

ru Centra za rehabilitaciju Zagreb, detaljno su opisale Teodora Not, predstojnica podružnice Sloboština i Marija Borovec, voditeljica Tima za kvalitetu dislociranih jedinica za izvaninstitucionalne usluge. Godinu dana nakon početka primjene minimalnih standarda kvalitete uočeni su značajni pomaci za korisnike, radne procese i djelatnike.

Izvaninstitucionalne programe Caritasa iz Sremske Mitrovice predstavila je koordinatorica Kristina Zeman Mišćević i istaknula važnost redovitog praćenja i vrednovanja programa. Vanjska evaluacija programa pomogla je Caritasu u daljnjem poboljšanju usluga, pružila priliku za usporedbu i razmjenu iskustava u regiji, a ujedno im ukazala na nejednakosti u statusu pružatelja usluga iz javnog i nevladinog sektora, primjerice u radnim uvjetima, visini plaća i mogućnostima dobivanja akreditacija.

Na kraju je Darija Udovičić Mahmuljin, ravnateljica Malog doma iz Zagreba, koji je izabran kao primjer dobre prakse usluge rane intervencije, kroz detaljan prikaz mogućnosti primjene načela i kriterija kvalitete iz EU okvira u svakodnevnom pružanju usluga u Malom domu, dokazala njihovu primjenjivost na ustanove socijalne skrbi u Hrvatskoj.

Raspravu je moderirala Borka Teodorović, predsjednica Udruge za promicanje inkluzije.

Velik interes različitih dionika za temu konferencije vjerojatno ukazuje na nedostatan informiranost o reformskim procesima u socijalnoj politici i skrbi u Hrvatskoj te potrebu da se intenzivnije raspravlja o promjenama i uči na iskustvima i primjerima dobre prakse iz EU zemalja kao i susjednih zemalja koje su reformirale sustav koji nam je povijesno bio zajednički, uz istovremeno poticanje i promoviranje vlastitih dobrih praksi koje su se razvile unatoč nedostatno definiranom regulacijskom okviru.

Ovu konferenciju i intenziviranje rasprave o kvaliteti socijalnih usluga potrebno je sagledati u kontekstu usklađivanja hrvatskog regulacijskog okvira sa zajedničkim EU načelima na što podsjećaju evaluacija i preporuke Europske komisije vezane za Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju RH za 2010. godinu, u kojima se izričito napominje kako je pohvalan razvoj usvajanja minimalnih standarda kvalitete za pružanje usluga, ali se za buduće izvještavanje preporučuje referiranje i usporedba hrvatskih rješenja s metodološkim uputama i načelima kvalitete razvijenim u Europskom okviru za kvalitetu socijalnih usluga.

Hrvatski prijevod Dobrovoljnog EU okvira za kvalitetu usluga i prezentacije s konferencije dostupan je na mrežnoj stranici udruge SPUK: [www.spuk.hr](http://www.spuk.hr).

Lidija Japec

doi: 10.3935/rsp.v19i2.1072

## **MEĐUNARODNA KONFERENCIJA: SKRIVENA JAVNA POTROŠNJA: BUDUĆNOST POREZNIH IZDATAKA**

**Institut za javne financije, Zagreb, 10. veljače 2012.**

Porezni izdaci ili neprikupljeni javni prihodi su sve stavke koje uzrokuju gubitak poreznih prihoda zato što je umanjena porezna osnovica ili smanjena obveza plaćanja poreza. Najvažnije je obilježje poreznih izdataka da se takvim isključivanjem određenih stavki iz izračuna porezne obveze neminovno ne prikuplja dio proračunskih prihoda, pri čemu je teško izmjeriti njihov učinak. Vjekoslav Bratić iz Instituta za

javne financije (IJF) izdao je knjigu *Skri-vena javna potrošnja - porezni izdaci: potreba ili udvaranje biračima?* U njoj je na vrlo zanimljiv i razumljiv način ukazao na probleme koji se neminovno javljaju zbog poreznih izdataka. Tim je povodom Institut organizirao međunarodnu konferenciju *Skrivena javna potrošnja: budućnost poreznih izdataka* koja je održana u Zagrebu 10. veljače 2012. Nekoliko autora bilo je spriječeno prisustvovati i izložiti svoje radove pa ćemo u ovom prikazu pozornost posvetiti onim radovima koji su bili izloženi, a svi prilozi i prezentacije mogu se naći na mrežnoj stranici Instituta za javne financije: <http://www.ijf.hr>.

Uvodničar konferencije i autor spomenute knjige Vjekoslav Bratić u izlaganju pod naslovom *(Ne)efikasnost poreznih izdataka u oporezivanju dobiti u Hrvatskoj* naglasio je kako se uvođenjem brojnih poreznih izdataka nastojalo potaknuti razvoj bivših ratom zahvaćenih i gospodarski slabije razvijenih područja. Prema Bratićevoj analizi, proizlazi kako porezni izdaci namijenjeni slabije razvijenim područjima u najvećoj mjeri nisu ispunili svrhu svog uvođenja. Unatoč postojanju brojnih poreznih izdataka, područja u Hrvatskoj na kojima se oni intenzivnije primjenjuju (područja posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja i Grad Vukovar) i dalje su slabije razvijena od drugih dijelova Hrvatske. Nepostojanje kvalitetne i ažurne statističke baze koja bi povezivala razloge uvođenja i učinke pojedinih vrsta poreznih izdataka onemogućuje transparentan uvid u hrvatski porezni sustav i ocjenjivanje njegove učinkovitosti pa je potrebno napraviti sustavne analize za utvrđivanje obilježja poreznih izdataka te procijeniti njihove učinke.

U prvoj sesiji pod nazivom *Teorijski okvir poreznih izdataka* prikazana su tri rada. Predrag Bejaković iz IJF-a svoj je prilog posvetio odrednicama pravednosti, učinkovitosti i administrativne složenosti

poreznih izdataka. U razmatranju složene problematike poreznih izdataka nije posve jasno potiču li oni ili koče gospodarsku učinkovitost. Primjerice, često se tvrdi kako umanjenje porezne osnovice za doprinose za zdravstveno osiguranje koje poslodavac plaća za svoje zaposlenike zapravo znači povećanje neučinkovitosti gospodarstva. Naime, zbog njihova postojanja osiguravnici smatraju da su zdravstvene usluge besplatne pa dolazi do njihovog pretjeranog korištenja, čime se uopće značajnije ne poboljšava zdravstveno stanje građana.

Maja Klun sa Sveučilišta u Ljubljani u svom se radu bavi poreznim izdacima u slovenskim porezima na dohodak i dobit. Kako u Sloveniji nije bilo sličnih istraživanja, ovo je prva evaluacija navedene problematike. U analizi poreznih izdataka za dohodak koristila je podatke za 2006., 2008. i 2009., dok je za dobit upotrijebila podatke u razdoblju od 2008. do 2010. Prema njezinim izračunima, proizlazi da su porezni izdaci za porez na dohodak bili najveći 2008. godine, ali je njihova razina razmjerno niska i nije dosegla niti 0,5% ukupno prikupljenog poreza na dohodak.

Josip Franić iz IJF-a izložio je rad posvećen modelima poreznih izdataka u odabranim zemljama. U radu se ukratko prikazuju stanje, obilježja i metode mjerenja poreznih izdataka u odabranim zemljama OECD-a: Kanadi, Francuskoj, Njemačkoj, Japanu, Južnoj Koreji i Nizozemskoj. Najveće teškoće i razlike u njihovim usporodbama čini nepostojanje jedinstvene definicije i jedinstvenog međunarodnog obrasca za izradu izvješća o njima te različite klasifikacije, opseg, vremenski obuhvat i metodologija izvještavanja. Iz prikazanih iskustava odabranih zemalja zbog velikih je razlika teško dati jednoznačne preporuke, no očito je kako je dugoročno nužno raditi na ukidanju i ograničavanju poreznih izdataka, a što prije treba početi s njihovim redovnim praćenjem i izvještavanjem.

Druga sesija pod nazivom *Porezni izdaci u oporezivanju dohotka i dobiti* sastojala se od pet priloga osmero autora. Ivica Urban iz IJF-a govorio je o olakšicama u sustavu poreza na dohodak i njegovom utjecaju na dohodovnu nejednakost. Cilj njegove analize bio je izmjeriti redistributivni učinak i horizontalnu nejednakost poreza na dohodak s prerezom, doplatkom za djecu i pomoći za uzdržavanje. Urban pojašnjava kako načelo horizontalne jednakosti fiskalnog sustava znači jednako tretirati jednake porezne obveznike, odnosno nakon poreza i socijalnih naknada jednake obitelji trebale bi imati isti »ujednačeni« dohodak. Ako to nije slučaj, javlja se horizontalna nejednakost što znači nepravdnost. Postojeći porez na dohodak i prerez, doplatak za djecu i pomoći za uzdržavanje smanjuju nejednakost u raspodjeli dohotka, pri čemu je postojeća horizontalna nejednakost razmjerno niska. Urban naglašava kako država treba nastojati smanjivati horizontalnu dohodovnu nejednakost, ali taj cilj može biti u sukobu s ostalim ciljevima javnih politika. Hrvoje Šimović s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu pripremio je rad o utjecaju izdataka u oporezivanju dohotka na horizontalnu pravednost u razdoblju od 2001. godine. U analizi su uključeni samo porezni obveznici koji su podnijeli godišnju poreznu prijavu što je i nužno za ostvarivanje većine poreznih olakšica. Središnji dio čini analiza visine i strukture olakšica kod poreza na dohodak, pri čemu je bilo potrebno izračunati prosječno i efektivno porezno opterećenje za različite izvore dohotka. U cjelini, Šimović ističe kako rezultati istraživanja pokazuju da porezni izdaci imaju značajan utjecaj na horizontalnu nejednakost kod poreza na dohodak u Hrvatskoj. Unatoč uglavnom negativnom stavu porezne teorije i prakse, porezne olakšice poreza na dohodak još uvijek imaju vrlo značajno mjesto i često su prisutne u suvremenim sustavima poreza na dohodak. Stoga su Helena Blažić i Saša Drezgić s

Ekonomskog fakulteta u Rijeci pripremili rad o usporednoj analizi olakšica poreza na dohodak u EU-u i regiji. Autori usporedbom predkrizne 2006. godine i najnovijih podataka za kraj 2011. godine pokušavaju odgovoriti na pitanje koliko su stvarno zaživjeli i uspjeli zahtjevi za ukidanje nestandardnih olakšica koje se smatra sredstvom fiskalne konsolidacije i načinom poticanja ekonomskog rasta. Usporedba nestandardnih olakšica poreza na dohodak provedena je za stare i nove članice Europske unije (osim baltičkih zemalja, Malte i Cipra) te države regije uz osvrt na Hrvatsku. Promatraju se raznovrsni oblici olakšica, među ostalim za dobrovoljne doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, za premije životnog osiguranja i slično. Oblici olakšica su očito mnogo brojniji i otporniji na ukidanje u starim članicama EU-a, dok većina novih članica (među kojima i Hrvatska) uopće nema nestandardne olakšice.

U privlačenju stranih ulaganja Hrvatska je pokušala mjerama porezne politike osigurati veću konkurentnost na tržištu kapitala. Iako je vrlo povoljna lokacija za investiranje, Hrvatska unatoč tome nije ostvarila značajna inozemna izravna ulaganja. Nika Sokol Šimurina s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu i Tomislava Burgler iz Područnog ureda Zagreb Porezne uprave razmatrale su specifičnosti sustava oporezivanja dobiti poduzeća u Hrvatskoj i njihov utjecaj na poreznu konkurentnost. Jedan od odlučujućih čimbenika prilikom donošenja lokacijskih investicijskih odluka je poznavanje ne samo tekuće porezne politike zemlje u koju se želi investirati, već i pretpostavka o tome kako će porezna politika te zemlje izgledati u budućnosti. Stoga zemlje koje su sklone čestim promjenama svoje porezne politike, pogotovo one vezane uz oporezivanje kapitala, ne mogu stvoriti uravnoteženu poreznu politiku i gotovo sigurno neće moći privući multinacionalne kompanije da investiraju u njih u većem obujmu jer će vjerovati kako

tamošnji uvjeti nisu dovoljno stabilni za ulaganje.

Treća sesija *Specifični oblici poreznih izdataka* sastojala se od četiri rada četvero autora. Sandra Švaljek iz Ekonomskog instituta u Zagrebu izložila je rad o poreznim poticajima u Hrvatskoj za istraživanje i razvoj. Prema raspoloživim podacima za 2008. i 2009., spomenuti porezni poticaji omogućavaju značajne koristi tako da smanjuju stvarnu (efektivnu) stopu poreza na dobit znatno ispod zakonski određene stope. Zahvaljujući poreznim poticajima za istraživanje i razvoj, čak 60 tvrtki u 2008. i 71 u 2009. bile su posve oslobođene plaćanja poreza na dobit. Koristi od navedenog smanjivanja neproporcionalno su raspoređene tako da ih u najvećoj mjeri uživaju samo velike tvrtke i to pogotovo u dva proizvodna sektora.

Sabina Hodžić s Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji istraživala je stimulacije poreznih poticaja za istraživanje i razvoj čije je snažnije uvođenje započelo približno pred dva desetljeća. Danas većina zemalja OECD-a primjenjuje kombinaciju poreznih poticaja i izravnih subvencija za istraživanje i razvoj, a povećala se pozornost i Europske komisije koja sada vodi više računa o poreznim poticajima za istraživanje i razvoj nego prije. Na taj se način nastoji povećati učinkovitost i koherentnost poreznih poticaja za istraživanje i razvoj. Porezni poticaji omogućavaju privatnom sektoru da odabere najproduktivniji način investiranja, uglavnom podrazumijevaju manji rizik od državne pogreške pri odabiru istraživačko-razvojnog projekta, potiču tvrtke da češće izvještavaju o prihodima i omogućavaju niže administrativne troškove planiranja, alokacije i menadžmenta.

Petar Sopek iz Privredne banke Zagreb razmatrao je porezne izdatke i efikasnost poreza na dodanu vrijednost Hrvatske. Autor navodi kako je od 2005. do 2010.

vrijednost svih isporuka koje ne podliježu oporezivanju, koje su oslobođene poreza i koje se oporezuju po sniženim stopama porasla za 90%, s 109 na 208 milijardi kuna. Ako bi se te ukupne navedene stavke smatralo poreznim izdacima i gubicima poreznih prihoda, onda bi to značilo da se država odrekla od 24 u 2005. do 46,6 milijardi kuna u 2010. godini. Hrvatska je u 2010. imala najviše pokazatelje efikasnosti od svih navedenih promatranih zemalja članica EU-a. Može se zaključiti kako je hrvatski sustav oporezivanja dodane vrijednosti relativno učinkovit, a u cilju njegovog mogućeg poboljšanja potrebno je provesti analizu cjelokupnog sustava PDV-a s ciljem optimizacije troškova i koristi.

Socijalni doprinosi uz PDV predstavljaju najznačajniji izvor javnih prihoda, a Marija Zuber iz Hrvatske zajednice računovodstvenih i financijskih djelatnika istražila je olakšice, oslobođenja i iznimke od obveze plaćanja socijalnih doprinosa. Autorica jasno pokazuje kako je u uvođenju navedenih olakšica u Hrvatskoj bilo stihijnosti, a za neke od njih nisu jasni ciljevi koji su se željeli postići. Kako oslobođenje i iznimka od obveze plaćanja socijalnih doprinosa prevaljuje teret financiranja socijalnih prava na one koji plaćaju zakonski utvrđene obveze, javlja se potreba preispitivanja broja i opsega propisanih olakšica i oslobođenja, s ciljem njihovog ograničavanja i ukidanja.

Posljednja sesija konferencije bila je posvećena pravnim aspektima poreznih izdataka i tu su bila predstavljena dva rada troje autora. Tereza Rogić Lugarić i Jasna Bogovac s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu proučavale su pravni status poreznih izdataka. U poreznom pravu nije jednoznačno utvrđen pojam *normalnosti* u poreznom sustavu, pri čemu je jedno od ključnih načela standard djelotvornog ponašanja čija potvrda ima za cilj suzbijanje (*ne*)normalnog ponašanja. Autorice zaključuju kako se kao jedan od ključnih

problema javio manjak pravne sigurnosti koji proizlazi iz nepovjerenja poreznih obveznika u porezna tijela (posebice institut poreznog nadzora) pa je stoga potrebno sustavno raditi na unapređenju pravne sigurnosti.

O postojanju pravne zbrke u primjeni posebnih propisa i nedorečenosti poreznih oslobođenja u sustavu poreza na promet nekretnina u Hrvatskoj govorio je Ilija Braovac iz Braovac poreznog savjetništva. Zakon o porezu na promet nekretnina porezne izdatke (tj. oslobođenja) dijeli u četiri skupine: prvu čine opća oslobođenja, drugu oslobođenja za kupnju prve nekretnine, treću oslobođenja pri unosu nekretnine u trgovačko društvo, a četvrtu oslobođenja pri nasljeđivanju, darovanju i drugom stjecanju nekretnine bez naknade. Jedna od često spominjanih nedorečenosti u sustavu je i neizjednačenost bračne i izvanbračne zajednice u pogledu ostvarivanja prava na oslobođenje od plaćanja poreza koja se očituje u slučajevima stjecanja nekretnine bez naknade između bračnih drugova i oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina za osobe koje žive u izvanbračnoj zajednici.

Iz svih izloženih radova lako se može zaključiti kako porezni izdaci iskrivljuju tržišne uvjete jer u povoljniji položaj dovode pojedine skupine ili područja, narušavaju načela konzistentnosti, transparentnosti i stabilnosti, kompliciraju sustav ubiranja i kontrole poreza. Sve navedeno poskupljuje porezni sustav i narušava njegovu učinkovitost. Porezni izdaci u Hrvatskoj uvođeni su bez prethodnih ozbiljnijih analiza i rasprava, a izostale su sustavne i stalne kontrole njihovih učinaka. Zbog poreznih izdataka gube se proračunski prihodi, što je posebno zabrinjavajuće u uvjetima slabe naplate poreza i visokih proračunskih deficita.

Predrag Bejaković  
Institut za javne financije

doi: 10.3935/rsp.v19i2.1078

## **STRUČNI SKUP: SOCIJALNI RAD I JAVNOST: KOMUNICIRANJE »SOCIJALNOG«**

**Zagreb, 23. ožujka 2012.**

Jednodnevni stručni skup Socijalni rad i javnost: komuniciranje »socijalnog« održan je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, 23. ožujka 2012. godine, povodom Akcijskog tjedna socijalnog rada. Skup je organizirala udruga Pragma u suradnji sa Studijskim centrom socijalnog rada u Zagrebu. Cilj skupa predstavlja nastojanje da se skrene pozornost na odnos profesije socijalnog rada i medija, odnosno problematizirala se prezentacija socijalnih tema u medijima.

Skup je otvorio i pozdravio predstojnik Studijskog centra socijalnog rada, Zoran Šućur, koji smatra da u svakoj profesiji pa tako i u profesiji socijalnog rada postoje tri elementa: kognitivni, normativni i organizacijski. Međutim njima treba nadodati i četvrti, element javnosti, koji se ogleda u stručnom, političkom i općem aspektu pri čemu su mediji posrednici. Središnji je problem komunikacija profesije socijalnog rada i medija koji se očituje međusobnim nerazumijevanjem, što vodi do posljedice loše reprezentacije socijalnog rada u medijima. Socijalni radnici, posebice praktičari, ponekad ne znaju ili ne smiju davati izjave, a novinari, s druge strane, ne poznaju područje socijalnog rada i njegov kategorijalno pojmovni aparat, odnosno stručnu terminologiju. Stoga i jedan loš slučaj ima snagu potkopati brojne pozitivne priče iz struke. Posljedice negativne slike socijalnog rada u javnosti očituju se u mogućnosti da će građani dvojiti žele li pomoć socijalnih radnika; javna i politička potpora aktivnosti socijalnog rada se smanjuju, demoralizira se i same socijalne radnike, što utječe na