
HRVATSKI FISKALNI SUSTAV, Božidar Jelčić, Olivera Lončarić-Horvat, Jure Šimović, Hrvoje Arbutina i Nikola Mijatović, 2004. Narodne novine, Zagreb, 414 str.

Prikaz*

Knjiga *Hrvatski fiskalni sustav* nastavak je uspješne suradnje profesora Katedre za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu. Od ranih 1990-ih, kada je počela evolucija hrvatskoga fiskalnog sustava, spomenuti autori u svojim publikacijama redovito prikazuju sustav javnih prihoda i rashoda, kao i bankarski sustav u Hrvatskoj.¹ Uz pojedine publikacije Instituta za javne financije², to su jedini primjeri knjiga u kojima je detaljno prikazan hrvatski fiskalni sustav. Knjiga *Hrvatski fiskalni sustav*, zajedno s knjigom istih autora i istog izdavača *Financijska znanost i financijsko pravo*, čini cjelinu i predstavlja ispitnu literaturu na pravnim i nekim ekonomskih fakultetima u Hrvatskoj za predmete s područja javnih financija i financijskog prava.

Knjiga *Hrvatski fiskalni sustav* podijeljena je na devet dijelova.

U prvom dijelu, *Porezni sustav Hrvatske*, analiziraju se izravni i neizravni porezi te carinski sustav u Hrvatskoj. Odmah na početku autori upozoravaju kako je nakon osamostaljenja Hrvatske bilo potrebno uskladiti naslijeđeni porezni sustav s promjenama u gospodarstvu i društvu, a kasnije ga i zamijeniti potpuno novim poreznim sustavom. Autori također upozoravaju na činjenicu da ne postoji općeprihvaćeni sustav oporezivanja, ali da on mora biti usklađen s poreznim sustavima suvremenih država, posebno u smislu ulaska Hrvatske u Europsku uniju. U tom dijelu Božidar Jelčić prikazuje sustav izravnih poreza u Hrvatskoj koji čine porez na dohodak, porez na dobit, porez na nasljedstva i darove, kao i ostali izravni porezi. Nikola Mijatović prikazuje porez na premije osiguranja od automobilske odgovornosti i premije kasko osiguranja cestovnih motornih vozila kao nov i do 2002. godine nepoznat porezni oblik u Hrvatskoj. Jure Šimović prikazuje izravne poreze koji su najvažniji i najizdašniji u ukupnim poreznim prihodima u Hrvatskoj – porez na dodanu vrijednost, porez na promet nekretnina i posebne poreze na potrošnju (trošarine ili akcize). Olivera Lončarić-Horvat zatim detaljno obrađuje carinski sustav u Hrvatskoj koji se, osim na temeljne zakonske propise, veže i na druga područja, npr. na pomorsko pravo, pravo trgovine i devizno pravo.

* Primljeno (*Received*): 27.2.2004.

Prihvaćeno (*Accepted*): 29.4.2004.

¹ Jelčić, B. [et al.], Hrvatski fiskalni sustav (*Financijsko pravo – posebni dio*), Zagreb: Birotehnika, 1999. Prethodna izdanja 1994. i 1996. godina.

² Ott, K. i sur.: *Javne financije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije, 2000. i 2001.

U drugom dijelu knjige Olivera Lončarić-Horvat prikazuje porezni postupak u Hrvatskoj, odnosno postupak utvrđivanja i naplate poreza prema važećim pravnim propisima. Uz pravnu regulativu navode se načela koja se moraju poštovati pri utvrđivanju i naplati poreza. Budući da je porez prisilno davanje, autorica navodi na koji se način prema Općem poreznom zakonu štite ljudska prava i slobode u poreznom postupku. Prikazani su sudionici u poreznom postupku i navedene nadležnosti poreznih tijela. Također su prikazane ovlasti, načela i vrste inspekcijaskog nadzora kojim porezni službenici izvan službenih prostorija poreznog tijela provjeravaju sve činjenice vezane za obračun poreza i drugih proračunskih prihoda. Na kraju drugog dijela knjige prikazan je ovršni postupak u poreznom pravu i navode se oblici pravne zaštite, odnosno pravna sredstva kojima se može koristiti pojedinac ako smatra da je povrijeđeno neko njegovo pravo.

Slijedi nekoliko kraćih dijelova knjige o poreznoj upravi, poreznom savjetništvu i doprinosima u Hrvatskoj.

Božidar Jelčić u trećem dijelu knjige piše o poreznoj upravi kao instituciji koja provodi porezni sustav i mjere porezne politike. Porezna uprava kao posebna upravna organizacija u sastavu Ministarstva financija djeluje sukladno svojim pravima koja su propisana Zakonom o Poreznoj upravi. Jelčić kaže da je za učinkovitu Poreznu upravu potrebno imati kvalitetno osposobljene i motivirane porezne službenike. Navodi još kako je za ocjenu učinkovitosti Porezne uprave važno uzeti u obzir izravne i neizravne troškove utvrđivanja i ubiranja poreza te kontrole njihove naplate.

Četvrti dio knjige odnosi se na porezno savjetništvo u Hrvatskoj. U njemu Nikola Mijatović ističe da porezno savjetništvo daje stručnu pomoć i obavlja mnoge druge popratne usluge u poreznim pitanjima. Porezni savjetnici zadovoljavaju određeni javni interes jer djeluju u granicama zakona i pomažu građanima u izvršavanju zakonskih obveza. Mijatović navodi i uvjete koji se moraju ispuniti da se postane porezni savjetnik, kao i prava koja poreznim savjetnicima pripadaju.

Jure Šimović u petom dijelu prikazuje sustav obveznih doprinosa u Hrvatskoj kao instrument financiranja sustava socijalnog osiguranja. Navodi vrste, obveznike, osnovice i stope doprinosa, institucije zadužene za nadzor obračuna i naplatu obveznih doprinosa, a prikazuju se i doprinosi za dobrovoljna osiguranja.

U šestom dijelu knjige Hrvoje Arbutina prikazuje koje se sve pristojbe ili takse primjenjuju u Hrvatskoj. To su razne upravne pristojbe te sudske, javnobilježničke i administrativne pristojbe što ih naplaćuje Komisija za vrijednosne papire. Te su pristojbe novčana protunaknada za intelektualnu uslugu određenoga državnog tijela. Autor govori i o boravišnoj pristojbi, koja prema definiciji ne pripada skupini pristojbi. Prema zakonu, ona je uvedena kao pristojba odnosno kao prihod turističkih zajednica. U teoriji, ona se označava kao parafiskalitet, odnosno kao prihod subjekata koji nisu državna tijela, ali obavljaju određene poslove od javnog interesa.

Hrvoje Arbutina u sedmom dijelu knjige govori o pravnim aspektima javnog duga u Hrvatskoj. Autor napominje kako je detaljna razrada problema javnog duga mnogo više područje interesa ekonomističkog nego pravnčkog pristupa javnim financijama. U

kasnijem je tekstu dana detaljna analiza pravnih izvora zaduživanja i davanja jamstava središnje države i jedinica lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj.

Osmi dio knjige, s naslovom *Javni izdaci*, uz prvi dio knjige – *Porezni sustav Hrvatske*, svakako je najvažniji za izučavanje hrvatskoga fiskalnog sustava. Kako se prvi dio bavi sustavom javnih prihoda, ovaj dio knjige obrađuje sustav javnih rashoda u Hrvatskoj. Jure Šimović detaljno prikazuje opseg i strukturu javnog financiranja i proračunski tijek u Hrvatskoj. Mnogi stručnjaci³ uporno govore o tome kako napraviti porezni sustav još učinkovitijim i namaknuti još više poreza, no određen broj stručnjaka⁴ tvrdi da je prihodna strana proračuna vrlo dobra i da je porezni sustav učinkovit, ali rashodna strana proračuna još uvijek funkcionalno nije transparentna ni učinkovita u mjeri u kojoj bi trebala biti. Šimović napominje da bismo, ako fiskalna politika ima alokacijsku, redistribucijsku i stabilizacijsku ulogu, trebali prihvatiti zadaću fiskalne politike koja istodobno rješava obje strane proračunske jednadžbe, odnosno prihodnu i rashodnu. Nadalje, funkcionalnom analizom proračunskih izdataka Šimović upozorava na bitna odstupanja u strukturi proračunskih izdataka u Hrvatskoj u odnosu prema nekim drugim zemljama, od kojih su neki objektivne naravi (rat i posljedice ratnih razaranja), te identificira glavne uzroke i upućuje na mjere koje bi trebalo poduzeti radi stvaranja učinkovitije fiskalne politike. Šimović prikazuje i fondovsko financiranje javnih potreba u Hrvatskoj preko proračunskih i izvanproračunskih fondova. Naglašava razliku između fondovskoga i proračunskog financiranja, tako da se pri fondovskom financiranju prikupljena sredstava upotrebljavaju za financiranje unaprijed utvrđenih zadataka. Šimović piše i o javnim poduzećima koja su također jedan od instrumenata financiranja javnih potreba. Navodi kako se taj instrument financiranja danas uglavnom primjenjuje na području krupne gospodarske i komunalne infrastrukture.

Posljednji dio knjige nosi naziv *Bankovni sustav*. Iako se knjiga zove *Hrvatski fiskalni sustav*, u nju je uvršten i dio koji govori o bankarskom sustavu. Malo nelogičan podatak, ali bankarsko je pravo dio financijskog prava, a time i ispitna literatura istoiimenog predmeta na pravnim fakultetima. U posljednjem dijelu O. Lončarić-Horvat prikazuje pravne okvire hrvatskoga bankarskog sustava koji čine Hrvatska narodna banka, poslovne banke, Hrvatska banka za obnovu i razvoj, štedno-kreditne zadruge i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka.

Knjiga *Hrvatski fiskalni sustav* osim fiskalnog sustava prikazuje bankarski sustav, ali i materiju koja se odnosi na organizaciju i područje rada Porezne uprave, poreznog savjetništva i drugih financijsko-pravnih oblika i sustava u Hrvatskoj. Knjiga nije samo ograničena na prikaz pravnih normi koje te oblike i sustave reguliraju. Autori su iznijeli neke ocjene i usporedbe s fiskalnim i bankarskim sustavima nama zanimljivih zemalja. Usto upozoravaju na očekivane učinke takvog sustava, kao i na poželjne promjene koje bi hrvatski fiskalni sustav učinile prilagođenijim i učinkovitijim s obzirom na današnje ekonomske, pravne i političke prilike. Autori već u predgovoru upozoravaju kako se naš fiskalni sustav nije ustalio te da će se i dalje mijenjati s hrvatskim nastojanjem za ulaskom u euro-atlantske integracije i Europsku uniju. Nedostatak ove knjige sigurno

³ Jelčić, B. i Jelčić, B.: "Prijedlog za «malu» poreznu reformu", *Hrvatska pravna revija*, (6), 26-36.

⁴ Jurković, P.: *Javne financije*, Zagreb: Masmedia, 304-305.

no je izostanak popisa korištene literature. Iako je literatura jasno citirana u bilješkama, ovakvo bi djelo moralo imati dodatni popis na kraju knjige. Osim toga, knjiga od 414 stranica trebala bi imati kazalo pojmova kako bi se čitatelji lakše snalazili u zahtjevnoj i kompleksnoj materiji. Svi ti nedostaci mogu se popraviti u idućim izdanjima, kojih će sigurno biti s obzirom na konstantnu evoluciju fiskalnog sustava u Hrvatskoj.

Zbog svega navedenoga može se reći da su autori stvorili vrijedno štivo koje će biti od velike koristi u upoznavanju složene problematike, prije svega fiskalnog sustava u Hrvatskoj. Iako je proučen u prvom redu pravni aspekt, knjiga će poslužiti i studentima ekonomije, kao i svim zainteresiranim čitateljima koji proučavaju problematiku javnih financija i financijskog sustava općenito.

Hrvoje Šimović