

Mr. sc. Sandra Krtalić, znanstveni novak

Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković", Pula

RESTRUKTURIRANJE HRVATSKOG GOSPODARSTVA I REFORMA FISKALNOG SUSTAVA

UDK/UDC 336(497.5)

Simpozijски referat

Primljeno/Received: 20. prosinca 1997.

Prihvaćeno za tisak/Accepted for publishing: 10. lipnja 1998.

Sažetak

Autorica analizira i prikazuje dostignutu razinu razvijenosti Republike Hrvatske iz čega proizlazi zaključak da se u Hrvatskoj može zamijetiti nepostojanje dugoročne strategije razvitka, te analizira ulogu provedene fiskalne reforme.

Autorica zaključuje da se provedena fiskalna reforma uklapa djelomično u teoretske i praktične trendove razvijenih zemalja, te ocjenjuje da se fiskalni, a nadasve porezni sustav, iako ima sličnosti, razlikuje od sustava oporezivanja ostalih tranzicijskih zemalja i zemalja Europske unije.

Ključne riječi: *restrukturiranje gospodarstva, fiskalni sustav.*

UVOD

Devedesete godine obilježene su nizom kvantitativnih i kvalitativnih promjena na europskom kontinentu. S jedne strane proširuje se Europska unija koja želi postati dominantna svjetska sila, a s druge strane dolazi do raspada bivših socijalističkih zemalja koje se nalaze u procesu tranzicije. Hrvatsko gospodarstvo, kao i gospodarstva ostalih tranzicijskih zemalja, suočeno je s neminovnim strukturnim promjenama kako bi se što cjelovitije integriralo u europsko i svjetsko gospodarstvo.

Na tom putu prelaska i prilagodbe tržišnom gospodarenju značajna pozornost usmjerena je i na reformu fiskalnog sustava. Hrvatska je provela cjelovitu fiskalnu reformu. Pri izgradnji poreznog sustava i izbora mjera fiskalne politike imalo se na umu da porezni sustav Hrvatske treba približiti poreznim sustavima razvijenih zemalja, ali da naš sustav oporezivanja nipošto ne smije biti kopija oporezivanja neke druge zemlje. Reforma koja je započela 1992. godine gotovo je završila uvođenjem poreza na dodanu vrijednost, koji je naš sustav oporezivanja potrošnje trebao približiti sustavu oporezivanja razvijenih zemalja i zemalja Europske unije.

Kao cilj ovoga rada postavlja se spoznaja o promjenama i potrebi restrukturiranja hrvatskog gospodarstva na temelju analize reformi koje su u tijeku, posebno reforme fiskalnog sustava. Važno je analizirati i prikazati dosegnutu razinu gospodarske razvijenosti Republike Hrvatske u njezinom okružju, te prikazati i ocijeniti provedenu fiskalnu reformu i nastale promjene u poreznom sustavu Republike Hrvatske.

1. STUPANJ GOSPODARSKE RAZVIJENOSTI REPUBLIKE HRVATSKE

Slom i propast socijalizma, te prelazak na tržišno gospodarstvo uvjetovali su stvaranje novih zemalja. Onih tranzicijskih. Neuspjeh gospodarske reforme iz 1989. godine doveo je do raspada Jugoslavije i tim putem Hrvatska je došla u poziciju stvaranja nove države i vlastitog uređenja njezine unutarnje strukture.

Gospodarski razvitak Hrvatske nije se temeljio, a nažalost ni danas se ne temelji na dugoročnoj koncepciji, odnosno strategiji razvitka. Nepovoljna gospodarska kretanja ogledala su se u padu BDP-a, padu stope rasta BDP-a, u vrlo visokoj stopi inflacije i visokoj nezaposlenosti. Kako bi oživjela gospodarsku situaciju u 1992. i 1993. godini Vlada je donijela dokument "Provedba stabilizacijskog programa"¹ čiji su ciljevi bili usmjereni na stabiliziranje i jačanje hrvatskog gospodarstva, smanjenje inflacije, stvaranje tržišne klime, te smanjenje uloge države u gospodarstvu.

Prema podacima u tablici 1. možemo uočiti da se BDP prema stalnim cijenama u promatranom razdoblju od 1990.-1995. godine kontinuirano znatno smanjivao sa 24,4 milijarde USD na 16,7 milijarde USD. Isto tako pada BDP-a per capita. Prema slici 1 vidljiv je i trend opadanja stope rasta BDP-a, da bi u 1994. i 1995. godini ipak zabilježena stopa rasta od 0,6% odnosno 1,7%.

1 Više o tome vidjeti u dokumentima Vlade: A Road to low Inflation, Croatia 1993./94., The Government of the Republic of Croatia, 1995., Zagreb

Tablica 1.

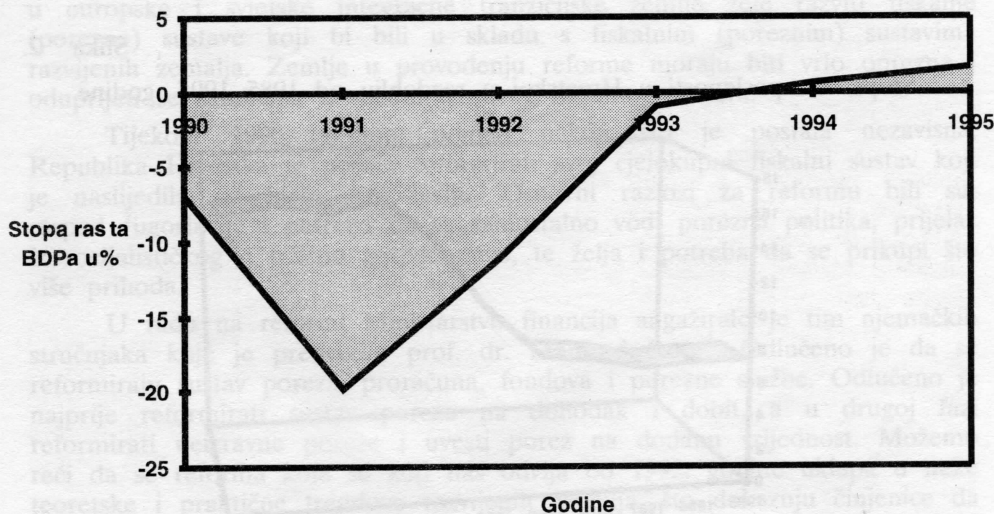
Kretanje BDP-a, BDP-a per capita i stope rasta BDP-a od 1990. -1995.

Godina	BDP po tekućem tečaju u mil. USD	BDP u cijenama 1990. u mil USD	BDP per capita USD	Stopa rasta BDP-a u %
1990.	24.398	24.395	5.106	-6,9
1991.	16.800	19.239	3.510	-19,8
1992.	9.942	17.422	2.079	-11,1
1993.	11.660	16.776	2.440	-0,9
1994.	14.234	16.915	2.980	0,6
1995.	18.081	16.668	3.786	1,7

Izvor: SLJH 1996. Državni zavod za statistiku, Zagreb

Slika 1.

Stope rasta BDP-a u razdoblju od 1990.-1995. godine



Izvor: Tablica 1.

U narednoj tablici prikazani su podaci o ostalim pokazateljima razvijenosti.

Tablica 2.

Osnovni pokazatelji razvijenosti RH u razdoblju od 1990.-1995. godine

Pokazatelj razvijenosti	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Inflacija %	-	122,4	663,6	1.149,3	-3,0	3,7
Nezaposlenost %	10,6	14,8	17,3	16,8	17,3	16,9
Inozemni dug - %BNP	-	-	-	21	20	18,5
Trgovinska bilanca mrd USD	-1,1	-0,6	-0,2	-0,5	-0,9	-2,7

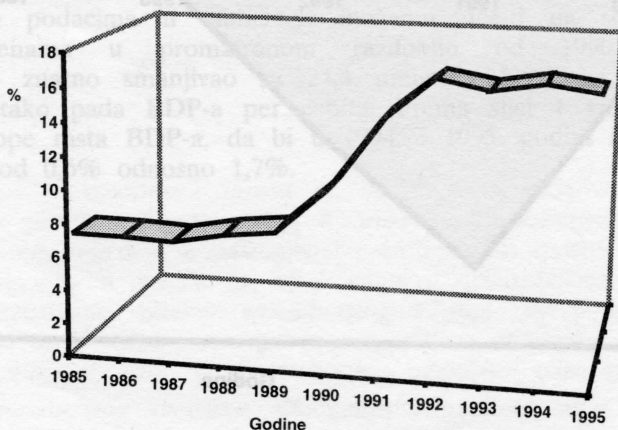
Izvor: Main statistical Indicators 1/97. NBC; Godišnjak Zavoda za zapošljavanje za godine 1990.-1995., Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Zavod za zapošljavanje, Zagreb

Inflacija, točnije rečeno hiperinflacija imala je zamah u 1993. godini, kada je iznosila 1149,3%, da bi provedbom Stabilizacijskog programa² do 1995. godine bila svedena na razinu od svega 3,7%.

Pogledamo li sliku 2 možemo vidjeti da je nezaposlenost u kontinuiranom rastu od 10,6% u 1990. godini do 16,9% u 1995. godini. Vidljivo je da ovakav trend vuče "korijene" još iz osamdesetih kada dolazi do znatnog porasta nezaposlenosti.

Slika 2.

Stope nezaposlenosti u Hrvatskoj u razdoblju od 1985.-1995. godine



Izvor: Tablica 2.; SGJ 1991, str. 417,419.

² The Government of the Republic of Croatia (1995): A Road to low Inflation, Croatia 93/94., Zagreb

Kako javni dug Hrvatske nije preciziran, nema dovoljno pokazatelja na osnovi kojih bismo mogli utvrditi njegov točan iznos. U tablici je naveden podatak o inozemnom dugu. No, prema podacima Narodne banke Hrvatske stoji podatak da je unutrašnji javni dug (2,8 milijardi USD) na razini od oko 15% procijenjenog BDP-a, tako da zajedno s vanjskim dugom čini oko 40% BDP-a.³

Hrvatska u promatranom razdoblju ima i negativan saldo trgovinske bilance, što znači da je veličina uvoza znatno veća od veličine izvoza. To narušava ravnotežu trgovinske bilance i negativno utječe na gospodarstvo. Iz podataka je vidljivo da je u 1995. godini deficit iznosio čak -2,7 milijardi dolara.

2. FISKALNA REFORMA

Svaka zemlja koja provodi fiskalnu reformu mora biti svjesna činjenice da se upušta u veoma skup i rizičan pothvat koji treba pažljivo isplanirati. Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina u tranzicijskim zemljama odvijaju se fiskalne reforme kao posljedica promjene ukupnog pravnog, političkog i gospodarskog okružja. U želji da se uključe u europske i svjetske integracije tranzicijske zemlje žele razviti fiskalne (porezne) sustave koji bi bili u skladu s fiskalnim (poreznim) sustavima razvijenih zemalja. Zemlje u provođenju reforme moraju biti vrlo oprezne i oduprijeti se zamkama u stvaranju novog fiskalnog sustava.

Tijekom 1990. godine, odmah nakon što je postala nezavisna, Republika Hrvatska je počela reformirati svoj cjelokupni fiskalni sustav koji je naslijedila od bivše Jugoslavije. Osnovni razlozi za reformu bili su: raspad Jugoslavije i potreba da se samostalno vodi porezna politika, prijelaz iz socijalističkog u tržišno gospodarstvo, te želja i potreba da se prikupi što više prihoda.

U radu na reformi Ministarstvo financija angažiralo je tim njemačkih stručnjaka koje je predvodio prof. dr. Manfred Rose⁴. Odlučeno je da se reformiraju sustav poreza, proračuna, fondova i porezne službe. Odlučeno je najprije reformirati sustav poreza na dohodak i dobit, a u drugoj fazi reformirati neizravne poreze i uvesti porez na dodanu vrijednost. Možemo reći da se reforma koja se kod nas odvija od 1992. godine uklapa u neke teoretske i praktične trendove razvijenih zemalja, što dokazuju činjenice da se u Hrvatskoj provodi cjelokupna reforma, oporezivanje se prilagođuje

3 Narodna banka Hrvatske (1996): Godišnje izvješće za 1996.

4 Radi se o reformskoj skupini koju ine prof. dr. Manfred Rose, prof. dr. Franz Wagner, prof. dr. Ekkhard Wenger, te znanstveni suradnici Dirk Kiesewetter, Petra Schimmele, dr. Holger Richer, Manfred Stockler, Peter Schmidt, Herald Wissel i Kolt Wiswesser.

inflaciji, snizuju se carine, šire se osnovice za oporezivanje dohotka i dobiti, snizuju se stope poreza na dohodak i dobit, uvode se trošarine i porez na dodanu vrijednost, te se uvode promjene u poreznoj administraciji.

No uza sve pozitivne odlike ističu se sljedeće činjenice koje nisu u skladu s preporukama i stavovima:

- novi porezni sustav znatno je složeniji od bivšeg sustava, tako da je teško reći radi li se o poboljšanju ili pogoršanju administrativnih mogućnosti;
- umjesto da se smanje sve više se vode rasprave o izbjegavanju plaćanja poreza i o porastu nejednakosti u dohotku i imovini;
- odabrana je postupna umjesto reforme u paketu;
- stopa poreza na dohodak nije bitno niža nego u razvijenim zemljama;
- javnost je nedovoljno uključena u rasprave o poreznom sustavu;
- idejni kreatori reforme su stranci koji ne mogu u potpunosti sagledati sve aspekte, niti kontrolirati provedbu svojih prijedloga,
- reformi nisu prethodile analize poreznog opterećenja postojećih poreznih obveznika, kao ni analize utjecaja reforme na buduću raspodjelu poreznog tereta.⁵

3. POREZNI SUSTAV HRVATSKE

Fiskalni sustav obuhvaća porezni sustav, carinski sustav, sustav pristojbi, doprinosa i ostalih javnih prihoda. U fiskalnom sustavu Republike Hrvatske u zadnjih šest godina učinjeno je niz promjena, a njih najviše učinjeno je unutar poreznog sustava. Porezni sustav samo je dio šireg fiskalnog sustava ili sustava javnih financija i predstavlja ukupnost poreznih oblika zemlje.

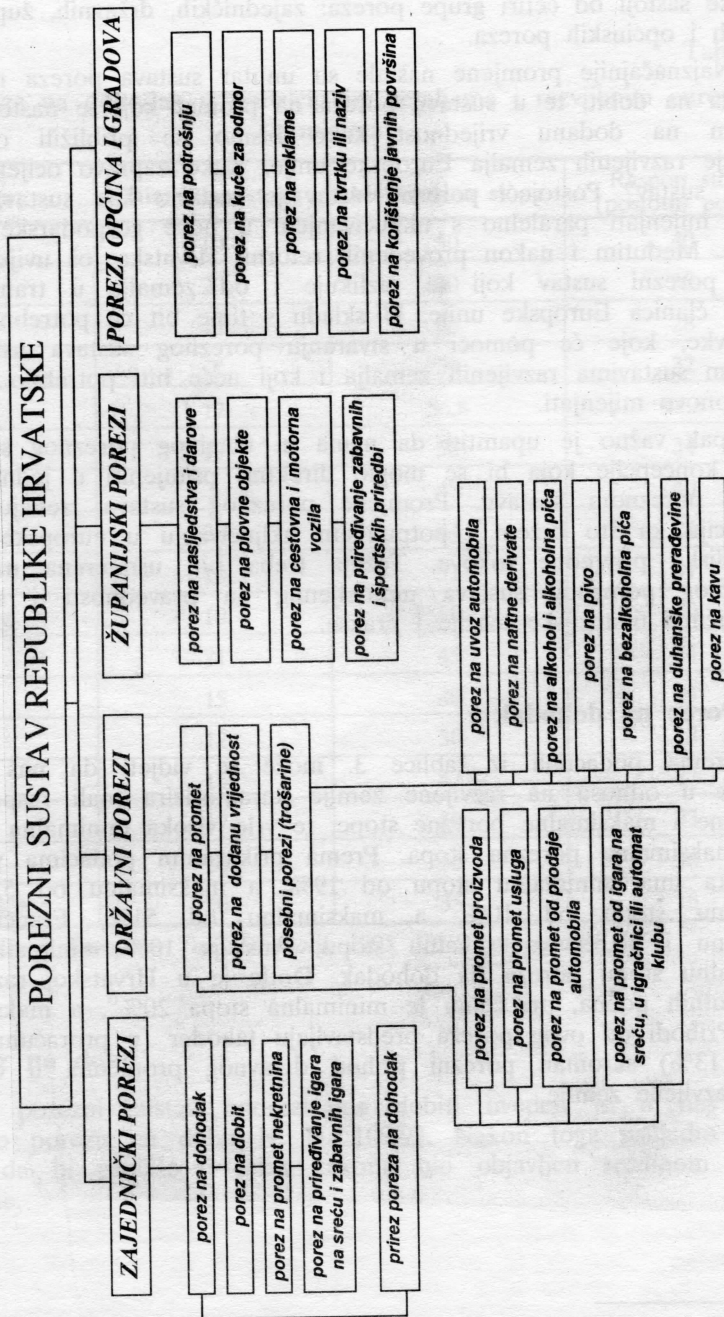
Svaki od poreznih oblika ima svoje karakteristike, svoje prednosti i nedostatke. Država odlučuje o broju poreznih oblika, ovisno o tome koji se ciljevi porezne politike žele ostvariti. Da li će porezni sustav biti dobar ili loš ovisi o zadacima koji su postavljeni pred njega u okviru postojećeg gospodarstva i društva. Bilo bi poželjno odabrati kombinaciju onih poreza kojima će se najsigurnije ostvariti ciljevi porezne politike.

Danas se porezni sustav Hrvatske izjednačava sa poreznim sustavima zemalja razvijenog slobodnog tržišta. Porezni sustav Republike Hrvatske prikazan je na slici 3. iz koje je vidljivo da se porezni sustav Republike

5 K. Ott (1996): Hrvatska porezna reforma u kontekstu svjetskih poreznih reformi, Financijska praksa, Zagreb, br. 2, str. 113-138.

Slika 3.

Porezni sustav Republike Hrvatske



Izvor: Sliku izradio autor

Hrvatske sastoji od četiri grupe poreza: zajedničkih, državnih, županijskih, te gradskih i općinskih poreza.

Najznačajnije promjene nastale su unutar sustava poreza na dohodak i poreza na dobit, te u sustavu poreza na promet koji se nastoji zamjeniti porezom na dodanu vrijednost kako bismo se približili oporezivanju potrošnje razvijenih zemalja Europske unije. Kako zapravo ocijeniti hrvatski porezni sustav? Postojeći porezni sustav je zastario kao sustav, pa ga je trebalo mijenjati paralelno s uključivanjem u nove gospodarske tijekove i procese. Međutim i nakon provedenih reformi Hrvatska još uvijek ima vrlo složen porezni sustav koji se razlikuje i od zemalja u tranziciji i od zemalja članica Europske unije. U skladu s time bit će potrebne korekcije i ispravke, koje će pomoći u stvaranju poreznog sustava usklađenog s poreznim sustavima razvijenih zemalja i koji neće biti potrebno u kratkom roku ponovo mijenjati.

Ipak važno je upamtiti da nema ni idealnog poreznog sustava, niti gotove koncepcije koja bi se moglo direktno primjeniti u jednoj zemlji i njenom poreznom sustavu. Promjene poreznog sustava trebaju izražavati orijentaciju ka što bržem i potpunijem uključivanju u europske i svjetske integracijske privredne tokove. Težnja treba biti usmjerena na stvaranje racionalnog poreznog sustava utemeljenog na pravednosti i suvremenim dostignućima financijske teorije i prakse.

3.1. Porez na dohodak

Prema podacima iz tablice 3. može se vidjeti da naš porez na dohodak u odnosu na razvijene zemlje karakterizira mali raspon između minimalne i maksimalne porezne stope, te vrlo visoka minimalna i relativno niska maksimalna porezna stopa. Prema prikazanim podacima vidi se da Njemačka ima minimalnu stopu od 19%, a maksimalnu od 53%, Italija minimalnu stopu od 10%, a maksimalnu od 51%, Francuska 12% minimalnu i 56,8% maksimalnu stopu, Austrija 10% minimalnu i 50% maksimalnu stopu poreza na dohodak. Dotle je u Hrvatskoj razlika svega 15 postotnih poena, pri čemu je minimalna stopa 20%⁶, a maksimalna 35 posto. Prihodi od ovog poreza predstavljaju također (u proračunu sudjeluje s oko 13%) skroman porezni prihod državnog proračuna u odnosu na ostale razvijene zemlje.

6 Zaključno s 1996. godinom minimalna stopa poreza na dohodak iznosila je 25%, pri čemu je razlika bila još manja, svega 10 postotnih poena.

Tablica 3.

Stope poreza na dohodak u tranzicijskim zemljama i razvijenim europskim zemljama

Država	Minimalna stopa	Maksimalna stopa	Raspon stopa (postotni poeni)
Austrija	10	50	40
Bugarska	20	50	30
Češka	15	43	28
Finska	7	39	32
Francuska	12	56,8	44,8
Njemačka	19	53	34
Grčka	5	45	40
Mađarska	20	44	24
Italija	10	51	41
Liksemburg	10	50	40
Poljska	21	45	24
Portugal	15	40	25
Rusija	12	30	18
Slovačka	15	42	27
Slovenija	17	50	33
Španjolska	20	56	36
HRVATSKA	20	35	15

Izvor: *European Tax Handbook 1995, IBFD, Amsterdam 1995.*

3.2. Porez na dobit

Novi porezni sustav oporezivanja dobiti uveden je u naš sustav Zakonom o porezu na dobit N. N. 109/93. Nakon toga uslijedio je niz promjena, da bi pročišćeni tekst zakona bio objavljen sredinom svibnja 1995. godine.

Tablica 4.

Stope poreza na dobit u razvijenim zemljama i tranzicijskim zemljama

Država	Stopa poreza (%)
Austrija	34%
Belgija	
- na prvih 1 mil. BFr	28%
- na iznos od 2,6 mil. BFr	36%
- na iznos od 9,6 mil. BFr	41%
- na iznos iznad 13 mil. BFr	39%
- strane kompanije	43%
Danska	34%
Finska	25%
Francuska	33,33%
Izrael	37%
Grčka	35%
-strane kompanije	40%
Irska	40%
Italija	36%
Luksemburg	34,32%
Nizozemska	
- na prvih 100.000 DFI	40%
- iznad tog iznosa	35%
Norveška	28%
Njemačka	
- neraspoređena dobit	45%
- raspoređena dobit	30%
- strane kompanije	42%
Portugal	36%
Švedska	28%
Švicarska	od 3,63% do 9,8%
Albanija	30%
Bugarska	30%, 40%, 50% (komercijalne banke) 70% (bugarske štedionice)
Češka	41% (opća stopa)
Mađarska	18% + dopunski porez od 23% na neraspoređenu dobit
Poljska	40%
Rumunjska	38% + dopunski porez od 6,2% koji plaćaju strana poduzeća
Rusija	35% (opća stopa)
Slovačka	49% (opća stopa)
Slovenija	30%
HRVATSKA**	25%

Izvor: European Tax Handbook 1995. IBFD, Amsterdam 1995.

** Stopa od sredine svibnja 1995. godine iznosi 35%

Analiziramo li podatke u prikazanoj tablici, vidi se da je za razliku od prikazanih zemalja u tablici naš porez na dobit "krasila" iznimno niska porezna stopa od svega 25%, što je djelomično opravdano posljedicama, rata, smanjenjem proizvodnje, uvjetovane devastacijom proizvodno-industrijskih kapaciteta u ratu, pretvorbom i privatizacijom u gospodarstvu.⁷ Stopa poreza na dobit od sredine 1995. godine iznosi 35 posto. Prihodi iz ovog poreza nemaju veliko financijsko značenje kod nas kao i u većini razvijenih zemalja, gdje je prihod od poreza na dobit veoma izdašan.

3.3. Porez na dodanu vrijednost

Najnovija promjena u oporezivanju potrošnje odnosi se na uvođenje poreza na dodanu vrijednost koji bi trebao zamijeniti postojeći porez na promet proizvoda i usluga. Na putu do harmonizacije, odnosno usklađivanja svog sustava oporezivanja sa sustavima oporezivanja razvijenih zemalja, Hrvatska je također uvela porez na dodanu vrijednost.

Imajući na umu da zemlja ima izrazito dobre i jake ekonomske veze sa zemljama Unije i da ekonomski razvitak i napredak Republike Hrvatske znači osvajanje novih tržišta unutar Unije, sasvim je razumljivo da su odredbe hrvatskog zakona o PDV-u usklađene s odredbama šeste smjernice, pa će Hrvatska u skladu s time primjenjivati potrošni tip PDV-a, načelo odredišta i kreditnu metodu obračuna PDV-a. Hrvatski zakon predviđa minimalan skup oslobođenja, a razlikuje se u području poreznih stopa i posebnih shema oporezivanja.

S jedne strane Republika Hrvatska se odlučila za idealan sustav PDV-a s jednom poreznom stopom, širokom osnovicom i malim brojem izuzeća. No, s druge pak strane hrvatski Zakon o PDV-u nije dovoljno definirao položaj poljoprivrednika i oporezivanje financijskih usluga i nekretnina. Sektor poljoprivrede je od strateške važnosti za svaku zemlju, pa su zemlje koje su uvele PDV, ovom sektoru posvetile posebnu pažnju. Međutim, hrvatski Zakon o PDV-u ne predviđa poseban položaj poljoprivrednika, već su oni izjednačeni s malim poduzetnicima. Financijske usluge i nekretnine samo su u Zakonu dotaknute, a ostalo je otvoreno i pitanje njihove definicije.

No primjena samo jedne porezne stope od 22% izaziva mnoge dileme i rasprave.⁸ Stoga će biti nužno i potrebno u vremenu nakon

7 Opširnije o tome u: Bo. Jelić (1996): Može li se porezni sustav Hrvatske ocijeniti pozitivno, Raunovodstvo i financije, Zagreb, Br. 6, str. 60-68.

8 Osnovna dilema je da li rabiti sustav poreza na dodanu vrijednost s jednom, dvije ili više stopa. Zemlje Europske unije uvodile su porez na dodanu vrijednost u šezdesetim i sedamdesetim godinama kada stav o primjeni jedne ili više stopa nije bio tako eksplicitan. Većina zemalja danas ne primjenjuje samo jednu poreznu stopu. Gotovo polovina zemalja koje

uvodenja poreza na dodanu vrijednost doraditi nejasnoće i nedostatke unutar Zakona o ovom porezu i na taj način pridonijeti približavanju hrvatskog sustava oporezivanja potrošnje sustavu oporezivanja potrošnje razvijenih zemalja.

4. CARINSKI SUSTAV

Sredinom 1991. godine, kada su raskinute sve državno-pravne veze na temelju kojih je Republika Hrvatska zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dotadašnju Jugoslaviju, donesen je Zakon o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti financija, čijim je člankom 1. preuzet u pravni sustav Hrvatske bivši savezni Carinski zakon.

Stupanjem na snagu hrvatskih sustavnih propisa u području carinskog sustava efektivno je provedeno osamostaljenje hrvatskog carinskog sustava u odnosu na carinski sustav bivše Jugoslavije. U razdoblju nakon 1991. godine uslijedile su mnoge promjene Carinskog zakona, te Zakona o carinskoj tarifi. Učestale promjene uvjetovane su nastojanjima da se zakonski tekst prilagodi ratnim okolnostima u složenoj gospodarskoj situaciji.

Promjene su bile nužne i zbog udovoljavanja međunarodnim obvezama Republike Hrvatske. U prvom redu radi usklađivanja s konvencijom o harmoniziranom sustavu nazivlja i brojčanog označavanja robe. Sukladno usklađivanju sustava nazivlja i brojčanog označavanja robe trebalo je urediti i plaćanje carine kao jedine pristojbe što se plaća na uvezenu robu. U prijašnjem sustavu zatečen je raspon carinskih stopa od 0-25%, a sada je taj raspon sveden od 0-18%, pri čemu prosječna carinska stopa iznosi 10 posto.

Početak 1993. godine reducirane su uvozne pristojbe, tako da su postojeća carinska i izvancarinska uvozna opterećenja svedena na razinu istih opterećenja u drugim, našem gospodarstvu konkurentnim europskim zemljama. Izvršenim promjenama u razini i strukturi ukupnih uvoznih opterećenja stvorene su pretpostavke za značajniju intervenciju u pogledu opsega i strukture carinskih povlastica.

Postojeći carinski sustav ureden je Carinskim zakonom, Zakonom o carinskoj tarifi i Zakonom o carinskoj službi Hrvatske. Carinskim zakonom obuhvaćeni su carinsko područje Republike Hrvatske, carinska roba, carinski nadzor, utvrđivanje carinske osnovice, naplata carina, oslobođenja od carine, povrat carine i drugo.

koriste sustav poreza na dodanu vrijednost primjenjuje najmanje dvije stope, dok većina zemalja članica Europske unije, čak i zemalja u tranziciji, koristi više poreznih stopa. Danas se zamjećuje tendencija smanjenja broja poreznih stopa, ali razlike među stopama su i dalje poprilično velike.

Osim carinskih stopa uvedene su i carinske pristojbe u cilju izvancarinske zaštite i to 1% za carinsko evidentiranje, 7.5% pristojba na uvezenu robu i 7.5% pristojba za izravnavanje poreznog opterećenja.

Donošenjem novog Zakona o Carinskoj tarifi stvoreni su novi temelji za uključivanje hrvatske i njezinog gospodarstva u međunarodni gospodarski sustav i pristupanje svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Osim nacionalnih propisa u carinskom sustavu primjenjuju se i međunarodni ugovori, konvencije i sporazumi (članak 7. GATT-a) o međunarodnoj carinskoj nomenklaturi prema kojem je i napravljen i novi zakon.

Ono što se mora istaknuti je činjenica da carine i uvozne pristojbe zauzimaju istaknuto mjesto u našem carinskom sustavu, dok to nije slučaj u zapadnoeuropskim i ostalim razvijenim zemljama u kojima je njihovo sudjelovanje u ukupnim poreznim prihodima minorno. Visoko sudjelovanje prihoda od carina i uvoznih pristojbi u ukupnim poreznim prihodima (oko 14%) govori o naglašenoj ulozi ovog izvora prihoda kod nas. Stoga je u Hrvatskoj potrebno osigurati stabilnost carinskog sustava i svesti carinska oslobađanja i druge povlastice na razinu koja postoji u nama konkurentnim gospodarstvima. Neprekidnim prilagodavanjem carinske tarife Hrvatske tarifi Europske unije, snižavanjem carinskih stopa u procesu liberalizacije vanjske trgovine, te ukidanjem dodatnih carinskih pristojbi smanjit će se trenutna važnost carina i carinskih pristojbi.

5. SUSTAV PRISTOJBI

U Hrvatskoj se primjenjuje više vrsta pristojbi. Glavna karakteristika pristojbi je da su one neposredna protunaknada za rad državnih tijela koju u novcu plaćaju obveznici pristojbe. Mogu se podijeliti na pristojbe u užem i širem smislu. U užem smislu podrazumijevamo tri kategorije pristojbi: sudske, upravne javnobilježničke pristojbe. Pristojbu u širem smislu predstavlja boravišna pristojba.

Vezano uz naš sustav pristojbi može se uočiti veliko povećanje pristojbene obveze. Iako je prihod od pristojbi minoran prihod državnog proračuna, uočljiva je međutim jedna specifičnost. Na snazi su pristojbene tarife sudskih i upravnih pristojbi kojima su uvedene pristojbe po iznosu znatno više nego što je to bio slučaj s prethodnim tarifama.⁹

Glavni razlog povećanja ovih pristojbi nije povećanje prihoda od pristojbi u državnom proračunu, već zadovoljavanje vanfiskalnog cilja; visinom pristojbi odvratiti građane od obraćanja državnim tijelima, odnosno drugim riječima smanjiti veliki broj postojećih sudskih postupaka. Ovaj problem nedostatka sudaca, sasvim sigurno, je značajan problem, ali se on

9 H. Arbutina (1996): Pristojbe i pristojbeno opterećenje u Republici Hrvatskoj, Računovodstvo i financije, Zagreb, br. 5, str. 68.-75.

ne može rješavati visokim pristojbenim opterećenjem kojima se zapravo uskraćuje sudska pravna zaštita građana, nadasve građana slabog imovinskog stanja kojima se ugrožava pravna sigurnost, što je u kontradikciji s Ustavom.

Jedino visina javnobilježničkih pristojbi, za razliku od ostalih dviju vrsta pristojbi nakon izmjena tarife, ostala je ista ili čak smanjena.

6. SUSTAV DOPRINOSA

U sustav izravnih poreza spadaju i parafiskalna davanja, kao što su doprinosi.¹⁰ Sustav doprinosa ima još uvijek značajnu ulogu u financiranju kategorije javne potrošnje. Za financiranje javnih potreba iz nadležnosti fondova mirovinskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i zavoda za zapošljavanje, te potrebe doplatka za djecu uvedeni su posebni doprinosi kao glavni izvor prihoda ovih fondova.

Najznačajniji doprinosi u našem sustavu danas svakako jesu doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje i doprinos za zdravstveno osiguranje.

Doprinosi za mirovinsko i invalidsko osiguranje svrstani su u tri kategorije, prema vrstama osiguranika. Ali se ta tri podsustava polako ujednačavaju. Najavljena je i temeljna reforma sustava ovog osiguranja. Stopa doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje plaća se "iz" plaća po stopi od 12,75%, i doprinos "na" plaće koji se plaća po stopi od 12,75%. Stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje plaća se "iz" i "na" plaću, a iznosi 7.0%. Doprinos za zapošljavanje obračunava se za 1995. i 1996. godinu po stopi od 1,9% i uplaćuje se na žiro račun Zavoda za zapošljavanje.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U početku tranzicijskog procesa Hrvatska se našla u dubokoj ekonomskoj recesiji uzrokovanoj hiperinflacijom, padom životnog standarda, porastom broja nezaposlenih, padom proizvodnje, odlaskom visoko-obrazovanih stručnjaka, dezinvestiranjem i oskudicom kapitala. Ovakva situacija je bila praćena i nametnutim agresorskim ratom. U tim se uvjetima počeo stvarati nov cjelovit pravni, politički i gospodarski sustav.

Gospodarski razvitak Hrvatske nije se temeljio na strategiji dugoročnog razvitka iz razloga što takva strategija nije postojala, a nažalost ne postoji niti danas. Proces privatizacije i pretvorbe bio je ograničen

10 Opširnije o tome u, Bo. Jelić, et.al. (1996): Financijsko pravo, posebni dio, Birotehnika, Zagreb

političkim kontekstom, razorenim proizvodno-industrijskim kapacitetima, slabim interesom domaćih i stranih ulagača, te nedovoljno razvijenim financijskim tržištem.

U budućem razdoblju Hrvatska mora u žarište svog interesa staviti rast i razvitak, povećanje iskorištenosti vlastitih resursa, povećanje investicija, stope izvoza, te ubrzani rast BDP-a.

U ukupnom procesu gospodarske reforme značajnu ulogu odigrala je reforma cjelokupnog fiskalnog sustava. Provedena fiskalna reforma djelomično se uklapa u teoretske i praktične trendove, što znači da se u Hrvatskoj provodi cjelokupna reforma, oporezivanje se prilagođuje inflaciji, snizuju se carine, šire se osnove za oporezivanje dohotka i dobiti, snizuju se stope poreza na dohodak, uvodi se porez na dodanu vrijednost i trošarine, te se uvode promjene u poreznoj administraciji.

Najdublje je Hrvatska zakoračila u reformu poreznog sustava. Porezni sustav znatno je složeniji od bivšeg sustava oporezivanja, te tako odstupa od poželjnog sustava oporezivanja u skladu s poreznim sustavima razvijenih zemalja. Iako je preporuka bila da pri reformi sustava oporezivanja idejni kreatori ne budu stranci kod nas su to bili upravo oni. Poreznoj reformi nisu prethodile analize poreznog opterećenja postojećih poreznih obveznika. Umjesto da se smanje, sve više se vode rasprave o izbjegavanju plaćanja poreza.

Najbolja porezna reforma je reforma koja pokazuje tendenciju pojednostavljivanja sustava oporezivanja i kojom se smanjuje porezno opterećenje, jer u suprotnom porast poreznog tereta, širenje poreznih osnovica, rast doprinosa i dr. u poreznom sustavu odbijati će građane-porezne obveznike od ispunjavanja svoje dužnosti prema državi i navoditi će ih na poreznu evaziju.

Osim poreza koji su glavni izvor prihoda države u fiskalnom sustavu Hrvatske zadržan je fondovski način financiranja određenih javnih potreba. Glavni izvor prihoda ovakvog načina financiranja su doprinosi. Najvažniji doprinosi u našem sustavu su doprinosi za mirovinsko i invalidsko osiguranje, te doprinos za zdravstveno osiguranje.

U carinskom sustavu ističu se mjesto i uloga carina u fiskalnom sustavu. No, prilagođavanjem carinske tarife Hrvatske carinskoj tarifi Europske unije, snižavanjem carinskih stopa u procesu liberalizacije vanjske trgovine, te ukidanjem dodatnih carinskih pristojbi smanjit će se trenutna važnost carina i carinskih pristojbi.

U sustavu pristojbi vidljivo je da su prihodi od pristojbi najčešće minoran prihod državnog proračuna i ne ubrajaju se u njegove izdašnije prihode. Važeći sustav pristojbi kod nas potvrđuje ovu činjenicu, jer iz njihovog udjela u proračunu vidljivo je da za 1993. godinu njihov udio iznosio je 0,2%, za 1994. godinu 0,67%, za 1995. godinu 0,35%, te za 1996. godinu 0,64%.

Glavni razlog povećanja upravnih i sudskih pristojbi nije rast prihoda od pristojbi u državnom proračunu, već zadovoljavanje vanfiskalnog cilja;

visinom pristojbi odvratiti građane od obraćanja državnim tijelima, odnosno smanjiti veliki broj postojećih sudskih postupaka.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je restrukturiranje hrvatskog gospodarstva bilo neophodno. Kako se radi o gospodarskim procesima koji su još uvijek u živu previranju važno je napomenuti da će rezultati i učinci provedenih reformi imati značajan utjecaj na daljnji razvitak i prosperitet hrvatskog gospodarstva.

8. LITERATURA

1. Arbutina Hrvoje (1996): Pristojbe i pristojbeno opterećenje u Republici Hrvatskoj, Računovodstvo i financije, Zagreb, Br. 5, str. 68-75.
2. Carinski zakon, N.N. br. 53A/91., 64/91.,33/92.,106/93.
3. European Commission (1995): VAT collection and control procedures applied in Member States, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
4. Godišnjak Zavoda za zapošljavanje za godine 1990.-1995., Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Zavod za zapošljavanje, Zagreb
5. IBFD (1995): Consumption Tax Trends, Paris
6. Jelčić Božidar (1996): Može li se porezni sustav Hrvatske ocijeniti pozitivno, Računovodstvo i financije, Zagreb, Br. 6, str. 60-68.
7. Jelčić, Božidar, et.al. (1996): Financijsko pravo, posebni dio, Birotehnika, Zagreb
8. NBC (1997): Main statistical Indicators, Nr. 1, Zagreb
9. OECD (1995): European Tax Handbook, Amsterdam
10. Ott Katarina (1996): Hrvatska porezna reforma u kontekstu svjetskih poreznih reformi, Financijska praksa, Zagreb, Br. 2, str. 113-138.
11. Statistički ljetopisi za 1994., 1995., i 1996. godinu, Državni zavod za statistiku, Zagreb
12. Tanzi Vito (1993): Fiscal Policy and economic restructuring of economies in transition, IMF, Workin Papers No. 22, Washington
13. The Gouverment of the Republic of Croatia (1995): A Road to low Inflation, Croatia 93/94., Zagreb
14. Zakon o carinskoj tarifi, N.N. br. 49/96.

15. Zakon o porezu na dobit, N.N. br.35/95,7/96.
16. Zakon o porezu na dodanu vrijednost N.N. br. 47/95.
17. Zakon o porezu na dohodak N.N. br. 52/95, 104/95.

Sandra Krtalić, M.S. Research Assistant

Faculty of Economics and Tourism "Dr. Mijo Mirković" Pula

RESTRUCTURING THE CROATIAN ECONOMY AND REFORMS IN THE FISCAL SYSTEM

Summary

The author analyzes and shows the level of development attained by the Republic of Croatia, drawing the conclusion that there is no evidence present for long-term development strategies in Croatia. An analysis is made of the role of fiscal reforms already carried out.

The author concludes that the implemented fiscal reforms partially conform to the theoretical and practical trends of developed countries and estimates that the fiscal, especially the tax system, though similar, is different from the tax systems of other countries in transition and from European Union countries.

Key words: *economic restructuring, fiscal system.*