

## MEĐUNARODNA KONFERENCIJA O POREZNOJ UPRAVI

Fiskalna je teorija već odavno zaključila da efikasnost poreznog sustava ne ovisi samo o odgovarajućim poreznim zakonima nego i o učinkovitosti i integralnosti porezne uprave. U mnogim zemljama, pogotovo onima u razvoju, niska razina prikupljenih proračunskih sredstava može se pripisati ili nesposobnosti porezne uprave da obavi svoju zadaću ili pak njezinoj većoj ili manjoj korumpiranosti. Koliko god porezni zakoni bili dobro napravljeni, ne mogu ukloniti sukob između porezne uprave i poreznih obveznika, tako da je porezna uprava koju čine stručni i odgovorni ljudi najvažniji uvjet u ostvarivanju "poreznog potencijala" zemlje. Opće je poznato da su porezni zakoni ili porezna politika toliko dobri koliko je dobra porezna uprava. Porezni sustav ne može biti bolji od svoje uprave, ali će i najbolja porezna uprava biti neuspješna u pretvaranju lošeg poreznog sustava u djelotvoran. Mnoge ambiciozne porezne reforme propale su baš zbog neefikasnosti poreznih uprava. Bez stalne reorganizacije porezne uprave i bez dnevnog poboljšavanja u metodama njezina upravljanja gotovo je nemoguće očekivati da bi porezne reforme mogle biti djelotvorne i ostvarive. U poreznim reformama postoji uska i pozitivna povezanost između uspješne porezne politike i djelotvorne porezne uprave. Drugim riječima, ne postoji dobra porezna politika bez dobre porezne uprave.

Institut za javne financije Zagreb, zajedno sa suorganizatorima Međunarodnim uredom za fiskalnu dokumentaciju iz

Amsterdama i Centrom za istraživanja javnih poslova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Budimpešti, organizirao je međunarodnu konferenciju: *Porezna uprava: institucionalna izgradnja u zemljama u tranziciji*. Konferencija je održana u Zagrebu od 3. do 5. lipnja 1999, a uz pomoć CERGE-EI iz Praga, Ministarstva znanosti i tehnologije Republike Hrvatske, a sredstva britanskog Know How Fund i Zaklade Friedrich Ebert bit će iskorištena za tiskanje radova predstavljenih na konferenciji.

U zemljama u tranziciji u nedostatku demokratskih, gospodarskih i regulativnih institucija, uz postojanje znatnog diskrecijskog prava javnih službenika lako može doći do korupcije, ucjenjivanja i drugih nezakonitih pojava. Spomenuti problemi predstavljaju neposrednu kočnicu gospodarskom rastu i društvenom napretku. Zbog toga je nužno pojačati izgradnju institucija i njihovo djelovanje, poput učinkovite i jeftine porezne uprave. Povod za konferenciju bio je projekt Razvoj porezne uprave u Republici Hrvatskoj koji je Institut za javne financije izradio za potrebe hrvatske Porezne uprave. U projektu je zaključeno da suvremena porezna uprava treba zadovoljiti javne interese, pri čemu mora biti učinkovita, demokratična, pravedna i uljudna, a porezni sustav bi trebao imati što manje izuzeća, odbitaka i povlastica.

Konferencija je bila posvećena utaji poreza, troškovima ispunjavanja porezne obveze i pravima poreznih obveznika. Željelo se proširiti znanja o tim problemima u zemljama u tranziciji, predložiti moguća poboljšanja, utvrditi listu budućih istraživanja i ostvariti bolju suradnju među znanstvenicima koji se bave tom istraživačkom disciplinom. Konferencija je bila podijeljena na četiri tematske cjeline. U prvoj, posvećenoj općim pitanjima, u uvodnom izlaganju Katarina Ott iz Instituta za javne financije iz Zagreba razmotrila je općenita temeljna pitanja suvremene javne uprave s posebnim naglaskom na poreznu administraciju, trendove u njihovu razvoju i reforme porezne uprave. Izložila je rezul-

tate projekta o poreznoj upravi u Hrvatskoj, istaknuvši da porezna uprava treba pružati usluge i državi i poreznim obveznicima na što bolji i učinkovitiji način. To se može ostvariti jačom usmjerenosti prema poreznim obveznicima, specijalizacijom službenika, funkcionalnom organizacijom službe, osnivanjem posebnih službi za odnose s poreznim obveznicima i za velike porezne obveznike, snižavanje troškova prikupljanja poreznih prihoda i sprečavanje porezne evazije. Edgar Feige s Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Madisonu iz Wisconsin, SAD, predložio je novi pristup sveukupnog oporezivanja za XXI. stoljeće: automatski porez na transakcije plaćanja ili *apt tax*. Taj sustav ima različita obilježja koja su posebno zanimljiva s administrativnog stajališta: jednostavna porezna osnovica, jedna porezna stopa, automatski razrez vezan uz svako plaćanje, ukidanje poreznih prijava, ugrađene mjere protiv utaje poreza i drugo. Charles Vehorn iz Međunarodnog monetarnog fonda iz Washingtona predstavio je rad koji je napravio zajedno s Johnom Brondolom, posvećen organizacijskim pitanjima porezne uprave. Razmotrili su položaj porezne uprave unutar cjelokupne strukture državne uprave (obujam nadležnosti u prikupljanju poreznih prihoda, mogućnost neovisnosti o ministarstvu financija ili čak osnivanja izdvojene porezne uprave), vrstu organizacijskih struktura (po tipu poreza, po funkcijama, po tipu poreznih obveznika i/ili okomitoj hijerarhiji) te izložili nedavna reorganizacijska poboljšanja porezne uprave u odabranim zemljama (Novi Zeland, Kanada, SAD i zemlje u tranziciji). Anna Zolotareva iz Instituta za gospodarstva u tranziciji iz Moskve svoj je rad posvetila problemima zakonodavstva

o poreznoj upravi u zemljama u tranziciji. Posebnu je pozornost posvetila prednostima i nedostacima posrednih postupaka određivanja iznosa porezne obveze (vrsti i obilježju poslovne djelatnosti poreznog obveznika, novčanim tokovima uz pomoć bankovnih računa, rashodima koje ostvaruje porezni obveznik s obzirom na dohodak, vrijednosti imovine poreznog obveznika, dobiti drugih osoba koje se u istim uvjetima bave jednakom vrstom poslovne djelatnosti i slično). Naglasila je da je upotreba posrednih postupaka opravdana u slučajevima kad je to jedini način za obračun porezne obveze. Ipak, u zemljama u tranziciji preširoko i nejasno davanje prava poreznoj upravi da ispravlja iznos porezne obveze u slučaju kad je porezni obveznik dostavio ispravno popunjenu dokumentaciju može imati za posljedicu zlouporabu. Josip Kregar s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu svoj je rad posvetio problemima i razvoju sudstva u Hrvatskoj i drugim bivšim socijalističkim zemljama. Iako su ustavi i zakoni zemalja u tranziciji vrlo slični, ili čak i jednaki onima u razvijenim demokratskim društvima, u pravnom sustavu i praksi postoje velike razlike. U zemljama u tranziciji ciljevi i zadaci pojedinih ustanova nisu jasno određeni, zakoni su podložni čestim dopunama i promjenama, što sve zbunjuje javnost i nadležna tijela. Često se događa da nije jasno što su službene odluke, a što diskrecijske ili samovoljne odluke nadležnih osoba. Stoga u poboljšanju pravnog sustava autor ističe potrebu veće samostalnosti i autonomnosti sudstva, ostvarivanje zakonske sigurnosti i predvidivosti, nepristran i neovisan rad sudaca te pozitivnu profesionalnu selekciju zaposlenih.

Drugu tematsku cjelinu činili su radovi posvećeni problemima troškova ispunjavanja porezne obveze (*compliance costs*) koji ne obuhvaćaju iznos plaćenog poreza niti troškove izazvane poremećajima sadržanima u prirodi poreza. Troškovi ispunjavanja porezne obveze zajedno s administrativnim troškovima nadležne porezne službe čine ukupne troškove prikup-

ljanja poreza. Raspravu je otvorio John Hasseldine iz Poslovne škole Sveučilišta u Nottinghamu u Velikoj Britaniji, objašnjavajući povezanost utaje poreza i istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze. Izložio je opća obilježja istraživanja porezne utaje (model ekonomske prijetnje, fiskalno-psihološki model i model razlikovanja), opća obilježja istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze te pokušao eksperimentalnom metodom naći moguću vezu porezne evazije i troškova ubiranja poreza. Hasseldineov prilog završava isticanjem potrebe zajedničkog djelovanja znanstvenika i poreznih praktičara u pronalaženju ravnoteže koja može postojati u radu porezne uprave i troškova ispunjavanja poreznih obveza, kako bi porezni obveznici snosili što manji teret, a da bi se istodobno ostvarilo što više poreznih prihoda. Latchezar Bogdanov iz Sofijskog Instituta za tržišnu ekonomiju razmotrio je transparentnost poreznog zakonodavstva i troškova ispunjavanja porezne obveze na slučaju Bugarske. Posebice zainteresiran za utjecaj poreznog zakonodavstva na ekonomsko ponašanje i korupciju, autor ističe potrebu i važnost stabilnosti i predvidivosti poreznog sustava (porezni su se zakoni u razdoblju od 1991. do 1998. u Bugarskoj odredbama i mišljenjima Ministarstva financija mijenjali u prosjeku 14 puta godišnje). U drugom dijelu rada Bogdanov istražuje razloge sudjelovanja u neslužbenom gospodarstvu, troškove poštivanja i nepoštivanja poreznih zakona te zaključuje da je u Bugarskoj zbog velikih poreza, obilnog administriranja, složenog i nepredvidivog poreznog sustava i relativno niskih kazni jeftinije ne poštivati porezne zakone. Maria Vegheli iz Međunarodnog ureda za fiskalnu dokumentaciju iz Amsterdama predstavila je zajednički rad napravljen s Gabriellom Erdoes o

posebnom odjelu za porezni nadzor u mađarskoj poreznoj upravi. Objasnila je zadatke i nadležnost službe za prekršajni postupak, načela i jamstva poreznog nadzora, podatke koje prikuplja i obrađuje porezna uprava, sve s ciljem sprječavanja poreznih prijevара. Iako je utvrđen relativno mali iznos utajenog poreza za uključivanje odjela, težište toga rada je borba protiv velikih poreznih utaja i prijevара. Evan Kraft iz Hrvatske narodne banke izložio je troškove ispunjavanja porezne obveze u Hrvatskoj te naveo da su troškovi ispunjavanja porezne obveze vrlo veliki, obično nekoliko puta veći nego administrativni troškovi oporezivanja. Troškovi ispunjavanja porezne obveze neravnomjerno su raspoređeni te često više opterećuju pojedine kategorije stanovništva, poput samozaposlenih osoba ili malih tvrtki. U Hrvatskoj se pitanje troškova ispunjavanja porezne obveze može povezati s problemom povećane porezne evazije, a naponi u smanjivanju troškova ispunjavanja porezne obveze mogu imati utjecaj na poreznu evaziju. Zbog tih razloga u Hrvatskoj mogu biti posebno važna istraživanja pitanja vezanih uz troškove ispunjavanja porezne obveze i pokušaji ustanovljavanja međusobnog dvosmjernog dijaloga između poreznih vlasti i poreznih obveznika, čime bi se moglo pridonijeti izgradnji kulture poštivanja poreznih zakona. Hrvoje Kačer s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, protumačio je opasnost za proračun države zbog neplaćanja sudskih pristojbi. Izložio je dva potpuno različita primjera neplaćanja sudskih pristojbi te naglasio da se u oba slučaja teškoće mogu lako riješiti bez dodatnih troškova. Nepovoljno je što dosad nisu sustavno istraživani spomenuti problemi, pa nije niti bilo odgovarajućeg djelovanja nadležnih tijela, a autor se nada da će njegov rad potaknuti nadležne za poduzimanje potrebnih mjera.

Tematska cjelina posvećena utaji poreza započela je izlaganjem Vedrana Šošića i Michaela Faulenda iz Hrvatske narodne banke koji su razmotrili vezu između neslužbenog gospodarstva i cjelokupne gospodarske učinkovitosti te istaknuli zna-

čenje utaje poreza i korupcije za neslužbeno gospodarstvo. Autori drže da su neslužbeno gospodarstvo i nezakonite djelatnosti u velikoj mjeri uzrokovane visokom politizacijom gospodarskog i društvenog života, čije bi moguće smanjivanje sigurno imalo pozitivne učinke. Naveli su i prijedloge vezane uz deregulaciju, liberalizaciju i privatizaciju gospodarstva koje bi mogle pomoći u sprječavanju i smanjivanju nezakonitih i neslužbenih djelatnosti. Osvaldo Schenone sa Sveučilišta de San Andrés iz Buenos Airesa u Argentini razmotrio je utaju poreza i podmićivanje kao pokušaj monopolista u smanjivanju troškova. Pokazao je da mnoga sredstva koja su na raspolaganju poreznoj upravi postaju beskorisna kada je vjerojatnost utvrđivanja utaje poreza mala, a korupcija široko rasprostranjena među nadležnim službenicima. Potkupljivi porezni službenici nude svoje usluge monopolistu uz nulte granične troškove, pa naporu u otkrivanju utaje poreza postaju samo instrument povećanja potražnje njihovih usluga. Stoga borba protiv utaje poreza i podmićivanja treba biti usmjerena ne toliko na povećanje vjerojatnosti hvatanja u utaji poreza i povećanje kazne utajivaču, već na povećanje graničnih troškova potkupljivih nadležnih službenika u pružanju njihovih usluga. Martyn Bridges iz *Informal Economy Research Centre Deloitte & Touche* sa sjedištem u Londonu opisao je poznatu aferu Allcock, jedan od rijetkih slučajeva kad je za korupciju optužen viši službenik britanske porezne uprave (*British Inland Revenue*) te posljedice koje je taj slučaj imao na rad drugih poreznih službenika. Iako je počinitelj krivično gonjen i strogo kažnjen, ta je afera poreznoj upravi uzrokovala velike probleme i prvi put u britanskoj povijesti izazvala nepovjerenje javnosti u integritet te službe. Daniel Deak s

Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Budimpešti protumačio je ozbiljne napore koji se poduzimaju u Mađarskoj kako bi se spriječilo neplaćanje, utaja i izbjegavanje poreza. Objasnio je kako su mađarski zakoni nedavno proširili opunomoćenost porezne uprave i na krivične slučajeve, tako da ona sada može provoditi nadzor i na nefiskalnim krivičnim djelima koja su vezana uz fiskalnu problematiku. Daljnje jačanje i djelovanje posebne službe za nadzor sigurno će u velikoj mjeri, po mišljenju autora, pomoći u sprječavanju nezakonitog ponašanja poreznih obveznika u Mađarskoj. Branimir Marković s Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Osijeku razmatrajući hrvatski porezni sustav, svoj je rad posvetio mogućnostima utaje poreza. Autor drži da je mogućnost utaje poreza u Hrvatskoj vrlo velika, ponajviše zbog nedostatnog poznavanja poreznog zakonodavstva, čestih promjena postojećih i uvođenja novih poreza, nedovoljne stručnosti i objektivnosti službenika porezne uprave te niskog poreznog morala građana. Osim smanjivanja poreznog tereta i njegove pravedne raspodjele, napore treba usmjeriti na stalnu izobrazbu i informiranje poreznih obveznika te stručno usavršavanje i osposobljavanje porezne uprave.

Posljednja, četvrta tematska cjelina konferencije započela je nastavkom rasprave o utaji poreza. Sanja Madžarević-Šujster iz Ureda Svjetske banke u Hrvatskoj, analizirajući poreznu evaziju u Hrvatskoj dala je njezinu definiciju, mjere, pojavne oblike i procjenu s obzirom na porezne prihode, trošarine, carine i carinske pristojbe. Objasnila je da je mjerenje porezne evazije kao jednog od pojavnih oblika neslužbenog gospodarstva moguće provesti na više načina koji se uvjetno mogu podijeliti na izravne i neizravne metode. Neki od primjera izravnih metoda jesu podrobna kontrola poreznih obveznika i poreznih prijava te metoda uzorka ili anketiranja, a neizravnim se metodama smatraju metode uzroka te procjene porezne evazije uz pomoć njezinih makroekonomskih agregata, poreznih osnovica. Porezna evazija u RH, kao i u mnogim drugim zemlja-

ma, javlja se u različitim oblicima: kod poreza na dohodak posljedica je rada "na crno" te neplaćanja poreza i doprinosa; prijavljivanje minimalne plaće, a ostali je dio dohotka isplaćen u gotovini; isplaćivanje plaća preko studentskog servisa zbog nižih stopa doprinosa i slično. Autorica je naglasila važnost mjerenja porezne evazije za donošenja odgovarajućih političkih mjera. Lyubov Ledomska i Alexander Naumenko predstavili su rad posvećen aktualnom stanju bankarskog sustava i oporezivanja u Ukrajini. Usprkos vrlo visokim poreznim prihodima države što je ponajviše uzrokovano raširenom utajom poreza. Sve to prisiljava državu na stalnu promjenu poreznog zakonodavstva, povećanje poreznog tereta – što dalje potiče evaziju. Ukrajinski porezni sustav je složen, porezni su propisi nestalni i nedorečeni, drukčije se oporezuju domaći i strani ulagači, postoje mnoga izuzeća i porezne olakšice, rašireno je diskrecijsko pravo poreznih službenika u poreznoj upravi što sve jako otežava rad domaćih i pogotovo stranih poduzetnika. Stoga autori predlažu uvođenje poreza samo na zemlju, odnosno određen porezni monizam koji pomalo slični viđenju Henryja Georga, američkog ekonomista iz prošlog stoljeća i zastupnika agrarnih socijalista koji se isto zalagao za porez na zemlju kao način odzimanja nepravedno stečene rente. To je možda idealističan, ali u svakom slučaju zanimljiv prijedlog porezne reforme.

Za sam kraj konferencije ostavljena su tri rada posvećena pravima poreznih obveznika. Fiskalna i pravna znanost sve više ističu da će porezni obveznici voljnije i lakše ispunjavati svoju poreznu obvezu ako su njihova prava jasno utvrđena i ako

ih se poštuje. Dosljedno poštivanje prava poreznih obveznika znači i ostvarivanje sveukupnog poštivanja ljudskih prava u društvu. Opći uvod o tom pitanju izložio je Duncan Bentley s Pravnog fakulteta Sveučilišta Bond u Gold Coastu u Australiji koji je dao definiciju i klasifikaciju prava poreznih obveznika, model prava uključujući primarna zakonska prava, sekundarna zakonska – primarna upravna prava, opću upravnu opunomoćenost u razrezu, nadzoru, prisili i žalbi te sekundarna upravna prava (ponajviše o javnosti rada porezne uprave te jasnoći i jednostavnosti poreznih zakona). Bentley zaključuje kako je teško izraditi sveobuhvatni model koji bi bio odgovarajući sudskim i zakonskim vlastima različitih razina razvijenosti zakonskog sustava, ali se nada da taj model može poslužiti kao putokaz raspravama koja prava treba ugraditi u pojedini porezni sustav. Claudia Daiber, odvjetnica iz Eberhardzella u Njemačkoj, razmatra prava poreznih obveznika u svojoj zemlji i daje prijedloge za poboljšanje stanja u Hrvatskoj. Tumačeći pojmove pravednosti i jednakosti, Daiber iznosi raspravu u Njemačkoj kako je pretjerano porezno opterećenje veće od 50 posto ukupnih prihoda (*revenue*) poreznog obveznika narušavanje ustavno utvrđenog jamstva na slobodno posjedovanje imovine. Stanje i razvoj prava poreznih obveznika u Hrvatskoj izložio je Hrvoje Arbutina sa zagrebačkog Pravnog fakulteta. Arbutina posebno razmatra probleme pravednosti i retroaktivnog učinka te mišljenja Ministarstva financija nastala zbog praktičnih pitanja koja su se javljala u vezi s konkretnim pojedinačnim slučajevima a na koja odgovore nije bilo moguće ili ih je tek djelomično bilo moguće pronaći u pozitivnim propisima. S vremenom je rastao broj tih akata i oni su se nametali u području oporezivanja kao svojevrsni izvor prava, a njihovo poznavanje postajalo je putokazom za djelovanje porezne uprave i poreznih obveznika. Autor pozornost posvećuje i zakonom utvrđenim pravima u postupku samorazreza, povratu poreza, priku-

pljanju podataka, nadzoru te drugim važnim pitanjima fiskalnog zakonodavstva.

Ocjena je sudionika međunarodne konferencije o poreznoj upravi da je ona vrlo uspješno ispunila cilj što boljeg spoznavanja problematike utaje poreza, troškova ispunjavanja porezne obveze i ostvarivanja prava poreznih obveznika, posebice u zemljama u tranziciji. Unapređenje rada i pospješivanje učinkovitosti porezne uprave sigurno nije jednostavan i relativno lako ostvariv zadatak. U radu porezne uprave odražava se cjelokupan niz socijalnih i ekonomskih uvjeta i čimbenika, poput naobrazbe i stručnosti zaposlenih, raspodjele dohotka, odnosa prema autoritetu vlade i slično, pa je stoga nerealno očekivati njezinu promjenu preko noći. Zanimljiva izlaganja, sadržajne rasprave i os-obno upoznavanje sudionika sigurno će pomoći stvaranju mreže ljudi u svijetu koji će još uspješnije moći razmatrati ta važna pitanja cjelokupnog gospodarskog i društvenog razvoja.

**Predrag Bejaković**

---

## **Okrugli stol FISKUS DANAS**

---

U organizaciji Instituta za javne financije, 21. travnja 1999. godine u Ministarstvu financija održan je "okrugli stol" pod nazivom *Fiskus danas*. Povod održavanju skupa bila je promidžba knjige *Kratka povijest fiskalne doktrine* Richarda A. Musgravea u izdanju Biblioteke Fiskus Instituta za javne financije. Sudionici su uglavnom bili mladi ekonomisti iz Hrvatske narodne banke,

Međunarodnoga monetarnog fonda (MMF), Zagrebačke banke, Ekonomskog instituta, Ekonomskog fakulteta u Rijeci, Pravnog fakulteta u Zagrebu te Instituta za javne financije. Uvodnu riječ održala je dr. Katarina Ott, ravnateljica Instituta za javne financije, koja je izrazila zadovoljstvo činjenicom što su autori izlaganja obuhvatili gotovo sve teme *Kratke povijesti fiskalne doktrine*.

Na početku je mr. Marina Kesner-Škreb iz Instituta za javne financije predstavila rad dr. Dubravka Mihaljeka iz MMF-a – *Redoslijed provođenja fiskalnih reformi u gospodarstvima u tranziciji* – u kojemu se razmatra redoslijed provođenja ukupnih reformi te izbor optimalnih poreznih instrumenata za zemlje u tranziciji. Autor obrađuje i strategiju tranzicije koja se sastoji od četiriju djelomično preklapajućih faza: pripremne ili faze "prekida", faze "otvaranja", faze "izgradnje" i dugoročne faze "konsolidacije". Dr. Mihaljek naglašava da se redoslijed provođenja fiskalnih reformi unutar ukupnih reformi tih zemalja treba odvijati u tri faze, s djelomičnim preklapanjem druge i treće faze. Prva se odnosi na ukidanje implicitnih poreza (neučinkovitih poreza socijalističkog tipa), restrukturiranje poreza na dobit te razvoj sustava socijalne pomoći. Druga faza zahtijeva pojednostavnjivanje postojećih poreza uvođenjem manje iskrivljavajućih poreza jednostavnijih za ubiranje te nužnost transparentnijeg proračuna. Provođenje fiskalnih reformi završava se uvođenjem učinkovitijih poreza.

Dr. Josip Kregar, profesor na Pravnome fakultetu u Zagrebu, govoreći o radu *Institucije i novac za njih: protuslovlja financija i institucija* drži kako ekonomska znanost pretpostavlja krivo i zanemaruje važno, ali da je unatoč tome zapanjujuće uspješna. Autor ističe važnost institucija, jer je očito da su fiskalne doktrine u bliskoj vezi s njima, pa ih stoga svaka analiza fiskalnih doktrina mora poštivati ili integritirati. Jedan od razloga važnosti institucija je i to što je djelotvornost institucija kritična i ograničavajuća varijabla koja se ne izražava samo kvantitativnim pokazateljima.

ma već uključuje i nemjerljive, ali stvarno djelujuće i postojeće, psihološke i socijalne čimbenike. Tako dr. Kregar vidi uzroke promjena ustroja i načela djelovanja države i njezinih institucija i u političkim interesima. Autor, na kraju, zaključuje kako bi promjene institucija moderne države te promjene u njezinoj okolini trebalo tumačiti kao komplementarne i usporedne, kao okvire i usmjerenja teorijskih objašnjenja koja ih prate.

Rad dr. Hrvoja Arbutine, profesora na Pravnome fakultetu u Zagrebu, *Neki aspekti reformâ (poreznih sustava u tranzicijskim državama srednje i istočne Europe)* predstavio je dr. Predrag Bejaković iz Instituta za javne financije. Autor prikazuje probleme s kojima su se suočile tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe u provedbi reformâ (poreznih sustava, u sklopu opće reforme društva. U osnovnim crtama, prikazan je opći okvir opsežnih društvenih promjena kroz koje su morale proći zemlje u tranziciji. Potom je detaljno analiziran pravni okvir provedbe poreznih reformâ, od osnovnih do općih pravnih načela. Kao osobit kriterij usporedbe poreznih sustava u promatranoj skupini država odabran je način izbjegavanja dvostrukog opterećenja raspodijeljenog dijela dobiti (dividende). Na posljetku, autor u raščlambi te skupine zemalja obrađuje i problematiku poreznih poticaja te načina privlačenja ulaganja kapitala.

Dr. Helena Blažić predstavila je vlastiti članak *Potrošnja kao mjera jednakosti: primjer Hrvatske*. Napomenula je kako je članak potaknut tematskom cjelinom iz knjige *Kratka povijest fiskalne doktrine – jednakost u oporezivanju*. Naglasak je na razvoju doktrine potrošnje kao porezne sposobnosti. Dr. Blažić na primjeru hrvatskoga poreznog sustava razmatra prednosti i ne-

dostatke ovog, prvog slučaja stvarne primjene integralnog "alternativnog" oblika potrošnog koncepta. Najvažnija je razlika između aktualnog hrvatskog oblika i "standardnog" oblika potrošnog koncepta u neporezivanju dohodaka od kapitala (kamati). Prednosti su "alternativnog" modela u njegovoj jednostavnosti i prihvaćanju *ex ante* koncepta vodoravne pravednosti, što se samo djelomično ublažuje oporezivanjem prinosa iznad "normalnih" na razini poduzeća. Ali, propuštanje uključivanja nasljedstva i darova u poreznu osnovicu, zatim nerješavanje problema tranzicije za ovaj porezni oblik (npr. jednokratnim porezom na imovinu) te nepostojanje odgovarajućeg poreza na imovinu dovodi u pitanje u *ex ante* jednakost poreznih obveznika.

Anto Bajo iz Instituta za javne financije govorio je o temi *Funkcija raspodjele: Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica?* Temeljna je odrednica sustava financiranja lokalnih jedinica u dobrom i uređenom sustavu fiskalnih odnosa sa središnjom državom, pa se nameće pitanje najbolje dodjele i raspodjele sredstava nižim razinama vlasti. Zbog toga je potrebno pravilno definirati kriterije za dodjelu dotacija, a Bajo se između poreznog napora, poreznog tereta i fiskalnog kapaciteta odlučio za ovaj posljednji. Fiskalni kapacitet čini sposobnost lokalnih jedinica u prikupljanju prihoda i financiranju javnih izdataka kako bi lokalne jedinice pokrile potrebe stanovništva za javnim uslugama. Pri izračunavanju fiskalnog kapaciteta mora se uzeti u obzir pojedine poreze lokalnih jedinica, a njihovom usporedbom po svakom poreznom obliku u odnosu na prosjek na nacionalnoj razini dobivamo pokazatelj relativnoga fiskalnog kapaciteta. Na temelju proučena stanja donosi se za tim odluka o dodjeli dotacija. Autor, na kraju, naglašava važnost povremenog mjerenja izdataka lokalnih jedinica, kako bi dodjela dotacija imala potpunog smisla.

Dr. Predrag Bejaković iz Instituta za javne financije u članku *Očuvanje dohotka i osiguranja protiv siromaštva* istaknuo je

povijesni razvoj i najvažnije suvremene oblike očuvanja dohotka i osiguranja protiv siromaštva, odnosno onoga što se naziva socijalnom zaštitom. Kako suprotnosti koje postoje u prirodi politike socijalne skrbi i njezinom utjecaju na društvo ne bi uzrokovale demotivaciju za zaposlenjem i samooslanjanjem socijalno ugroženih kategorija stanovništva, valja usavršiti strategiju provođenja i primjene pojedinih mjera, pospješiti i povećati pozitivne te ublažiti i objasniti negativne aspekte strategije. Dr. Bejaković u članku obrađuje i aktualnu temu reforme mirovinskog sustava u Hrvatskoj. Programi socijalne pomoći, uvedeni novim hrvatskim Zakonom o socijalnoj skrbi, teorijski imaju mnoga željena obilježja. Ali, kako bismo ustanovili koliko učinkovito programi stvarno djeluju, kako bismo dobili informacije nužne za planiranje i oblikovanje odgovarajuće politike i znanstvena razmatranja navedenog područja, nužno je poboljšati kakvoću, opseg i učestalost statistike koja prati sustav socijalne skrbi, zaključuje autor.

Michael Faulend i Vedran Šošić, ekonomisti HNB-a, iznijeli su za "okruglim stolom" svoj rad o temi: *Uravnoteženost proračuna, inflacija i ekonomski rast u tranzicijskim zemljama*. Na temelju empirijskih podataka MMF-a za tranzicijske zemlje u razdoblju od 1992. do 1997, provedena je analiza kretanja stopa inflacije i rasta BDP-a, te analiza prihoda i rashoda proračuna. Tranzicijske zemlje podijeljene su u dvije skupine A i B, pri čemu je Hrvatska u skupini A koju čini 12 zemalja (Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Slovenija...). Analizom kretanja proračunskog deficita i inflacije dokazano je da u svim tranzicijskim zemljama manji proračunski deficit omogućuje i nižu stopu inflacije i obratno. Au-

tori, dalje, upozoravaju kako je u tom razdoblju niža inflacija (makroekonomska stabilnost) pozitivno utjecala na ekonomski rast, čime je potvrđeno da je makroekonomska stabilnost nuždan, ali ne i dostatan uvjet za postizanje ekonomskog rasta. Faulend i Šošić su zaključili kako će, zbog velikih problema u bankovnim i mirovinskim sustavima u tim zemljama, održanje postignute makroekonomske stabilnosti biti vrlo važno za tranzicijske zemlje u nadolazećem razdoblju.

Ozren Božić, mladi ekonomist Zagrebačke banke d.d., predstavio je svoj rad *Hrvatsko tržište na prijelazu u 1999 – Investicijski i fiskalni aspekt*. Cilj mu je bio obraditi neke aspekte ulaganja u nekretnine u uvjetima hrvatske gospodarske svakodnevice, analizirajući mogućnost rješavanja stambenog pitanja, uz poticaj države, posredovanjem dugoročne stambene štednje. Autor je zaključio kako je taj lijep pokušaj rješenja stambenog pitanja uz pomoć države ograničen nepostojanjem valutne klauzule za štedne uloge. U radu je obrađen i dio poreznih aspekata gradnje, prometa i najma nekretnina primjenom najnovijih informacija i konkretnih primjera iz prakse. Božić je istaknuo kako je veliko ograničenje rješavanju sadašnje gotovo bezizlazne situacije hrvatskog tržišta nekretnina problem odgovarajućega definiranja brojnih segmenata pravnog sustava. Božić obrađuje i iskustva gospodarstava s razvijenim tržišnim mehanizmima i financijskom infrastrukturom.

Nakon svršetka svih izlaganja sudionici "okruglog stola" živo su raspravljali o temi fiskusa danas. Sudionike su osobito zanimala tema u vezi s institucijama. Stoga je ravnateljica Instituta za javne financije Katarina Ott obećala, za jesen, organiziranje novoga "okruglog stola" s tom temom. Oni koje detaljnije zanimaju radovi "okruglog stola" moći će ih pročitati u posebnom broju Financijske prakse, 3/99 ili na web-stranici Instituta za javne financije [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr).

**Mihaela Pitarević**