

Dipl. ecc. Luka Stojaković

Zagreb

### OPOREZIVANJE INDIVIDUALNOG SEKTORA KAO INSTRUMENT (NE) EKONOMSKE POLITIKE

Poznato je da oporezivanje već dugo vremena nema odnosno ne bi trebalo imati izrazito fiskalni karakter. Danas su sve značajnije brojne ekonomske i druge implikacije primjene pojedinih poreskih oblika. Plaćanje poreza utječe na ekonomsku i kupovnu snagu poreskog obveznika, a time ujedno i na njegov društveni položaj. U novije se vrijeme oporezivanje sve više koristi kao instrument ekonomske politike. Ipak fiskalni karakter poreza još je uvijek prisutan. Neadekvatna poreska politika može destimulirati proizvodnju stvarajući opće nezadovoljstvo i pridonoseći učestalosti i smanjenju intenziteta privređivanja.

Od vrlo velikog su značaja reperkusije oporezivanja individualnog sektora. Međutim, tome se do danas nije posvećivalo dovoljno pažnje. Poreska bi politika svakako morala stimulirati individualnog proizvođača na intenziviranje proizvodnje i jačanje suradnje s društvenim sektorom poljoprivrede. Kod toga bi se trebalo više rukovoditi ekonomskim a manje fiskalnim ciljevima. Poreska politika do danas nije odigrala onu ulogu koja joj je namijenjena. Razlozi leže u njenoj nedovoljnoj izgrađenosti i šarolikosti kriterija, kod utvrđivanja visine poreskog opterećenja, kako među republikama, tako i među općinama. Poreska opterećenja još uvijek dobrim dijelom zavise o potrebi za sredstvima pojedinih društveno-političkih zajednica. To se u prvom redu odnosi na općine, jer je njihov udio u ukupnom doprinosu najveći. Međutim, općina se na neki način izdigla iznad sfere utjecaja individualnih proizvođača. Radni ljudi u selu poznaju više općinu kao jednu administrativnu i poreznu istancu a manje kao samoupravnu zajednicu. Zato se uključivanje individualnih proizvođača u samoupravne odnose nameće kao imperativ najskorije budućnosti. U polovici općina SR Hrvatske poljoprivredno stanovništvo je u većini, a među odbornicima općinskih skupština nalazi se svega 19,3% poljoprivrednika, ribara i šumskih radnika, dok u vijećima radnih zajednica uopće nemaju svojih predstavnika.

Da bismo dobili sliku opterećenja individualnog sektora poreskim obavezama u SR Hrvatskoj, navest ćemo nekoliko podataka za posljednjih nekoliko godina, tj. za period primjene novog sistema neposrednih doprinosa i poreza građana. Kod toga posebno želimo istaći regionalni aspekt oporezivanja.

Ukupne obaveze individualnih poljoprivrednih proizvođača u SR Hrvatskoj za period 1965—1968. godine po važnijim vrstama prikazuje tabela 1.

Tabela 1. — Razrez ukupnih obaveza

(u 000 d)

Obaveza	1965.	1966.	1967.	1968.
Doprinos od poljoprivrede	218.012	283.163	442.131	429.637
Indeks	100	130	194	197
Zdravstveni doprinos	97.858	110.085	22.852	22.471
Indeks	100	112	23	23
Naknada za odvodnjavanje	28.339	31.135	39.821	43.435
Indeks	100	110	141	153
Ostale obaveze <sup>1)</sup>	11.566	13.590	13.280	14.219
Indeks	100	118	115	122
<b>Svega</b>	<b>355.775</b>	<b>437.973</b>	<b>498.084</b>	<b>509.762</b>
Indeks	100	123	140	143

Izvor: Analiza Republičkog sekretarijata za financije.

Kao što vidimo poreske obaveze individualnog sektora su od 1965. godine u naglom porastu. Doduše taj porast je u 1968. godini zaustavljen i iznosi u odnosu na 1967. godinu 2,3%. Ovako nizak rast obaveza od poljoprivrede nije zabilježen već duži niz godina. To ukazuje na činjenicu da su mogućnosti za oporezivanje individualnih poljoprivrednika u 1967. god. dostigle svoj limit i da se obaveze naredne godine nisu mogle značajno povećati. Ipak ukupne obaveze u 1968. veće su za 43,3% nego u 1965. godini. Promatrajući kretanje obaveza individualnog sektora kroz duži vremenski period vidimo da su te obaveze u neprestanom porastu. Naravno, intenzitet povećanja bio je različit od godine do godine. To potvrđuje porast obaveza izražen u postocima (u odnosu na prethodnu godinu):

1960.	12,0	1965.	18,6
1961.	19,2	1966.	23,1
1962.	13,2	1967.	13,7
1963.	6,8	1968.	2,3
1964.	7,8		

Ako usporedimo obaveze individualnog sektora 1965. godine s deseto-godišnjim prosjekom (1954—1964) uočit ćemo povećanje od 112%.

Struktura ukupnih obaveza individualnog sektora bila je slijedeća:

Godina	Doprinos od poljop.	Zdravstveni doprinos	Naknada za odvodnj.	Ostale obaveze	Svega
1965.	61,2	27,5	8,0	3,3	100
1966.	64,7	25,1	7,1	3,1	100
1967.	84,7	4,6	8,0	2,7	100
1968.	84,3	4,4	8,5	2,8	100

U strukturi ukupnih obaveza najveći značaja ima doprinos od poljoprivrede koji je osnovna obaveza individualnih poljoprivrednih proizvo-

<sup>1)</sup>Ostale obaveze obuhvaćaju: porez na upotrebu tuđe radne snage u poljoprivredi, porez na oruđa za proizvodnju i hibridnu lozu i naknadu za puteve

daća. Ovaj je doprinos osjetno porastao u 1967. god pored ostalog i zbog toga, što su budžeti preuzeli osiguranje sredstava za pokriće dijela troškova osnovnog zdravstvenog osiguranja poljoprivrednika. Zbog toga je doprinos za zdravstveno osiguranje poljoprivrednika znatno opao. Struktura ukupnih obaveza se u 1968. god. nije znatnije izmijenila u odnosu na prethodnu godinu. Doprinos od poljoprivrede je u odnosu na 1965. godinu porastao u 1966. god. za 29,9%, a u 1967. god. za 93,6%. U odnosu na prethodnu godinu porast je 1967. godine iznosio 49,1%. Među »ostalim obavezama« značajniji porast bilježi jedino porez na oruđa za proizvodnju i hibridnu lozu, dok druge obaveze iz te grupe stagniraju ili su neznatne. To potvrđuju i slijedeći podaci:

Godina	Porez na oruđa i hibridnu lozu u (000 din)	% udio u ostalim obavezama	% udio u ukupnim obavezama
1965.	3.309	28,6	0,9
1966.	4.510	33,2	1,0
1967.	5.351	40,3	1,1
1968.	5.995	42,2	1,2

Povećanje poreza na oruđa za proizvodnju dokaz je ekspanzije poljoprivrednih oruđa u individualnoj poljoprivredi. Ipak, ovaj je porez rastao bržim tempom, nego što je to slučaj s poljoprivrednom mehanizacijom individualnog sektora. U odnosu na 1965. godinu indeks povećanja traktora u privatnom sektoru iznosio je

1966. god.	201
1967. god.	311

dok je indeks porasta poreza na ta oruđa iznosio

1966. god.	285
1967. god.	482

Već je ranije spomenuto da druge obaveze iz grupe »ostale obaveze« stagniraju ili su neznatne. Tako je iz oporezivanja nestao porez na prihod od zgrada na selu (van rajona gradova, banja, kupališnih i turističkih mjesta) ako se te zgrade ne iznajmljuju.

Porez na tuđu radnu snagu u poljoprivredi je s financijskog stovišta i dalje simboličan. Razlozi leže u tome što je zapošljavanje tuđe radne snage u poljoprivredi rjeđa pojava a popisu obveznika ovog poreza nije se posvećivalo dovoljno pažnje.

Naknada za cestovna zaprežna vozila u posljednje dvije godine bilježi lagani porast. Međutim u strukturi ostalih obaveza njen značaj opada.

## OCJENA VISINE PORESKOG OPTEREĆENJA

Visinu poreskog opterećenja individualnih gospodarstava možemo sagledati udjelom razrezanih obaveza od poljoprivrede u nacionalnom dohotku i novčanim primanjima sela za prodane poljoprivredne proizvode (tabela 2).

Tabela 2 — Udio obaveza u nacionalnom dohotku i novčanim primanjima sela

Godina	Nacionalni dohodak	Novčana primanja	Ukupno obaveze	(u mil. d)	
				Udio obaveza u nac. dohotku	u novčanim primanjima
φ 1954.—63.	1.340	470	168	12,5	35,7
1965.	3.026	1.018	356	11,8	35,0
1966.	4.210	1.267	438	10,0	34,6
1967.	3.968	1.105	498	11,4	45,1
1968. <sup>2)</sup>	3.900	1.128	510	13,1	45,2

Izvor: Analiza Republičkog sekretarijata za financije

Prema ovim podacima ukupne obaveze individualnih gospodarstava su rastle brže od nacionalnog dohotka individualne poljoprivrede i novčanih primanja sela. Nacionalni dohodak i novčana primanja od 1966. godine opadaju ili stagniraju, dok obaveze poljoprivrednika i dalje rastu.

Podaci za 1968. godinu pokazuju da su ukupne obaveze poljoprivrednika činile 13,1% nacionalnog dohotka, odnosno 45,2% novčanih primanja, što je znatno više od svih ranijih godina.

Prema članku »Oporezivanje individualnih poljoprivrednih proizvođača, samostalnih zanatlija, ugostitelja i prevoznika od 1965. do 1967. godine« objavljenom u časopisu *Financije* br. 11—12/68, stope opterećenja dohotka ukupnim obavezama u SR Hrvatskoj u odnosu na ostale republike bile su slijedeće (1967. god.):

Godina	Bosna i Herceg.	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija	Slovenija	Srbija
1965.	7,9	5,2	12,0	6,2	9,5	11,5
1966.	6,9	4,4	10,7	7,6	9,8	11,9
1967.	8,6	5,6	13,2	9,5	11,8	14,7

Iako pristup u spomenutom i našem materijalu nije potpuno isti, ipak proizlazi zaključak da je poresko opterećenje poljoprivrede SR Hrvatske u odnosu na ostale republike previsoko. Naročito je visok udio poreskih obaveza u novčanim primanjima sela. To je jedan od indikatora stanja na tržištu poljoprivrednih proizvoda.

U čitavom razmatranju nisu uzeti u obzir razni samodoprinosi zbog toga, što je to oblik samooporezivanja građana. Međutim, kad bi se i to uzelo u obzir poresko bi opterećenje postalo mnogo veće.

<sup>2)</sup> Podaci za 1968. su procijenjeni

Ima, isto tako indicija da utvrđivanje katastarskog prihoda nije uvijek vršeno po istim kriterijima. Npr. kod velikog broja staračkih domaćinstava katastarski se prihod javlja samo kao fikcija, jer zemlja dobrim dijelom ostaje neobrađena. Pogrešno utvrđivanje katastarskog prihoda može dovesti odraziti na siromašnije općine. Brži porast poreskih opterećenja od porasta dohotka individualnih gospodarstava otežava njihov ekonomski položaj i mogućnost intenziviranja proizvodnje. Pored toga, različito povišenje cijena pojedinih poljoprivrednih proizvoda nakon reforme izmijenilo je odnose u katastarskom prihodu pojedinih katastarskih kultura (između njiva s jedne i vrtova, voćnjaka i vinograda s druge strane). Zato bi katastarski prihod trebalo što više približiti dohotku individualnog proizvođača.

Pravu sliku o poreskim opterećenjima u SR Hrvatskoj u odnosu na druge republike dobit ćemo ako usporedimo prosječan katastarski prihod i prosječan doprinos po jednom domaćinstvu, odnosno jednom obvezniku. Stanje u 1967. godini pokazuje tabela 3.

Tabela 3.

Prosječan katastarski prihod i doprinos po jednom domaćinstvu

(u 000 st. d.)

	SFRJ	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Make- donija	Slove- nija	Srbija
— prosječan katastar. prihod	155	93	56	142	143	203	195
— prosječan doprinos	49	23	13	59	33	47	61
— prosječna stopa	33%	25%	23%	41%	23%	23%	31%

Izvor: Financije br. 11—12/68. god.

Vidimo da uz približno jednake prosječne osnovice Hrvatska i Make-donija imaju različite prosječne doprinose (58.000 i 33.000 st. d.) i različite stope (41% i 23%). Ovome treba još dodati za promatrano razdoblje podatke o kretanju stopa doprinosa od poljoprivrede, koji predstavljaju osnovnu obavezu individualnih proizvođača (tabela 4):

Tabela 4 — Stope doprinosa po republikama

Godina	SFRJ	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Makedo- nija	Slove- nija	Srbija
1965.	3	3	3	6,5	5	—	7
1966.	3	4	3	9,5	5	—	7,6
1967.	6	2	3	9,5	5	8	8

Izvor: Financije br. 11—12/68. god.

Izneseni podaci pokazuju da je porezno opterećenje u Hrvatskoj najveće. Šarolikost u poreskom opterećenju još je veća kad se usporede poreske stope kao i razne olakšice u općinama. Ovdje je nepotrebno razmatrati podatke u općinama, jer su ovi već izneseni dovoljno instruktivni. Ipak, ovakvo stanje dobrim dijelom rezultira iz poreske politike općina, jer visina oporezivanja individualnih proizvođača prvenstveno zavisi od njih. To dokazuju podaci da je 1967. godine u SR Hrvatskoj udio društveno-političkih zajednica u ukupnom doprinosu bio slijedeći:

federacija	14,4%
republika	22,8%
općina	62,8%

Prema Osnovnom zakonu, republike mogu svojim zakonom odrediti različite stope doprinosa od poljoprivrede za pojedine rajone, a mogu vlastiti općine da propišu različite stope općinskog doprinosa po pojedinim katastarskim općinama. Međutim, ni jedna republika nije propisala diferencirane već jedinstvene stope doprinosa za čitav teritorij republike. Doduše, izvršeno je određeno diferenciranje stopa općinskog doprinosa, koje je u Hrvatskoj 1967. godine zahvatilo 36% općina. Npr. diferenciranje stopa općinskog doprinosa dogovorenog između republike i općina obuhvaća šest rajona u Hrvatskoj sa stopom općinskog doprinosa od 6,5% u prvom do 16,5% u šestom rejonu.

Međutim, u svim je republikama došlo do većih ili manjih odstupanja od dogovorenih stopa općinskog doprinosa od poljoprivrede. To je uvjetovano različitim potrebama općina za sredstvima iz ovog doprinosa.

Pred osjetnog povećanja ukupnih obaveza individualnog sektora, smanjen je broj oslobođenih i broj domaćinstava s poreskim olakšicama. Podatke o tome sadrži tabela 5:

*Tabela 5 — Kretanje broja obveznika, oslobođenih od poreza i broja obveznika s olakšicama*

Red. br.	Naziv	Godina			Indeksi 1965 = 100	
		1965.	1966.	1967.	1966.	1967.
1.	Broj obveznika	934.822	953.623	902.177	102,0	96,5
2.	Broj oslobođenih po čl. 7. i 9. rep. zakona	217.150	217.269	171.093	100,1	78,8
3.	Broj obveznika s olakšicama po čl. 15. R. Z.	96.364	85.753	74.455	89,0	77,3
4.	Broj svih članova domaćinstava	2.747.263	2.750.757	2.730.573	100,1	99,4
5.	Površina zemlje koja podliježe oporezivanju (ha)	2.774.341	2.753.749	2.735.118	99,3	98,6

Izvoz: Analiza Republičkog sekretarijata za financije.

Podaci iz tabele 5 pokazuju smanjenje broja obveznika, kao i broja oslobođenih i broja obveznika s poreskom olakšicom. Broj obveznika doprinosa od poljoprivrede koji je djelomično ili potpuno oslobođen te obaveze iznosi 19%. Međutim, od plaćanja ovog doprinosa oslobođeno je svega 2,3% katastarskog prihoda u SR Hrvatskoj.

Kretanje broja članova domaćinstava pokazuje da u 1967. godini ponovno dolazi do osipanja seoskog stanovništva. Postotak aktivnog u ukupnom stanovništvu se postepeno smanjuje. Tako je 1965. god. aktivno stanovništvo iznosilo 60,4% od ukupnog, 1966. god. 59,5%, a 1967. godine 59,4%.

Još jedan pokazatelj svjedoči o napuštanju poljoprivredne proizvodnje. To je broj obveznika doprinosa za zdravstveno osiguranje. Broj obveznika ovog doprinosa iznosio je:

— 1965.	486.430	100
— 1966.	462.001	95,2
— 1967.	419.212	85,4

To znači da sve više individualnih proizvođača stječe pravo zdravstvenog osiguranja po drugom osnovu.

Na temelju svega što je do sada izneseno o poreskoj politici vidimo da su obaveze u Hrvatskoj najveće i da su u osjetnom porastu. Doduše prema još neprovjerenim podacima povećanje obaveza individualnog sektora u 1968. god. ublaženo je u odnosu na 1967. godinu i iznosi svega 2,3%. Velik porast poreskih obaveza tumači se značajnim porastom cijena poljoprivrednih proizvoda nakon reforme. Tendencija povišenja cijena bila je, da se poljoprivreda izjednači u pogledu uvjeta privređivanja s ostalim granama, pa to ne može biti osnovni razlog za povećanje poreskih obaveza.

To su samo određene pretpostavke i mogućnosti koje bi uz sve ostale činjenice koje su ovdje iznesene u vezi s poreskom politikom trebalo detaljno proučiti. Zato bi bilo neminovno jedno studioznije istraživanje ove problematike na nivou Republike. Tek onda bi se mogla dati potpuna ocjena utjecaja instrumenata poreske politike na položaj i daljnje perspektive individualnog sektora poljoprivrede. Potreba ovakvog istraživanja je neminovna ako dodamo i to, da do sada nismo imali stabilne kriterije u pogledu poreskog opterećenja individualnog sektora, jer smo broj poreza i visinu opterećenja u proteklih 20 godina mijenjali prilično često.