na njihovu gospodarsku djelatnost. Uz *porezno oslobođenje* pri isporuci se ne obračunava porez, ali se ne može odbiti pretporez sadržan u ulaznim računima. To znači da je za poreznog obveznika povoljnija primjena nulte stope negoli porezno oslobođenje.

Dodana vrijednost može se definirati kao razlika između vrijednosti prodaje proizvedenih dobara i usluga (outputa) te vrijednosti kupovina inputa (ali ne inputa rada) kojima su ta dobra i usluge proizvedeni. Dakle, dodana vrijednost je vrijednost koju proizvođač dodaje inputima prije nego što ih proda kao nove proizvode i usluge (Rosen, 1999).

Oporezivanje dodane vrijednosti provodi se tako da porezna osnovica ne obuhvaća porez obračunan pri nabavi roba i usluga (ulazni porez) nego se porez plaća na vrijednost dodanu u oporezivanoj fazi (izlazni porez). To znači da će porezni obveznik pri obračunavanju svoje porezne obveze odbiti iznos poreza koji mu je prodavač zaračunao (porezni input) u cijeni oporezivanog proizvoda ili usluga.

Primjenom *metode računa (fakture)* porezni obveznik pri podmićenju svoje porezne obveze odbija porez plaćen u prethodnoj fazi. Račun služi kao dokumentacija za odbitak prethodno obračunanog poreza. U nekim slučajevima zaračunani porez u računu dobavljača može biti veći od obračunanog PDV-a poreznog obveznika. Tada će se taj iznos priznati poreznom obvezniku kao akontacija porezne obveze u idućem razdoblju ili će imati pravo na povrat poreza. Na taj način PDV postaje neutralan za poreznog obveznika, ali ga snosi krajnji potrošač – građanin, i to bez mogućnosti odbitka pretporeza.

Prema obuhvatu porezne osnovice, postoje tri različita oblika poreza na dodanu vrijednost: proizvodni, dohodovni i potrošni oblik PDV-a.

Svaki se oblik može zasnivati na dva načela: načelu podrijetla i načelu odredišta.

Iznos poreza može se izračunati primjenom jedne od tri različite metode: zbrajanja, oduzimanja i kreditne metode. Vrsta i tip PDV-a koji se primjenjuje različit je od zemlje do zemlje. PDV u Hrvatskoj ima ova obilježja: potrošnog je tipa, zasniva se na načelu odredišta i pri obračunu se primjenjuje kreditna metoda.

Potrošni oblik PDV-a omogućuje obvezniku da prilikom izračunavanja dodane vrijednosti od vrijednosti prodaje oduzme sve troško-

ve, kako za repromaterijal, tako i za kapitalna ulaganja, tj. za nabavu zgrada i opreme. Na taj se način dopušta oduzimanje cjelokupne vrijednosti kapitalnih izdataka od vrijednosti prodaje, čime je spriječeno dvostruko oporezivanje kapitala: jednom pri njegovoj kupnji, a drugi put na proizvedena dobra i usluge. Tako je postignuta neutralnost u vezi s primjenom različitih metoda proizvodnje, pa zamjena rada kapitalom (i obrnuto) ne utječe na ukupne poreze.

Oporezivanje dodane vrijednosti prema *načelu odredišta* znači da se PDV plaća ondje gdje se dobro troši. Tako je izvoz dobara oslobođen PDV-a, ali se dobra oporezuju u zemlji u kojoj se troše. Na taj način uvezena i domaća dobra ravnopravno konkuriraju na domaćem tržištu.

Primjenom *kreditne metode* pri obračunu PDV-a poduzetnik pomoću računa za kupljena i prodana dobra i usluge izravno izračunava svoju poreznu obvezu. On, naime, iznos poreza plaćenog u cijeni svojih inputa i prikazanoga na odgovarajućim računima oduzima od poreza koji je morao iskazati na računima za prodaju svojih proizvoda. Tako račun postaje osnovni dokaz o postojanju PDV-a i osnova za učinkovitu kontrolu ubiranja poreza. Naime, svakom je obvezniku u interesu da porez u prethodnoj fazi bude ispravno obračunan jer o visini toga iznosa ovisi njegova porezna obveza. Tako je u sustav PDV-a unesena samokontrola pa se smanjuje i mogućnost porezne evazije.

Oporezivanje je određeno Zakonom i Pravilnikom.²

Oporezuju se sve isporuke dobara i usluga u tuzemstvu i uvoz dobara, osim dobara i usluga što ih obavljaju ustanove i institucije oslobođene tog poreza, isporuke tzv. malih poduzetnika koji ostvaruju ukupan godišnji prihod manji od 85.000 kuna te isporuke tijela državne i lokalne i područne (regionalne) samouprave, komora, sindikata i političkih stranaka. Porezni obveznik PDV-a je poduzetnik, a poduzetnik je pravna ili fizička osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost s namjerom ostvarivanja prihoda, te koja je u prethodnoj godini ostvarila oporezive isporuke dobara i usluga u iznosu većem od 85.000 kuna.

Osnovicu poreza čini naknada za isporučena dobra i obavljene usluge. Poreznu osnovicu pri uvozu čini carinska osnovica utvrđena prema carinskim propisima te uvećana za carinu i druge pristojbe odnosno poreze koji se plaćaju u postupku uvoznog carinjenja na proizvode koji podliježu oporezivanju posebnim porezima.

² Zakon o porezu na dodanu vrijednost (NN 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00, 48/04, 82/04, 90/05); Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost (NN 60/96, 113/97, 7/99, 112/99, 119/99, 44/00, 63/00, 80/00, 109/00, 54/01, 58/03, 198/03, 55/04, 77/04, 153/05).

Fizičke osobe: obveznici poreza na dodanu vrijednost

Ako fizička osoba koja uz neki stalni posao povremeno obavlja i druge poslove, npr. umjetnik, znanstvenik ili liječnik te u prethodnoj kalendarskoj godini tim radom ostvari bruto prihod veći od 85.000 kuna (bruto prihod obuhvaća porez i prirez porezu na dohodak), obvezna se prijaviti Poreznoj upravi do 15. siječnja tekuće godine radi upisa u registar obveznika PDV-a. Prijava i podaci podnose se na obrascu P-PDV. Obveznici moraju voditi knjige ulaznih i izlaznih računa te sami obračunavati i uplaćivati porez ili tražiti od Porezne uprave povrat preplaćenog poreza.

Mjesto oporezivanja je mjesto isporuke dobara ili obavljanja usluga, pri čemu se tuzemstvo smatra jedinim mjestom isporuke dobara, odnosno obavljanja usluge. Mjesto oporezivanja usluga detaljno je propisano u čl. 5. Zakona.

Porezna oslobođenja svrstana su u tri skupine: oslobođenja u tuzemstvu, oslobođenja pri uvozu i oslobođenja pri izvozu. Sva su porezna oslobođenja u tuzemstvu bez prava odbitka pretporeza, dok su proizvođači koji se izvoze prema načelu odredišta oslobođeni plaćanja PDV-a, s pravom na odbitak poreza obračunanoga u njihovim inputima.

Razdoblje oporezivanja je kalendarska godina. Obračunska se razdoblja tijekom godine protežu od prvoga do posljednjeg dana u mjesecu. Iznimka je tromjesečno obračunsko razdoblje za poduzetnike čija je vrijednost isporuka u prethodnoj kalendarskoj godini bila manja od 300.000 kuna. Konačni obračun za obveznike koji porez plaćaju prema izdanim računima (obveznici poreza na dobit) obavlja se do kraja travnja za prethodnu godinu. Obveznici koji PDV plaćaju prema naplaćenim računima (obveznici poreza na dohodak) konačni obračun podnose do kraja veljače tekuće godine za proteklu.

Ispostavljanje računa temeljna je pretpostavka oporezivanja PDV-om. Poduzetnicima koji su u sustavu PDV-a račun s posebno iskazanim iznosom poreza služi za odbitak pretporeza. Stoga je svaki sudionik u proizvodno-prodajnom procesu zainteresiran za primanje i izdavanje računa, što omogućuje međusobni nadzor u poslovanju, ali i sprečavanje izbjegavanja porezne obveze. Sadržaj računa propisan je u čl. 15. Zakona.

Prihodi od PDV-a

Prihod od PDV-a najizdašniji je porezni prihod u Hrvatskoj. U 2006. godini naplaćeno je 34,8 mlrd. kuna tog poreza, što je 60% ukupno naplaćenih poreznih prihoda u toj godini.

Tablica 1. Porezni prihodi državnog proračuna

	<i>Tekuće cijene (mil. kn)</i>			
	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>	<i>2006. Plan</i>
<i>Porezni prihodi</i>	45.281	47.150	50.688	57.860
Porez na dohodak	3.115	3.128	3.106	3.324
Porez na dobit	3.075	3.131	3.951	4.593
Porez na promet nekretnina	290	356	376	432
Porez na promet dobara i usluga PDV	28.129	29.865	32.243	34.830
Trošarine	7.851	7.942	8.178	11.540
Porez na međunarodnu trgovinu	1.811	1.591	1.563	1.562
Ostali porezi	340	341	369	590
<i>Struktura poreznih prihoda</i>				
<i>Ukupno porezni prihodi</i>	100,00	100,00	100,00	100,00
Porez na dohodak	6,88	6,63	6,12	5,74
Porez na dobit	6,79	6,64	7,79	7,93
Porez na promet nekretnina	0,64	0,75	0,74	0,75
Porez na promet dobara i usluga PDV	62,12	63,34	63,61	60,20
Trošarine	17,34	16,84	16,10	19,94
Ostali porezi	0,75	0,72	0,73	1,02
<i>Udio u BDP-u</i>				
<i>Ukupno porezni prihodi</i>	23,45	22,77	22,13	
Porez na dohodak	1,61	1,51	1,36	
Porez na dobit	1,59	1,51	1,72	
Porez na promet nekretnina	0,15	0,17	0,16	
Porez na promet dobara i usluga PDV	14,57	14,42	14,07	
Trošarine	4,07	3,83	3,57	
Porez na međunarodnu trgovinu	0,94	0,77	0,68	
Ostali porezi	0,18	0,17	0,16	
<i>BDP</i>	193.067,00	207.082,00	229.031,00	

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Udio ukupnih poreznih prihoda u BDP-u smanjio se u 2005. godini u usporedbi s 2003. godinom za oko 1 postotni poen. Udio PDV-a i trošarina u ukupnim poreznim prihodima u 2005. iznosio je 65%, a u BDP-u gotovo 17,6% i viši je nego u zemljama EU, iako i unutar EU postoje značajne razlike.

Tablica 2. Udio poreza na dodanu vrijednost i trošarina u BDP-u u nekim zemljama Europske unije (u %)

<i>Država</i>	<i>2000.</i>	<i>2004.</i>
Austrija	13,4	13,4
Belgija	13,8	13,6
Danska	17,2	17,6
Francuska	13,7	13,2
Njemačka	12,5	12,0
Grčka	11,9	12,2
Irska	13,7	13,2
Italija	15,2	14,3
Nizozemska	13,0	13,0
Švedska	16,8	17,1
Ujedinjeno Kraljevstvo	14,1	14,2
prosjek EU-12	13,9	13,6
Hrvatska	17,0	18,6

Izvor: European Commission (2006b)

Uvođenje nulte stope

Od prvih najava uvođenja PDV-a vodile su se brojne rasprave za samo jednu stopu PDV-a ili protiv nje. Zagovornici više stopa isticali su regresivnost, dok su zagovornici jedne stope isticali učinkovitost (vidjeti npr. Jelčić, 1996:565; Kesner Škreb, 1999).

Nakon gotovo dvogodišnje primjene jednostopnog PDV-a uvedena je od 1. studenog 1999. nulta stopa na sve vrste kruha i mlijeka, knjige stručnoga, znanstvenoga, umjetničkoga, kulturnoga i obrazovnog sadržaja koje mogu biti i na CD-ROM-u, videokasetama i audiokasetama te na udžbenike, lijekove i ortopedska pomagala. Krajem srpnja 2000. godine nulta stopa primjenjuje se i na usluge javnog prikazivanja filmova. Od 1. siječnja 2006. godine na određene turističke usluge primjenjuje se stopa PDV-a od 10%.

PDV u Europskoj uniji

Unatoč velikim naporima za usklađivanjem te postojanju temeljnoga dokumenta Šeste direktive³, kojom se uređuje sustav PDV-a u EU, još uvijek postoje velike razlike u visini tako i u broju stopa koje se primjenjuju u pojedinoj zemlji članici. Šesta direktiva za sve zemlje određuje obuhvat poreza iako se zemljama članicama dopuštaju određena izuzeća i odstupanja. Nisu uspostavljene jedinstvene stope iako je određen okvir unutar kojega bi trebalo određivati nacionalne stope. Određena je standardna stopa koja može biti od 15 do 25% i mogućnost primjene jedne ili dvije snižene stope od najmanje 5%.

Temeljna intencija u harmonizaciji oporezivanja ne znači izjednačavanje stopa i poreznih postupaka nego ponajprije usklađivanje i, što je više moguće, smanjivanje razlika u poreznim sustavima među zemljama kako bi se poticalo što kvalitetnije ostvarenje načela jedinstvenoga unutarnjeg tržišta.

Stope PDV-a u Europskoj uniji

Iako je Šestom direktivom uređeno pitanje stopa u zemljama EU, zbog raznih izuzeća ili prijelaznih razdoblja u stvarnoj su primjeni ove stope (tabl. 3):

- standardna stopa, od 15 do 25%, gornja granica nije propisana,
- snižena stopa, do 5% za proizvode i usluge definirane u dodatku Direktive,
- posebno snižena stopa, niža od 5%, ali veća od nule, a kreće se u rasponu od 2,1% do 4%. Dopuštena je zemljama koje su primjenjivale tu stopu 1. siječnja 1991. godine, a načelno su je mogle primjenjivati do 1997. godine,
- parkirna stopa, viša od 12%, ali do standardne stope 15% u zemljama koje su 1. siječnja 1991. godine primjenjivale sniženu stopu za proizvode i usluge koje nisu navedene u dodatku Direktive (Austrija, Belgija, Irska, Luksemburg). Tu stopu navedene zemlje mogu primjenjivati u prijelaznom razdoblju, nakon čega bi je trebale ukinuti,
- stopa za posebna područja, tzv. zemljopisna stopa, primjenjuje se za pojedina područja, obično za udaljene otoke ili teško dostupna brdska područja (npr. u Austriji, Portugalu, Grčkoj, Francuskoj),

³ Kao posljedica dugogodišnjih izmjena i dopuna Šeste direktive te njenog narušavanja odredbama nekih Ugovora o pristupanju pojedinih zemlja članica, Europska komisija je još prije nekoliko godina zbog nepreglednosti i nerazumljivosti Šeste direktive donijela odluku o nužnosti uređivanja propisa o PDV-u. Krajem 2006. godine usvojena je nova sistematizirana Direktiva Vijeća 2006/112/EC o zajedničkom sustavu oporezivanja PDV-om koja je u primjeni od 1. siječnja 2007. godine. Nova direktiva zapravo je pročišćeni tekst Šeste direktive koja je stavljena izvan snage. Kako je Šesta direktiva zbog dugogodišnje uporabe postala sinonim za zakonodavni okvir oporezivanja PDV-om još se uvijek rabi pojam "Šesta direktiva" iako se radi o Direktivi 2006/112/EC.

- nulta stopa (*zero rate*) za izvozne, odnosno izvozom izjednačene usluge, u prijelaznom razdoblju dopuštena je onim zemljama članicama koje su primjenjivale tu stopu do 1. siječnja 1991. godine.

Tablica 3. Stope poreza na dodanu vrijednost u zemljama Europske unije

<i>Država</i>	<i>Posebno snižena</i>	<i>Snižena</i>	<i>Standardna</i>	<i>Parkirna</i>	<i>Zemljopisna</i>	<i>Nulta</i>
Belgija		6	21	12		*
Češka		5	19		*	*
Danska			25		*	*
Njemačka		7	16		*	
Estonija		5	18			*
Grčka	4	8	18		*	
Španjolska	4	7	16		*	
Francuska	2,1	5,5	19,6		*	
Irska	4,4	13,5	21	13,5		*
Italija	4	10	20		*	*
Cipar		5	15		*	*
Latvija		5	18			
Litva		5; 9	18			
Luksemburg	3	6	15	12		
Mađarska		5; 15	25			
Malta		5	18			*
Nizozemska		6	19			
Austrija		10	20	12	*	
Poljska	3	7	22			*
Portugal		5; 12	19		*	
Slovenija		8,5	20			
Slovačka			19			
Finska		8; 17	22		*	*
Švedska		6; 12	25			*
Ujedinjeno Kraljevstvo		5	17,5		*	*

Izvor: European Commission (2004)

Sažetak

- Do 1. siječnja 1998. potrošnja u Hrvatskoj oporezivala se porezom na promet proizvoda i usluga.
- Nedostaci poreza na promet proizvoda i usluga

bili su kumulativni učinak; velik broj poreznih stopa koji dovodi do nejednakog opterećenja poreznih obveznika; velik broj poreznih oslobođenja

koji dovodi do sužavanja porezne osnovice, otežava primjenu i nadzor provođenja zakona i otvara veće mogućnosti za poreznu evaziju; porezom su opterećeni proizvodi namijenjeni izvozu iako je izvoz oslobođen od porezne obveze te otežano utvrđivanje stvarnoga poreznog opterećenja.

- Od 1. siječnja 1998. u primjeni je PDV.
- Razlozi uvođenja PDV-a su reforma cjelokupnoga poreznog sustava; potreba povećanja poreznih prihoda; suzbijanje porezne evazije; usklađivanje s poreznim sustavima suvremenih zemalja.
- Obilježja hrvatskog PDV-a: metoda određivanja (porez se plaća u mjestu isporuke dobara ili usluga); kreditna metoda (porezna se obveza izračunava tako da se od obračunanog poreza na isporuke dobara i usluga odbije obračunani porez pri kupnji proizvoda i usluga); potrošni tip (oduzimanje ukupnih rashoda za kapitalna dobra od vrijednosti prodaje, čime se izbjegava dvostruko oporezivanje kapitala).
- Osnovicu poreza čini naknada za isporučena dobra i obavljene usluge.
- Porezni obveznik PDV-a je poduzetnik, a poduzetnik je pravna ili fizička osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost s namjerom ostvarivanja prihoda, te koja je u prethodnoj godini ostvarila oporezive isporuke dobara i usluga u iznosu većem od 85.000 kuna.
- Stope poreza iznose 22, 10 i 0%.
- Oporezuju se sve isporuke dobara i usluga, osim

onih što ih obavljaju ustanove i institucije koje su oslobođene tog poreza, zatim isporuke tzv. malih poduzetnika koji ostvaruju ukupan godišnji prihod manji od 85.000 kuna, te isporuke tijela državne i lokalne samouprave i uprave, komora, sindikata i političkih stranaka.

- Mjesto oporezivanja je mjesto isporuke dobra ili obavljanja usluga, pri čemu se tuzemstvo smatra jedinim mjestom isporuke dobara odnosno obavljanja usluga.
- Porezna su oslobođenja svrstana u tri skupine: oslobođenja u tuzemstvu, oslobođenja pri uvozu i oslobođenja pri izvozu.
- Razdoblje oporezivanja je kalendarska godina. Obračunska razdoblja tijekom godine obuhvaćaju vremena od prvoga do posljednjeg dana u mjesecu. Konačni obračun za obveznike koji porez plaćaju prema izdanim računima obavlja se do kraja travnja za prethodnu godinu.
- Ispostavljanje računa temeljna je pretpostavka oporezivanja PDV-om. Račun s posebno iskazanim iznosom poreza omogućuje odbitak pretporeza samo za poduzetnike u sustavu PDV-a.
- U 2005. godini u Hrvatskoj je naplaćeno gotovo 32 mlrd. kuna PDV-a, što je više od 60% ukupno naplaćenih poreznih prihoda u toj godini.
- U postupku priprema za punopravno članstvo u EU Hrvatska će djelomično morati uskladiti oporezivanje PDV-om prema odredbama Šeste direktive.

Pitanja

1. Kada je u Hrvatskoj uveden PDV i koji su bili razlozi njegova uvođenja?
2. Koja su obilježja hrvatskog PDV-a?
3. Koje se stope PDV-a primjenjuju u Hrvatskoj i od kada?
4. Nabrojite osnovne odrednice hrvatskog PDV-a (predmet oporezivanja, porezni obveznik, mjesto oporezivanja, porezna osnovica, porezna oslobođenja).
5. Koji su fiskalni učinci PDV-a?
6. Koja su porezna oslobođenja prema hrvatskom Zakonu o PDV-u?
7. Kako je uređeno oporezivanje PDV-om na razini EU?

Porez na potrošnju*

Porez na potrošnju određen je Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a u cijelosti je prihod gradskih i općinskih proračuna. Plaća se na potrošnju alkoholnih pića (prirodnog vina, specijaliziranih vina, vinjaka, rakija i ostalih žestokih pića) i bezalkoholnih pića te piva u ugostiteljskim objektima.

Obveznik poreza na potrošnju je pravna i fizička osoba koja pruža ugostiteljske usluge. Stopu propisuju skupštine gradova i općina, a ne može biti veća od 3% osnovice koju čini prodajna cijena pića u ugostiteljskim objektima, ali bez PDV-a.

Ako ste popili piće u ugostiteljskom objektu, pogledajte koliki je porez uračunan u cijenu:

- cijena pića 12,00 kn
- porez na potrošnju (3%) ($12,00 \text{ kn} \times 3\%$) 0,36 kn
- PDV ($12,00 \text{ kn} \times 22\%$) 2,64 kn
- prodajna cijena pića 15,00 kn

U cijeni pića od 15,00 kuna porez na potrošnju iznosi 0,36 kuna.

Porez se razrezuje u iznosu propisanom odlukom grada odnosno općine i ne čini znatniji prihod gradskoga, odnosno općinskog proračuna (tabl. 1). U ukupnim poreznim prihodima gradskih i općinskih proračuna udio se kreće oko 1%.

Tablica 1. Ostvarenje prihoda od poreza na potrošnju u lokalnim proračunima

	2003.	2004.	2005.	(u mil. kuna) 2006. I-IX. mjesec
Porez na potrošnju	43	44	47	37
Porezni prihodi gradskih i općinskih proračuna	5.922	6.592	7.072	6.033
Udio prihoda od poreza na potrošnju u ukupnim poreznim prihodima gradova i općina (u %)	0,73	0,67	0,66	0,61

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2006a)

* Vidjeti i Rosen (1999) Poglavlje 20.

Sažetak

- Porez na potrošnju plaća se na potrošnju alkoholnih pića (prirodnog vina, specijaliziranih vina, vinjaka, rakija i ostalih žestokih pića) i bezalkoholnih pića te piva u ugostiteljskim objektima.
- Porez na potrošnju određen je Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a visina stope određuje se odlukama grada, odnosno općine.
- Porezni obveznik poreza na potrošnju je ugostitelj, a porez se računa u prodajnu cijenu pića.
- Stopa poreza iznosi do 3%.
- Prihod od poreza na potrošnju pripada gradskim, odnosno općinskim proračunima.

Pitanja

1. Koji propisi određuju oporezivanje porezom na potrošnju?
2. Tko je porezni obveznik i kolika je najviša stopa poreza na potrošnju?
3. Kojim lokalnim proračunima pripadaju prihodi od poreza na potrošnju?

Posebni porezi, akcize ili trošarine jedan su od najstarijih poreznih oblika. Sam naziv *akciza* potječe iz 16. stoljeća, kada su u Nizozemskoj posebnim porezom koji se nazivao *excisen* oporezivani pivo, šećer, sol i alkoholna pića, a pretpostavlja se da riječ potječe od starofrancuske riječi *assise* (sjednica, odluka, ugovor, namirenje računa ili duga, oporezivanje). Primjer Nizozemske ubrzo slijede Njemačka i Engleska (uključujući i engleske kolonije) te ostale europske zemlje. U 19. stoljeću trošarine su bile dio sustava općeg poreza na dobra i usluge koji se od početka 20. stoljeća transformira u opći porez na potrošnju, odnosno od 1960-ih u porez na dodanu vrijednost.

Danas u gotovo svim suvremenim poreznim sustavima postoje posebni porezi ili trošarine. Proizvode koji se oporezuju trošarinama možemo svrstati u tri osnovne skupine: alkohol, energente i duhan, a one se proširuju nizom drugih proizvoda i znatno se razlikuju od države do države. Broj uvedenih trošarina kreće se od samo nekoliko proizvoda pa do podugačke liste s više od dvadeset različitih proizvoda: kave, sladoleda, televizora i videoaparata, kućanskih aparata, šibica, upaljača, lososa, šećera, čaja, kozmetičkih proizvoda, električnih žarulja, insekticida, herbicida pa do igračih karata, banana, kakaa i maslinova ulja.

Porez se obračunava u apsolutnom iznosu po jedinici mjere proizvoda (kilogramu, litri, komadu i sl.) ili u određenom postotku prodajne cijene. Razlozi uvođenja su brojni (socijalni, zdravstveni, ekološki), a među njima je svakako najvažniji fiskalni – povećanje javnih prihoda. Prednost tih poreza u odnosu prema drugim porezima jest jednostavnost ubiranja, mali broj poreznih obveznika i izdašnost.

U Hrvatskoj je od 1994. uvedeno devet trošarina (na kavu, naftne derivate, alkohol i alkoholna pića, duhanske preradevine, pivo, bezalkoholna pića, osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove, luksuzne proizvode, premije osiguranja od automobilske odgovornosti). Trošarine u Hrvatskoj nakon poreza na dodanu vrijednost čine drugi po veličini prihod državnog proračuna.

Trošarine u Hrvatskoj plaćaju proizvođači i uvoznici te oni koji nabavljaju ili primaju te proizvode iz inozemstva, osim onih koji su prema carinskim propisima oslobođeni takvog plaćanja. Treba naglasiti kako je iznimka posebni porez na promet rabljenih automo-

* Vidjeti i Rosen (1999) Poglavlje 20.

bila, koji nije trošarina nego porez na promet, a plaćaju ga kupci tih automobila.

Postupak oporezivanja trošarinama od 1. siječnja 2002. godine provodi Carinska uprava.

Tablica 1. Trošarine u Hrvatskoj

<i>Proizvod</i>	<i>Porezni obveznik</i>	<i>Porezna osnovica</i>	<i>Visina poreza</i>
kava	pravna i fizička osoba koja u hrvatsko carinsko područje uvozi, unosi ili prima kavu, osim osoba i količina koje su prema carinskim propisima oslobođene plaćanja carine	jedan kilogram neto težine kave, odnosno prerađevine kave	nepržena 5,00 kn
			pržena 12,00 kn
			kavine ljuske i opne 15,00 kn
			zamjene kave i koncentrati na bazi kave 20,00 kn
naftni derivati	proizvođač i uvoznik te nadležno tijelo državne uprave za robne zalihe	litra benzina, dizelskoga goriva i ulja za loženje pri temp. +15°C ili kilogram naftnog plina, mlaznoga goriva, petroleja i ukapljenoga naftnog plina	motorni benzin (MB-98 i MB-86) i ostale vrste olovnih benzina 2,40 kn/l
			motorni benzin (BMB-98, BMB-95 i BMB-91) 1,65 kn/l dizelsko gorivo (D-1, D-2, D-3) te njegove ostale vrste 1,00 kn/l ulje za loženje (EL LS) 0,30 kn/l ukapljeni naftni plin 0,10 kn/kg sve vrste petroleja 1,40 kn/kg
duhanski proizvodi	proizvođač, odnosno uvoznik	za cigarete, paketić od 20 komada	skupina A (popularna) 5,50 kn skupina B (standardna) 6,40 kn skupina C (ekstra) 10,90 kn
		za duhan, 1.000 grama	38,00 kn/kg
		za cigare, komad	1,10 kn/kom.
		za cigarilose, 20 komada	4,40 kn/kom.
osobni automobili, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplovi	proizvođač, odnosno uvoznik, kupac ili stjecatelj	Novi:	
		automobili i motocikli: prodajna cijena	0-350.000 kn + 13-48%
		plovila: ovisno o dužini u metrima; ovisno o kabini	bez kabine 6.000-48.000 s kabinom 15.000-150.000
		zrakoplovi: broj sjedala	7.000-300.000 kn
		Upotrebljavani:	
		prodajna cijena automobila, motocikala, plovila i zrakoplova	5%

bezalkoholna pića	pravne i fizičke osobe koje proizvode ili naručuju proizvodnju; osobe koje uvoze, unose ili primaju bezalkoholna pića u hrvatsko carinsko područje	hektolitar proizvedenoga ili uvezenog bezalkoholnog pića	piće domaće proizvodnje i uvezeno 40 kn/hl
alkohol	pravne i fizičke osobe proizvođači ili uvoznici alkohola	litra apsolutnog alkohola u etilnom alkoholu, destilatima i alkoholnim pićima pri temperaturi 20°C	60 kn/l a.a 0,00 kn/l a.a vina
pivo	pivovare, pivari i druge pravne i fizičke osobe koje proizvode ili uvoze, unose ili primaju pivo u Hrvatsku	hektolitar proizvedenog ili uvezenog piva i onoga koje se dobiva od koncentrata	200 kn/hl 60 kn/hl bezalkoholnog piva (do 0,5% vol./vol.)
luksuzni proizvodi	pravna i fizička osoba – proizvođač i uvoznik luksuznih proizvoda	prodajna vrijednost proi- zoda (bez PDV-a) satovi, nakit i slični proizvodi, odjeća i obuća od krzna i kože reptila, oružje, piro- tehnički proizvodi	30%
porez na premije osiguranja od automob. odgovornosti	društva za osiguranja	premija osiguranja premija kasko osiguranja	15% 10%

Prihodi od posebnih poreza

Posebni su porezi prihod državnog proračuna. Iznos ubranog poreza (tabl. 2) od 2002. do 2006. godine pokazuje stalni rast. Tako su prihodi u proračunu za 2006. godinu bili 30% veći nego u 2003. Po udjelu u ukupnim poreznim prihodima trošarine su u svim promatranim godinama na drugome mjestu.

Tablica 2. Trošarine u Hrvatskoj

	Ostvarenje (u mil. kn)							
	2003.	Udio (u %)	2004.	Udio (u %)	Plan 2005.	Udio (u %)	Plan 2006.	Udio (u %)
Trošarine ukupno	7.850,9	100	7.941,6	100	8.226,8	100	11.539,8	100
naftni derivati	3.345,9	42,6	3.325,7	41,9	3.325,7	40,4	6.372,4	55,2
alkohol i alkoholna pića	234,1	3,0	230,8	2,9	230,8	2,8	221,4	2,4
pivo	746,3	9,5	718,3	9,0	682,4	8,3	728,5	6,3
bezalkoholna pića	131,4	1,7	132,9	1,7	159,6	1,9	139,5	1,2
duhanske preradevine	2.349,4	29,9	2.430,8	30,6	2.528,1	30,7	2.658,0	23,0
kava	125,3	1,6	135,4	1,7	171,1	2,1	154,7	1,3
luksuzni proizvodi	19,5	0,2	22,4	0,3	22,3	0,3	24,7	0,2
osobni automobili,								
ostala mot. vozila,	899,1	11,5	945,2	11,9	1.106,9	13,5	1.240,6	10,8
plovila i zrakoplovi								
Ukupni porezni prihodi državnog proračuna	45.281,1		47.149,9		50.497,9		57.806,4	
Udio trošarina u ukupnim poreznim prihodima	17,3		16,8		16,3		20,0	

Izvor: Ministarstvo financija (2007)

Gotovo polovica iznosa ukupno ubranih trošarina ostvaruje se od naftnih derivata, a trećina od duhanskih preradevina. Najveći porast prihoda zabilježen je od trošarina na naftne derivate.

Trošarine u EU

Iako se u zemljama EU trošarinama oporezuje velik broj različitih proizvoda, na razini Unije uređeno je oporezivanje alkoholnih proizvoda i piva, duhanskih proizvoda i mineralnih ulja, a od 2004. i oporezivanje energenata (prirodnog plina, koksa i električne energije).

Osnovni zadaci porezne politike EU usko su povezani s razvojem unutarnjeg tržišta, jačanjem monetarne unije i ekonomskom integracijom. Stvaranjem unutarnjeg tržišta već ranih 1990-ih određuje se pravni okvir za područje indirektnih poreza (poreza na dodanu vrijednost i trošarina). Utvrđeni su osnovni smjerovi porezne politike koji trebaju poticati stabilizaciju poreznih prihoda zemalja članica, uklanjanje teškoća u funkcioniranju unutarnjeg tržišta i zapošljavanje.

Propisi o trošarinama uglavnom su usvojeni tijekom 1992. godine, vezano za početak uspostavljanja jedinstvenoga unutarnjeg tržišta, čiji su temeljni ciljevi bili omogućivanje i podupiranje slobodnog kretanja ljudi, dobara, usluga i kapitala. Pravni temelj za uspostavu harmoniziranog sustava trošarina opisan je u II. poglavlju – o poreznim odredbama, u čl. 93. Ugovora o osnivanju Europske unije.

Usklađenost hrvatskih trošarina sa zahtjevima EU

Hrvatski sustav trošarina djelomično je usklađen s pravnom stečevinom EU. U mišljenju Komisije Europskih zajednica o zahtjevu Hrvatske za članstvom u EU COM (2004) 257, u poglavlju 10. *Oporezivanje* daju se primjedbe koje se pretežito odnose na PDV i trošarine. Hrvatsko bi zakonodavstvo po načinu uređenja propisa bilo bliže europskom ako bi se te četiri trošarine uredile istim propisom. Bit će nužne znatne prilagodbe u vezi s poreznom osnovicom, strukturom i definicijama većine istovrsnih roba u EU koje podliježu posebnim porezima.

Pri oporezivanju alkohola i alkoholnih pića Hrvatska dopušta izuzeće svih kategorija alkoholnih pića osim piva za domaću proizvodnju za vlastite potrebe, što je suprotno europskom zakonodavstvu, koje ne predviđa takvo izuzeće za poluproizvode i alkoholna pića. U EU je za tzv. male proizvođače piva, s proizvodnjom do 200.000 hl godišnje, propisana mogućnost primjene snižene stope. U Hrvatskoj se mali pivari, vlasnici poljoprivrednog zemljišta s proizvodnjom manjom od 1.500 litara u godini od vlastitoga uzgojenog ječma, izuzimaju od oporezivanja. Pivo se u EU oporezuje ovisno o sadržaju sladovine ili alkohola po hektolitru pića, pri čemu je moguća primjena snižene stope na pivo koje sadržava manje od 2,8% alkohola, dok u Hrvatskoj način oporezivanja ovisi o tome je li riječ o alkoholnom ili bezalkoholnom pivu, pri čemu je stopa poreza na bezalkoholno pivo znatno viša od minimalno propisane u Uniji.

Oporezivanje duhanskih proizvoda trebat će uskladiti i prema definiciji proizvoda i prema visinama stopa. Dok se u zakonodavstvu EU sve cigarete oporezuju jednakom stopom, u hrvatskim su propisima razdijeljene u više kategorija. Na duhan za žvakanje i šmrkanje u Hrvatskoj se plaća porez, dok se u EU oporezuje samo fino rezani duhan za ručnu izradu cigareta i duhan za pušenje. Posebni će se naponi morati uložiti u prilagodbu visine stopa na cigarete, koje su u Hrvatskoj znatno niže od minimalno propisanih u EU.

Sustav oporezivanja naftnih derivata zahtijevat će najveće prilagodbe, od obuhvata oporezivih proizvoda koji će trebati proširiti i na ostale energente što se oporezuju u EU do usklađivanja kriterija za oporezivanje pojedinih proizvoda. Mineralna ulja namijenjena grijanju u EU su oslobođena poreza, dok se stope u Hrvatskoj na uporabu mineralnih ulja posebno ne razlikuju. U Hrvatskoj se ukapljeni naftni plin bilo koje namjene – kao i ostala mineralna ulja – oporezuje na znatno nižoj razini od minimalnih stopa koje predviđa EU i ista se razina stopa primjenjuju na domaće i uvozne proizvode.

Hrvatski sustav privremene obustave plaćanja poreza morat će se uskladiti sa zahtjevima pravne stečevine. To posebice vrijedi za sadašnji postupak obustave plaćanja posebnih poreza, koji nije primjenjiv na uvozne proizvode koji podliježu posebnim porezima.

Može se zaključiti kako je osim usklađivanja visine stopa i defi-

nicija oporezivih proizvoda potrebno uskladiti i rad carinske službe, koju će trebati kadrovski i stručno pripremiti za promjene i uključivanje u europski sustav i informatički povezati s odgovarajućim carinskim i poreznim službama Zajednice.

Međutim, neusklađenost stopa još je uvijek ozbiljan problem i u samoj Uniji, a s primanjem novih članica razlike u stopama još se i povećavaju. Određena izuzeća ili odstupanja te prijelazna razdoblja u kojima se stope trebaju približiti minimalno određenima zasigurno će biti omogućena i Hrvatskoj. Sljedeće je pitanje kako će usklađivanje, odnosno povećanje stopa utjecati na gospodarske prilike te na fiskalnu politiku u Hrvatskoj.

Postoji problem porezne utaje i gubitak poreznih prihoda u EU, kao i u Hrvatskoj. Hrvatska je suočena s ozbiljnim problemima vezanima za krijumčarenje duhanskih proizvoda te, u nešto manjem opsegu, za krijumčarenje alkohola preko svojih granica. Boljom i učinkovitijom kontrolom i radom poreznih i carinskih službi te uključivanjem u europski sustav nadgledanja prometa i roba koje se oporezuju trošarinama trebali bi se smanjiti razmjeri gubitaka poreznih prihoda zbog nelegalnih aktivnosti. To bi za Hrvatsku svakako bio pozitivan pomak u proračunskim prihodima.

Prihodi od trošarina u EU i Hrvatskoj

Udio trošarina u BDP-u u Hrvatskoj je 2004. godine iznosio 4,2% i gotovo je jednak udjelu trošarina u BDP-u zemalja EU. Međutim, udio u ukupnim poreznim prihodima veći je za 6,5 postotnih poena.

Jednako kao i u EU, najviše se ubere trošarina na naftne derivate, a potom na duhanske proizvode.

Tablica 3. Udio trošarina u BDP-u nekih europskih zemalja članica OECD-a 2004. godine

<i>Zemlja</i>	<i>Udio u ukupnim por. prihodima (u %)</i>	<i>Udio u BDP-u</i>
Austrija	8,1	3,5
Češka	10,0	3,8
Danska	11,0	5,5
Francuska	8,0	3,5
Njemačka	9,9	3,4
Mađarska	11,5	4,3
Irska	11,7	3,5
Italija	9,6	4,0
Norveška	8,5	3,8
Slovačka	8,8	3,9
Švedska	7,0	3,5
Švicarska	8,5	2,5

OECD, ukupno	11,5	4,0
OECD, Europa	10,9	4,1
EU	10,3	4,1
Hrvatska	6,8	4,2

Izvor: OECD (2006a)

Sažetak

- Posebnim porezima, trošarinama ili akcizama oporezuje se promet samo jednoga ili nekolicine istovrsnih proizvoda, a plaćaju se u apsolutnom iznosu po jedinici mjere proizvoda (kilogramu, litri, komadu i sl.) ili u određenom postotku prodajne cijene.
- Razlozi uvođenja trošarina mogu biti socijalni, zdravstveni, ekološki, ali najbitniji je fiskalni – povećanje javnih prihoda.
- Prednost trošarina jest jednostavnost njihova ubiranja, mali broj poreznih obveznika i izdašnost.
- U Hrvatskoj su uvedene trošarine na kavu, naftne derivate, duhan i duhanske proizvode, alkohol, pivo, bezalkoholna pića, osobne automobile, ostala motorna vozila i zrakoplove, na luksuzne proizvode i na premije osiguranja i kasko osiguranja.
- Trošarine čine znatan izvor prihoda hrvatskoga državnog proračuna. Njihov udio u ukupnim poreznim prihodima iznosio je 2004. godine gotovo 17% i na drugom je mjestu, iza PDV-a, koji donosi više od 60%.
- U svim zemljama s razvijenim poreznim sustavom uvedeno je oporezivanje trošarinama od samo nekoliko proizvoda do čak 39 njih (u Danskoj).
- U EU je zajednički uređeno oporezivanje energenata, duhanskih proizvoda, alkohola i piva.
- Prosječan udio prihoda od trošarina u BDP-u u zemljama EU iznosio je 2004. godine 4,1%, a u Hrvatskoj je bio 4,2%.

Pitanja

1. Zašto se uvode trošarine?
2. Kojoj vrsti poreza pripadaju?
3. Koji se proizvodi u Hrvatskoj oporezuju trošarinama?
4. Kakav je fiskalni učinak trošarina?
5. Za koje je proizvode na razini EU zajednički određeno oporezivanje trošarinama?
6. Je li hrvatski sustav trošarina usklađen s pravnom stečevinom EU?
7. Kakav je fiskalni učinak prihoda od trošarina u zemljama EU, a kakav je u Hrvatskoj?

Porez na promet nekretnina*

Oporezivanje prometa nekretnina u Hrvatskoj uređeno je Zakonom o porezu na promet nekretnina (NN 69/97, 26/00 i 153/02). Od 1. siječnja 1998. godine promet novosagrađenih nekretnina oporezuje se i prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost.

Pri oporezivanju prometa nekretnina po Zakonu o porezu na promet nekretnina primjenjuje se stopa od 5%, a po Zakonu o PDV-u stopa od 22%.

Hoće li se primijeniti stopa od 5 ili od 22%, ovisi o tome prodaje li nekretninu poduzeće ili fizička osoba, te je li riječ o staroj ili o novoj nekretnini.

Kada se primjenjuje stopa od 5%

Oporezivanje prometa nekretnina: građevina (zgrada i stanova) te zemljišta (građevnoga ili poljoprivrednog) među građanima (koji nisu obveznici PDV-a) podliježe poreznoj stopi od 5%.

Kada se primjenjuje stopa od 22%

Porez na dodanu vrijednost se plaća po stopi od 22% na nove nekretnine koje prodaju pravne osobe. Osnovicu PDV-a u prometu novosagrađenih objekata čini naknada za vrijednost isporučenog objekta koja ne sadržava vrijednost zemljišta ni iznos naknade za komunalno uređenje zemljišta prema odluci mjerodavnih tijela.

Predmet oporezivanja, obveznik, stopa i oslobođenja

Porezom na promet nekretnina (5%) oporezuje se promet nekretnina, odnosno svako stjecanje vlasništva nekretnine u Hrvatskoj, bez obzira na to stječe li se vlasništvo plaćanjem (kupovinom) ili bez plaćanja (zamjenom, nasljeđivanjem ili darovanjem; v. *Oporezivanje nasljedstva i darova*).

Porezni je obveznik stjecatelj nekretnine, odnosno kupac. Poreznu osnovicu čini vrijednost nekretnine koja se može postići na tržištu u trenutku stjecanja. Porezna uprava procjenom može utvrditi stvarnu tržišnu vrijednost nekretnine ako je ona nerealno iskazana u ugo-

* Vidjeti i Rosen (1999) Poglavlje 20.

voru. Porezna obveza nastaje u trenutku sklapanja ugovora o stjecanju nekretnine odnosno drugoga pravnog posla kojim se stječe nekretnina.

Poreza su oslobođena:

- tijela državne i lokalne samouprave, javne ustanove, zaklade i fondacije, Crveni križ i slične humanitarne udruge osnovane na temelju posebnih propisa,
- diplomatska ili konzularna predstavništva strane države (uz uvjet uzajamnosti) i međunarodne organizacije,
- osobe koje stječu nekretnine u postupku vraćanja oduzete imovine i komasacije nekretnina,
- prognanici i izbjeglice koji stječu nekretnine zamjenom svojih nekretnina u inozemstvu,
- građani koji kupuju stambenu zgradu ili stan (uključujući i zemljište) na kojemu su imali stanarsko pravo ili uz suglasnost nositelja stanarskog prava prema propisima kojima se uređuje prodaja stanova sa stanarskim pravom. Isto vrijedi i za zaštićene najmoprimce koji kupuju stambenu zgradu ili stan u kojemu stanuju na temelju ugovora o najmu,
- osobe koje stječu nekretnine u skladu s propisima kojima se uređuje pretvorba društvenog vlasništva u druge oblike vlasništva,
- osobe koje stječu nekretnine na temelju ugovora o doživotnom uzdržavanju, a nasljednici su prvoga nasljednog reda u odnosu prema davatelju nekretnine,
- osobe koje stječu određene posebne dijelove nekretnine razvrgnućem suvlasništva odnosno zajedničkog vlasništva prije razvrgnuća, diobom zajedničkog vlasništva nekretnina, do iznosa vrijednosti njihova suvlasništva odnosno zajedničkog vlasništva prije razvrgnuća,
- građani koji kupuju prvu nekretninu (stan, kuću ili zemljište) kojom rješavaju vlastito stambeno pitanje uz posebne uvjete.

Prihodi i raspodjela

Porez na promet nekretnina zajednički je prihod državnoga proračuna i proračuna nižih razina vlasti. Županiji, općini ili gradu pripada će dio prihoda od poreza na promet nekretnina koje se nalaze na njihovom području. Prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, državi pripada 40%, a općini i gradu 60% naplaćenih prihoda.

Najviše prihoda u apsolutnom iznosu prikupi se u lokalnim proračunima (v. tabl. 1). Za državni proračun prihod od poreza na promet nekretnina nije znatniji prihod. U ukupnim je poreznim prihodima državnog proračuna udio prihoda od tog poreza neznatan i prosječno iznosi oko 0,7%.

Tablica 1. Ostvarenje prihoda od poreza na promet nekretnina u proračunima države, grada/općine

<i>u mil. kuna</i>	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>
U državnom proračunu	289,9	355,8	375,5
U lokalnim proračunima	315,9	375,1	388,1
Udio prihoda od poreza na promet nekretnina u ukupnim lokalnim poreznim prihodima (u %)	5,3	5,7	5,2
Udio poreza na promet nekretnina u ukupnim poreznim prihodima državnog proračuna (u %)	0,6	0,7	0,7

Izvor: Ministarstva financija (2005a; 2006a)

Sažetak

- Porez na promet nekretnina plaća se na promet nekretnina (građevina, zemljišta), odnosno na svako stjecanje vlasništva nekretnine u Hrvatskoj, bez obzira na to stječe li se ona plaćanjem (kupovinom) ili bez plaćanja (zamjenom, nasljeđivanjem ili darovanjem).
- Prema Zakonu o porezu na promet nekretnina, porezni je obveznik stjecatelj nekretnine, odnosno kupac.
- Stopa poreza prema Zakonu o porezu na promet nekretnina iznosi 5%, ali postoji i promet nekretnina koji se prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost oporezuje s 22%.
- Prihod od poreza na promet nekretnina raspodjeljuje se državi (40%) i gradu/općini (60%).

Pitanja

1. Kako se raspodjeljuju prihodi od poreza na promet nekretnina među različitim razinama vlasti?
2. Koji propisi određuju oporezivanje poreza na promet nekretnina?
3. Tko je porezni obveznik i kolika je stopa poreza na promet nekretnina prema Zakonu o porezu na promet nekretnina?
4. U kojim se slučajevima i po kojem zakonu primjenjuje stopa od 22%?
5. Koja su izuzeća od plaćanja poreza na promet nekretnina?

Porez na nasljedstva i darove*

Porez na nasljedstva i darove postoji u gotovo svim suvremenim poreznim sustavima. Zbog skromnog fiskalnog prinosa nema veće značenje pa se udio prihoda od tog poreza u ukupnim poreznim prihodima suvremenih država uglavnom kreće do 1%.

Porez na nasljedstva i darove u Hrvatskoj pripada državnoj i lokalnim razinama vlasti, u čijim ukupnim poreznim prihodima nema osobito značenje (v. tabl.1).

Oporezivanje nasljedstva i darova uređeno je s više propisa koji određuju i navedenu raspodjelu naplaćenih prihoda. Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (ZFLS) određeno je oporezivanje naslijeđene ili darovane pokretne imovine, dok je oporezivanje naslijeđenih ili darovanih nekretnina određeno Zakonom o porezu na promet nekretnina.

Porez na naslijeđene i darovane *pokretnine* u potpunosti je prihod županijskih proračuna. Propisivanje visine stope poreza do maksimalno 5% u nadležnosti je županijske skupštine. To znači da županija može utvrditi i nižu stopu, ali do visine te stope mogu se propisati i različite stope na nasljedstvo i darove. Oporezuje se naslijeđeni ili darovani iznos novca i novčanih potraživanja (npr. štedne knjižice) te vrijednosnice i pokretne stvari s tržišnom vrijednošću većom od 50.000 kuna.

Zakonom o porezu na promet nekretnina (ZPPN), prema kojemu se na nasljedstvo, darove i druge nekretnine stečene bez naknade plaća porez na promet nekretnina, određena je raspodjela prihoda između države i općina/gradova. Od iznosa poreza ubranog na nasljedstvo i darovane *nekretnine* 40% pripada republičkom proračunu, a 60% gradskom/općinskom proračunu. Stopa poreza je 5%.

Međutim, odredbe o oporezivanju nasljedstva i darova sadržane su i u Zakonu o područjima posebne državne skrbi. Tim je zakonom omogućeno oslobođenje od poreza na nasljedstva i darove fizičkim osobama ako naslijede ili dobiju na dar nekretninu koja se nalazi na tom području. Ta se pogodnost primjenjuje na područjima koja su najviše stradala za vrijeme Domovinskog rata, čime se želi potaknuti njihov gospodarski i demografski razvoj i što je moguće više ublažiti teške posljedice rata za stanovništvo tih područja.

* Vidjeti i Rosen (1999) Poglavlje 20.

Porezni obveznik

Obveznici poreza su domaće i strane pravne i fizičke osobe koje naslijede ili dobiju na dar:

- nekretnine kao što su zemljišta, zgrade, stanovi i ostalo (po ZFLS-u);
- novac u kunama ili u stranoj valuti, odnosno novčana potraživanja, što podrazumijeva štedne knjižice, vrijednosnice te pokretnine čija pojedinačna vrijednost prelazi 50.000 kuna. To mogu biti automobili, motorkotači, plovila i sl. (prema ZPPN-u).

Poreznu osnovicu čini tržišna vrijednost naslijeđene ili na dar dobivene imovine u trenutku njezina stjecanja.

Tržišna vrijednost nekretnine po pravilu se utvrđuje na temelju isprava o stjecanju ili se temelji na procjeni Porezne uprave.

Porezna oslobođenja

Oslobođenja od plaćanja poreza na nasljedstvo i darove propisana su Zakonom o porezu na promet nekretnina. Ovisе o srodstvu nasljednika/daroprimca s ostaviteljem/darovateljem, vrsti imovine i statusu nasljednika ili daroprimca (v. pogl. *Porez na promet nekretnina*).

Tablica 1. Ostvarenje prihoda od poreza na nasljedstvo i darove u lokalnim proračunima (u mil. kuna)

<i>Ostvarenje prihoda od poreza na nasljedstva i darove u proračunima županije, grada/općine</i>			
	2003.	2004.	2005.
općinski/gradski	1,8	2,0	1,4
županijski	1,6	1,6	2,1
ukupno	3,4	3,6	3,5
<i>Ukupni porezni prihodi lokalnih proračuna</i>			
općinski/gradski	6.620,0	7.643,3	8.287,5
županijski	1.760,5	2.012,6	2.254,9
ukupno	8.380,6	9.666,0	10.542,5
<i>Udio prihoda od poreza na nasljedstvo i darove u ukupnim lokalnim poreznim prihodima (u %)</i>			
općinski/gradski	0,03	0,03	0,02
županijski	0,09	0,08	0,09
ukupno	0,12	0,11	0,11

Izvor: Ministarstvo financija (2006a)

Sažetak

- Porez na nasljedstvo i darove plaća se na prijenos imovine bez naknade između ostavitelja/darovatelja i nasljednika/daroprimatelja.
- Porezni su obveznici sve fizičke i pravne osobe (domaće i strane) koje naslijede ili dobiju na dar imovinu u Hrvatskoj.
- Stopa poreza na naslijedene i darovane pokretne, prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, iznosi do 5%.
- Stopa poreza na naslijedenu ili darovanu nekretninu, prema Zakonu o porezu na promet nekretnina, iznosi 5%.

Pitanja

1. Kako se raspodjeljuju prihodi od poreza na nasljedstvo i darove među različitim razinama vlasti s obzirom na to je li riječ o naslijedenoj/darovanoj nekretnini ili pokretnini?
2. Koji propisi određuju oporezivanje nasljedstva i darova?
3. Tko je obveznik poreza na nasljedstvo i darove?
4. Koja su izuzeća od plaćanja poreza na nasljedstvo i darove?
5. Što je porezna osnovica i koja je porezna stopa pri oporezivanju prometa nekretnina i pri oporezivanju pokretnina?

Fiskalna decentralizacija

Uvod

U razdoblju od 1990. do 1995. Hrvatska je proglasila Ustav, stekla neovisnost i bila pogođena ratom u kojemu je okupirana trećina njezina teritorija. Unatoč ratnim razaranjima, Hrvatska u tom razdoblju utvrđuje ustavni i zakonodavni okvir za razvoj lokalne samouprave. Osnivaju se županije, koje obavljaju upravne i samoupravne funkcije, općine i gradovi sa samoupravnim funkcijama te se uvodi novi model financiranja lokalnih jedinica. Nakon rata utvrđena su i područja posebne državne skrbi, kojima država nastoji pomoći razvoju i obnovi te povratku raseljenog stanovništva. Razdoblje je obilježeno utvrđivanjem temeljnoga zakonodavnog okvira, novim teritorijalnim ustrojem te prilagodbama novoizabranih tijela vlasti dodijeljenim upravnim i samoupravnim funkcijama. Nažalost, u tom je razdoblju zbog posljedica rata teško utvrditi fiskalni položaj lokalnih jedinica.

Od 1995. do 2001. godine Hrvatska je uglavnom centralizirana država u kojoj, unatoč lokalnoj samoupravi, dominiraju tijela središnje državne vlasti. Razdoblje je obilježeno obnovom ratom stradalih područja te osnivanjem novih lokalnih jedinica. Usporedno s osnivanjem novih lokalnih jedinica tekao je proces utvrđivanja njihova vlasništva i vrijednosti imovine. Međutim, praksa provedbe zakona upozorila je na niz problema kako u organizaciji i raspodjeli ovlasti, tako i financiranju lokalnih jedinica. Često su se zbog manjkavo definiranoga zakonodavnog okvira preklapale ovlasti središnje države i lokalnih jedinica. Osim toga, sustav financiranja lokalnih jedinica nije se temeljio na transparentnim postupcima izračuna fiskalnih kapaciteta koji bi pri dodjeli dotacija i raspodjele poreznih prihoda uzimao u obzir razlike u gospodarskom razvoju lokalnih jedinica.

Od 2001. godine država počinje prenositi dio ovlasti za financiranje školstva, zdravstva i socijalne skrbi na lokalne jedinice. Usporedno s prijenosom ovlasti država lokalnim jedinicama osigurava veći udio u raspodjeli poreza te povećava dotacije iz državnog proračuna. Zahvaljujući tom procesu, počela su se otvarati pitanja učinkovitosti usluga lokalnih jedinica te organizacije sustava financiranja.

Glavni je cilj rada prikazati osnovna obilježja procesa fiskalne decentralizacije i financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj od 1990. do 2007. godine.

Obilježja fiskalne decentralizacije

Donošenjem Ustava 1990. i proglašenjem neovisnosti 1991. definirane su jedinice lokalne uprave i samouprave. Županije su dobile dvojni status, upravnih i samoupravnih jedinica. Općine i gradovi osnovne su jedinice lokalne samouprave. Zakonodavni je okvir lokalnih jedinica, osim Ustavom, reguliran i brojnim propisima.¹ Osim Zakona o financiranju lokalnih jedinica, jedan od ključnih zakona koji utječe na upravljanje financijama lokalnih jedinica jest Zakon o proračunu (NN 92/94 i 96/03), te godišnji zakoni o izvršavanju državnog proračuna. Brojnim uredbama, naredbama i uputama nadležnih ministarstava i Ministarstva financija utvrđeni su minimalni financijski standardi za javne usluge, zatim sustav financijskog izvješćivanja, nadzora i revizije proračuna lokalnih jedinica.

Radi povratka raseljenih osoba, demografskoga i gospodarskog oporavka, proglašena su 1995. područja posebne državne skrbi (PPDS). Ta su područja dobila posebne porezne olakšice te dotacije iz državnog proračuna. Od 2001. Vlada u godišnjem zakonu utvrđuje kriterije dodjele dotacija o izvršavanju proračuna. Nažalost, kriteriji dodjele nisu utvrđeni u temeljnom Zakonu o financiranju lokalnih jedinica.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 59/01, 107/01, 117/01 i 132/06) utvrdio je postojeći mehanizam financiranja lokalnih jedinica. Njime su definirani prihodi županija, općina i gradova te Grada Zagreba, koji ima poseban status financiranja. Dijeljenje poreza, stope lokalnih poreza, dodjela transfera i dotacija još uvijek su regulirani dodatnim zakonima i propisima umjesto da su uključeni u temeljne zakone o financiranju lokalnih jedinica. Zakon o financiranju i Zakon o proračunu omogućuju lokalnim jedinicama zaduživanje, no nažalost, upute i postupci zaduživanja nisu dorečeni i uglavnom su uključeni u godišnje zakone o izvršavanju proračuna.

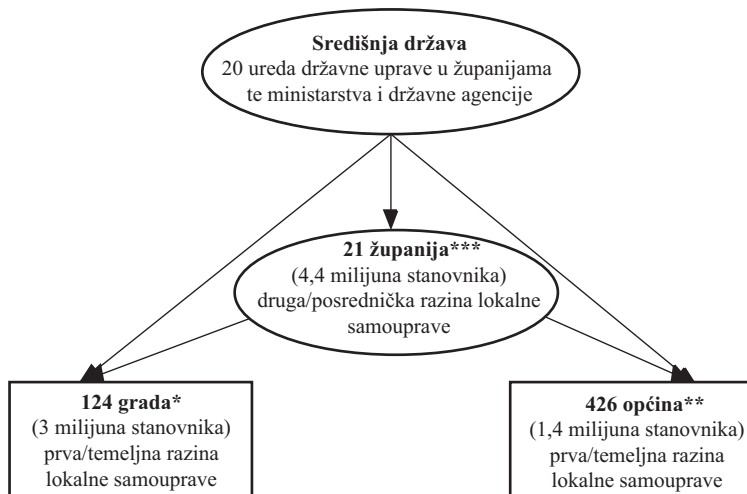
Obilježja lokalne uprave i samouprave

Hrvatska je zemlja s relativno malim brojem stanovnika i decentraliziranom administracijom koju čini središnja, regionalna i lokalna vlast. Središnja je državna administracija dekoncentrirana. Čine je središnji uredi za državnu upravu u svih 20 županija (uz predstavnike ministarstava i autonomnih tijela središnjih državnih agencija). Županije (uključujući grad Zagreb sa 780.000 stanovnika) čine drugu, posredničku, razinu lokalne vlasti. Gradovi (124, uglavnom urbana središta, s ukupno 3 milijuna stanovnika) i općine (426, uglavnom ruralna naselja s 1,4 milijuna stanovnika) čine prvu (osnovnu) razinu lokalne vlasti, tzv. lokalnu samoupravu (sl. 1).

¹ Ključni su zakoni: Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (2001), Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave (1993, izmjene u 2003); Zakon o područjima županija općina i gradova (1993, izmjene u 1997); Zakon o Gradu Zagrebu (1997) te Zakon o komunalnom gospodarstvu (2003).

Slika 1.

Administrativno-
teritorijalni ustroj
Hrvatske



* Urbane zajednice, obično više od 10.000 stanovnika.

** Zajednice s manje od 10.000 stanovnika.

*** Uključujući Grad Zagreb (780.000 stanovnika).

Izvor: Statistički godišnjak, DZS, Zagreb (2001)

S obzirom na površinu i broj stanovnika, Hrvatska ima prilično velik broj lokalnih jedinica. One se razlikuju, primjerice, po veličini, gustoći naseljenosti i stupnju gospodarskog razvoja. Međutim, neovisno o broju, financiranje lokalnih jedinica postaje složenije osnivanjem područja posebne državne skrbi. Podsjetimo, 111 lokalnih jedinica na PPDS-u dobile su poseban status u financiranju radi povratka raseljenih osoba i bržega gospodarskog razvoja. Poreznim olakšicama Vlada pokušava ubrzati njihov razvoj. Od ukupnog broja njih, 111 lokalnih jedinica dobilo je taj povlaštenu status. Broj se stanovnika na tim područjima povećao s 364.000 na 482.000 odnosno za 117.000.

Treba istaknuti da je do 2003. odluke o osnivanju lokalnih jedinica donosilo Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, a od tada to čini novoosnovani Središnji ured za državnu upravu. Ured donosi odluke o osnivanju novih lokalnih jedinica na temelju mišljenja nadležnog ministarstva (npr. Ministarstva financija), županija i drugih lokalnih jedinica. Neke su odluke donesene i unatoč negativnom mišljenju nadležnih tijela.

Sve lokalne jedinice imaju predstavnička tijela (gradsku, općinsku ili županijsku skupštinu) čiji su članovi izravno izabrani na izborima, te izvršna tijela (poglavarstva). Čelnike izvršnih tijela (gradonačelnika, načelnika općine i župana) imenuje predstavničko tijelo od svojih članova. Župan i gradonačelnici u praksi još uvijek imaju dvojnu ulogu – obavljaju upravne funkcije, ali i funkcije iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica.

Od 2001. godine ne postoje razlike u obavljanju upravnih i samoupravnih funkcija. Naime, sve lokalne jedinice koje mogu osigurati dodatna financijska sredstva mogu obavljati i upravne i samoupravne funkcije. Tako je u praksi izbrisana razlika između lokalnih jedinica, s tim da su županije još uvijek ključna upravno-administrativna tijela zadužena za ravnomjeran razvoj općina i gradova na svom području.

Raspodjela nadležnosti i funkcija

Gradovi i općine obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji Ustavom ili zakonom nisu dodijeljeni tijelima središnje države. Takvi su poslovi: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalna djelatnost, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i sport, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša te protupožarna i civilna zaštita.

Županija obavlja poslove regionalnog značaja, osobito one koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te na planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Sve općine i gradovi mogu na svom području obavljati i poslove iz samoupravnog djelokruga županije ako osiguraju sredstva za financiranje. Iako su poslovi i nadležnosti lokalnih jedinica utvrđeni, ipak ne postoji potpuna fiskalna autonomija lokalnih jedinica u financiranju svih rashoda.

Tablica 1. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti

	<i>Središnja država</i>	<i>Općine</i>	<i>Gradovi</i>	<i>Županije</i>
Opće javne usluge	•	•	•	•
Obrana	•			
Javni red i sigurnost	•	•	•	
Obrazovanje	•	•	•	•
predškolski odgoj		•	•	
osnovno školstvo	•	•	•	•
srednje školstvo	•			•
visoko školsko	•			
Zdravstvo	•			•
Socijalna sigurnost i socijalna skrb	•	•	•	•

Stambeno-komunalni poslovi i usluge		•		•
Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		•		•
Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	•			•
Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	•	•	•	•
Promet i komunikacije	•	•	•	•
cestovni promet	•	•	•	•
željeznički promet	•			
zračni promet	•			
Drugi ekonomski poslovi i usluge	•	•	•	•

Izvor: Ott i Bajo (2001)

Znatian dio rashoda lokalne jedinice financiraju u suradnji sa središnjom državom, koja osigurava dotacije iz državnog proračuna putem Ministarstva financija ili nadležnih ministarstava. Veća autonomija lokalnih jedinica vezana je za obavljanje komunalne djelatnosti, predškolski odgoj te kulturne, sportske i vjerske djelatnosti. Od 2001. dio odgovornosti za financiranje školstva, zdravstva, socijalne skrbi te vatrogastva država prenosi na lokalne jedinice. Pritom je središnja država prenijela ovlasti za financiranje samo dijela tih troškova, i to materijalnih, i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Financiranje decentraliziranih funkcija preuzele su lokalne jedinice s najvećim fiskalnim kapacitetima. Od ukupnog broja lokalnih jedinica manje od 10% njih preuzelo je obvezu financiranja decentraliziranih funkcija (20 županija i 32 grada). Svi su oni preuzeli financiranje svih decentraliziranih funkcija. Dodatno, od 2002. godine financiranje vatrogastva preuzelo je još 86 općina i gradova. Zanimljivo, ukupni proračun 53 lokalne jedinice koje su preuzele financiranje većinu decentraliziranih funkcija čini oko 70% konsolidiranog proračuna svih lokalnih jedinica.

Financiranje lokalnih jedinica i fiskalna autonomija

Fiskalna autonomija označava sposobnost lokalnih jedinica da samostalno utvrđuju osnovice i stope poreznih, ali i neporeznih prihoda. Lokalne jedinice u Hrvatskoj nisu potpuno autonomne u utvrđivanju osnovice i stope poreznih prihoda. To pokazuje i tablica 2.

Tablica 2. Raspodjela ovlasti za utvrđivanje poreznih stopa

<i>Porezi</i>	<i>Središnja vlast</i>	<i>Lokalna vlast, autonomno</i>	<i>Lokalna vlast, ograničeno</i>
Zajednički na:			
dohodak	•		
dobit	•		
promet nekretnina	•		
Županijski na:			
nasljedstva i darove	•		
cestovna motorna vozila	•		
plovila	•		
automate za zabavne igre	•		
Općinski i gradski na:			
potrošnju			•
kuće za odmor			•
korištenje javnih površina		•	
neizgrađeno građevno			•
zemljište			•
tvrtku ili naziv			•
prirez porezu na dohodak			•

Lokalne jedinice određuju stope lokalnih poreza u relativno malom opsegu. Stope zajedničkih poreza (koji se dijele između općine, grada, županije i države) te županijskih poreza u potpunosti određuje središnja vlast. Stope općinskih i gradskih poreza uglavnom utvrđuje općinska ili gradska vlast, ali uz ograničenja što ih je odredila središnja vlast. Lokalne vlasti potpuno autonomno određuju samo stopu poreza na korištenje javnih površina.

Lokalne jedinice autonomno određuju stope prireza porezu na dohodak u granicama koji je utvrdila središnja država. Tako su do 2001. godine prirez mogli uvesti samo gradovi s više od 40.000 stanovnika, i to najviše 30% (Grad Zagreb do 60%). Od 2001. godine sve lokalne jedinice osim županija mogu uvesti prirez porezu na dohodak, ali je snižena gornja granica tih stopa. Maksimalne stope prireza koje lokalne jedinice mogu uvesti jesu 10% u općinama, 12% u gradovima do 30.000 stanovnika i 15% u gradovima s više od 30.000 stanovnika. Maksimalna stopa prireza Grada Zagreba je 30%. Prihodi od prireza pripadaju općini ili gradu na području kojih je prebivalište poreznog obveznika. Do 2001. godine samo je 12 lokalnih jedinica uvelo prirez porezu na dohodak. Od 2001. do 2007. godine uvele su ga čak 244 lokalne jedinice (72 grada i 172 općine).

Raspodjela prihoda od poreza (zajednički porezi). Sustav financiranja lokalnih jedinica uvelike se oslanja na dijeljenje poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica. Od 1994. do 2001. središnja je država županijama, općinama i gradovima prepuštala udio u poreznim prihodima prikupljenima na njihovim područjima.

Tablica 3. Raspodjela poreza između središnje države i lokalnih jedinica od 1994. do 2001. godine (u %)

<i>Porez na</i>	<i>Središnja država</i>	<i>Županije</i>	<i>Općine i gradovi</i>	<i>Grad Zagreb</i>
dohodak	60	8	32	-
dohodak, Grad Zagreb	60	5	-	35
dobit	70	10	20	-
dobit, Grad Zagreb	70	-	-	30
promet nekretnina	40	-	60	-

Zahvaljujući takvoj raspodjeli, porez na dohodak, na dobit te na promet nekretnina postali su najizdašniji prihodi lokalnih jedinica.

Tablica 4. Raspodjela zajedničkih poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica od 2001. do 2006. godine (u %)

<i>Porez na</i>	<i>Središnja država</i>	<i>Županije</i>	<i>Općine i gradovi</i>	<i>Decentralizirane funkcije</i>	<i>Fond za izravnaje</i>
dohodak	25,6	10	34	10,4	21
dobit	70	10	20	-	-
promet nekretnina	40	-	60	-	-

Za lokalne jedinice koje preuzimaju financiranje decentraliziranih funkcija od 2001. središnja je država osigurala i veći udio u porezu na dohodak. Osim toga, ako prihodima dobivenim od poreza na dohodak ne mogu financirati decentralizirane funkcije (do razine utvrđenoga minimalnog standarda jedinica), dobivaju i dodatna sredstva iz fonda za izravnaje. Taj je fond zapravo dio poreza na dohodak što ga središnja država ustupa lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija. Samo 300 lokalnih jedinica od njih 570 sudjeluje u punjenju toga "fonda". Ostalih je 270 lokalnih jedinica izuzeto iz te obveze jer imaju poseban položaj u sustavu financiranja (PPDS, brdsko-planinska područja i otoci). Tim je lokalnim

jedinicama država prepustila cijeli iznos poreza na dohodak prikupljen na njihovu području.

Od 2007. godine država je ponovno promijenila raspodjelu postotnog udjela lokalnih jedinica u zajedničkim porezima.

Tablica 5. Raspodjela zajedničkih poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica od 2007. godine (u %)

<i>Porez na</i>	<i>Središnja država</i>	<i>Županije</i>	<i>Općine i gradovi</i>	<i>Decentralizirane funkcije</i>	<i>Fond za izravnanje</i>
dohodak	-	15	52	12	21
dobit	100	0	0	-	-
promet nekretnina	40	-	60	-	-

Država je u cijelosti prepustila lokalnim jedinicama porez na dohodak te zadržala jednaku diobu poreza na promet nekretnina kao i u prethodnim godinama. Međutim, država je povećala stupanj centralizacije ukidanjem udjela lokalnih jedinica u porezu na dobit te je od 2007. u cijelosti preuzela prihod od poreza na dobit koji se uplaćuje u državni proračun.

Neporezni prihodi su autonomni prihodi lokalnih jedinica koji imaju unaprijed utvrđenu namjenu. Visinu stope neporeznih prihoda samostalno utvrđuju lokalne jedinice te samostalno obavljaju njihovu naplatu. Središnja država određuje maksimalnu stopu neporeznih prihoda koje mogu uvoditi lokalne jedinice. Glavni su neporezni prihodi komunalne naknade i doprinosi kojima lokalne jedinice financiraju gradnju i održavanje komunalne infrastrukture. Komunalne naknade i doprinosi ujedno su i najveći prihodi lokalnih jedinica.

Kapitalne prihode lokalne jedinice (uglavnom općine i gradovi) ostvaruju prodajom imovine i privatizacijom komunalnih (lokalnih) poduzeća. Do 2000. godine pretežit broj lokalnih jedinica napravilo je popis kapitalne imovine (imovinske bilance). Zahvaljujući tom popisu, većina lokalnih jedinica intenzivirala je prodaju te povećala prihode od prodaje imovine.

Fiskalna autonomija lokalnih jedinica

Fiskalna autonomija lokalnih jedinica u ubiranju vlastitih prihoda relativno je ograničena. Najizdašniji prihodi od poreza dijele se s državom, koja ujedno određuje poreznu osnovicu i stope tih poreza. Najmanje prihoda lokalne jedinice ostvaruju od vlastitih poreza, a upitna je i autonomija u korištenju neporeznih prihoda. Naime, za gotovo sve neporezne prihode lokalnih jedinica utvrđena je namjena za koju

se moraju iskoristiti. Tako najznačajnije neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose) lokalne jedinice moraju koristiti za financiranje komunalne infrastrukture. Ipak, pogledajmo podatke o ostvarenjima proračuna lokalnih jedinica od 1999. do 2006. godine.

Prihodi lokalnih jedinica znatnije su povećani od 2001. godine zahvaljujući početku fiskalne decentralizacije, odnosno povećanom udjelu lokalnih jedinica u porezu na dohodak.

Tablica 6. Ukupni prihodi lokalnih jedinica od 1999. do 2006. godine

<i>mil. kn.</i>	<i>1999.</i>	<i>2000.</i>	<i>2001.</i>	<i>2002.</i>	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>	<i>p. 2006.</i>
Porezni prihodi	4.624	4.995	5.273	7.066	8.380	9.656	10.335	11.589
Dotacije	644	698	961	1.237	1.504	963	1.165	2.142
Neporezni prihodi	2.555	2.980	3.043	3.484	3.890	4.256	4.872	5.267
Kapitalni prihodi	555	736	684	704	710	851	908	1.470
Ukupni prihodi	8.378	9.409	9.961	12.491	14.484	15.727	17.397	20.605
%								
Porezni prihodi	55	53	53	57	58	61	59	56
Dotacije	8	7	10	10	10	6	7	10
Neporezni prihodi	30	32	31	28	27	27	28	26
Kapitalni prihodi	7	8	7	6	5	6	6	8
Ukupni prihodi	100	100	100	100	100	100	100	100

Napomena: Podaci za 2006. odnose se na plan proračuna.

Izvor: Ministarstvo financija (2006)

Ukupni prihodi lokalnih jedinica povećavaju se s oko 8 mlrd. kuna u 1999. na oko 10 mlrd. kuna u 2005. godini. Početkom procesa fiskalne decentralizacije, od 2001. godine, središnja država lokalnim jedinicama ustupa znatniji udio u porezu na dohodak te istodobno povećava razinu dotacija. Stoga se od 2001. godine prihodi povećavaju s 10 mlrd. kuna na više oko 17 mlrd. kuna u 2005. godini. U strukturi prevladavaju prihodi od poreza, čiji se udio povećava s 53% u 2001. godini na 59% ukupnih prihoda u 2005. godini. Istodobno se smanjuje relativni udio neporeznih prihoda s 31% u 2001. na 28% u 2005. godini, a sredstva dotacija iz središnjega državnog proračuna čine oko 7% prihoda lokalnih jedinica u 2005.

Tablica 7. Porezni prihodi od 1999. do 2006. godine

<i>mil. kn.</i>	<i>1999.</i>	<i>2000.</i>	<i>2001.</i>	<i>2002.</i>	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>	<i>p. 2006.</i>
Porez i prirez na dohodak	2.967	3.177	3.625	5.068	6.119	7.190	7.478	8.371
od toga prirez	-	-	-	712	783	-	1.040	-
Porez na dobit	975	1.095	892	1.171	1.400	1.457	1.788	2.047
Porez na imovinu	513	540	592	524	527	630	666	740
Porez na robu i usluge	158	174	162	289	333	377	402	428
Ostali porezi	11	9	1	15	1	4	1	2
Ukupno	4.624	4.995	5.273	7.066	8.381	9.656	10.335	11.589
%								
Porez i prirez na dohodak	64	64	69	72	73	74	72	72
od toga prirez	-	-	-	10	9	-	10	-
Porez na dobit	21	22	17	17	17	15	17	18
Porez na imovinu	11	11	11	7	6	7	6	6
Porez na robu i usluge	3	3	3	4	4	4	4	4
Ostali porezi	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100

Napomena: Podaci za 2006. odnose se na plan proračuna.

Izvor: Ministarstvo financija (2006)

U strukturi poreznih prihoda uglavnom prevladavaju porezi koje lokalne jedinice dijele s državom, prije svega porez na dohodak, a zatim i na dobit, te porez na imovinu. Prihodi od poreza i prireza na dohodak gotovo se udvostručuju od 2001. do 2005. godine. Najveći dio tog povećanja rezultat je većeg udjela u prihodima od poreza na dohodak lokalnih jedinica koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija. Usto, velik je broj lokalnih jedinica iskoristio mogućnost uvođenja prireza porezu na dohodak, što je dodatno povećalo njihove ukupne proračunske prihode. Treba istaknuti da se i prihodi od poreza na dobit od 2001. do 2005. godine gotovo udvostručuju. Porez na imovinu od 2002. postupno raste. U strukturi tog poreza prevladava porez na promet nekretnina, koji lokalne jedinice dijele sa središnjom državom. Porez na robu i usluge te ostali porezi čine samo manje stavke u proračunu lokalnih jedinica.

Neporezni prihodi drugi su najznačajniji izvor prihoda lokalnih jedinica (tabl. 6). U skladu su s načelom porezne korisnosti (tj. da korisnici plaćaju naknade za pružene javne usluge), te mogu biti poželjni jer povećavaju autonomiju lokalnih jedinica i promoviraju odgovornost. Međutim, neporezni se prihodi u Hrvatskoj uglavnom temelje na komunalnim naknadama i doprinosima koje naplaćuju lokalne jedinice i komunalna poduzeća, a često nisu dovoljno transparentne niti vezane za posebna prava ili dobivene usluge. Ta složenost i sla-

bost postojećeg sustava neporeznih prihoda može voditi neučinkovitostima i zbunjivati stanovnike koji ne mogu visinu plaćenih naknada vezati ni za koju dobivenu uslugu.

Nažalost, Hrvatska još uvijek nije uvela porez na imovinu (na zemlju i građevinske objekte), niti su komunalne tarife utemeljene na načelu učinkovitosti. Država gubi koristi od decentralizacije zbog neučinkovitog korištenja potencijalno najizdašnijeg izvora lokalnih prihoda, dok istodobno daje lokalnim jedinicama ovlasti i osigurava dodatna financijska sredstva.

Rashodi lokalnih jedinica

Lokalne jedinice imaju relativno malu autonomiju pri određivanju namjene sredstava. To pokazuje i struktura proračunskih rashoda lokalnih jedinica u kojima su glavni materijalni rashodi i rashodi za zaposlene.

Tablica 8. Rashodi lokalnih jedinica od 1999. do 2006. godine

<i>mil. kn.</i>	<i>1999.</i>	<i>2000.</i>	<i>2001.</i>	<i>2002.</i>	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>	<i>p. 2006.</i>
1. Tekući rashodi	6.064	6.769	8.237	9.366	10.875	11.800	13.268	14.748
za zaposlene	1.705	1.874	1.356	2.029	2.257	2.771	2.982	3.336
za dobra i usluge	2.247	2.538	2.475	3.703	4.244	4.826	5.227	5.959
financijski	134	143	203	232	172	173	242	210
subvencije i ostali								
tekući transferi	1.978	2.214	4.203	3.402	4.184	4.031	4.725	5.243
2. Kapitalni rashodi	2.647	2.939	2.017	2.358	3.540	4.067	4.464	6.775
Ukupno (1+2)	8.711	9.708	10.254	11.724	14.415	15.867	17.732	21.523
%								
1. Tekući rashodi	70	70	80	80	75	74	75	69
za zaposlene	20	19	13	17	16	17	17	15
za dobra i usluge	26	26	24	32	29	30	29	28
financijski	2	1	2	2	1	1	1	1
subvencije i ostali								
tekući transferi	23	23	41	29	29	25	27	24
2. Kapitalni rashodi	30	30	20	20	25	26	25	31
Ukupno (1+2)	100	100	100	100	100	100	100	100

Napomena: Podaci za 2006. odnose se na plan proračuna.

Izvor: Ministarstvo financija (2006)

Rashodi lokalnih jedinica gotovo su se udvostručili od 1999. do 2005, ali je nagli rast zabilježen nakon 2001, kada je počela fiskalna decentralizacija. Jednako se dogodilo s tekućim i kapitalnim rashodima.

Tablica 9. Rashodi prema funkcijama lokalnih jedinica od 2002. do 2005. godine (u mil. kn)

	2002.	%	2003.	%	2004.	%	2005.	%
Opće javne usluge	2.271	20	2.672	18	2.697	17	3.063	17
Obrana*	1	0	2	0	2	0	1	0
Javni red i sigurnost**	338	3	490	3	453	3	499	3
Ekonomski poslovi	1.898	16	2.364	16	2.751	17	2.927	16
Zaštita okoliša	436	4	562	4	648	4	700	4
Usluge unapređenja stanovanja	2.211	19	3.111	21	3.337	21	3.660	21
Zdravstvo	485	4	575	4	530	3	606	3
Rekreacija, kultura i religija	1.321	11	2	0	1.962	12	2.204	12
Obrazovanje	1.997	17	2.539	17	2.713	17	3.034	17
Socijalna zaštita	573	5	671	5	784	5	1.087	6
Ukupno	11.531	100	14.584	100	15.877	100	17.783	100

* Izdaci za civilnu zaštitu.

** Izdaci se odnose na financiranje vatrogasnih postrojbi.

Izvor: Ministarstvo financija (2006)

Najveći dio rashoda lokalnih jedinica odnosi se na komunalne djelatnosti, slijede rashodi za opće javne (administrativne) usluge te za obrazovanje. Znatnije su se povećale stavke koje se odnose na decentralizirane funkcije, posebice na zdravstvo i socijalnu skrb. Napomenimo da se rashodi za javni red i sigurnost odnose na financiranje vatrogasnih postrojbi, koje dio lokalnih jedinica od 2002. godine preuzima u svoj djelokrug.

Fiskalno izravnaje

Razlike u stupnju razvoja pojedinih područja države utječu na potrebu ublažavanja nejednakosti proisteklih iz različitih prirodnih, demografskih, ekonomskih i političkih uvjeta u kojima su se pojedina područja razvijala. Neujednačenosti vlastitih prihoda i rashoda lokalnih jedinica zemlje pokušavaju ublažiti sustavima *okomitoga i vodoravnoga fiskalnog izravnaja*. Glavni je cilj fiskalnog izravnaja očuvanje ekonomske i socijalne cjeline države te osiguranje minimuma potrebne razine javnih usluga u svim lokalnim jedinicama.

U nastavku pogledajmo osnovna obilježja okomitoga i vodoravnoga fiskalnog izravnaja u Hrvatskoj.

Okomito fiskalno izravnaje

Okomito fiskalno izravnaje je mehanizam raspodjele ovlasti i prihoda između središnje države i lokalnih jedinica. Ostvaruje se dodjelom sredstava i ovlasti za pružanje javnih usluga. Ne postoji jedinstveno stajalište o tomu koje izvore sredstava osigurati lokalnim jedinicama.

Dodjela ovlasti i sredstava uglavnom ovisi o stupnju demokratizacije društva, ustavnom ustroju, broju stanovnika te, posebice, o spremnosti lokalnih jedinica da samostalno osiguraju izvore sredstava te pružaju kvalitetne javne usluge. Hrvatska je utvrdila ovlasti za dodjelu sredstava lokalnim jedinicama, ali je izdašne izvore prihoda, poput poreza na dohodak, na dobit i poreza na promet nekretnina, podijelila s lokalnim jedinicama (v. tabl. 3. i 4). Nažalost, u 2006. godini država je u cijelosti preuzela prihod od poreza na dobit (v. tabl. 5) te tako uskratila izdašan prihod proračunima lokalnih jedinica. Podjela prihoda od tih poreza čini moćan državni instrument za ublažavanje nejednakih fiskalnih kapaciteta, ali i strateški instrument vođenja fiskalne politike. Naime, povećanjem ili smanjenjem udjela lokalnih jedinica u poreznim prihodima država može utjecati i na ravnomjernu raspodjelu prihoda. Stoga su porezi koje država dijeli s lokalnim jedinicama glavni instrument okomitoga fiskalnog izravnjanja.

Dijeljenje poreznih prihoda

Od 2001. godine država je za 53 lokalne jedinice koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija osigurala dodatni udio u porezu na dohodak. Od 2001. do 2007. lokalne jedinice koje su preuzele financiranje svih decentraliziranih funkcija mogu povećati udio u porezu na dohodak za 10,4%. Taj se udio u 2007. godini povećao te sada lokalne jedinice mogu povećati udio u porezu na dohodak za 12%. Ako jedinice preuzimaju financiranje samo pojedinih funkcija, tada je taj udio utvrđen na način predložen u tablici 10.

Tablica 10. Dodatni udio lokalnih jedinica u porezu na dohodak

<i>Decentralizirane funkcije</i>	<i>Osnovno školstvo</i>	<i>Srednje školstvo</i>	<i>Zdravstvo</i>	<i>Socijalna skrb</i>	<i>Vatrogastvo</i>	<i>Ukupno</i>
od 2001. do 2006.	2,9	2	2	2,5	1	10,4
od 2007.	3,1	2,2	3,2	2,2	1,3	12

Iduća tablica pokazuje financiranje decentraliziranih funkcija dodatnim udjelom lokalnih jedinica u porezu na dohodak te u sredstvima iz tzv. fonda za izravnjanje.

Tablica 11. Financiranje decentraliziranih funkcija lokalnih jedinica iz poreza na dohodak i fonda za izravnanje od 2002. do 2005. godine

	2003.			2004.			2005.		
	<i>Udio u porezu na dohodak</i>	<i>Fond za izravnanje</i>	<i>Ukupno</i>	<i>Udio u porezu na dohodak</i>	<i>Fond za izravnanje</i>	<i>Ukupno</i>	<i>Udio u porezu na dohodak</i>	<i>Fond za izravnanje</i>	<i>Ukupno</i>
Osnovno školstvo	207	474	681	230	499	729	233	600	833
Vatrogastvo	22	57	79	69	163	232	69	195	264
Srednje školstvo	143	240	383	158	205	363	161	263	424
Socijalna skrb	130	85	215	144	99	243	146	113	258
Zdravstvo	178	216	394	198	207	405	201	192	393
Ukupno	680	1.072	1.752	799	1.173	1.972	809	1.363	2.173

Izvor: Ministarstvo financija (2006)

Ukupne obveze za decentralizirane funkcije povećavaju se tijekom tri godine s 1,7 na oko 2,2 mlrd. kuna. Veći dio sredstava za njihovo financiranje središnja je država osigurala iz fonda za izravnanje. Od ukupno osiguranih sredstava najveći se dio odnosi na financiranje osnovnog školstva i zdravstva, a slijedi ih srednje školstvo i socijalna skrb.

Raspodjela sredstava iz *fonda za izravnanje* te ukupne obveze (rashodi) koje treba osigurati pojedinoj lokalnoj jedinici za financiranje preuzetih decentraliziranih funkcija određuje se na temelju utvrđenih minimalnih financijskih standarda. Vlada, na prijedlog nadležnog ministarstva, svake godine utvrđuje minimalne financijske standarde odnosno trošak obavljanja neke aktivnosti. Pri definiranju minimalnih financijskih standarda mjerodavna ministarstva (zdravstva, znanosti, obrazovanja i športa, socijalne skrbi) uzimaju u obzir različite potrebe lokalnih jedinica. Primjerice, kriterij za dodjelu materijalnih i financijskih rashoda u srednjim školama jest broj upisanih učenika u određenoj nastavnoj godini pomnožen prosječnim godišnjim troškom po učeniku. Pri tome je prosječni godišnji trošak utvrđen za svaku pojedinu lokalnu jedinicu. Iako jednom utvrđen minimalni financijski standard treba koristiti više godina (bez izmjena), Vlada, Ministarstvo financija i nadležna ministarstva (npr. zdravstva, znanosti, obrazovanja i športa) godišnje mijenjaju minimalne standarde, što je problem pri utvrđivanju visine, ali i strukture izvora financiranja rashoda po korisniku (npr. po učeniku). Naime, zbog toga se teško utvrđuje koliko sredstava osigurati dijeljenjem poreza, a koliko iz fonda za izravnanje.

Područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja

Godine 1996. utvrđene su tri skupine područja posebne državne skrbi na kojima se nalazi 180 lokalnih jedinica (u prvoj skupini 50, u drugoj 61, u trećoj 69) (NN 44/96 i 26/03). Prva i druga skupina određene su na temelju stupnja gospodarske štete prouzročene ratnim razaranja. Treća se skupina ocjenjuje na temelju četiriju kriterija: ekonomske razvijenosti, strukturnih teškoća, demografskoga i posebnog kriterija. Utvrđeno je da sve tri skupine mogu obuhvatiti do 15% ukupnog stanovništva Hrvatske. Tim je područjima država redovito osiguravala dotacije iz državnog proračuna. Međutim, od 2000. godine država uvodi dodatne poticajne mjere za područja posebne državne skrbi. Tako se prihodi od poreza na dohodak i dobit (koji se inače dijele između središnje države i lokalnih jedinica) u potpunosti ustupaju općinama i gradovima na tim područjima.

Tablica 12. Raspodjela poreza na područjima posebne državne skrbi (u %)

<i>Porez na</i>	<i>Središnja država</i>	<i>Županije</i>	<i>Općine i gradovi na PPDS-u</i>
dohodak	-	10	90
dobit	-	10	90

Radi poticanja bržega i ravnomjernijega gospodarskog razvoja, od 2002. godine 45 lokalnih jedinica dobilo je status brdsko-planinskih područja. U njima su uvedeni jednaki porezni poticaji te sudjelovanje u dijeljenju poreznih prihoda kao i na PPDS-u. Međutim, nije jasno razlikuju li se brdsko-planinska područja od lokalnih jedinica na PPDS-u, i koliko. Zbog snažnog lobiranja i nedostatka jasnih kriterija u brdsko-planinska područja katkad uđu i pojedine općine i gradovi čiji fiskalni kapacitet omogućuje financiranje tekućih rashoda. Glavni je problem to što nije napravljena dobra revizija te nije utvrđeno koliko se fiskalni kapacitet lokalnih jedinica na PPDS-u i u brdsko-planinskim područjima povećao te koliko je jedinica koje ne trebaju biti u posebnom sustavu financiranja.

Dijeljenje prihoda za financiranje kapitalnih projekata

Radi zaštite otoka te bržega demografskog razvoja, Vlada je 2003. godine donijela poticajne mjere za razvoj 45 otočkih lokalnih jedinica. Riječ je o povlasticama za kupnju ili zakup poljoprivrednog zemljišta, o financiranju kapitalnih projekata vode i vodoopskrbe, o prostornom planiranju te o poboljšanju prometne infrastrukture. Država ustupa svoj dio prihoda od poreza na dohodak (29,6%) samo onim općinama i gradovima na otocima koji sklope zajednički sporazum o financiranju kapitalnih projekata.

Vodoravno fiskalno izravnanje

Vodoravnim fiskalnim izravnanjem država nastoji smanjiti jaz između rashoda za utvrđene obveze lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga te raspoloživih izvora sredstava za njihovo financiranje. Kako bi osigurala ujednačeni razvoj lokalnih jedinica, država sustavom dotacija na temelju dobrih i transparentno utvrđenih kriterija dodjele dotacija pokušava pomoći jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima. Postoje prednosti i nedostaci mehanizma vodoravnoga fiskalnog izravnanja koji se temelji na dodjeli dotacija.

Nedostaci vodoravnoga fiskalnog izravnanja vezani su za učinkovitost dodjele dotacija. Naime, dotacije za fiskalno izravnanje mogu potkopati ekonomski razvoj lokalnih jedinica jer pružaju pogrešne poticaje ekonomskim subjektima na području lokalnih jedinica koje se više oslanjaju na pomoć države. S druge strane, lokalne jedinice zbog dotacija možda neće imati poticaj za prikupljanje većih iznosa iz vlastitih prihoda.

Prednost dotacija jest da služe kao instrument kojim država osigurava financijska sredstava lokalnim jedinicama s ispodprosječnim prihodima za financiranje minimalnoga financijskog standarda pružanja javnih dobara i usluga. Međutim, pri dodjeli dotacija treba voditi brigu o obje strane te dotacije temeljiti na dobro i jasno utvrđenim kriterijima dodjele, poštujući stupanj gospodarskog razvoja te sposobnosti lokalnih jedinica da sredstvima iz raspoloživih izvora financiraju javne usluge. U Hrvatskoj država dodjeljuje dvije vrste dotacija: tekuće i kapitalne.

Tekuće dotacije

Središnja država dodjeljuje tekuće dotacije financijski slabijim lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima. Od 1994. do 2001. godine tekuće nenamjenske dotacije iz državnog proračuna trebale su se dodjeljivati županijama na čijem je području prihod svih lokalnih jedinica (općina i gradova), ne uključujući Grad Zagreb, bio manji od 75% nacionalnog prihoda po stanovniku. Dotaciju su trebale biti osigurane iz državnog proračuna u visini razlike prihoda ostvarenih po stanovniku županije i 75-postotnog republičkog prosjeka prihoda po stanovniku. Pri tome se pretpostavljalo da sve lokalne jedinice imaju prosječno porezno opterećenje. Dotacije nisu mogle biti dodijeljene županiji na čijem je teritoriju stopa prireza porezu na dohodak manja od 1,0%, a porezne su im stope i iznosi poreza niži od zakonski propisanih najviših stopa, odnosno visine iznosa poreza. Na sličan su način županije trebale dodjeljivati dotacije općinama i gradovima na svom području.

Nažalost, iako su zakonom definirani, ti kriteriji nisu nikada primijenjeni u stvarnom izračunu i definiranju kriterija dodjele dotacija središnje države lokalnim jedinicama.

Od 2001. godine središnja država godišnjim zakonima o izvršavanju proračuna utvrđuje nove kriterije za dodjelu tekućih nenamjen-

skih dotacija samo onim županijama na čijem se području nalaze općine i gradovi što pripadaju PPDS-u. Županije moraju najmanje polovicu tekućih nenamjenskih dotacija što su ih dobile od središnje države dodijeliti općinama i gradovima koji nisu izravni korisnici dotacija iz državnog proračuna. Drugu polovicu sredstava županije, prema vlastitim kriterijima, dodjeljuju ostalim općinama i gradovima.

Kriteriji za izračun i dodjelu dotacija središnje države županijama od 2001. godine jesu prosjek prihoda županijskih proračuna po stanovniku i prihodi županijskog proračuna po stanovniku županije, prosjek rashoda za kapitalne programe županijskog proračuna po stanovniku te rashodi za kapitalne programe iz županijskog proračuna po stanovniku županije. *Kriterije za izračun i raspodjelu pomoći općinama i gradovima* od 2001. godine čine prosjek prihoda po stanovniku općina i gradova, prosjek prihoda po stanovniku na PPDS-u, odnosno pojedine općine i grada na tom području, udio rashoda za kapitalne programe u ukupnim rashodima, uravnoteženje materijalnih rashoda (broj stanovnika i rashod po stanovniku), racionalnost sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenome) i rashodi za funkcije grada (manje od 30.000 stanovnika), te faktor korekcije za postupan prijelaz na novi model izračuna pomoći.

Pri definiranju kriterija za dodjelu tekućih nenamjenskih pomoći županijama, općinama i gradovima uzete su u obzir razlike u raspoloživim prihodima (npr. u kriterije za dodjelu dotacija uključeni su prihodi određenoga lokalnog proračuna po stanovniku županije za pojedinu godinu) te različite potrebe za javnim rashodima u lokalnim jedinicama. Na primjer, u kriterije za dodjelu dotacija županijama uključeni su rashodi za kapitalne programe za pojedinu godinu po stanovniku lokalne jedinice. Međutim, problem je to što kriteriji za dodjelu tekućih nenamjenskih dotacija nisu dovoljno jasno utvrđeni i definirani.

Kapitalne dotacije

Dotacije preko mjerodavnih ministarstava. Kapitalne dotacije dodjeljuju se općinama i gradovima koji su pretrpjeli ratna razaranja, ili prirodne katastrofe, odnosno za određene poslove. To su obično dotacije za kapitalne projekte koji traju dulje od godine dana. Lokalne jedinice šalju zahtjeve za financiranje resornim ministarstvima (npr. Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka). Ministarstva u ime lokalnih jedinica prosljeđuju zahtjev Ministarstvu financija, koje odobrava ili odbija te zahtjeve. Nažalost, u Ministarstvu financija ne postoji odjel za kapitalne investicije koji bi nadgledao odobravanje i korištenje kapitalnih dotacija te zasebno evidentirao njihovu veličinu.

Dotacije preko Fonda za regionalni razvoj. Fond je osnovan za poticanje ujednačenoga regionalnog razvoja PPDS-ova, otoka, brdsko-planinskih područja, posebice područja koja ostvaruju niži BDP od 65% prosječnoga u Hrvatskoj. Fond se financira iz središnjega državnog proračuna, prihodima od privatizacije, obveznica, zajmova, donacija te iz ostalih izvora.

Fond može do 50% investicijskog projekta lokalne jedinice financirati nepovratno. Pri tome se posebno pogodnima za nepovratno financiranje smatraju infrastrukturni projekti. Ovisno o značenju infrastrukturnog projekta za regionalni razvoj pojedine županije (ili više županija), općine i grada, Upravni odbor Fonda donosi odluku o iznosu sredstava s kojima Fond sudjeluje. Na temelju analize troškova i koristi, specifičnih ciljeva pojedinih županija, općina i gradova te poštovanja ekoloških standarda Fond (na prijedlog županija) donosi odluku o nepovratnom financiranju kapitalnih projekata. Međutim, kriteriji dodjele kapitalnih dotacija putem Fonda za regionalni razvoj nisu detaljno i jasno definirani.

Zaduživanje lokalnih jedinica

Sve lokalne jedinice (općine, gradovi i županije) mogu se dugoročno zadužiti uzimanjem kredita na domaćem tržištu novca i kapitala isključivo za kapitalni projekt obnove i razvoja (investiciju) koji se financira iz njihova proračuna, na temelju odluke predstavničkog tijela lokalne jedinice, uz prethodnu suglasnost Vlade.

Uvjet za dugoročno zaduživanje ispunjavaju sve lokalne jedinice čiji su tekući prihodi veći od tekućih rashoda odnosno prihodi poslovanja veći od rashoda poslovanja.²

Od 1996. do 1998. godine lokalne su se jedinice mogle zadužiti na domaćemu i inozemnom tržištu kapitala do 30% ostvarenih proračunskih izdataka, odnosno toliko da ukupne godišnje obveze (godišnji anuitet) za zaduživanje nije smio prelaziti 30% proračunskih izdataka iz prethodne godine. Od 1998. do 2005. godine Ministarstvo financija i Vlada utvrđuju niži limit zaduživanja tako da ukupne godišnje obveze (godišnji anuitet) lokalne jedinice ne smije prelaziti 20% ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine. U iznos ukupnih godišnjih obveza bio je uključen i iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta po kreditima, danim jamstvima i suglasnostima, te iznos dospjelih nepodmirenih obveza iz prethodnih godina.

² Iz prihoda poslovanja isključeni su ovi primici: domaće i inozemne potpore, dotacije i transferi iz državnog proračuna i proračuna drugih lokalnih jedinica te iz posebnih ugovora (mjesni samodoprinos i sufinanciranje građana).

Tablica 13. Uvjeti za dugoročno zaduživanje lokalnih jedinica od 1997. do 2007. godine

<i>Godina</i>	<i>Dopuštena namjena zaduživanja</i>	<i>Godišnje ograničenje zaduživanja (godišnja obveza)</i>	<i>Dodatno ograničenje</i>
1996. 1997. 1998. 1999. 2000. 2001. 2002.		30% proračunskih izdataka 20% ostvarenih prihoda	Nema Nema
2003. 2004.	obnova i razvoj (financiranje kapitalnih investicija)	uključen iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta po kreditima, danim jamstvima iz prethodnih godina, te kratkoročnih nepodmirenih obveza	3% prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica
2005.		20% ostvarenih prihoda	2% prihoda poslovanja u 2004.
2006.			2% prihoda poslovanja u 2005.
2007.			2,3% prihoda poslovanja u 2006.

Vlada i Ministarstvo financija od 2003. do 2007. uvode dodatno ograničenje te se lokalne jedinice mogu zadužiti do najviše 3% odnosno 2% ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica. Na primjer, ako su u 2004. godini ukupni prihodi poslovanja svih lokalnih jedinica iznosili 15 mlrd. kuna, tada 3% iznosi 450 mil. kuna, i to je maksimalan iznos duga koji lokalne jedinice mogu stvoriti u 2005. godini. Razlog za uvođenje dodatnog ograničenja jest povećan broj lokalnih jedinica koje ispunjavaju uvjete za zaduživanje. Utvrđivanjem dodatnog ograničenja Vlada i Ministarstvo financija pooštrili su uvjete zaduživanja te neizravno potaknuli konkurenciju lokalnih jedinica za dobivanje odobrenja za zaduživanje. Napomenimo da lokalne jedinice mogu odobriti trgovačkim društvima u kojima imaju većinsko vlasništvo jamstva za zaduživanje. Odobrenje za zaduživanje daje predstavničko tijelo lokalnih jedinica premda lokalne jedinice mogu statutom detaljnije utvrditi postupak za davanje jamstava za zaduživanje svojih trgovačkih društava. Zbog utvrđenih fiskalnih

ograničenja lokalne jedinice putem svojih komunalnih poduzeća pri-
bjegavaju “neizravnom” zaduživanju za financiranje kapitalnih (in-
frastrukturnih) projekata.

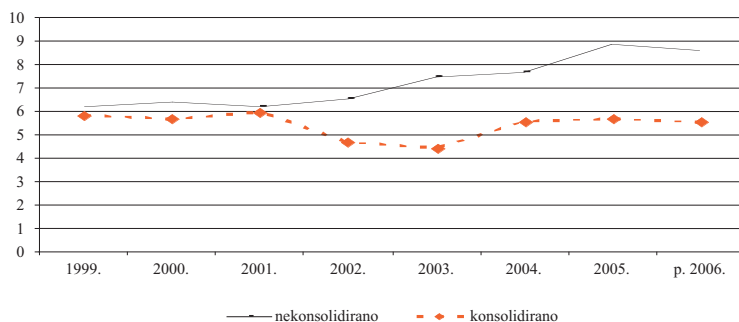
Je li Hrvatska fiskalno centralizirana ili decentralizirana država?

Jedna je država centraliziranija od druge ako je više ovlasti za do-
nošenje odluka u djelokrugu višeg tijela upravne vlasti. Uobičajena
mjera za određivanje razine centralizacije nekog sustava jest stupanj
centralizacije, udio rashoda središnje države u ukupnim izravnim
rashodima države. (Izravne državne rashode čine ukupni rashodi,
osim transfera ostalim državnim jedinicama.) Stupanj centralizaci-
je zbog više razloga nipošto nije pouzdan pokazatelj centralizacije
sustava (Rosen, 1999:510). No najprije pogledajmo stupanj centra-
lizacije u Hrvatskoj.

Kako bismo utvrdili stupanj (de)centralizacije u Hrvatskoj, po-
trebno je promotriti udio konsolidiranih i nekonsolidiranih rashoda
lokalnih jedinica u BDP-u. Oba su pokazatelja korisna jer pokazu-
ju i stupanj ovisnosti lokalnih jedinica o financiranju iz središnjega
državnog proračuna.

Slika 2.

Rashodi lokalnih
jedinica od
1999. do 2006.
(u % BDP-a)



Napomena: Podaci za 2006. odnose se na plan proračuna.

Izvor: autorov izračun na temelju podataka Ministarstva financija

Udio ukupnih rashoda lokalnih jedinica povećava se sa 6% u 1999. na 9% BDP-a u 2005. godini. Međutim, kada promatramo udio rashoda lokalnih jedinica iz kojih su isključena sredstva dobi-
vene putem državnih dotacija, tada je taj udio blizu 6% BDP-a. Pre-
ma kriteriju nekonsolidiranih rashoda (rashodi lokalnih jedinica uve-
ćani za transfere središnje države), povećava se stupanj fiskalne de-
centralizacije. Međutim, na temelju udjela konsolidiranih rashoda
(bez transfera središnje države) lokalnih jedinica u BDP-u (6%) za-
ključujemo da su lokalne jedinice ovisne o dotacijama (transferima)

središnje države. Po tom kriteriju Hrvatska je fiskalno centralizirana zemlja. Treba istaknuti da je na temelju dvaju jednostavnih kriterija teško ocijeniti stupanj centralizacije ili decentralizacije.

Dodjelom ovlasti i odgovornosti, kao i izvora financiranja, Hrvatska je decentralizirana država. Međutim, pitanje stupnja decentralizacije uglavnom treba vezati za kvalitetu i učinkovitost lokalnih jedinica u ponudi javnih dobara i usluga. Stoga središnja pitanja fiskalne decentralizacije glase: koliko su lokalne jedinice učinkovite u pružanju javnih dobara i usluga, koliko su odgovorne građanima, pružaju li transparentne informacije te upravljaju li kvalitetno svojim proračunima? Osim toga, za procjenu decentralizacije bitno je znati osiguravaju li lokalne jedinice sudjelovanje građana u donošenju strateških odluka (npr. javno izjašnjavanje o gradnji kapitalnih projekata, uvođenju ili povećanju dodatnih komunalnih pristojbi i naknada) ili su ključne odluke predmet diskrecijske odluke izabranih predstavnika vlasti.

Decentralizacija ne odražava samo stupanj financijske autonomije lokalnih jedinica nego i stupanj odgovornosti lokalnih jedinica za transparentno upravljanje sredstvima i njihovo korištenje. Dakle, decentralizacija, kao i fiskalna decentralizacija, vezana je za stupanj demokratizacije društva te za sposobnosti izabranih predstavnika vlasti da kvalitetno zastupaju interese lokalne zajednice i argumentirano postavljaju državi zahtjeve za financijskim sredstvima. Naravno, stupanj i kvaliteta decentralizacije uvelike ovise o središnjim tijelima državne vlasti, koja, u suradnji s lokalnim jedinicama, trebaju osigurati učinkovite javne usluge te podupirati veću financijsku samostalnost lokalnih jedinica.

Sažetak

- Različite razine vlasti osiguravaju stanovništvu različite usluge na svom području. Hrvatski fiskalni sustav obuhvaća državnu (republičku) vlast, županije, općine, gradove te Grad Zagreb, s posebnim statusom.
- Pri početnom koncipiranju modela financiranja lokalnih jedinica pojavili su se problemi, npr. nedostatak podataka o fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica, određivanje broja lokalnih jedinica i ustroja nove evidencije o potencijalnim prihodima lokalnih jedinica, utvrđivanje kriterija za fiskalno izravnane te financiranje obnove ratom razrušenih područja.
- Transferi središnje države lokalnim jedinicama daju se u obliku udjela u jednome ili više poreza (okomito fiskalno izravnane), te u obliku vodoravnoga fiskalnog izravnane dotacijama od više prema nižim razinama vlasti.
- Zbog uloge koju imaju u sustavu fiskalnog izravnane (vodoravnoga i okomitoga) lokalnim se jedinicama osiguravaju opće i namjenske dotacije iz državnog proračuna te ustupa udio u porezu na dohodak i u porezu na promet nekretnina.
- Sustav fiskalnog izravnane i utvrđivanje iznosa dotacija treba se temeljiti na utvrđenim kriterijima. Glavni kriterij za odluku o dodjeli dotacija treba biti fiskalni kapacitet. Fiskalni kapacitet pokazatelj je sposobnosti lokalnih jedinica (županija, općina i gradova) u prikupljanju prihoda te financiranju rashoda.

- U financiranju lokalnih javnih izdataka u Hrvatskoj prevladava financiranje zajedničkim porezima, i to najvećim dijelom po osnovi poreza na dohodak.
- Od 2001. godine počeo je proces fiskalne decentralizacije, u kojemu je središnja država lokalnim jedinicama prenijela dio ovlasti za financiranje zdravstva, osnovnoga i srednjoškolskog obrazovanja, socijalne skrbi i vatrogastva. Lokalnim jedinicama koje su preuzele decentralizirane funkcije država ustupa veći udio u porezu na dohodak te dodatna sredstva iz tzv. fonda za izravnaje.
- Lokalne se jedinice mogu dugoročno zaduživati radi financiranja kapitalnih projekata. Međutim, zbog utvrđenih fiskalnih ograničenja neizravno se zadužuju i preko komunalnih poduzeća.
- Stupanj centralizacije nekog sustava mjeri se i udjelom rashoda središnje države u ukupnim izravnim rashodima. Prema tom kriteriju, u Hrvatskoj je najveći udio središnje države u ukupnim rashodima.
- U idućem razdoblju treba utvrditi optimalni stupanj fiskalne decentralizacije, kriterije dodjele dotacije i stupanj sudjelovanja lokalnih jedinica u zajedničkim porezima. Osim prijenosa ovlasti za financiranje decentraliziranih funkcija, lokalnim jedinicama treba, na temelju utvrđenih kriterija, pažljivije određivati udio u zajedničkim porezima i veličinu dotacija iz državnog proračuna.

Pitanja

1. Navedite osnovne izvore financiranja lokalnih jedinica.
2. Što su neporezni prihodi i koji su glavni problemi pri utvrđivanju njihove namjene?
3. Što su kapitalni prihodi lokalnih jedinica?
4. Objasnite pojam i vrste fiskalnog izravnaja u Hrvatskoj.
5. Koji su najvažniji instrumenti vodoravnoga fiskalnog izravnaja?
6. Što je okomito fiskalno izravnaje i koji su njegovi glavni instrumenti?
7. Navedite ključna proračunska ograničenja za duživanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj.
8. Kako se mjeri (de)centralizacija nekoga fiskalnog sustava?
9. Kako biste definirali hrvatski fiskalni sustav prema stupnju fiskalne (de)centralizacije: izrazito centraliziranim, izrazito decentraliziranim, ili optimalno (de)centraliziranim?
10. Objasnite svoje stajalište o fiskalnoj (de)centralizaciji.

Uvod

Države porezima, doprinosima, naknadama i sličnim vrstama prihoda često ne prikupe dovoljno sredstava da bi mogle podmiriti sve javne potrebe. Tada im, ako ne žele prodavati vlastitu imovinu, ne preostaje drugo nego manjak sredstava prikupiti zaduživanjem.

Od svojega osamostaljenja državni se sektor Hrvatske morao financirati zaduživanjem, a godišnje potrebe za zaduživanjem i kretanje razine ukupnog duga možemo pratiti od 1994. godine, od kada postoje usporedivi podaci o javnom dugu. Podatke možemo pronaći u publikacijama Ministarstva financija i Hrvatske narodne banke (HNB). Zbog različitog obuhvata javnog sektora, ta dva izvora ne objavljuju jednake podatke, ali je razlika relativno malena te se može reći da podaci daju dobru i pouzdanu sliku stanja i kretanja duga države.

Ovdje ćemo se u razmatranju javnog duga Hrvatske uglavnom usredotočiti na *dug opće države*, dakle na zbroj duga središnje države i izvanproračunskih fondova te duga jedinica lokalne samouprave. *Dug države* je zbroj svih deficita ili manjaka državnih prihoda u odnosu prema državnim rashodima u prethodnim godinama, što ujedno znači i da je *porast javnog duga* u jednoj godini rezultat *deficita* državnog proračuna ostvarenoga te godine.

U ovom se poglavlju najprije upoznajemo s veličinom duga opće države, zatim s nastankom i kretanjem visine javnog duga te s njegovom strukturom i načinom na koji se u Hrvatskoj upravlja tom strukturom. Poglavlje o javnom dugu završavamo zaključcima.

Dug opće države

Krajem 2006. godine ukupan je dug opće države prema podacima Ministarstva financija iznosio oko *102 milijarde kuna*. Veličina toga broja bit će nam razumljivija ako je podijelimo npr. brojem stanovnika. Dobit ćemo iznos od gotovo 23.000 kuna. Upravo bi toliko novca trebao izdvojiti svaki stanovnik Hrvatske kada bismo željeli otplatiti sav državni dug. Iako nas taj iznos može uznemiriti, financijska je situacija ipak povoljnija nego što se čini jer treba uzeti u obzir da istodobno država raspolaže znatnom materijalnom imovinom.

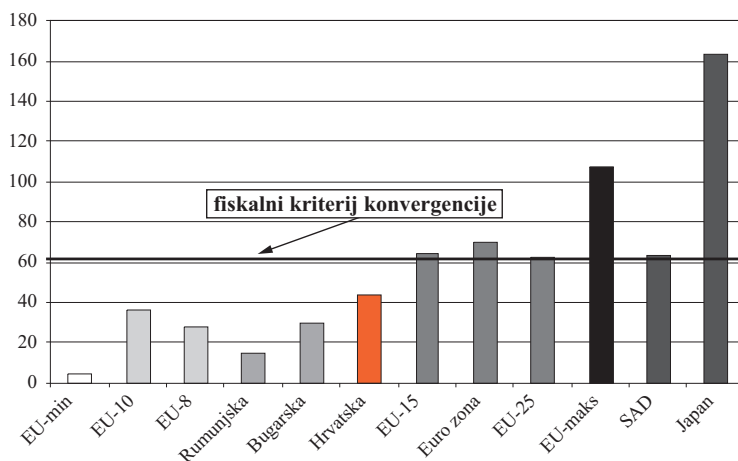
Javni se dug obično izražava u omjeru prema BDP-u, a taj relatiivni pokazatelj često služi za usporedbu zaduženosti među državama. U Hrvatskoj je javni dug krajem 2006. iznosio *41,2% BDP-a*.

O visini tog iznosa mnogo ćemo lakše prosuđivati ako ga usporedimo s istim pokazateljem u drugim zemljama i skupinama zemalja. Na slici 1. prikazane su veličine udjela duga opće države u BDP-u krajem 2005. u novim i starim članicama (EU-10 i EU-15), tranzicijskim članicama (EU-8), zatim u zoni eura, u dvije najnovije članice (Rumunjskoj i Bugarskoj) te u Hrvatskoj. Prikazan je i najmanji zabilježeni udio duga u BDP-u u EU (odnosi se na Estoniju i iznosi 4,5% BDP-a), kao i najveći, koji se odnosi na Grčku i iznosi 107,5% BDP-a. Za ilustraciju, dan je i pokazatelj zaduženosti u SAD-u i Japanu. U sliku je ucrtan i udio javnog duga u BDP-u od 60%, koji se smatra *fiskalnim kriterijem konvergencije* članica EU i uvjet je za ulazak neke zemlje u Europsku monetarnu uniju.

Usporedba pokazuje da za Hrvatsku dug opće države zadovoljava fiskalni kriterij konvergencije, da je ispod prosjeka zemalja EU, ali da je relativno viši nego u EU-10. Također, zaduženost države mjerena tim pokazateljem viša je nego u Rumunjskoj i Bugarskoj.

Slika 1.

Dug opće države u 2005. (u % BDP-a)



Izvor: Eurostat (2005)

Napomena: Podaci za SAD i Japan odnose se na 2004. godinu.

Današnja visina duga opće države rezultat je stanja državnih financija u prethodnim razdobljima. Podaci pokazuju da je u jedanaest proteklih godina, od 1995. do danas, opća država imala negativan saldo prihoda i rashoda (v. tabl. 1. i 2). Deficiti su bili osobito veliki od 1999. a 2000. postignut je rekordni deficit u iznosu od 7,5% BDP-a. Nakon toga negativna su se salda, mjerena udjelom u BDP-u, smanjivala te je razina deficita 2005. godine iznosila 4,1% BDP-a. Prema neslužbenim podacima, 2006. deficit opće države iznosio je 3%

BDP-a, te je dotaknuo granicu koja se smatra drugim fiskalnim kriterijem ulaska u Europsku monetarnu uniju.

Tablica 1. Deficit opće države, 1994-2006.

Godina	Ukupni deficit bez kapitalnih prihoda		Ukupni deficit s kapitalnim prihodima	
	mlrd. kn.	% BDP-a	mlrd. kn.	% BDP-a
1994.	-1,2	-1,4	-1,6	-1,8
1995.	1,7	1,7	0,7	0,7
1996.	2,0	1,9	0,4	0,4
1997.	2,7	2,2	1,5	1,2
1998.	2,0	1,5	-0,7	-0,5
1999.	10,1	7,1	3,1	2,2
2000.	11,4	7,5	7,7	5,0
2001.	11,3	6,8	5,2	3,1
2002.	9,0	5,0	4,7	2,6
2003.	12,2	6,1	5,7	2,9
2004.	10,3	4,8	9,0	4,2
2005.	9,3	4,1	8,2	3,6
2006.	-	3,0*	-	-

Predznak (-) označava suficit.

* Neslužbeni podatak.

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Tablica 2. Dug opće države, bez izdanih jamstava, 1994-2006.

Godina	Javni dug	
	mlrd. kn.	% BDP-a
1994.	19,4	22,2
1995.	19,0	19,3
1996.	30,7	28,4
1997.	33,8	27,3
1998.	36,2	26,3
1999.	46,8	33,1
2000.	59,9	39,3
2001.	66,3	40,0
2002.	71,4	39,4
2003.	81,1	40,9
2004.	92,8	43,6
2005.	101,1	44,1
2006.	102,1	41,2

Napomena: Podaci u razdoblju 1994-1998. odnose se na konsolidiranu središnju državu.

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Trajni su deficiti u posljednjih sedam uzastopnih godina imali niz uzroka. S obzirom na to da je udio poreznih prihoda u BDP-u tijekom cijelog tog razdoblja bio razmjerno visok, za manjak prihoda ne možemo okriviti nisku razinu prikupljenih poreza. Naprotiv, uzroci neravnoteže javnih prihoda i rashoda gotovo se isključivo odnose na rashodnu stranu proračuna. Kao prvo, društvo je u poslijesocijalističkom i ujedno poslijeratnom razdoblju imalo vrlo velike potrebe za državnim aktivnostima i javnim dobrima. Drugo, dodatni je pritisak na državnu potrošnju nastao zbog povećanja udjela ovisnog stanovništva, do kojega je došlo zbog nekoliko razloga: demografski su trendovi uzrokovali povećanje umirovljeničke populacije, tranzicija porast broja nezaposlenih, a rat i gospodarsko restrukturiranje rano umirovljenje dijela mlađeg stanovništva. Treće, na prijelazu tisućljeća, kada je gospodarski rast bio opasno usporen, rashodi usmjereni na investicije u gospodarsku infrastrukturu koristili su se kao poticaj razvoju gospodarstva. Konačno, moglo bi se reći i da je zadržavanje rashoda na visokoj razini, osobito kada je riječ o transferima i subvencijama, katkad bilo politički motivirano.

Visoke razine deficita odrazile su se i na visinu javnog duga. No kako je dio manjka prihoda država prikupljala privatizacijom i prodajom državne imovine, dakle kapitalnim prihodima, iznos koji je trebalo namaknuti zaduživanjem bio je manji od iznosa deficita. Podaci u tablici 1. pokazuju da je deficit umanjen za kapitalne prihode bio manji od onoga bez kapitalnih prihoda u svim godinama, što znači da je država ostvarivala značajne kapitalne prihode. Unatoč tome, početna se razina duga opće države od kraja 1994. do kraja 2005. mjerena u kunama, više nego upeterostručila, dok se udio javnog duga u BDP-u udvostručio. Podaci za 2006. govore da je krajem te godine, prvi put od 1998, udio javnog duga u BDP-u smanjen u usporedbi s prethodnom godinom.

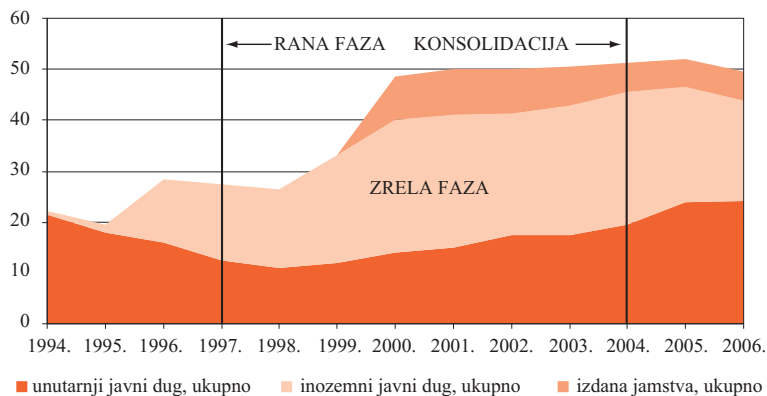
Osim zaduživanjem, odnosno uzimanjem zajmova od banaka i drugih financijskih institucija ili izdavanjem vrijednosnih papira, država obveze preuzima i na načine koji se teško ili nikako ne mogu evidentirati u statistici javnog duga. Ipak, takve obveze država katkad mora izvršiti u novcu i tada se one pretvaraju u javni dug. Primjer takvih obveza su npr. jamstva, financijska i činidbena, koja država daje poduzećima za njihove obveze. Iznos državnih jamstava u Hrvatskoj razmjerno je visok i povezan je s velikim rizikom od pretvaranja u javni dug. Zato se iznos izdanih jamstava često pribraja visini duga opće države kako bi se dobio potpuniji uvid u državne obveze. Zajedno s jamstvima, javni dug je krajem 2006. godine iznosio 49,4% BDP-a.

Nastanak i kretanje javnog duga

U smislu nastanka te kretanja visine i strukture javnog duga, razdoblje od osamostaljenja 1991. godine do danas mogli bismo podijeliti u tri podrazdoblja. Razdoblje od 1991. do 1996. rana je faza akumuliranja javnog duga, razdoblje od 1997. do 2003. ima obilježja zrele faze, da bi 2004. godine počelo razdoblje suzbijanja daljnjeg rasta javnog duga, odnosno faza konsolidacije (v. sl. 2).

Slika 2.

Dug konsolidirane središnje države, 1994-2006. (u % BDP-a)



Izvor: Hrvatska narodna banka

Rana faza nastanka javnog duga. Nakon osamostaljenja, a zatim i priznavanja Hrvatske kao samostalne države, počelo je razdoblje u kojemu je nova država morala od bivše SFRJ preuzeti dio financijskih obveza prema inozemnim vjerovnicima. Od Svjetske banke Hrvatska je 1993. preuzela dugove bivše SFRJ u ukupnom iznosu od otprilike 135 milijuna USD. Sporazumom s državama članicama tzv. Pariškog kluba Hrvatska je 1995. preuzela dio dugova SFRJ, a 1996. isto je učinila i s poslovnim bankama Londonskog kluba. Ukupni dugovi prema Londonskom i Pariškom klubu koje je Hrvatska naslijedila od SFRJ iznosili su više od 2,5 milijardi USD.

Osim dugova prema inozemnim vjerovnicima, Hrvatska je od bivše države naslijedila problem tzv. stare devizne štednje. Narodna banka Jugoslavije je 1991. isključila HNB iz monetarnog sustava Jugoslavije, prekinula sve veze s hrvatskim poslovnim bankama i prisvojila potraživanja hrvatskih poslovnih banaka po osnovi redeponirane štednje. Nakon toga hrvatska je država deviznu štednju, koja je za velik broj njezinih građana bila cjeloživotna uštedovina, priznala kao javni dug. Javni dug po toj, tzv. staroj deviznoj štednji ukupno je iznosio više od 5 milijardi njemačkih maraka (iznos od otprilike današnjih 2,5 milijardi eura). Kako bi financirala otplatu glavnice i kamata toga duga, država je u 1993. i 1994. izdala nekoliko serija državnih obveznica.

Novi dug nastao u razdoblju od 1991. do 1996. bio je najvećim dijelom domaći dug. S obzirom na to da je u to vrijeme Hrvatska prolazila kroz politički i gospodarski vrlo nestabilno razdoblje, javni dug koji je nastao u to vrijeme bio je povezan s vrlo specifičnim potrebama države i namjenama prikupljenih sredstava. Tako su npr. radi financiranja obnove ratom uništenih gospodarskih kapaciteta i kulturne baštine tijekom 1992. i 1993. izdane tri emisije tzv. obveznica za obnovu. Spoj rata i tranzicije razorno je djelovao na poslovanje gospodarskih subjekata, te su već u prvoj polovici 1990-ih poduzeća i banke nagomilale velike gubitke. Država je odlučila potpomoći sanaciju poduzeća i banaka emisijom državnih obveznica, te time izbjeći slom bankarskog sustava i gospodarskog sustava uopće. Tada je za te namjene izdano nekoliko serija tzv. velikih obveznica i obveznica za sanaciju banaka – Riječke, Splitske i Privredne (Ministarstvo financija, 1998).

U tom je razdoblju postojala mogućnost zaduživanja državnog proračuna kod HNB. Kratkoročno je zaduživanje bilo dopušteno u iznosu do 5% državnog proračuna, dok se dugoročno državni proračun mogao zadužiti kod HNB-a donošenjem uredbe sa zakonskom snagom. Mogućnošću zaduživanja kod HNB-a država se višekratno koristila.

Završetak rane faze nastanka javnog duga obilježile su prve emisije trezorskih zapisa krajem 1996. godine te prvo zaduživanje na inozemnom tržištu putem sindiciranog zajma Hrvatske i 28 banaka.

U ranoj fazi nastanka javnog duga deficit opće države prosječno je iznosio 0,7% BDP-a. Visina duga prosječno je iznosila 23,3% BDP-a, a rasla je po prosječnoj godišnjoj stopi od gotovo 30%.

Zrela faza zaduživanja države. Za razliku od rane faze, u zreloj je fazi država izdavala bitno manje državnih obveznica za specifične i izvanredne potrebe. No u tom je razdoblju državna potrošnja bujala i uzrokovala visoke proračunske deficite te su se pojavile velike potrebe za različitim oblicima zaduživanja u zemlji i inozemstvu.

Uvedeno je redovito kratkoročno zaduživanje na domaćem tržištu izdavanjem trezorskih zapisa radi usklađivanja pritjecanja prihoda i izvršavanja rashoda. Trezorski su zapisi u početku imali dospeljeće od 42 i 91 dan, da bi sredinom 1997. počelo izdavanje trezorskih zapisa s dospeljećem od 182 dana. U drugoj je polovici 2002. prestalo izdavanje trezorskih zapisa s rokom od 42 dana, a započelo izdavanje trezorskih zapisa s dospeljećem od 364 dana. Rok dospeljeca trezorskih zapisa povećan je kako bi se smanjio rizik njihova refinanciranja (Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond i Vlada RH, 2005).

U tom je razdoblju došlo do bankarske krize i propasti niza banaka, te je država radi ublažavanja krize izdala nekoliko serija obvez-

nica za sanaciju banaka i isplatu osiguranih štednih uloga. Tih su se godina sve više očitovali problemi u financiranju sustava zdravstvenoga i mirovinskog osiguranja. Problem nedostatka sredstava povezan sa slabom kontrolom trošenja sredstava u zdravstvenom je sustavu poprimio razmjere velikog neplaćanja dospjelih obveza, te je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje izdao obveznice za podmirivanje nagomilanih obveza zdravstvenog sustava.

Dodatni poticaj rastu unutarnjeg javnog duga dala je mirovinska reforma započeta 1999. godine, kojom je 2002. godine uveden trodjelni (trostupni) sustav mirovinskog osiguranja. Reformom je dio doprinosa za mirovinsko osiguranje umjesto u državni mirovinski fond (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje) preusmjeren u tzv. drugi stup, odnosno na individualne račune dobrovoljnih mirovinskih fondova. Time su smanjeni prihodi u tzv. prvom stupu mirovinskog osiguranja, odnosno prihodi Hrvatskog fonda za mirovinsko osiguranje kao dijela konsolidirane središnje države. Budući da su mirovinski izdaci iz sustava generacijske solidarnosti ostali isti, država je sredstva koja su joj nedostajala morala pribaviti zaduživanjem. Od 2001. godine država je izdala nekoliko serija obveznica na domaćem tržištu. U prvo vrijeme to su bile obveznice denominirane u eurima, da bi tek 2003, nakon cijelog desetljeća cjenovne stabilnosti, država prvi put na hrvatskom tržištu emitirala državnu obveznicu denominiranu u kunama. Unatoč bojazni Ministarstva financija, potražnja za njom bila je velika zahvaljujući visokoj likvidnosti na tržištu, ali i visokoj kamatnoj stopi od 6,125%. Od tada su izdane još tri serije kunskih obveznica (Ministarstvo financija, 2004).

Godine 1997. Hrvatska je prvi put dobila investicijsku kreditnu ocjenu, što joj je otvorilo vrata inozemnih tržišta kapitala. Radi refinanciranja dospjelih dugova, a i radi financiranja novih deficita, država se uvelike koristila novom mogućnosti zaduživanja u inozemstvu. Tada su na međunarodnom tržištu izdane brojne emisije javnog duga denominirane u raznim valutama, od dolara i njemačke marke, do japanskog jena, austrijskog šilinga i španjolskih peseta. Od 1999. nadalje gotovo svakih pola godine država bi u inozemstvu plasirala novo izdanje državnih obveznica. Budući da su u cijelom tom razdoblju međunarodni investitori Hrvatsku doživljavali kao zemlju nezanemarljivih političkih i ekonomskih rizika, te uz to i kao zemlju ovisnu o inozemnom kapitalu, kreditna ocjena državnih obveznica nije se poboljšavala. Svejedno, kamatne su stope padale zbog pada kamatnih stopa na svjetskom tržištu, kao i percepcije investitora da hrvatsko gospodarstvo ipak pripada stabilnim tržištima EU i zemalja pristupnica. To je pridonijelo smanjenju troškova financiranja zaduživanjem, ali je ujedno umanjilo važnost vođenja oprezne i razborite politike zaduživanja (Ministarstvo financija, 1998; 1999; 2000).

U tom je razdoblju Hrvatska za različite namjene uzela i velik broj zajmova od međunarodnih financijskih organizacija, osobito od Svjetske banke, Europske banke za obnovu i razvoj, Razvojne banke Vijeća Europe i Europske investicijske banke.

U razdoblju od 1997. godine nadalje Ministarstvo financija više se nije dugoročno zaduživalo kod HNB-a, a novim Zakonom o Hrvatskoj narodnoj banci iz 2001. državi je u potpunosti onemogućeno da se zadužuje kod monetarnih vlasti.

Od 1997. do 2003. deficit opće države prosječno je iznosio 5,2% BDP-a. Visina duga porasla je na prosječno oko 35% BDP-a, uz prosječnu godišnju stopu porasta od oko 15%.

Faza konsolidacije javnog duga. Nakon višegodišnjega gotovo neobuzdanog porasta javnog duga bilo je očito da se tempo novog zaduživanja mora usporiti. Nepromijenjen intenzitet zaduživanja doveo bi do daljnjeg povećanja udjela javnog duga u BDP-u, a time možda i do narušavanja ocjene inozemnih investitora o sigurnosti ulaganja u hrvatske državne obveznice, što bi rezultiralo padom potražnje za njima ili porastom cijene zaduživanja. Također, povećanim bi dugom bilo sve teže upravljati, a portfelj duga bio bi povezan sa sve većim rizicima. Osim toga, daljnje oslanjanje na zaduživanje države u inozemstvu i dalje bi pojačavalo ionako velik problem visoke inozemne zaduženosti zemlje.

Stoga je već krajem 2003, a osobito tijekom 2004. Ministarstvo financija počelo naglašavati nužnost fiskalne konsolidacije koja podrazumijeva postupno smanjivanje proračunskog manjka i stabiliziranje udjela javnog duga u BDP-u. Radi ublažavanja problema inozemne zaduženosti zemlje, donesena je nova strategija zaduživanja čiji je bitan element bila namjera da se država umjesto u inozemstvu, uglavnom zadužuje na domaćem tržištu. Iako je u nominalnom iznosu visina javnog duga i nakon 2004. nastavila rasti, taj je rast u 2005. bitno usporen u usporedbi s prethodnim godinama, a 2006. gotovo je zaustavljen. S prosječno više od 15% u prethodnom razdoblju, u razdoblju od 2004. do 2006. godine stopa porasta duga smanjila se na oko 8%. Budući da je gotovo cjelokupno novo zaduživanje ostvareno na domaćem tržištu, osjetno je smanjen udio inozemnoga u ukupnom javnom dugu. Za iduće je godine u dokumentima Vlade najavljeno daljnje smanjenje razine deficita opće države, kao i usporavanje porasta javnoga duga.

Od 1997. godine, kada je Hrvatska prvi put dobila kreditnu ocjenu, svake godine njezinu kreditnu sposobnost ocjenjuju četiri vodeće svjetske agencije za utvrđivanje kreditne sposobnosti – Moody's Investors Service, Standard&Poor's, Fitch Ratings te Rating and Investment Information. Nakon što se sedam godina kreditne ocjene Hrvatske nisu mijenjale, agencija Standard&Poor's odlučila je 2004.

Hrvatskoj povisiti kreditnu ocjenu s BBB- na BBB. Ta se promjena kreditne ocjene dogodila gotovo istodobno kada je Hrvatska dobila status kandidatkinje za punopravno članstvo u EU, pa se može zaključiti da je na to više utjecala promijenjena politička situacija nego poboljšanje gospodarske situacije.

Upravljanje strukturom javnog duga

Osim o razini, vrlo je važno voditi brigu o strukturi javnog duga i o tome na koji se način i za koje namjene država može zaduživati, te kojim se instrumentima duga može koristiti. Tim se pitanjima bave institucije zadužene za *upravljanje javnim dugom*, koje obično nastoje sredstva što nedostaju državi pribaviti uz najniže troškove i ne izlažući se pretjeranom riziku. U Hrvatskoj je donedavno najvažnije bilo pronaći kanale zaduživanja i pribaviti potrebna financijska sredstva, dok je upravljanje javnim dugom uvelike bilo zanemareno. Istodobno s početkom fiskalne konsolidacije 2003. godine donesen je Zakon o proračunu kojim je uspostavljen institucionalni okvir za razboritije upravljanje javnim dugom, te se može smatrati da je tada započeta i reforma upravljanja javnim dugom.

Institucionalni okvir za upravljanje javnim dugom. U Zakonu o proračunu razlikuju se pojmovi *javni i državni dug*, te se državni dug definira kao “dug konsolidiranog proračuna države bez državnih jamstava”, a javni dug kao “dug konsolidiranog proračuna Republike Hrvatske s danim jamstvima”. Iz odredbi Zakona o proračunu može se zaključiti da je osnovni cilj upravljanja javnim dugom osiguravanje financijskih potreba države i podmirenje obveza države (otplata zajmova), uz najniže troškove te uz što manji stupanj rizika. Takva je definicija cilja upravljanja javnim dugom usklađena s dobrom praksom drugih zemalja.

Zakonom je utvrđena i gornja granica državnog duga, koja iznosi 60% BDP-a, što znači da je Hrvatska prihvatila europski fiskalni kriterij konvergencije. Zakon ne propisuje elemente strategije upravljanja javnim dugom, ali u skladu s načelom transparentnosti u upravljanju javnim dugom propisuje da se oni moraju definirati smjernicama trogodišnje strategije upravljanja dugom, koje se izrađuju svake godine i dostavljaju na odobrenje Vladi, zajedno s trogodišnjim projekcijama proračuna.

Krajem 2004. prvi su se put u dokumentu Vlade pojavili elementi strategije upravljanja javnim dugom, točnije u *Načelima fiskalne politike za razdoblje 2005-2007*. Posljednji dokument koji sadržava naznake strategije upravljanja javnim dugom jesu *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2007-2009. godine* (Vlada RH, 2006). U tom se dokumentu navodi kako su glavni ciljevi strategije upravljanja javnim dugom daljnje usporavanje rasta duga opće države i

javnog duga, uz smanjivanje rizika vezanih za javni dug, ponajprije tečajnog rizika. Stoga se planira i dalje usmjeravanje na domaće izvore financiranja, uz pojačano zaduživanje u kunama izdavanjem vrijednosnih papira.

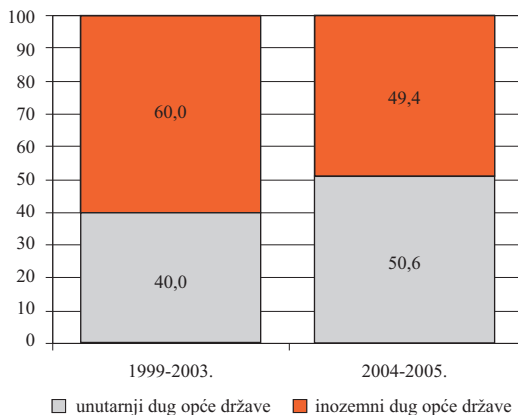
Zakonom o proračunu dopušteno je i zaduživanje jedinica lokalne samouprave uzimanjem kredita i izdavanjem vrijednosnih papira. Za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je da se mogu zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, pri čemu ukupna godišnja obveza jedinica lokalne vlasti po kreditima može iznositi najviše 20% prihoda ostvarenih prethodne godine.

Kako upravljanje javnim dugom, među ostalim, podrazumijeva upravljanje strukturom javnog duga, dat ćemo neka zapažanja vezana za sastav javnog duga prema različitim kriterijima. Koristit ćemo se podacima za razdoblje od 1999. do 2005. jer za prijašnja razdoblja podaci ne dopuštaju detaljan uvid u strukturu duga. Ujedno ćemo pratiti promjene nastale od početka fiskalne konsolidacije 2004. godine.

Unutarnji i inozemni javni dug. Sve do 2003. godine primarni je cilj upravljanja dugom bilo zadovoljenje financijskih potreba države. Takva se strategija zaduživanja odrazila i na kretanje omjera unutarnjega i inozemnoga javnog duga. U fazi najvećeg uzleta zaduživanja država se koristila spremnošću inozemnih investitora da ulažu u hrvatske državne vrijednosne papire i sklonošću međunarodnih financijskih institucija da Hrvatskoj daju zajmove te je zaduživanje kod inozemnih rezidenata prevladavalo u odnosu prema zaduživanju kod domaćih rezidenata. Zbog veće oskudnosti kapitala u zemlji nego u inozemstvu, kamatne su stope na zaduživanje u zemlji bile više od kamatnih stopa na zaduživanje u inozemstvu, te je, gledano sa stajališta troškova, orijentacija države prema inozemnim ulagačima bila i razumljiva i opravdana. Ipak, zbog vanjske ranjivosti uzrokovane porastom inozemne zaduženosti zemlje, a vjerojatno i zbog svijesti o visokom valutnom riziku pretežitog financiranja zaduživanjem u inozemstvu, struktura se javnog duga s obzirom na rezidentnost vjerovnika u 2004. godini mijenja. U 2005. godini udio unutarnjeg duga premašuje udio inozemnog javnog duga.

Slika 3.

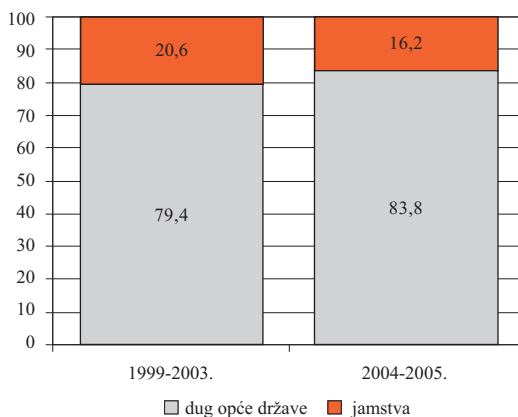
Unutarnji i inozemni
dug, u postocima
ukupnog duga
opće države



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Slika 4.

Dug i jamstva, u
postocima
ukupnoga
javnog duga



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Državna jamstva. Kao element javnog duga iskazuje se i veličina državnih jamstava. Kada se javni dug promatra zajedno s jamstvima koja je izdala država, može se primijetiti da je udio tih jamstava vrlo visok. Od 1999. do 2003. godine stabilizirao se na razini oko 20% ukupnoga javnog duga, da bi tek 2004. ponovno zbog svjesnog zao-kreta u fiskalnoj politici, pao na sadašnjih 16%.

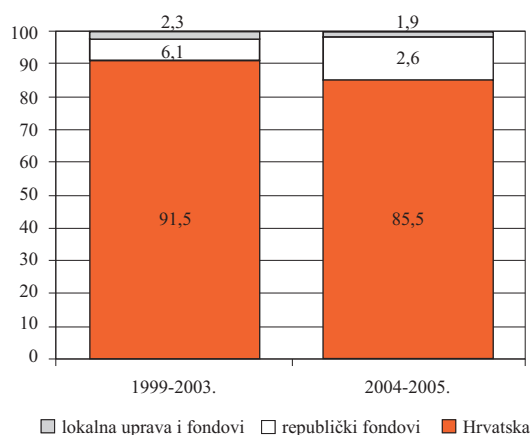
Struktura javnog duga prema razinama vlasti. Osim prema reziden-tnosti vjerovnika, zanimljiva je podjela javnog duga prema razinama državne vlasti koje se zadužuju. Slika 5. jasno pokazuje kako se do-minantno zadužuje središnja država. Ipak, od 2003. značajno je po-većan udio republičkih fondova u ukupnom dugu države, što se vje-rojatno može povezati s intenzivnom cestogradnjom i zaduživanjem

poduzeća Hrvatske ceste i Hrvatske autoceste. Udio lokalnih jedinica u ukupnom državnom dugu vrlo je nizak i iznosi samo 1 do 2% ukupnog duga.

Struktura javnog duga s obzirom na kamatnu stopu. Krajem 2005. udio duga s fleksibilnom kamatnom stopom bio je razmjerno visok i iznosio je oko 37%. U situaciji kada se na svjetskom tržištu može očekivati rast kamatnih stopa, visok udio duga s fleksibilnom kamatnom stopom upućuje na visok kamatni rizik portfelja duga. Stoga je kao jedan od ciljeva u strategiji upravljanja javnim dugom istaknuto povećanje udjela duga s fiksnom kamatnom stopom na 70 do 75% ukupnog javnog duga (Vlada RH, 2005).

Slika 5.

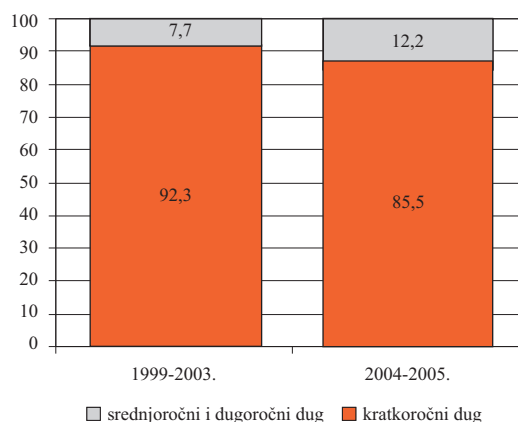
Dug prema razinama vlasti, u postocima ukupnog duga opće države



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Slika 6.

Kratkoročni te srednjoročni i dugoročni dug, u postocima ukupnog duga opće države



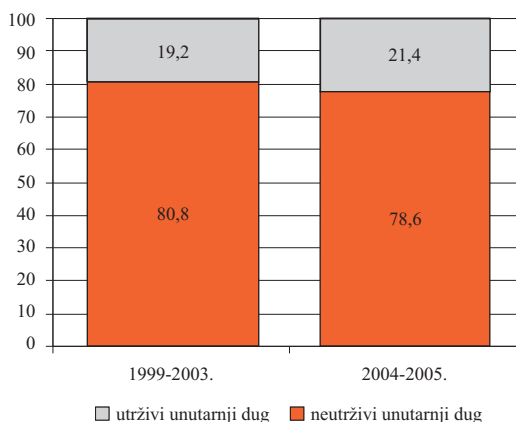
Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Struktura državnog duga prema ročnosti. Slika 6. pokazuje strukturu državnog duga prema ročnosti. Očito je da je hrvatski državni dug pretežno srednjoročni, odnosno dugoročni, što govori da rizik obnavljanja duga ne bi trebao biti previsok. Ipak, uočava se tendencija povećanja udjela kratkoročnog duga, što je povezano s velikom važnošću financiranja države trezorskim zapisima.

Valutna struktura javnog duga. Obilno i neselektivno zaduživanje države na inozemnim tržištima dovelo je do vrlo visokoga valutnog rizika povezanoga s portfeljem državnog duga. Krajem 2005. udio kunskog duga konsolidirane središnje države iznosio je 20%, a prevladavao je dug denominiran u eurima, na koji se odnosilo 63% portfelja. Ostatak duga bio je denominiran u dolarima i jenima. S obzirom na to da će u budućnosti jedan od elemenata politike upravljanje javnim dugom postati sve veće zaduživanje na domaćem tržištu, cilj je smanjiti valutni rizik te povećati udio duga denominiranoga u kunama, te znatno smanjiti udio duga denominiranog u dolarima i jenima (Vlada RH, 2006).

Slika 7.

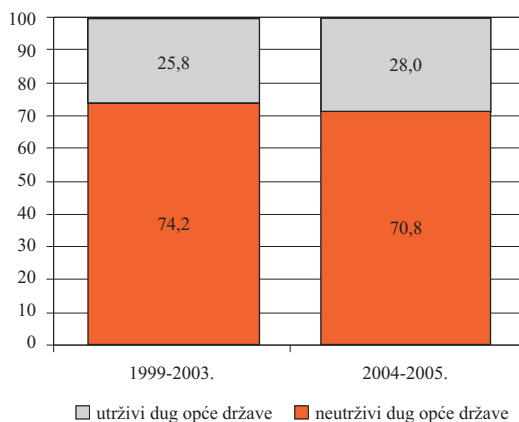
Utrživi i neutrživi dug, u postocima ukupnog duga opće države



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Slika 8.

Utrživi i neutrživi
dug, u postocima
ukupnog unutarnjeg
duga opće države



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Instrumenti javnog duga. Uvriježeno je stajalište da bi država izdavanjem vlastitih vrijednosnih papira mogla i trebala utjecati na razvoj domaćeg tržišta vrijednosnih papira. Hrvatska se država, osobito posljednjih godina, sve intenzivnije oslanja na financiranje vrijednosnim papirima izdanim na domaćem tržištu, a sve manje na financiranje zajmovima od međunarodnih financijskih institucija i poslovnih banaka. Utrživi javni dug koji čine trezorski zapisi, instrumenti tržišta novca i državne obveznice čini oko 80% unutarnjeg duga, ali se može pretpostaviti da na domaćem tržištu postoji još veća potražnja državnih vrijednosnih papira. Zbog smanjenja zaduživanja izdavanjem obveznica u inozemstvu od 2002. godine smanjuje se udio utrživoga javnog duga u ukupnom dugu opće države te je on krajem 2005. iznosio 70% ukupnog duga opće države.

Zaključci

U apsolutnom iznosu javni je dug Hrvatske visok i prelazi 100 milijardi kuna, što je samo nešto manje od prihoda koje država ostvari u cijeloj jednoj godini. Kada se taj dug izrazi u omjeru prema BDP-u, međunarodna usporedba pokazuje da je javni dug Hrvatske niži od prosječnoga u zemljama EU, iako je viši nego u novim članicama. Postojeća razina duga opće države rezultat je dugogodišnjega stalnog porasta zaduženosti koji je proizašao iz trajne neravnoteže u državnom proračunu. Dodatni impuls rastu javnog duga dale su preuzete obveze bivše SFRJ te obveze koje je država prihvatila kako bi ublažila negativne posljedice bankarske krize i gubitaka određenih poduzeća. Rast duga opće države ublažen je u posljednjih nekoliko godina, od kada je država započela provoditi fiskalnu konsolidaciju i smanjivati razinu deficita opće države. Uz nastavak takvih trendova,

kao i uz dominantno zaduživanje države na domaćem tržištu, javni dug ne bi trebao biti prijetnja stabilnosti gospodarstva.

Briga o fiskalnoj ravnoteži i kretanju javnog duga neosporno je vrlo važna. No također je nužno voditi brigu i o upravljanju javnim dugom. Na području upravljanja javnim dugom u Hrvatskoj i dalje postoji prostor za poboljšanje. Institucionalni je okvir uspostavljen, ali još uvijek nije jasno određena strategija upravljanja javnim dugom. Analiza strukture javnog duga govori kako je portfelj javnog duga i dalje vrlo rizičan s obzirom na valutnu i ročnu strukturu. Ujedno, čini se da bi država, izdajući vrijednosne papire na domaćem tržištu, mogla dodatno ubrzati razvoj domaćeg tržišta kapitala.

Obično se govori kako je javni dug teret budućim generacijama jer one plaćaju poreze koji služe za otplatu duga. Sudeći prema kretanju javnog duga u Hrvatskoj, teret koji ostaje na budućim generacijama sve je veći. No država se ipak uvelike zaduživala kako bi stvarala solidne osnove za gospodarski razvoj zemlje. U zdravom i naprednom gospodarstvu novi će se naraštaji moći nositi s otplatom javnog duga.

Sažetak

- Od 1995. godine do danas svaka je godina završila deficitom proračuna opće države. Najveći je deficit dosegnut 2000. godine, kada je iznosio 7,5% BDP-a, a od tada je vidljiva tendencija smanjenja proračunske neravnoteže.
- Visoke razine deficita odrazile su se i na visinu javnog duga. Početna se razina od kraja 1994. do kraja 2005. više nego upeterostručila, a udio se javnog duga u BDP-u udvostručio. Krajem 2006. udio duga opće države iznosio je 41,2%, a kada se tom dugu dodaju jamstva koja je izdala država, udio javnog duga doseže 49,4% BDP-a.
- Udio duga opće države u BDP-u u Hrvatskoj niži je od prosjeka 25 članica EU, ali je viši od prosjeka novih 10 zemalja članica, kao i Bugarske i Rumunjske.
- Kada je riječ o nastanku i kretanju visine i strukture javnog duga, razdoblje od osamostaljenja 1991. godine mogli bismo podijeliti u tri podrazdoblja. Razdoblje od 1991. do 1996. rana je faza akumuliranja javnog duga, razdoblje od 1997. do 2003. ima obilježja zrele faze, da bi 2004. godine počelo razdoblje suzbijanja daljnjeg rasta javnog duga, odnosno faza konsolidacije.
- U Zakonu o proračunu razlikuju se pojmovi javni i državni dug, te se državni dug definira kao “dug konsolidiranog proračuna države bez državnih jamstava”, a javni dug kao “dug konsolidiranog proračuna Republike Hrvatske s danim jamstvima”. Iz odredbi Zakona o proračunu može se zaključiti da je osnovni cilj upravljanja javnim dugom osiguravanje financijskih potreba države i podmirenje njezinih obveza (otplata zajmova), uz najniže troškove te uz što manji stupanj rizika. Zakonom je utvrđena i gornja granica državnog duga, koja iznosi 60% BDP-a.
- U strukturi javnog duga zaduživanje kod inozemnih rezidenata od 1997. do 2004. prevladavalo je nad zaduživanjem kod domaćih rezidenata, a 2005. to se promijenilo u korist zaduživanja kod

domaćih rezidenata. Udio državnih jamstava u ukupnom javnom dugu godinama se zadržavao na razini od 20%, a 2005. godine smanjen je na 16%. S obzirom na razinu vlasti koja se zadužuje, više od 85% javnog duga odnosi se na dug središnje države.

■ Krajem 2004. neutrživi javni dug činio je oko 30% ukupnoga javnog duga. Unatoč pojačanom zaduživanju plasmanom vrijednosnih papira na domaće tržište, udio ukupnoga utrživog duga u dugu opće države u posljednje se četiri godine smanjuje.

Pitanja

1. Kako ocjenjujete dinamiku zaduživanja države od 1994. godine do danas? Smatrate li da je javni dug rastao prebrzo ili je takav porast javnog duga bio opravdan i prihvatljiv? Može li se isti tempo zaduživanja nastaviti i u budućnosti?
2. Kakve je makroekonomske posljedice imao porast javnog duga od 1997. do 2004. godine?
3. Smatrate li da je država trebala financirati sanaciju banaka i restrukturiranje državnih poduzeća emisijom javnog duga? Obrazložite svoje stajalište.
4. Prema vašemu mišljenju, treba li davati prednost zaduživanju države u zemlji ili u inozemstvu?
5. Zašto u Hrvatskoj državna jamstva dosežu visok udio od oko 16% u ukupnom javnom dugu?
6. Osim jamstava, možete li nabrojiti neka druga obećanja države koja mogu dovesti do nastanka javnog duga?

Sustavi socijalnog osiguranja i skrbi

Uvod

U ovom se tekstu pobliže razmatraju četiri sustava socijalnog osiguranja i skrbi koji uvelike pridonose poboljšanju socijalne slike društva: mirovinskom i zdravstvenom osiguranju, pravima za vrijeme nezaposlenosti te socijalnoj skrbi. Sustavi su usmjereni na smanjivanje siromaštva, preraspodjelu dohotka, osiguranje za vrijeme bolesti ili starosti te na zakonsku i institucionalnu zaštitu slabijih i nemoćnih.

Ovisno o obuhvatu korisnika, troškovima ili njihovu značenju za socijalnu sigurnost građana unutar sustava socijalne politike, obično su najveći mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Troškovi mirovinskog sustava u Hrvatskoj čine oko 50%, a zdravstvenoga oko 30% svih socijalnih troškova. Ujedno, svi su sustavi, pogotovo oni najveći, pod stalnim i velikim pritiskom smanjivanja troškova, odnosno različitih vrsta reformi kojima se nastoje uskladiti nove potrebe i rizici te povećani zahtjevi građana s mogućnostima financiranja i jednakog pristupa uslugama svih skupina stanovništva.

Usprkos mnogim raspravama i najavama, vrlo je teško – ili pokazat će se nemoguće – provesti značajnije reforme odnosno ograničenja prava. Političari su neskloni toj zadaći zbog straha od budućih izbornih neuspjeha, a neposredno pogođeni birači i interesne skupine po svaku cijenu nastoje očuvati postojeća prava. Gubici pri smanjivanju iznosa mirovina ili podizanju dobi za odlazak u mirovinu neposredni su, jasni i točno usmjereni na pojedine društvene skupine, a koristi su nesigurne i raspršene. Iako se obično naglašava da je lako ukidati i ograničavati socijalna prava jer su korisnici politički slaba, heterogena i neorganizirana skupina, ipak to nije točno jer se oni mogu lako mobilizirati te tražiti potporu od stranaka u oporbi ili nezadovoljstvo pokazati na izborima. Pojedine skupine korisnika, poput umirovljenika, mogu imati jake organizacije s brojnim članstvom i biti politički organizirane. U Hrvatskoj, primjerice, umirovljenici imaju političke predstavnike u Saboru, pa njihov politički i društveni utjecaj sigurno nije zanemariv.

Najprije ćemo se osvrnuti na razvoj sustava socijalne zaštite i osiguranja u svijetu i u Hrvatskoj, objasniti međusobnu povezanost i utjecaj pojedinih sustava te navesti kratku usporedbu s odabranim zemljama. Takav je zajednički pristup nužan jer su se ti sustavi u Hrvatskoj uvelike razvijali i pod utjecajima koji su dolazili iz inozemstva,

a i kasnije promjene pojedinih oblika i prava također su bile određene i domaćim čimbenicima, ali i vanjskim odrednicama.

Kako su nastali socijalno osiguranje i skrb?

Mirovinsko osiguranje

Javno obvezno opće osiguranje i usluge razmjerno su novijeg datuma. Prvi mirovinski fond osnovan je 1875. na američkoj željeznici. U Pruskoj je Otto von Bismarck 1889. godine uveo prvi državni mirovinski i invalidski sustav. U strahu od daljnjeg jačanja radničkih organizacija i prijetnje mogućom revolucijom, nakon gorljivih rasprava 1880-ih usvojeni su zakoni o zdravstvenom osiguranju, o nesrećama na radu te o invalidskom i mirovinskom osiguranju. Često se ističe da im stvarni cilj nije bilo poboljšanje položaja osiguranika, već očuvanje postojećeg poretka i stvaranja *ovisnosti* i *vezanosti* radnika za državu.

Svaka je zemlja u sustave socijalnog osiguranja i skrbi ugrađivala i svoje specifičnosti, ovisno o mogućnostima, običajima i zahtjevima stanovništva. Stoga se mnoge zemlje znatno razlikuju po oblicima i obuhvatu programa namijenjenih stanovništvu. Danas u svijetu postoje dva temeljna pristupa: *bismarckovski* način osiguranja i financiranja, koji prevladava u kontinentalnoj Europi – prava se ostvaruju zahvaljujući plaćanju doprinosa, a za radno nesposobne i siromašne rashode financira država, te drugi, *beveridgeov* način, u kojemu se te potrebe financiraju prikupljenim poreznim prihodima.

U Hrvatskoj je 1922. godine uspostavljeno obvezno mirovinsko osiguranje, pa se hrvatsko mirovinsko i invalidsko osiguranje međugeneracijske solidarnosti ubraja među najstarije u svijetu. Usvojeni je zakon uvelike bio napravljen prema pruskom uzoru i odnosio se na sve rizike osim na nezaposlenost. Mirovinsko se osiguranje između dva svjetska rata postupno proširivalo na sve veći broj skupina zaposlenika, uz visoku dobnu granicu za odlazak u mirovinu. Tako je 1930-ih godina dobna granica za starosnu mirovinu za muškarce bila 70, a za žene 65 godina. Za vrijeme Drugoga svjetskog rata sama organizacija i funkcioniranje osiguranja nije doživjelo značajnije promjene u odnosu prema predratnom stanju. Korjenita je promjena uvedena nakon rata, kada je mirovinsko osiguranje postalo dio jedinstvenog sustava socijalnog osiguranja. Iako su ljudi u prosjeku živjeli duže, snižena je zakonski utvrđena dobna granica za odlazak u mirovinu te je 1960-ih iznosila samo 55 godina za muškarce i 50 godina za žene. Mirovinsko osiguranje ponovno je izdvojeno kao zasebna grana socijalnog osiguranja 1972. godine i otada je unutar njega počela provedba matične evidencije koja je zadržana do danas.

Mirovinsko osiguranje danas u Hrvatskoj znači kompenzaciju u slučaju starosti, invalidnosti, smrti hranitelja i tjelesnog oštećenja. Obvezno mirovinsko osiguranje obuhvaća one koji su zaposleni te određene kategorije nezaposlenih. Samo su neke skupine poljoprivrednika (s prihodima iznad određene razine) obuhvaćene obveznim osiguranjem.

Zdravstveno osiguranje

Riječ je o vrsti osiguranja u kojemu osiguravatelj plaća osigurani-ku troškove liječenja i lijekove u slučaju njegove bolesti ili nesreće. Osiguravatelj može biti privatna ili javna organizacija. Prvi oblici zdravstvenog osiguranja uvedeni su 1883. godine u Prusiji, kad su strukovni bolesnički fondovi (koji su osiguravali zaposlene) stavljeni pod upravljanje države. Taj su model do kraja 19. stoljeća slijedile i mnoge druge zemlje, npr. Austrija, Danska i Belgija, čije su vlade počele subvencionirati postojeće dobrovoljne fondove zdravstvenog osiguranja postojećih ili budućih članova. Iako je Velika Britanija početkom 20. stoljeća uvela naznake suvremenoga zdravstvenog osiguranja osiguravanjem pojedinih većih skupina stanovnika, Novi Zeland je prva zemlja koja je od 1930-ih godina ostvarivala opću zdravstvenu zaštitu. U svijetu danas gotovo ne postoje dva istovjetna organizacijska modela zdravstvene zaštite. Postoje javno organizirani sustavi zdravstvene zaštite (npr. u Velikoj Britaniji), zavodi za zdravstveno osiguranje (npr. u Njemačkoj), javno upravljani sustav osiguranja i pružanje usluga u privatnom sektoru (npr. u Švicarskoj) te javno financirani sustavi osiguranja za pojedine skupine stanovništva (npr. u SAD-u).

Povijest zdravstvenog osiguranja u Hrvatskoj ima dugu tradiciju, te je još 1891. godine unutar Austro-Ugarske uveden sustav obveznoga zdravstvenog osiguranja za radnike koji su bili zaposleni u zakonom navedenim poduzećima. Za ostali dio stanovništva postojala je mogućnost dobrovoljnoga privatnog zdravstvenog osiguranja. Takvo je osiguranje trajalo sve do kraja Drugoga svjetskog rata, a nakon rata osiguranje postaje državno, obvezno i jedinstveno za cijelu zemlju. Osobe u radnom odnosu i članovi njihovih obitelji bili su izjednačeni u pravima, a bilo im je zajamčeno pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu. Nakon 1991. godine uz osnovno osiguranje, kojega je nositelj Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), uvedeno je i dobrovoljno zdravstveno osiguranje, koje može biti dopunsko i privatno, a čiji su nositelji HZZO i privatna osiguravajuća društva.

Posredovanje pri zapošljavanju i osiguranje za vrijeme nezaposlenosti

Prve javne službe za zapošljavanje u europskim zemljama uglavnom su osnovane na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće. Prvu udrugu kojoj je zadaća bilo pomaganje nezaposlenima osnovali su engleski ljevači 1831. godine, a prvi javni fond ograničenoga dobrovoljnog osiguranja za vrijeme nezaposlenosti utemeljen je na lokalnoj razini, i to u Bernu 1893. godine. Dobrovoljno nacionalno osiguranje od nezaposlenosti uvedeno je u Francuskoj 1905. godine, te nekoliko godina kasnije u Norveškoj i Danskoj. Iako su postojale lokalne inicijative osiguranja u drugim državama, ono je na nacionalnoj razini općenito kasnilo te je u Njemačkoj uvedeno nakon Prvoga, a u SAD-u prije Drugoga svjetskog rata. Više je razloga tom kašnjenju: postojanje dobrovoljnih lokalnih sustava osiguranja te često protivljenje ljudi

intervencijama države u slučaju nezaposlenosti vjerujući da je ona više posljedica nečije dobrovoljne odluke i/ili lijenosti nego nepostojanja potražnje rada.

U Zagrebu je 1907. godine otvoren Gradski posredovni zavod i konačište, koji je značio početak djelovanja i rada službe za zapošljavanje, dok se burze rada pojavljuju 1920. godine. U Rijeci je osnivanje ureda za posredovanje rada započelo 1917. godine, dok je u Osijeku podružnica javne burze rada osnovana 1928. godine. U Hrvatskoj se od početka 1950-ih prate podaci o nezaposlenosti. Posredovanje pri zapošljavanju, materijalno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, kao i profesionalno prosvjeđivanje i obavješćavanje obavlja se do 1960. godine u uredima za posredovanje rada, a od 1960. godine u novoosnovanim zavodima za zapošljavanje. Iako su određeni oblici postojali i prije, institucionalizirani sustav materijalnih prava za vrijeme nezaposlenosti u Hrvatskoj uveden je početkom 1950-ih i takav se, osim organizacijskih promjena i naziva službe, zadržao do danas.

Socijalna skrb

Kako bi pomogla siromašnima, država provodi politiku socijalne skrbi naknadama u novcu i naravi, koje mogu biti selektivne (najčešće prema materijalnom položaju korisnika) ili univerzalne (dobivaju ih svi koji ispunjavaju određene uvjete, npr. mirovine), ali i subvencijama (npr. za prijevoz), zakonskim reguliranjem određenih sektora (zdravstva, školstva, jednakosti pri zapošljavanju i sl.). Suvremena socijalna država ugovara i pojedine usluge (npr. dnevnog obroka za djecu u školama), organizira službe za savjete pri kupnji kuća i dicanju kredita, a i nekim svojim tradicionalnim službama daje posve nove zadatke (britanska porezna uprava provodi program umanjavanja i povrata poreza na dohodak obitelji, dok je novozelandska porezna uprava već duže vrijeme zadužena za isplatu dječje potpore roditeljima i starateljima te, primjerice, za procjenu i prikupljanje podataka i isplate dječjeg doplatka i ubiranje otpлата studentskih zajmova).

U Hrvatskoj su i tijekom 19. a pogotovo početkom 20. stoljeća, brojne filantropske, dobrovoljne i vjerske organizacije pružale pomoć siromašnom stanovništvu, te su postojale dobrotvorne humanitarne ustanove koje su organizirale obroke za siromašne osobe. Posebni odjeli državne uprave za socijalnu politiku nastali su nakon Prvoga svjetskog rata, a zajedničkim se djelovanjem zemaljskih i privatnih zaklada osnivaju sirotište u Osijeku, dječji domovi i uboške ustanove koje su bile pod nadzorom države. Krajem 1920-ih godina država postaje znatno aktivnija u pružanju pomoći, pa je 1929. godine u Zagrebu uređeno sklonište za siromašne i nezaposlene radnike.

Suvremeni sustav socijalne skrbi razvijen je nakon Drugoga svjetskog rata, kada se uspostavlja socijalno zakonodavstvo, koje je ponajprije štitilo zaposlene u državnom sektoru, dok je brojno seljaštvo ostalo izvan glavnih oblika socijalne sigurnosti. Usporedno s postu-

pnim napuštanjem administrativnog socijalizma u 1950-im godina-
ma, veća se pozornost počinje pridavati socijalnim pitanjima te na-
staju centri za socijalni rad. Kasnije se sve više očituju socijalni pro-
blemi, prije svega siromaštvo i nezaposlenost te oblici socijalno de-
vijantnog ponašanja, tako da veće značenje dobiva socijalna politika.
Hrvatska je 1990-ih godina vodila teški rat za neovisnost, a istodobno
je prolazila kroz mukotrpnu postsocijalističku tranziciju, što je stvo-
rilo nove zahtjeve u socijalnoj politici i poslovima socijalne skrbi.

Povezanost pojedinih sustava

Između pojedinih dijelova socijalnog osiguranja i skrbi postoje mno-
gostruke složene poveznice. Velika izdvajanja za socijalnu zaštitu i
skrb vjerojatno će ograničavati ulaganja u obrazovanje i tehnološki
razvoj, što će dugoročno imati neželjene posljedice za postizanje go-
spodarskog rasta i razvoja. Uspješna politika zapošljavanja uvelike
smanjuje opasnost od siromaštva i socijalne isključenosti, kao što to
čine djelotvorno mirovinsko i zdravstveno osiguranje. Poboljšanje uč-
inkovitosti socijalne politike ima niz popratnih učinaka na cjelokup-
no gospodarstvo. Na primjer, mjere poticanja zapošljavanja nemaju
samo učinak na zaposlenost nego utječu i na povećan broj aktivnih
osiguranika i uplatitelja doprinosa, smanjivanje rashoda iz socijalne
skrbi i sl. Loš zdravstveni položaj onemogućuje i/ili ne potiče zapo-
šljavanje te pojačava opasnost od upadanja u siromaštvo.

Sadašnje stanje, problemi i promjene

Različitim vrstama intervencija, djelovanjem dobronamjernih, ali ve-
ćinom nekompetentnih političara ili zbog uskih i kratkovidnih intere-
sa pojedinih skupina država je u posljednjih nekoliko desetljeća 20.
stoljeća polako, ali sigurno izgurala društvo i tržište iz socijalne poli-
tike. Slijedom toga, povećala su se i očekivanja građana, ali i porezni
teret, što je imalo neželjene posljedice u usporavanju gospodarskog
rasta. Tako su posljednjih godina sustavi socijalne politike u širem
smislu (mirovinsko i zdravstveno osiguranje, zapošljavanje i zaštita
za vrijeme nezaposlenosti te socijalna skrb) stvorili izuzetno velik
pritisak na rashode nacionalnih proračuna u mnogim članicama EU,
kao i u Hrvatskoj. Istodobno je velik dio populacije izložen povećanoj
opasnosti od siromaštva i/ili nezadovoljavajućem pristupu odgovara-
jućim javnim uslugama. Većina autora slaže se da je sadašnja socijal-
na politika daleko od svoje primarne zadaće – smanjivanja socijalnih
nejednakosti i ublažavanja konflikta među socijalnim skupinama – te
da zapravo ona pojačava postojeće socijalne razlike.

Stoga se stalno istražuju mogućnosti neposrednog pospješivanja
i postizanja nužne sustavske integracije raznovrsnih oblika pomoći
i prava, sinergije raznovrsnih sustava te izdvajanja za njih. Ujedno,
nominalno veće izdvajanje za socijalnu zaštitu ne znači istodobno
i poboljšanje blagostanja stanovništva jer sve ovisi o tome kako su
sredstva utrošena, kako su raspoređena među pojedinim područjima

i djelatnostima te kako su dobro usmjerena na skupine kojima treba pomoć. Transparentnost i otvorenost u donošenju odluka o javnim rashodima presudne su ne samo radi utvrđivanja nadležnosti, odgovornosti, učinkovitosti i legitimnosti, već i za bolje određivanje politike i ocjenjivanje odluka o opsegu i načinu pružanja javnih usluga.

Izdaci za socijalnu zaštitu

Zemlje jugoistočne Europe su u 2003. godini (isključujući Bosnu i Hercegovinu te Makedoniju) za državno financirane socijalne potrebe trošile oko 16% BDP-a. To se odnosi na mirovinsko i zdravstveno osiguranje, zaštitu za vrijeme nezaposlenosti i na socijalnu skrb. U tablici 1. prikazani su izdaci konsolidirane opće države (ali nisu obuhvaćana privatna izdvajanja), što znači središnje države te lokalnih tijela uprave i samouprave, pri čemu su središnjoj državi dodani izvanproračunski fondovi i fondovi socijalnog osiguranja.

**Tablica 1. Rashodi opće države za socijalnu zaštitu, 2003.
(u % BDP-a)**

	<i>Zdravstvo</i>	<i>Drugi oblici socijalne zaštite</i>	<i>Ukupni rashodi socijalne zaštite</i>
Albanija	2,1	6,7	8,8
Bugarska	4,4	13,2	17,6
Hrvatska	7,2	19,3	26,5
Moldavija	3,2	9,3	12,6
Crna Gora	7,3	15,7	23,0
Rumunjska	6,4	9,6	16,1
Srbija	5,6	15,3	20,9

Izvor: ILO (2005). Za Hrvatsku su radi dosljednosti ostavljeni podaci korišteni u toj publikaciji, preuzeti iz IMF (2004) i odnose se na 2001.

Unutar promatranih zemalja razlike su značajne: dok države bivše Jugoslavije troše više od petine BDP-a, Albanija i Moldavija izdvajaju mnogo manje. Bugarska i Rumunjska negdje su unutar tog raspona.

Tablica 2. pokazuje da su u razdoblju 1999-2001. godine troškovi socijalne zaštite u Hrvatskoj iznosili više od 26% BDP-a, što je samo neznatno manje od prosjeka zemalja EU-25.

Tablica 2. Rashodi socijalne zaštite u Hrvatskoj (u % BDP-a)

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
Zdravstvo	7,2	7,2	7,5	6,8	6,6	6,8
Socijalno osiguranje	16,3	16,6	16,9	16,2	14,3	14,0
Socijalna skrb	2,1	2,1	2,0	1,8	2,8	2,7
Ostali troškovi	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6
Ukupni troškovi	26,2	26,7	26,5	25,3	24,3	24,0

Izvor: Ministarstvo financija, Klasifikacija prema IMF (1986)

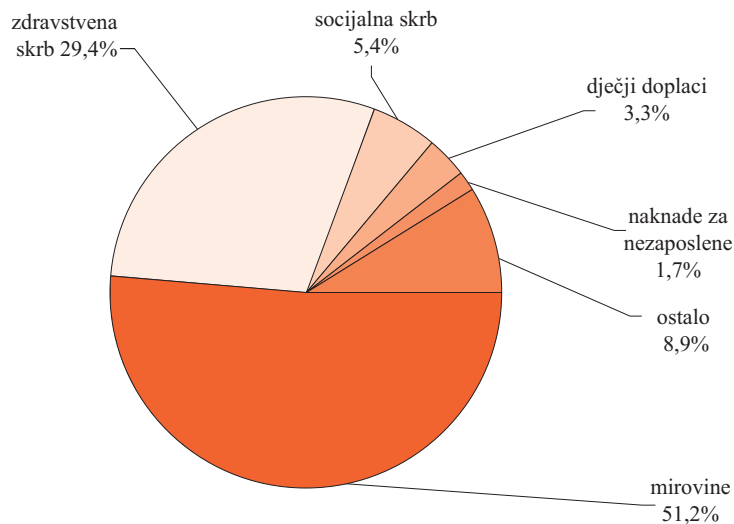
Napomena: Podaci obuhvaćaju troškove konsolidirane središnje države i troškove nekonsolidirane lokalne i područne samouprave. Od 2002. godine podaci koji se odnose na lokalnu i područnu samoupravu obuhvaćaju samo 53 najveće jedinice lokalne i područne samouprave, koje u ukupnim transakcijama lokalne i područne samouprave sudjeluju sa 70-80%.

Iz slike 1. vidljivo je da se na mirovinski i zdravstveni sustav odnosi više od 80% izdataka, s tim da izdaci mirovinskog sustava čine više od polovice ukupnih socijalnih troškova. Rashodi mirovinskog sustava (bez dječjeg doplatka) dosta su visoki (oko 13% BDP-a u 2004. godini), s tim da nakon 2001. godine polako padaju. Spomenuti pad mirovinskih troškova rezultat je provedbe mirovinske reforme (nižih mirovina ostvarenih nakon 1999. godine, ponajviše zbog obračuna većeg broja godina staža osiguranja) i drugačijeg načina usklađivanja mirovina s rastom plaća i troškova života.

Izdaci zdravstvene zaštite osciliraju na razini oko 7% BDP-a. Njima treba dodati i privatne troškove koji, prema procjeni Mossialosa i sur. (2002), sudjeluju s približno šestinom ukupnih troškova. Usprkos visokom udjelu troškova zdravstva u BDP-u, taj se sustav u svakodnevnom djelovanju suočava s velikim financijskim teškoćama. Za razliku od drugih zemalja, Hrvatska je prisiljena izdvajati znatna sredstva za ratne veterane i žrtve rata (oko 6% izdataka socijalne zaštite). U idućim se godinama ne očekuju bitne promjene u ukupnoj visini socijalnih izdataka ni u strukturi troškova.

Slika 1.

Struktura
troškova socijalne
zaštite (2003)



Izvor: Ministarstvo financija, Klasifikacija prema IMF (1986)

Zaključak

Hrvatska troši značajna sredstva (oko četvrtine BDP-a) na zdravstvo, mirovine i socijalnu skrb, što je mnogo u usporedbi s drugim zemljama. Zato je potrebno konsolidirati i poboljšati učinkovitost tih izdataka. Reforme mogu biti provedene tako da se ublaži negativno djelovanje socijalnih transfera na smanjivanje ponude rada i smanjenje privatne štednje, bez narušavanja ostvarenih pozitivnih učinaka preaspodjele u suzbijanju siromaštva i nejednakosti.

Bez obzira na neizbježnu metodološku nesavršenost istraživanja o značenju i djelovanju pojedinih programa socijalne politike, nužno ih je stalno provoditi, prije svega zato da bi se znalo tko su osobe kojima prijeti neimaština i socijalna isključenost te da bi se mogli poboljšati politika i sustav javne pomoći. Može se ocijeniti da Hrvatska uglavnom ide u smjeru europskih socijalnih politika, koje obilježava sužavanje prava postavljanjem strožih uvjeta, programi ovisni o materijalnom statusu, težnja privatizaciji i jači naglasak na aktivne mjere u politici zapošljavanja, u kojoj se naknade za vrijeme nezaposlenosti više vežu za sudjelovanje u programima osposobljavanja i prekvalifikacije i/ili radnog aktiviranja.

Može se očekivati snažnija polarizacija društva na skupinu u razmjerno povoljnome te na onu u lošijem položaju. Usto, značajan je i sve veći dio mladih i dobro obrazovanih naraštaja koji će imati velike mogućnosti za zapošljavanje i prilično visoka primanja. No postoji znatan ili velik broj starijih nestručnih ili nedovoljno stručnih osoba koje su najčešće zaposlene u neslužbenom gospodarstvu te im stalno prijeti opasnost od otpuštanja, niže plaće ili zapošljavanje na određeno vrijeme. Odgovarajućom i dobro usmjerenom politikom može se poboljšati položaj te druge skupine.

Sažetak

- Mirovinsko i zdravstveno osiguranje, zaštita za vrijeme nezaposlenosti te sustav socijalne skrbi kao dijelovi socijalne politike ponajviše su usmjereni na smanjivanje siromaštva, preraspodjelu postojećeg dohotka, osiguranje za vrijeme bolesti ili starosti te na zakonsku i institucionalnu zaštitu slabijih i nemoćnih.
- Opće mirovinsko i zdravstveno osiguranje, a pogotovo ostali oblici osiguranja, razmjerno su novijeg datuma.
- Postoje dva temeljna pristupa osiguranju: *bismarckovski*, u kojemu se prava ostvaruju zahvaljujući plaćanju doprinosa, te *beveridgeov*, koji se financira iz prikupljenih poreznih prihoda. Hrvatska je slijedila *bismarckovski* način.
- Među pojedinim dijelovima socijalnog osiguranja i skrbi postoje mnogostruke složene poveznice.
- U Hrvatskoj su izdvajanja opće države za socijalnu zaštitu vrlo visoka.
- Sve veća izdvajanja za socijalnu politiku uvjetovala su da se u svijetu provode reforme javnog sustava osiguranja, ponajviše ograničavanjem prava, uvođenjem tržišta i razvojem privatnih oblika osiguranja.
- Hrvatska uglavnom ide u smjeru socijalnih politika kakve se provode u Europi.

Pitanja

1. Opišite sastavnice (dijelove) i razvoj politike socijalne zaštite i skrbi.
2. Navedite najznačajnije teškoće suvremenih sustava socijalne zaštite i skrbi, te odgovorite u kojem smjeru idu promjene u svijetu.
3. Koja su najvažnija obilježja socijalnih rashoda u zemljama jugoistočne Europe te kakav je trend i struktura u Hrvatskoj?

Za vježbu i raspravu

- Kako ocjenjujete demonstracije mladih 2006. godine protiv promjena radnog zakonodavstva u Francuskoj u smislu lakšeg otpuštanja zaposlenih? Podijelite se u dvije grupe: jedna neka predstavlja poslodavce, a druga zaposlenike i sindikate, te iznesite svoje argumente zašto (ni)ste za lakše otpuštanje zaposlenih.
- Obično se razvijene zemlje prema pojedinim obilježjima socijalne politike svrstavaju u liberalne, korporativne i socijaldemokratske. Pokušajte sami grupirati europske zemlje u pojedinu skupinu te navedite razlog zašto ste pojedinu zemlju svrstali u neku skupinu.
- Razmislite i izložite i druge poveznice među pojedinim dijelovima socijalne zaštite i skrbi.

U tekstu se objašnjavaju najvažniji razlozi teškoća i neodrživost financiranja mirovina u zemljama središnje i istočne Europe. Posebna se pozornost pridaje hrvatskom sustavu mirovinskog osiguranja te opisuju temeljna obilježja nedavno provedene mirovinske reforme.

Problemi u zemljama središnje i istočne Europe

Zbog mnogih sličnosti hrvatskoga mirovinskog sustava s onima u zemljama središnje i istočne Europe (SIE) potrebno se kratko osvrnuti na osnovna obilježja mirovinskog sustava u tim zemljama.

U zemljama SIE prije desetak godina postojali su samo javni mirovinski sustavi međugeneracijske solidarnosti i definiranih davanja. Stoga su se rashodi za tekuće mirovine uglavnom financirali iz uplaćenih doprinosa zaposlenika.

Takav je mirovinski sustav dospio u duboku krizu jer se iz postojećih uplaćenih doprinosa nisu mogli financirati umirovljenici. Tako su nastali manjkovi financirani transferima iz državnog proračuna ili zaduživanjem države na domaćemu odnosno inozemnom financijskom tržištu. Dva su temeljna razloga povećanja mirovinskih rashoda: demografsko-organizacijski i financijsko-sustavski.

Demografsko-organizacijski razlozi vezani su za starenje stanovništva. Taj fenomen postoji u svim srednjerazvijenim i visokorazvijenim zemljama koji treba razdvojiti od biološkog starenja, a obilježava ga:

- povećan udio stanovnika starijih od 65 godina, uz smanjenje broja novorođenih,
- smanjivanje broja osoba u radnoj dobi i pad zaposlenosti te pogoršanje odnosa broja umirovljenika i osiguranika,
- pogoršanje omjera broja uplatitelja doprinosa i umirovljenika zbog nisko utvrđene zakonske dobi za odlazak u starosnu i prijevremenu mirovinu (zakonski oko 60 godina za muškarce i 55 za žene, ali je stvarna prosječna dob umirovljenja znatno niža, i to čak za oko pet godina),
- učestalo prijevremeno umirovljenje zbog mogućnosti ostvarenja starosne mirovine neovisno o starosti,
- široko primjenjivana definicija invalidnosti, zbog čega je mnogo osoba ostvarilo invalidsku mirovinu,
- velika rasprostranjenost povlaštenih mirovina koje su obično vezane za pojedine djelatnosti ili zanimanja (npr. mirovina se odo-

bravala sa znatno kraćim stažem osiguranja ili u uvećanom iznosu s obzirom na staž osiguranja i uplaćene doprinose),

- znatno smanjivanje broja osiguranika zbog zatvaranja poduzeća i ograničenih mogućnosti zapošljavanja.

Tako je nastao nepovoljan odnos broja umirovljenika i osigurani-ka. Često postoji i više nego jedan umirovljenik na dvojicu osigura-nika, s tim da je u Bugarskoj i Rumunjskoj broj umirovljenika i osi-guranika gotovo izjednačen. Mirovinski je sustav postao skup način ublažavanja socijalnih teškoća i nezaposlenosti i sve je teže obavljao osnovnu zadaću: smanjenje rizika starosti, invalidnosti i smrti.

Financijsko-sustavski razlozi vezani su za prirodu i obilježja sustava međugeneracijske solidarnosti, a to znači:

- osobe koje su sudjelovale u programu u vrijeme njegova osniva-nja, a sada su umirovljene plaćale su doprinose po relativno niž-im stopama, ali primaju mirovine po mnogo većim stopama do-prinosa koje terete zaposlene,
- ne postoji izravna povezanost mirovinskih doprinosa i isplata jer se sve uplate troše za uzdržavanje današnje generacije umirovlje-nika,
- ne postoji jamstvo da će mirovinski sustav koji je na raspolaga-nju jednoj generaciji biti dostupan sljedećoj, pogotovo ako se tre-ba financirati razmjerno velik broj umirovljenika,
- visina mirovine uglavnom ne ovisi o uplaćenim doprinosima te postoji prevelika solidarnost u pomaganju siromašnima, što ne motivira bogatije da više i dulje rade te da uplaćuju veće miro-vinske doprinose,
- mirovine često nisu bile usklađene s galopirajućom inflacijom, čime je narušeno načelo pravednosti,
- usprkos relativno velikim financijskim izdvajanjima, raspoloživa se sredstva raspoređuju na velik broj umirovljenika, pa oni poje-dinačno uglavnom primaju male mirovine,
- veliko je nezadovoljstvo umirovljenika, od kojih su mnogi, pogo-tovo oni bez dodatnih prihoda, dospjeli ispod granice siromaštva i suočeni su s osnovnim egzistencijalnim problemima.

Zbog navedenih razloga mirovinskim su se doprinosima ostvari-vala nedovoljna sredstva iako su njihove stope obično vrlo visoke – uglavnom od 20 do 30% bruto plaće, uz 20% za ostala socijalna da-vanja. Stoga su države za pokrivanje deficita i osiguranje isplate mi-rovina morale davati sve veći dio sredstava iz proračuna, pa se mi-rovinski sustavi sve više financiraju porezima, a ne doprinosima. Usto, visoki mirovinski izdaci i visoke stope doprinosa povećavaju cijenu rada, što potiče nezaposlenost, zapošljavanje u neslužbenom gospo-darstvu i neplaćanje doprinosa, čime se povratno povećava raskorak između prihoda i izdataka mirovinskog osiguranja.

Neodrživost takvog stanja potaknula je zemlje SIE na promjene u javnome mirovinskom sustavu i na uvođenje kapitaliziranoga mirovinskog osiguranja. Sve su zemlje počele postupno podizati zakonski utvrđenu dob za odlazak u mirovinu i provele mjere za veće poštovanje zakonskih odredbi o odlasku u mirovinu i obvezi plaćanja mirovinskih doprinosa. Ujedno su postrožile odredbe o dobivanju prijevremene i invalidske mirovine te proširile razdoblje za izračun mirovine – što bi trebalo motivirati na plaćanje doprinosa. U drugoj polovici 1990-ih Poljska i Mađarska uvele su i osobne mirovinske račune u privatnom sustavu kapitaliziranog osiguranja definiranih doprinosa. Taj je model uvelike poslužio drugim zemljama, pa i Hrvatskoj, u provedbe njihovih mirovinskih reformi.

U većini tranzicijskih zemalja jugoistočne Europe udio izdataka za mirovinsko i invalidsko osiguranje u BDP-u razmjerno je visok i stalno se povećavao, s tim da su ta izdvajanja relativno veća u *razvijenijim* zemljama poput Bugarske i Hrvatske, dok su u siromašnijim zemljama poput Albanije i Moldavije niža. Velika izdvajanja za mirovinsko osiguranje (10 do 15% BDP-a), uz nepovoljne demografske trendove i zadržavanje postojećeg stanja, mogla bi do 2050. godine narasti do 25% BDP-a (Rutkowski, 1998). Sve to upućuje na potrebu i opravdanost provođenja mirovinske reforme u tim zemljama.

Tablica 1. Mirovinski rashodi promatranih zemalja jugoistočne Europe (u % BDP-a)

<i>Zemlja</i>	<i>1996.</i>	<i>2003.</i>
Albanija	6,8	6,7
Bugarska	9,5	13,2
Hrvatska	11,5	12,8
Makedonija	11,2	-
Moldavija	8,1	9,3
Rumunjska	6,8	9,6
Srbija i Crna Gora	-	-
Srbija	-	15,3
Crna Gora	-	15,5

Izvor: za 1996. (IMF, 1998), za 2003. (ILO, 2005:19)

Mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je sve do 2002. godine postojao samo javni sustav međugeneracijske solidarnosti. Prikupljanje doprinosa i isplatu mirovina obavljao je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), koji je do 2002. godine imao status izvanproračunskog fonda. Mirovinski su se rashodi financirali doprinosima te, sve više, transferima iz državnog proračuna.

Osim navedenih nepovoljnih obilježja sustava međugeneracijske solidarnosti u zemljama SIE, Hrvatska je imala i Domovinski rat, koji je dodatno povećao broj starosnih i obiteljskih mirovina na koje su pravo imale stradale osobe ili obitelji poginulih. Hrvatski je mirovinski sustav ujedno preuzeo plaćanje mirovina osobama koje su mirovinska prava stekle u drugim republikama bivše države, članovima bivše JNA te bivšim političkim zatvorenicima. Stoga se znatno povećao broj umirovljenika te pogoršao relativni odnos umirovljenika i broja zaposlenih. Dok je krajem 1980. godine na četiri osiguranika dolazio jedan umirovljenik, danas na približno četiri zaposlena dolaze tri umirovljenika.

Tablica 2. Broj osiguranika i umirovljenika u razdoblju 1980-2006.

Godina	Osiguranici (u tis.)	Umirovljenici (u tis.)	Odnos
1980.	1.816	449	4,04
1985.	1.931	524	3,68
1990.	1.968	656	3,00
1995.	1.568	865	1,81
2000.	1.381	1.019	1,36
2004.	1.460	1.066	1,37
2005.	1.507	1.078	1,40
2006.	1.538	1.100	1,40

Izvor: HZMO (2005)

Tako je nastao sve veći jaz između uplata i isplata, koji se može riješiti ili većim doprinosima ili razlike neprestano treba namirivati iz proračuna, na štetu drugih stavki. Ni jedno ni drugo nije poželjno. Zbog toga je Hrvatska sredinom 1990-ih započela mirovinsku reformu.

Mirovinska reforma

Osnovni cilj reforme bio je uspostaviti dugoročno održivi sustav koji će na bolji način štititi od rizika starosti, invalidnosti i smrti. U reformiranom sustavu nastoje se bolje povezati uplaćeni doprinosi i visina mirovina te utvrditi novi odnos solidarnosti u prvom mirovinskom stupu.

Prva bitna intervencija u mirovinski sustav, tzv. *mala mirovinska reforma*, bila je usmjerena na racionalizaciju i kontrolu tekućih mirovinskih troškova. Obilježja te reforme jesu:

- pooštreni kriteriji odlaska u mirovinu postupnim podizanjem dobi umirovljenja za muškarce na 65 i za žene na 60 godina,
- promijenjena formula izračuna mirovina (umjesto deset najboljih godina u obzir se uzima cijeli radni vijek),

- promijenjen način usklađivanja već ostvarenih mirovina (umjesto samo prema plaćama, primjenjuje se šestomjesečna indeksacija za polovicu zbroja stopa porasta troškova života i porasta plaća prema tzv. švicarskoj formuli),
- izmijenjena definicija invalidnosti, pa je zbog restriktivnijih kriterija smanjen broj novih invalidskih mirovina.

Zahvaljujući tim promjenama, u 2000. godini usporen je rast broja novih umirovljenika u usporedbi s prethodnim godinama.

Za budućnost mirovinskog sustava presudna je druga mirovinska reforma, nazvana velikom i definirana Zakonom o mirovinskom osiguranju (NN 102/98). Njome je uvedeno trodijelno mirovinsko osiguranje. Usvojeni su i Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (NN 49/99) i Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (NN 106/99), kojima se na bitno drugačiji način uređuje mirovinsko osiguranje (privatni nositelji osiguranja, kapitalno financiranje, određeni doprinosi i osobni računi mirovinske štednje).

Hrvatska otada ima sljedeća tri stupa mirovinskog osiguranja.

Prvi stup obveznoga mirovinskog osiguranja zadržao je načelo tekuće raspodjele i međugeneracijske solidarnosti. Samo u prvom stupu ostali su trajno osigurani zatečeni umirovljenici i osiguranici stariji od 50 godina, odnosno oni između 40 i 50 godina koji se nisu opredijeli za drugi stup, pa će oni ostvarivati mirovinu samo iz tog oblika osiguranja. Svi ostali osiguranici ostaju u prvom stupu, ali sudjeluju i u kapitaliziranome modelu.

Drugi (obvezni) stup temelji se na individualnoj kapitaliziranoj štednji dijela mirovinskih doprinosa. Zatečeni osiguranici, mladi od 40 godina, odnosno oni između 40 i 50 godina koji su se za to dobrovoljno opredijelili, dijelom svog doprinosa ulaze u drugi stup obvezne kapitalizirane štednje u mirovinskom fondu koji sami odaberu. Tri četvrtine doprinosa te kategorije osiguranika ide u prvi stup, a jedna u drugi stup. Osiguranici koji su osigurani u drugom stupu ostvarivat će dvije mirovine – iz prvoga i drugog stupa.

Treći stup mirovinskog sustava utemeljen je, kao i drugi, na kapitalnom financiranju, određenim doprinosima i osobnim štednim računima (v. okvir *Osobni računi*). Međutim, za razliku od drugog stupa, riječ je o dobrovoljnome mirovinskom osiguranju. U njemu se osiguravaju samo one osobe koje se same žele dodatno osigurati od rizika starosti, invalidnosti i smrti, odnosno ne postoji obveza osiguranja. Treći stup zasniva se na štednji sličnoj životnom osiguranju, pri čemu se svaki sudionik samostalno odlučuje o visini uloga i roku štednje. U razdoblju akumulacije mirovinske štednje doprinosi će se

prikupljati u dobrovoljnim mirovinskim fondovima i na osobnim računima mirovinske štednje.

Pritom je važna primjena načela određenih doprinosa, osobito zbog načina izračuna visine mirovine. Visina mirovine nije unaprijed određena s obzirom na prethodna primanja osiguranika. Osiguranik trećeg stupa može biti bilo koja punoljetna osoba koja ima prebivalište u Hrvatskoj. U mirovinskim programima koje utemelje poslodavci ili sindikati članstvo može biti ograničeno na zaposlenike, odnosno na članove sindikata koji je pokrovitelj programa. Građani imaju potpunu slobodu odlučivanja o tome hoće li se osigurati ili ne, mogućnost osiguranja u dva ili više dobrovoljnih mirovinskih fondova, mogućnost izbora mirovinskog programa, veću slobodu odlučivanja o imovini u koju će se investirati doprinosi, šire mogućnosti ugovaranja vrste i oblika mirovine i drugo.

Osobni računi

Sredstva na osobnom računu vlasništvo su osiguranika, a ne fonda ili nekog drugog subjekta; zaštićena su od ovrhe, stečaja ili likvidacije, ali i od namjere osiguranika da ih koristi prije umirovljenja, kada se ta sredstva mogu koristiti samo na propisani način. Osobni je račun trajno vlasništvo osiguranika (sve do umirovljenja), neovisno o promjenama ili prekidima u zaposlenju ili privremenom prekidu uplate doprinosa. Odlaskom u mirovinu osoba prelazi u mirovinsko društvo koje je osnovalo mirovinski fond iz kojega joj se isplaćuje odgovarajući dio mirovine iz kapitaliziranog osiguranja.

Jasno su odvojene faze uplate (osobni račun u fondu) i faze isplate (mirovina koju isplaćuje osiguravajuće društvo), što odvaja i smanjuje rizike cijelog sustava. Tim se obilježjima osobnih računa osigurava primjena načela definiranih doprinosa i individualno praćenje doprinosa uplaćenih tijekom radnog vijeka, kao i sloboda izbora mirovinskog fonda i prenosivost računa.

Vrijednost osobnog računa

Vrijednost osobnog računa (na određeni dan) dobije se množenjem ukupnog broja obračunskih jedinica na računu s vrijednošću obračunske jedinice mirovinskog fonda u kojemu osiguranik ima otvoren račun.

Vrijednost obračunske jedinice na dan učlanjivanja osiguranika u određeni mirovinski fond ne utječe na vrijednost sredstava na računu, već će ovisiti o visini uplata te o budućem prinosu i kretanju obračunske jedinice toga fonda. Ako će, na primjer, prva vrijednost obračunske jedinice iznositi 100 kuna, a prva uplata na osobni račun 250 kuna, osiguranik će na računu imati 2,5 obračunskih jedinica. Nakon sljedeće uplate od 250 kuna, na računu će biti 5 obračunskih jedinica, što će vrijediti 500 kuna. Ako se zbog ostvarenog prinosa od 2% poveća vrijednost obračunske jedinice na 102 kune, razmjerno će se

povećati i vrijednost na osobnom računu na 510 kuna ($5 \times 102 = 510$). Ako zbog ostvarenoga negativnog prinosa vrijednost obračunske jedinice padne, razmjerno će se smanjiti i vrijednost na osobnom računu člana fonda.

Vrijednost obračunske jedinice mijenja se ovisno o promjenama tržišne vrijednosti vrijednosnica koje su u vlasništvu mirovinskog fonda, a određuje je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA).

Zbog važnosti tog osiguranja za sigurnost starijih osoba i stabilnost financijskog sustava država zakonski uređuje i administrativno nadzire poslovanje privatnopravnih subjekata koji posluju u tom osiguranju. Određenim mjerama (isplatom *državnih poticajnih sredstava* koja se akumuliraju na osobnim računima mirovinske štednje) država potiče građane na sudjelovanje u tom osiguranju. Potpora se može ostvariti samo za članstvo u jednom dobrovoljnom mirovinskom fondu. Visina mirovine u drugom i trećem stupu izravno će ovisiti o visini uplaćenih doprinosa, a to je u skladu s načelom definiranih doprinosa. Nasuprot tome, prema načelu definiranih davanja u prvom stupu, visina mirovine ne ovisi izravno o visini doprinosa uplaćenih tijekom radnog vijeka.

Korisno je znati

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (www.hanfa.hr) regulira i nadzire poslovanje mirovinskih fondova.

Prikupljanje i obračun doprinosa za mirovinsko osiguranje obavlja Središnji registar osiguranika (www.regos.hr).

U 2006. u Hrvatskoj su postojala četiri obvezna, šest dobrovoljnih (u koje se mogu uključiti svi građani) i devet zatvorenih mirovinskih fondova (u koje se mogu učlaniti zaposleni u pojedinim tvrtkama ili članovi određenog sindikata). Zasad postoji jedno mirovinsko osiguravajuće društvo i tri banke skrbnice.

Tijekom 2006. godine četiri obvezna mirovinska fonda kapitaliziranog osiguranja imala su ukupno više od 1,2 milijuna članova.

Sva tri stupa mirovinskog osiguranja trebala bi zajedno osigurati veću socijalnu sigurnost i veću ukupnu razinu mirovina, odnosno na bolji način smanjiti rizike starosti, invalidnosti i smrti. Time se rizici osiguranja dijele na više razina i nositelja osiguranja, što bi, prema ciljevima reforme, i za korisnike mirovina i za ukupna gospodarska kretanja trebalo biti povoljnije od mirovinskog osiguranja koje ovi-

si samo o tekućoj uplati doprinosa i generacijskoj solidarnosti. Ulaganjem mirovinskih fondova trebala bi se povećati domaća štednja i investicije, što bi trebalo potaknuti razvoj tržišta kapitala, gospodarski rast i povećanje životnog standarda. U cjelini, mirovinska bi reforma trebala pridonijeti modernizaciji gospodarstva, posebno financijskog sektora, no i donijeti druge pozitivne rezultate poput ublažavanja siromaštva.

Rashodi za mirovinsko osiguranje

U tablici 3. prikazani su rashodi za mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj i njihov udio u BDP-u u posljednjih deset godina. Nakon uglavnom stalnog rasta od 2002. bilježi se smanjivanje udjela mirovinskih izdataka u BDP-u, ali još uvijek na visokoj razini od gotovo 12%. Smanjivanju izdataka pridonijelo je i smanjivanje razine mirovina novih korisnika u usporedbi s prije ostvarenim mirovinama, uzrokovano prije svega postupnim širenjem obračunskog razdoblja, usklađivanjem mirovina prema plaćama i potrošačkim cijenama te smanjivanjem broja korisnika koji su ostvarili mirovinu do kraja 1998. godine i čije su mirovine u prosjeku veće od mirovina ostvarenih od 1. siječnja 1999.

Tablica 3. Rashodi HZMO-a za mirovine i mirovinska primanja

1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
<i>u mlrd. kuna</i>									
10,0	13,2	15,5	18,3	19,5	22,8	23,1	24,1	25,4	26,7
<i>u % BDP-a</i>									
9,2	10,6	11,3	12,9	12,8	13,5	12,7	12,2	11,9	11,7

Napomena: 2004. i 2005. BDP – procjena.

Izvor: HZMO (2005)

Institucije i njihovi zadaci

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO) zadužen je za ostvarivanja prava iz obveznoga mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti. Zavod je javna ustanova koja je počela raditi 1999. i pravni je sljednik bivših republičkih fondova mirovinskoga i invalidskog osiguranja radnika, samostalnih gospodarstvenika i individualnih poljoprivrednika. Zavod ima područne službe s ispostavama diljem Hrvatske.

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) pravni je sljednik HAGENA-e, Hrvatske agencije za nadzor mirovinskih fondova. To je regulatorna i nadzorna ustanova koja štiti interese članova mirovinskih fondova i korisnika mirovina i ostalih mirovinskih davanja iz mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje.

Središnji registar osiguranika (REGOS) tehničko je središte mirovinskog sustava koje prikuplja, evidentira i kontrolira naplate mirovinskih doprinosa, prikuplja redovite mjesečne izvještaje o visini plaćenih doprinosa za svakog osiguranika te vodi središnju bazu podataka o osobnim računima svih osiguranika i podataka o visini sredstava na svakom računu, o poslodavcima i mirovinskom fondu kojemu pojedini osiguranik pripada.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva nadležno je za mirovinski sustav i ima upravu za mirovinsko i invalidsko osiguranje.

O mirovinskom dugu

Plaće su u Hrvatskoj, nakon velikog pada za gotovo dvije trećine početkom 1990-ih, od 1993. godine počele razmjerno brzo rasti. Istodobno je zabilježen i značajan, ali ipak manji pad mirovina. Kako su se mirovine usklađivale s plaćama, uz povećanje broja umirovljenika i razmjerno visok udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći (od preko 60%), uvelike su porasli mirovinski izdaci. Radi zaustavljanja rasta tih rashoda i ublažavanja velikih mirovinskih izdvajanja koja su znatno pridonosila visokoj inflaciji, Vlada je donijela odluku o usklađivanju porasta mirovina u skladu s porastom cijena. Ta je odluka bila na snazi od 1993. do 1997. godine. Nakon što je Ustavni sud 1998. proglasio odluku neustavnom, nastao je kontroverzni *mirovinski dug* te je 2000. godine donesen zakon kojim država treba vratiti umirovljenicima neisplaćena sredstva. Umirovljenici su se mogli odlučiti žele li polovicu svote u roku dvije godine ili žele dobiti cjelokupan iznos u roku osam godina, s počekom od dvije godine. Oni koji su se odlučili za polovicu svote dobili su dvije rate u 2006. godini. Riječ je oko 426.000 umirovljenika i 11,5 milijardi kuna (Mrša, 2003; Anušić, O'Keefe, Madzarevic-Sujster, 2003; Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2005). Zasad nije poznato kako će se u javnim financijama knjižiti izdvajanja za mirovinski dug.

Sažetak

- Problemi mirovinskih sustava u tranzicijskim zemljama uvelike su slični, prije svega zbog velikog povećanja broja umirovljenika i smanjenja broja aktivnih osiguranika.
- Nepovoljan odnos između broja umirovljenika i osiguranika uvjetovao je povećanje izdvajanja i velike transfere iz proračuna.
- Problemi nastali u sustavu mirovinskog osiguranja zahtijevaju uvođenje kapitaliziranog sustava, postupno povećanje dobne granice za odlazak u mirovinu, proširenje obračunskog razdoblja za ostvarenje mirovine i neke druge promjene.

Pitanja

1. Navedite razloge problema u javnome mirovinskom osiguranju tranzicijskih zemalja.
2. Kako se nastoje riješiti postojeći problemi?
3. Koji su posebni problemi hrvatskog mirovinskog osiguranja?
4. Objasnite najvažnija obilježja mirovinske reforme u Hrvatskoj.

Za vježbu i raspravu

- U kojoj bi se mjeri, prema vašemu mišljenju, svatko sâm trebao brinuti za sigurnost u starosti?
- Raspravite istinitost teze da veći broj ljudi koji iz svijeta rada odlaze u mirovinu znači veće mogućnosti zapošljavanja za mlade.
- Koje bi mogle biti prednosti i nedostaci sustava međugeneracijske solidarnosti i kapitaliziranog osiguranja?
- Smatrate li istinitom tvrdnju da javna socijalna skrb i mirovinski sustav uvelike ostvaruju preraspodjelu prihoda od bogatih ka siromašnima?
- Slažete li se s navodom da je potrebna državna intervencija kako bi se zaštitili interesi još nerodenih generacija, i zašto?
- Raspravite o opravdanosti, mogućnostima i opasnostima povećanja iznosa mirovina u Hrvatskoj. Na primjer, povećanjem iznosa najnižih mirovina pomaže se ugroženim kategorijama siromašnih umirovljenika, ali i narušava pravednost sustava jer se najniže i srednje mirovine izjednačuju. Nadalje, time slabi povezanost doprinosa i mirovine, odnosno mirovina sve manje ovisi o prethodnim uplatama, što, naravno, ne potiče na plaćanje mirovinskih doprinosa naraštaja koji rade.
- Razmotrite teškoće podizanja razine svih mirovina. Time bi se sigurno povećali ionako veliki mirovinski rashodi, a to može značiti ili povećanje stope doprinosa koje plaćaju zaposleni i/ili povećanje poreznog tereta koji snose svi građani. Raspravite o mogućim posljedicama narušavanja konkurentne sposobnosti hrvatskoga gospodarstva te o stvaranju dodatnih poticaja na rad u siromašnoj ekonomiji i zapošljavanju “na crno”. Postoje li, prema vašemu mišljenju, još neke druge teškoće?

Temeljni cilj zdravstvene politike nije samo produživanje očekivanog trajanja života, već i poboljšanje njegove kvalitete. Osim daljnjeg unapređenja i razvoja zdravstvene službe, to znači i promicanje zdravijeg načina života, smanjenje ili uklanjanje mogućih zdravstvenih rizika te poboljšanje kvalitete života kroničnih bolesnika i invalida.

Međunarodne usporedbe

Zbog više razloga izdvajanja za troškove zdravstva znatan su i rastući dio BDP-a u svim razvijenim i tranzicijskim društvima. Velik dio tih rashoda izdvaja se putem javnog sustava osiguranja. U tablici 1. prikazani su ukupni i javni rashodi za zdravstvo po stanovniku, izraženi u američkim dolarima prema kupovnoj snazi za promatranu skupinu zemalja u 1998. i 2002. godini.

Tablica 1. Rashodi za zdravstvo u nekim zemljama

	Ukupni (privatni i javni) rashodi za zdravstvo po stanovniku (u USD)		Porast rashoda po stanovniku 1998-2002. (u %)	Udio javnih rashoda ¹ u ukupnim rashodima za zdravstvo (u %) 2002.
	1998.	2002.		
Australija	2.110	2.699	27,9	67,9
Austrija	1.953	2.220	13,7	69,9
Bugarska	264	499	89,0	53,5
Češka Republika	916	1.118	22,1	91,4
Danska	2.141	2.583	20,6	82,9
Francuska	2.231	2.736	22,6	76,0
Hrvatska	575	630	9,6	81,4
Italija	1.800	2.166	20,3	75,7
Kanada	2.291	2.931	27,9	69,9
Mađarska	775	1.078	39,1	70,2
Nizozemska	1.955	2.564	31,2	65,6
Njemačka	2.470	2.817	14,0	78,5
Poljska	563	657	16,7	72,4
SAD	4.096	5.274	28,8	44,9
Slovačka	559	732	30,9	88,3
Slovenija	1.223	1.574	28,7	73,6

Španjolska	1.371	1.640	19,6	71,3
Švedska	1.960	2.512	28,2	83,4
Švicarska	2.967	3.446	16,1	57,9
Velika Britanija	1.607	2.160	34,4	83,4

¹ Usklađeno prema kupovnoj snazi.

Izvor: WHO (2005)

U svim su promatranim zemljama u razmjerno kratkom razdoblju od 1998. do 2002. godine uvelike porasla izdvajanja za zdravstvo po stanovniku. Porast je posebno visok u Bugarskoj i Mađarskoj te u Velikoj Britaniji, Nizozemskoj i Slovačkoj. Teško je reći je li točan podatak da su troškovi zdravstva u Hrvatskoj stvarno porasli manje od 10% ili je to više posljedica preračunavanja i metodološkog usklađivanja.

U svim je promatranim zemljama osim u SAD-u udio javnih rashoda veći. Posebno je visok u Češkoj i Slovačkoj, gdje se kreće oko 90% ukupnih rashoda. Hrvatska pripada široj skupini zemalja – zajedno s Danskom, Švedskom i Velikom Britanijom – u kojima je udio javnog sektora veći od 80%.

Naravno, promatrane se zemlje znatno razlikuju po bogatstvu i stupnju gospodarskog razvoja pa je potrebno usporediti i udio rashoda za zdravstvo u BDP-u (tabl. 2).

Tablica 2. Ukupna izdvajanja za zdravstvo u 2002. (u % BDP-a)

Australija	9,5	Nizozemska	8,8
Austrija	7,7	Njemačka	10,9
Bugarska	7,4	Poljska	6,1
Češka Republika	7,0	SAD	14,6
Danska	8,8	Slovačka	5,9
Francuska	9,7	Slovenija	8,3
Hrvatska	7,3	Španjolska	7,6
Italija	8,5	Švedska	9,2
Kanada	9,6	Švicarska	11,2
Mađarska	7,8	Velika Britanija	7,7

Izvor: WHO (2005)

Promatrane tranzicijske zemlje većinom izdvajaju za zdravstvo 6 do 8% BDP-a, a visokorazvijene od 8 do 11% BDP-a. Neusporedivo najveći udio rashoda za zdravstvo ima SAD. Udio ukupnih izdvajanja za zdravstvo u Hrvatskoj smanjio se s rekordnih 9% u 2000. na 7,3% u 2002. godini. Hrvatska posljednjih nekoliko godina troši otprilike 8% BDP-a za zdravstvenu zaštitu, te je između prosjeka starih

i novih članica EU. Oko 84% troškova zdravstvene zaštite pokriva se sredstvima javnoga sektora, a 16% privatnim sredstvima. Unutar javnoga sektora na Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO) otpada više od 95% potrošnje opće države za zdravstvenu zaštitu. Osim u financiranju zdravstvene zaštite, HZZO ima ključnu ulogu i u ponudi jer zajedno s Ministarstvom zdravstva utvrđuje standarde zdravstvenih usluga i ugovara opseg i cijene usluga sa zdravstvenim ustanovama (Mihaljek, 2006).

Posebnosti tranzicijskih zemalja: ovisnost o prijednom putu i povijesnom naslijeđu

Bivše socijalističke zemlje imale su velika izdvajanja za zdravstvo i, s obzirom na razinu gospodarske razvijenosti, razmjerno velika dostignuća i prava iz zdravstvenog osiguranja. Vrlo se malo pazilo na troškove i moguće uštede. Postojao je znatan višak zdravstvenih kapaciteta i osoblja, prosječan boravak pacijenata u bolnicama bio je osjetno duži nego u industrijskim zemljama (djelomično i stoga što je financiranje bolnica ovisilo o ukupnom broju dana boravka pacijenata u bolnicama). Često su opće i specijalističke bolnice služile za dugotrajni stacionarni smještaj starih i onemoćalih osoba. Cijena liječnika određivala se administrativno i bila je znatno niža od njihovih stvarnih tržišnih cijena, što je poticalo preveliku (često i nepotrebnu, pa i štetnu) potrošnju. Primarna zdravstvena zaštita bila je uglavnom prilično nerazvijena pa su pacijenti naučili da su liječnici u primarnoj zdravstvenoj zaštiti samo prolazna stanica do specijalista i bolničke njege. Prijelaz na tržišno gospodarstvo uvjetovao je ozbiljan nedostatak prihoda, pogoršanje kakvoće, a pokatkad gotovo i prestanak pružanja zdravstvenih usluga, što je s čestom nebrigom stanovništva za vlastito zdravlje utjecalo na znatno skraćivanje očekivanog trajanja života i ozbiljno pogoršanje općih zdravstvenih pokazatelja. Zbog svega toga u tim je zemljama sve veće značenje postupno dobivalo privatno zdravstveno osiguranje i privatne zdravstvene usluge.

Zdravstvo u Hrvatskoj

Zdravstveno stanje stanovništva i međunarodne usporedbe

U zdravstvenom sustavu Hrvatske proveden je niz reformi koje su pridonijele preobrazbi naslijeđenoga rascjepkanog sustava zdravstva. Hrvatska je i u bivšem sustavu imala mnogo više tržišnih elemenata u zdravstvenom osiguranju i njezi, ali je ipak i prije, kao i u samostalnoj državi, sustav zdravstva obilježavala loša organizacija, trajni nedostatak menadžerstva u zdravstvu te znatna neučinkovitost (Healy, 1999). Ravnatelji bolnica imaju dobra medicinska znanja i iskustva, ali im većinom nedostaju menadžersko obrazovanje, spoznaje i iskustva za uspješno i ekonomski učinkovito vođenje ustanova. Ujedinjeno postoji velika koncentracija zdravstvenih usluga u većim gradovima, pogotovo u Zagrebu, dok su pojedina područja slabo kadrovski

i materijalno ekipirana. Polako se skraćuje prosječan broj dana boravka u bolnici, ali postotak zauzetosti bolničkih kreveta među najvišima je u Europi. Istina, broj kreveta na tisuću stanovnika nešto je manji od prosjeka zemalja srednje i istočne Europe, ali ne zaostaje bitno za razvijenim zemljama.

Iako je obrazovna struktura stanovništva u Hrvatskoj osjetno poboljšana, što vjerojatno pridonosi većoj brizi o vlastitom zdravlju, razmjerno visoka nezaposlenost i nedovoljna razina dohotka s obzirom na aspiracije stanovništva mogli bi nepovoljno utjecati na zdravstveno stanje stanovništva. Ujedno se može prilično sigurno ocijeniti da ne postoji osobito razvijena kultura brige o vlastitom zdravlju pa je veliki zdravstveni problem stanovništva nekvalitetna prehrana, pušenje, alkoholizam, zlouporaba droga, prekomjerna težina, nedovoljna tjelesna aktivnost i sl. Nedovoljna briga o vlastitom zdravlju i pitanje prevencije osobito su aktualni među mladima.

Iako se stanovništvo često žali na nedovoljnu dostupnost i kvalitetu zdravstvene zaštite, navodimo neke usporedbe.

- Od ukupno 192 članice Svjetske zdravstvene organizacije Hrvatska je u prestižnoj skupini od 35 zemalja po vrlo maloj smrtnosti djece i maloj smrtnosti odraslih. Time se ne mogu pohvaliti ni mnogo razvijenije zemlje.
- Prema podacima za 2004. godinu, *očekivano trajanje života* u Hrvatskoj za muškarce iznosi 72, a za žene 79 godina, što je nešto niže od prosjeka zemalja EU. Poboljšanje kvalitete zdravstvenog sustava te općeg blagostanja očituje se povećanjem očekivanog trajanja života i smanjenjem tih razlika između muškaraca i žena. Iako stanovništvo u Hrvatskoj živi kraće nego u EU, i to pogotovo muškarci, očekivano trajanje života u Hrvatskoj znatno je produženo u posljednjih pola stoljeća (tabl. 3).

Tablica 3. Očekivano trajanje života

	Hrvatska				EU-25	EU-15
	1953.	1999.	2003.	2004.	2003.	2003.
Muškarci	59,1	68,9	71,4	72,0	74,9	75,9
Žene	63,2	76,6	78,4	79,0	81,3	81,8
Razlika između muškaraca i žena	10,1	7,6	7,0	7,0	6,4	5,9
Razlika u odnosu prema Hrvatskoj 2003.						
Muškarci	-12,3	-2,5			3,5	4,5
Žene	-15,2	-2,4			2,9	3,4

Izvor: DZS (2007); Eurostat (2005)

Očekivano trajanje zdravog života (koliko godina života čovjek može očekivati u dobrome zdravlju) za 2003. godinu pokazuje da prosječan stanovnik Hrvatske gotovo 90% života nije bolestan i onesposobljen. To znači da će prosječan stanovnik više od 8 godina biti bolestan, što je više od prosjeka europskih zemalja. Žene su dugovječnije od muškaraca, a vjerojatnost njihova poboljšavanja raste s godinama starosti.

Po broju bolesničkih postelja i bolničkog liječenja Hrvatska prati trend smanjenja prosjeka EU. Broj bolesničkih postelja je u nas za 2004. godinu iznosio 5,5 na 1.000 stanovnika, što je blizu prosjeku EU. Prosječan broj dana bolničkog liječenja u Hrvatskoj stalno se smanjuje, ali je još uvijek viši od prosjeka EU.

Uobičajeni pokazatelji razvijenosti zdravstvene zaštite, poput smrtnosti dojenčadi, postotka cijepljenog stanovništva, bliži su razvijenim europskim državama nego tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe, iako je stopa smrtnosti od kardio-vaskularnih bolesti nešto porasla. Hrvatska je po stopi dojenačke smrtnosti u 2004. još uvijek iznad prosjeka EU, ali se u posljednjih 25 godina očituje trend približavanja prosjeku EU (WHO, 2005). Po perinatalnoj smrtnosti Hrvatska je 2003. godine zabilježila manji broj umrlih na 1.000 živorođenih od prosjeka EU. Mogućnosti poboljšanja zdravstvene zaštite posebno su naglašene u području neonatalne intenzivne njege i terapije jer je rana neonatalna smrt u Hrvatskoj znatno viša nego u nizu europskih zemalja.

Tablica 4. Stope smrtnosti na 1.000 stanovnika u Hrvatskoj

	1998.	2003.	2004.
Umrlih, cjelokupno stanovništvo	11,6	11,8	11,2
Umrlih, starijih od 65 g.	69,2	56,2	52,5
Dojenačka smrtnost	8,2	6,3	6,1
Perinatalna smrtnost	8,9	8,5	-

Izvor: DZS (2007); Eurostat (2005); WHO (2005)

Hrvatska ima nešto manji broj liječnika nego druge promatrane zemlje, a bilježi i nešto niži broj bolničkih kreveta (tabl. 5).

Tablica 5. Liječnici i bolnički kreveti na 10.000 stanovnika u Hrvatskoj i nekim europskim zemljama, 2003.

	<i>Broj liječnika</i>	<i>Broj bolničkih kreveta</i>
Rumunjska	20	66
Hrvatska	24	56
Irska	26	35
Slovačka	32	73
Mađarska	33	78
Francuska	34	78 ¹
Austrija	34	83
Njemačka	34	89 ¹
Češka Republika	35	86
Bugarska	36	63

¹ Podatak se odnosi na 2002.

Izvor: WHO (2005)

Prema mnogim pokazateljima, zdravstvena zaštita u Hrvatskoj ne zaostaje bitno od one u razvijenim zemljama: očekivano trajanje života i zdravog života nešto je niže nego u EU, a i drugi uobičajeni pokazatelji poput smrtnosti dojenčadi i postotka cijepljenja stanovništva znatno se približavaju razvijenim europskim državama.

Financiranje zdravstva

Zdravstvenu zaštitu u Hrvatskoj financiraju Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, županije i Grad Zagreb te korisnici, plaćanjem troškova prema posebnim propisima za obavljene usluge.

Oko 80% zdravstva financira se doprinosima za obvezno zdravstveno osiguranje, a ostalo se osigurava iz proračuna (poreza). Stoga hrvatski sustav zdravstva ima značajke mješovitog sustava financiranja. Stope doprinosa za zdravstvo koje plaćaju poslodavci za zaposlenike iznose 15% za osnovno zdravstveno osiguranje i 0,5% kao poseban doprinos za ozljede na radu. Samo trećina stanovnika plaća doprinose za zdravstveno osiguranje, dok dvije trećine – umirovljenici, članovi obitelji osiguranika, nezaposleni i druge neaktivne osobe – ne plaćaju doprinose iako na njih otpada više od dvije trećine troškova zdravstva. Doprinosi za osnovno zdravstveno osiguranje od 2001. uplaćuju se na jedinstveni račun Državne riznice te čine prihod državnog proračuna. HZZO je uključen u sustav Državne riznice.

Iako se naziva mješovitim sustavom, izvor financiranja gotovo je isključivo javan jer se financiranje ostvaruje većim dijelom iz doprinosa i poreza (transferi iz državnog proračuna). Sredstva za obavljene zdravstvene usluge doznaju se bolnicama iz proračuna na temelju ugovora sklopljenih s HZZO-om, dok se za svu ostalu zdravstvenu zaš-

titu sredstva iz proračuna doznaju HZZO-u, a on obavlja plaćanja. Od siječnja 2002. godine HZZO obavlja i dopunsko, tj. dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Do kraja 2002. ugovor o dopunskom osiguranju sklopilo je više od 700.000 osiguranika.

HZZO i zdravstvene ustanove sklapaju ugovor kojim se uređuju prava i obveze za provedbu bolničkog liječenja i zdravstvene zaštite. Ugovorom se utvrđuje maksimalni godišnji iznos sredstava što ih ustanove dobivaju od HZZO-a, koji prati izvršenje ugovornih obveza na temelju mjesečno zaprimljenih računa.

U skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, obvezno zdravstveno osiguranje imaju aktivni osiguranici, korisnici mirovina i invalidnina, nezaposlene osobe prijavljene Zavodu za zapošljavanje i ostale osigurane osobe. Među ukupno osiguranim osobama najviše je aktivnih osiguranika, članova obitelji i umirovljenika. Oko 60% stanovnika nositelji su osiguranja, a 40% su članovi njihovih obitelji.

Problemi i rješenja

Na probleme hrvatskog zdravstva naslijeđene iz socijalističkog razdoblja nadovezali su se ratna kriza, nedovoljno osmišljena privatizacija, jaka centralizacija te niz drugih specifičnih problema neriješenih ili, pak, produbljenih prethodno provedenim zdravstvenim reformama. U proteklom su razdoblju zanemarene i neke komparativne prednosti kao naslijeđe usmjereno na prevenciju i razvijanje niza javnozdravstvenih programa.

Možda se najveći problem tranzicijskog razdoblja ogleda u težoj i nejednako dostupnosti zdravstvene zaštite, što zbog proširenog trenda neformalnog plaćanja¹ ili korištenja privatnih zdravstvenih usluga najviše pogađa siromašne skupine stanovništva. O tome nema pouzdanih istraživanja, ali se takav zaključak lako može izvesti na osnovi analize hrvatskoga zdravstvenog sustava te svjetskih iskustava koja jasno ocrtavaju probleme teže dostupnosti kvalitetne zdravstvene zaštite siromašnijim skupinama stanovništva i pokazuju postojanje niza bolesti vezanih za rizično ponašanje među *donjim* društvenim slojevima.

Vrlo dobar i sveobuhvatan pregled financijskih i organizacijskih problema hrvatskog zdravstva iznosi Mihaljek (2006). U sustavu zdravstvene zaštite i njege u Hrvatskoj u proteklih su nekoliko godina provedene bitne strukturne promjene u financiranju, organizaciji i vlasničkim odnosima. Od 2001. započinje proces fiskalne decentralizacije te se nove odgovornosti za financiranje prenose na lokalne jedinice. Pogotovo je pohvalno da je, bez obzira na duboke društvene promjene i ratna razaranja, sustav ipak očuvan, iako je bilo ozbiljnih problema s nabavom zdravstvene opreme i lijekova te s podmiñenjem računa HZZO-a. čini se da su spomenute teškoće sada ugla-

¹ Prema istraživanju udruge Transparency International Croatia (2005), 32% hrvatskih građana navodi da je korupcija u zdravstvu "raširena", a 48% da je "vrlo raširena".

vnom riješene i da je očuvana financijska održivost sustava. Mogući problemi nastaju zbog nedovoljnog nadzora određivanja cijena lijekova i nedovoljno razvijenog sustava uvođenja nove medicinske tehnologije, što ostavlja prilično velik prostor za pretjerano visoke cijene koje određuju dobavljači, te samo djelomično riješenog sustava plaća zaposlenih u javnom sektoru.

U Hrvatskoj donedavno gotovo uopće nije postojao sustav participacije pacijenata u plaćanju troškova pregleda ili lijekova, odnosno participacije je po raznovrsnim osnovama bio oslobođen znatan dio stanovništva. Koliko god participacija bila nepopularno sredstvo u razvoju zdravstvene zaštite, čini se da stvarno utječe na smanjivanje (pretjeranoga i/ili nepotrebnoga) korištenja zdravstvenih usluga, a da uopće nepovoljno ne utječe na zdravstveno stanje stanovništva (Cullis, 1990; Jones i Cullis, 2000).

Nedovoljno učinkovito pružanje zdravstvenih usluga – ponajviše nedostupnost zdravstvene zaštite, povećani troškovi i izdvajanja za zdravstvo te nezadovoljstvo korisnika kakvoćom, dostupnošću i brzinom pružanja zdravstvenih usluga – zahtijevaju promjene. Posljednjom reformom, započetom 2003. godine, nastojao se poboljšati zdravstveni položaj stanovništva i financijska održivost zdravstvenog sustava, privatizirati dio zdravstvenih kapaciteta, osnažiti primarna zdravstvena zaštita i zdravstveni sustav u cjelini te smanjiti znatne razlike u dostupnosti zdravstvenih usluga. Pokušava se riješiti pitanje nedovoljnoga, odnosno neracionalnoga financiranja zdravstvenog sustava i upozoriti na potrebu većega privatnog sufinanciranja. Glavni je izazov kako urediti odnos između obveznoga te dopunskoga, dodatnoga i privatnog osiguranja te kako osigurati da predloženo povećano privatno financiranje ne ugrozi mogućnost jednakog pristupa zdravstvenoj zaštiti bolesnima i siromašnima.

Reforma obuhvaća predviđeno jačanje institucionalnih kapaciteta unutar zdravstvenog sustava, provedbu pilot-programa zdravstvenih usluga te poboljšanje, razvoj i integriranje zdravstvenoga informatičkog sustava. Reforma zdravstvenog sustava provodi se u tri međusobno povezane etape: (1) putem stabilizacije i financijske konsolidacije (2004-2005), koje se prije svega odnose na praćenje i suzbijanje prekomjerne potrošnje te na smanjivanje rashoda za lijekove, (2) promjenama sustava osiguranja i izmjenama zakonske regulative (2005-2006) te (3) restrukturiranjem i povećanjem učinkovitosti (2006-2007) primarne zdravstvene zaštite, bolnica i hitne medicinske pomoći.

Ostvarenjem reforme trebalo bi se postići smanjenje oslobođenja od plaćanja participacije, revidirati košarica osnovnoga zdravstvenog osiguranja, provesti reorganizacija dopunskoga zdravstvenog osiguranja, ostvariti kontrola izdataka, povećati iskoristivost medicinskih kapaciteta i ukinuti nepotrebni ili dvostruki kapaciteti te poboljšati

organizacija i upravljanje (MZSS, 2006). Očekivani učinci reforme ponajviše su usmjereni na poboljšanje iskoristivosti zdravstvenih kapaciteta, poboljšanje kvalitete zdravstvene zaštite, poboljšanje uvjeta rada zaposlenika, povećanje učinkovitosti ulaganja, postizanje financijske stabilnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja te skraćivanje lista čekanja.

Zaključak i prijedlozi

Hrvatska je počela razvijati svoj model sustava zdravstvene zaštite koji se sastoji od privatnih i javnih usluga te *mješovitoga* privatnog i javnog osiguranja i financiranja. Za potpuni završetak tog postupka trebat će najmanje cijelo desetljeće. Najkraće, potrebno je ograničiti rast zdravstvenih troškova i uspostaviti financijsku stabilnost sustava, uvesti planiranje i upravljanje te reorganizirati financiranje i plaćanje zdravstvenih usluga.

U budućnosti bi veću ulogu trebalo dati obiteljskim liječnicima i osposobiti liječnike primarne prakse za rješavanje do 80% zdravstvenih problema stanovništva. U sustavu njege trebalo bi povećati broj medicinskih sestara te osuvremeniti njihova znanja i sposobnosti. Potrebna su menadžerska znanja u zdravstvu te sustavno osposobljavanje novih naraštaja upravljačkog osoblja zdravstvenih ustanova. Potrebno je pronaći način privlačenja medicinskog osoblja za zapošljavanje u slabije razvijenim područjima zemlje te osigurati dugotrajnu financijsku održivost zdravstvenog sustava u cjelini.

Hrvatska odskaka od novih i starih članica EU po nerazmjerno velikom udjelu državnoga zdravstvenog osiguranja i po istodobno nerazmjerno malom udjelu proračunskih sredstava u financiranju ukupne zdravstvene potrošnje. Druga očita neusklađenost jest neznan udio privatnih osiguravajućih društava u financiranju troškova zdravstva. Stoga bi povećanjem iznosa poreznih prihoda koji se prenose iz državnoga i lokalnih proračuna trebalo promijeniti strukturu prihoda HZZO-a.

Konačno, potrebno je jasnije i preciznije definirati te stalno usklađivati i osuvremenjivati minimalne financijske standarde u zdravstvenoj zaštiti te poboljšati usklađenost nadležnosti i odgovornosti lokalnih vlasti i HZZO-a.

Sažetak

- Zdravstvena je zaštita posebna vrsta javnog dobra, a zdravstveno je stanje važna odrednica zadovoljstva životom, nužan preduvjet za ostvarenje mogućnosti zapošljavanja i profesionalnog napredovanja te osiguranja pristojnoga i zadovoljavajućega životnog standarda.
- Prema mnogim pokazateljima zdravstvene zaštite, Hrvatska ne zaostaje bitno za onom u razvijenim zemljama, a Hrvatska za zdravstvo izdvađa velik dio BDP-a.
- Zdravstvo se u Hrvatskoj pretežito financira doprinosima i sredstvima iz proračuna.
- Upravo se provodi reforma sustava financiranja zdravstvenog osiguranja.

Pitanja

1. Opišite obilježja i važnost sustava zdravstvene zaštite.
2. Navedite obilježja zdravstva u Hrvatskoj.
3. Kako se financira zdravstvo u Hrvatskoj i tko su korisnici?
4. Koji su problemi hrvatskog zdravstva i koje su najvažnije mjere za poboljšanje stanja?

Za vježbu i raspravu

- Simulirajte raspravu u tri grupe studenata: jedna neka budu predstavnici Ministarstva financija i Ministarstva zdravstva (koji se zalažu za smanjivanje izdvajanja za zdravstvo), druga predstavnici zdravstvenih organizacija (koji žele dobivati jednaka ili veća sredstva), a treća predstavnici građana, korisnika zdravstvenih usluga (koji bi željeli zadržati postojeća prava u zdravstvenom osiguranju, a platiti jednako ili, ako je moguće, manje nego danas). Izložite svoje argumente i nadite protuargumente za tuđe navode.

Zaposlenost i nezaposlenost

Definicije i izvori podataka

U današnjem svijetu uvelike se mijenja prijašnja stroga razlika između zaposlenosti i nezaposlenosti, pa ljudi zbog fleksibilnosti rada ili rada kod kuće ne moraju biti stalno zaposleni a da ipak zarađuju sredstva za život. Nezaposlenost se obično definira kao društvena pojava ili stanje u kojemu se dio radno sposobnih građana ne može zaposliti primjereno svojim sposobnostima i kvalifikacijama, uz uobičajenu plaću, najamninu ili kakvu drugu zaradu.

U većini zemalja, pa tako i u Hrvatskoj, obično postoje dva izvora podataka o kretanju zaposlenosti i nezaposlenosti. Prvo, to su administrativni izvori, odnosno podaci o evidentiranim nezaposlenima koji su prijavljeni Hrvatskom zavodu za zapošljavanje (HZZ). Drugi su pokazatelji oni iz ankete radne snage (ARS), koju od 1996. godine provodi Državni zavod za statistiku, a čija je metodologija usklađena s pravilima i uputama Međunarodne organizacije rada (MOR) te Europskog ureda za statistiku (Eurostata), čime se osigurava metodološka usporedivost s istraživanjima u zemljama EU. Razlika je u tome što se prema pravilima MOR-a nezaposlenom može smatrati osoba između 15. i 74. godine života koja je bez posla, ali je u proteklih mjesec dana *aktivno tražila posao* i sposobna je početi raditi tijekom sljedeća *dva tjedna*. Osoba koja nije aktivno tražila posao – jer, na primjer, uči za ispit – a prijavljena je HZZ-u, nezaposlena je prema administrativnom izvoru, ali nije nezaposlena prema MOR-u.

Zaposlenost i nezaposlenost

Kretanja i međunarodne usporedbe

Nezaposlenost je u Hrvatskoj posljedica strukturnih promjena gospodarstva, likvidacija i stečaja poduzeća, otpuštanja zaposlenih, razmjerno smanjenih mogućnosti zapošljavanja, ali i prostorne i profesionalne neusklađenosti ponude i potražnje rada.

U Hrvatskoj je potkraj 2005. godine u radnoj dobi od 15. do 64. godine života bilo manje od 70% stanovništva. Tablica 1. pokazuje kretanje zaposlenosti i nezaposlenosti u Hrvatskoj od 1999. do 2006. prema administrativnim i anketnim podacima.

Tablica 1. Broj zaposlenih i nezaposlenih osoba: administrativni i anketni podaci

	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006. ^a
<i>u tisućama</i>								
Radno sposobno stanovništvo (15 i više godina) – procjena	3.653	3.514	3.680	3.700	3.571	3.590	3.636	3.631
Aktivno stanovništvo	1.686	1.679	1.729	1.749	1.722	1.719	1.708	1.720
Ukupno zaposleni	1.364	1.320	1.348	1.359	1.392	1.410	1.400	1.427
zaposleni kod pravnih osoba	1.058	1.033	1.056	1.060	1.088	1.103	1.095	1.125
zaposleni u obrtu i slobodnim zanimanjima	205	205	216	229	242	252	258	259
aktivni osiguranici – individualni poljoprivrednici	101	83	76	70	63	54	47	43
Nezaposleni – prema administrativnom izvoru	322	358	380	390	329	310	307	293
<i>u %</i>								
Stopa zaposlenosti – procjena	37,4	38,2	36,6	36,7	36,5	39,2	43,3	42,6
Stopa administrativne nezaposlenosti	19,4	21,1	22,0	22,3	19,1	18,0	18,0	16,9
<i>Stopa anketne nezaposlenosti</i>								
Ukupno	13,6	16,1	15,8	14,8	14,3	13,8	13,1	11,8
Muškarci	12,7	15,0	14,2	13,4	13,2	12,2	12,4	10,3
Žene	14,5	17,3	17,9	16,6	15,8	15,8	13,9	13,5
Mladi (15-24 g.)	-	38,4	41,5	35,5	35,9	33,4	33,1	28,7

^a Podaci se odnose na kraj godine, osim za radno sposobno stanovništvo, a stope zaposlenosti i nezaposlenosti odnose se na prvo polugodište 2006. godine. Godišnje stope anketne zaposlenosti i nezaposlenosti su prosjek polugodišnjih stopa.

Izvor: DZS (2000, 2006); Hrvatski zavod za zapošljavanje

Radno sposobno stanovništvo polako se smanjuje, dok aktivno stanovništvo uglavnom oscilira. Značajno oživljavanje gospodarske aktivnosti krajem 1990-ih i početkom 2000-ih nije praćeno izrazitim i bržim zapošljavanjem, te se ukupan broj zaposlenih samo neznatno povećao.

Prema strukturi zaposlenih po djelatnostima, Hrvatska se sve više približava razvijenim društvima, što znači da se smanjuje udio poljoprivrednih, stagnira udio nepoljoprivrednih i povećava se udio uslužnih djelatnosti.

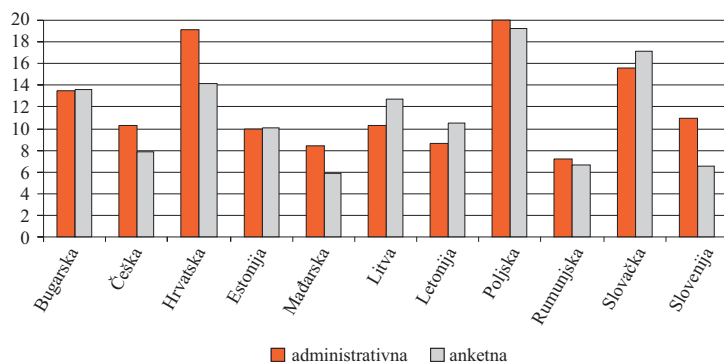
Nakon desetljeća trenda smanjivanja broja zaposlenih, kretanja su u 2001. godini preokrenuta i zaposlenost se počela povećavati – bez obzira na izvor podataka. Prema raspoloživim podacima, povećanje broja zaposlenih, potaknuto značajnim porastom BDP-a, zadržano je sve do 2004. godine. Administrativna nezaposlenost (sezonski prilagođena) nastavila se povećavati više od godinu dana nakon što je za-

bilježeno povećanje zaposlenosti, iako po nešto nižim stopama nego u protekle dvije godine.¹ Nakon usporavanja porasta administrativne nezaposlenosti, od ožujka 2003. godine počelo je smanjivanje broja nezaposlenih, u početku slabije, a kasnije i znatnije.

Prema kriteriju administrativne nezaposlenosti, Hrvatska je sa stopom koja je krajem 2004. godine iznosila otprilike 18% bila pri vrhu zemalja srednje i istočne Europe (SIE), većina kojih su nove članice EU. Međutim, prema stopi anketne nezaposlenosti – koja ne odražava specifičnosti nacionalnih sustava, pa je stoga mnogo bolja osnova za usporedbu – Hrvatska nije odskakala od drugih zemalja iz te skupine (sl. 1).² Anketna je stopa nezaposlenosti 2003. godine prosječno bila manja od 14%, što je otprilike 3 postotna boda više od prosjeka promatrane skupine. Razinu anketne nezaposlenosti sličnu Hrvatskoj imale su Bugarska i Litva, a nešto nižu Estonija i Latvija.

Slika 1.

Stope administrativne i anketne nezaposlenosti, 2003. (u %)



Izvor: DZS (2004)

Posljednjih nekoliko godina:

- smanjuje se ukupan broj nezaposlenih (za gotovo 100.000 u odnosu prema rekordnoj 2002. godini), ali se udio žena povećao s 53% u 1999. na više od 60% u 2006. godini,
- značajno se smanjuje apsolutni broj mladih nezaposlenih osoba do 24. godine života te se smanjuje i njihov udio među nezaposlenima (s trećine 1999. na petinu u 2006),
- uglavnom se blago smanjuje broj nezaposlenih srednje dobi, od

¹ Inače je uobičajena pojava da postoji određeno vremensko zaostajanje (od približno šest mjeseci do više od godine dana) kretanja nezaposlenosti u odnosu prema promjenama zaposlenosti.

² Specifičnosti nacionalnih sustava za evidenciju nezaposlenih ponajprije se odnose na poticaje za registriranje u obliku prava što ih nezaposlene osobe ostvaruju te obveza koje registrirane osobe moraju ispunjavati.

30-40 godina, dok se prilično naglo povećava broj nezaposlenih starijih od 50 godina.

Osim što su nezaposleni, velik je broj mladih (15-24 godine) i rado neaktivan. Omjer aktivnih (zaposlenih i nezaposlenih) i neaktivnih je 33 prema 67%. Iako se apsolutno smanjio broj nezaposlenih mladih prema administrativnom izvoru, njihov je položaj u svijetu rada još uvijek vrlo nepovoljan. Stanje je pogotovo nezadovoljavajuće ima li se na umu da je u Hrvatskoj stopa nezaposlenost mladih osjetno veća (gotovo 30%) od prosjeka EU (oko 16%). Iako je broj nezaposlenih mladih osoba još uvijek velik, oni ipak na posao čekaju mnogo kraće od starijih.

Vjerojatno je najznačajnija odrednica trajanja nezaposlenosti i mogućnosti nalaženja zaposlenja obrazovna i kvalifikacijska struktura nezaposlenih (tabl. 2). U ukupnoj nezaposlenosti najveći je udio osoba sa srednjim stručnim obrazovanjem, ali ipak najveće teškoće pri zapošljavanju imaju osobe niže razine obrazovanja. Većina nezaposlenih ima ili vrlo nisku obrazovnu razinu (nezavršenu ili završenu samo osnovnu školu) ili raspolažu vrlo uskim stečenim znanjima i strukovnim obrazovanjem.

Tablica 2. Struktura nezaposlenih prema razini obrazovanja, 2003-2006. (u %)

	<i>Bez škole ili s neza- vršenom osnovnom školom</i>	<i>S osnovnom školom</i>	<i>Sa srednjom školom do 3 godine i školom za KV i VKV radnike</i>	<i>Sa srednjom školom do 4 godine i gimnazijom</i>	<i>S visokom školom, I. stupnjem fakulteta i stručnog studija</i>	<i>S visokom ško- lom, fakultetom, umjetničkom akademijom, magisterijem, doktoratom</i>	<i>Ukupno</i>
2003.	7,0	23,1	39,6	23,3	2,8	4,2	100
2004.	6,8	22,9	40,1	23,6	2,7	3,9	100
2005.	6,4	23,1	39,2	24,6	2,9	3,9	100
2006.	6,6	24,0	35,9	26,2	3,1	4,1	100

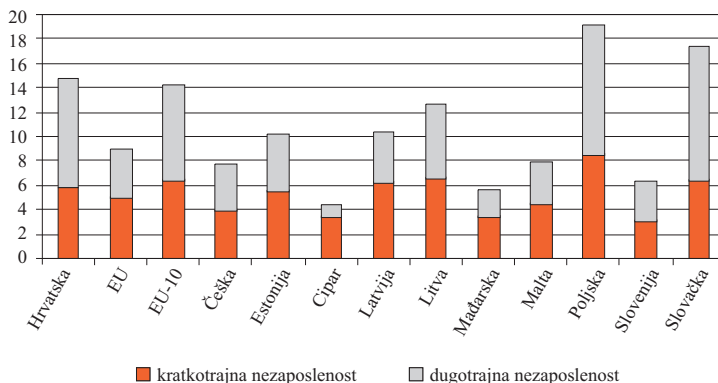
Izvor: HZZ (2007)

Sama stopa nezaposlenosti nije dovoljan pokazatelj ozbiljnosti stanja na tržištu rada i odrednica siromaštva i socijalne isključenosti, već u to treba uključiti i strukturu nezaposlenih prema čekanju na zaposlenje. Uz višu stopu ukupne nezaposlenosti od prosjeka promatranih zemalja, Hrvatska je imala i nešto višu razinu dugotrajne nezaposlenosti. Iz slike 2. uočava se da uglavnom zemlje s višom stopom ukupne nezaposlenosti imaju i više stope dugotrajne nezaposlenosti. Poljska i Slovačka imaju više stope ukupne i dugotrajne anketne neza-

poslenosti od Hrvatske, dok Mađarska i Slovenija imaju znatno niže stope ukupne anketne i, pogotovo, dugotrajne nezaposlenosti.

Slika 2.

Stope nezaposlenosti i dugotrajne nezaposlenosti 2003. (u %)



Izvor: Eurostat (2005)

Prema podacima HZZ-a, više od polovice nezaposlenih osoba čeka na posao dulje od godine dana, a čak 40% dulje od dvije godine. Dok je 1991. godine manje od 10% nezaposlenih prosječno čekalo na zaposlenje dulje od tri godine, u 2000. godini bilo ih je više od 20%, a krajem 2006. godine više od 40%. Ipak, to je podatak o *zatečenom* stanju jer predočuje rezidualne vrijednosti (ostatke) ulaska i izlaska iz evidencije i ne može se upotrijebiti kao reprezentativni pokazatelj *razdoblja čekanja*. Problem dugotrajne nezaposlenosti žena nešto je veći.

Relativno visoka razina dugotrajne nezaposlenosti posljedica je manjeg broja novozaposlenih, ali i nešto manjeg broja zaposlenih koji su napuštali radna mjesta. Uz neodgovarajuću obrazovnu i kvalifikacijsku strukturu, odnosno neraspodjelu traženim znanjima i stručnostima, dodatna su teškoća ograničene mogućnosti stambenog smještaja na područjima gdje postoje određene mogućnosti zapošljavanja. Ima i drugih ograničenja tržišta rada uvjetovanih relativno malom razlikom između najnižih plaća i raznovrsnih naknada u sustavu socijalne skrbi (što ne potiče dovoljno na aktivno traženje zaposlenja) i sve širega neslužbenoga gospodarstva.

Mjere na tržištu rada

Na tržištu rada primjenjuju se mjere aktivne politike (prekvalifikacije, dokvalifikacije, osposobljavanja, doškolovanje i sl.), usmjerene na povećanje zapošljivosti nezaposlenih osoba, i mjere pasivne politike, odnosno materijalno-pravne zaštite nezaposlenih. Osim objaš-

Aktivna politika tržišta rada

njenja stanja i odrednica prava i mjera, u tekstu dajemo i usporedbu s drugim zemljama.

U Hrvatskoj, kao i u mnogim drugim bivšim socijalističkim zemljama, aktivne su se mjere na tržištu rada češće primjenjivale za privremeno smanjivanje nezaposlenosti (npr. za sufinanciranje zapošljavanja i javne radove), nego što se nezaposlenima pružala mogućnost stjecanja znanja i sposobnosti te informacija potrebnih za pronalaženje posla. Mjere subvencioniranja plaća, koje u Hrvatskoj čine pretežit dio ukupnih izdataka za aktivne mjere, opće su naravi, što znači da nisu usmjerene ne posebne skupine, već gotovo sve osobe evidentirane pri HZZ-u mogu iskoristiti neku od poticajnih mjera. Takva je politika vjerojatno vođena radi smanjenja nezaposlenosti i povećanja ukupne zaposlenosti, iako u obrazloženju mjera nije jasno preciziran cilj.

Ujedno, u Hrvatskoj nema obuhvatnih serija podataka i provedeno je samo nekoliko istraživanja o učincima aktivnih mjera. Osnovni su zaključci da uključivanje u program neposredno ne povećava vjerojatnosti zapošljavanja sudionika programa, ali ga i ne smanjuje; rad najviše pomaže poboljšanju financijskog stanja; učinci kao pomoć u uspostavljanju socijalnih veza, pojačavanje povjerenja te dobivanje znanja i stručnosti mnogo je manje naglašeno; u programima financiranja zapošljavanja uvelike sudjeluju osobe koje bi se ionako zaposlile; nedovoljna učinkovitost programa poticanja zapošljavanja vjerojatno proizlazi iz nedovoljne (ili pogrešne) selektivnosti ciljanih skupina, iz pretjerane složenosti, te iz nedovoljne jasnoće ciljeva i nedovoljne poticajnosti sredstava (više u Dorenbos, 2002; Oračić, 2005. i Babić, 2003).

Visoka administrativna nezaposlenost ponukala je 2002. godine Vladu na usvajanje Programa poticanja zapošljavanja (koji se primjenjivao do kolovoza 2005). Program je sadržavao mjere koje su se odnosile na različite ciljane skupine. U razdoblju 2002-2005. godine, zahvaljujući provođenju aktivne politike tržišta rada, zaposleno je više od 80.000 nezaposlenih, od čega su gotovo polovica bile žene. Može se ocijeniti da je taj program bio učinkovit, ali nedovoljno usmjeren na teže zapošljive skupine.

Vlada je krajem 2004. godine prihvatila Nacionalni akcijski plan zapošljavanja za razdoblje 2005-2008, napravljen u skladu sa smjernicama EU. Na temelju tog plana izrađuju se godišnji programi za poticanje zapošljavanja. Oni obuhvaćaju *aktivne* i *preventivne* mjere za nezaposlene i neaktivne, otvaranje novih radnih mjesta i razvoj poduzetništva, promoviranje razvoja ljudskog kapitala i cjeloživotno učenje, promicanje integracije i borbe protiv diskriminacije osoba koje su u nepovoljnom položaju na tržištu rada, smanjenje neprijavljenog rada i regionalnih razlika. Preventivne mjere podrazumi-

jevaju poboljšanje kvalitete usluga i djelotvornosti HZZ-a. Aktivne mjere obuhvaćaju sufinanciranje zapošljavanja mladih bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposlenih i starijih nezaposlenih. Zavod je zadužen za sufinanciranje obrazovanja, sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih i za provođenje javnih radova. U sklopu Godišnjeg plana poticanja zapošljavanja za 2006. godinu, provedbom mjera aktivne politike ukupno je zaposleno (odnosno uključeno u obrazovanje) 4.800 osoba, a od toga gotovo polovica žena. Ujedno, u godišnjim je planovima predviđena evaluacija, odnosno ispitivanje učinaka mjera Programa i izbjegavanje stihijskog pristupa.

Težište treba biti na ublažavanju opasnosti od upadanja u dugotrajnu nezaposlenost i smanjenju broja dugotrajno nezaposlenih. Za nezaposlene je osobe presudno ne izgubiti radno iskustvo i vezu s tržištem rada.

Pasivna politika tržišta rada

Cilj je pasivne politike na tržištu rada poboljšanje, odnosno zaštita materijalnog statusa nezaposlenih osoba. Postoji više oblika materijalnih prava poput novčane naknade, novčane pomoći i naknade troškova za vrijeme obrazovanja, jednokratne novčane pomoći, naknade putnih i selidbenih troškova te prava na zdravstveno i mirovinsko osiguranje

Uzimajući u obzir troškove, broj obuhvaćenih nezaposlenih osoba i uvjete primjene, najznačajnija je novčana naknada. Na nju imaju pravo nezaposlene osobe koje u trenutku prestanka radnog odnosa imaju 9 mjeseci rada u posljednja 24 mjeseca. Uz određene izuzetke, maksimalno vrijeme primanja naknade je 15 mjeseci. Naknada se kreće od 887 do 1.000 kuna. U prosincu 2006. godine gotovo je 65.000 osoba dobivalo naknadu za nezaposlene, što je više od 20% ukupnoga broja nezaposlenih.

Visina novčane naknade za nezaposlene u Hrvatskoj, u iznosu od približno četvrtine prosječne plaće, ipak nije bitno odstupala od njezina prosjeka u ostalim naprednim tranzicijskim zemljama (tabl. 3). Kad je riječ o maksimalnom trajanju prava na naknadu, najdulje trajanje od 15 mjeseci, koje je trenutačno na snazi u Hrvatskoj, također nije odstupalo od prosjeka.

Tablica 3. Usporedni pokazatelji novčanih naknada za nezaposlene

	<i>Naknade (% prosječne plaće)</i>	<i>Trajanje (u mjesecima)</i>	<i>Udio broja korisnika naknade u svim nezaposlenima (u %)</i>
Češka	20	6	49
Estonija	7	3-6	55
Mađarska	23	12	74
Poljska	40	12-24	23
Slovačka	33	6-12	28
Slovenija	44	3-24	33
Prosjek	28		44
Hrvatska	26	3-15	19

Izvor: Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Šošić (2005), na temelju podataka HZZ-a

Hrvatska je specifična po relativno malom obuhvatu nezaposlenih osoba i nešto nižim ukupnim izdacima za mjere pasivne politike na tržištu rada, mjeranim udjelom u BDP-u. Tako su izdaci za mjere pasivne politike prema postotku administrativne nezaposlenosti iznosili trećinu prosjeka tranzicijskih zemalja, a čak i nakon korekcije anketnom razinom nezaposlenosti, potrošnja za nezaposlene u Hrvatskoj bila je niža od prosjeka tranzicijskih zemalja, slična potrošnji u Češkoj i Slovačkoj. Nižu razinu potrošnje imala je Estonija, poznata po slaboj intervenciji države na tržištu rada (tabl. 4).

Tablica 4. Izdaci za pasivne mjere u zemljama srednje i istočne Europe

	<i>Postotak BDP-a</i>	<i>Izdaci prema postotku administrativne nezaposlenosti (u % BDP-a)</i>	<i>Izdaci prema postotku anketne nezaposlenosti (u % BDP-a)</i>
Češka	0,31	0,04	0,04
Estonija	0,08	0,01	0,00
Mađarska	0,56	0,06	0,08
Poljska	1,71	0,12	0,10
Slovačka	0,52	0,05	0,05
Slovenija	0,89	0,11	0,16
Prosjek	0,68	0,06	0,07
Hrvatska	0,44	0,02	0,04

Napomena: Za Hrvatsku je izračunan prosjek 1997-2000. godine, dok su za ostale zemlje preuzeti podaci za različite raspoložive godine.

Izvori: Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002); Šošić (2005), na temelju podataka HZZ-a

Relativno niska razina potrošnje posljedica je visoke razine dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih osoba, koje po pravilu imaju manje staža, pa se stoga i njihovo pravo na naknadu za nezaposlenost brže iscrpljuje.

Postoje i drugi oblici pomoći, pa se tako odobravaju novčane pomoći i naknade troškova za vrijeme obrazovanja. Za vrijeme obrazovanja nezaposlena osoba ima pravo na naknadu troškova javnog prijevoza, obveznih udžbenika, prehrane i propisane zaštitne odjeće, obučne te drugih pomagala. Ako HZZ ne može nezaposlenoj osobi osigurati zaposlenje u mjestu prebivališta, a osoba sama ili posredovanjem Zavoda nađe zaposlenje u drugome mjestu, Zavod joj je dužan isplatiti jednokratnu novčanu pomoć, naknadu selidbenih troškova za nju, suprugu i djecu od mjesta prebivališta do mjesta zaposlenja.

Pravo na mirovinsko osiguranje imaju nezaposlene osobe koje su ostvarile pravo na novčanu naknadu, ispunjavaju godine života za starosnu mirovinu, a nedostaje im najviše pet godina staža za starosnu mirovinu. To pravo ima i žena koja u trenutku prestanka radnog odnosa ima dijete mlađe od godine dana. Slično je i sa zdravstvenim osiguranjem nezaposlenih, koje je u nadležnosti Ministarstva zdravstva.

Institucionalne promjene i drugačiji kriteriji

Hrvatski zavod za zapošljavanje je javna ustanova čija je djelatnost posredovanje pri zapošljavanju, profesionalno usmjeravanje, materijalno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti i obrazovanje za zapošljavanje. Posredovanjem pri zapošljavanju obuhvaćene su osobe koje traže zaposlenje, te poslodavci kojima su potrebni radnici. Zavod pruža stalnu stručnu pomoć pri izboru i promjeni zvanja i zanimanja, te zaposlenja u skladu sa stručnim i radnim sposobnostima, kao i poslodavcima u nalaženju i odabiru kandidata za slobodna radna mjesta. Profesionalno usmjeravanje obuhvaća skup aktivnosti kojima se osobama omogućuje utvrditi vlastite mogućnosti, kompetencije i interese kako bi donijele odluku o obrazovanju, osposobljavanju ili zapošljavanju te uspješno upravljale svojom profesionalnom karijerom. Materijalno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti sastoji se od prava na novčanu naknadu i pomoć te od prava na mirovinsko osiguranje. Zavod putem svoje razgranate mreže, koju čine 22 područne službe i 93 ispostave, djeluje na cijelom prostoru Hrvatske.

Reforma posredovanja u zapošljavanju bila je prvi korak šire reforme tržišta rada koja je započeta 2002. godine, a bila je potaknuta spoznajama da evidencija HZZ-a zapravo služi za administriranje socijalnih prava, a ne za obavljanje njezine primarne zadaće, odnosno za posredovanje u zapošljavanju. Reformom su učinjeni koraci u smjeru razdvajanja socijalnih prava i prava koja proizlaze iz statusa nezaposlenosti. Tako socijalna prava ne bi više toliko trebala ovi-

siti o nezaposlenosti, već o stvarnom materijalnom položaju osobe. Osim toga, pooštreni su kriteriji za evidentiranje pri HZZ-u u smislu prihvatanja ponuđenog posla i raspoloživosti za posao, što pridonosi aktiviranju nezaposlenih osoba. Također, od evidentiranih se osoba zahtijeva veći napor u traženju zaposlenja, što se obično naziva aktivizacijom. Reformom su ujedno otvorena vrata privatnoj inicijativi u zapošljavanju, što je ubrzo rezultiralo otvaranjem privatnih agencija za posredovanje u zapošljavanju.

Unutar Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva u Upravi za rad i tržište rada, obavljaju se upravni i drugi stručni poslovi koji obuhvaćaju radne odnose, tržište rada i zapošljavanje, te kolektivne ugovore i udruge. Također se promiče trostrana suradnja socijalnih partnera.

Zaključak

Smanjenje proizvodnje u Hrvatskoj na početku 1990-ih i, slijedom toga, smanjenje broja zaposlenih nisu bili iznenađenje. Ipak, manje je jasno zašto je nakon porasta obujma proizvodnje visoka nezaposlenost ostala tako trajna. Stoga, s obzirom na nezaposlenost te na siromaštvo i socijalnu isključenost koji iz toga proizlaze, glavno pitanje nije toliko zašto je nezaposlenost (sve donedavno) rasla po vrlo visokim stopama *već zašto je za neke ljude toliko teško izaći iz nezaposlenosti*. Vrlo niske stope izlaska iz nezaposlenosti znače da nezaposlenost postaje sve trajnija. Hrvatska je zemlja visokog udjela dugotrajne nezaposlenosti, pa je nastojanje da se ona smanji iznimno važno. Očito je suzbijanje nezaposlenosti (pogotovo dugotrajne) složen i skup zadatak, ali čekanjem postaje još skuplje.

Povećanje zaposlenosti trenutačno je jedan od najvažnijih prioriteta gospodarske politike. Očito postoji jaka povezanost između siromaštva, obrazovanja, zapošljivosti i dugotrajne nezaposlenosti. Problemi na koje nailaze mnogi dugotrajno nezaposleni većinom su višedimenzionalni i često obuhvaćaju nisku razinu obrazovanja i motivacije. Potrebno je potaknuti zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih, a odgovarajućim radnim aktivnostima može se poboljšati i socijalna uključenost tih osoba.

Aktivne se mjere smatraju univerzalnim lijekom za veće zapošljavanje i, slijedom toga, za nižu nezaposlenost. Pokatkad se stvara slika da bi se nezaposlenost mogla odmah riješiti samo kad bi bilo dovoljno raspoloživih sredstava za provođenje tih mjera. Ipak, mnogo je korisnije ulagati u "kvalitetu" nego u kvantitetu aktivnih mjera. Kvaliteta znači koherentni okvir mjera za ublažavanje dugotrajne nezaposlenosti i pomaganje osobama koje su dugotrajno nezaposlene. To podrazumijeva usmjeravanje dodatnih mjera prema dugotrajno nezaposlenima ili onima kojima prijeti najveća opasnost od ulaska u dugotrajnu nezaposlenost te osobno savjetovanje u odabiru onoga što je najviše u skladu s potrebama nezaposlenih.

Pozorno ostvareni programi mogu povećavati zapošljavanje, uz neznatan utjecaj na istiskivanje zaposlenih, omogućiti stvaranje *stvarne nove* vrijednosti i učinkovito povećati primanja slabije obrazovanih radnika. Potrebno je planirati i provoditi manje opsežne programe zapošljavanja čija iskustva mogu pomoći bolje primjeni većih programa u budućnosti. Nadalje, široki programi dokvalifikacije i obrazovanja, usmjereni na velike skupine nezaposlenih, malokad su se pokazali dobrom investicijom, bilo za zajednicu, bilo za sudionike programa. Stoga se podrobno i precizno usmjeravanje programa sigurno isplati.

Sažetak

- U Hrvatskoj postoji dva izvora podataka o zaposlenosti i nezaposlenosti, administrativni (HZZ-a) i anketni (DZS-a).
- Nakon desetljeća trenda smanjivanja broja zaposlenih njihov se broj 2001. počeo povećavati.
- Hrvatska ima razmjerno visoke stope ukupne i dugotrajne nezaposlenosti, ali ipak ne mnogo drugačije od ostalih zemalja u tranziciji.
- U ukupnoj nezaposlenosti u Hrvatskoj najveći je udio osoba sa srednjim stručnim obrazovanjem, ali najveće teškoće pri zapošljavanju imaju osobe niže razine obrazovanja.
- Mjere na tržištu rada sastoje se od materijalno-pravne zaštite nezaposlenih te od mjera prekvalifikacije, dokvalifikacije, osposobljavanja, doškolovanja i sl., usmjerenih na poboljšanje mogućnosti zapošljavanja.
- U Hrvatskoj se provode raznovrsne mjere aktivne politike zapošljavanja, ali one nisu bile dovoljno usmjerene na dugotrajno i najteže zapošljive i nedovoljno se temeljito procjenjivalo njihovo djelovanje.
- U Hrvatskoj su uvedene privatne agencije za posredovanje pri zapošljavanju, a sve je veći i naglasak na aktivnom pristupu nezaposlenih u traženju posla.

Pitanja

1. Opišite kretanja i obilježja nezaposlenosti u Hrvatskoj.
2. Navedite najvažnija prava koja se ostvaruju u sustavu za zapošljavanje.
3. Što znači aktivna politika zapošljavanja? Navedite nekoliko njezinih pojavnih oblika.
4. U čemu su opasnosti aktivne politike zapošljavanja?

Za vježbu i raspravu

- Postoji li konkurencija između javnih zavoda za zapošljavanje i privatnih agencija za posredovanje pri zapošljavanju?
- Ocijenite opasnost koju za pojedinca i društvo donosi nezaposlenost (pogotovo dugotrajna).
- Simulirajte raspravu dviju grupa studenata: jedne koja smatra da su nezaposleni ponajviše sami krivi za svoj nezavidni položaj, pa im ne treba osobito pomagati, i druge, koja tvrdi da je nezaposlenost zla kob koja pogađa pojedinca bez njegove osobne krivnje.
- Raspravite kako se može očekivati buduće kretanje nezaposlenosti u svijetu i u Hrvatskoj s obzirom na razvoj nove tehnologije, pogotovo informatizacije i globalizacije društva.

Siromaštvo i program izdataka za siromašne

Europsko je vijeće 2001. godine prihvatilo tzv. leakenske pokazatelje koji se odnose na siromaštvo, zaposlenost, zdravstvo i obrazovanje. Umjesto stope siromaštva, upotrebljava se izraz stopa rizika od siromaštva, koji je prihvaćen i u Hrvatskoj.

Siromaštvo i nejednakost

Siromaštvo u Hrvatskoj razmjerno je nisko, pogotovo ako se usporedi s drugim zemljama u tranziciji osim Slovenije. Krajem 1990-ih samo je 4% stanovništva živjelo s manje od 4,30 USD po osobi dnevno, a oko 10% s manje od 5,30 USD, što se ocjenjuje kao odgovarajuća apsolutna granica siromaštva za Hrvatsku (World Bank, 2001).

Međutim, tek je od 2001. moguće pratiti pokazatelje siromaštva na temelju jedinstvene metodologije u kojoj se umjesto apsolutne rabi relativna linija siromaštva. Stopa rizika od siromaštva (izračunana na temelju linije siromaštva od 60% medijana nacionalnoga ekvivalentnog dohotka) u razdoblju 2001-2004. godine kretala se između 17 i 18% (ako se u dohodak uključi novčani i prirodni dohodak) (tabl. 1).

Tablica 1. Pokazatelji siromaštva i nejednakosti prema međunarodno prihvaćenoj metodologiji

	Hrvatska					EU-25	EU-15	EU-10
	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2003.	2003.	2003.
Stopa rizika od siromaštva (u %)	17,2	18,2	16,9	16,7	17,5	16	16	15
Stopa rizika od siromaštva prije socijalnih transfera, mirovine uključene u dohodak (u %)	34,7	33,7	33,3	33,7	34,9	25	25	27
Stopa rizika od siromaštva prije socijalnih transfera, mirovine isključene iz dohotka (u %)	42,9	40,0	42,3	41,4	43,2	40	39	44

Relativni jaz rizika od siromaštva (u %)	22,7	23,2	21,1	22,4	22,9	22*	22*	21*
Ginijev koeficijent	0,28	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29

Izvor: DZS (2005); Eurostat (2005)

* Podaci se odnose na 2001. godinu.

Napomena: *Prag (granica) rizika od siromaštva* definiran je kao 60% medijana ekvivalentnog dohotka svih kućanstava. Prag rizika od siromaštva definiran je relativno i temelji se na raspodjeli dohotka. *Stopa rizika od siromaštva prije socijalnih transfera* pokazuje udio populacije koja ima ekvivalentni neto dohodak prije socijalnih transfera ispod praga rizika od siromaštva. U vezi s tim pokazateljem treba razlikovati dvije definicije dohotka, ovisno o tome smatraju li se mirovine socijalnim transferima ili ne. *Socijalni transferi* obuhvaćaju primanja vezana za nezaposlenost, dječji doplatak, porodni dopust, naknade za opremu novorođenčadi, naknade za bolovanja duža od 42 dana, naknade za tjelesno oštećenje i tuđu njegu, socijalnu pomoć, naknadu za rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih osoba, invalidske mirovine iz zemlje i inozemstva, stipendije i primanja za školovanje, primanja od drugih osoba za stanovanje. *Relativni jaz rizika od siromaštva* jest razlika praga rizika od siromaštva i medijana ekvivalentnog dohotka osoba koje se nalaze ispod praga rizika od siromaštva, a izražen je kao postotak praga rizika od siromaštva. *Ginijev koeficijent* mjerja je ekonomske nejednakosti u rasponu od 0 do 1 (0 znači potpunu jednakost, a 1 potpunu nejednakost).

Stopa rizika od siromaštva u Hrvatskoj je nešto viša od prosjeka EU, ali ne odstupa bitno od njega.¹ Stopa rizika od siromaštva prije socijalnih transfera (ako su mirovine uključene u dohodak) znatno je viša, a ako su one isključene iz dohotka, ne odstupa bitno od stope u EU-25, s tim da je nešto viša od one u EU-15 i niža od stope u EU-10. Relativni jaz rizika od siromaštva u Hrvatskoj vrlo je sličan onome u EU-25.

Obilježja siromašnih

Iako Hrvatska ima tek nešto više stope rizika od siromaštva nego većina zemalja EU, zabrinjava to što je siromaštvo u nas trajne prirode: oni koji su postali siromašni trebaju mnogo vremena da iz njega izađu. Među siromašnima postoji nekoliko dominantnih skupina: stariji i slabije obrazovani te nezaposlene i neaktivne osobe. Iako nezaposleni i neaktivni čine mali dio siromašnog stanovništva, oni su izloženi najvećoj opasnosti od siromaštva, dok je zaposlenost prilično sigurna zaštita od siromaštva. Gotovo tri četvrtine siromašnih žive u obitelji u kojima glava obitelji ima samo osnovno obrazovanje ili čak ni to. Te osobe imaju malu vjerojatnost nalaženja posla ako su nezaposlene ili imaju mala primanja ako su zaposlene.

Opasnost od siromaštva pogotovo je velika ako je niska razina obrazovanja povezana s nezaposlenošću. Oni koji žive u kućanstvima u kojima je glava obitelji nezaposlena ili neaktivna imaju tri puta veću vjerojatnost biti siromašni nego stanovništvo u cjelini. Stoga je siromaštvo u Hrvatskoj – koje po uzrocima nalikuje siromaštvu u Zapadnoj Europi – tijesno povezano sa sudjelovanjem na službenom tržištu rada te znanjima i stručnostima pojedine osobe. Nadalje, zna-

¹ U 2003. godini šest zemalja EU imalo je višu stopu rizika od siromaštva nego Hrvatska (Slovačka, Italija, Portugal, Irska, Španjolska, Grčka), dok su Velika Britanija i Estonija imale otprilike jednaku stopu kao Hrvatska.

tan su dio siromašnih i starije osobe, pogotovo one koje ne ostvaruju mirovinska primanja te samačka kućanstva, jednoroditeljske obitelji i obitelji s troje i više djece.

Dosadašnji gospodarski rast nije uspio stvoriti dovoljno ekonomskih mogućnosti za siromašne, a oni su i u lošijem položaju po iskorištavanju tih mogućnosti. Općenito, uzroci siromaštva u Hrvatskoj pretežito se mogu pripisati ograničenim mogućnostima zapošljavanja i slabom obrazovanju.

Ekonomska nejednakost

Iako se ekonomska nejednakost ne smije izjednačiti sa siromaštvom, često se navodi da ona smeta građane tranzicijskih zemalja gotovo jednako, pa čak i više nego postojeće siromaštvo.² Ekonomska nejednakost označava razlike s obzirom na imovinu – *imovinska* nejednakost, s obzirom na ostvareni dohodak – *dohodovna* nejednakost i s obzirom na potrošnju – nejednakost *potrošnje*.³ Velika ekonomska nejednakost dovodi do socijalnih napetosti i smanjenja učinkovitosti gospodarskog sustava, demotivira ulaganja, otežava i smanjivanje siromaštva jer zahtijeva veliku preraspodjelu u društvu (što demotivira bogate za veće radne napore) te stvara političku nesigurnost.

U suprotnosti s mišljenjem javnosti, koja ima osjećaj da je tijekom tranzicije snažno porasla ekonomska nejednakost u Hrvatskoj, u razdoblju 1973-1998. nije došlo do porasta ekonomske nejednakosti. Nestić (2003) navodi da je nejednakost mjerena Ginijevim koeficijentom porasla s 0,286 u 1988. na 0,297 u 1998. godini. U razdoblju 1998-2002. došlo je do blagog porasta nejednakosti u raspodjeli ukupnog dohotka. Tome je pridonijelo nelinearno povećanje mirovina u 2001. godini, dok su u međuvremenu drugi socijalni transferi postali usmjereniji prema siromašnima, što je djelovalo na smanjivanje ukupne nejednakosti. Vrijednost Ginijeva koeficijenta u kasnijem razdoblju stagnira na razini 0,29, tako da su dohodovne nejednakosti u Hrvatskoj vrlo slične prosječnim nejednakostima u EU.

Politike i mjere za ublažavanje siromaštva

Važni dijelovi politika ublažavanja siromaštva jesu mjere na tržištu rada i mirovinski sustav. U ovom ćemo dijelu pozornost pridati hrvatskom sustavu socijalne skrbi i pravima koja u njemu postoje. Oblici pomoći dijele se na dvije najvažnije skupine – *prijenose* ili *potpore* te na *usluge*. Potpore obuhvaćaju pomoći u gotovini, npr. osobnu in-

² U siromašnoj zajednici svi mogu biti podjednako siromašni, odnosno u razmjerno prosječno bogatijoj zajednici može postojati mali broj vrlo bogatih, uz velik broj siromašnih.

³ Na primjer, umirovljenik koji ostvaruje razmjerno malu mirovinu ima mali dohodak, ali ako je vlasnik velikog stana, onda je njegov imovinski položaj uvelike drugačiji. Nadalje, osoba koja ostvaruje mali dohodak može, zahvaljujući radu i plodovima iz vlastite okućnice, imati razmjerno visoku razinu potrošnje.

validninu i pomoći u naravi, npr. prehrani, odjeći i obući. Usluge se odnose na smještaj izvan vlastite obitelji, npr. u domovima, udomiteljskim obiteljima i obiteljskim domovima, na osposobljavanje za samostalan život i rad te na pomoć i njegu u kući.

Od 2000. do 2005. godine ukupan broj korisnika državne socijalne pomoći gotovo se udvostručio, sa 180.000 popeo se na gotovo 350.000. To je prije svega odraz znatnog porasta broja korisnika pomoći za uzdržavanje i doplatka za pomoć i njegu, što su ujedno i najbrojnije vrste pomoći u apsolutnome i relativnom izrazu, pa njihove promjene najjače utječu na veličinu i kretanje ukupnog broja korisnika. U ukupnom stanovništvu udio korisnika socijalne pomoći povećao se s oko 4% u 2000. na gotovo 8% u 2005. godini.

Na porast broja korisnika utjecalo je prije svega povećanje osnove socijalne skrbi s 350 na 400 kuna u 2001. godini. Velik porast broja korisnika doplatka za pomoć i njegu uzrokovan je ponajviše prijenosom tog prava iz mirovinskog osiguranja u sustav socijalne skrbi počevši od 1999. godine (tabl. 2).

Tablica 2. Korisnici pomoći i materijalnih oblika socijalne skrbi u Hrvatskoj 2000-2005. (u tisućama)

<i>Vrsta pomoći/naknade</i>	<i>2000.</i>	<i>2001.</i>	<i>2002.</i>	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>
<i>Državne pomoći</i>						
Pomoć za uzdržavanje						
ukupna pomoć (samcima i obiteljima)	44,4	50,4	53,1	52,7	52,5	52,2
ukupno obuhvaćenih osoba	93,5	112,0	121,8	121,5	120,9	119,5
Osobna invalidnina	8,9	9,9	10,7	11,7	13,0	14,0
Doplatka za pomoć i njegu	23,3	31,2	39,1	48,8	61,5	69,7
Naknada plaće roditelju djeteta sa smetnjama u razvoju	3,0	3,5	4,1	4,7	4,7	5,3
Jednokratna pomoć (samcima i obiteljima)	97,2	101,8	81,2	72,8	71,6	71,7
Pomoć za osobne potrebe korisnika stalnog smještaja	9,5	10,2	11,0	12,2	12,5	12,8
Pomoć u prehrani	0,7	3,6	0,6	1,1	1,2	0,8
Pomoć za odjeću i obuću	0,9	0,9	0,8	1,2	1,0	1,0
Podmirenje troškova ogrjeva	36,8	0,1	-	-	-	-
Podmirenje pogrebnih troškova	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4
Jednokratna novčana pomoć za kupnju udžbenika	13,3	18,7	24,4	21,5	24,2	23,5
Osposobljavanje za samostalan život i rad	5,7	6,2	6,2	6,3	6,3	6,2
Pomoć i njega u kući	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6
Smještaj u udomiteljsku obitelj i domove	16,1	17,0	19,4	19,9	20,1	19,6
Podmirenje troškova smještaja u učenički dom	-	-	-	-	0,3	0,4

Lokalna i regionalna pomoć

Pomoć za podmirenje troškova stanovanja	23,0	27,4	26,5	25,9	27,5	27,4
Pomoć za ogrjev	-	36,3	49,3	45,9	42,8	43,6

Izvor: podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (na temelju obrade podataka prikupljenih od centara za socijalnu skrb i domova socijalne skrbi)

Napomena: Broj korisnika odgovara stanju krajem godine, osim za jednokratna davanja, za koja je iskazan ukupan broj pomoći u izvještajnoj godini. Isti korisnik može dobiti istodobno više različitih pomoći ako ispunjava propisane uvjete.

Ostvarena i utrošena sredstva

Izvori financiranja za sustav socijalne skrbi jesu državni i lokalni proračuni te vlastita sredstva ustanova socijalne skrbi. Od 2000. do 2005. udio prihoda iz državnog proračuna porastao je s 87 na 96% (tabl. 3).

Tablica 3. Izvori prihoda socijalne skrbi u Hrvatskoj 2000-2005. (u mil. kn. i u %)

<i>Izvori sredstava</i>	<i>2000.</i>		<i>2001.</i>		<i>2002.</i>		<i>2003.</i>		<i>2004.</i>		<i>2005.</i>	
Državni proračun	1.771,8	87,4	1.914,9	88,7	1.742,3	95,4	2.076,9	96,6	2.139,3	96,1	2.244,1	96,2
pomoći i naknade	881,7	43,5	1.066,3	49,4	1.196,8	65,5	1.361,1	63,3	1.450,1	65,2	1.549,9	66,4
bruto plaće i druga primanja zaposlenika	721,8	35,6	664,1	30,8	428,7	23,5	460,9	21,4	505,7	22,7	517,7	22,2
materijalni troškovi i drugi izdaci	146,7	7,2	141,2	6,5	116,8	6,4	161,3	7,5	133,6	6,0	153,2	6,6
nabava, izgradnja i investicijsko održavanje kapitalnih sredstava*	21,4	1,1	43,4	2,0	-	-	93,6	4,4	49,9	2,2	153,2	6,6
Vlastiti prihodi ustanova socijalne skrbi	255,1	12,6	243,4	11,3	83,3	4,6	73,1	3,4	86,3	3,9	88,5	3,8
Ukupno	2.026,9	100	2.158,3	100	1.825,6	100	2.150,0	100	2.225,6	100	2.332,6	100

Izvor: podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi

* U tablici je prikazano financiranje putem ministarstva mjerodavnoga za socijalnu skrb. U 2002. godini kapitalni su rashodi financirani putem Fonda za razvoj i zapošljavanje.

U sustavu socijalne skrbi ostvarene su značajne organizacijske promjene koje su uvelike utjecale na mehanizam i instrumente financiranja. Riječ je o decentralizaciji javnog sektora, odnosno prenošenju određenih obveza, sredstava i ovlasti iz državnog proračuna u djelokrug i mjerodavnost lokalnih jedinica. Tako se od sredine 2001.

godine sredstva za financiranje materijalnih troškova centara za socijalnu skrb i pomoć za ogrjev osiguravaju iz županijskog umjesto iz državnog proračuna, a nadležnom su ministarstvu znatno smanjena sredstva iz državnog proračuna. Financijski učinci tih promjena najočljiviji su u 2002. godini.

Osim toga, na županije su od 2002. prenesena osnivačka prava nad domovima socijalne skrbi za starije i nemoćne osobe, a time i obveze financiranja tih domova. Za preuzete obveze županije su dobile dodatni dio poreza na dohodak. Kada se tim sredstvima ne mogu cjelovito podmiriti rashodi prema propisanim minimalnim standardima, županije ostvaruju pravo na potpore – pomoći izravnjanja iz državnog proračuna, što je u proteklim godinama bila redovita praksa.

Županije pokazuju velik interes za osnivanje domova za stare i nemoćne osobe, dok za druge vrste domova socijalne skrbi (npr. za domove za delinkvente, mentalno retardirane i duševne bolesnike) nisu zainteresirane. Od otprilike 200 državnih i nedržavnih domova socijalne skrbi više od polovice su domovi za starije i nemoćne osobe. Ukupan broj korisnika državnih i nedržavnih domova socijalne skrbi u 2005. godini veći je za 20% od broja korisnika u 2000. godini.

U 2005. godini za socijalnu je skrb putem Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi utrošeno ukupno 2,3 milijarde kuna ili 1% BDP-a, od čega najviše na pomoći (potpore) i naknade.

Tablica 4. Sredstva utrošena za socijalnu skrb u Hrvatskoj 2000-2005. (u mil. kn. i u %)

Namjena	2000.		2001.		2002.		2003.		2004.		2005.	
Pomoći i naknade	894,7	45,4	1.075,0	49,8	1.231,6	66,6	1.350,3	63,9	1.480,4	66,7	1.549,9	66,9
socijalna pomoć	705,1	35,8	862,0	40,0	1.004,5	54,3	1.095,7	51,9	1.206,3	54,4	1.267,5	54,7
naknada za smještaj u nedržavne domove	111,0	5,6	49,1	2,3	129,6	7,0	144,4	6,8	155,1	7,0	157,5	6,8
naknada za smještaj u udomiteljsku obitelj	78,6	4,0	164,0	7,6	97,5	5,3	110,2	5,2	118,9	5,3	124,9	5,4
Bruto plaće i druga primanja zaposlenika	690,9	35,0	664,4	30,9	429,7	23,2	460,8	21,8	505,7	22,8	518,0	22,4
Materijalni troškovi i drugi izdaci	301,7	15,3	291,3	13,5	162,3	8,8	180,6	8,6	166,5	7,5	202,2	8,7
Nabava, izgradnja i investicijsko održavanje kapitalnih sredstava	85,5	4,3	125,6	5,8	25,0	1,4	119,7	5,7	66,6	3,0	45,8	2,0
Ukupno	1.972,7	100	2.158,3	100	1.848,6	100	2.111,4	100	2.219,1	100	2.316,0	100

Izvor: podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi

Napomena: U tablici su prikazani podaci o financiranju putem nadležnog ministarstva.

Znatn porast apsolutne i relativne veličine izdataka za pomoći (potpore) i naknade u socijalnoj skrbi posljedica je porasta broja korisnika i stanovitoga nominalnog povećanja visine pomoći i naknada. Nasuprot tome, smanjenje izdataka za plaće i materijalne troškove na razini središnje države rezultat je decentralizacije odnosno prijenosa financiranja određenih funkcija s razine središnje države na razinu županije.

Zaključci i preporuke

U usporedbi s drugim zemljama, siromaštvo u Hrvatskoj razmjerno je nisko, a najvećoj su opasnosti izloženi nezaposleni, radno neaktivni i starije osobe bez mirovinskih prava. Hrvatska raznim mjerama nastoji ublažiti i siromaštvo i nejednakost. Sustav socijalne skrbi u procesu je reformi, s posebnim naglaskom na organizacijsku i financijsku decentralizaciju.

Budući razvoj sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj usmjeren je na razvoj niza socijalnih programa, poboljšanje informacijskoga i upravljačkog sustava te na infrastrukture u ustanovama socijalne skrbi. Nužno je postići djelotvornije (u smislu učinaka) i efikasnije (u smislu troškova i vremena) trošenje raspoloživih financijskih sredstava kako bi se postigle kvalitetnije socijalne usluge i njihova veća dostupnost.

Za ublažavanje siromaštva treba povećati fleksibilnost tržišta rada, poboljšati ponudu, ponajprije stjecanjem znanja, stručnosti i sposobnosti koje se traže na tržištu rada, potaknuti završavanje osnovnoga i veće sudjelovanje u srednjem obrazovanju, te što bolje usmjeriti mjere socijalne skrbi na one kojima je pomoć najpotrebnija.

Sažetak

- U usporedbi s drugim zemljama, siromaštvo u Hrvatskoj razmjerno je nisko.
- Najveća opasnost od siromaštva prijeti nezaposlenima, radno neaktivnima i starijim osobama bez mirovinskih prava.
- U Hrvatskoj u posljednjih trideset godina nije znatnije porasla ekonomska nejednakost.
- Hrvatska raznim mjerama, prije svega na području socijalne skrbi i mirovinskog osiguranja, nastoji poboljšati položaj siromašnih osoba.
- Sustav socijalne skrbi u Hrvatskoj sastoji se od pomoći u gotovini i naravi te od programa smještaja i njege.
- U suvremenom sustavu socijalne skrbi sve je veći naglasak na zapošljavanju radno sposobnih korisnika prava.

Pitanja

1. Navedite opasnosti od siromaštva i ekonomske nejednakosti.
2. Koji su uzroci i obilježja siromaštva u Hrvatskoj?
3. Je li posljednjih godina porasla dohodovna nejednakost u Hrvatskoj?
4. Opišite sustav socijalne skrbi u Hrvatskoj.
5. Kako se financira sustav socijalne skrbi u Hrvatskoj i na što se troše sredstva?

Za vježbu i raspravu

- Raspravite je li bogatstvo društva ujedno jamstvo nepostojanja siromaštva u njemu.
- Razmotrite koje su sve opasnosti od prevelike ekonomske nejednakosti u društvu.
- Podijelite se prema osobnim sklonostima u dvije skupine za raspravu: jedna neka se zalaže za smanjivanje ekonomske nejednakosti i veliku preraspodjelu, a druga neka zastupa suprotno stajalište.
- Razmislite i iznesite tvrdnje u prilog svom stajalištu.

Informacije o javnim financijama

Istraživanjem javnih financija u Hrvatskoj bave se fakulteti i istraživački instituti, npr. Institut za javne financije, Ekonomski institut, Institut za međunarodne odnose, Institut za turizam te Hrvatski institut za bankarstvo i osiguranje, kao i istraživački timovi na ekonomskim fakultetima u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku. No Institut za javne financije jedina je institucija u Hrvatskoj kojoj su javne financije, odnosno ekonomika javnog sektora u širem smislu glavno područje djelovanja.

Znanstvene institucije i projekti

Pri Ministarstvu znanosti od 2007. godine pokrenuti su sljedeći projekti.

Institut za javne financije Zagreb

- *Identitet hrvatskog javnog sektora i EU standardi*
- *Konvergenција ili divergencija socijalne politike: usporedba EU i Hrvatske*

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci

- *Razvoj gospodarske konkurentnosti Hrvatske u procesu priključivanja EU*

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Osijeku

- *Financiranje lokalne i regionalne samouprave u nedovoljno razvijenim krajevima*

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

- *Perspektiva primjene upravljačkog računovodstva u javnom sektoru RH*

Ekonomski institut u Zagrebu

- *Inovacije, ulaganje u ljudski kapital i rast konkurentnosti Hrvatske*
- *Socio-ekonomski aspekti nezaposlenosti, siromaštva i društvene isključenosti*

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

- *Analiza učinkovitosti gospodarskog rasta*

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Puli

– *Koliko države ili kakav sustav javnih financija treba Hrvatskoj u 21. stoljeću?*

Fakulteti i instituti imaju i druge projekte, a objavljuju i rezultate svojih istraživanja, te je uvijek korisno posjetiti njihove web stranice.

Informacije državnih tijela

I brojna hrvatska državna tijela nude relevantne izvore informacija s područja javnih financija.

Ministarstvo financija Republike Hrvatske (<http://www.mfin.hr>) objavljuje:

Godišnje izvješće (<http://www.mfin.hr/str/8/>),

Mjesečni statistički prikaz (<http://www.mfin.hr/str/7/>),

Godišnje izvješće i strategija upravljanja javim dugom (<http://www.mfin.hr/str/143/>),

Pretpristupni ekonomski program (<http://www.mfin.hr/str/102/>).

O proračunu su objavljeni tekstovi *Vodič kroz proračun za 2006. godinu* (<http://www.mfin.hr/str/112/>) te *Proračun 2007 – za ravnopravniji razvoj Hrvatske* (<http://www.mfin.hr/str/112/>).

Osim navedenih publikacija, na mrežnim stranicama Ministarstva financija mogu se naći *Financijska izvješća javnih poduzeća* (<http://www.mfin.hr/str/89/>) i *Financijska izvješća javnih ustanova* (<http://www.mfin.hr/str/41/>).

Hrvatska narodna banka (<http://www.hnb.hr>) redovito izdaje časopise:

Bilten (<http://www.hnb.hr/publikac/hppublikac.htm?tsfsg=e5a3a8a-6c58d3388992073a79545adbc>),

Bilten o bankama (<http://www.hnb.hr/publikac/hpublikac.htm?tsfsg=e5a3a8a6c58d3388992073a79545adbc>),

Makrobonitetna analiza (<http://www.hnb.hr/publikac/hpublikac.htm?tsfsg=e5a3a8a6c58d3388992073a79545adbc>), te

Godišnje izvješće HNB-a (<http://www.hnb.hr/publikac/hpublikac.htm?tsfsg=e5a3a8a6c58d3388992073a79545adbc>),

a povremeno još objavljuje

Istraživanja (<http://www.hnb.hr/publikac/hpublikac.htm?tsfsg=e5a3a8a6c58d3388992073a79545adbc>),

Pregledi (<http://www.hnb.hr/publikac/hpublikac.htm?tsfsg=e5a3a8a6c58d3388992073a79545adbc>), i

Rasprave (<http://www.hnb.hr/publikac/hpublikac.htm?tsfsg=e5a3a-8a6c58d3388992073a79545adbc>).

Hrvatska gospodarska komora (<http://www.hgk.hr>) svakog dana na internetskim stranicama objavljuje priopćenja te nudi on-line posredovanje na tržištu roba i usluga, a mjesečno izdaje i bilten *Gospodarska kretanja*.

Državni ured za reviziju (<http://www.revizija.hr>) svake godine objavljuje *Izvješća o radu Ureda* (<http://www.revizija.hr/hr/izvjesce/>).

Zagrebačka burza (<http://www.zse.hr>) daje dnevna elektronička izvješća o transakcijama. Izvještaje o trgovini Burza radi dnevno, mjesečno, tromjesečno, polugodišnje i godišnje. Dnevni izvještaji dostupni su nakon završetka trgovanja, a ostali izvještaji tjedan dana nakon kraja mjeseca za koji se radi izvještaj.

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (<http://www.hanfa.hr>) na svojim internetskim stranicama donosi tekstove zakona koji uređuju područje trgovanja vrijednosnicama te godišnja izvješća Agencije.

Državni zavod za statistiku (www.dzs.hr) objavljuje *Statistički ljetopis* (http://www.dzs.hr/Hrv/publication/stat_year.htm), *Mjesečno statističko izvješće* (<http://www.dzs.hr/Hrv/publication/msi.htm>) te priopćenja iz različitih gospodarskih grana.

Periodika

U Hrvatskoj izlaze ovi znanstveni i stručni časopisi s područja financija i ekonomije:*

Carinski vjesnik, Institut za javne financije, Zagreb

Ekonomska istraživanja, Fakultet ekonomije i turizma “Mijo Mirković”, Pula

Ekonomska misao i praksa, Fakultet za turizam i vanjsku trgovinu, Dubrovnik

Ekonomski pregled, Društvo ekonomista Hrvatske, Zagreb

Ekonomski vjesnik, Ekonomski fakultet, Osijek (<http://www.efos.hr/knjiznica/izdjelatnost/evjesnik/index.html>)

Financije i porezi, TEB, Zagreb

Financijska teorija i praksa, Institut za javne financije, Zagreb (<http://www.ijf.hr/index.php?ime=58>)

* Linkovi na časopise dani su samo za one časopise kojima su na mreži dostupni puni tekstovi.

Porezni vjesnik, Institut za javne financije, Zagreb

Pravo i porezi, RriF plus, Zagreb

Privredna kretanja i ekonomska politika, Ministarstvo financija i Ekonomski institut, Zagreb

Privredni vjesnik, Privredni vjesnik, Zagreb (<http://www.privredni-vjesnik.hr/>)

Računovodstveno-financijske informacije, Udruga računovoda i financijskih djelatnika, Split

Računovodstvo i financije, Hrvatska zajednica računovoda i financijskih djelatnika, Zagreb

Računovodstvo, revizija i financije, RriF, Zagreb

Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet – Studijski centar socijalnog rada, Zagreb (<http://www.revija-socijalna-politika.com/ojs2/index.php/rsp>)

Revizija, Hrvatsko udruženje revizora, Zagreb

Turizam, Institut za turizam i Hrvatska turistička zajednica, Zagreb

Zagreb International Review of Economics and Business, Ekonomski fakultet, Zagreb

Zagreb Journal of Economics, Hrvatski institut za bankarstvo i osiguranje, Zagreb

Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb

Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet, Rijeka.

Zakonski akti

Zakonski i podzakonski akti s područja financija mogu se naći u ovim publikacijama:

Carinski vjesnik, Institut za javne financije, Zagreb

Informativni ING-registar, Inženjerski biro, Zagreb

Narodne novine: službeni list RH, JP Narodne novine, Zagreb

Porezni vjesnik, Institut za javne financije, Zagreb

Sustav državne riznice i proračuna lokalne i područne samouprave, TEB, Zagreb

TEB-ov priručnik za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, TEB, Zagreb

TEB-ovi propisi o vanjskotrgovinskom, deviznom i carinskom poslovanju, TEB-poslovno savjetovanje, Zagreb

Zbirka monetarnih, bankovnih i deviznih propisa Republike Hrvatske, Institut za javne financije, Zagreb

Zbirka propisa o platnom prometu, Institut za javne financije, Zagreb.

Ekonomska statistika

Osim u spomenutim publikacijama Državnog zavoda za statistiku i statističkih informacija ministarstava i Hrvatske narodne banke, ekonomska se statistika objavljuje i u publikacijama:

Analitički bilten, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb

FINA poslovne informacije, Financijska agencija, Zagreb

Gospodarska kretanja, Hrvatska gospodarska komora, Zagreb

Hrvatski ekonomski pokazatelji, Albatros Media d.o.o., Zagreb

Makroekonomske prognoze, Privredna banka, Zagreb.

Elektronički edukativni izvori

Elektronički udžbenici i internetske stranice sve su uključeni u nastavu javnih financija, te je time udaljenim korisnicima omogućeno prikupljanje edukativnih sadržaja.

Na web stranici Instituta za javne financije, na primjer, na adresi <http://www.ijf.hr/pojmovnik> može se pronaći on-line *Pojmovnik javnih financija*. To je prva stranica namijenjena edukaciji studenata ekonomije i prava u Hrvatskoj. Isto tako mogu se pronaći *Porezni vodič za građane* koji na jednostavan, kratak i prihvatljiv način objašnjava hrvatski porezni sustav, te *Proračunski vodič za građane* koji omogućuje potpunije razumijevanje proračuna i proračunskog procesa.

Članke o fiskalnom području često objavljuju i tjednici i mjesečnici, npr. Banka, Privredni vjesnik, Manager.hr – prilog Večernjeg lista, Novac – prilog Jutarnjeg lista, Informator, Hrvatsko gospodarstvo, EUkonomist i Lider.

Porezi u Hrvatskoj*

<i>Porez</i>	<i>Porezni obveznik</i>	<i>Porezna osnovica/ predmet oporezivanja</i>	<i>Porezna stopa</i>	<i>Propisi</i>	<i>Pripadnost prihoda</i>
Porez na dodanu vrijednost	pravna i fizička osoba (poduzetnik) koja isporučuje dobra ili obavlja usluge	naknada za isporučena dobra ili obavljene usluge	22, 0 i 10%	Zakon o porezu na dodanu vrijednost, NN 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00, 48/04, 82/04, 90/05 i 76/07 Pravilnik, NN 60/96, 113/97, 7/99, 112/99, 119/99, 44/00, 63/00, 80/00, 109/00, 54/01, 58/03, 198/03, 55/04, 77/04 i 153/05	republički 100%
Trošarine – posebni porezi na:					
kavu	pravna i fizička osoba koja u RH uvozi, unosi ili prima kavu, osim osoba i količina koje su prema carinskim propisima oslobođene plaćanja carine	kilogram neto težine kave, odnosno prerađevina kave	nepržena 5,00 kn	Zakon o posebnom porezu na kavu, NN 87/05 Pravilnik, NN 92/05 i 155/05	republički 100%
			pržena 12,00 kn		
			kavine ljuske i opne 15,00 kn		
			zamjene kave i koncentratu na bazi kave 20,00 kn		
naftne derivate	proizvođač i uvoznik naftnih derivata i nadležno tijelo državne uprave za robne zalihe	litra benzina, dizelskoga goriva i ulja za loženje (EL i LS) pri temp. +15°C ili kilogram mlažnoga goriva i zrakoplovnog benzina, ulja za loženje (L, S i T), petroleja i ukapljenoga naftnog plina	motorni benzin (MB-98 i MB-86) i ostale vrste olovnih benzina 2,40 kn/l	Zakon o posebnom porezu na naftne derivate, NN 136/02, 123/03 i 57/06	republički 100%
			motorni benzin (BMB-98, BMB-95 i BMB-91) 1,65 kn/l	Pravilnik, NN 63/00, 119/01, 26/03 i 179/03	
			dizelsko gorivo (D-1, D-2, D-3) te njegove ostale vrste 1,00 kn/l	Uredba o visini posebnog poreza na naftne derivate, NN 44/07	

* U kolovozu 2007.

			eurodizel obojen plavom bojom 0,00 kn		
			ulje za loženje (EL i LS) 0,30 kn/kg		
			ukapljeni naftni plin 0,10 kn/kg		
			sve vrste petroleja 1,40 kn/kg		
duhanske proizvode	proizvođač i uvoznik duhanskih proizvoda	cigarete (po paketiću) i ostali duhanski proizvodi	skupina A (popularna) 5,50 kn	Zakon o posebnom porezu na duhanske preradevine, NN 136/02 i 95/04	republički 100%
			skupina B (standardna) 6,40 kn		
			skupina C (ekstra) 10,90 kn		
			duhan: 38,00 kn/kg		
			cigare: 1,10 kn/kom.		
			cigarilosi: 4,40 kn/paketiću		
pivo	pivovara, pivar i druga pravna i fizička osoba koja proizvodi ili uvozi, unosi ili prima pivo u RH i osoba koja nabavlja i uvozi konc. pivo, a nije proizvođač	hektolitar proizvedenoga ili uvezenog piva i piva koje se dobiva od koncentrata	200,00 kn/hl piva	Zakon o posebnom porezu na pivo, NN 136/02	republički 100%
			60,00 kn/hl bezalkoholnog piva (do 0,5% vol./vol.)		
bezalkoholna pića	pravna i fizička osoba koja proizvodi ili naručuje proizvodnju pića; osoba koja uvozi, unosi ili prima bezalkoholna pića u carinsko područje RH i osoba koja nije proizvođač, a uvozi i nabavlja sirupe, praške i pastile za proizvodnju bezalkoholnih pića	hektolitar proizvedenoga ili uvezenog bezalkoholnog pića i bezalkoholnog pića koje se dobiva otapanjem sirupa, praškova i pastila	40,00 kn po hektolitr	Zakon o posebnom porezu na bezalkoholna pića, NN 136/02	republički 100%
				Pravilnik, NN 59/94, 109/96 i 119/01	

alkohol	pravna i fizička osoba proizvođač ili uvoznik alkoholnih pića ili alkohola	litra apsolutnog alkohola u etilnom alkoholu, destilatima i alkoholnim pićima pri temperaturi 20°C	60 kn/l a.a 0,00 kn/l a.a vina	Zakon o posebnom porezu na alkohol, NN 136/02 Pravilnik, NN 119/01	republički 100%
osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove	uvoznik i proizvođač (posebni porez-trošarina)	novi:			
		automobili i motocikli: prodajna cijena (bez PDV-a) ili carinska osnovica	0-50.000 kn: porez 13%, 50.000-350.000 kn: porez 6.500-98.000 kn +18-48%		
	kupac i stjecatelj upotrebljavanoga osobnog automobila, ostalih motornih vozila, plovila i zrakoplova (posebni porez na promet)	plovila:		Zakon o posebnim porezima na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove, NN 136/02, 44/03 i 95/04	republički 100%
		ovisno o dužini u metrima			
		ovisno o kabini	bez kabine 6.000-48.000 s kabinom 15.000-150.000		
		zrakoplovi: broj sjedala	7.000-300.000 kn		
luksuzne proizvode	pravna i fizička osoba – proizvođač i uvoznik	rabljeni automobili i motocikli porez se povećava od 50-100%			
		upotrebljavani:			
		prodajna cijena	5%		
		prodajna vrijednost proizvođa (bez PDV-a) ili carinska osnovica (sato-vi, nakit i slični proizvodi, odjeća i obuća od krzna i kože reptila, oružje, pirotehnički proizvodi)	30%	Zakon o posebnom porezu na luksuzne proizvode, NN 136/02 Pravilnik, NN 112/99 i 119/01	republički 100%
porez na premije osiguranja od automobilske odgovornosti i premije kasko osiguranja cestovnih vozila	društva za osiguranje	premija osiguranja od automobilske odgovornosti	15%	Zakon o porezu na premije osiguranja od automobilske odgovornosti, NN 150/02	republički 100%
		premija kasko osiguranja	10%	Pravilnik, NN 16/03	

porez na igre na sreću i nagradne igre	priređivači posebnih igara na sreću	različite naknade	22%	Zakon o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara, NN 83/02 i 149/02	republički 100%
		PDV (obveznici)		Pravilnik, NN 158/02, 43/03, 77/03, 110/03, 162/03 i 47/06	
				(kladionice) NN 167/03, 24/04 i 2/06	
		Uredba, NN 18/06			
porez na dohodak	fizička osoba koja ostvaruje oporezivi dohodak	ukupni dohodak koji tuzemni porezni obveznik ostvari u zemlji i u inozemstvu, a inozemni u RH	15, 25 , 35 i 45%	Zakon o porezu na dohodak, NN 177/04 Pravilnik, NN 95/05, 96/06 i 68/07	Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 45. određena je raspodjela prihoda od poreza na dohodak
porez na dobit	trgovačko društvo i druga pravna i fizička osoba koja obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti	dobit (razlika između prihoda i rashoda)	20%	Zakon o porezu na dobit, NN 177/04, 90/05 i 57/06 Pravilnik, NN 95/05	republički 70% županijski 10% općinski/grad. 20%
porez na promet nekretnina	stjecatelj nekretnine	tržišna vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze, osim novih nekretnina	5%	Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 69/97, 26/00, 86/01 i 153/02 Pravilnik, NN 28/01	republički 40% općinski/grad. 60%
porez na nasljedstva i darove	pravna i fizička osoba koja u RH naslijedi ili na dar primi oporezivu imovinu	tržišna vrijednost naslijedene ili na dar primljene financijske i druge imovine u trenutku nastanka porezne obveze po odbitku dugova i troškova	gotov novac, novčana potraživanja, vrijednosnice i pokretnosti ako je pojedinačna vrijednost veća od 50.000 kn: 5%	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06	županijski 100%

			nekretnine: 5%	Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 69/97, 86/01 i 153/02	republički 40% općinski/grad. 60%
				Pravilnik, NN 28/01	
porez na cestovna motorna vozila	pravna i fizička osoba vlasnik registriranog osobnog automobila i motocikla	ovisno o starosti (do 10 godina za automobile) i snazi motora		Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	županijski 100%
		automobili	200-1.500 kn godišnje		
		motocikli	0-1.200 kn godišnje		
porez na plovila	pravna i fizička osoba vlasnik plovila	plovila ovisno o dužini, kabini, snazi motora i pogonu (motorno plovilo ili jedrenjak)	0-5.000 kn godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	županijski 100%
porez na automate za zabavne igre	pravna ili fizička osoba koja stavlja automate u upotrebu	automati za zabavne igre	100 kn mjesečno po automatu	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Pravilnik o priredivanju zabavnih igara, NN 86/01	županijski 100%
porez na potrošnju	pravna i fizička osoba koja pruža ugostiteljske usluge	prodajna cijena pića koje se prodaje u ugostiteljskim objektima	do 3%	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	općinski/grad. 100%
porez na kuće za odmor	pravna i fizička osoba vlasnik kuće za odmor, vlasnici zgrade ili dijela zgrade ili stana koji se koristi povremeno ili sezonski	četvorni metar korisne površine ovisno o mjestu, starosti, stanju infrastrukture i sl.	od 5 do 15 kn godišnje po m ²	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	općinski/grad. 100%
porez na tvrtku ili naziv	pravna i fizička osoba obveznik poreza na dohodak ili dobit	tvrtka ili naziv (prodavaonice, pogoni, radionice, prodajna mjesta)	do 2.000 kn godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	općinski/grad. 100%
porez na korištenje javnih površina	korisnik javnih površina, pravna i fizička osoba	veličina korištene javne površine	po m ² (koliko propiše pojedina općina ili grad)	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	općinski/grad. 100%
prirez	obveznik poreza na dohodak	porez na dohodak	općina do 10%	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	općinski, gradski, Grad Zagreb
			grad s manje od 30.000 stanovnika do 12%		
			grad s više od 30.000 stanovnika do 15%		
			Grad Zagreb do 30%		

Propisi vezani za oporezivanje

- Opći porezni zakon, NN 127/00, 86/01 (ispravak) i 150/02
- Zakon o poreznom savjetništvu, NN 127/00
- Pravilnik o programu i postupku polaganju ispita za poreznog savjetnika, NN 54/01, 79/01 i 38/03
- Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05 i 90/05
- Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 26/03, 42/05 i 90/05
- Zakon o poticanju ulaganja, NN 138/06
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihove obitelji, NN 174/04
- Zakon o slobodnim zonama, NN 44/96 i 92/05
- Zakon o obnovi i razvoju grada Vukovara, NN 44/01 i 90/05

Pojmovnik

A

administrativna nezaposlenost – odnosi se na osobe prijavljene zavodima za zapošljavanje.

akciza → trošarina

aktivno stanovništvo (radna snaga) – zaposlene osobe i nezaposlene osobe razvrstane prema ekonomskoj aktivnosti u promatranom trenutku.

anketa o radnoj snazi – anketa kojom se ispituje ekonomska aktivnost stanovništva u kratkom razdoblju promatranja, tj. od tjedan dana. Za anketu koja se u Hrvatskoj provodi od 1998. referentni je tjedan onaj na kraju svakog mjeseca u kojemu nema blagdana ni neradnih dana.

anketna nezaposlenost – pokazuje koliki je broj osoba nezaposlen prema anketi o radnoj snazi.

B

banka skrbnik – banka kojoj je mirovinsko društvo povjerilo imovinu mirovinskog fonda i s kojom je sklopilo ugovor o čuvanju imovine.

C

cedularni sustav – sustav oporezivanja u kojemu se dohodak iz različitih izvora oporezuje odvojeno. Tako se odvojeno razrezuje porez na dobit, porez na plaće i nadnice, porez na dohodak od vrijednosnih papira, kamata i dividendi itd. Sustav cedularnog oporezivanja može biti propisan za fizičke osobe, za trgovačka društva i za druge pravne osobe.

Č

član mirovinskog fonda – osiguranik prijavljen obveznome mirovinskom fondu ili osoba koja se učlanila u dobrovoljni fond na temelju sklopljenog ugovora.

D

dijeljenje poreza – podjela odgovornosti za prikupljanje i raspolaganje poreznim prihodima između središnje države i nižih razina vlasti (v. zajednički porez). Dijeljenjem poreza ublažavaju se okomite nejednakosti odnosno smanjuje jaz između definiranih odgovornosti za rashode nižih razina vlasti i doznačenih prihoda što ih lokalne jedinice dijele sa središnjom državom.

dijeljenje prihoda – podjela odgovornosti za prikupljanje i raspolaganje prihodima između središnje države i nižih razina vlasti.

dobit – prema hrvatskom Zakonu o porezu na dobit, dobit je razlika između prihoda i rashoda utvrđena u financijskim izvješćima, umanjena odnosno uvećana za zakonom određene prihode odnosno rashode.

dobrovoljni mirovinski fond – specijalizirani otvoreni investicijski fond koji, jednako kao i obvezni mirovinski fond, može ulagati imovinu u određene vrste manje rizičnih programa.

dodana vrijednost – razlika između vrijednosti prodaje proizvedenih dobara i usluga i vrijednosti kupovina inputa (ali ne inputa rada) kojima su ta dobra i usluge proizvedeni. Ako poduzeće kupi sirovine i opremu u vrijednosti 1.000 kuna i od njih napravi proizvod koji se prodaje za 1.500 kuna, dodana vrijednost iznosi 500 kuna.

dohodak – prema hrvatskom Zakonu o porezu na dohodak, to je iznos svih dohodaka zarađenih tijekom godine, i to dohodak od nesamostalnog rada, od samostalnih djelatnosti, od imovine i imovinskih prava, od kapitala, od osiguranja, te drugi dohoci.

dohodovni oblik PDV-a – porezna se osnovica utvrđuje tako da se osim odbitka vrijednosti kupljenih sirovina od vrijednosti prodaje može odbiti

i amortizacija kupljenih kapitalnih dobara. Kako su predmet oporezivanja neto isplate za investicije (bruto investicije umanjene za amortizaciju), a ne bruto investicije kao za proizvodni oblik PDV-a, porezni se teret nameće na neto nabave kapitalnih dobara. Ukupna makroekonomska osnovica tog oblika PDV-a jednaka je neto nacionalnom dohotku.

doprinos – vrsta javnih prihoda u kojih je pružena usluga razmjerna plaćenom doprinosu. Doprinosi u Hrvatskoj ubiru se iz plaće i na plaću (tj. na teret zaposlenika i na teret poslodavca), te se skupljaju u izvanproračunskim fondovima putem kojih se financira socijalno osiguranje građana.

dotacija – utvrđeni iznos sredstava što ih središnja država daje lokalnim jedinicama na temelju mjerenja fiskalne nejednakosti. Pravo na dotaciju ostvaruju samo one lokalne jedinice koje imaju ispodprosječni fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim prihodima ne mogu pokriti potrebnu proračunsku potrošnju.

državna obveznica – srednjoročni ili dugoročni vrijednosni papiri koje izdaje Ministarstvo financija. Hrvatske državne obveznice denominirane su u kunama i u drugim valutama (euru, dolaru, jenu i dr.). Državne se obveznice obično smatraju ulaganjem s najnižim rizikom, te je kamatna stopa koju donose osnova za određivanje kamatnih stopa drugih ulaganja.

državni dug – prema hrvatskom Zakonu o proračunu, to je dug konsolidiranog proračuna države bez državnih jamstava, što znači da obuhvaća dug državnog proračuna, izvanproračunskih fondova i jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.

državni proračun – prema Zakonu o proračunu, državni je proračun procjena godišnjih prihoda i primitaka te utvrđeni iznos izdataka i drugih plaćanja države koje odobrava Sabor. Proračun se donosi prije početka kalendarske godine i vrijedi za jednu godinu. Uz to se donosi i projekcija proračunske potrošnje za sljedeće dvije godine.

državno jamstvo – obveza države da će vjerovniku ispuniti obvezu glavnog dužnika ako to on ne učini. Prema hrvatskom Zakonu o proračunu, država može davati financijska i činidbena jamstva.

dvostruko oporezivanje – oporezivanje dobiti trgovačkog društva najprije na razini trgovačkog društva, a kasnije, nakon što je u obliku dividendi raspoređena dioničarima, porezom na dohodak fizičkim osobama.

E

egzistencijalni minimum – novčani iznos potreban za podmirenje najosnovnijih životnih potreba: troškova hrane, odjeće i obuće, stanovanja, zdravstvene zaštite, školovanja i minimalnih kulturnih potreba.

ekološki porez – porez na proizvode štetne za ljudski okoliš kako bi se destimulirala njihova proizvodnja i potrošnja te time potaknulo smanjenje onečišćenja.

euroobveznica – obveznica izdana izvan zemlje dužnika, odnosno izdana u valuti koja nije valuta zemlje izdavatelja.

F

fiskalna decentralizacija – mjera financijske ovisnosti nižih razina vlasti o središnjoj državi. Sustav je fiskalno decentraliziran ako više fiskalnih prihoda (mjerenih udjelom prihoda lokalnih jedinica u BDP-u) ostaje na razinama lokalnih jedinica.

fiskalni kapacitet – pokazatelj sposobnosti lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica (županija, općina i gradova) u prikupljanju prihoda te financiranju rashoda. Utvrđuje se na temelju iznosa ili osnovice pojedinog izvora, nekoliko njih ili pak svih izvora prihoda. Te se veličine uspoređuju u apsolutnom iznosu ili po stanovniku.

fiskalno izravnjanje – financijski mehanizam kojim središnja država ublažava nejednakosti što nastaju zbog nejednakog rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti. Dvije su vrste fiskalnog izravnjanja: okomito i vodoravno.

G

globalni porezni sustav – porezni sustav prema kojemu se oporezuje ukupni dohodak poreznog obveznika iz svih izvora, suprotno cedularnom poreznom sustavu.

granica siromaštva – iznos realnog dohotka koji se smatra dovoljnim za osiguranje minimalno doličnoga životnog standarda.

I

imovinska bilanca – cjeloviti popis imovine i njezine vrijednosti u vlasništvu pojedine lokalne i područne (regionalne) jedinice (županije, općine, grada).

indeks troškova života – indeks cijena na malo proizvoda i usluga osobne potrošnje koji se izračunava na osnovi posebno sastavljene liste proizvođa i usluga iz osobne potrošnje nepoljoprivrednih kućanstava i prosječnih cijena na malo za te proizvode i usluge.

inozemni javni dug – dug države prema inozemnim rezidentima.

inozemni obveznik (nerezident) – prema hrvatskom Zakonu o porezu na dohodak, inozemni je porezni obveznik fizička osoba koja u tuzemstvu nema ni prebivalište ni uobičajeno boravište. Prema Zakonu o porezu na dobit nerezident je tuzemna poslovna jedinica inozemnog poduzetnika.

instrumenti javnog duga – vrste ugovornih obveza kojima država kao dužnik preuzima bezuvjetnu obvezu da će svojim vjerovnicima u budućnosti isplatiti glavnicu s kamatama ili bez njih, ili platiti kamate bez obveze plaćanja glavnice. Instrumenti javnog duga mogu biti utrživi (takvi su instrumenti u Hrvatskoj obveznice i trezorski zapisi) ili neutrživi (takvi su instrumenti zajmovi). Neutrživim javnim dugom ne može se trgovati ili se uobičajeno ne trguje na organiziranom tržištu.

izravni porez – neposredni ili direktni porez koji se izravno nameće poreznom obvezniku. U izravne poreze ubrajaju se porez na dohodak, porez na dobit, porez na imovinu te porez na nasljedstva i darove.

izvanproračunski fond – pravna osoba koja se financira iz namjenskih poreza odnosno doprinosa i/ili neporeznih prihoda, a cilj joj je financiranje određenih javnih potreba. U Hrvatskoj to su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Javno poduzeće Hrvatske vode te Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

J

javni dug – prema hrvatskom Zakonu o proračunu, to je dug konsolidiranog proračuna s danim jamstvima, što znači da obuhvaća dug državnog proračuna, izvanproračunskih fondova, jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave te državnog jamstva.

javni sektor – dio nacionalnoga gospodarstva koji u najširem smislu obuhvaća sve razine državne vlasti, sustav socijalnoga, mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja te javna poduzeća.

javni zajam – jedan od načina financiranja države (kredit, zajam); katkad i sinonim za javni dug.

javno mirovinsko osiguranje – osiguranje čiji je nositelj javna ustanova, npr. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

javno trgovačko društvo – trgovačko društvo u državnom vlasništvu koje osim ostvarivanja dobiti ima i određene gospodarske i opće društvene (javne) ciljeve (npr. pošta, željeznice, komunalna poduzeća i sl.). U širem smislu, u javna trgovačka društva možemo ubrojiti sva trgovačka društva koja su u potpunome ili pretežitom vlasništvu države.

jednofazni porez na promet – oporezivanje samo jedne faze proizvodnoga ili prometnog ciklusa. Može biti uveden u fazi proizvodnje (porezni je obveznik proizvođač, a predmet oporezivanja je proizvod što ga on proizvodi) ili u fazi trgovine na veliko (oporezuje se promet proizvoda što ga obavlja trgovac na veliko) ili u trgovini na malo (uvijek ga snosi krajnji potrošač).

K

kapitalizirani sustav – mirovinski sustav u kojemu se naknada pojedincima plaća iz pologa nastalog tijekom njihova radnog vijeka, kao i iz prikupljenih kamata.

kreditna metoda – način obračunavanja obveze PDV-a pri kojoj se vrijednost PDV-a plaćenoga na inpute oduzima od PDV-a koji se naplati na vrijednost prodaje. Kreditna se metoda primjenjuje u gotovo svim zemljama koje su uvele PDV.

L

LIBOR – kratica od *London Interbank Offered Rate*, promjenjiva kamatna stopa koju na kredite međusobno obračunavaju banke na londonskome financijskom tržištu. Za utvrđivanje kamatne stope za zajmoprimce izvan tržišta LIBOR služi kao osnovica kojoj se dodaje fiksna kamatna marža koja ovisi npr. o bonitetu zajmoprimca, dospijeću kredita, administrativnim troškovima i sl.

Londonski klub – neformalni multilateralni forum privatnih kreditora (banaka) koji se povremeno sastaju kako bi razmatrali pitanje restrukturiranja duga država dužnica.

M

medijalni dohodak – je dohodak koji ukupnu raspodjelu dohodaka u zemlji dijeli na pola tako da 50 posto stanovništva ima dohodak niži od medijalnog, a 50 posto ima dohodak viši od medijalnog dohotka.

metoda oduzimanja – metoda izračunavanja obveze PDV-a pri kojoj obveznik izračunava obvezu PDV-a tako da od ukupne vrijednosti prodaje oduzme ukupnu vrijednost kupovina i na tako dobivenu dodanu vrijednost primijeni stopu PDV-a.

metoda zbrajanja – metoda izračunavanja obveze PDV-a pri kojoj je dodana vrijednost poduzeća jednaka zbroju nadnica, renti, kamata i neto profita. U skladu s tim, obveza PDV-a jednaka je umnošku tako dobivene dodane vrijednosti i porezne stope.

mirovinski fond s kapitalnim pokrićem – mirovinski sustav u kojemu se naknada pojedincima plaća iz pologa nastalog tijekom njihova radnog vijeka, kao i iz prikupljenih kamata.

mirovinski sustav definiranih doprinosa – sustav u kojemu se iznos mirovine pojedinca temelji samo na doprinosima i povratu od uložених sredstava.

mirovinski sustav definiranih naknada – sustav u kojemu se razina mirovine pojedinca temelji na broju godina njegova staža osiguranja i iznosu ostvarenih plaća.

N

načelo odredišta – načelo prema kojemu se PDV-om oporezuju sva dobra koja se konačno troše u zemlji, bez obzira na mjesto njihove proizvodnje, odnosno bez obzira na to jesu li uvezena ili su proizvedena u zemlji. Prema načelu odredišta, izvoz je izuzet od plaćanja PDV-a, a uvoz se oporezuje. U gotovo svim zemljama koje imaju PDV, pa i u Hrvatskoj, primjenjuje se načelo odredišta.

načelo podrijetla – načelo prema kojemu se dobro oporezuje PDV-om u zemlji u kojoj je proizvedeno, bez obzira na to u kojoj se zemlji konačno troši. Dakle, domaći proizvodi koji se izvoze opterećeni su PDV-om, a dobra koja se uvoze oslobođena su plaćanja PDV-a.

namjenska dotacija – utvrđeni iznos sredstava što ih Republika Hrvatska odobrava jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za točno utvrđene namjene (izgradnju kapitalnih objekata i sl.), kao pomoć za općine i gradove stradale od ratnih razaranja, i sl.

neaktivno stanovništvo – osobe do navršених 15 godina i osobe u radno sposobnom stanovništvu koje nisu zaposlene i ne traže posao. Ekonomski neaktivno stanovništvo čine osobe koje imaju samostalни izvor prihoda (primaju mirovinu, pripremaju se za buduće zanimanje i imaju stipendiju te ostale ekonomske neovisne osobe) i ekonomski ovisne (uzdržavane) osobe (djeca do 14 godina, kućanice, osobe koje se školuju na teret roditelja ili rodaka te osobe nesposobne za rad).

neizravni porez – posredni ili indirektni porez na dobra i usluge što se ubire neizravno preko posrednika – uvoznika, proizvođača ili prodavača. U posredne poreze ubrajaju se porezi na promet, porez na dodanu vrijednost, trošarine i carine.

nejednakost – neravnomjernost u raspodjeli dohotka, imovine ili potrošnje među svim članovima društva. Postoji više načina mjerenja nejednakosti, a najčešće se upotrebljava Ginijev koeficijent.

nesamostalni rad – rad koji posloprimci obavljaju za poslodavce. Dohodak od nesamostalnog rada čine plaće, mirovine, potpore, nagrade i sl. koje poslodavci isplaćuju svojim zaposlenima.

neslužbeno gospodarstvo – skup djelatnosti od gotovo legalnih transakcija, pa sve do potpuno kriminalnih djela. Rabe se i nazivi neformalno gospodarstvo, paralelno gospodarstvo, rad na crno i sl. Obično se u najširem smislu misli na aktivnosti koje se zbog različitih razloga obavljaju izvan službenoga gospodarstva. Obuhvaćaju poreznu evaziju (utaju poreza), izbjegavanje, zaobilaženje, zloporabe propisa, kao i popratne napore prikrivanja tih nedopuštenih ponašanja pred državnim vlastima.

nevidljivi dug – sadašnja stvarna vrijednost obveza sustava mirovinskog osiguranja za zadovoljavanje prava koja će ostvarivati sada odraslo stanovništvo kada navrší dob potrebnu za umirovljenje (ili ga već ostvaruje ako je starije od te dobi) umanjena za sadašnju stvarnu vrijednost doprinosa za sustav mirovinskog osiguranja koji će biti izdvojeni prije dosezanja te dobi.

O

obrt – različite proizvođačke, trgovačke, uslužne i slične djelatnosti.

obvezno mirovinsko osiguranje – obveza osiguranja koju država nameće svim osobama koje su zaposlene ili su na neki drugi način gospodarski aktivne. Osiguranici koji udovolje određenim zakonom propisanim uvjetima mogu ostvariti pravo na mirovinu ili neko drugo pravo iz sustava mirovinskog osiguranja (npr. pravo na naknadu za tjelesno oštećenje, naknadu plaće za vrijeme profesionalne rehabilitacije).

opća država – obuhvaća središnju državu, izvanproračunske fondove i lokalne jedinice. Kao financijska kategorija rezultat je konsolidacije financijskih transakcija između državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova te državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Konsolidacijom se uklanjaju iste transakcije između jedinica državne vlasti kako bi se izbjeglo udvostručivanje transakcija na prihodnoj i na rashodnoj strani.

opća dotacija – utvrđeni iznos sredstava što ga država daje lokalnim jedinicama bez propisivanja njihove namjene korištenja. Lokalne jedinice samostalno raspolazu dotacijskim sredstvima i koriste ih za namjene koje sami odrede.

osnovni osobni odbitak – u porezu na dohodak, osobni odbitak koji se odobrava za samoga poreznog obveznika.

osobni odbitak – osobne olakšice ili osobna izuzeća koja se odobravaju fizičkim osobama kao odbici od dohotka pri izračunu njihova oporezivog dohotka. Uobičajeno postoji odbitak za samoga poreznog obveznika (osnovni osobni odbitak), za uzdržavanog supružnika, uzdržavanu djecu i druge uzdržavane osobe.

osobni račun mirovinskog osiguranika – osobni račun koji se otvara u mirovinskom fondu, vlasništvo je člana fonda i na njemu se kapitalizira njegova mirovinska štednja.

P

Pariški klub – neformalna multilateralna skupina država vjerovnica čiji je zadatak pronaći održiva i koordinirana rješenja za probleme otplate duga zemalja dužnika.

poduzetnik – pravna ili fizička osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti.

popis dugotrajne imovine ili dugotrajna imovina – popisane stvari i prava čija je nabavna cijena veća od 2.000 kuna i vijek trajanja dulji od godine dana. Popis dugotrajne imovine služi za utvrđivanje amortizacije.

porez na dobit – izravni porez koji se nameće na dobit što je ostvaruju pravne i fizičke osobe koje samostalno i trajno obavljaju gospodarsku djelatnost radi stjecanja dobiti. Fizičkim osobama smatraju se obrtnici koji ne plaćaju porez na dohodak.

porez na dodanu vrijednost – posebna vrsta poreza na promet (neizravnoga) koji se naplaćuje u svakoj fazi proizvodnoga i distribucijskog procesa. PDV je porez na sve konačne kupovine dobara i usluga. Iako PDV tereti potrošnju dobara i usluga konačnog potrošača, obveznik PDV-a je isporučitelj dobara i usluga.

porez na dohodak – izravni porez koji se nameće na dohodak fizičke osobe.

porez na imovinu – može poprimiti oblik poreza na posjed ili poreza na neto imovinu. Porez na posjed razrezuje se obično jedanput u godini na real-

nu imovinu: kuće, stanove i zemlju. Porez na neto imovinu obuhvaća oporezivanje neto imovine, tj. ukupne imovine (pokretne i nepokretne) umanjene za obveze po toj imovini.

porez na nasljedstva i darove – porez na naslijedenu ili darovanu imovinu bez naknade. Oporeziva ostavi-na općenito se određuje kao vrijednost cjelokupne imovine, nekretnina i osobne imovine, materijalne i nematerijalne, uključujući i različita ostaviteljeva prava umanjena za sve dopuštene odbitke.

porez na potrošnju – porez na ukupni iznos utroška što ga porezni obveznik ostvari za potrošnju nekoga proizvoda ili usluge.

porez na promet – porezni oblik kojim se oporezuje promet proizvoda i usluga. Rabi se i kao sinonim za poreze na potrošnju. Osnovni su porezi na promet u Hrvatskoj porez na dodanu vrijednost, trošarine, porez na promet nekretnina.

porez na promet nekretnina – porez na prijenos vlasništva nad nekretninom, pri čemu je porezna osnovica stvarna vrijednost nekretnine.

porez po odbitku – porez na dohodak koji se naplaćuje na izvoru, tj. isplatitelj prilikom isplate dohotka mora odbiti porez i uplatiti taj iznos državi. Porezi po odbitku postoje u gotovo svim poreznim sustavima i široko se primjenjuju pri oporezivanju dividendi, kamata, dohotka od autorskih prava i sličnih plaćanja. Porezni obveznici ne podnose poreznu prijavu, a uplaćeni se porez smatra konačno plaćenim porezom.

porezni izdaci – iznosi kojima se smanjuju ili odbijaju iznosi poreza koje bi u suprotnome porezni obveznici bili dužni platiti. Najčešće se pojavljuju u obliku poreznih izuzeća, poticaja, olakšica, oslobođenja, odbitaka, umanjenja ili posebnih poreznih stopa.

porezno izuzeće – izuzeće od plaćanja poreza za osobe, poduzeća ili transakcije koje bi inače bile oporezivane. Izuzeće može biti odobreno zbog socijalnih, gospodarskih ili drugih razloga.

porezna osnovica – predmet ili iznos na koji se primjenjuje porezna stopa, npr. dobit trgovačkog društva, dohodak fizičke osobe, nekretnine i sl. Porezna je osnovica konačni iznos do kojega se dol-

azi nakon što su uzeti u obzir svi odbici i primici.

porezna prijava – izjava o dohotku/dobiti, prodaji i drugim čimbenicima koju daje porezni obveznik ili koju druga osoba daje u njegovo ime i za njegov račun. Porezne vlasti obično propisuju oblik porezne prijave za pojedine vrste poreza.

porezna stopa – postotak ili fiksni iznos porezne osnovice koji određuje visinu poreznog tereta. Ona se primjenjuje na poreznu osnovicu koja se razlikuje ovisno o prirodi poreza o kojemu je riječ.

porezna uprava – tijelo odgovorno za provedbu poreznih propisa određene države, regionalne ili lokalne vlasti.

porezni obveznik – fizička ili pravna osoba koja na osnovi propisa snosi poreznu obvezu.

posebni porez → trošarina, akciza

potrošni oblik PDV-a – jedan od oblika PDV-a koji omogućuje oduzimanje ukupnih rashoda za kapitalna dobra od vrijednosti prodaje. Kako se osim rashoda za sirovine od vrijednosti prodaje oduzimaju i bruto investicije, makroekonomska osnovica PDV-a odgovara ukupnoj osobnoj potrošnji. Potrošni oblik PDV-a primjenjuje se u gotovo svim zemljama koje svoju potrošnju oporezuju PDV-om.

potrošno načelo – prema tom načelu, u poreznu se osnovicu pojedinog poreza uključuje samo potrošnja, a ne štednja.

pret porez – iznos PDV-a koji je poduzetnik platio svojem dobavljaču u cijeni isporučenih inputa. Poduzetnik ima pravo taj iznos oduzeti od PDV-a naplaćenoga na svoj output i tako utvrđenu razliku uplatiti poreznoj upravi kao iznos svoje porezne obveze.

prirez – financijski instrument kojemu kao osnovica plaćanja služi iznos već plaćenog poreza. Prirez se obično uvodi na izravne poreze.

proizvodni oblik PDV-a – jedan od oblika PDV-a prema kojemu se pri utvrđivanju porezne obveze poduzeću odobrava da od prodaje svojih proizvoda oduzme vrijednost kupovine sirovina, ali mu nije odobreno da oduzme trošak nabave kapitalnih dobara, pa čak ni amortizaciju tih kapitalnih dobara. Ukupna ili makroekonomska osnovica proiz-

vodnog oblika PDV-a jednaka je bruto nacionalnom proizvodu.

prosječna realna plaća – prosječna nominalna plaća podijeljena indeksom životnih troškova za odgovarajuće razdoblje.

R

raspoređena dobit – dobit poduzeća isplaćena dioničarima u obliku dividendi.

S

samostalna djelatnost – djelatnost koju pojedinci obavljaju u svoje ime i za svoj račun i koja nije podložna nadzoru poslodavca.

sindicirani kredit – kredit što ga zajmoprimcu odobrava više banaka, npr. kada je iznos kredita prevelik za samo jednu banku.

siromaštvo – posjedovanje nedovoljno novca ili imovine. Dohodovno siromaštvo označava nemogućnost zadovoljavanja minimalnih životnih potreba, a nedohodovno se odnosi i na neka druga životno važna obilježja, najčešće vezana za razinu obrazovanja, zdravlja, prehrane i sl.

siva ekonomija → neslužbeno gospodarstvo

slobodno zanimanje – zanimanje što ga obavljaju npr. liječnici, veterinari, novinari, književnici, umjetnici, izumitelji i sl. Druge su samostalne djelatnosti, na primjer, poslovi zastupnika u Saboru, članova upravnih i nadzornih odbora, stečajnih upravitelja te povremeni autorski poslovi znanstvenika i stručnjaka, i sl.

socijalni minimum – novčani iznos što ga utvrđuje vlada, a čini cenzus prihoda za ostvarivanje prava na socijalnu naknadu.

središnja država – prema statističkom sustavu javnih financija Međunarodnoga monetarnog fonda, u Hrvatskoj središnju državu čine državni proračun i izvanproračunski fondovi. Obuhvaća ministarstva, državne zavode, državne agencije i druge institucije čiji se rad financira fiskalnim prihodima, a koje strukturom svojih rashoda provode pojedine funkcije javnih financija.

stopa aktivnosti – postotni udio aktivnog stanovništva (radne snage) u radno sposobnom stanovništvu.

stopa zaposlenosti – postotni udio zaposlenih u radno sposobnom stanovništvu.

stopa nezaposlenosti – postotni udio nezaposlenih u aktivnom stanovništvu (radnoj snazi).

stupica siromaštva – pojava da preizdašni sustavi socijalne skrbi ili novčane naknade za nezaposlene (s obzirom na iznos naknade ili njezino trajanje) mogu potaknuti korisnike te pomoći da dugo ostanu nezaposleni, odnosno da ne traže aktivno zaposlenje ili da se ne brinu o svojoj egzistenciji.

sustav generacijske solidarnosti – mirovinsko osiguranje u kojemu se naknade umirovljenicima isplaćuju od tekućih doprinosa.

svefazni porez na promet – oporezivanje koje se provodi u svim fazama prometa kroz koje prolazi oporezivani proizvod. Razlikuje se bruto svefazni porez (oporezivanje se obavlja u svakoj fazi prometnog ciklusa, uglavnom primjenom iste porezne stope) i neto svefazni porez (odnosno PDV gdje se oporezuje samo dodana vrijednost). U bruto svefaznom porezu trgovci nemaju pravo odbitka prethodno plaćenog poreza sadržanoga u njihovim kupovinama, dok kod PDV-a postoji ta mogućnost.

Š

Šesta direktiva – radi harmonizacije sustava neizravnog oporezivanja, u EU je donesen niz direktiva od kojih je najbitnija Šesta. Vijeće ministara prihvatilo ju je 17. svibnja 1977. godine i ona je postala osnovnom direktivom za harmonizaciju sustava PDV-a među zemljama članicama. Hrvatski sustav PDV-a uglavnom je preuzeo odrednice Šeste direktive.

T

transfer – financijska sredstva koja središnja država osigurava lokalnim jedinicama u obliku udjela u jednome ili više poreza (okomito fiskalno izravnjanje), te u obliku međužupanijskoga (vodoravnog) fiskalnog izravnjanja dotacijama od više prema nižim razinama vlasti.

trezorski zapis – vrijednosni papiri koje izdaje Ministarstvo financija radi održavanja likvidnosti, s rokovima dospijanja od 91, 182 i 364 dana i uz denominaciju od 100.000,00 kuna. U primarnoj aukciji prodaju se uz diskont, a kasnije se njima trguje

na sekundarnom tržištu. Od 2005. trezorski zapisi služe za provedbu politike otvorenog tržišta HNB-a, kojom se regulira količina novca u optjecaju.

trošarina – posebni porez na potrošnju. Trošarina obično opterećuju proizvode kao što su alkoholna pića, duhan i motorna goriva. Porez se propisuje na temelju specifične osnovice, prema težinskoj ili volumnoj jedinici, prema vrijednosti (ad valorem) ili na dobit ostvarenu prodajom.

U

unutarnji javni dug – dug države prema domaćim rezidentima.

uobičajeno boravište – mjesto u kojemu porezni obveznik boravi s namjerom da ondje ostane samo određeno vrijeme.

upravljanje javnim dugom – pribavljanje sredstava za zadovoljavanje potreba države u smislu financiranja i plaćanja njezinih obveza, uz minimalne troškove i razboritu razinu rizika; podrazumijeva brigu o strukturi i visini javnog duga.

uzdržavana osoba – određeni srodnik za čiju brigu, uzdržavanje ili potporu pridonosi porezni obveznik (obično su to članovi obitelji ili kućanstva).

V

višefazni porez na promet – neizravni porez naplaćen na isti proizvod u uzastopnim proizvodnim fazama proizvodnje i distribucije. Kaskadne poreze, u kojima poduzetnici nemaju pravo na odbitak poreza što su ga platili prilikom prethodnih kupovina, treba razlikovati od PDV-a, u kojemu poduzetnici imaju pravo odbiti pretporez.

Z

zadržana dobit – dio dobiti trgovačkih društava koja preostaje nakon oporezivanja dobiti, a koja nije raspodijeljena dioničarima nego je ponovno uložena u poslovanje.

zajednički porez – podjela poreza (njihove porezne osnovice) između središnje države i nižih razina vlasti. Dijeleći poreznu osnovicu među razinama vlasti, središnja država kontrolira i utječe na visinu prikupljenih poreza mijenjanjem stopa ili odnosa u poreznim prihodima koji ostaju na razini lokalnih jedinica.

zaštitna kamata – posebnost hrvatskoga sustava oporezivanja dobiti koja je ukinuta 2001. godine. Do tada je postojala mogućnost odbijanja zaštitne kamate (koja se izračunavala po stopi od 5% na uloženi kapital) od osnovice poreza na dobit. Tako je zaštitna kamata bila svojevrsna porezna olakšicu za poduzetnike. Naime, cilj je tadašnjeg sustava bio oporezivati samo ono što se troši, a izuzeti sve što se štedi ili investira.

Kratice

ARS	anketa radne snage
BDP	bruto domaći proizvod
DZS	Državni zavod za statistiku
EU	Europska unija
HANFA	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga
HNB	Hrvatska narodna banka
HZMO	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
MOR	Međunarodna organizacija rada
NN	Narodne novine
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PDV	porez na dodanu vrijednost
PPDS	područja posebne državne skrbi
REGOS	Središnji registar osiguranika
SAD	Sjedinjene Američke Države
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SIE	Srednja i Istočna Europa
ZFLS	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
ZPPN	Zakon o porezu na promet nekretnina

Literatura

- Amidžić Peročević, K., 2005.** "O izmjenama Zakona o porezu na dobit". *Porezni vjesnik*, 14 (11), 65-69.
- Anusic, Z., O'Keefe, P. and Madzarevic-Sujster, S. 2003.** "Pension Reform in Croatia". *Social Protection discussion paper series*, No. SP 0304. Washington DC: The World Bank.
- Babić, Z., 2003.** "Uloga aktivne politike na tržište rada u Hrvatskoj" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 27 (4), 547-566. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/FTP/2003/4/babic.pdf>].
- Bajo, A., 1999.** "Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica". *Financijska praksa*, 23 (3), 277-308.
- Bajo, A., 2004.** "Local government units borrowing in Croatia; opportunities and constraints". *Newsletter*, 6 (15). Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/eng/newsletter/15.pdf>].
- Bajo, A., 2004.** "Zaduživanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj: mogućnosti i ograničenja". *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 213-217.
- Bratić, V. i Urban, I., 2006.** "Porezni izdaci u Hrvatskoj" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 129-194. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/FTP/2006/2/bratic-urban.pdf>].
- Bratić, V., 2006.** "Porezni izdaci: teorijski pregled" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 30 (2), 113-127. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/FTP/2006/2/bratic.pdf>].
- Cnossen, S. and Messere, K., 1990.** *Income Tax Reforms in OECD Member Countries*. Amsterdam: IBFD.
- Cullis, J. G., 1990.** "Prescription charges". *Social Policy and Administration*, 24 (2), 126-144.
- Dorenbos, R. [et al.], 2002.** *Evaluation of program of public works in Croatia - Final report*. Rotterdam: NEI Labour and Education & T.E.R.N.
- DZS, 2000.** "Anketa o radnoj snazi". *Priopćenje*, br. 9.2.7/1. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- DZS, 2004.** "Aktivno stanovništvo u Republici Hrvatskoj". *Statističko izvješće*, br. 1244. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- DZS, 2005.** "Pokazatelji siromaštva od 2003. do 2005" [online]. *Priopćenje*, br. 14.1.2. Dostupno na: [http://www.dzs.hr/Hrv/publication/2006/14-1-2_1h2006.htm].
- DZS, 2006.** "Zaposleni po djelatnostima" [online]. *Priopćenje*, br. 9.2.1/12. Dostupno na: [<http://www.hrvatskiproizvod.com/docs/2007-03-24Zaposleni2006.pdf>].
- DZS, 2007.** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- European Comission, 2004.** *VAT rates applied in the Member states of the European Community*. DOC/2008/2004-EN. Available from: [http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/vat_rates_2004-en.pdf].

- European Comission, 2006a.** *Structures of the taxation systems in the European Union* [online]. Data 1995-2004. Available from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm].
- European Comission, 2006b.** *Structures of the taxation Systems in the European Union: 1995-2004* [online]. Available from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structure-s2006.pdf].
- European Comission, 2007a.** *Excise Duty Tables, Part I – Alcoholic Beverage* [online]. Available from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/alcoholic_beverages/rates/excise_duties-part_I_alcohol-en.pdf].
- European Comission, 2007b.** *Excise Duty Tables, Part II – Energy products and electricity* [online]. Available from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_II_energy_products-en.pdf].
- European Comission, 2007c.** *Excise Duty Tables, Part III – Manufactured Tobacco* [online]. Available from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_III_tobacco-en.pdf].
- Eurostat, 2005.** *Theme 3: Population and Living Conditions, Domain: Income and Living Conditions* [online]. Available from: [http://epp.eurostat.cec.eu.int].
- Healy, J., 1999.** "Croatia: Sustainable Health Services" [online]. *European Observatory on Health Care System*, 1 (3), 8. Available from: [http://www.euro.who.int/document/OBS/EuroObserver1_3.pdf].
- HZMO, 2005.** *Informacije vezane za povrat obeštećenja umirovljenicima i Obeštećenje umirovljenika* [oline]. Dostupno na: [http://www.mirovinsko.hr/default.asp?ID=1277].
- HZZ, 1999.** *Spomenica Hrvatskog zavoda za zapošljavanje*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- HZZ, 2007.** *Godišnjak Hrvatskog zavoda za zapošljavanje*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- IBFD, 2006.** *European Tax Handbook*. Amsterdam. IBFD.
- ILO, 2005.** *Social Security Spending in South Eastern Europe: A Comparative Review*. Budapest: International Labour Office.
- IMF, 1986.** *GFS Manual*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 1998.** "Progress with Fiscal Reform in Countries in Transition" [online]. *World Economic Outlook, May 1998*. Available from: [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo0598/pdf/0598ch5.pdf].
- IMF, 2004.** *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Jelčić, B., 1996.** "Analiza fiskalnog sustava Republike Hrvatske pri uvođenju poreza na dodanu vrijednost". *Financijska praksa*, 20 (2), 565-570.
- Jones, P. and Cullis, J., 2000.** "Individual Failure and Analytics of Social Policy". *Journal of Social Policy*, 29 (1), 73-93.
- Kesner-Škreb, M., 1999.** "Deset razloga u korist jedinstvene stope poreza na dodanu vrijednost". Newsletter, 1 (2). Dostupno na: [http://www.ijf.hr/newsletter/2.pdf].
- Kesner-Škreb, M., 2005.** "Porez na promet: pojmovnik" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 29 (3), 317-319. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/FTP/2005/3/pojmovnik.pdf].
- Kuliš, D., 2005.** *Plaćamo li europske troškove?* Zagreb: Institut za javne financije.

- Martinez-Vazquez, J. and Jameson Boex, L. F., 1996.** "Croatia Adapts Tax System to Market Economy". *Tax Notes International*, 13 (11), 839-843.
- Mihaljek, D., 2006.** "Zdravstvena politika i reforma u Hrvatskoj: kako vidjeti šumu od drveća?" [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert, 265-308. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/Eu4/mihaljek.pdf>].
- Ministarstvo financija, 1998.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 1994-1997. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 1999.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 1998. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2000.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 1999. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2001.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2000. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2002.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2001. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2004.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2002./2003. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2005a.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2004. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2005b.** *Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija*, br. 121. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2006a.** *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2005. godinu*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2006b.** *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2007.-2009. godine*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2007.** *Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija*, br. 135. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Mossialos, E. [et al.] (ed.), 2002.** *Funding health care: options for Europe*. Buckingham ; Philadelphia: Open University Press.
- Mrša, V., 2003.** "O usklađivanju mirovina nakon Odluke ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998" [online]. *Mirovinsko osiguranje*, 1 (1), 37-48. Dostupno na: [<http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/revija/1/37-48.pdf>].
- Musgrave, R. and Musgrave, P., 1993.** *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- MZSS, 2006.** *Nacionalna strategija zdravstva 2006-2011* [online]. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi. Dostupno na: [http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije_i_planovi/nacionalna_strategija_zdravstva].
- Naputak o postupku zaduživanja i davanja jamstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**, NN 32/02 i 49/03. Zagreb: Narodne novine.
- Nestić, D., 2003.** "Inequality in Croatia in the Period from 1973 to 1998" [online]. *Occasional Paper Series*, No. 17. Available from: [<http://www.ijf.hr/OPS/17.pdf>].
- OECD, 2006a.** *Consumption Tax Trends*. Paris: OECD.
- OECD, 2006b.** *Revenue Statistics 1965-2005*. Paris: OECD.
- Opći porezni zakon**, NN 127/00, 86/01 (ispravak) i 150/02. Zagreb: Narodne novine.
- Oračić, D., 2005.** *Evaluacija Programa poticanja zapošljavanja i rezultata njegove provedbe*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- Ott, K. (ur.), 2000.** *Javne financije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije

- Ott, K. i Bajo, A., 2001.** "Lokalne financije i lokalni proračuni". *Financijska teorija i praksa*, 23 (3), 311-449.
- Ott, K., 1996.** "Fiskalna regionalna i razvojna politika u kontekstu Nacionalnog programa razvitka hrvatskih otoka". *Financijska praksa*, 20 (4), 399-417.
- Pravilnik** o programu i postupku polaganju ispita za poreznog savjetnika, NN 54/01, 79/01 i 38/03. Zagreb: Narodne novine.
- Riboud, M., Sánchez-Páramo, C. and Silva-Jauregui, C., 2002.** "Does eurosclerosis mater? Institutional reform and labor market performance in central and eastern european countries" in: B. Funck and L. Pizzati, eds. *Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process: changing perspectives and policy options*. Washington: World Bank, 315-338.
- Rose, M., 1999.** *Tax Reform for Countries in Transition to Market Economies*. Stuttgart: Lucius&Lucius.
- Rosen, H. S., 1999.** *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Rutkowski, M., 1998.** "A New Generation of Pension Reforms Conquers the East – A Taxonomy in Transition Economies" [online]. *Transition*, 9 (4), 16-19. Available from: [<http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/julaug98.pdf>].
- Stiglitz, E. J., 1988.** *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company.
- Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond i Vlada RH, 2005.** *Upravljanje dugom središnje države i razvoj domaćeg tržišta dužničkih vrijednosnih papira: Republika Hrvatska: Izvješće o ocjeni* [online]. Dostupno na: [http://treasury.worldbank.org/web/pdf/Rpt_Croatia_DMAAssess_Croatian.pdf].
- Šošić, V., 2005.** "Siromaštvo i politike na tržištu rada u Hrvatskoj" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 27 (1), 547-566. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/FTP/2005/1/sosic.pdf>].
- Transparency International Croatia, 2005.** *Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i sukobu interesa* [online]. Available from: [www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/omnibus_04_2005_korupcija.pdf].
- Vlada RH, 2003.** "Odgovori Hrvatske na upitnik Europske komisije. Socijalna politika". *Revija za socijalnu politiku*, 11 (2), 193-220.
- Vlada RH, 2004a.** *Pretpristupni ekonomski program 2005-2007*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Vlada RH, 2004b.** *Načela fiskalne politike za razdoblje 2005-2007*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Vlada RH, 2005.** *Pretpristupni ekonomski program 2006-2008*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Vlada RH, 2006.** *Pretpristupni ekonomski program 2007-2009*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- WHO, 2005.** *The World Health Report 2005* [online]. Geneva: The World Health Organization. Available from: [http://www.who.int/whr/2005/whr2005_en.pdf].
- World Bank, 1997.** *The Challenge of Peace*. Washington: The World Bank.
- World Bank, 2001.** *Croatia Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington DC.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region : World Bank Office in Croatia.
- World Bank, 2004.** *Croatia Health Finance Study*, Report No. 27151-HR [online]. Washington DC: Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region, The World Bank. Available from: [

012009_20040616103200/Rendered/PDF/271510HR.pdf].

Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o dopuni Zakona o obnovi i razvoju grada Vukovara, NN 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o dopuni Zakona o područjima posebne državne skrbi, NN 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 59/01, 107/01, 117/01, 132/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, NN 36/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o investicijskim fondovima, NN 150/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit, NN 90/05, 57/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o brdsko-planinskim područjima, NN 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o izmjeni Zakona o slobodnim zonama, NN 92/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje, NN 106/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 102/98. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o obnovi i razvoju grada Vukovara, NN 44/01 i 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima, NN 49/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o otocima, NN 34/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96, 26/03, 42/05 i 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o poreznom savjetništvu, NN 127/00. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o poticanju ulaganja, NN 138/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihove obitelji, NN 174/04. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o proračunu, NN 92/94 i 96/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o slobodnim zonama, NN 44/96 i 92/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakoni o izvršavanju državnog proračuna od 1999. do 2007. godine. Zagreb: Narodne novine.

