

SVEUČILIŠTE U SPLITU
SVEUČILIŠNI ODJEL ZA STRUČNE STUDIJE

TINO KUSANOVIĆ

JAVNE FINANCIJE

Stručni preddiplomski studij Računovodstvo i financije
1. godina (II. semestar)

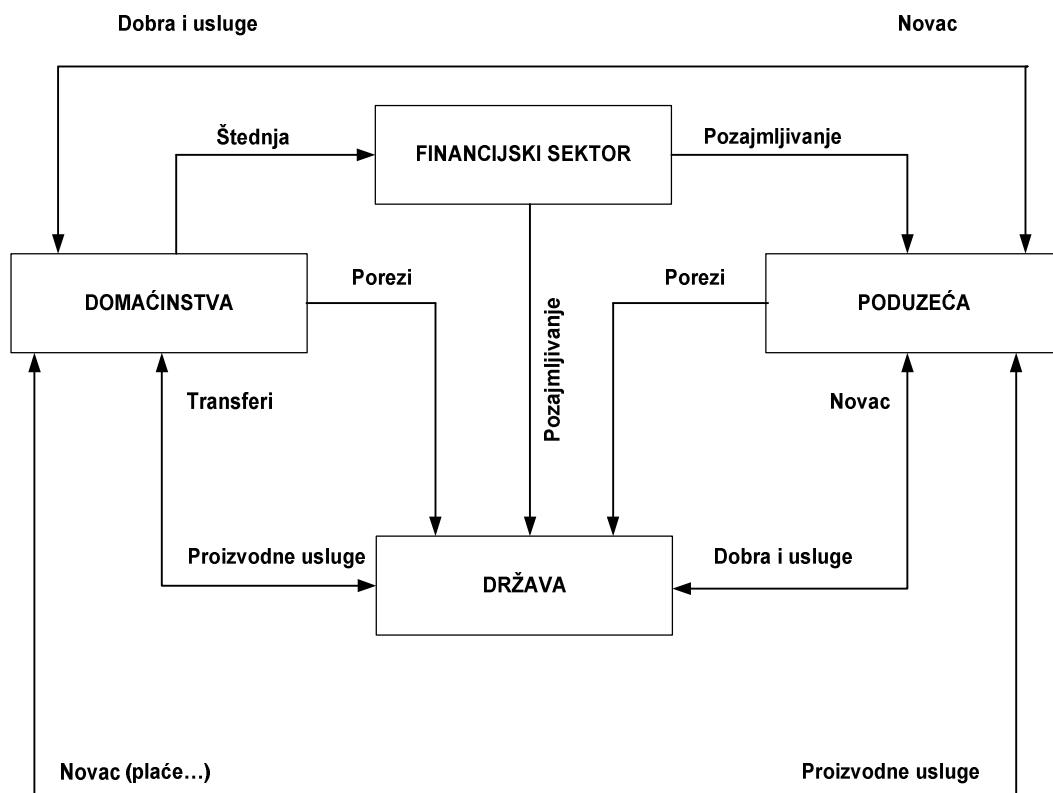
Autorizirani nastavni materijal (predavanja i vježbe)

Split, 2019.

1. Uvod – financiranje javnog sektora

Donja slika prikazuje položaj države (javnog sektora) u kružnom toku gospodarstva

Slika 1. Položaj države u kružnom toku gospodarstva



Izvor: obrada autora

Finansijska djelatnost privatnog i javnog sektora sastoji se od tri koraka (svaka ekonombska djelatnost popraćena je i finansijskom djelatnosti):

- Prikupljanje,
- Raspodjela i
- Trošenje finansijskih sredstava

U suvremenim tržišnim privredama država (javni sektor) je nezaobilazni subjekt. Kupljene proizvodne usluge i dobra država koristi u svrhu "proizvodnje" usluga kućanstvima (transferna davanja – npr. socijalno osiguranje) s ciljem zadovoljavanja **javnih** ili **kolektivnih potreba**.

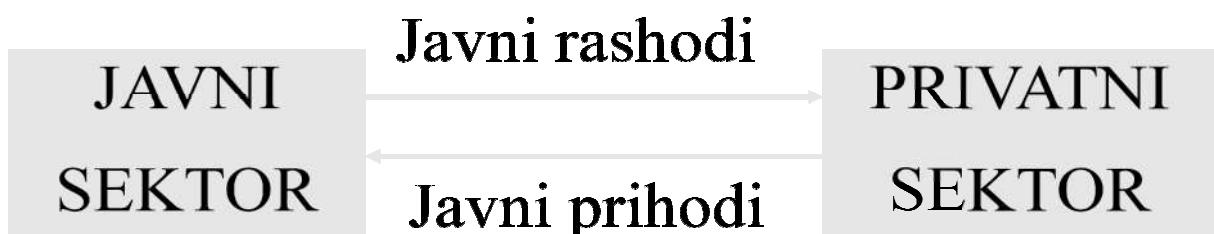
Uz to država obnaša i regulatornu funkciju – određuje "pravila igre" tržišnim subjektima. Država, za razliku od ostalih sektora, ima pravo **fiskalnog suvereniteta** (u okviru državnih granica uvodi i naplaćuje sve oblike javnih prihoda).

Između finansijske djelatnosti privatnog i javnog sektora postoji i nekoliko bitnih razlika:

- a) Finansijska djelatnost javnog sektora, najčešće, nije profitno motivirana (uglavnom prevladavaju neki drugi motivi – npr. politički motivi)
- b) U svrhu zadovoljavanja javnih potreba država se uglavnom ne vodi načelom činidbe za protučinidbu
- c) Karakter prihoda – prihodi javnog sektora su uglavnom prisilne prirode

Dobivena sredstva od privatnog sektora (porezi, doprinosi...) javni sektor raspoređuje preko proračuna i fondova privatnom sektoru, po „mehanizmu crpke“

Slika 2. Mehanizam crpke



Izvor: obrada autora

Ukoliko se razmatraju učinci javnih financija na raspodjelu, moguće je razlikovati primarnu i sekundarnu raspodjelu.

Primarna raspodjela – država kao vlasnik poduzeća na tržištu u konkurenciji s ostalim poduzećima ostvaruje prihod temeljem obavljanja svoje djelatnosti

Sekundarna raspodjela – prihod (dohodak) ostvaren na tržištu (primarnoj razdiobi) dijeli se na dio koji kroz javne prihode uzima država te dio koji privatnom sektoru (poduzećima) ostaje za unutarnju raspodjelu

Financijska teorija i financijska praksa - pojam i razlike

Financijska teorija izučava probleme razmještanja gospodarskih resursa, raspodjele dohotka i stabilizacije nacionalnog gospodarstva, pa se od nje traže odgovori na sljedeća pitanja:

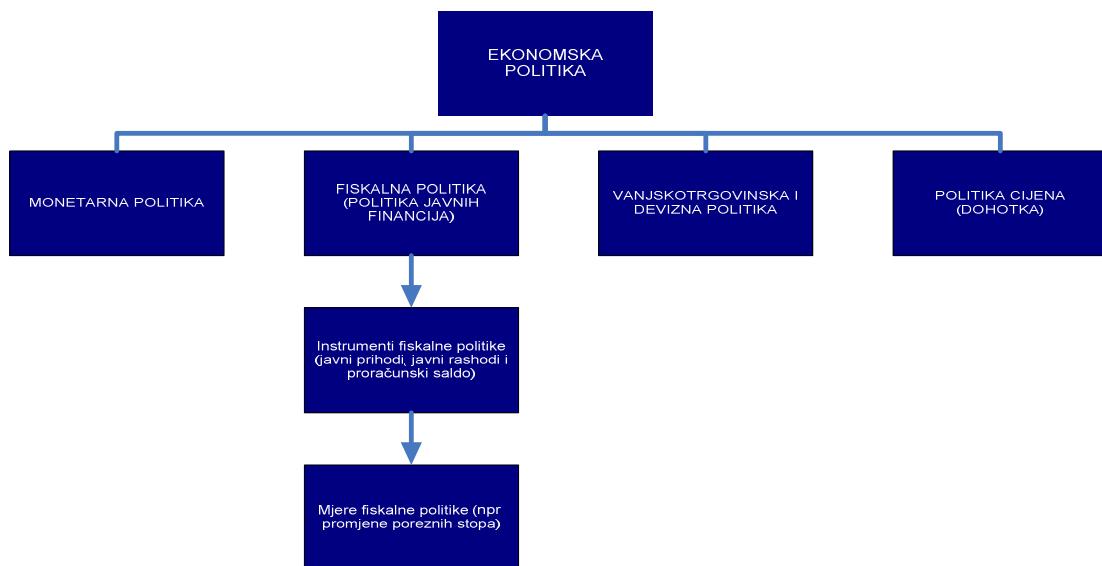
- a) Gdje i koliko snažno država intervenira u funkcioniranje tržišnog mehanizma gospodarstva? (alokativna funkcija)
- b) Kako valja utjecati na razdiobu ostvarenog dohotka pomoću mehanizma javnih prihoda i javnih rashoda? (redistributivna funkcija)
- c) Kako će se mjerama financijske politike gospodarstvo stabilizirati? (stabilizacijska funkcija), dok

Financijska ili fiskalna politika jest skup mjera i instrumenata koji predstavljaju “praktičnu” stranu financijske teorije (pozitivno proučavanje) te predstavlja izbor javnog sektora (vlade) u pogledu visine i strukture **javnih prihoda i javnih rashoda**, odnosno **korištenje instrumenata javnog financiranja za ostvarenje ciljeva ekonomске politike (disciplina koja izučava javno ekonomsko djelovanje)**

- Dio je cjelokupne ekonomске politike s učincima na makro- i mikroekonomskoj razini
- Učinci nastaju tako da se pojedince javnim prihodima i rashodima potakne da se opredijele između štednje i potrošnje, rada i dokoličarenje, između različitih oblika tehnologije, gospodarskih aktivnosti, uvoza i izvoza...

Donja slika prikazuje odnos cjelokupne ekonomске politike i fiskalne politike.

Slika 3. Odnos cjelokupne ekonomske i fiskalne politike



Izvor: obrada autora

Financijsko pravo je zasebna pravna i znanstvena disciplina koja objašnjava pravnu opravdanost nastanka, postojanja i prestanka financijsko-pravnih odnosa. Odnosi između privatnog i javnog sektora su financijsko-pravne prirode. U nastavku se iznose temeljne značajke financijsko – pravnog odnosa.

Značajke financijsko-pravnog odnosa:

- Uvijek je povezan s novcem
- Država i druga javnopravna tijela pravno su ga odredila
- Jedan od subjekata tog odnosa mora biti država ili neko drugo javnopravno tijelo

Pri tome bitni elementi financijsko-pravnog odnosa su njegov objekt (novčane obveze), subjekt i međusobna prava odnosno obveze sudionika financijsko – pravnog odnosa

- Subjekti privatnog sektora imaju obvezu plaćanja istih bez obzira slijedi li to plaćanje kakva protučinidba ili ne slijedi. Subjekti se dijele na aktivne i pasivne. Aktivni

subjekti su država i druga javnopravna tijela, dok su svi ostali subjekti pasivni. Pasivni subjekti su ti koji su zaduženi nekom fiskalnom obvezom i dužni su je ispuniti.

- U finansijsko-pravnim odnosima većinom (ali ne i uvijek) ne postoji ravnopravnost volje subjekata, pri čemu je volja aktivnog subjekta odlučujuća te je jednostrano određena. Država se u finansijsko-pravnim odnosima može pojavljivati i u ulozi pasivnog subjekta
- Međusobna prava i obveze su treći bitni dio finansijsko-pravnog odnosa. I kod ovog dijela finansijsko-pravnog odnosa ne postoji ravnopravnost pasivnih i aktivnih subjekata. Aktivni subjekti imaju više prava i manje obveza od pasivnog subjekta te odlučuju o određivanju i trajanju finansijsko-pravnog odnosa, poduzimaju mјere s ciljem ostvarivanja finansijsko-pravnog odnosa te donose zakone kojima se ti isti odnosi uređuju

Razlozi uslijed kojih se finansijsko – pravni odnosi moraju prevno regulirati su sljedeći:

- a) Prisilna priroda javnih prihoda
- b) Važnost javnih financija u suvremenom gospodarstvu
- c) Pojava države u ulozi aktivnog subjekta u finansijskom odnosu zahtijeva pravni okvir koji bi štitio društvo i privatni sektor od monopolističkog položaja države

2. Javne financije u sustavu društvenog računovodstva

- **Društveno računovodstvo** je skup računa i računovodstvenih dogovora za praćenje trošenja, dohotka i proizvodnje cijelog gospodarstva u godini dana ili kvartalu. Obuhvaća sve sektore. U okviru računa društvenog računovodstva evidentiraju se prihodi sektora u procesu tekuće proizvodnje kao i rashodi krajnjih kupaca za kupnju proizvedenih dobara i usluga.
- Značaj društvenog računovodstva leži u tome što omogućuje mјerenje dostignute razine proizvodnje u gospodarstvu u određenom trenutku kao što i omogućuje analizu uzroka koji su doveli do određenog stanja u gospodarstvu te predstavlja osnovu za pripremu mјera ekonomске politike.
- Najvažniji račun u sklopu društvenog računovodstva jest BDP koji se definira kao ukupna **tržišna vrijednost** svih **konačnih** dobara i usluga proizvedenih u jednoj **nacionalnoj ekonomiji** u godini dana.

- Bruto društveni proizvod ima sljedeće karakteristike:
 - a) Mjeri ukupnu tekuću proizvodnju bez obzira jesu li dobra i usluge prodani ili ne
 - b) Uključuje se samo konačna dobra i usluge, ali ne i intermedijarna
- **Konačni proizvod** je onaj proizvod koji je proizведен i prodan za potrošnju ili investicije
- **Intermedijarna dobra** su ona dobra koja se upotrebljavaju u proizvodnji drugih dobara
- BDP se mjeri najčešće na dva načina: korištenjem pristupa toka proizvodnje (metoda agregatne potražnje) i pristupa prihoda ili troškova (metoda faktorskih dohodaka).
- Prema pristupu toka proizvodnje BDP je ukupna vrijednost svih konačnih dobara i usluga proizvedenih u određenoj ekonomiji. Donja formula predstavlja ovaj način izračuna

$$GDP = C + I + G + EX - IM$$

gdje je

- C osobna potrošnja;
- I bruto privatne domaće investicije;
- G javni rashodi (državna potrošnja);
- X (EX – IM) neto izvoz
- Prema pristupu prihoda ili troškova BDP je zbroj čimbenika koji predstavljaju troškove proizvodnje konačnih proizvoda društva. Dolje su navedeni čimbenici.
 - Nadnice - W,
 - Kamate - i,
 - Rente i drugi dohoci od imovine - r,
 - Neizravni porezi - Ti,
 - Amortizacija – Am, i
 - dobit-Pf

Uvažavajući ova dva pristupa, rezultati mjerjenja BDP-a moraju biti isti, bez obzira na način mjerjenja, pri čemu jednakost rezultata ukazuje da je iznos potrošen na kupnju godišnjeg ukupnog outputa jednak novčanom dohotku koji dolazi od proizvodnje. Navedeno prikazuje i donja tablica.

Tablica 1. Načini izračuna BDP-a

Proizvodni pristup	Prihodni pristup
Osobna potrošnja – C	Nadnice - W
+investicijska potrošnja – I	+kamate (i), rente (r) i drugi dohoci od imovine
+javna potrošnja – G	+neizravni porezi – Ti
+neto izvoz – X	+amortizacija – Am
	+dobiti - Pf
BRUTO DRUŠTVENI PROIZVOD	BRUTO DRUŠTVENI PROIZVOD

Izvor: obrada autora

- U nastavku su navedene još neke makroekonomске veličine koje se mogu izvesti BDP-a.
 - Bruto nacionalni proizvod (BNP)** = BDP + neto faktorski dohodak (neto faktorski dohodak - razlika između dohotka što ga naši proizvodni faktori ostvaruju u inozemstvu i dohotka što ga kod nas ostvaruju strani faktori)
 - Neto nacionalni proizvod (NNP)** – dio BNP-a koji preostaje nakon amortizacije
 - Nacionalni dohodak (NI)** – NNP umanjen za indirektne poreze
 - Raspoloživi (osobni) dohodak** – dohodak koji kućanstvu ostaje za potrošnju (C) i štednju (S) a izračunava se tako da se od ukupnog nacionalnog dohotka (NI) oduzmu izravni porezi, a pridodaju prijenosna plaćanja

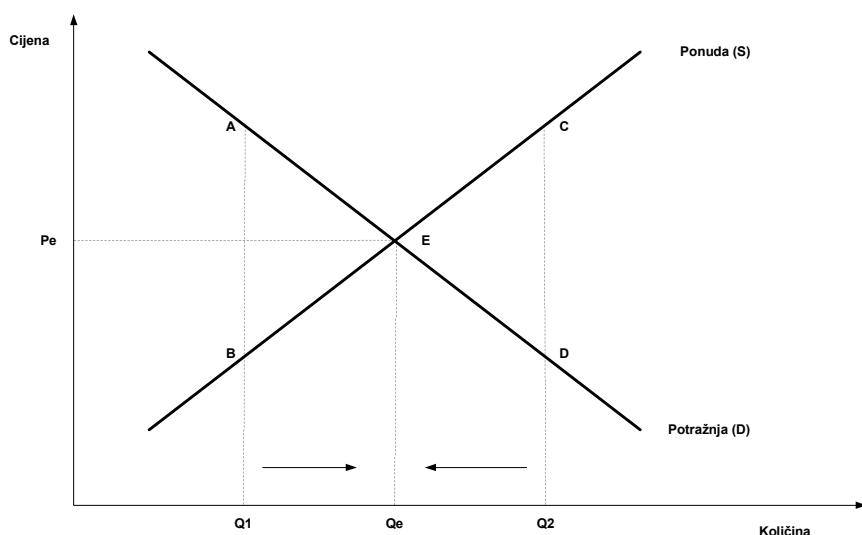
- **Pristup toka proizvodnje izračuna BDP-a, pod pojmom javne potrošnje** označava državne rashode za dobra i usluge tj. sva plaćanja javnog sektora za nabavu tekuće proizvodnje
- Javna potrošnja je suma svih rashoda za dobra i usluge koji se sastoje od:
 - **konačnih rashoda** (rashodi namijenjeni za tekuća ili trajna potrošna dobra)
 - **intermedijarnih rashoda** (rashodi za dobra koja ulaze u proizvodnju privatnih poduzeća)
- Značajnu kategoriju javne potrošnje čine i prijenosna plaćanja koja se mogu definirati kao svi javni rashodi koji ne služe za nabavu tekuće proizvodnje, kao i sva nerobna plaćanja usmjerena prema potrošačima ili poduzećima. Ne obavljaju se u zamjenu za dobra ili usluge te ih se isključuje iz obračuna BDP-a.
- Uključuju kotizacije za socijalno osiguranje te prijenosna plaćanja s ekonomskim ciljevima (npr. subvencije)
- Po prihodnom pristupu obračuna BDP-a (razmatra izvore iz kojih se financira javna potrošnja) na računu se evidentiraju porezi kao glavni izvori iz kojih se financiraju državni rashodi
- U BDP se uključuju izravni porezi (porezi na nadnicu, rentu, dobit, kamate i druge vrste prihoda od imovine) i neizravni porezi (porez na promet...)

3. Tržišni neuspjesi (eng. market failure)

- Tržišni neuspjeh predstavlja situaciju kad tržište dobra i usluge ne alocira efikasno, odnosno kad postoji mogućnost da jedan subjekt poboljša svoj položaj bez da istovremeno ugrozi položaj drugog subjekta (takva situacija na tržištu nije Pareto optimalna). Primjeri tržišnih neuspjeha su, između ostalih, i čista javna dobra te vanjski učinci (eksternalije)
- Što su to privatna dobra (potrebe)? Dobra odnosno potrebe koje su karakterizirane:
 - **Načelom isključivanja** (oni subjekti koji nisu spremni platiti određeno privatno dobro su isključeni iz njegove potrošnje), te
 - **Načelom suparništva** (korištenje nekog dobra od strane jednog subjekta istovremeno isključuje mogućnost njegovog korištenja od strane drugih subjekata)

Donja slika prikazuje alokaciju privatnih dobara.

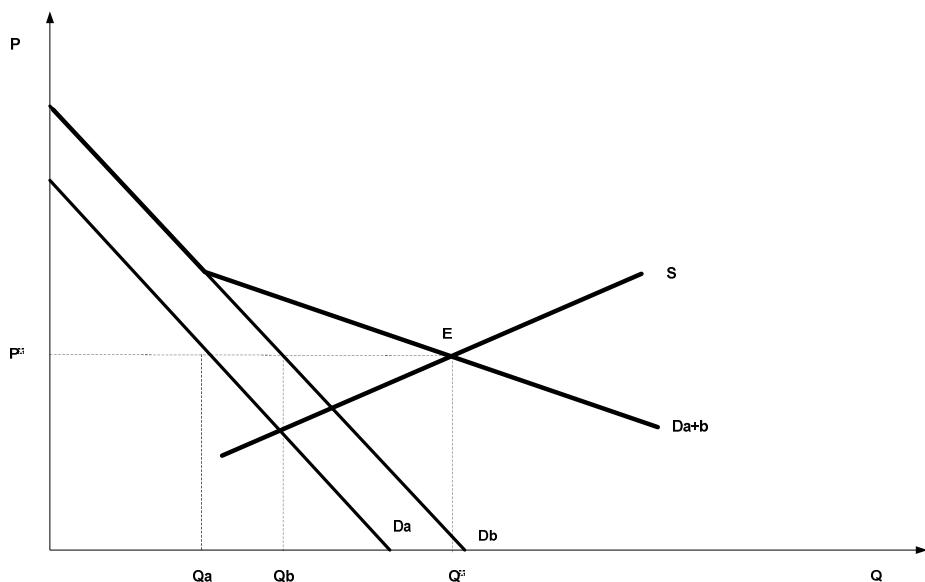
Slika 4. Alokacija privatnih dobara



Izvor: obrada autora

Iduća slika prikazuje ponudu i potražnju za privatnim dobrima

Slika 5. Ponuda i potražnja za privatnim dobrima



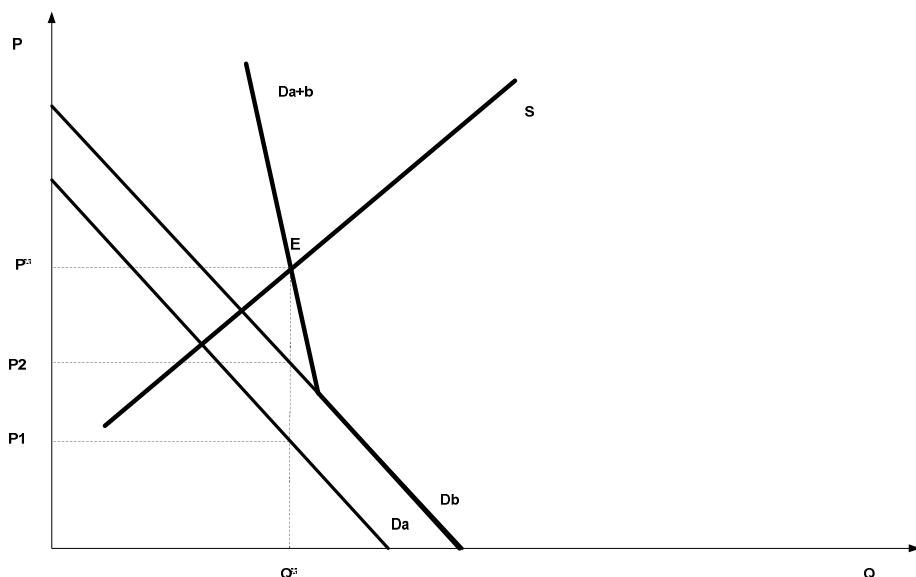
Izvor: obrada autora

- U slučaju privatnog dobra ukupne potražnje dobije se zbrajanje pojedinačnih krivulja potražnje po horizontali. Točka ravnoteže E održava jednakost ukupne granične korisnosti i graničnog troška, pri čemu korisnici dobra sukladno svojim preferencijama plaćaju istu cijenu za različite količine dobra, ovisno o svojim dohodovnim mogućnostima.
- Što su to čiste javne potrebe (dobra)? Potrebe koje se zadovoljavaju putem usluga koje svi mogu koristiti podjednako (**nepostojanje suparništva**), pri čemu oni koji ne plaćaju ove usluge ne mogu biti isključeni iz koristi koje iz njih proizlaze (**nemogućnost isključivanja**)
- U tom slučaju marginalni trošak “proizvodnje” jedne dodatne jedinice dobra uslijed uključivanja dodatne osobe u njegovu potrošnju jednak je nuli, jer je dobro svim korisnicima stavljeno na raspolaganje u punom opsegu (nije moguće utvrditi cijenu koju plaća pojedini korisnik)

- Budući se potrošači se ne žele obvezati na dobrovoljno plaćanje tih usluga, iste se **ne mogu se zadovoljiti tržišnim mehanizmom** (na mjesto njega mora doći država)
- U tom slučaju se javlja **Problem slobodnog strijelca** (eng. free rider problem) – pojedinac ima pravo podjednakog korištenja javnog dobra, ali ukoliko nije prisiljen solidarno snositi zajednički trošak financiranja, on taj trošak neće plaćati (npr. sudstvo, nacionalna obrana, čovjekov okoliš, **svjetionik**...)
- Slijedom navedenog u nastavku će se iznijeti nekoliko aspekata definicije javnog dobra:
 - Iako je svim pojedincima – potrošačima na raspolaganju jednaka količina javnog dobra, tu potrošnju ne moraju svi pojedinci jednako vrednovati, odnosno, granična korisnost od javnog dobra ne mora biti jednaka za sve potrošače
 - Klasifikacija javnog dobra nije absolutna već ovisi o tržišnim uvjetima, tehnološkom napretku i vladinoj politici
 - Privatna dobra ne mora nužno nuditi samo privatni sektor, kao što i javno pružanje javnih dobara ne mora značiti da ih nužno “proizvodi” javni sektor (npr. zdravstvena skrb, stanovanje, obrazovanje...)

Donja slika prikazuje ponudu i potražnju za javnim dobrima.

Slika 6. Ponuda i potražnja za javnim dobrima



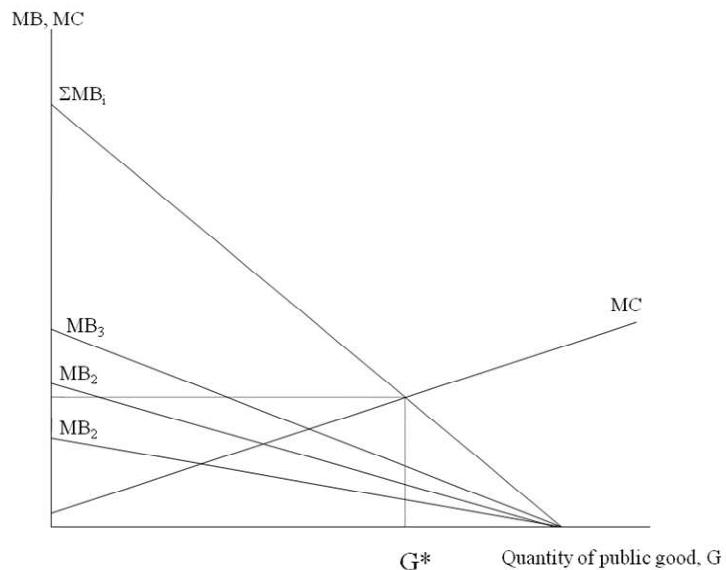
Izvor: obrada autora

- U slučaju javnog dobra krivulja ukupne potražnje dobije se zbrajanje pojedinačnih krivulja potražnje po vertikali. Ponuda javnog dobra se povećava sve dok zbroj graničnih korisnosti ne bude jednak graničnom trošku proizvodnje dobra.
- Točka (nazovi)ravnoteže E (**Lindahlova ravnoteža**) održava jednakost zbroja granične korisnosti i graničnog troška, pri čemu korisnici dobra sukladno svojim preferencijama “plaćaju” različitu cijenu za istu količinu dobra, koje im je otvočetka stavljeno na korištenje u punom opsegu. Različite “cijene” koje pojedini korisnici javnog dobra plaćaju nazivaju se **Lindahlove cijene**.
- Pritom se postavlja pitanje koje konkurentno tržište bi moglo funkcionirati na način da za istu količinu određenog dobra pojedinci plaćaju različite cijene? U odgovoru na ovo pitanje nameće se zaključak da većina čistih javnih dobara ima oblik monopola.
- **Čista javna dobra imaju oblik prirodnog monopola (oblik monopola kod kojeg jedan proizvođač može opsluživati cijeli sektor na tržištu (npr. prometna infrastruktura) efikasnije nego li veći broj konkurentnih proizvođača**
- Javlja se kad tehnologija proizvodnje uzrokuje visoke fiksne troškove (FC), dok se dugoročni ukupni prosječni trošak (LATC) smanjuje paralelno s povećanjem obujma

proizvodnje, odnosno broja korisnika tog dobra pri čemu poduzeće može pokriti troškove poslovanja s nižom cijenom proizvoda

- Nastavno na navedeno, a vezano s troškovima koje država ima u svrhu proizvodnje „čistih“ javnih dobara, spomenut će se još i Samuelsonovo pravilo za efikasnu ponudu javnih dobara. Prema Samuelsonu, javno dobro bi moralo biti nuđeno sve dok se zbroj graničnih korisnosti potrošača određenog neisključivog (čistog javnog) dobra ne izjednači s graničnim troškom onog koji to dobro proizvodi.

Slika 7. Samuelsonovo pravilo



Izvor: obrada autora

- Uzimajući u obzir prije navedene dvije temeljne karakteristike „čistih“ javnih dobara, bitno je napomenuti da ovisno o (ne)postojanju rivaliteta i isključivanja iz potrošnje (korištenja) postoje i još neke podgrupe javnih dobara
 - a) Međunarodna (globalna) javna dobra – ono javno dobro koje dostupno vrlo širokom krugu korisnika bez obveze da prethodno plate za njegovo korištenje (npr. znanje, određeni izumi...)
 - b) Nacionalna javna dobra – ono javno dobro koje je dostupno svim stanovnicima određene države (sudstvo, nacionalna obrana)
 - c) Lokalna javna dobra - ono javno dobro koje je dostupno samo uskom krugu korisnika, uglavnom na određenom zemljopisnom području, ali je nedostupno pojedincima izvan tog određenog područja (svjetionici, vatromet, koncert na otvorenom...)
- Samu ponudu lokalnih javnih dobara ilustrira Tieboutov model. Tieboutov model ilustrira odnos finansiranja i javne potrošnje na razini lokalne vlasti i korisnika javnog dobra (poreznog obveznika). Naime, model prikazuje na koji način pojedinci kroz mijenjanje sredine odnosno uskog geografskog područja u kojem žive pokušavaju ostvariti što bolji omjer poreza koji plaćaju lokalnoj vlasti i nivoa (kvalitete) javnih dobara koje zauzvrat dobivaju (eng: voting by feet)
 - Model se zasniva na nekoliko (nerealnih) prepostavki:
 - Postoji savršena mobilnost pojedinca – transakcijski troškovi su minimalni
 - Pojedinci su savršeno informirani o kvaliteti javnih usluga u pojedinim zajednicama kao i o iznosima njihovog finansiranja (porezi)
 - Postoji dovoljno velik broj zajednica, tako da svaki pojedinac može pronaći onu koja zadovoljava njegove potrebe za javnim uslugama
 - Raspoloživost radnih mjesta i stambenog prostora po zajednicama
 - Razina javne vlasti koja nudi određeno javno dobro to javno dobro i financira

Nečista javna dobra

- Nečista javna dobra su ona javna dobra koja uz javni sektor na tržištu može nuditi i privatni sektor, pri čemu javni sektor zadržava pravo nadzora nad kvalitetom usluge koju pruža privatnik – poduzetnik. U pitanju su dobra čije bi se ponuda mogla organizirati na tržišnim principima kao kod privatnih dobara, ali je interes države da

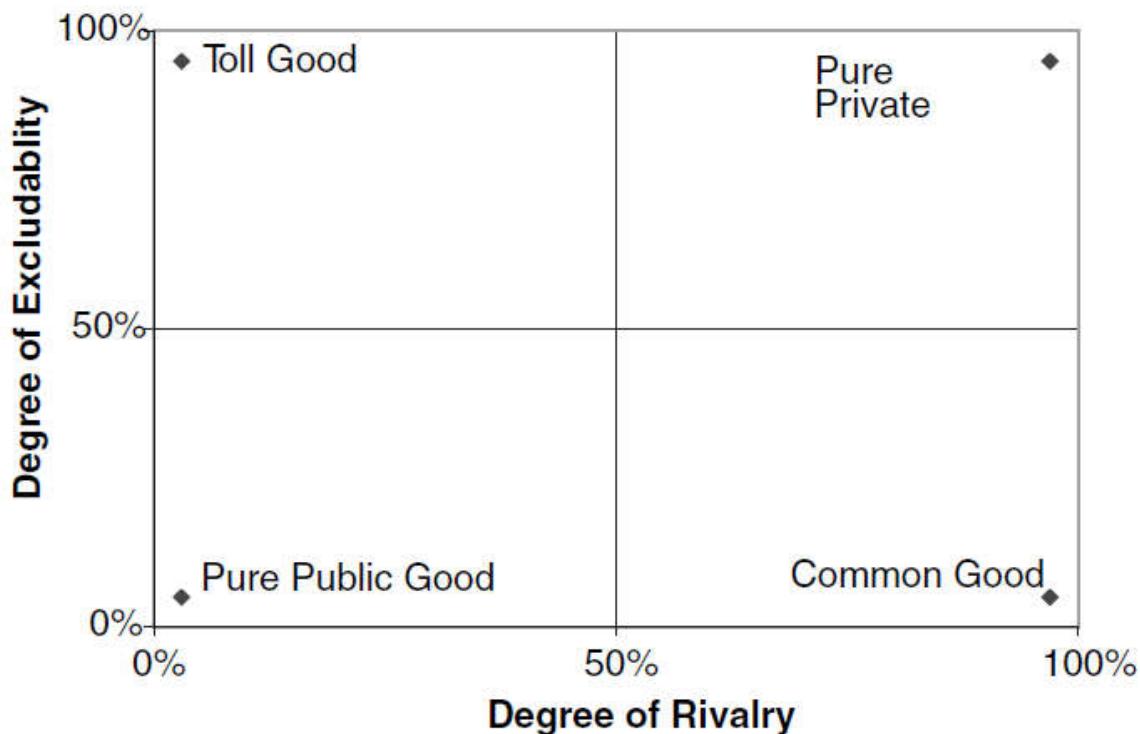
ona budu korištena od strane svih pojedinaca (npr. usluge obrazovanja, zdravstvene skrbi, sporta, kulture...)

Mješovita dobra

- Dobra kod kojih je prisutna jedna od dviju temeljnih karakteristika, tj., ili postoji **načelo isključivanja** ili postoji **načelo suparništva**
- Dva su moguća slučaja takvih dobara:
 - a) **Naplatno dobro – postoji isključivost ali ne postoji suparništvo u potrošnji tog dobra** (npr. kabelska TV, posjet muzeju, posjet kazalištu, autoceste – ne postoji suparništvo do određenog broja istovremenih korisnika...)
 - b) **Zajedničko dobro - postoji suparništvo ali ne postoji isključivost u potrošnji tog dobra** (npr. ribolovni pojas – ZERP, nalazišta ruda)

Donja slika prikazuje vrste dobara ovisno o stupnju rivaliteta u potrošnji i isključivosti

Slika 8. Prikaz vrsta dobara



Izvor: obrada autora

4. Teorija javnog izbora

- ...predstavlja granu ekonomске znanosti koja se bavi načinom na koji države donose svoje odluke prvenstveno vezane uz visinu poreza, javnu potrošnju i transferna davanja
- **Način na koji javna vlast otkriva sklonost potrošača za javnim dobrima**
- Prema teoriji javnog izbora potrošač može svoje sklonosti za javnim dobrima iskazati **pregovaranjem ili glasovanjem**

Glasovanje

- Proces glasovanja ili javni izbor je javni proces kojim se pojedinačne sklonosti udružuju u odluke javne vlasti, koje postaju obvezujuće za sve pojedince (npr. izgradnja nuklearke). Mogućnost provedbe jedino u demokratski uređenim društvima
- Uglavnom se provodi se u okviru izravne demokracije i predstavničke demokracije
- U okviru **izravne demokracije** svaki pojedinac (birač) izravno sudjeluje u odlučivanju (npr. referendum), pri čemu su preduvjeti glasovanja:
 - a) Podjela glasačkih listića – vrijedi pravilo jedan čovjek jedan glas – egalitarističko pravilo
 - b) Određivanje pravila po kojima se određuje presudan glas, a ta pravila su:
 - Pravilo većine
 - Pravilo jednoglasnosti
 - Pravilo izglasavanja bodovima
 - Pravilo pluralističkog glasovanja

Donja tablica prikazuje primjer primjene pravila većine u glasovanju. U primjeru tri birača (birači X, Y i Z) biraju između tri ponuđene opcije malog, srednjeg i velikog proračuna. U glasovanju korištenjem pravila većine pobjeđuje ona opcija koja je dobila većinu glasova (opcija za koju su glasovala najmanje dva od tri birača). Također je bitno napomenuti da brojevi u tablici ne znače broj glasova koje je pojedini birač dodijelio pojedinoj opciji, već se radi o poretku preferencija koje pojedini birač ima prema svakoj od tri navedene opcije o kojima se glasuje.

Tablica 2. Primjena pravila većine u glasovanju

	C (mali proračun)	B (srednji proračun)	A (veliki proračun)
X	3	2	1
Y	2	1	3
Z	1	2	3

Prepostavka: nema ekstremnih preferencija birača X, Y i Z

Izvor: obrada autora

Ukoliko se dopusti da birači imaju ekstremne preferencije prema opcijama o kojima se glasuje, tada donji primjer prikazuje na koji način se određuje pobjednik u glasovanju. Donja tablica prikazuje takvi primjer.

Tablica 3. Primjena pravila većine u glasovanju (postojanje ekstremnih preferencija birača)

	C (mali proračun)	B (srednji proračun)	A (veliki proračun)
X	2	3	1
Y	3	1	2
Z	1	2	3

Prepostavka: postojanje ekstremnih preferencija birača X

Izvor: obrada autora

Uslijed postojanja krajnjih sklonosti (preferencija) birača X, trokružnim glasovanjem o ponuđenim opcijama proračuna neće se moći odrediti opcija koja je dobila većinu glasova birača. Temeljem toga, opcija koja će dobiti većinu u glasovanju mora se odrediti ili namještanjem dnevnog reda ili lobiranjem/dogovorom većine birača (u ovom primjeru birači X i Y) pri čemu se određuje ona opcija koju većina birača želi izglasati (npr. opcija A – veliki proračun):

- Prvi krug glasovanja je između opcija C i B (opcije za koje X i Y ne žele da pobijedi u glasovanju). Drugi krug glasovanja je između pobjednika prvog kruga (opcija C) i opcije A. U trećem krugu glasovanja glasač Y prilagođava svoje preferencije o opcijama A i B, odnosno svoj glas daje opciji A iako je njegov prvotni odabir po poretku preferencija bila opcija B.
- Izglasavanjem opcije A u zadnjem, trećem, krugu glasovanja ista postaje većinski pobjednik glasovanja (izglasan je u 2 od 3 kruga glasovanja)
- Pravilo većine vodi tzv. glasačkom paradoksu. Nastaje onda kada nijedan program ne može dobiti većinu u odnosu na druge programe. Kada postoji paradoks glasovanja, jasno je da će rezultat biti određen redoslijedom glasovanja, odnosno prilagođavanjem preferencija birača. Pravilo većine može također dovesti do nametanja političke volje (“tiranija” većine)
- Kenneth Arrow – nikakvo pravilo većinskog glasovanja ne jamči učinkovitost, ne poštuje pojedinačne sklonosti i nije neovisno o dnevnom redu (**teorem nemogućnosti**). Alternativa - **pravilo jednoglasnosti** (zaštita manjine) gdje se odluka usvaja kada je usvoje svi glasači – nedostatak je pojava univerzalnog veta (pravo svakog pojedinca da može onemogućiti donošenje odluke); u toj situaciji može doći do “ucjenjivanja” većine od strane manjine
- Rješenje: kvalificirana većina. Ovo pravilo predstavlja “srednje” rješenje pravila većine i pravila jednoglasnosti. Odluka se usvaja onda kada je odobri kvalificirana većina, najčešće 2/3 glasača
- Pravilo izglasavanja bodovima - birač ima određeni broj bodova koje po svojoj želji dodjeljuje različitim mogućnostima za koje glasuje. Svoje glasove može dati jednoj mogućnosti, a može ih i raspodijeliti na više
- **Pobjeđuje ona alternativa s najviše glasova**
- **Ovo pravilo je u prednosti u odnosu na pluralističko glasovanje koje omogućuje uspoređivanje danih mogućnosti, ali ne ukazuje na pojedinačne razlike između ocjena**

- Pravilo pluralističkog glasovanja - svaki birač svrstava pitanja po važnosti. Svakoj važnosti daje se određeni broj glasova
- **Pobjeđuje alternativa s najmanje glasova** (npr. ako ima 10 glasova, 1 glas daje se najvažnijoj soluciji, a 10 najlošijoj)

Predstavnička demokracija

- Birači sudjeluju u odlučivanju posredstvom izabralih predstavnika (političara)
- **Predstavnička demokracija počiva na pretpostavci da je političko djelovanje političara i birača razumno, tj., racionalno.** Birači uglavnom biraju svoje posrednike, kao predstavnike političkih stranaka, u skladu sa socio-ekonomskim statusom, ideološkim stavovima...
- Svaka politička stranka nastoji privući što veći broj glasača temeljem formiranih programa rada (političkih platformi)
- Svaka politička platforma objedinjava različite skupine problema koji se ne razmatraju zasebno kao što je to slučaj u izravnoj demokraciji

Nedostaci državnog mehanizma u razmještajnoj funkciji

- Razlozi:
 - Priklanjanje političara interesnim skupinama (lobiranje)
 - Politička kratkovidnost – politička elita podržava one projekte čija korist će biti vidljiva za vrijeme trajanja njihova mandata, a odbiti će potencijalno ekonomski isplative projekte čiji rok realizacije je u daljoj budućnosti
 - Postojanje “vezane trgovine”, odnosno neselektivnost državnog mehanizma (birači podupiru onaj program koji se, ne u potpunosti, ali u najvećoj mjeri podudara s njihovim željama i svjetonazorima)
 - Ekonomski neefikasnost državnog aparata – država je slab poduzetnik

5. Javni rashodi

- Javni rashodi - utjelovljene javne potrebe (ponuda javnih potreba, odnosno dobara). Shvaćanje javnih rashoda ovisi najviše o ulozi države u gospodarskom životu
- Doba liberalizma – mali i postojani javni rashodi s ciljem ostvarivanja proračunske ravnoteže (država je neproizvodni čimbenik)
- Doba intervencionizma – putem politike javnih rashoda i javnih prihoda država nastoji ostvariti ekonomski ciljeve (aktivnija proračunska politika – instrument proračunskog deficit-a)
- U doba opadanja gospodarske aktivnosti, nositelji fiskalne politike provođenjem aktivnije proračunske politike nastoje stabilizirati gospodarstvo – deficitno financiranje
- Proračunski deficit (višak javnih rashoda nad javnim prihodima) može se financirati:
 - Povećanjem poreza (utječe na ostvarenu akumulaciju privatnog sektora),
 - Javnim zaduživanjem (postoji granica rasta javnog duga), ili
 - Primarnom emisijom (tiskanje novca od strane središnje banke – mogući inflatorični pritisci, odnosno kupnjom državnih obveznica na sekundarnom tržištu)
- Keynesova teorija uviđa nedostatak monetarne politike u djelovanju preko finansijskih tržišta odnosno preko mehanizma kamatne stope. Njegova teorija favorizira fiskalnu politiku pred monetarnom te ističe tri temeljna nedostatka monetarne politike u utjecaju na stabilizaciju gospodarstva djelovanjem preko finansijskih tržišta:
 - Povećanje količine novca kroz primarnu emisiju ne mora nužno dovesti i do pada kamatnih stopa, odnosno kamatne stope mogu pasti na donju razinu pri čemu dodatno povećanje ponude novca u opticaju ne mora voditi i dodatnom snižavanju kamatnih stopa
 - Snižavanje kratkoročnih kamatnih stopa (uslijed monetarne ekspanzije) ne mora nužno voditi i snižavanju dugoročnih kamatnih stopa kao jednog od čimbenika dugoročnih investicijskih odluka
 - Snižavanje dugoročnih kamatnih stopa ne mora nužno voditi i povećanju investicijske aktivnosti privatnog sektora, bitan faktor su i investicijska očekivanja
- Prema Keynesu, žarište recesije na finansijskom tržištu se otklanja aktivnom fiskalnom politikom

- Povećanjem javnih rashoda, a posljedično i deficit-a, došlo bi do povećanja ukupne potražnje. Povećani deficit bi se financirao izdavanjem državnih obveznica kojima bi investitori trgovali na sekundarnom finansijskom tržištu
- Program ekonomske stabilizacije u SAD-u 30-ih godina 20. stoljeća (“New Deal”) – povećanje javnih rashoda kroz **javne pomoći i javne rade**. Javnim pomoćima nezaposlenima povećavala se njihova osobna potrošnja (akcelerator osobne potrošnje), dok se javnim radovima smanjivala nezaposlenost

Klasifikacija javnih rashoda

- **Prema njihovom udjelu u stvaranju BDP-a:**
 - Rashodi za dobra i usluge (kupovina dobara koje proizvede privatni sektor)
 - Transferi
- **Prema razinama javne vlasti:**
 - Rashodi središnje države
 - Rashodi regionalne i lokalne uprave
- **Prema redovitosti pojavljivanja u proračunima:**
 - Redoviti
 - Izvanredni
- **Prema utjecaju na povećanje proizvodnih mogućnosti gospodarstva:**
 - Proizvodni
 - Neproizvodni
- **Prema namjeni:**
 - Osobni
 - Materijalni
- **Prema obuhvatu i načinu financiranja:**
 - Proračunski
 - Izvanproračunski

- Javni rashodi suvremene države su složene prirode i u njih najčešće ubrajamo:
- Vojne rashode, odnosno rashode za nacionalnu sigurnost (značajan multiplikativni karakter – ekonomika javnih rashoda kao samostalna znanstvena disciplina)
- Rashode socijalnog osiguranja (socijalne kotizacije)
- Rashode za državnu upravu i sudstvo (troškovi plaća i materijalni troškovi)
- Rashode za državnu intervenciju u gospodarstvu (npr. subvencije i javne kupovine)
- Rashode za sport, kulturu, obrazovanje, istraživanje i razvoj, zaštitu okoliša...

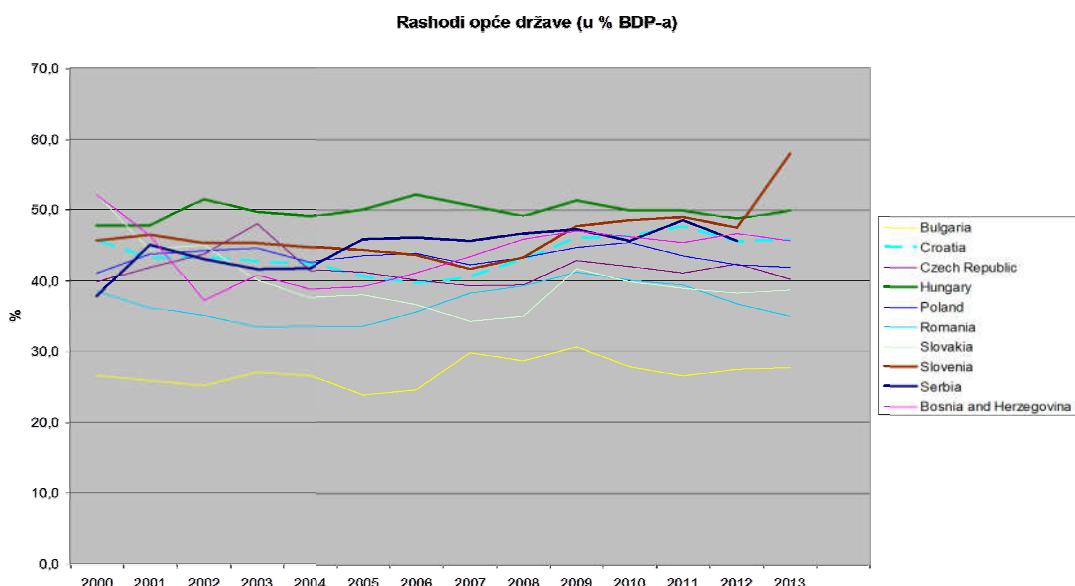
Uzroci rasta javnih rashoda - **Zakon o rastućoj državnoj aktivnosti** (Adolph Wagner, 1863.)
 - ekonomski razvoj utječe na rast državne aktivnosti u dugom roku

- Tri objašnjenja u prilog zakonu:
 - a) Kako društvo postaje razvijenije potrebno je povećati ulogu države u smislu regulacije (ostvarivanja vladavine prava), što dovodi do veće državne potrošnje,
 - b) Potražnja za javnim uslugama poput obrazovanja i drugih socioekonomskih i kulturnih usluga raste s porastom životnog standarda građana i
 - c) Razvoj tehnologije i porast visine potrebnih investicija dovodi do rasta broja monopola koje država treba posebno regulirati ili preuzeti kako bi se osigurala ekomska efikasnost
- Veličina i dinamika rasta javnih rashoda uglavnom se mjeri sljedećim pokazateljima:
 - a) **Udjelom javnih rashoda u BDP-u**
 - b) Koeficijentom elastičnosti javnih rashoda
 - c) Graničnom sklonosti javnoj potrošnji – za koliko će se povećati javna potrošnja uslijed povećanja BDP za jednu dodatnu novčanu jedinicu
 - d) **Udjelom pojedinih skupina javnih rashoda u BDP-u**

Javni rashodi u Republici Hrvatskoj

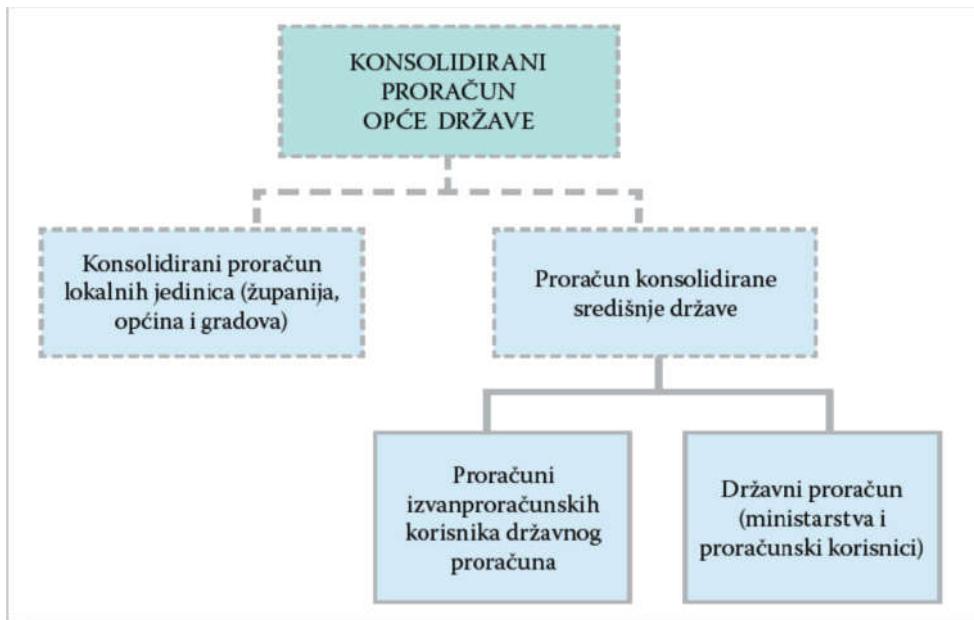
- Javni rashodi u RH se mogu analizirati temeljem raščlambe javnog sektora na pojedine razine javne vlasti, pri čemu se analiza može vršiti po:
 - **Funkcijskoj** (prema namjeni rashoda, npr. nacionalna obrana, zdravstvo, obrazovanje...),
 - **Ekonomskoj** (ekonomski namjena rashoda, naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade...)
 - Programskoj
 - Organizacijskoj
 - Izvorima finansiranja, te
- Lokacijskoj klasifikaciji (Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, NN 26/10, 120/13)
- Svaka razina javne vlasti ima svoj proračun s vlastitim prihodima i rashodima. Zbrajanjem prihoda i rashoda svih razina proračuna te njihovim prethodnim konsolidiranjem dobiva se proračun **konsolidirani opće države** (slika 10.)
- Donja slika prikazuje udio javnih rashoda u BDP-u za odabранe zemlje srednje i istočne Europe

Slika 9. Udio javnih rashoda u BDP-u



Izvor: WIIW database

Slika 10. Konsolidirani proračun opće države



Izvor: Proračunski vodič za građane, IJF, 2009.

- Rashodi državnog proračuna najčešće se analiziraju prema ekonomskoj klasifikaciji. U donjoj tablici je prikazana struktura javnih rashoda u RH prema ekonomskoj klasifikaciji. Ispod tablice je navedeno metodološko objašnjenje kategorija rashoda prikazanih u tablici.

Tablica 4. Struktura rashoda državnog proračuna RH (ekomska klasifikacija)

	Ukupni rashodi (3+4)	Rashodi postovanja (3)	Rashodi za zaposlene (31)	Materijalni rashodi (32)	Finansijski rashodi (34)	Subvencije (35)	Pomoći (36)	Naknade građanima i kućanstvima (37)	Ostali rashodi (38)	Rashodi za nabavu nefin. imovine (4)
2003.	79.130.476	77.075.487	15.884.918	4.424.004	3.936.172	3.983.712	4.126.356	41.143.071	3.577.253	2.054.989
2004.	84.794.982	83.131.114	16.357.252	4.510.876	4.464.431	4.968.069	3.382.384	45.203.659	4.244.445	1.663.368
2005.	89.686.283	87.857.465	16.724.255	5.205.008	4.828.332	5.248.744	3.747.904	47.363.386	4.739.335	1.828.818
2006.	97.858.433	95.949.951	17.312.320	6.279.189	5.254.960	5.670.789	6.613.915	49.911.640	4.907.138	1.908.482
2007.	111.051.510	108.007.605	19.941.486	7.513.405	5.066.148	6.492.010	8.312.098	55.122.125	5.560.333	3.043.906
2008.	118.583.975	115.292.426	21.594.259	8.528.949	5.347.997	6.859.512	5.716.534	60.135.609	7.109.566	3.291.549
2009.	120.191.398	117.923.982	22.510.493	8.018.256	5.788.120	6.710.033	5.431.865	63.999.142	5.466.084	2.267.406
2010.	121.374.084	120.323.332	22.295.296	8.186.689	6.925.130	6.582.192	5.604.154	64.885.429	5.844.442	1.550.672
2011.	121.425.489	119.939.511	22.769.165	8.717.511	7.596.951	6.555.277	4.922.718	64.660.885	4.717.083	1.485.978
2012.	119.837.973	118.729.992	22.394.794	8.241.080	8.821.579	5.762.321	4.755.279	64.373.649	4.381.369	1.107.982
2013.	125.069.894	123.505.883	21.667.927	8.010.956	9.883.140	5.537.844	6.492.455	67.244.173	4.669.388	1.564.011
2014.	127.546.494	125.689.498	21.453.235	7.595.305	10.357.363	5.174.466	8.646.989	67.040.966	4.821.174	1.856.996
2015.	118.607.849	115.455.896	25.036.504	11.040.525	10.966.439	6.425.996	11.603.012	45.368.370	5.014.960	3.152.044
2016.	120.237.516	117.175.321	25.829.273	11.135.222	10.649.693	6.087.416	13.393.138	45.002.134	5.078.447	3.062.194
I. - VIII. 2017.	79.683.402	78.415.565	17.535.811	7.166.133	7.265.639	3.981.669	8.583.018	30.191.487	3.897.309	1.267.838

Izvor: Ministarstvo financija

- a) **Rashodi za zaposlene** su po veličini druga skupina unutar rashoda poslovanja. Najveći dio ovih rashoda odnosi se na plaće, koje uključuju bruto plaće državnih i javnih službenika. Osim plaća u ove rashode ubrajaju se još doprinosi na plaće i ostali rashodi za zaposlene. Prema ovoj metodologiji, za razliku od metodologije GFS 2001, rashodi za zaposlene ne uključuju plaće i doprinose zaposlenih u zdravstvenim ustanovama u vlasništvu države, grada i županije već su oni ovdje sadržani unutar rashoda zdravstvene zaštite putem HZZO-a
- b) **Materijalni rashodi** odnose se na naknade troškova zaposlenima, rashode za materijal i energiju, rashode za usluge te ostale nespomenute rashode poslovanja. Ovi rashodi uključuju ukupnu vrijednost dobara i usluga koje država kupuje na tržištu, a za obavljanje svojih aktivnosti. Tu se bilježe rashodi vezani uz energiju, komunalne usluge, informiranje, tekuće i investicijsko održavanje i drugi. Kretanje ovih rashoda u posljednjih nekoliko godina u određenoj je mjeri pod utjecajem korištenja sredstava pomoći EU.
- c) **Financijski rashodi** uključuju kamate i ostale financijske rashode. Najveći dio odnosi se na rashode za kamate, po izdanim vrijednosnim papirima te po primljenim zajmovima od banaka i drugih financijskih institucija, međunarodnih organizacija, inozemnih vlada i drugih subjekata. Pored kamata ovdje su sadržani i ostali financijski rashodi poput naknade za bankarske usluge i usluge platnog prometa, negativne tečajne razlike i valutna klauzula, zatezne kamate te ostali nespomenuti financijski rashodi
- d) **Subvencije** su, prema Zakonu o proračunu, tekući prijenosi sredstava koji se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda i pružanja usluga, a mogu se utvrđivati na temelju razine proizvodnje i/ili količine proizvedenih, prodanih ili uvezenih dobara i usluga. Najveći dio subvencija u državnom proračunu odnosi se na subvencije poljoprivredi i Hrvatskim željeznicama
- e) **Pomoći** predstavljaju tekuće ili kapitalne prijenose međunarodnim organizacijama i stranim vladama te unutar opće države (proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izvanproračunskim korisnicima). Kod pomoći unutar opće države, koje čine glavninu ove skupine rashoda, državni proračun prenosi sa svoje rashodne strane određena sredstva na temelju zakona. Primjer je prijenos jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na ime pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija (temeljem Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), na osnovi propisanog dijela poreza na dohodak koji ulazi u prihode državnog proračuna
 - Drugi je primjer prijenos dijela trošarina na naftne derive (ranije dijela odgovarajuće naknade) Hrvatskim cestama i Hrvatskim autocestama, sukladno Zakonu o javnim cestama. Prema tom Zakonu svakom od ovih subjekata pripada

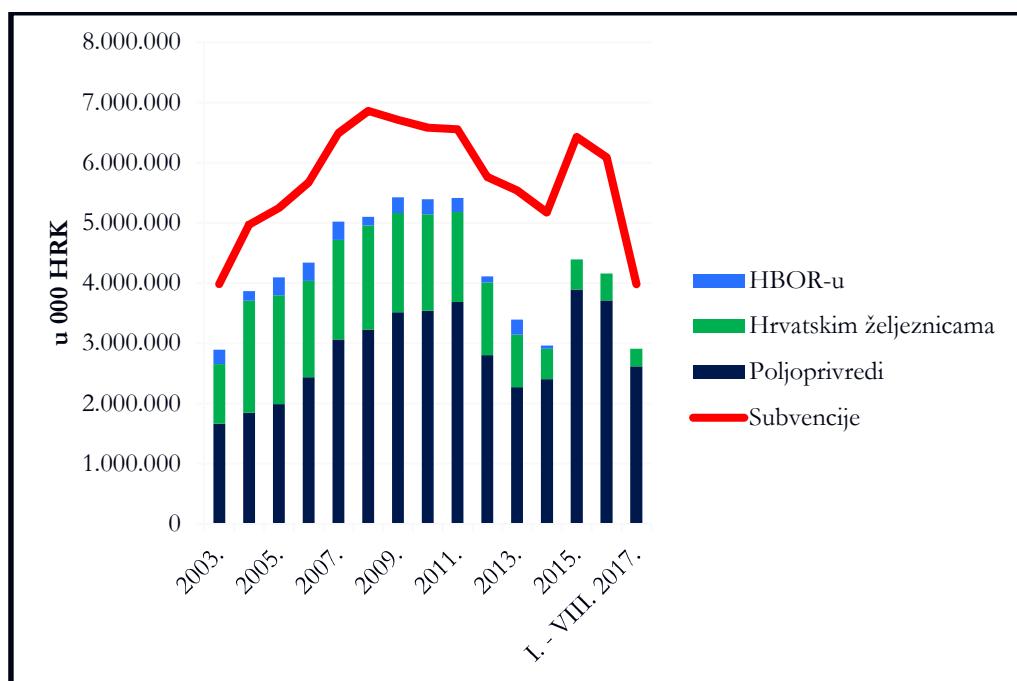
po litri isporučenih i uvezениh naftnih derivata iznos od 60 lipa. Počevši od 2006. godine ova se sredstva uplaćuju na jedinstveni račun državne riznice kao prihod državnog proračuna te se potom kao kapitalne pomoći prenose navedenim subjektima

- Potrebno je napomenuti da se prijenosi HAC-u od 2008. godine ne bilježe kao pomoći unutar opće države već kao kapitalne pomoći u kategoriji ostalih rashoda zbog činjenice da HAC od 2008. godine nije dio obuhvata opće države
- f) **Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade** skupina su rashoda s najvećim iznosom. Dijelom se odnose na prava koja proizlaze iz osiguranja (mirovinskog, zdravstvenog te osiguranja od nezaposlenosti), a dijelom su to ostale naknade koje se isplaćuju iz proračuna radi socijalne sigurnosti građana i kućanstava. Mogu biti u novcu i u naravi. Naknade iz osiguranja u novcu uključuju primjerice mirovine, naknade za nezaposlene, naknade za bolovanje i rodiljni dopust, naknade za djecu i obitelj, a u naravi medicinske usluge, ortopedska pomagala, farmaceutske proizvode i slične naknade koje plaća država
- g) **Ostale naknade** iz proračuna odnose se na posebne okolnosti i potrebe koje nisu pokrivenе ili nisu u cijelosti pokrivenе naknadama iz osiguranja naročito pomoći građanima slabijeg imovnog stanja (u novcu - naknade za dječji doplatak, za mirovine i dodatke, porodiljne naknade i oprema za novorođenčad, razne pomoći obiteljima i kućanstvima, osobama s invaliditetom, nezaposlenim osobama, bivšim političkim zatvorenicima i neosnovano pritvorenom osobama, stipendije i školarine, te u naravi - sufinanciranje cijene prijevoza, pomoć i njega u kući, prehrana i sl.)
- h) **Ostali rashodi** odnose se na tekuće i kapitalne donacije neprofitnim organizacijama te građanima i kućanstvima, na kazne, penale i naknade štete, izvanredne rashode te kapitalne pomoći bankama, trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima. Značajan dio ovih rashoda odnosi se na rashode za modernizaciju i restrukturiranje Hrvatskih željeznica te na naknadu u cijeni goriva za HAC koja se od 2008. godine ne evidentira u kategoriji pomoći unutar opće države, već kao kapitalna pomoć u kategoriji ostalih rashoda zbog reklassifikacije HAC-a iz sektora države u sektor nefinansijskih poduzeća
- i) **Nabava nefinansijske imovine** odnosi se na dugotrajnu imovinu, a od kratkotrajne imovine na strateške zalihe. Dugotrajna imovina obuhvaća neproizvedenu imovinu - materijalnu odnosno prirodna bogatstva (primjerice zemljišta) i nematerijalnu (primjerice licence i slična prava); proizvedenu imovinu materijalnu (primjerice građevinske objekte, postrojenja i opremu, prijevozna sredstva i sl.) i nematerijalnu (primjerice ulaganja u računalne programe) te

plemenite metale i ostale pohranjene vrijednosti. U pravilu, najveći dio ovih rashoda odnosi se na nabavu građevinskih objekata

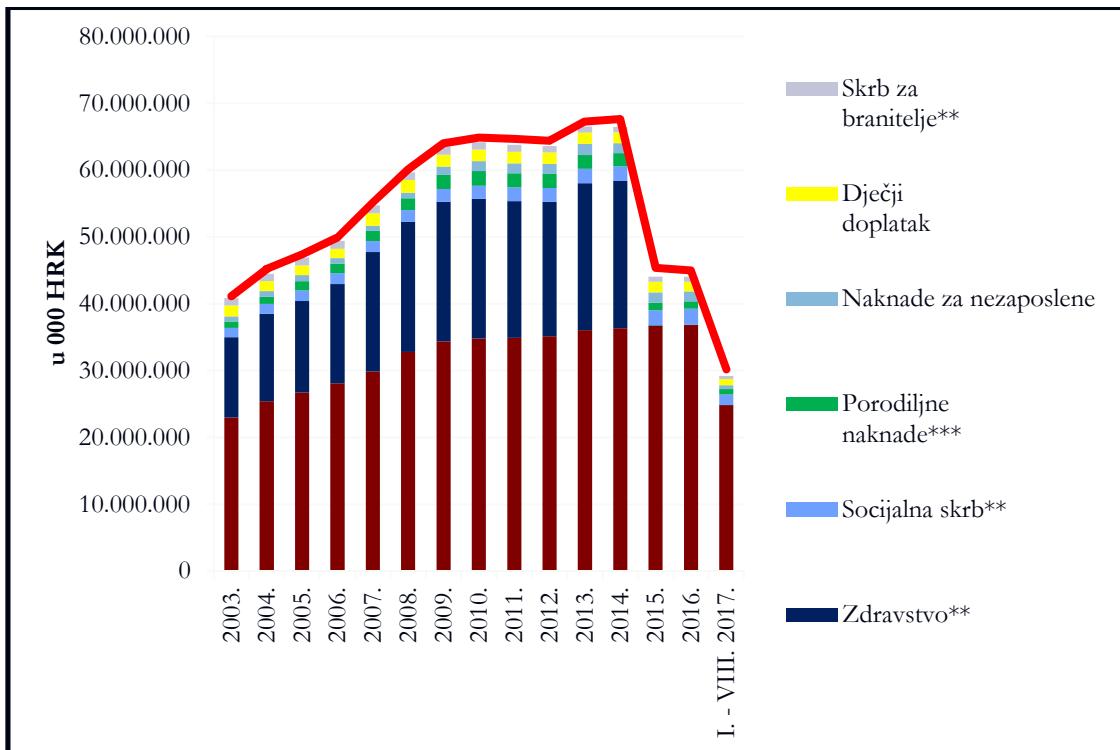
Donje slike prikazuju kretanje visine subvencija, strukturu rashoda za socijalne naknade, pomoći iz državnog proračuna te ostale rashode iz proračuna

Slika 11. Državni rashodi za subvencije



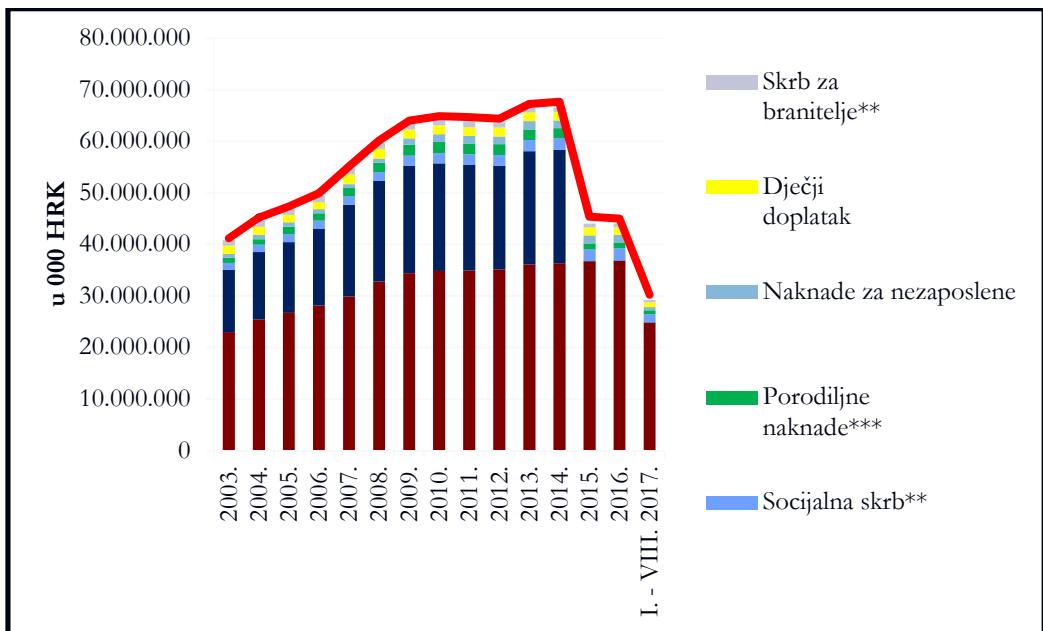
Izvor: Ministarstvo financija RH, obrada autora

Slika 12. Struktura rashoda za socijalne naknade



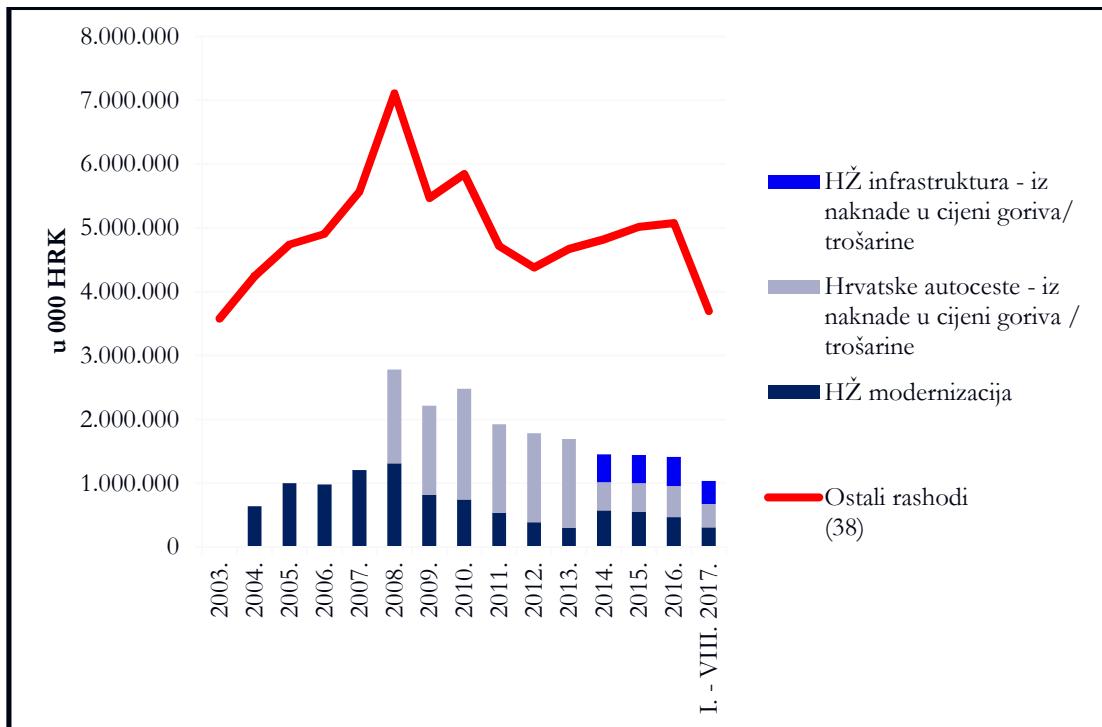
Izvor: Ministarstvo financija RH, obrada autora

Slika 13. Pomoći iz državnog proračuna



Izvor: Ministarstvo financija RH, obrada autora

Slika 14. Ostali rashodi iz državnog proračuna



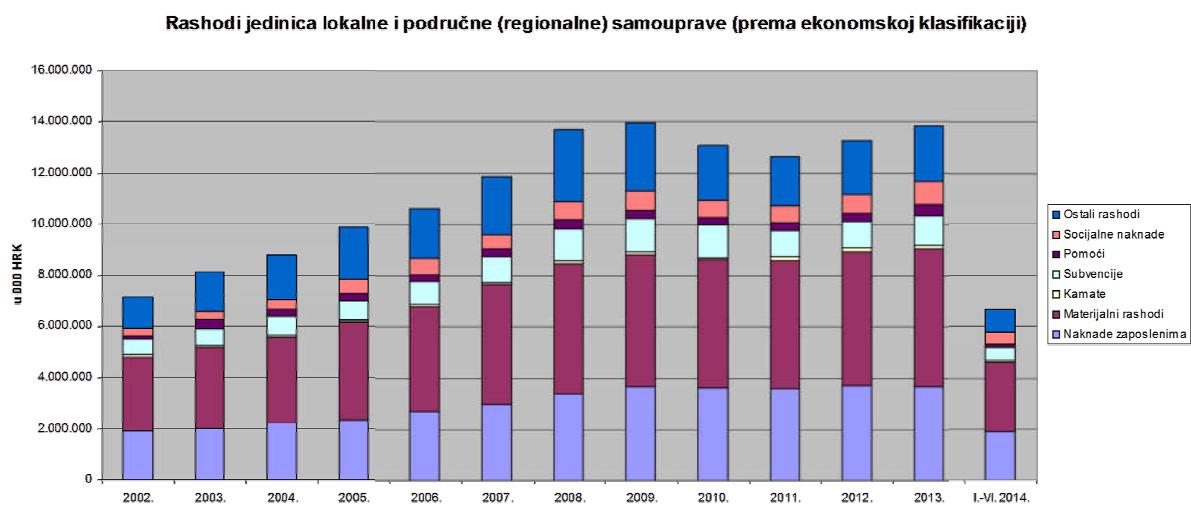
Izvor: Ministarstvo financija RH, obrada autora

Jedinice lokalne i područne samouprave

- Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jest općina, grad i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima temeljem zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu
- Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima
- Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnog (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu

infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima.

Slika 15. Struktura rashoda JLP(R)S-a



Izvor: Ministarstvo finansija

Uzimajući u obzir prije navedene podjele rashoda u ovisnosti o raznim kriterijima, za nastavak izlaganja stavit će se naglasak na podjelu javnih rashoda na produktivne i neproduktivne, a što je bitno s obzirom na utjecaj pojedinih skupina javnih rashoda na ekonomski rast (fiskalni multiplikator).

Donja tablica prikazuje navedenu podjelu (prema Dalić, 2010.).

Tablica 5. Podjela rashoda na produktivne i neproduktivne

Produktivni rashodi	Neproduktivni rashodi
Obrazovanje	Socijalna sigurnost
Zdravstvo	Opće javne usluge
Javni red	Rekreacijske usluge
Obrana	Stanovanje
Ekonomski poslovi	
Zaštita okoliša	

Izvor: Dalić, 2010.

Fiskalni multiplikator

- U ekonomiji pojam multiplikatora određuje zbroj izravnih i neizravnih utjecaja promjene neke komponente potrošnje (npr. osobne potrošnje, investicija ili državne potrošnje) na ukupnu proizvodnju (BDP) i zaposlenost. Ekonomsko tumačenje je da multiplikator pokazuje za koliko bi se, u uvjetima nezaposlenosti, trebao promijeniti nacionalni dohodak kada se neka od komponenti potrošnje promijeni za jednu novčanu jedinicu.
- **Fiskalni multiplikator** - pokazatelj za koliko će se novčanih jedinica povećati nacionalni dohodak (BDP) ako se državna potrošnja poveća za jednu jedinicu
- Minimum učinkovitosti fiskalne politike predstavlja multiplikator u vrijednosti 1, sve vrijednosti ispod 1 upućuju na neučinkovitost. Ako je multiplikator manji od 1 to znači da će efekti na gospodarstvo biti manji od inicijalnog stimulansa

Donja slika prikazuje formulu fiskalnog multiplikatora.

Slika 16. Fiskalni multiplikator

$$\Delta Y = \Delta G \cdot \frac{1}{\underbrace{1 - b_c(1 - b_t) + b_m}_{fiskalni \ multiplikator}}$$

Granična sklonost potrošnji Stopa poreza na dohodak Granična sklonost uvozu

Veličina fiskalnog multiplikatora zatvorenog gospodarstva je određena graničnom sklonošću potrošnji i poreznim opterećenjem (većinom indirektnih poreza) te je u modelu otvorenog gospodarstva dodatno korigirana sa graničnom sklonošću uvozu

Izvor: obrada autora

- Bitno je napomenuti da fiskalni multiplikator djeluje i u obratnom smjeru – smanjenje javne potrošnje (kao i povećanje poreznog opterećenja) smanjuje nacionalni dohodak. Iz prijašnje formule može se zaključiti sljedeće: povećanje poreznog opterećenja i granične sklonosti uvozu smanjuju vrijednost fiskalnog multiplikatora, dok je utjecaj granične sklonosti potrošnji pozitivan

Odrednice fiskalnog multiplikatora u Hrvatskoj

- Granična sklonost potrošnji** - obzirom na višegodišnji pad osobne potrošnje i snažan rast depozita može se zaključiti da je granična sklonost potrošnji u Hrvatskoj značajno smanjena te da su građani većinom fokusirani na razduživanje
- Porezno opterećenje** – opća stopa PDV-a je jedna od najviših u Europi te predstavlja značajno porezno opterećenje, također je i značajno opterećenje bruto plaće
- Granična sklonost uvozu** – Hrvatska je snažno uvozno orijentirana zemlja (udio uvoza u BDP-u od 46% u 2015. je iznad europskog prosjeka od 40,4%)

- **Kreditni rejting i troškovi zaduživanja** - Kreditni rejting RH je u špekulativnom razredu što negativno djeluje i na troškove zaduživanja privatnog sektora smanjujući njegov investicijski potencijal
- **Struktura rashoda** - većinu rashoda državnog proračuna u Hrvatskoj čine tekući izdaci – plaće, mirovine i socijalne naknade koje se u literaturi smatraju „neproizvodnim“ rashodima, dok ulaganja u kapitalne investicije, obrazovanje, R&D i slično imaju pozitivne učinke na rast, ali takvi rashodi čine mali dio proračuna opće države u Hrvatskoj

Načini ocjenjivanja javnih rashoda – cost benefit analiza javnih rashoda

- a) Sustav proračunskog planiranja i programiranja (PPBS)
 - b) Cost – benefit analiza
 - c) Cost – effectiveness analiza
-
- a) Proračunsko planiranje i programiranje - PPBS
 - Sustav planiranja javnih rashoda s ciljem što potpunijeg procjenjivanja njihovih društvenih neto koristi, pri čemu se zahtijeva da se proračun prikaže kao skup ciljeva kojima se teži. Planiranje u javnom sektoru složenije od planiranja u privatnom sektoru – teže je odrediti ciljeve i kvantitativno izraziti rezultate projekata
 - Osnovni instrumenti za ostvarivanje PPBS-a su **cost-benefit** te **cost-effectiveness analiza**
 - b) Cost-benefit analiza
 - Postupak procjenjivanja isplativost poduzimanja određenog investicijskog projekta (termin preuzet iz poslovnog sektora). Cost-benefit analizom se uspoređuju sadašnji troškovi sa procijenjenim budućim koristima od poduzetog investicijskog (javnog) projekta
 - Izgradnja privatnih projekata donosi dobit, što u javnim projektima nije slučaj. Kod privatnih projekata upotrebljavaju se tržišne cijene troškova i koristi, što kod javnih projekata nije moguće primijeniti

- Korist (output) kod javnih projekata nije predmet kupoprodaje pa nema tržišnu cijenu. Funkcija cilja u cost-benefit analizi javnog projekta – porast BDP-a, ND-a, zaposlenosti...
- Tehnička izvedba cost-benefit analize
- Utvrditi koristi od projekta diskontirane na sadašnju vrijednost
- Utvrditi troškove projekta diskontirane na sadašnju vrijednost
- Utvrditi diskontnu stopu koja će se koristiti u postupku diskontiranja

$$PV = \sum_{t=1}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

gdje je

PV – sadašnja vrijednost

B – korist

C – troškovi

r – diskontna stopa

T – vrijeme trajanja projekta u godinama

- Tehničko izvođenje - koraci
- Utvrđivanje koristi
 - Izravne koristi (pritječu izravnim korisnicima projekta)
 - Neizravne koristi (multiplikativni učinci projekta na okolinu)
- Utvrđivanje troškova
 - Izravni troškovi (investicijski + tekući troškovi izgradnje projekta)
 - Neizravni troškovi (eksterne disekonomije)
- Utvrđivanje diskontne stope

- stopa po kojoj se koristi i troškovi diskontiraju na sadašnju vrijednost
- bitno je utvrditi **adekvatnu** diskontnu stopu jer prevelika stopa umanjuje koristi, a premala uvećava koristi projekta

c) Cost-effectiveness analiza

- Za razliku od C-B analize, C-F analiza nastoji utvrditi alternativni program koji uz najmanje troškova osigurava ostvarenje unaprijed utvrđenog cilja
- Ova analiza nije primarno usmjerenata na smanjenje troškova, već na biranje programa kako ostvariti određeni cilj uz najmanje troškove, odnosno koji program u okviru limitiranog iznosa sredstava u većoj mjeri vodi ostvarenju cilja

6. Javni prihodi

- Cilj → skupiti dovoljno javnih prihoda koji će moći pokriti javne rashode i time zadovoljiti javne potrebe
- Podjela javnih prihoda uvelike odgovara podjeli javnih rashoda
 - a) Redoviti i izvanredni javni prihodi
 - Mjerilo – vrijeme u kojem se javljaju
 - **Redoviti** – redovito se naplaćuju i služe za zadovoljenje redovitih rashoda i za male izvanredne rashode
 - **Izvanredni** – naplaćuju se povremeno ovisno o izvanrednim javnim rashodima
 - b) Originarni i derivativni javni prihodi
 - Mjerilo je gospodarski značaj izvora javnih prihoda
 - **Originarni** – država ih prikuplja na temelju svoje gospodarske djelatnosti ili prava vlasništva (državna poduzeća i državna imovina)
 - **Derivativni** – temeljem svoje finansijske samostalnosti, a kroz porezni sustav
 - c) Prihodi od stanovništva i od pravnih osoba
 - Mjerilo je izvor iz kojeg prihodi dolaze
 - **Prihodi od stanovništva**
 - **Prihodi od pravnih osoba**
 - d) Prihodi užih i širih političko – teritorijalnih jedinica
 - Mjerilo je financiranje određenih političko – teritorijalnih jedinica
 - Problem raspodjele javnih prihoda na uže i šire političko – teritorijalne jedinice nije samo ekonomsko, već i političko pitanje
 - e) Fiskalni i nefiskalni javni prihodi - najčešća podjela
 - **Fiskalni** – na temelju fiskalne samostalnosti. Moraju se obavezno plaćati te na njih ne djeluju zakoni tržišta tj. odnos ponude i potražnje, iako prilikom njihova određivanja država mora uzeti u obzir trenutno stanje u gospodarstvu. U njih spadaju **porezi, doprinosi, parafiskaliteti i pristojbe**

- **Nefiskalni** – nisu prisilni i prikupljaju se na temelju vlasništva te iz ostalih nefiskalnih izvora (npr. darovi, prihodi od javne imovine)

Porezi su najznačajniji fiskalni prihodi. Značajke poreza su:

- Prisilno davanje – neispunjavanje obveze rezultirat će predviđenim sankcijama
- Derivativnost – pravo uvođenja i ubiranja poreza država izvodi (“derivira”) iz fiskalnog suvereniteta
- Porezi nisu posebna vrsta protuusluge za usluge koje javni sektor pruža poreznim obveznicima, ne postoji niti međuvisnost iznosa plaćenog poreza i koristi od javnih dobara i usluga koje pruža država (davanje bez **izravne protučinidbe**) - od plaćanja poreza korist imaju svi porezni obveznici/stanovnici neke države, premda individualni porezni obveznik ne mora nužno uvidjeti koju to osobnu korist ona ima od plaćanja poreza
- Općenito davanje – porez plaćaju svi onda kad ispune zakonom propisane uvjete, ali uzimajući u obzir ekonomsku snagu
- **Izravna protučinidba** – fiskalni obveznici točno znaju koju naknadu dobivaju od javne vlasti
- **Neizravna protučinidba** – obveznici ne znaju koju točno naknadu dobivaju od javne vlasti po podmirivanju određene fiskalne obveze

Teorije opravdanja oporezivanja

- **Teorija sile** – uvođenje poreza temeljem vladavine “jačeg”
- **Teorija ugovora** – u srednjem vijeku uvođenje poreza se opravdavalo izvanrednim okolnostima, ali je i tada bio potreban pristanak određenog društvenog staleža pri čemu se takav odnos regulirao ugovorom
- **Teorija cijene** – porezi su cijena za uslugu koju država čini poreznim obveznicima. Iz ove teorije su se razvile i dvije podteorije: teorija osiguranja i teorija uživanja. Prema današnjim stajalištima teorija cijene je upitna (što je s onima koji ne plaćaju poreze i da li veća porezna snaga znači i da određeni porezni obveznik ima pravo na veći broj ili bolju kvalitetu usluge koju mu država nudi)

- **Teorija žrtve** – potrebno je prikupiti nužna sredstva za uspješno funkcioniranje države kao organizirane zajednice
- **Keynesova teorija** – uloga poreza je u zahvaćanju sklonosti štednji
- **Organska teorija** – funkcioniranje države je nužna pretpostavka općem društvenom razvoju
- **Teorija reprodukcije poreznog izvora** – oporezivanjem se ne smije uništiti porezni kapacitet poreznog obveznika

Porezni pojmovnik

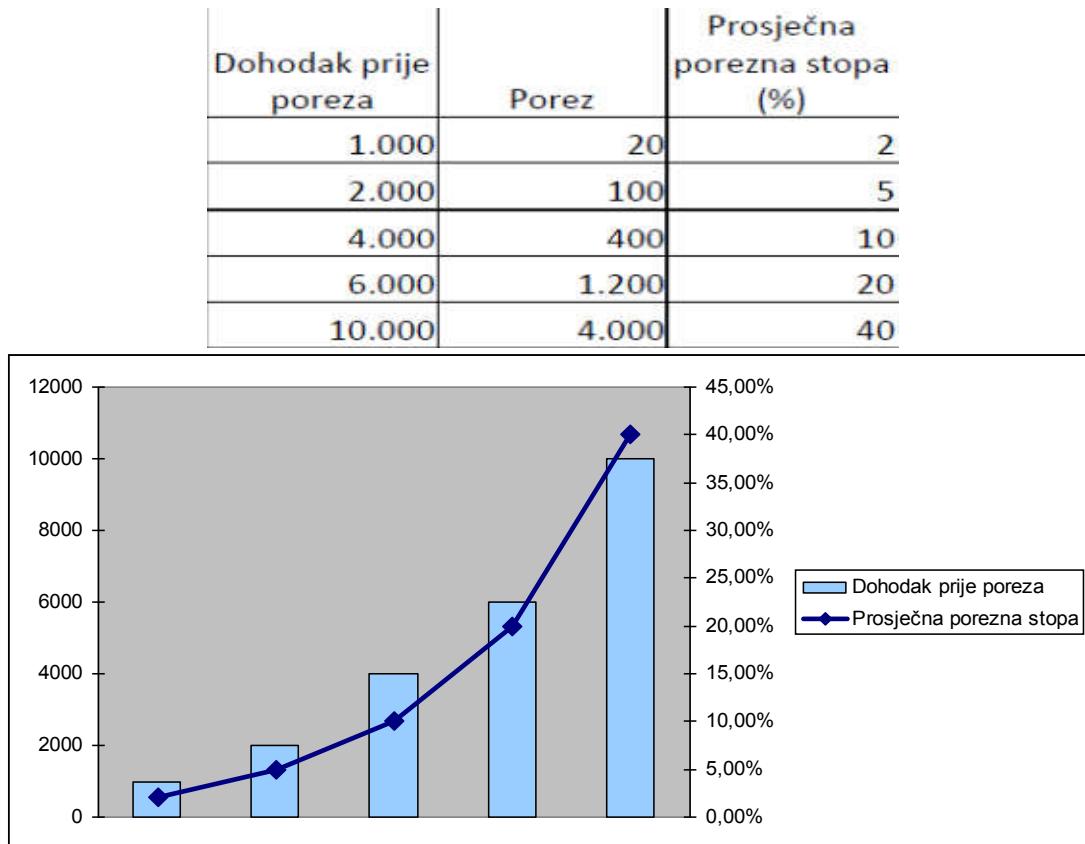
- Dvije skupine pojmove: osobni (subjekti) i materijalni (ostali činitelji oporezivanja)
- **Osobni pojmovi**
 - Porezna vlast – javna vlast koja nameće i naplaćuje poreze - uključuje i administraciju
 - **Porezni obveznik** (porezni subjekt) – fizička ili pravna osoba koja je po zakonu dužna platiti porez – aktivni i pasivni
 - **Porezni platac** – fizička ili pravna osoba koja stvarno plaća porez s namjerom da ga kasnije prebaci na druge (npr. uvoznik koji plaća carinu)
 - **Porezni destinater** – osoba koja konačno snosi porezni teret, iako zakonom nije nužno određena kao porezni obveznik
- **Materijalni pojmovi**
 - Porezna politika – skup mjera i propisa kojima javna vlast provodi politiku oporezivanja – instrument fiskalne politike
 - Porezni izvor – masa imovine jednog poreznog obveznika iz koje se plaća porez (imovina, dohodak i prihod)
 - Porezni objekt (predmet oporezivanja) – točno utvrđeni dio poreznog izvora koji će biti predmet oporezivanja
 - Porezna osnovica – količinski i vrijednosno utvrđen dio poreznog objekta; vrijednost za utvrđivanje porezne obveze

- Porezna jedinica – dio porezne osnovice, izražen u novcu ili nekoj drugoj jedinici mjere, prema kojoj se izračunava porezno opterećenje
- Porezna stopa – broj novčanih jedinica koji se ubiru od porezne osnovice (najčešće postotak)
- Porezna sposobnost – mogućnost poreznog obveznika da iz svoje ekonomske snage plati porez (ekonomska snaga≠porezna sposobnost)
- Porezna tarifa – usklađeni pregled poreznih jedinica, poreznih stopa
- Prisilna naplata poreza – primjenjuje se prema onim poreznim obveznicima koji ni nakon opomene nisu izvršili svoju obvezu
- Porezni dug – iznos poreza čijim plaćanjem je obveznik izvršio svoju poreznu obvezu
- Restitucija poreza – povrat preplaćenog ili pogrešno razrezanog poreza
- Razrez poreza – postupak utvrđivanja poreznog duga
- Porezne olakšice – zakonom predviđeni slučajevi koji predviđaju pogodnosti za manje plaćanje poreza
- Zastara poreza – nastupa nakon određenog vremena – zastarijeva pravo države da naplati porez ili izriče kazne te pravo poreznog obveznika da zahtjeva povrat poreza

Načini oporezivanja

- **Prosječna porezna stopa = porez koji plaća XY/dohodak kojeg ostvaruje XY**
- **Progresivno oporezivanje** – prosječna porezna stopa raste s porastom porezne osnovice
- Regresivno oporezivanje – prosječna porezna stopa smanjuje se povećanjem porezne osnovice, odnosno porezna stopa raste sa smanjenjem porezne osnovice
- **Proporcionalno oporezivanje (eng. flat tax rate)** – primjena iste porezne stope bez obzira na visinu porezne osnovice, ali pri čemu se nominalno plaća različiti iznos poreza
- Progresivno oporezivanje (slika 17)

Slika 17. Progresivno oporezivanje



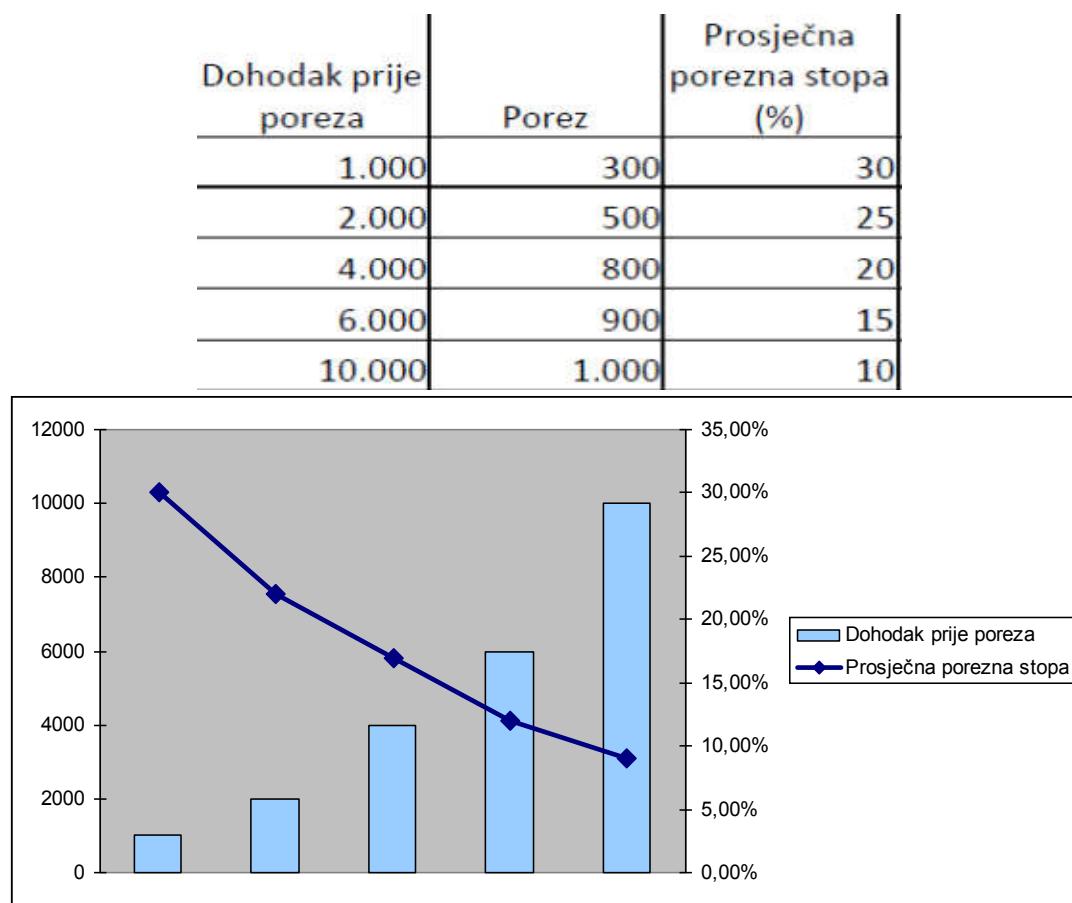
Izvor: obrada autora

Prednosti i nedostaci progresivnog oporezivanja

- Nedostaci:
 - Progresivno oporezivanje negativno utječe na ekonomsku aktivnost poreznog obveznika destimulirajući ga
 - Izbor broja poreznih stopa i njihovog raspona
 - Potreba utvrđivanja gornje granice oporezivanja (na kojoj razini odrediti najvišu poreznu stopu, a da se pritom ne ugrozi egzistencijalni minimum obveznika)
 - Veći broj poreznih stopa i njihova visina može dovesti do porezne evazije

- Prednosti:
- Ostvarivanje socijalno-političkih ciljeva (preraspodjela dohotka – viši dohodovni razredi više doprinose financiranju države kroz plaćanje poreza po višim stopama)
- Regresivno oporezivanje (slika 18)

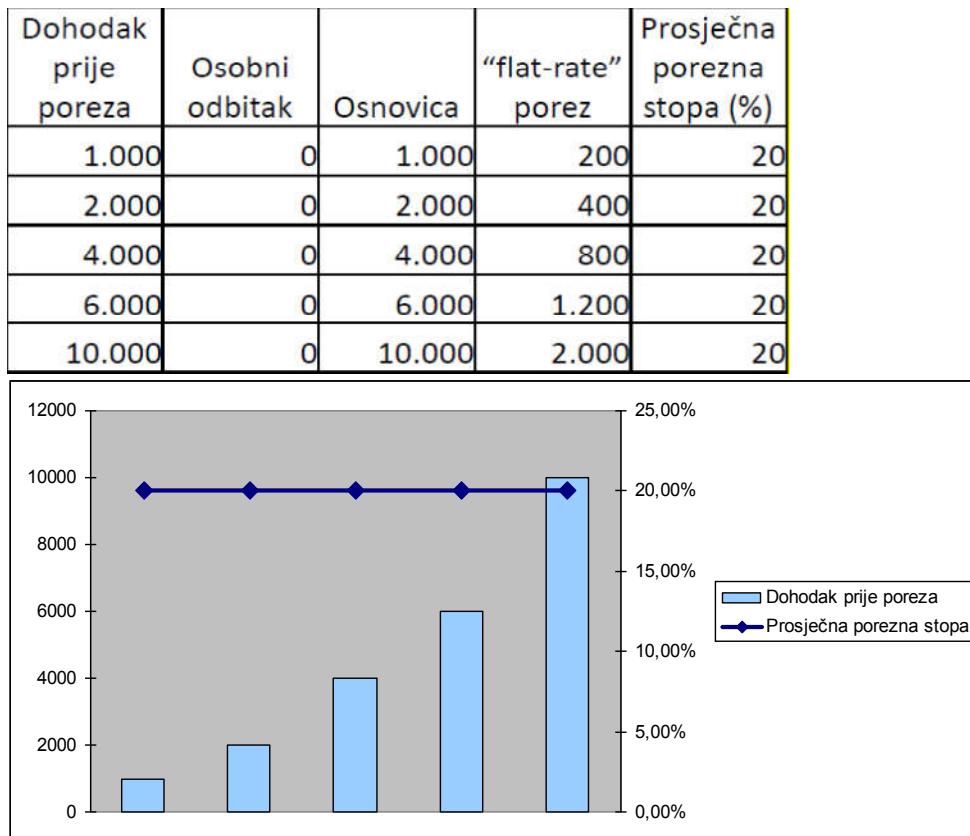
Slika 18. Regresivno oporezivanje



Izvor: obrada autora

- Proporcionalno oporezivanje – eng. flat rate tax (slika 19)

Slika 19. Proporcionalno oporezivanje



Izvor: obrada autora

- Podjela poreznih oblika uglavnom odgovara podjeli javnih rashoda
 - a) Redoviti i izvanredni porezi
 - b) Središnji i lokalni porezi
 - c) Opći (za financiranje većine javnih potreba) i namjenski (za izravne namjene) porezi
 - d) **Subjektni i objektni**
- **Objektni ili stvarni** - utvrđuju se na temelju objektivnih činjenica, ne uzimaju u obzir osobu poreznog obveznika (ne sagledava se ekonomski snaga poreznog obveznika pri čemu je zorno da se ovakav porezni oblik ne može koristiti za ostvarenje ekonomsko-socijalnih ciljeva oporezivanja) - proporcionalne porezne stope

- **Subjektni** - utvrđuju se na temelju objektivnih i subjektivnih činjenica (dob, bračno stanje, broj članova obitelji...), vode računa o osobi poreznog obveznika

e) Izravni i neizravni porezi - različita mjerila podijele

1. **Prevaljivanje poreza**

- Fiziokrati ovo mjerilo uzimaju kao kriterij razlikovanja (porez na poljoprivredu - izravni porez jer se ne može prevaliti, dok svi ostali porezi koji pogadaju druge djelatnosti mogu se prevaliti na poljoprivrednike – neizravni porezi)

2. **Način kako se porezom pogda porezni obveznik (K. H. Ray)**

- Izravni porezi su oni kod kojih je porezni obveznik izravno pogoden (npr. porez na profit ili plaću)
- Ako je porezni obveznik pogoden porezom indirektno npr. kroz potrošnju (kroz cijenu proizvoda) tada se on po ovom mjerilu indirektno pogda porezom

3. **Stalnost poreznog izvora (Hofmanova teorija)**

- Izravni porezi su oni kod kojih su porezni izvori stalni (npr. porez na imovinu, prinos, dohodak...)
- Neizravni porezi su oni kod kojih dolazi do variranja poreznog izvora (npr. porez na potrošnju, porezi na naslijeda i darove...)

4. **Očitovanje porezne snage (Schaffe)**

- Najšire prihvaćena i od teoretičara i od praktičara
- Porezna snaga se izravno očituje u imovini, donosu ili dohotku; porezi kojima se pogadaju ovi porezni izvori su izravni porezi
- Ako se porezna snaga očituje u trošenju imovine, prinosa ili dohotka tj. neizravno, onda se oporezuje neizravnim porezima

- Izravni porezi - relativno postojani bez obzira na stanje u privredi, naplaćuju se prema poreznoj snazi, neelastični glede konjunkturnih kretanja u privredi te izravno se naplaćuju iz dohotka, imovine ili prinosa
- Neizravni porezi - elastični su s obzirom na kretanja u gospodarstvu, najčešće se plaćaju kroz cijene proizvoda, nesocijalni su (plaćaju se neovisno o ekonomskoj snazi) te se lako prevaljuju na treće osobe
- Zaključno: izravni porezi su oni porezi koji se direktno nameću poreznom obvezniku te se NE MOGU prevaliti na treće osobe (porez na dohodak, dobit, nasljedstva i darove te pritez porezu na dohodak), dok su neizravni porezi uključeni u cijenu proizvoda ili usluge, ubiru se indirektno preko posrednika – uvoznika, proizvođača ili prodavača (PDV, trošarine, carine), ali ih u konačnici snose kupci

Teorije raspodjele poreznog tereta

- Dva osnovna načela raspodjele poreza:
 - a) Načelo ekvivalencije (eng. benefit principle)
 - b) Načelo gospodarske snage (eng. ability to pay principle)
- a) Prema **načelu ekvivalencije**, odnosno načelu plaćanja prema korisnosti porezi se tumače kao prihodi koji su u bližoj ili daljnjoj vezi s dobrima i uslugama koje nudi država. Ekvivalencija se može shvaćati kao **tržišna ili troškovna ekvivalencija**
- **Tržišna ekvivalencija** – visina obveznog davanja za državno dobro ili uslugu ravna se prema preferencijama građana i građani plaćaju cijenu koja odgovara graničnoj vrijednosti toga dobra ili usluge za pojedinca
- **Načelo troškovne ekvivalencije** – može se primijeniti u području specifičnih dobara i usluga koje određeni građani traže dobrotoljno, i od kojih je koristi moguće dodijeliti potrošačima. Zbog toga se ovo načelo primjenjuje kod prikupljanja korisničkih naknada i doprinosa za određene komunalne usluge
- b) **Načelo gospodarske snage** – prema tom načelu na raspodjelu poreza ne bi trebalo utjecati tko ima koristi od državnih dobara i usluga, već bi svatko u prikupljanju poreznih prihoda trebao sudjelovati u skladu sa svojom gospodarskom snagom
- Gospodarska snaga se u pravilu tumači kao pojam **vezan uz osobu**. Prema načelu gospodarske snage, obveznici koji su u istom gospodarskom položaju moraju biti jednako oporezovani (**horizontalna jednakost**), a obveznici koji su u različitom gospodarskom položaju moraju biti oporezovani različito (**vertikalna jednakost**)

Ciljevi oporezivanja

- Fiskalni i nefiskalni ciljevi oporezivanja
- Fiskalni ciljevi oporezivanja – prikupljanje finansijskih sredstava za “pokrivanje” javnih rashoda
- Nefiskalni ciljevi – društveni, politički i ostali ciljevi oporezivanja

Povijesni pregled ciljeva oporezivanja

- Merkantilizam – nefiskalni cilj oporezivanja je rast bogatstva te stvaranje viška u vanjskotrgovinskoj razmjeni
- Klasični teoretičari – neutralni karakter poreza (liberalističko stajalište)
- Državni intervencionizam – cilj poreza je učinkovito djelovanje na gospodarska kretanja

Učinci oporezivanja – osnovna pitanja

- U kojoj su mjeri ostvareni ciljevi oporezivanja?
- Kakva je porezna incidenca (raspodjela poreznog tereta)?
- Kako se oporezivanjem djelovalo na ekonomski i društveni položaj poreznih obveznika?

Učinci poreza na ponašanje poreznih obveznika

- a) Porezna evazija
- b) Prevaljivanje poreza
- c) Preobražaj poreza

a) Porezna evazija – izbjegavanje plaćanja poreza

- Čimbenici porezne evazije:
 - Veličina poreznog opterećenja – veće porezno opterećenje vodi i većem otporu plaćanju poreza
 - Namjena trošenja prikupljenih poreza
- Porezna evazija javlja se kao **zakonita** (namjeravana i nemjeravana porezna evazija) i **nezakonita** porezna evazija (utaja poreza i krijumčarenje)
- Namjeravana zakonita porezna evazija – slučaj kada javna vlast organizira oporezivanje na način da namjerno omogući određenim društvenim slojevima izbjegavanje plaćanja određenog poreza, odnosno kad porezni obveznik svojim namjernim postupcima izbjegava plaćanje poreza
- Nemjeravana zakonita porezna evazija – porezna evazija kada porezni obveznik nije u svojim postupcima motiviran izbjegavanjem plaćanja poreza, već je potaknut nekim drugim motivima
- Nezakonita porezna evazija
 - Puna i djelomična porezna utaja – izbjegavanje plaćanja direktnih poreza tako što porezni obveznik prikriva činjenice, događaje ili radnje relevantne za oporezivanje
 - Krijumčarenje (šverc) – nezakonita porezna evazija koja nastaje izbjegavanjem plaćanja neizravnih poreza, bilo prilikom uvoza ili u tuzemstvu (npr. prodaja na “crno” duhanskih proizvoda)

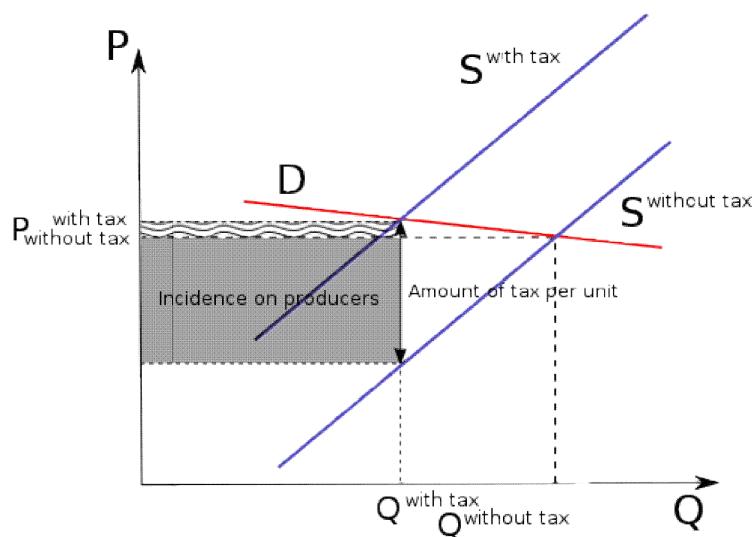
b) Prevaljivanje poreza

- Porezni obveznik prihvata poreznu obvezu (teret), ali s namjerom da ju prebaci na treću osobu (razlika u odnosu na poreznu evaziju koja predstavlja izbjegavanje porezne obveze u potpunosti)
- Prevaljivanje može biti:
 - Namjeravano – prevaljivanje koje je već unaprijed predviđeno poreznim propisima te je poželjno sa stajališta porezne politike
 - Nemjeravano - neželjeni učinak prevaljivanja gdje porezni teret snosi osoba koja nije za to bila predvidena; doprinosi narušavanju načela ravnopravnosti u snošenju poreznog tereta

- Prevaljivanje unaprijed i prevaljivanje unatrag
- Prevaljivanje unaprijed – porezni obveznik iznos poreza koji je dužan platiti uključuje u cijenu svojih proizvoda te ga prevaljuje na krajnje potrošače
- Prevaljivanje unatrag – porezni obveznik iznos poreza koji je dužan platiti prevaljuje na proizvođače sirovina i radnu snagu kupujući sirovine po nižoj cijeni odnosno isplaćujući niže plaće
- Koraci prevaljivanja poreza:
 - Perkusija ili udar – zakon određuje porezne obveznike koji moraju izvršiti određenu poreznu obvezu
 - Reperkusija ili prevaljivanje – porezni obveznik postaje porezni platac ali ne i porezni destinater (prevaljivanje unaprijed, unatrag ili bočno)
 - Incidencija – određivanje poreznih učinaka (tko u konačnici snosi porezni teret i kako je on raspodijeljen). Razlikujemo zakonsku i ekonomsku incidenciju
 - Difuzija – makroekonomski učinci prevaljivanja poreza

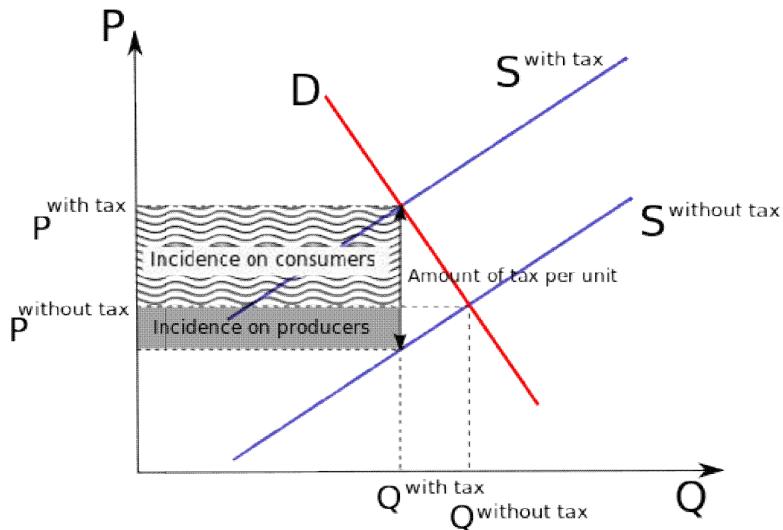
Donja slika prikazuje poreznu incidencu pri elastičnoj potražnji, dok iduća slika prikazuje incidencu pri neelastičnoj potražnji

Slika 20. Porezna incidencija pri elastičnoj potražnji



Izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Tax_incidence

Slika 21. Porezna incidenca pri neelastičnoj potražnji



Izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Tax_incidence

- Učinci porezne incidence ne ovise o tome da li se porez nameće na strani ponude ili na strani potražnje već o elastičnosti krivulja ponude i potražnje za određenim proizvodom
- Uvođenjem (jediničnog) poreza npr. na strani ponude dovodi do razdvajanja cijene koju plaćaju potrošači i one koju dobivaju proizvođači, i to za iznos nametnutog poreza (tzv. porezni klin)
- Iznos poreza kojeg će proizvođači uspjeti prevaliti na potrošače ovisit će prvenstveno o nagibu (elastičnosti) krivulja ponude i potražnje, pri čemu u situaciji savršeno neelastične potražnje proizvođači će uspjeti prevaliti cijelokupni iznos poreznog tereta na potrošača. U situaciji savršeno elastične potražnje, ishod će biti obratan

Ostali učinci oporezivanja

- a) Učinci poreza na razdriobu dohotka
- b) Učinci poreza na radni napor
- c) Učinci poreza na akumulaciju (štедnju)
- d) Učinci poreza na investicije

e) Učinci poreza na stabilizaciju

a) **Učinci poreza na razdiobu dohotka**

- Stvarni dohodak kućanstava mijenja se uslijed promjena u raspoloživom dohotku, odnosno potrošnji domaćinstva iskazanoj kroz promjene cijene kupljenih proizvoda

$$DRY = \frac{(E - T_Y)}{(P + T_S)} = \frac{DY}{GP}$$

DRY – raspoloživi dohodak domaćinstva

E – zarade

Ty – porez na dohodak

P – proizvođačke cijene kupljenih proizvoda

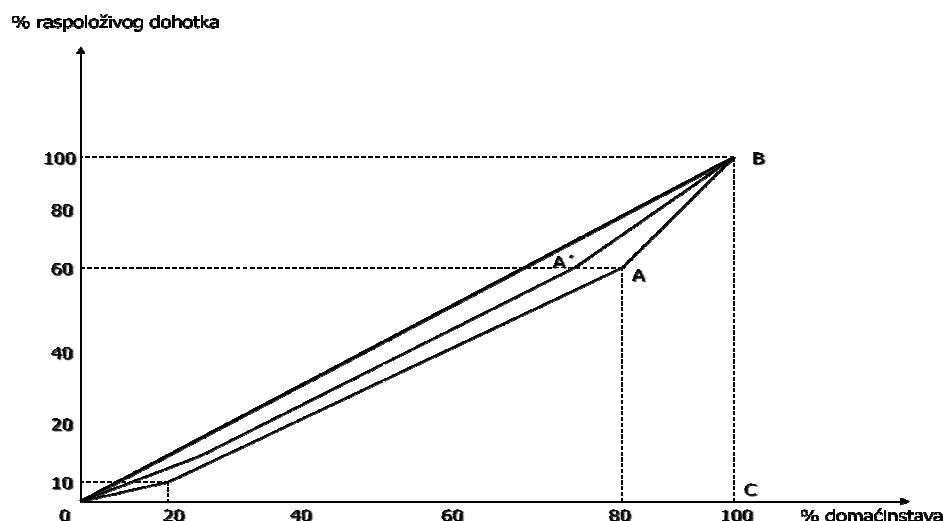
Ts – porez na promet

DY – raspoloživi dohodak po odbitku poreza

GP – potrošnja domaćinstva izražena u proizvođačkim cijenama uvećanima za porez na promet

- Učinci oporezivanja na razdiobu mogu biti **glavni i sporedni** učinci
 - Glavni učinci – utjecaj izravnih i neizravnih poreza na raspoloživi odnosno stvarni dohodak (porezom na dohodak smanjuje se raspoloživi dohodak stanovništva, dok se porezom na promet povećavaju cijene kupljenih proizvoda). Cjelovita mjera porezne incidence (raspodjela poreznog tereta) može se dobiti uspoređivanjem stanja razdiobe prije i nakon uvođenja određenog oporezivanja

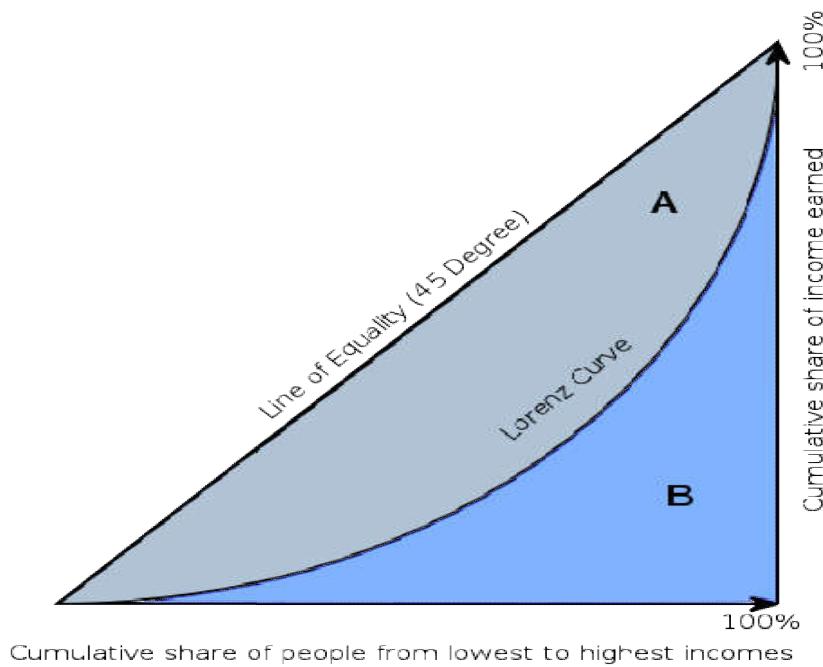
Slika 22. Učinci oporezivanja na razdiobu dohotka (Lorenzova krivulja)



Izvor: Nikolić (1999)

- Na prethodnom grafikonu početno stanje je zadano s linijom 0AB. Uvođenjem novog poreznog oblika dolazi do novog stanja razdiobe koje je predstavljeno krivuljom 0A'B pri čemu je mjera nejednakosti razdiobe dohotka dana odnosom $0A'BC/0BC$. Ovaj omjer je veći od omjera $0ABC/0BC$
- Do ove promjene moglo je doći ili primjenom progresivnije stope poreza na dohodak uz zadržavanje iste razine dohotka ili povećanjem ukupnog prihoda bez mijenjanja poreznih stopa
- Gini koeficijent (matematički prikaz Lorenzove krivulje) - najčešće korištena relativna mjera nejednakosti raspodjele dohotka odnosno bogatstva među stanovništвом/kućanstvima, pri čemu u slučaju absolutne jednakosti raspodjele dohotka koeficijent ima vrijednost 0, a u obrnutom slučaju vrijednost 1 (100%)

Slika 23. Gini koeficijent



Izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Gini_coefficient

- Vrijednost koeficijenta se izračunava korištenjem sljedeće formule:

$$\text{Gini} = A/(A+B)$$

- Prilikom interpretacije vrijednosti Gini koeficijenta treba biti oprezan, odnosno u obzir treba uzeti i demografsku strukturu pojedine države (npr. države s relativno visokim natalitetom odnosno prevladavajućom starijom populacijom mogu imati relativno visoki Gini koeficijent)
- Upravo iz razloga što Gini koeficijent ne uzima u obzir absolutno bogatstvo (dohodak) neke države može biti slučaj da dvije države s istom vrijednosti koeficijenta se nalaze na različitim stupnjevima razvoja

b) Učinci poreza na radni napor

- Uvođenje poreza ima određene učinke na izbor pojedinca između rada i dokolice. U slučaju **poreza na dohodak** postoje dva učinka
 - **Učinak dohotka** - porez na dohodak “prisiljava” poreznog obveznika da više radi i tako nadoknadi gubitak osobnog dohotka uslijed oporezivanja, te
 - **Učinak supstitucije** – suprotan je učinku dohotka. Smanjivanje raspoloživog dohotka oporezivanjem za poreznog obveznika znači manju naknadu za žrtvovanje dokolice
 - Neto učinak ovisi o tome koji od gore navedenih učinaka prevladava (koji učinak će prevladati ovisi dijelom i o psihološkim čimbenicima, odnosno o reakcijama pojedinaca pri različitim dohodovnim razinama)
 - Oni pojedinci koji se nalaze na višim razinama dohotka (gdje su stope poreza na dohodak veće nego u slučaju proporcionalnih stopa) prilagodljiviji su što se tiče radnih sati, a mogu i slabije reagirati na promjene u neto nadnicama (u tom slučaju prevladavaju drugi oblici motivacije)
 - Pojedinci na nižim razinama dohotka su manje prilagodljivi po pitanju radnog napora
- Slični učinci su prisutni i u situaciji **poreza na promet** te izravno ovise o vrsti dobara koje se oporezuju
- Oporezivanje dobara koja su neophodna za život neutralno će djelovati na izbor između rada i dokolice
- Oporezivanje dobara koja su komplementarna (dopunjajuća) radu smanjiti će radni napor pojedinca
- Oporezivanje luksuznih dobara (“proizvoda dokolice”) utjecat će na smanjivanje dokolice (smanjuje se vrijednost slobodnog vremena), odnosno povećanje radnog napora

- Na izbor između rada i dokolice utječu i **prijenosna davanja (“negativni porezi”)** - prijenosna davanja utječu na smanjivanje radnog napora – **učinak dohotka je negativan**
- Učinak supstitucije u tom slučaju ovisi rastu li transferi usporedno s rastom dohotka ili ne. U prvom slučaju (npr. porezne olakšice na primljeni dohodak) učinak supstitucije bi trebao biti pozitivan. U suprotnom slučaju učinak supstitucije bi trebao biti negativan

c) Učinci poreza na štednju

- Učinke poreza na akumulaciju (štедnju) moguće je razmatrati sa stajališta domaćinstva odnosno poduzeća. Prosječna sklonost štednji raste s porastom dohotka
- **Porez na dohodak smanjuje stopu štednje** – oporezivanje viših dohodovnih razreda će se nepovoljnije odraziti na štednju
- Uzimajući u obzir da granična sklonost potrošnji opada s porastom razine dohotka, **porez na potrošnju manje utječe na štednju nego porez na dohodak**
- Razlozi:
 - Porez na potrošnju ima regresivne učinke te uzimajući u obzir graničnu sklonost potrošnji koja se smanjuje kako dohodak raste, porez na potrošnju više će utjecati na potrošnju a manje na štednju
 - Porez na potrošnju ne smanjuje stopu dohotka koji proizlazi iz štednje (nema supstitucijskog učinka)
 - Sa stajališta poduzeća oporezivanje ostvarene dobiti izravno ovisi o tipu poreza na dobit kao i načinu obračuna amortizacije

d) Učinci poreza na investicije i stabilizaciju

- Učinak poreza na investicije
- Smanjivanjem porezne stope povećava se bruto dobit te se potiču investicije (investicijske olakšice – ubrzana amortizacija)
- Učinak poreza na stabilizaciju
- U situaciji kad je ukupna potražnja veća od ukupne ponude povećanjem poreznog opterećenja postiže se **restriktivni učinci oporezivanja**, dok se u suprotnoj situaciji radi o **ekspanzivnim učincima oporezivanja**

7. Porezni sustav i porezna politika

- Porezni sustav – ukupnost svih poreznih oblika određene države, podređeni je pojam fiskalnom sustavu kojeg uz porezni sustav čine još sustav javnih rashoda te sustav socijalnih transfera
- Porezna politika – korištenje poreznih oblika (promjena poreznih oblika/poreznih stopa) u svrhu ostvarivanja socio-ekonomskih ciljeva
- Porezni sustavi pojedinih država razvijali su se pod utjecajem mnogih čimbenika (npr. povijesno nasljeđe, veličina zemlje, političko uređenje, demografska struktura, struktura gospodarstva...)
- **Porezni sustav svake države mora sadržavati u sebi sve najvažnije odrednice tog gospodarstva**

Čimbenici izgradnje poreznog sustava

- Ustavno uređenje države – stupanj decentralizacije i fiskalne autonomije na nižim jedinicama javne vlasti
- Prostorna veličina države
- Broj stanovnika i demografska struktura
- Veličina javnog sektora

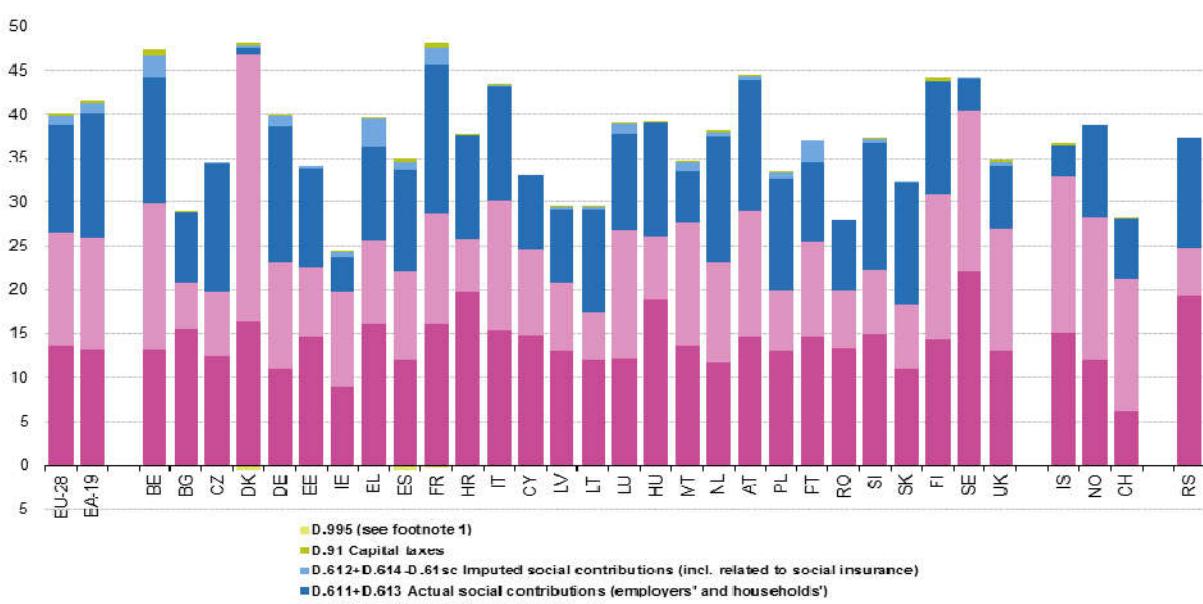
Donje dvije slike prikazuju porezne prihode i njihocu strukturu po državama i vrstama

Slika 24. Ukupni porezni prihodi, 1995 – 2015., u % BDP-a

		Total receipts from taxes and social contributions (incl. imputed social contributions) after deduction of amounts assessed but unlikely to be collected in % of GDP																				
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU-28	:	:	:	:	:	:	:	:	38.5	38.6	38.5	38.7	39.1	39.1	39.0	38.4	38.4	38.9	39.6	40.0	40.0	
EA-19	40.18	40.7	40.99	40.82	41.31	40.82	39.93	39.6	39.6	39.2	39.5	39.9	40.0	39.6	39.3	39.2	39.7	40.8	41.3	41.5	41.4	
BE	45.0	45.6	46.0	46.7	46.5	46.1	46.3	46.3	45.8	45.8	45.6	45.5	45.2	45.8	45.2	45.5	46.2	47.3	48.3	48.0	47.5	
BG	28.2	28.3	25.8	28.2	30.5	30.9	30.3	28.0	30.6	31.7	30.5	29.9	31.6	30.7	27.2	26.0	25.3	26.7	28.2	28.4	29.0	
CZ	34.5	33.2	33.5	32.3	33.1	32.5	32.4	33.4	34.1	34.6	34.2	33.9	34.4	33.1	32.2	32.6	33.8	34.3	34.9	33.9	34.4	
DK	48.2	48.3	48.3	48.8	49.5	48.6	47.6	47.0	47.2	47.9	49.4	47.8	47.7	46.0	46.3	46.3	46.9	47.5	50.3	47.6		
DE	40.4	40.8	40.7	40.9	41.8	41.5	39.6	39.1	39.4	38.6	38.5	38.8	38.8	39.2	39.6	38.2	38.7	39.3	39.6	39.7	40.0	
EE	36.1	34.2	34.2	34.0	32.6	31.2	30.4	31.3	31.0	31.3	30.1	30.7	31.4	31.6	35.1	33.5	31.7	31.9	31.9	32.8	34.1	
IE	33.7	33.9	33.2	32.4	32.3	32.0	29.9	29.1	29.8	30.9	31.3	32.7	32.1	30.4	29.0	28.5	28.6	29.0	29.5	29.9	24.4	
EL	29.7	29.8	30.9	32.1	33.3	34.9	33.4	34.6	33.0	32.1	33.5	32.7	33.5	32.9	34.2	36.1	38.5	38.3	39.0	39.6		
ES	32.2	32.5	32.8	33.4	33.9	34.1	33.6	34.0	33.9	34.9	35.9	36.7	37.1	32.9	30.6	32.1	32.0	33.1	34.0	34.5	34.6	
FR	43.4	44.6	44.9	44.7	45.4	44.6	44.4	43.8	43.8	43.9	44.5	44.9	44.3	43.9	44.1	45.2	46.5	47.4	47.8	47.9		
HR	:	:	:	:	:	:	:	37.6	37.1	36.4	36.2	36.8	37.1	36.8	36.4	36.2	35.3	35.9	36.6	36.8	37.6	
IT	40.4	40.9	42.5	41.2	41.3	40.2	40.2	39.9	40.1	39.4	39.2	40.4	41.7	41.5	42.0	41.7	43.8	43.8	43.5	43.5		
CY	24.9	24.4	23.9	25.2	25.4	27.3	28.0	28.0	28.8	29.5	31.4	32.1	36.1	34.8	31.8	31.9	31.6	31.5	33.2	33.0		
LV	30.5	29.5	30.9	31.8	31.3	29.5	28.7	28.0	27.7	27.8	28.1	29.0	28.4	28.2	27.6	28.1	28.0	28.8	28.9	29.3	29.5	
LT	27.7	27.3	31.3	32.8	32.7	30.8	29.3	29.0	28.7	29.3	29.5	30.4	30.4	30.9	30.6	28.7	27.6	27.3	27.9	29.4		
LU	36.7	36.5	37.9	38.7	37.4	38.0	39.0	38.9	39.0	37.9	37.5	37.1	37.4	38.1	40.0	38.6	38.7	40.0	39.8	39.4	39.1	
HU	40.4	39.4	37.8	37.8	38.4	39.2	38.1	37.4	37.4	37.1	36.8	36.7	39.6	39.6	37.5	36.9	38.6	38.1	38.3	39.2		
MT	27.6	25.6	27.8	25.8	27.9	28.3	30.0	30.8	31.5	33.0	33.4	34.2	33.4	33.8	32.5	33.2	33.4	33.6	35.1	34.7		
NL	38.8	38.8	38.2	37.7	38.5	38.1	36.8	36.3	36.0	36.0	36.1	37.0	36.6	36.9	35.9	36.7	36.4	36.5	37.1	38.0	38.2	
AT	43.0	44.5	45.2	45.2	44.8	43.9	45.5	44.2	44.0	43.5	42.4	41.7	41.8	42.6	42.3	42.1	42.2	42.8	43.6	43.8	44.4	
PL	37.4	37.4	36.9	36.1	35.8	33.8	33.8	34.0	33.4	32.8	33.8	34.5	35.4	34.9	32.0	32.3	32.7	32.9	32.8	32.9	33.3	
PT	31.5	32.2	32.2	32.7	33.3	33.6	33.3	34.0	34.3	33.4	34.2	34.8	35.0	34.9	33.4	33.7	35.5	34.5	37.2	37.1	37.0	
RO	27.6	25.9	26.4	29.1	31.2	30.4	28.8	28.4	28.0	27.7	28.3	29.0	29.6	28.3	27.0	26.9	28.1	27.7	27.3	27.5	28.0	
SI	38.6	37.4	36.3	37.1	37.5	36.8	37.0	37.4	37.6	37.7	38.2	37.9	37.3	36.8	36.7	37.4	37.0	37.3	37.0	37.1		
SK	39.6	38.7	36.7	36.3	35.0	33.9	32.8	33.0	32.7	31.7	31.4	29.4	29.3	29.1	28.9	28.2	28.8	28.4	30.3	31.3	32.4	
FI	45.1	46.3	45.5	45.2	44.6	46.0	43.3	43.5	42.5	42.0	42.3	41.6	41.3	41.1	40.9	42.2	42.8	43.7	44.0	44.1		
SE	46.7	48.9	49.1	49.6	49.8	49.7	47.6	46.0	46.3	46.5	47.5	46.8	45.8	44.9	45.1	44.1	43.5	43.5	43.9	43.5	44.2	
UK	31.5	31.3	32.0	33.4	34.2	34.5	34.7	33.5	33.5	34.2	34.6	35.3	35.1	36.6	34.1	35.2	35.7	35.0	34.8	34.4	34.9	
IS	:	:	:	33.8	36.1	36.2	34.4	34.2	35.7	36.7	39.7	40.6	39.1	35.1	31.9	33.4	34.4	35.2	35.8	38.6	36.7	
NO	41.1	41.5	41.4	41.2	41.5	41.9	42.1	42.4	41.6	42.4	42.6	42.9	42.2	41.5	41.2	42.0	42.1	41.5	39.9	38.9	38.8	
CH	25.6	26.0	25.6	26.4	26.4	27.5	26.9	27.6	27.0	26.6	26.7	26.5	26.0	26.7	27.3	26.7	27.2	27.0	27.1	27.0	28.1	
RS	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	38.9	40.1	39.7	38.7	37.6	38.5	36.8	37.2	36.6	37.4	37.3	

Izvor: Eurostat

Slika 25. Porezni prihodi, po državama i vrstama u 2015., u % BDP-a



Izvor: Eurostat

Povijesni vs razumni porezni sustav

- Značajke razumnog poreznog sustava:
 - Mora biti neutralan
 - Osigurati dovoljan iznos javnih prihoda
 - Jamčiti sigurnost poreznim obveznicima glede plaćanja poreznih obveza
 - Razdioba poreznog tereta mora biti pravična s društvenog gledišta
- Porezni monizam vs porezni pluralizam
 - Porezni monizam – porezni sustav bi se trebao sastojati od samo jednog poreza (danasm uglavnom predstavlja teorijsku kategoriju, odnosno, nikad nigrdje nije zaživio u stvarnosti)
 - Pristaše takvog poreznog sustava naglašavale su njegovu jednostavnost, preglednost, lakše nadziranje te troškovnu efikasnost
- Nedostaci poreznog monizma:
 - Jednim poreznim oblikom ne mogu se prikupiti dovoljna financijska sredstva za pokrivanje cijelokupnih javnih rashoda (nemogućnost obuhvaćanja cijelokupne ekonomske snage svih poreznih obveznika)
 - Visoke prorezne stope i vrlo visoke porezne osnovice
 - Veći rizik porezne evazije
 - Nemogućnost ostvarivanja ukupnih i raznovrsnih ciljeva porezne politike primjenom samo jednog poreznog oblika
- Porezni pluralizam – porezni sustav bi se trebao sastojati od većeg broja poreza
 - Zagovornici su isticali njegove prednosti koje su zapravo bile mane poreznog monizma
- Prednosti:
 - Lakše i potpunije ispunjavanje fiskalnog cilja
 - Učinci oporezivanja primjenom većeg broja poreznih oblika bit će za porezne obveznike podnošljiviji

- Omogućuje raspodjelu poreznog tereta na veći broj poreznih obveznika – smanjena porezna evazija

Porezna načela

- Porezna načela A. Smitha:
 - Načelo ravnomjernosti – plaćanje poreza sukladno ostvarenom dohotku
 - Načelo određenosti – porezna obveza mora biti određena kako po pitanju vremena tako i po pitanju načina i iznosa plaćanja
 - Načelo ugodnosti
 - Načelo jeftinoće – niski troškovi ubiranja poreza
- Wagnerova porezna načela:
 - Financijska načela – porezima se moraju prikupiti dovoljna financijska sredstva za podmirenje državnih rashoda
 - Gospodarska načela – porezi utječu na ekonomski položaj poreznih obveznika (smanjuju njihovu kupovnu snagu, odnosno potražnju za dobrima i uslugama)
 - Socijalna načela – oporezivanjem se utječe na socijalni položaj poreznih obveznika, pri čemu se inzistira na općenitosti i ravnomjernosti porezne obveze (potrebno je voditi računa o egzistencijalnom minimumu pojedinca)
 - Porezno – tehnička načela – određenost porezne obveze, ugodnost plaćanja i troškovna efikasnost ubiranja poreza

Porezni sustav RH

Tablica 6. Porezni sustav RH

Porezni sustav RH

		<u>1.1 POREZ NA DODANU VRJEDNOST</u>	
		<u>1.2 POREZ NA DOBIT</u>	
1. DRŽAVNI POREZI		<u>1.3 POSEBNI POREZI I TROŠARINE</u>	<u>1.3.1 Posebni porez na motorna vozila</u> <u>1.3.2 Posebni porez na kavu i bezalkoholna pića</u> <u>1.3.3 Porez na premije osiguranja od automobilske odgovornosti i premije kasko osiguranja cestovnih vozila</u> <u>1.3.4 Trošarinski sustav oporezivanja alkohola, alkoholnih pića, duhanskih proizvoda, energetika i električne energije</u>
2. ŽUPANIJSKI POREZI		<u>2.1 POREZ NA NASLJEDSTVA I DAROVE</u> <u>2.2 POREZ NA CESTOVNA MOTORNA VOZILA</u> <u>2.3 POREZ NA PLOVILA</u> <u>2.4 POREZ NA AUTOMATE ZA ZABAVNE IGRE</u>	
3. GRADSKI ILI OPĆINSKI POREZI		<u>3.1 PRIREZ POREZU NA DOHODAK</u> <u>3.2 POREZ NA POTROŠNJU</u> <u>3.3 POREZ NA KUĆE ZA ODMOR</u> <u>3.4 POREZ NA KORIŠTENJE JAVNIH POVRŠINA</u> <u>3.5 POREZ NA PROMET NEKRETNINA</u>	
4. ZAJEDNIČKI POREZI		<u>4.1 POREZ NA DOHODAK</u>	
5. POREZI NA DOBITKE OD IGARA NA SREĆU I NAKNADE NA PRIREDIVANJE IGARA NA SREĆU		5.1 LUTRIJSKE IGRE <u>5.2 IGRE U CASINIMA</u> 5.3 IGRE KLAĐENJA 5.4 IGRE NA SREĆU NA AUTOMATIMA 5.5 NAKNADA ZA PRIREDIVANJE PRIGODNIH JEDNOKRATNIH IGARA NA SREĆU	<u>5.1.1 Mjesečna naknada za priređivanje lutrijskih igara</u> <u>5.1.2 Porez na dobitke od lutrijskih igara na sreću</u> <u>5.3.1 Naknade za priređivanje klađenja</u> <u>5.3.2 Porez na dobitke od igara klađenja</u>
6. NAKNADA ZA PRIREDIVANJE NAGRADNIH IGARA		<u>6.1 PROPISANA UPLATA PRIREDIVAČA NAGRADNIH IGARA U KORIST HRVATSKE CRVENOG KRIŽA</u>	

Izvor: Porezna uprava RH

Porez na dohodak

- Porez na dohodak se u poreznim sustavima zapadnih ekonomija pojavio onda kada su se ispunile određene prepostavke (npr. više izvora prihoda, određenje pojma dohodak...)
- **Porezni obveznik** je u pravilu **fizička osoba** te ovaj porez spada u **subjektne i izravne poreze**

Vrste poreza na dohodak

- Engleski tip
 - Pojedinačni prihodi koji ulaze u dohodak oporezuju se primjenom proporcionalnih stopa
 - Ako ukupni zbroj dohotka pređe određenu visinu oporezuje se progresivnim stopama
- Germanski tip
 - Dohodak se oporezuje progresivnim poreznim stopama
- Romanski tip
 - Sličan je engleskom tipu
 - Razlika: pojedinačni prihodi oporezuju se primjenom progresivnih i proporcionalnih stopa. Ako dohodak pređe određenu visinu oporezuje se progresivnim stopama
 - Dohodak se oporezuje nakon što se odbiju troškovi potrebni za njegovo ostvarenje
- Oporezuje se ostvareni a ne prepostavljeni dohodak
- Oporezuje se dohodak neovisno o svrsi za koju je utrošen i izvorima iz kojih je ostvaren
- Postojanje raznovrsnih poreznih oslobođenja i olakšica
- **Opće je porezne obveze – plaćaju ga svi porezni obveznici u skladu sa svojom ekonomskom snagom**
- Postiže redistributivne i stabilizacijske efekte, neugodni su i utvrđivanje porezne osnovice je relativno složeno

Porez na dohodak u RH

Tablica 7. Porezne stope poreza na dohodak

POREZNI OBVEZNIK	Fizička osoba koja ostvaruje oporezivi dohodak, rezident ili nerezident
POREZNA OSNOVICA	Ukupni dohodak koji porezni obveznik ostvari u zemlji i inozemstvu 1. dohodak od nesamostalnog rada, 2. dohodak od samostalne djelatnosti, 3. dohodak od imovine i imovinskih prava, 4. dohodak od kapitala, 5. dohodak od osiguranja, 6. drugi dohodak umanjen za osobni odbitak
POREZNA STOPA	12%, 25%, 40% (od 1.1.2017. 24% i 36%)

Izvor: obrada autora

Tablica 8. Porezne stope poreza na dohodak

Porezna stopa	Iznos dijela osnovice za oporezivanje u kunama (vrijedi do 1.1.2017.)	
	Mjesečno	Godišnje
12%	Do 2.200	26.400
25%	Iznad 2.200 do 13.200	Iznad 26.400 do 158.400
40%	Iznad 13.200	Iznad 158.400

Izvor: obrada autora

Tablica 9. Porezne stope poreza na dohodak

Porezna stopa	Iznos dijela osnovice za oporezivanje u kunama (vrijedi do 1.1.2019.)	
	Mjesečno	Godišnje
24%	Do 17.500 kuna	Do 210.000 kuna
36%	Od 17.500 kuna	Od 210.000 kuna do neograničeno

Izvor: obrada autora

Tablica 10. Prirez porezu na dohodak

POREZNI OBVEZNIK	Obveznici poreza na dohodak koji imaju prebivalište ili uobičajeno boravište na području općine/grada koji su propisali obvezu plaćanja prireza
	Gradovi i općine mogu uvesti prirez na porez na dohodak i to: <ul style="list-style-type: none"> • Općina do 10% • Grad ispod 30.000 stanovnika po stopi do 12% • Grad iznad 30.000 stanovnika po stopi do 15%, • Grad Split ima stopu prireza 15% • Grad Zagreb ima stopu prireza 18%
POREZNA OSNOVICA	Iznos obveze Poreza na dohodak
POREZNA STOPA	Odredene Odlukama o općinskim i gradskim porezima

Izvor: obrada autora

Tablica 11. Primjer obračuna plaće

(1) Bruto plaća		8000 kuna
Doprinosi za mirovinsko osiguranje (doprinosi iz bruto plaće) – I stup 15% i II stup 5%	(2) Ukupno	1600 kuna
	(2a) I stup	1200 kuna
	(2b) II stup	400 kuna
(5) Dohodak	(1-2)	6400 kuna
(6) Osobni odbici		3800 kuna
(7) Porezna osnovica	(5-6)	2600 kuna
(8) Porez na dohodak		2600 * 24% = 624 kune
(9) Prirez = iznos poreza + stopa prireza		624 kuna * 15% = 93,6 kune
(10) Ukupno porez i prirez	(8+9)	717,6 kune
(11) Neto plaća	(5-10)	5682,4 kuna

Izvor: Obrada autora

Tablica 12. Obračun plaće u 2019. godini u odnosu na 2018. godinu, prema predloženim izmjenama Zakona o porezu na dohodak

OPIS	2018.	2019.	2018.	2019.	2018.	2019.	2018.	2019.
1. Ukupna bruto-plaća	10.000,00	10.000,00	30.000,00	30.000,00	40.000,00	40.000,00	50.000,00	50.000,00
Doprinosi iz plaće za mirovinsko osiguranje I. stup 15 %	1.500,00	1.500,00	4.500,00	4.500,00	6.000,00	6.000,00	7.500,00	7.500,00
Doprinosi iz plaće za mirovinsko osiguranje II. stup 5 %	500,00	500,00	1.500,00	1.500,00	2.000,00	2.000,00	2.500,00	2.500,00
2.Ukupno doprinosi iz plaće	2.000,00	2.000,00	6.000,00	6.000,00	8.000,00	8.000,00	10.000,00	10.000,00
3.Dohodak (1 - 2)	8.000,00	8.000,00	24.000,00	24.000,00	32.000,00	32.000,00	40.000,00	40.000,00
4. Svota osobnog odbitaka	3.800,00	3.800,00	3.800,00	3.800,00	3.800,00	3.800,00	3.800,00	3.800,00
5. Porezna osnovica (3 - 4)	4.200,00	4.200,00	20.200,00	20.200,00	28.200,00	28.200,00	36.200,00	36.200,00
6. Porez na dohodak od 24 %	1.008,00	1.008,00	4.200,00	4.848,00	4.200,00	6.768,00	4.200,00	7.200,00
7. Porez na dohodak od 36 %	0,00	0,00	972,00	0,00	3.852,00	0,00	6.732,00	2.232,00
8.Ukupno porez na dohodak	1.008,00	1.008,00	5.172,00	4.848,00	8.052,00	6.768,00	10.932,00	9.432,00
9. Prirez 18 %	181,44	181,44	930,96	872,64	1.449,36	1.218,24	1.967,76	1.697,76
10.Ukupno porez i prirez	1.189,44	1.189,44	6.102,96	5.720,64	9.501,36	7.986,24	12.899,76	11.129,76
11. Neto-plaća	6.810,56	6.810,56	17.897,04	18.279,36	22.498,64	24.013,76	27.100,24	28.870,24
RAZLIKA NETO-PLAĆE u 2019. u odnosu na 2018.		0,00		382,32		1.515,12		1.770,00

Izvor: RRiF, 12/2018

Tablica 13. Tablica osobnih odbitaka

OSOBNI ODBITAK	Koefficijent	Mjesečna svota (kn)	Godišnja svota (kn)
Osnovni osobni odbitak	1,5	3.800,00	45.600,00
Uzdržavani članovi uže obitelji i bivši bračni drug za kojeg se plaća alimentacija	0,7	1.750,00	21.000,00
Prvo dijete	0,7	1.750,00	21.000,00
Druge dijete	1,0	2.500,00	30.000,00
Treće dijete	1,4	3.500,00	42.000,00
Četvrto dijete	1,9	4.750,00	57.000,00
Peto dijete	2,5	6.250,00	75.000,00
Šesto dijete	3,2	8.000,00	96.000,00
Sedmo dijete	4,0	10.000,00	120.000,00
Osmo dijete	4,9	12.250,00	147.000,00
Deveto dijete ²	5,9	14.750,00	177.000,00
Porezni obveznik i svaki uzdržavani član uže obitelji i svako dijete, ako su osobe s invaliditetom	0,4	1.000,00	12.000,00
Porezni obveznik i svaki uzdržavani član uže obitelji i svako dijete ako su osobe kojima je rješenjem, na temelju posebnih propisa, utvrđena invalidnost po jednoj osnovi 100% i/ili koji radi invalidnosti imaju, na temelju posebnih propisa, pravo na tudu pomoći i njegovu³	1,5	3.750,00	45.000,00

Osnovica osobnog odbitka iznosi 2.500,00 kn

Izvor: Porezna uprava RH

Tablica 14. Prijašnja raspodjela prihoda od poreza na dohodak

Raspodjela prihoda od poreza na dohodak	Osnovna	Na području općine/grada na potpomognutom području (PP)	Na području 35 jedinica BPP* (indeks razvijenosti između 75% i 125% prosjeka RH)	Na području općine/grada na otoku
Udio općine, odnosno grada	60,0%	88,0%	70,5%	60,0%
Udio županije	16,5%	12,0%	12,0%	16,5%
Udio za decentralizirane funkcije	6,0%	-	6,0%	6,0%
Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	16,0%	-	0,0%	0,0%
Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz sredstava EU	1,5%	-	1,5%	1,5%
Udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj općine, odnosno grada na BPP i na području otoka	-	-	10,0%	16,0%
Ukupno	100%	100%	100%	100%

- Osnovna raspodjela poreza na dohodak primjenjuje se na samo 207 jedinica lokalne samouprave, od ukupno njih 556
- Na ostalih 349 jedinica lokalne samouprave primjenjuje se posebna raspodjela poreza na dohodak, od čega 264 jedinice imaju status potpomognutog područja, 35 jedinica imaju status brdsko-planinskog područja i čiji je indeks razvijenosti između 75% i 125% prosjeka Republike Hrvatske, a 50 jedinica lokalne samouprave je na području otoka
- Ni jedna od navedenih 349 jedinica lokalne samouprave, na koje se primjenjuje posebna raspodjela poreza na dohodak, ne izdvaja u fond za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije
- Pored navedenoga, županijama s područja 299 jedinica lokalne samouprave (264 jedinice sa statusom potpomognutog područja i 35 jedinica brdskoplanskog područja) pripada samo 12% udjela u porezu na dohodak
- Od dvadeset županija samo Istarska i Primorsko-goranska županija nemaju na svom području jedinice lokalne samouprave sa statusom potpomognutog područja, ali imaju jedinice lokalne samouprave sa statusom brdsko-planinskog područja, na koje se primjenjuje posebna raspodjela poreza na dohodak. To znači da niti jedna županija nema udio u porezu na dohodak od 16,5% sa cijelog svog područja, osim Grada Zagreba
- Odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana su dva izvora prihoda za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije, i to prihode ostvarene iz:
 1. dodatnog udjela u porezu na dohodak (po stopi od 6%)
 - a) Osnovno školstvo 1,9%
 - b) Srednje školstvo 1,3%
 - c) Socijalnu skrb 0,8% (centri za socijalnu skrb 0,2% i domovi za starije i nemoćne osobe 0,6%)
 - d) Zdravstvo 1,0%
 - e) Vatrogastvo - javne vatrogasne postrojbe 1,0%
 2. pozicije pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (po stopi od 16,0%). Iz pozicije pomoći izravnjanja financira se razlika između prihoda ostvarenih iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i bilančnih prava utvrđenih odlukama Vlade Republike Hrvatske o minimalnim finansijskim standardima

- Izmjenama Zakona (na snazi od 1.1.2018.) uvodi se jedinstvena raspodjela za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
- Slijedom navedenoga, raspodjela prihoda od poreza na dohodak je sljedeća:
 - a) udio općine, odnosno grada 60%
 - b) udio županije 17%
 - c) udio za decentralizirane funkcije 6%
 - d) udio za fiskalno izravnjanje 17%

Porez na dobit

- Dobit – razlika prihoda i troškova (rashoda) koji se moraju utrošiti da bi se taj prihod ostvario
- Uglavnom se primjenjuje proporcionalna porezna stopa – dobit ne iskazuje poreznu snagu poduzeća niti njegovih vlasnika
- Tri osnovna načela oporezivanja dobiti
 - a) **Sustav izdvajanja** – nema razlike u poreznom tretmanu raspoređene i zadržane dobiti uslijed čega može doći do pojave **dvostrukog oporezivanja** (raspoređena dobit se oporezuje dvaput)
 - b) **Sustav djelomične nedjeljivosti dobiti** – različiti porezni tretman raspoređene i neraspoređene dobiti

Na razini poduzeća:

- Sustav dvojnih stopa – raspoređena dobit oporezuje se nižim poreznim stopama od onih kojima se oporezuje neraspoređena dobit
- Sustav odbitka dividendi – oporezuje se razlika između dobiti i raspoređene dobiti

Na razini dioničara:

- Sustav pripisivanja – cijelokupno ili djelomično odbijanje poreza na dobit koji tereti primljenu dividendu
- Sustav cedularnog postupka – izravno oporezivati dividende ili dioničarima odobriti odbitak od poreza na dohodak

- c) **Sustav potpune nedjeljivosti** – porez na raspoređenu dobit se oduzima pri oporezivanju dohotka dioničara

Tablica 15. Porez na dobit u RH

POREZNI OBVEZNIK	Trgovačko društvo i druga pravna i fizička osoba koja je hrvatski rezident, tuzemska poslovna jedinica inozemnog obveznika (nerezidenta),....
POREZNA OSNOVICA	Dobit koja se utvrđuje prema računovodstvenim propisima kao razlika prihoda i rashoda prije obračuna poreza na dobit, uvećana i umanjena prema odredbama Zakona o porezu na dobit
POREZNA STOPA	20% (18% od 1.1.2017.)

Rezident – pravne i fizičke osobe čije je sjedište upisano u sudski ili drugi registar u RH ili kojima se mjesto stvarne uprave i nadzor poslovanja nalazi u RH.

Rezidenti su i poduzetnici fizičke osobe s prebivalištem u RH.

Nerezident – osoba koja ne ispunjava jedan od uvjeta iz prethodne točke

Izvor: obrada autora

Oporezivanje prometa

- Opći i pojedinačni porez na promet (trošarine)
- Opći porez na promet
 - Svefazni (bruto i neto) porez na promet
 - Jednofazni porez na promet
- Svefazni porez na promet
 - Svefazni bruto porez na promet – iz porezne osnove u idućoj poreznoj fazi **ne izuzima** se porez plaćen u prijašnjoj fazi – kumuliranje poreza
 - Svefazni neto porez na promet – iz porezne osnove u idućoj poreznoj fazi **izuzima** se porez plaćen u prijašnjoj fazi – nema kumuliranja poreza

Porez na dodanu vrijednost

- Pojam dodane vrijednosti - dodana vrijednost je razlika između vrijednosti prodaje proizvedenih dobara i usluga (outputa) i vrijednosti kupovina (inputa, ali ne inputa rada) kojima su ta dobra i usluge proizvedeni
- Dodana vrijednost - vrijednost što je proizvođač dodaje inputima prije nego što ih proda kao nove proizvode i usluge
- PDV se ubire u svakoj prometnoj fazi (**višefazni neto porez na promet**) ali krajnji korisnik je taj koji konačno snosi porezni teret (porezni destinater)
- Porezna evazija kod ovog poreza je otežana, **porezni obveznik PDV-a se razlikuje od poreznog destinatera**
- Porez na dodanu vrijednost je najprihvaćeniji porez kojim se oporezuje promet
- Tri su oblika PDV-a
 - a) Proizvodni oblik PDV-a
 - b) Dohodovni oblik PDV-a i
 - c) Potrošni oblik PDV-a
- a) Proizvodni oblik PDV-a
 - Još se naziva i porez na bruto dodanu vrijednost
 - Ovim poreznim oblikom oporezuje se bruto dodana vrijednost pri čemu se **poduzeću ne dopušta da ono od porezne osnove oduzme trošak nabave kapitalnih dobara niti iznos njihove amortizacije, ali se dopušta odbitak trošak nabave sirovina**
 - Kapitalna dobro se dva puta oporezuje, prvi put kada se dobro kupilo i drugi put kada je prodan proizvod u čijoj proizvodnji je dobro sudjelovalo
 - Uslijed svojih nedostataka, ovaj oblik se danas rijetko koristi (smanjuje kapitalno intenzivna ulaganja)

b) Dohodovni oblik PDV-a

- Osnovica = vrijednost prodaje – (vrijednost kupovine sirovina + amortizacija)
- Ovim poreznim oblikom oporezuje se neto dodana vrijednost – vrijednost neto investicija
- **Poduzeće smije od porezne osnovice oduzeti vrijednost sirovina i iznos amortizacije kupljenih dobara, ali ne i sam iznos nabavljenih kapitalnih dobara**
- Sličan proizvodnom obliku PDV-a

c) Potrošni oblik PDV-a

- Ovim poreznim oblikom omogućeno je oduzimanje ukupnih rashoda za kapitalna dobra (troškovi nabave sirovina, nabave kapitalnih dobara te amortizacije) od vrijednosti prodaje
- **Najčešće korišteni oblik PDV-a**
- Potrošni oblik je neutralan jer zamjena kapitala radom ne utječe na poreznu obvezu
- **Regresivnost ovog poreznog oblika – cilj uvođenja PDV-a nije rješavanje socijalnih nejednakosti (asocijalan porezni oblik)**

Načini računanja PDV-a

- a) Postupak oduzimanja
- b) Postupak zbrajanja
- c) Kreditni postupak

- a) **Postupak oduzimanja** – PDV se plaća na razliku vrijednosti outputa i inputa koji ulaze u proizvodnju
- b) **Postupak zbrajanja** – PDV se plaća na zbroj nadnica, renti, kamata i neto dobiti
- c) **Kreditni postupak** – obveza PDV-a izračunava se tako da se od iznosa PDV-a koji je plaćen na gotove proizvode oduzme onaj iznos PDV-a koji je plaćen na inpute
- Porezni obveznik tako poreznoj vlasti plaća samo razliku između poreza koji je obračunao na svoj proizvod prilikom prodaje (**porez po izlaznom računu – obveza**)

za PDV) i poreza koji je platio svom dobavljača prilikom nabave (porez po ulaznom računu - pretporez)

Tablica 16. Primjer izračuna obveze PDV-a (stopa 10%)

Postupak	Proizvodnja	Veletrgovina	Trgovina na malo	Ukupno gospodarstvo
Postupak oduzimanja				
Output	350	850	1100	2300
Input	100	350	850	1300
Dodata vrijednost (output – input)	250	500	250	1000
PDV	25	50	25	100
Postupak zbrajanja				
Nadnice	150	300	200	650
Renta	50	100	20	170
Kamata	25	75	20	120
Neto dobit	25	25	10	60
Ukupno	250	500	250	1000
PDV	25	50	25	100
Kreditni postupak				
Prodaja	350	850	1100	2300
Porez na prodaju	35	85	110	230
Kupnja	100	350	850	1300
Porez na kupnju	10	35	85	130
PDV (izlazni porez - ulazni porez)	25	50	25	100

Izvor: Nikolić (1999)

- U razvijenim zemljama uglavnom se koristi **kreditni postupak** izračuna PDV-a

Prednosti:

- Porezna obveza nastaje po nastanku transakcije (izdani račun)
- Ne zahtijeva se izračun dodane vrijednosti, te
- Relativno je lako poreznoj administraciji nadgledati uplatu poreza
- Dva osnovna načela obračunavanja PDV-a
 - Načelo podrijetla – proizvod se oporezuje u zemlji u kojoj je i proizведен, neovisno da li se troši ili izvozi, pri čemu se uvezeni proizvodi izuzeti od plaćanja PDV-a
 - Načelo odredišta – proizvod se oporezuje u mjestu gdje se konačno troši, neovisno o mjestu proizvodnje, pri čemu se na izvoz ne plaća a na uvoz plaća PDV

PDV u RH

- Porez na dodanu vrijednost (PDV) primjenjuje se u Hrvatskoj od početka 1998. godine
- **Potrošnog je tipa**
- **Obračunava(o) se prema načelu odredišta isporuke** (a ne prema načelu podrijetla)
- Pri obračunavanju porezne obveze primjenjuje se **kreditna metoda** koja omogućuje odbitak pretporeza (porez po primljenim računima)
- Primjena **metode oporezivanja prema izdanim računima** (fakturama) - porezni obveznik pri podmirenju porezne obveze odbija porez plaćen ili obračunat po računima onih poreznih obveznika koji su njemu isporučili dobra ili usluge (dobavljači)
- **Račun služi kao dokument za odbitak obračunatog poreza** - račun postaje osnovni dokaz za obračunavanje poreza na dodanu vrijednost i osnova za učinkovitu kontrolu porezne obveze
- U sustav oporezivanja PDV-om tako je unesena samokontrola pa se smanjuje i mogućnost porezne evazije

Tablica 17. PDV u RH

POREZNI OBVEZNIK	1) Svaka osoba koja samostalno obavlja bilo koju gospodarsku djelatnost bez obzira na svrhu i rezultat obavljanja te djelatnosti 2) Svaka osoba koja povremeno isporučuje nova prijevozna sredstva (npr. građani i ministarstva) 3) Porezni obveznik koji na području Republike Hrvatske nema sjedište, poslovnu jedinicu, prebivalište ili uobičajeno boravište, a u tuzemstvu obavlja isporuke dobara ili usluga čije je mjesto oporezivanja u Republici Hrvatskoj (osim ako PDV plaća hrvatski primatelj dobara ili usluga) 4) Tijela državne vlasti, tijela državne uprave, tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, komore te druga tijela s javnim ovlastima ako obavljaju gospodarsku ili drugu djelatnost, a neoporezivanje tih djelatnosti bi dovelo do znatnog narušavanja načela tržišnog natjecanja
PREDMET OPOREZIVANJA	1) Isporuka dobara u tuzemstvu uz naknadu koju obavi porezni obveznik koji djeluje kao takav 2) Stjecanje dobara unutar Europske unije u tuzemstvu uz naknadu 3) Isporuka novih prijevoznih sredstava 4) Obavljanje usluga u tuzemstvu uz naknadu koju obavi porezni obveznik koji djeluje kao takav 5) Korištenje dobara, što čine dio poslovne imovine poreznog obveznika za njegove privatne potrebe ili za privatne potrebe njegovih zaposlenika, ako raspolažu njima bez naknade ili ih općenito koriste u druge svrhe osim za potrebe obavljanja djelatnosti poreznog obveznika, a za ta je dobra ili njihove dijelove u cijelosti ili djelomično odbijen pretporez 6) Uvoz dobara
POREZNA STOPA	25%, 13% i 5%

Izvor: obrada autora

Pojedinačni porezi na promet - trošarine

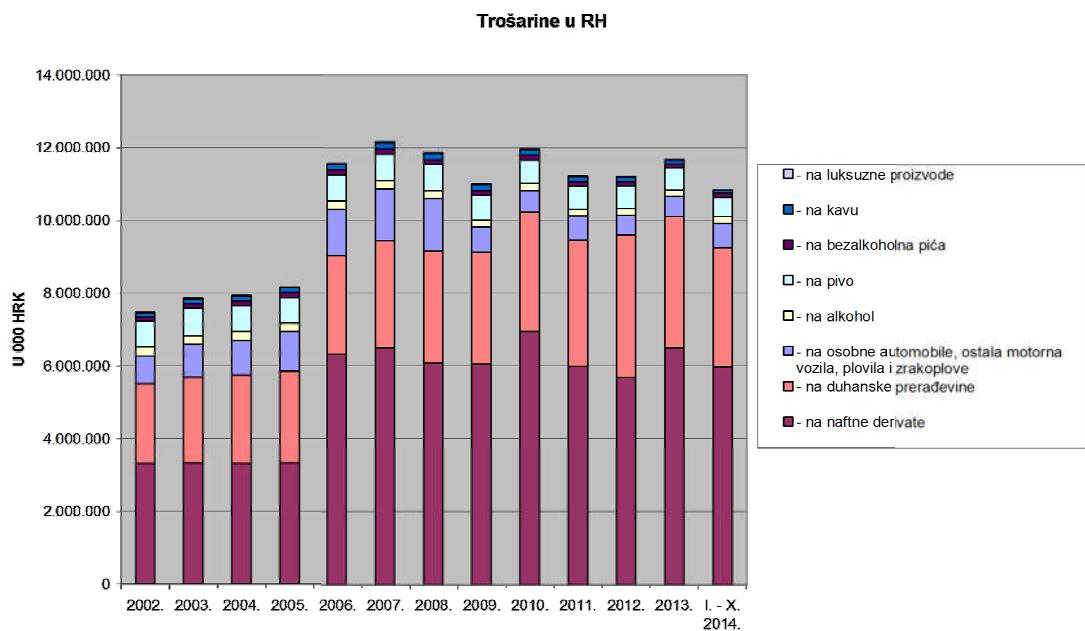
- Porezni oblik kojim se oporezuje jedan ili nekoliko istovrsnih proizvoda
- To su proizvodi čija je **potražnja relativno neelastična** (alkohol, duhan, energenti), odnosno uvođenje trošarina i rast njihovih cijena neće bitno utjecati na smanjenje potraživane količine
- Uvođenje trošarina ima razne političko-socijalne motive (zaštita zdravlja, domaćeg tržišta...)
- Uglavnom se naplaćuju u fazi proizvodnje, obveznik plaćanja trošarina je proizvođač ili uvoznik proizvoda – relativno malen broj obveznika plaćanja trošarina

- Iznos trošarine najčešće se utvrđuje po jedinici proizvoda ili u postotku prodajne vrijednosti
- U najvećem broju zemalja koje u svom poreznom sustavu imaju trošarine primjenjuju ih istovremeno s primjenom PDV-a
- To zapravo znači da iznos plaćene trošarine uglavnom ulazi u poreznu osnovicu PDV-a
- **Trošarine imaju naglašenu regresivnu prirodu**

Sustav trošarina u RH

- Posljednjih godina došlo je do značajnih promjena u trošarinskom sustavu, prije svega u kontekstu prilagodbe pravnoj stečevini EU
- U EU postoji nekoliko direktiva koje uređuju harmonizaciju trošarina u EU
- Od 2010. godine Hrvatska je uskladila trošarinski sustav s pravnom stečevinom koja uređuje harmonizaciju trošarina u EU
- Time su na novo uređene trošarine koje su već ranije postojale u Hrvatskoj, a to su trošarine na:
 - alkohol i alkoholna pića,
 - duhanske proizvode te
 - energente (što se koriste kao pogonsko gorivo ili kao gorivo za grijanje) i električnu energiju
- Za uvođenje ostalih trošarina ili posebnih poreza Hrvatska, kao i bilo koja druga zemlja članica EU, nema nikakvih posebnih ograničenja.
- Važno je samo da takvi posebni porezi nisu u suprotnosti s načelima funkcioniranja zajedničkog tržišta. Uz navedene trošarine prilagođene standardima EU, Hrvatska još primjenjuje **posebne poreze**:
 - na motorna vozila
 - na bezalkoholna pića te
 - na kavu

Slika 26. Trošarine u RH



Izvor: Ministarstvo financija

Imovinski porezi

- Uglavnom predstavlja prihod jedinica lokalne i područne samouprave
- Obveznici mogu biti i fizičke i pravne osobe, rezidenti i nezeridenti (pravne osobe oporezuju se rjeđe, jer se smatra kako su oporezovane kroz oporezivanje fizičkih osoba – dioničara)
- Prilikom oporezivanja imovine primjenjuju se niske i proporcionalne porezne stope, premda su imovinski porezi uglavnom **subjektni i izravni** porezi
- Predstavljaju heterogenu skupinu poreza koji se pojavljuju u različitim oblicima i razlozima uvođenja
- Imovinski porezi u užem smislu su porezi na imovinu, a imovinski porezi u širem smislu su i porez na naslijedstva i darove i porez na promet imovine i imovinskih prava
- Imovina se javlja u različitim oblicima (problem utvrđivanja vrijednosti imovine koja će se oporezivati), pri čemu se imovina za potrebe oporezivanja može definirati kao ukupnost ekonomskih dobara i prava izraženih u novcu

- U poreznom sustavu RH neki od imovinskih poreza su: porez na promet nekretnina, porez na nasljedstva i darove, porez na korištenje javnih površina, porez na dohodak (dohodak od imovine i imovinskih prava), porez na plovila i cestovna motorna vozila

Doprinosi

- Spadaju u red najstarijih fiskaliteta (stari Rim, Engleska, Nizozemska, SAD, Francuska, Njemačka ...)
- Ne postoji jedinstvena definicija – nastali su kao prihodi mjesnih političko-zemljopisnih jedinica

Odlike doprinosa su:

- **Postoje stvarne ili moguće koristi koje određeni krug korisnika ima od aktivnosti države**
- Visina obveze ovisna je o troškovima države kod obavljanja određene aktivnosti ili o vrijednosti posebne neposredne koristi
- Obvezni karakter
- **Razlika u odnosu na poreze** - uži krug obveznika, unaprijed određena namjena trošenja, ne idu u proračun već u fondove
- **Sličnost s porezima** – prisilni karakter doprinosa
- **Doprinosi za socijalno osiguranje – najznačajniji doprinos**
- Termin doprinosa: povezanost visine plaćanja i koristi koju obveznik ima od trošenja sredstava
- **Razlog uvodenja:** socijalna sigurnost radnika, smanjenje mogućih socijalnih tenzija zbog eventualnog prekida pritjecanja dohotka, starost, invalidnost...
- Visina prijenosnog davanja utvrđuje se temeljem radnog vijeka osiguranika, njegove starosti te izdvajaju po osnovi doprinosa za socijalno osiguranje

Obvezni doprinosi u RH

- U sustavu doprinosa u RH obvezni doprinosi se plaćaju za:
- Mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti (HZMO) – 15%
- Mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje (OMF) – 5%
- Zdravstveno osiguranje (HZZO) – 15% (od 1. siječnja 2019. povećava se na 16.5%)
- Osiguranje za slučaj nezaposlenosti (HZZZ) – 1,7% (ukida se od 1. siječnja 2019.)
- Zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu – 0,5% (ukida se od 1. siječnja 2019.)
- **Doprinosi iz bruto plaće** – plaća ih zaposlenik iz svoje bruto plaće
- U doprinose iz bruto plaće spadaju doprinosi za mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti (HZMO) te mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje (OMF)
- **Doprinose na bruto plaću** – plaća ih poslodavac, a osnovica za obračun je iznos bruto plaće
- U doprinose na bruto plaću spada doprinos za zdravstveno osiguranje (HZZO)

Porezno opterećenje rada

- Ukupno porezno opterećenje rada (trošak rada), sastoji se od svih davanja državi – i poslodavca i radnika – a izračunava se na sljedeći način:

$$\text{UPOR} = \text{DNP} + \text{DIP} + \text{PORDOH} + \text{PRIREZ}$$

gdje je

UPOR - ukupno porezno opterećenje rada

DNP – doprinosi na bruto plaću

DIP – doprinosi iz bruto plaće

PORDOH - iznos poreza na dohodak

PRIREZ - iznos prikeza porezu na dohodak

Pristojbe

- Javni prihodi koje država ili druga javno pravna tijela primaju kao protučinidbu od pojedinaca ili grupe za učinjene usluge svojih organa ili ustanova; monopol države
- Marginalni oblik javnih prihoda u iznosu 2% do 3% u ukupnim proračunskim prihodima
- **Sličnosti s porezima:**
 - Obveznost
 - Općenitost obveze plaćanja
 - Prihod u proračunu
- **Razlika od poreza:**
 - Direktna protučinidba
- **Na visinu pristojbe utječu:**
 - Troškovi javnih organa u pružanju usluga (često se ne mogu točno odrediti pa se stoga visina pristojbi utvrđuje paušalno; pristojba ≠ visina troškova javnog organa)
 - Koristi koje tražitelj usluge dobije od javnog organa
- Pristojbeni pojmovnik:
 - **pristojbeni predmet** – radnja za koju je predviđeno plaćanje pristojbe
 - **pristojbeni obveznik**
 - **pristojbena osnovica** – temelj za obračun pristojbe (npr. broj utrošenih sati u sudskom postupku)
 - **pristojbena tarifa** – iznos koji je obveznik dužan platiti na jedinicu osnovice
- Vrste pristojbi:
 - **izravne** (plaćamo ih u novcu)
 - **neizravne pristojbe** (plaćamo ih biljezima – taksene marke)

Pristojbe u RH

- Sudske pristojbe – plaćaju se u sudskim postupcima po odredbama Zakona o sudskim pristojbama i u visini utvrđenoj Tarifom sudskeih pristojbi koja je njegov sastavni dio
- Upravne pristojbe – plaćaju se za spise i radnje pred tijelima državne uprave, upravnim i samoupravnim tijelima županije, grada i općine...
- Javnobilježničke pristojbe – plaćaju se u visini koja je utvrđena Tarifom javnobilježničkih pristojbi
- Boravišne pristojbe (turizam) – obveznici su fizičke osobe koje borave i noče izvan mjesta stalnog prebivališta u smještajnim objektima, a naplaćuju je oni koji pružaju uslugu smještaja

8. Proračun – pojam i funkcije

- U državama se pojavljuje tek u 17. stoljeću (prevladavanje robno-novčane privrede, porezi postaju najvažniji izvor prihoda, raste broj izdataka koji se financiraju iz javnih prihoda te dolazi do stvaranja javne administracije)
- Proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci, kroz određeni vremenski period, a u skladu sa zakonom. Proračun je javni akt s odlikama zakona, ima vremensku dimenziju te je planski akt
- **Sustavni prikaz prihoda i rashoda određene države ili uže političko-teritorijalne jedinice za određeno plansko razdoblje (Neumarkovo tumačenje)**

U Hrvatskoj postoje tri razine proračuna:

- Državni proračun
- Proračuni izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, te
- Proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- Zbirni (konsolidirani) prikaz svih triju proračuna – **proračun opće države**

Zadaće proračuna

- Politička zadaća – politički program vladajuće elite, usvajanje proračuna znači i usvajanje političkog programa vladajućih)
- Pravna zadaća – javni akt s odlikama zakona (proračunsko pravo); osigurati nesmetano pritjecanje javnih prihoda te osigurati usklađenost javnih rashoda u skladu s postavljenim ciljevima
- Financijska zadaća – državni finansijski instrument – kontinuirano financiranje javnog sektora
- Gospodarska zadaća – instrument ekonomske politike

Proračunska načela – načela kojih bi se trebalo pridržavati u proračunskom postupku, tj., prilikom donošenja i izvršavanja proračuna

- Proračunska načela su:
 - a) proračunska ravnoteža
 - b) proračunska periodičnost
 - c) veličina proračuna
 - d) proračunsko jedinstvo
 - e) proračunska potpunost
 - f) proračunska preglednost
 - g) javnost
 - h) proračunska univerzalnost
 - i) točnost
 - j) prethodno odobrenje proračuna
- a) Načelo proračunske ravnoteže
 - Načelo proračunske ravnoteže zahtjeva ravnotežu prihoda i rashoda
 - Izvanska ravnoteža – ravnoteža bez obzira kako je postignuta glede izvora financiranja
 - Stvarna ravnoteža – proračunska ravnoteža postignuta kroz deficitno financiranje, odnosno javno zaduživanje (ukoliko redoviti javni prihodi nisu dostatni za pokrivanje javnih rashoda)
 - Različita teorijska gledišta o proračunskoj (ne)ravnoteži (liberalizam i intervencionizam)
 - Teorija intervencionizma temelji se na aktivnijoj proračunskoj politici, odnosno politici proračunskog deficita/suficita. Obuhvaćaju je dvije teorije:
 - Teorija sustavnog (kontinuiranog) proračunskog deficita – provođenjem politike proračunskog deficita država nastoji ostvariti zadovoljavajuću razinu ukupne potražnje

- Teorija cikličnog proračuna – nastajanje proračunske neravnovešće u ovisnosti o cikličkim kretanjima u gospodarstvu, teorija ističe stabilizacijsko djelovanje proračuna
- b) Načelo proračunske periodičnosti
- Proračun se uvijek donosi za određeno vremensko razdoblje, najčešće je to vremensko razdoblje od jedne godine – tzv. proračunska godina (zahtjev važan zbog proračunskog planiranja)
 - Može se ali i ne mora podudarati s kalendarskom godinom
- c) Načelo o veličini proračuna
- U svezi s veličinom prihoda i rashoda kojima se zadovoljavaju javne potrebe; u suvremenim gospodarstvima proračun mora biti toliko velik da se iz njega mogu financirati javna uprava i gospodarska uloga države
 - Razna gledišta teorija – liberalizam i intervencionizam
- d) Načelo proračunskog jedinstva
- Sve prihode i rashode treba prikazati u jedinstvenom proračunu
 - Cilj – što bolji uvid u državne financije u funkciji centralizacije javnog financiranja
 - Praksa – sustav proračunskog jedinstva (centralizacija vs. decentralizacija)
 - Postupno napuštanje i zaokret prema proračunskom pluralizmu – sustavu s većim brojem proračuna
- e) Načelo proračunske potpunosti
- Sve se stavke na strani prihoda i rashoda moraju prikazati u punim (bruto) iznosima
 - Cilj – pružiti potpuni uvid u financijsku aktivnost države
 - Ne dozvoljava se prijeboj stavki jer bi to iskrivilo sliku financiranja

f) Načelo proračunske preglednosti

- Sustavno se i detaljno moraju razvrstati svi prihodi i rashodi s ciljem olakšanog nadzora nad njima
- Proračunski prihodi razvrstavaju se prema izvorima (vrstama poreznih oblika), a rashodi prema namjenama
- Cilj – olakšati proračunsko odlučivanje i kontrolu
- U Hrvatskoj i prihodi i rashodi se klasificiraju po razredima, skupinama, podskupinama te odjeljcima

g) Načelo proračunske javnosti

- Rasprava o proračunu je javna, proračun se kao i svi prateći dokumenti mora staviti na uvid javnosti
- Objavljuje se u posebnim javnim glasilima (u RH u Narodnim novinama)
- Sve do pojave liberalnog kapitalizma proračun je bio tajni dokument

h) Načelo proračunske univerzalnosti

- Svi prihodi proračuna mogu koristiti za sve rashode, iako postoje i zakonom i odlukama propisane iznimke
- Primjerice, svi porezni prihodi koriste se za sve rashode, dok se prihodi od mirovinskih doprinosa mogu koristiti isključivo za mirovine

i) Načelo točnosti proračuna

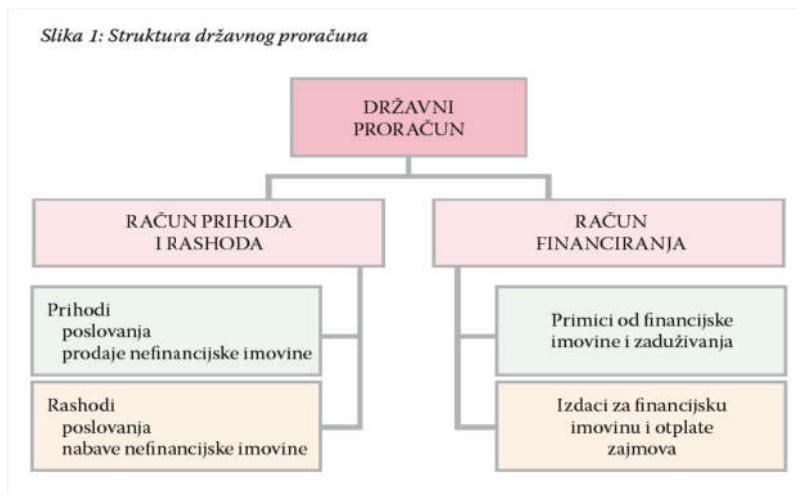
- Traži se što veća realnost
- Upotreba raznih metoda
 - Automatsko procjenjivanje – preuzimanje javnih prihoda i rashoda iz proračuna protekle godine
 - Metoda prosječnih prihoda i rashoda

- Metoda povećanja/smanjenja prihoda i rashoda – procjena proračunskih prihoda i rashoda uz određeno postotno povećanje u ovisnosti o stopi rasta istih proteklih godina
- Iskustvena metoda (izravna procjena prihoda i rashoda)
- j) Načelo prethodnog odobrenja proračuna
 - Niti jedan prihod/rashod u proračunu ne može biti izvršen ako nije prethodno odobren u proračunu od strane zakonodavnog tijela
 - Odstupanje samo u posebnim slučajevima kao npr. kada proračun nije na vrijeme donesen i kada nastupa tzv. privremeno financiranje
 - Dva načina privremenog financiranja:
 - Financiranje proračunskim dvanaestinama – finansijska sredstva koja se troše u mjesec dana smiju iznositi najviše do visine prosječnog mjesečnog iznosa utvrđenog u lanskom proračunu
 - Financiranje predujmovima – proračunski korisnici financiraju se predujmovima od novog proračuna u visini dovoljnoj za podmirivanje potreba proračunski korisnika dok se ne usvoji novi proračun

Državni proračun

- Državni proračun sastoji se od općeg i posebnog dijela

Slika 27. Struktura državnog proračuna u RH



Izvor: UFF, Proračunski vodič za građane, 2009.

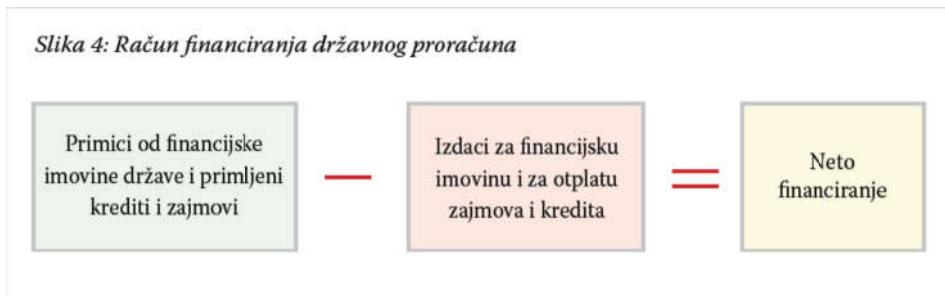
- Opći dio proračuna obuhvaća račun prihoda i rashoda te račun financiranja, a posebni dio proračuna sadrži plan rashoda proračunskih korisnika (institucije koje je osnovala država i koje se većim dijelom financiraju iz državnog proračuna) raspoređenih po organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji te po tekućim i razvojnim programima
- Popis korisnika državnog proračuna RH svake se godine, prije procesa pripreme proračuna za iduću godinu, objavljuje u Narodnim novinama
- Na računu prihoda i rashoda država pregledno klasificira godišnje prihode te godišnje rashode poslovanja
- **Račun financiranja** - dio proračuna koji prikazuje način financiranja proračunskog manjka te korištenje proračunskog viška
- U proračunu je moguće rashode promatrati kroz prizmu više podjela (uglavnom se prikazuju po ekonomskoj namjeni)

Tablica 18. Kretanje ukupnih rashoda državnog proračuna u razdoblju 2017. – 2021.

Prihodi državnog proračuna		Ostvarenje 2017.	Plan 2018.	Novi plan 2018.	Plan 2019.	Indeks 19./18.	Indeks 19./n.p. 18.	Projekcija 2020.	Indeks 20./19.	Projekcija 2021.	Indeks 21./20.
UKUPNO		122.707.021.717	129.030.124.100	129.174.117.188	136.080.228.996	105,5	105,3	138.520.058.852	101,8	140.693.303.113	101,6
6	PRIHODI POSLOVANJA	122.060.097.020	128.230.583.232	128.473.265.408	135.299.732.107	105,5	105,3	137.833.450.615	101,9	140.021.684.990	101,6
61	Prihodi od poreza	75.243.890.160	75.304.421.406	77.365.982.718	78.518.085.956	104,3	101,5	80.099.440.937	102,0	82.643.573.001	103,2
611	Porez i prizet na dohodak	2.014.588.384	0	20.370.622	0	#	#	0	#	0	#
612	Porez na dobit	8.266.568.123	8.316.001.742	8.420.146.358	8.828.128.692	106,2	104,8	9.212.784.533	104,4	9.534.351.154	103,5
613	Porezi na imovinu	0	0	0	0	#	#	0	#	0	#
614	Porezi na robu i usluge	64.568.118.527	66.564.588.547	68.582.551.387	69.230.030.897	104,0	100,9	70.421.210.922	101,7	72.638.191.018	103,1
6141	- Porez na dodanu vrijednost	47.616.661.426	49.575.233.242	51.123.447.913	51.765.495.720	104,4	101,3	52.562.049.709	101,5	54.589.487.123	103,9
6142	- Porez na promet	193.476.897	0	6.046.035	0	#	#	0	#	0	#
6143	- Posebni porezi i trošarine	15.143.118.292	15.376.047.655	15.782.871.088	15.723.992.325	102,3	99,6	16.062.386.564	102,2	16.196.453.604	100,8
615	Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	382.658.524	423.831.117	342.735.207	459.926.367	108,5	134,2	465.445.483	101,7	471.030.829	101,2
616	Ostali prihodi od poreza	11.956.602	0	179.143	0	#	#	0	#	0	#
62	Doprinosi	23.206.071.303	24.253.311.879	24.891.357.988	24.062.895.882	99,2	96,7	25.131.397.385	104,4	26.165.567.642	104,1
622	Doprinosi za mirovinsko osiguranje	21.170.555.109	22.122.435.613	22.760.481.722	24.062.895.882	108,8	105,7	25.131.397.385	104,4	26.165.567.642	104,1
623	Doprinosi za zapošljavanje	2.035.516.195	2.130.876.266	2.130.876.266	0	#	#	0	#	0	#
63	Pomoći	8.453.039.778	13.803.359.335	11.206.032.233	17.453.160.252	126,4	155,7	17.170.402.353	98,4	15.657.497.251	91,2
64	Prihodi od imovine	3.004.782.951	2.640.348.467	2.206.068.083	2.536.960.913	96,1	115,0	2.482.208.406	97,8	2.355.251.276	94,9
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i	4.449.416.259	3.703.238.820	4.376.580.841	4.332.714.704	117,0	99,0	4.396.907.409	101,5	4.461.901.989	101,5
66	Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.421.952.832	1.477.809.862	1.514.914.185	1.263.832.728	85,5	83,4	1.275.484.330	100,9	1.294.564.478	101,5
67	Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza	5.725.972.881	6.474.043.133	6.380.385.751	6.579.136.642	101,6	103,1	6.713.555.605	102,0	6.867.848.710	102,3
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	554.970.856	574.050.330	531.943.610	552.945.030	96,3	103,9	564.054.190	102,0	575.480.643	102,0
7	PRIHODI OD PRODAJE NEFINANSIJSKE IMOVINE	646.924.697	799.540.868	700.851.780	780.496.889	97,6	111,4	686.608.237	88,0	671.618.123	97,8

Izvor: Ministarstvo finansija

Slika 28. Račun financiranja



Izvor: IJF, Proračunski vodič za građane, 2009.

Rebalans proračuna

- Rebalans proračuna je izmjena proračunskih iznosa odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na plan proračuna donesen na početku kalendarske godine
- Do rebalansa dolazi kad se tijekom proračunske godine ustanovi da su pogrešno procijenjeni proračunski prihodi ili se pojave nepredviđeni rashodi

Proračun izvanproračunskih korisnika državnog proračuna

- Izvanproračunski korisnici državnog proračuna su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje, ali imaju i znatan stupanj autonomije koja uključuje samostalno odlučivanje o dijelu prihoda i rashoda
- Proračuni = finansijski planovi
- Financiraju se iz namjenskih prihoda te sredstava iz proračuna
- Izvanproračunski korisnici izrađuju svoje finansijske planove usporedno s izradom državnog proračuna
- Svaki izvanproračunski korisnik sastavlja svoj prijedlog finansijskog plana za sljedeću godinu i dostavlja ga nadležnom ministarstvu koje ga zajedno sa svojim finansijskim planom dostavlja Ministarstvu financija

- Sažeci finansijskih planova izvanproračunskih korisnika prilažu se uz prijedlog državnog proračuna i podnose Saboru. Nakon rasprave Sabor ih odobrava zajedno s državnim proračunom za iduću godinu

Proračuni lokalnih jedinica samouprave

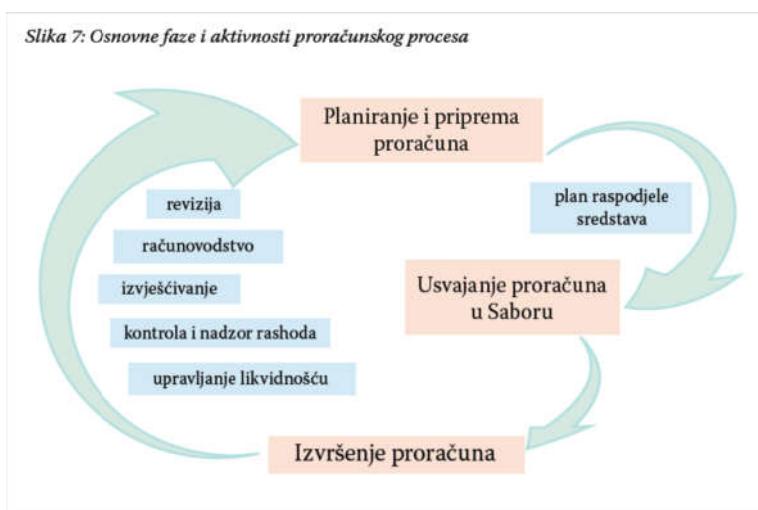
- Ministarstvo financija na temelju smjernica Vlade sastavlja upute za izradu lokalnih proračuna te ih do kraja lipnja tekuće godine dostavlja lokalnim jedinicama
- Na temelju tih uputa odbori za financije lokalnih jedinica izrađuju i dostavljaju upute svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima
- Proračunski i izvanproračunski korisnici izrađuju prijedloge finansijskih planova i dostavljaju ih odboru za financije najkasnije do 15. rujna
- Odbor za financije razmatra prijedloge i usklađuje finansijske planove s procijenjenim prihodima te izrađuje nacrt proračuna za iduću i projekcije za sljedeće dvije godine te ih dostavlja izvršnom tijelu (načelniku/gradonačelniku/županu) najkasnije do 15. listopada
- Izvršno tijelo utvrđuje prijedlog proračuna i projekcije te ih podnosi predstavničkom tijelu najkasnije do 15. studenoga
- Predstavničko tijelo donosi proračun za iduću i projekcije za sljedeće dvije godine do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna od 1. siječnja
- Načelnik/gradonačelnik/župan dostavlja proračun Ministarstvu financija u roku od petnaest dana od njegovog stupanja na snagu

Proračunski proces – sudionici

- Sabor – prati financiranje javnih potreba, izglasava proračun i njegov završni obračun (Odbor za financije i državni proračun i Odbor za zakonodavstvo)
- Vlada
- Ministarstvo financija – izrađuje strategiju Vladinih programa kao okosnicu za izradu smjernica ekonomске i fiskalne politike te proračuna po programima, a izrađuje i šalje upute proračunskim korisnicima za izradu prijedloga državnog proračuna
- Korisnici proračuna – unutarnji i vanjski nadzor korištenja proračunskih sredstava

- Građani...
- Odbor za financije i državni proračun
- Utvrđuje i prati sustav finansiranja javnih potreba, finansijske i kreditne odnose s inozemstvom, devizni, porezni, carinski, kreditni, bankarski, novčani i monetarni sustav...
- Odbor također razmatra, raspravlja i usvaja državni proračun, završni račun državnog proračuna te izvješća Državnog ureda za reviziju o obavljenim revizijama

Slika 29. Faze proračunskog procesa



Izvor: IJF, Proračunski vodič za građane, 2009.

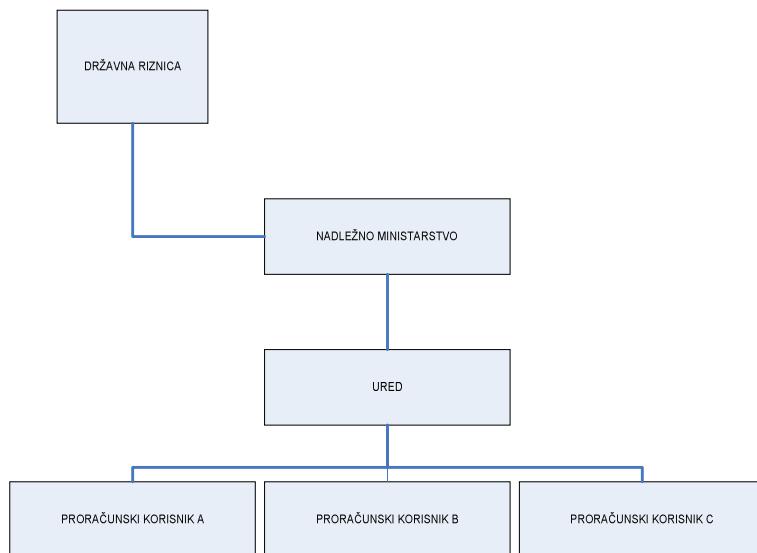
Državna riznica

- Državna riznica sustav je upravljanja javnim novcem
- Državna riznica obavlja poslove koji se odnose na:
 - pripremu i izvršavanje proračuna
 - državno računovodstvo
 - upravljanje gotovinom i javnim dugom

- Riznica izvršava transakcije s državnim fondovima, održava računovodstvo i priprema izvještaje o provedbi proračuna, prima sredstva, obavještava glavne rashodne jedinice o raspoloživosti sredstava i izvršava isplate u razini odobrenih proračunskih ovlaštenja
- Sve finansijske transakcije proračunskih korisnika obavljaju se preko sustava državne riznice, odnosno preko jedinstvenog računa riznice, koji se nalazi u depozitu Hrvatske narodne banke. Od 1. siječnja 2007. ukinuti su svi računi koje su proračunski korisnici imali u raznim bankama
- Uveden je model upravljanja javnim izdacima na principu postojanja jednoga jedinstvenog novčanog računa preko kojeg se obavljaju sve finansijske transakcije državnog proračuna
- Najvažniji dijelovi riznice su glavna riznična knjiga i jedinstveni riznični račun
- Sustav glavne riznične knjige sastavljen je od sustavnih zabilješki transakcija i poslovnih događaja:
 - Prihoda, primitaka, rashoda i drugih izdataka
 - Stanje imovine, obveza i izvora vlasništva povezanih s državnim proračunom, a koji su nastali tijekom fiskalne godine
 - Sustav glavne knjige je zasnovan na računovodstvenom načelu blagajne
 - Sustav glavne knjige daje potrebne podatke o transakcijama i poslovnim događajima na razini svrhovite i gospodarske podjele
 - Svrhovita podjela znači da se prihodi, rashodi, imovina i obveze razvrstavaju prema svrsi, tj., djelatnostima u skladu s državnim proračunom (razvrstavanje prihoda i rashoda na razini nadležnog ministarstva i ureda)
 - Jedinstveni račun riznice je jedan ili više računa na kojima se prima, čuva, plaća i prenose svi prihodi, primici, izdaci i druga plaćanja državnog proračuna

Slika 30. Funtcioniranje državne riznice

Funkcijoniranje državne riznice



Izvor: Nikolić (1999)

Proračunski proces

1. **Priprema prijedloga proračuna** – izrađuju se i usvajaju strategija Vladinih programa, smjernice ekonomске i fiskalne politike za iduće godine te upute za izradu prijedloga državnog proračuna i financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Zatim se planiraju prihodi i rashodi, te obrazlažu prijedlozi financijskih planova. Ta faza traje oko osam mjeseci, od ožujka do studenog tekuće godine
2. **Predlaganje, rasprava i prihvatanje proračuna** – odvija se u Saboru u studenom i prosincu, uglavnom traje mjesec i pol do dva mjeseca
3. **Izvršenje proračuna** – prikupljaju se planirani prihodi i troše za planirane namjene. Faza traje od 1. siječnja do 31. prosinca. Postoje dva načina izvršenja proračuna:
 - a) Po načinu proračunske godine - proračun se mora izvršiti u istom razdoblju za koje je i utvrđen; bitan je trenutak naplate prihoda odnosno isplate rashoda

- b) Po načinu računske godine - proračun se mora izvršiti u računskoj godini koja je za određeno razdoblje duža od proračunske godine, a što omogućava potpunije izvršenje proračuna (uzima proračun kao plansku cjelinu). U obzir se uzima kriterij nastajanja obveze i državnog potraživanja
4. **Izvješće o izvršenju proračuna** - nakon što istekne proračunska godina počinje proces godišnjeg obračuna proračuna. Ministarstvo financija prikuplja izvješća svih proračunskih korisnika te izrađuje i Vladi dostavlja nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna državnog proračuna
- Vlada odobrava godišnje izvješće o izvršenju proračuna i najkasnije do 1. lipnja šalje ga Saboru
 - U svim fazama proračunskog procesa od samih početaka paralelno se odvijaju i unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava
 - Značaj višestruk:
 - omogućuje analizu finansijskih tijekova države i proračunskog planiranja
 - osnova je sastavljanja novoga proračuna
 - podloga za parlamentarnu raspravu
 - instrument političkog nadzora
 - **Proračunski proces formalno završava kada Sabor usvoji godišnji obračun proračuna**

Tablica 19. Rokovnik proračunskog procesa

Rok	Nositelj aktivnosti	Aktivnosti
sredina ožujka	Ministarstvo financija u suradnji sa SDURF-om	Izrađuje uputu za izradu strateških planova i dostavlja je ministarstvima i drugim državnim tijelima
sredina travnja	Ministarstva i druga državna tijela	Izrađuju strateške planove za trogodišnje razdoblje i dostavljaju ih Ministarstvu financija
kraj travnja	Ministarstvo financija u suradnji sa SDURF-om	Na temelju strateških planova Ministarstvo financija u suradnji sa SDURF-om izrađuje strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje koju predlaže Vladi RH
sredina svibnja	Vlada RH	Vlada donosi strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje
kraj svibnja	Ministarstvo financija	Na temelju strategije vladinih programa za trogodišnje razdoblje Ministarstvo financija izrađuje načrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje predlaže Vladi RH
sredina lipnja	Vlada RH	Vlada RH donosi smjernice
kraj lipnja	Ministarstvo financija	Na osnovi smjernica Vlade Ministarstvo financija dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima Upute za izradu prijedloga državnog proračuna
15. srpnja	Proračunski korisnici	Dostavljaju uskladene prijedloge finansijskih planova ministarstvima i drugim državnim tijelima
kraj srpnja	Nadležna ministarstva	Dostavljaju uskladene prijedloge finansijskih planova Ministarstvu financija
15. listopada	Ministarstvo financija	Ministarstvo financija, odnosno upravno tijelo za finansije izrađuje načrt proračuna za proračunsku godinu i projekciju za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi RH
15. studenog	Vlada RH	Vlada, odnosno poglavarstvo utvrđuje prijedlog proračuna i projekciju te ih dostavlja Šaboru, odnosno predstavničkom tijelu na donošenju
kraj godine	Hrvatski sabor	Donosi proračun za sljedeću proračunsku godinu

Izvor: Ministarstvo financija

Proračunski saldo (dodatak I)

- Proračunski saldo – strukturni i ciklički saldo
- Fiskalna politika utječe na visinu javnih prihoda i rashoda na tri osnovna načina – putem diskrecijskih mjera, djelovanjem na osnovi unaprijed definiranih pravila ili automatskim stabilizacijskim djelovanjem
- Prve se dvije metode odnose na svjesno poduzete mjere nositelja fiskalne politike, dok treća funkcionira automatski, pod utjecajem poslovnih ciklusa (cikličkih kretanja u gospodarstvu)
- Pojedini se elementi proračuna mijenjaju ovisno o fazi poslovnog ciklusa te tako uzrokuju promjene proračunskog salda čak i kada nositelji fiskalne politike ne donose nikakve nove mjere
- Elementi proračuna osjetljivi na fazu poslovnog ciklusa ublažavaju cikličke oscilacije domaće potražnje te se nazivaju **automatskim stabilizatorima**

Automatski stabilizatori su oni dijelovi javnih prihoda odnosno rashoda koji izazivaju rast potrošnje / povećanje deficitu u uvjetima usporavanja aktivnosti odnosno smanjenje deficitu u uvjetima ubrzanja rasta ekonomske aktivnosti

- Automatski (ugrađeni) stabilizatori odnose se na one elemente fiskalnog sustava koji na agregatnu potražnju djeluju automatski te čiji se učinci postižu bez ikakve intervencije nositelja ekonomske politike
- Djeluju trajno i trenutno, tako da njihovo djelovanje ne zahtijeva donošenje novih propisa – nisu izloženi problemu vremenske neusklađenosti

Mehanizam djelovanja

- Ugrađeni stabilizatori djeluju i na strani prihoda (proporcionalno te progresivno oporezivanje) i na strani rashoda u obliku različitih socijalnih transfera
- U doba gospodarskog uzleta, usporedo s porastom nacionalnog proizvoda rastu i porezni prihodi (i od izravnih i od neizravnih poreza), dok se smanjuju razni oblici socijalna izdvajanja. Kao posljedica stabilizacije dolazi do obuzdavanja aggregatne potražnje
- U doba gospodarskog pada, usporedo s padom nacionalnog proizvoda smanjuju se i porezni prihodi, dok se povećavaju razni oblici socijalna izdvajanja. Kao posljedica stabilizacije dolazi do proračunskog deficitu te poticanja aggregatne potražnje
- Dio prihoda odnosno rashoda opće države fluktuiru s ciklusom, te se javlja potreba procjene dijela proračunskog salda uzrokovanog djelovanjem cikličkih faktora, kao i procjene “čistog” proračunskog salda iz kojeg je uklonjen dio koji nastaje pod utjecajem cikličkih oscilacija
- **Ciklički saldo** je fiskalni pokazatelj koji mjeri visinu proračunskog salda kao posljedicu djelovanja isključivo cikličkih oscilacija na elemente proračuna. Posljedica je djelovanja automatskih stabilizatora
- **Strukturni proračunski saldo** ili **ciklički prilagođeni proračunski saldo** je fiskalni pokazatelj koji kaže koliko bi iznosio proračunski saldo kada bi stvarni output bio jednak potencijalnom, odnosno kada bi upotreba faktora proizvodnje bila na “normalnoj” razini. Posljedica je aktivnih (diskrecijskih) mjera fiskalne politike
- **Stvarni proračunski saldo** je zbroj cikličkog i strukturnog proračunskog salda

Mjere (pokazatelji) manjka/viška državnog proračuna

- **Ukupni deficit/suficit** – razlika ukupnih prihoda i rashoda proračuna. U slučaju kad su prihodi veći od rashoda ta se mjera naziva neto pozajmljivanje, a u obratnom slučaju neto zaduživanje
- **Tekući (operativni) saldo** – razlika je redovitih prihoda i rashoda poslovanja bez promjena u dugoročnoj nefinancijskoj imovini
- Pozitivni operativni saldo ukazuje na višak sredstava nastalih kao rezultat tekućeg poslovanja koji može biti iskorišten za stjecanje imovine i/ili smanjenje obveza
- Negativni operativni saldo predstavlja manjak sredstava nastao tekućim poslovanjem zbog kojeg dolazi do povećanja obveza i/ili prodaje imovine, znak je slabe likvidnosti proračuna
- **Primarni operativni saldo** – razlika prihoda i rashoda poslovanja iz kojeg su isključeni rashodi za kamate, a služi kao pokazatelj tekuće fiskalne politike budući da iz izračuna salda isključuje rashode za kamate i time isključuje utjecaj prošlih deficitata i akumuliranoga javnog duga
- Pojava primarnog deficitata znak je da se država susreće s potencijalnim problemima financiranja zadanih rashoda (npr. plaća, mirovina i ostalih rashoda socijalnog osiguranja)

Financiranje proračunskog manjka

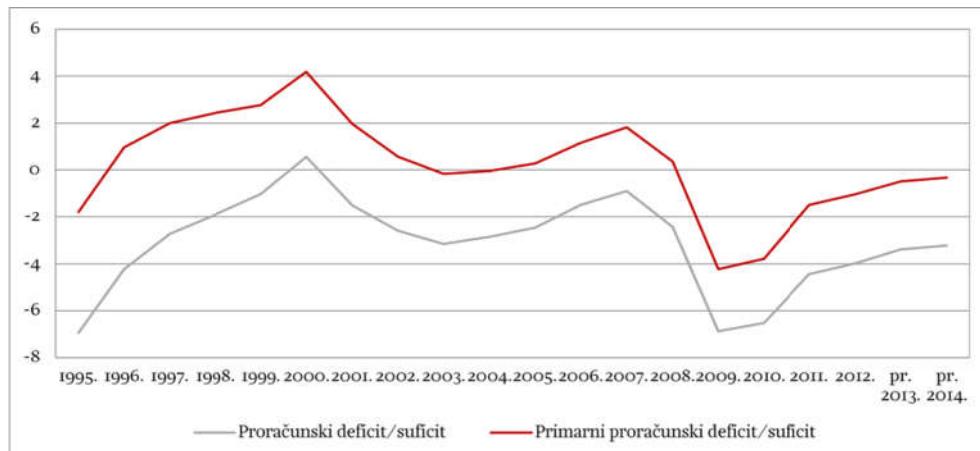
- Proračunski manjak moguće je financirati iz četiri izvora:
 - a) Zaduživanjem kod središnje banke – izravno kreditiranje središnje banke ili prodaja državnih vrijednosnica središnjoj banci (opasnost od inflatornih učinaka)
 - b) Prodaja državne imovine – način financiranja deficitata opravdan samo u izvanrednim okolnostima. Ukoliko se rasprodajom državne imovine financira tekuća javna potrošnja, a ne kapitalne investicije umanjuje se vrijednost državnog bogatstva
 - c) Zaduživanje na domaćem i inozemnom finansijskom tržištu:
- Zaduživanjem na domaćem finansijskom tržištu dolazi do istiskivanja privatnih investicija (eng. *crowding-out effect*)

- Zaduživanjem u inozemstvu ne dolazi izravno do smanjivanja privatnih investicija, ali dolazi do odljeva finansijskih sredstava u inozemstvo te moguće nelikvidnosti prema inozemstvu u situaciji prezaduženosti

Pakt o stabilnosti i rastu i EDP

- U skladu s Paktom o stabilnosti i rastu (SGP) čija je svrha očuvanje ekonomске stabilnosti E(M)U i fiskalne discipline, Europska komisija i Vijeće ministara jednom godišnje izdaju Preporuke s ciljem ostvarivanja usklađenosti ekonomskih politika država članica s SGP-om
- Paktom o stabilnosti i rastu (SGP) i kriterijima iz Maastrichta utvrđena su ograničenja rasta javnog duga i proračunskog deficit-a, kao i procedura za države s prekomjernim proračunskim deficitom koje ne udovoljavaju kriterijima fiskalne discipline
- Ugovorom iz Maastrichta (1992.) uspostavljena su dva glavna kriterija fiskalnog nadzora: **udio proračunskog manjka (deficit-a) opće države zemlje članice ne smije biti veći od 3% BDP-a, a konsolidirani dug opće države veći od 60% BDP-a**
- EDP stoga predstavlja svojevrsni korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu, te je predviđen i Ugovorom o EU
- Fiskalni nadzor Europske komisije nad zemljama članicama temelji se na Izvještaju o prekomjernome proračunskome manjku i dugu opće države
- Izvješće o prekomjernome proračunskome manjku (deficitu) i razinu duga opće države izvješće podnosi se Europskoj komisiji i Vijeću ministara dva puta godišnje – na kraju ožujka (travanjsko Izvješće) i na kraju rujna (listopadsko Izvješće)
- Izvješće se odnosi na razdoblje posljednje četiri godine i za tekuću godinu, u kojoj su podaci za tekuću godinu bazirani na prognozama Ministarstva financija
- Tri tjedna nakon tog roka i nakon provjere kvalitete podataka o proračunskom manjku i javnom dugu, Eurostat (Statistički ured EU) objavljuje relevantne podatke za sve države članice. Potom Europska komisija izrađuje izvješće o prekoračenju referentnih vrijednosti za one države članice kod kojih je to slučaj, te daje preporuke za započinjanje procedure pri prekomjernom deficitu

Slika 31. Proračunski deficiti EU 27 od 1996. do 2014. (% BDP-a)



[www.ijf.hr.](http://www.ijf.hr/), Newsletter br. 82

Tablica 20. Deficit proračuna opće države od 2007. – 2012. (u % BDP-a)

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Prosjek EU 27	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-4,0
Španjolska	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-10,6
Grčka	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,5	-10,0
Irska	0,1	-7,4	-13,9	-30,8	-13,4	-7,6
Portugal	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-6,4
Cipar	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,3
Velika Britanija	-2,8	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8	-6,3
Francuska	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
Češka	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3	-4,4
Slovačka	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-5,1	-4,3
Nizozemska	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	-4,1
Danska	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,0
Slovenija	0,0	-1,9	-6,2	-5,9	-6,4	-4,0
Belgija	-0,1	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	-3,9
Poljska	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	-3,9
Malta	-2,3	-4,6	-3,7	-3,6	-2,8	-3,3
Litva	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2
Italija	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0
Rumunjska	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6	-2,9
Austrija	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5
Finska	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,8	-1,9
Madarska	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-1,9
Latvija	-0,4	-4,2	-9,8	-8,1	-3,6	-1,2
Bugarska	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8
Luxembourg	3,7	3,2	-0,8	-0,9	-0,2	-0,8
Švedska	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,5
Estonija	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,2	-0,3
Njemačka	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	0,2

[www.ijf.hr.](http://www.ijf.hr/), Newsletter br. 82

- Te se preporuke raspravljaju u relevantnim tijelima Vijeća EU i konačno ih usvaja Vijeće ministara, koje osim odluke o započinjanju EDP-a također daje i rokove u kojima države članice moraju ispraviti prekomjerne deficite

- Pri provođenju procedure prekomjernog deficit-a, Europska komisija ne preuzima kontrolu nad izvršenjem proračuna države članice u smislu izravnog predlaganja mjera na prihodnoj odnosno rashodnoj strani proračuna, već je zemlja članica samostalno određuje kombinaciju mjera za ostvarivanje ciljeva utvrđenih Preporukom
- Europska komisija ocjenjuje jesu li mjere donesene i provode li se na odgovarajući način. Zaključi li se da država članica ne poduzima prikladne mjere, usvaja se izvješće o neispunjavanju preporuka, što za sobom povlači određene sankcije ovisno o tome da li je zemlja članica Eurozone ili nije

Tablica 21. Prijedlog predloženih i provedenih mjera za izlazak iz EDP procedure, po zemljama

Mjere na strani prihoda	Država (godina)
1. Povećanje trošarina na energente	Bugarska (2010.-12.), Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.)
2. Povećanje trošarine na cigarete i duhanske proizvode	Bugarska (2010.-12.), Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*)
3. Uvođenje poreza na premije osiguranja	Bugarska (2010.-12.)
4. Kvalitetnija naplata poreza i doprinosa, efikasniji porezni nadzor	Bugarska (2010.-12.), Latvija (2009.-13.), Slovačka (2009.-13.*)
5. Povećanje opće stope PDV-a, međustope ili snižene stope	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Litva (2009.-13.), Cipar (2012.), Španjolska (2012.)
6. Uklanjanje primjene smanjene stope PDV-a na hotele i restorane	Cipar (2010.)
7. Smanjenje najviše snižene stope za određene proizvode (hrana i farmaceutski proizvodi)	Cipar (2010.)
8. Povećanje poreza na imovinu	Češka (2009.-13.)
9. Povlačenje dividendi iz dobiti javnih poduzeća	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.)
10. Povećanje neporeznih prihoda	Litva (2009.-13.), Cipar (2011. i 2012.), Španjolska (2012.)
11. Povećanja cestarina	Slovenija (2009.-15.*)
12.. Povećanje doprinosa za mirovinsko osiguranje	Bugarska (2010.-12.)
13. Povećanje socijalnih doprinosa	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.)
14. Uvođenje ili povećanje poreza na imovinu ili na kapitalnu dobit	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Španjolska (2012.)
15. Smanjenje socijalnih doprinosa za zaposlene u javnoj upravi	Cipar (2010.)
16. Smanjenje poreza na promet nekretnina (<i>transfer tax</i>)	Nizozemska (2012.)
17. Povećanje udjela središnje države u zajedničkim poreznim prihodima (uz smanjenje udjela lokalne države)	Latvija (2009.-13.)
18. Uvođenje poreza na finansijske transakcije, korekcija poreza na aktivu banaka	Slovenija (2009.-15.*)
19. Uklanjanje poreznih izuzeća i oslobođenja u sustavu poreza na dohodak i PDV, i u sustavu socijalnih doprinosa	Francuska (2010.-13.)

Mjere na strani rashoda	Država (godina)
1. Zamrzavanje/smanjenje plaća u javnom sektoru	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Litva (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*), Cipar (2010.), Francuska (2010.-13.)
2. Zamrzavanje /smanjenje potpora i socijalnih naknada	Bugarska (2010.-12.), Španjolska (2012.), Češka (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*)
3. Smanjenje maksimalnog trajanja vremena korištenja naknada za nezaposlene	Nizozemska (2014*)
4. Smanjenje kapitalnih investicija na teret državnog proračuna	Bugarska (2010.-12.), Slovačka (2009.-13.*), Slovenija (2009.-15.*), Malta (2012.*), Portugal (2012.-14.*)
5. Neuskladivanje/zamrzavanje mirovina	Bugarska (2010.-12.), Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*), Francuska (2010.-13.)
6. Povećanje učinkovitosti i ograničavanje zapošljavanja u javnom sektoru	Bugarska (2010.-12.), Malta (2012.), Cipar (2010.), Španjolska (2012.), Portugal (2012.-14.*), Bugarska (2010.-12.), Latvija (2009.-13.), Slovačka (2009.-13.*)
7. Ograničenja potrošnje po pojedinim proračunskim stavkama	Bugarska (2010.-12.), Latvija (2009.-13.), Slovačka (2009.-13.*)
8. Unapređenja upravljanja javnim dugom (smanjenje troškova kamata)	Latvija (2009.-13.)
9. Smanjenje subvencija i potpora	Latvija (2009.-13.)
10. Smanjenje plaća u lokalnim jedinicama	Latvija (2009.-13.)
11. Smanjenja mirovina, ograničavanje ranijeg umirovljenja	Latvija (2009.-13.), Španjolska (2012.)
12. Smanjenje dječjih doplataka, rodiljnih naknada i naknada za bolovanje	Latvija (2009.-13.), Litva (2009.-13.)
13. Smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina	Latvija (2009.-13.)
14. Postupno povećanje starosne dobi ulaska u mirovinu	Litva (2009.-13.)
15. Ukitanje bonusa na plaće, neprovodenje promaknuća u javnoj upravi	Slovenija (2009.-15.*), Portugal (2012.-14.*)
16. Povećanje razine minimalnih plaća	Bugarska (2010.-12.), Latvija (2009.-13.)
17. Spajanje, ukitanje ili prebacivanje državnih agencija u državni proračun	Latvija (2009.-13.)
18. Smanjenje financiranja lokalne države od strane središnje države	Latvija (2009.-13.)
19. Dokapitalizacija državnog zračnog prijevoznika	Malta (2012.)

www.ijf.hr, Newsletter br. 82

Procedura prekomjernog deficitia i RH

- U siječnju 2014. godine Hrvatska je ušla u proceduru prekomjernog deficitia
- Temeljem izvješća Europske komisije od 15. studenog 2013., Vijeće ministara 21. siječnja 2014. predlaže pokretanje procedure prekomjernog deficitia. EK formalno uključuje zemlju članicu u proceduru, donosi preporuke i određuje rok od max. 6 mjeseci za poduzimanje radnji smanjenja javnog duga i proračunskog deficitia (iako je procedura primarno usmjerena na smanjenje proračunskog deficitia, jednako se i primjenjuje i na javni dug)
- EDP minimalno traje 3 godine, premda taj rok može biti i duži (za RH rok izlaska iz procedure je 2016.). Hrvatska je službeno izašla iz procedure u lipnju 2017.
- Predviđene kazne za nepridržavanje odredbi EDP-a za zemlje članice Eurozone predviđene su u obliku izdvajanja depozita u iznosu 0,2 do 0,5% BDP-a zemlje

članice, odnosno privremena zabrana povlačenja sredstava iz fondova EU za zemlje članice izvan Eurozone

- Nakon ispunjenja uvjeta zemljama se vraća uplaćeni depozit i nanovo im se omogućava pristup EU fondovima
- Zemlje članice u proceduri EDP-a su obvezne dostavljati vjerodostojne statističke podatke uskladene sa propisanom metodologijom Eurostata (ESA 95, a od rujna 2014. po metodologiji Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010)). Hrvatska je do ulaska u EU vodila finansijske transakcije države po Statistici državnih financija (GFS 2001) preuzetoj od MMF-a
- Uvođenjem nove metodologije, značajno se promijenio obuhvat gospodarskih sektora, odnosno načina obračuna BDP-a te veličine deficitia i javnog duga opće države
- Na prijedlog Komisije, obuhvat proračunskog deficitia i javnog duga opće države proširen je obvezama javnih poduzeća koja su stvarala gubitke i kumulirala dugove te su sada svrstana u sektor središnje države, kao i proširenjem obuhvata duga jedinica lokalne samouprave (dosada je Hrvatska u izračunu obuhvaćala samo fiskalno “najznačajnije” lokalne jedinice)
- U obračun se uključuju i dana državna jamstva javnim poduzećima, pri čemu se njihovom aktivacijom javna poduzeća uključuju u sektor središnje države
- Također, izdvajanjem nekih fondova socijalnog osiguranja (npr. HZZO) iz državnog proračuna želi se transparentnije prikazivati njihovo poslovanje

Tablica 22. Proračunski deficit i javni dug Hrvatske, 2010-2014. (u mil. kuna i % BDP-a)

Izvor podataka	2010.		2011.		2012.		2013.		2014. (plan)	
	mil. kuna	%	mil. kuna	%	mil. kuna	%	mil. kuna	%	mil. kuna	%
BDP (ESA 2010)^(c)										
328.041	100	332.587	100	330.456	100	330.135	100	328.155		
Deficit konsolidirane opće države										
MFIN 2012. ^(a)	14.740	4,5	14.878	4,5	11.225	3,4				
MFIN XII/2013. ^(b)	14.625	4,5	14.964	4,5	10.855	3,3	17.603	5,3		
ESA 95 ^(c)	20.564	6,3	25.759	7,7	16.288	4,9	16.172	4,9		
ESA 2010 ^(c)	19.795	6,0	25.494	7,7	18.654	5,6	17.189	5,2	19.010	5,8
ESA 2010-ESA 95	-769	-0,3	-265	0,0	2.366	0,7	1.017	0,3		
Dug konsolidirane opće države										
MFIN 2012. ^(a)	138.008	42,1	155.972	46,9	177.308	53,7				
MFIN VIII/2013. ^(d)	138.008	42,1	155.972	46,9	177.434	53,7				
ESA 95 ^(c)	145.722	44,4	170.860	51,4	183.677	55,6	220.196	66,7		
ESA 2010 ^(c)	173.087	52,8	199.311	59,9	212.964	64,4	249.836	75,7	268.56	81,8
ESA 2010-ESA 95	27.365	8,4	28.451	8,5	29.287	8,8	29.640	9,0		
Dug lokalnog sektora										
MFIN 2012 ^(a)	2.017	0,6	2.002	0,6	1.927	0,6				
ESA 2010 ^(c)	4.410	1,3	4.416	1,3	4.279	1,3	5.007	1,5		
Rashodi za kamate konsolidirane opće države										
MFIN XII/2013. ^(b)	6.654	2,0	7.570	2,3	8.849	2,7	9.798	3,0		
ESA 2010 ^(c)	7.773	2,4	9.690	2,9	10.779	3,3	11.103	3,4	13.199	4,0
ESA 2010-MFIN	1.119	0,4	2.120	0,6	1.930	0,6	1.305	0,4		

Javni dug (dodatak II)

- Državni dug - dug **proračuna središnje države** (koji uključuje državni proračun i proračune izvanproračunskih korisnika)
- Javni dug – dug **proračuna opće države** (koji uključuje dug središnjeg proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne samouprave te izvanproračunskih korisnika)
- U širem obuhvatu, uz dug opće države, obuhvaća i izdana državna jamstva
- Javni dug - akumulirana pozajmljena novčana sredstva države, odnosno suma svih potraživanja koja prema javnom sektoru imaju njegovi vjerovnici u određenom trenutku
- Alternativno tumačenje javnog duga – kumulativ prošlih proračunskih deficit (konsolidirane opće države) jer se zaduživanjem financira manjak državnog proračuna koji je nastao tijekom određenog vremenskog razdoblja; nastanak javnog duga se zasniva na dragovoljnem i tržišnom odnosu vjerovnika i države kao dužnika
- Razlozi nastanka javnog duga – financiranje kapitalnih projekata, otplata postojećih dugova, provedba mjera stabilizacijske politike, pokrivanje tekućih javnih rashoda (u svrhu izglađivanja poreznog opterećenja u određenom vremenu)
- Klasifikacija javnog duga prema:
 - a) Institucionalnom obuhvatu
 - b) Podrijetlu
 - c) Ročnoj strukturi
 - d) Valutnoj strukturi
 - e) Strukturi kamatnih stopa
 - f) Utrživosti instrumenata javnog duga
 - g) Predvidivosti
- Prema kriteriju institucionalnog obuhvata – državni i javni dug
- Prema kriteriju podrijetla tržišta nastanka javnog duga – vanjski i unutarnji javni dug
- Vanjski javni dug – “izravno” inozemno zaduživanje

- Unutarnji javni dug – izravne obveze države prema vjerovnicima – rezidentima određene države
- Javni dug nije istoznačnica pojmu ukupnog inozemnog duga određene države
- c) Prema ročnoj strukturi – kratkoročni (do 1.g.), srednjoročni (od 1.g. do 10.g.) i dugoročni javni dug (duže od 10.g.). Važno je rasporediti dug po ročnosti s ciljem ujednačavanja vremenskog rasporeda tereta otplate duga
- d) Prema valutnoj strukturi – dug denominiran u domaćoj i inozemnoj valuti
 - Prednosti denominiranja duga u domaćoj valuti su razvoj domaćeg finansijskog tržišta (ukoliko se zaduživanje realizira kroz izdavanje dužničkih vrijednosnica) te odsustvo valutnog rizika, dok se nedostaci uglavnom odnose na stabilnost monetarnog sustava jer uslijed povećane potražnje za domaćom valutom može dovesti do rasta kamatnih stopa te, posljedično, efekta istiskivanja
 - Prednosti denominiranja duga u stranoj valuti su nemogućnost ostvarivanja učinka istiskivanja ostalih sektora s finansijskih tržišta, dok se nedostaci ogledaju u prisutnosti valutnog rizika, pritiscima inozemnih kreditora za otplatama dugova, prezaduženost...
- e) Prema kriteriju strukture kamatnih stopa – dug s varijabilnom i fiksnom kamatnom stopom
 - Vjerovnici preferiraju izdavanje duga (kredita) uz korištenje varijabilne kamatne stope s ciljem zaštite od porasta kamatnih stopa na tržištu, što nije slučaj kod duga s fiksnom kamatnom stopom (pogotovo ukoliko su sredstva u pasivi prikupljena po varijabilnim kamatnim stopama)
 - S druge strane, ukoliko se država zadužuje izdavanje npr. obveznica, a u očekivanju smanjivanja kamatnih stopa na finansijskim tržištim, tad joj se isplati zaduživanje po varijabilnoj kamatnoj stopi, odnosno, u obrnutom slučaju po fiksnoj kamatnoj stopi
- f) Prema kriteriju utrživosti instrumenata javnog duga – utrživi i neutrživi
 - Utrživi javni dug - obuhvaća instrumente duga s kojima se može trgovati na finansijskom tržištu (dugoročne državne obveznice – uglavnom s fiksnom kamatnom stopom, kratkoročne vrijednosnice – trezorski zapisi, komercijalni zapisi i sl.)
 - Neutrživi javni dug - obuhvaća instrumente koji se drže do dospijeća
- g) Prema predvidivosti – izravni (predvidivi) i potencijalni javni dug (npr. dana jamstva, koja se mogu ali i ne moraju aktivirati)

Pokazatelji javnog duga

- Javni dug/BDP
- Proračunski deficit/BDP
- Javni dug po stanovniku (per capita)
- Kamate na javni dug/proračunski rashodi
- Kamate na javni dug/porezni prihodi
- Kamate na javni dug/BDP

Održivost javnog duga

- Veličina i struktura javnog duga utječu na visinu troškova kamate za njegovo servisiranje, ali se, također, izravno odražavaju na likvidnost gospodarstva, opseg investicijske aktivnosti i ukupnu dinamiku gospodarskih kretanja. Zato je danas upravljanje javnim dugom vrlo važna stvar, i to sve važnija s povećanjem njegove veličine i diverzifikacijom njegove ročne strukture.
- Održivost duga definira se kao sposobnost dužnika da na dugi rok ispunjava svoje finansijske obveze prema kreditorima, uz ekonomski prihvatljiv saldo prihoda i rashoda
- Ako dug počne rasti brže nego sposobnost dužnika da ga otplaćuje, on postaje neodrživ. To ponajprije ovisi o tržišnim očekivanjima i kretanju brojnih varijabli (kamatnih stopa, tečaja, stope rasta prihoda/rashoda itd.)
- MMF u svojoj metodologiji analize održivosti javnog duga („*debt sustainability analysis*“ - DSA) smatra da je dug održiv kada dužnik može nastaviti servisirati svoje dugove bez nerealno velike korekcije u bilanci prihoda i rashoda
- Održivost duga, po MMF-u, odražava solventnost, likvidnost i sposobnost prilagodbe zemlje. **Država je solventna ako sadašnja vrijednost tekućih i budućih primarnih rashoda (bez kamata) nije veća od sadašnje vrijednosti budućih tokova dohotka (prihoda)**
- Država je likvidna ako može na regularan način refinancirati svoje dospjele obveze. Pritom ocjena održivosti duga uvažava i činjenicu da postoje društvene i političke granice prilagodbe u potrošnji i prihodima koje (za razliku od ekonomске sposobnosti) određuju spremnost pojedine zemlje da plati svoje obveze

- Uobičajeno se smatra da bi granica udjela javnog duga u BDP-u za zemlju stupnja razvijenosti Hrvatske (srednje razvijene zemlje) trebala iznositi oko 40% do 50%
- Gornja granica za zemlje Europske unije postavljena je na 60% BDP-a, smatrajući da bi to, uz proračunski deficit do 3% BDP-a, omogućilo ostvarivanje usklađene fiskalne politike i stabilnost zajedničke valute
- Međutim, ta je granica računata u okolnostima kada se kalkuliralo s gospodarskim rastom u rasponu između 2,5% i 5% pa je nakon recentne gospodarske krize i sagledivo niskih stopa rasta u srednjoročnom razdoblju sve jasnije da bi granicu javnog duga trebalo pomaknuti na gore
- Statička analiza održivosti zapravo je analiza održivosti, odnosno stabilnosti javnog duga uz pomoć pokazatelja poput proračunskog deficit-a, primarnog proračunskog deficit-a i realne kamatne stope, potrebnih za stabiliziranje duga na razini prethodne godine

Osnovne su prepostavke statičke analize održivosti da se iznos duga u nekom razdoblju mijenja samo za iznos proračunskog deficit-a ostvarenoga u tom razdoblju te da se, radi jednostavnosti, cijeli iznos deficit-a financira isključivo izdavanjem obveznica. Donja formula prikazuje jednostavni matematički prikaz navedenog (promjena duga između dva razdoblja može izraziti sljedećom formulom)

$$D_{t+1} - D_t = -B_t$$

gdje je D_t stanje duga na kraju razdoblja t, a $-B_t$ je (ukupni) proračunski deficit

- Ukoliko se gornji izraz proširi s uključivanjem varijable primarnog proračunskog deficit-a tada dobivamo izraz za uobičajeni kriterij održivosti javnog duga

$$d_t = b_t - b_{t-1} = -p + (i - g)b_{t-1}$$

- Izraz pokazuje da, ukoliko je stopa rasta manja od kamatne stope, a država želi razinu udjela javnog duga u BDP-u zadržati istom kao u prethodnom razdoblju, tada u tekućem razdoblju mora ostvariti primarni deficit
- U slučaju pak da je stopa rasta veća od kamatne stope, država može ostvariti i primarni deficit, a da svejedno ne poveća udio duga u BDP-u

Javni dug u RH

- Zakonodavni okvir zaduživanja i upravljanja javnim dugom propisan je Zakonom o proračunu (87/08, 136/12, 15/15)
- U zakonodavni okvir ugrađena su fiskalna pravila s ciljem ograničavanja rasta javnog duga u jednoj godini
- Prema Zakonu o proračunu gornja granica državnog duga ne smije prelaziti 60% BDP-a u godini
- Država se zadužuje za:
 - Financiranje deficitarnog proračuna
 - Financiranje investicijskih projekata i programa po odobrenju Sabora
 - Isplatu tekućih otplata državnog duga
 - Podmirenje dospjelih plaćanja po izdanim državnim jamstvima
 - Upravljanje likvidnošću proračuna
 - ...
- Godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna utvrđuje se ukupan iznos novog državnog duga i državnih jamstava koje može preuzeti ili izdati tijekom fiskalne godine te maksimalni iznos državnog duga na kraju proračunske godine
- Odluku o visini državnog duga i jamstava donosi Sabor na prijedlog Vlade

Povijest javnog duga RH

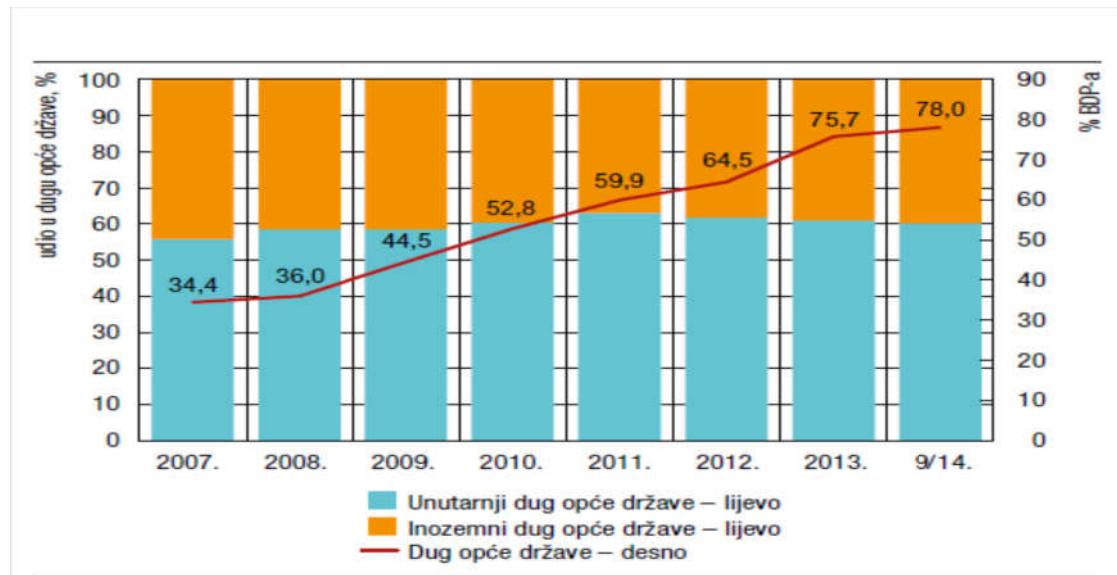
- Raspadom Jugoslavije i osamostaljenjem Hrvatska je naslijedila 2.8 milijardi USD duga
- U nemogućnosti inozemnog zaduživanja do 1996. godine, odnosno do preuzimanja naslijeđenih obveza iz bivše države, Hrvatska se mogla osloniti samo na zaduživanje na domaćem tržištu upotrebljavajući rezerve i štednju u sektoru stanovništva, poduzeća i bankarskom sektoru te time prebacujući stvorene obveze na buduća razdoblja

- Nakon osamostaljenja javni dug se do 2000. uglavnom povećavao uslijed povećanih potreba za financiranjem troškova poslijeratne obnove, sanaciju gospodarstva i sanaciju banaka radi stabilizacije bankovnog sustava
- Do reguliranja odnosa s vladama članicama Pariškoga kluba i komercijalnim bankama članicama Londonskoga kluba, inozemni javni dug Hrvatske bio je zanemariv. Nakon preuzimanja obveza prema 15 država vjerovnica Pariškoga kluba u ožujku 1995. godine u iznosu od 1.086.900.000 USD i prema bankama članicama Londonskoga kluba u 1996. godini, u ukupnom iznosu od 1.462.222.000 USD, ukupan javni dug RH u 1996. godini narastao je na oko 30% bruto domaćeg proizvoda.
- Nakon 2000. rast javnog duga bio je ponajviše uzrokovani pokrićem manjkova HZZO-a i HZMO-a te financiranjem velikih prometnih infrastrukturnih projekata
- Ukupnom povećanju duga doprinosi i dug lokalne države, dug HBOR-a te izvanproračunskih korisnika
- Javni je dug od 1999. godine do 2014. godine povećan za 231,1 milijardu kuna ili za gotovo šest puta, pri čemu je udio javnog duga u BDP-u narastao sa 29,1% na 85,0%. Prosječan godišnji rast javnog duga u promatranih petnaest godina iznosio je 12,4%
- Riječ je o izrazito visokoj i kontinuiranoj dinamici rasta pri kojoj je u čak deset godina bilježen dvoznamenkasti rast (najviši u 2000. godini, kada je dosegao 27,5%, te na vrhuncu djelovanja krize u 2009. i 2010. godini, kada je iznosio 17,6%).

Kretanje i struktura javnog duga u RH

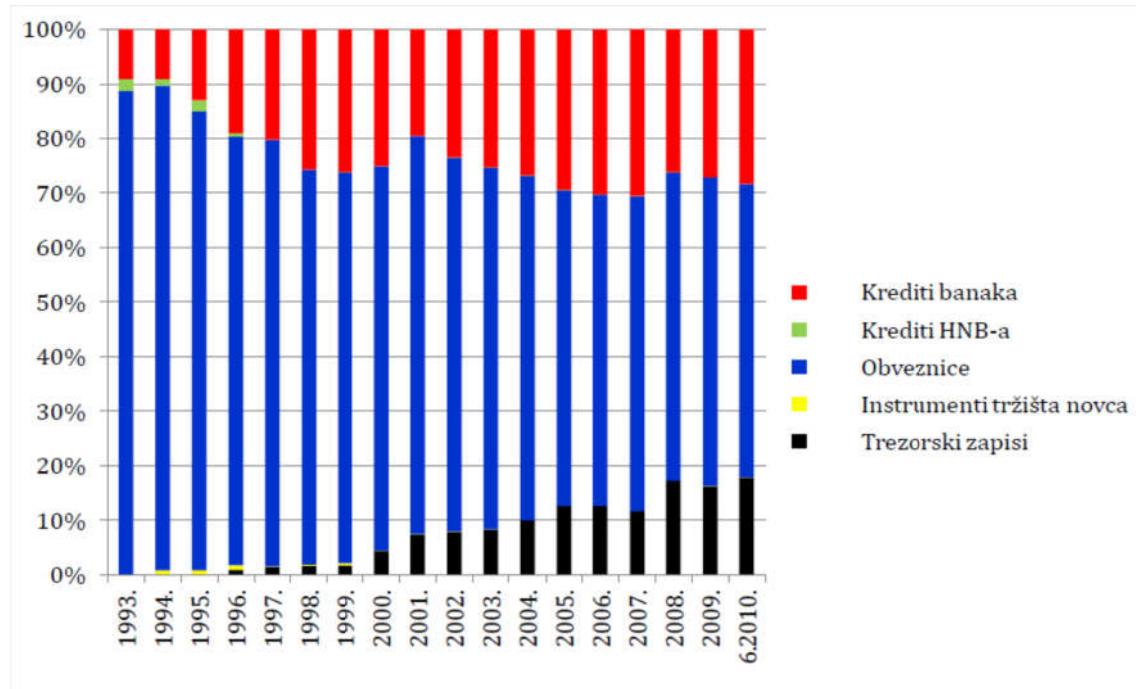
- Rast udjela državnih jamstava u strukturi javnog duga
- U strukturi instrumenata javnog duga prevladavaju obveznice, čiji se udio zadnjih godina postupno smanjuje u korist trezorskih zapisa i bankovnih kredita (uglavnom se koriste za unutarnje zaduživanje)
- Od 2004. godine, primjetan je porast zaduživanja na domaćem finansijskom tržištu, međutim, od 2008. opet je primjetan porast zaduživanja na inozemnih finansijskim tržištima
- Zaduživanje u inozemstvu uzrokuje povećanu izloženost valutnom riziku
- Zaduživanjem na domaćem fin. tržištu omogućava se razvoj domaćeg finansijskog tržišta

Slika 32. Struktura javnog duga po rezidentnosti vjerovnika



www.hnb.hr

Slika 33. Struktura državnog duga



www.hnb.hr

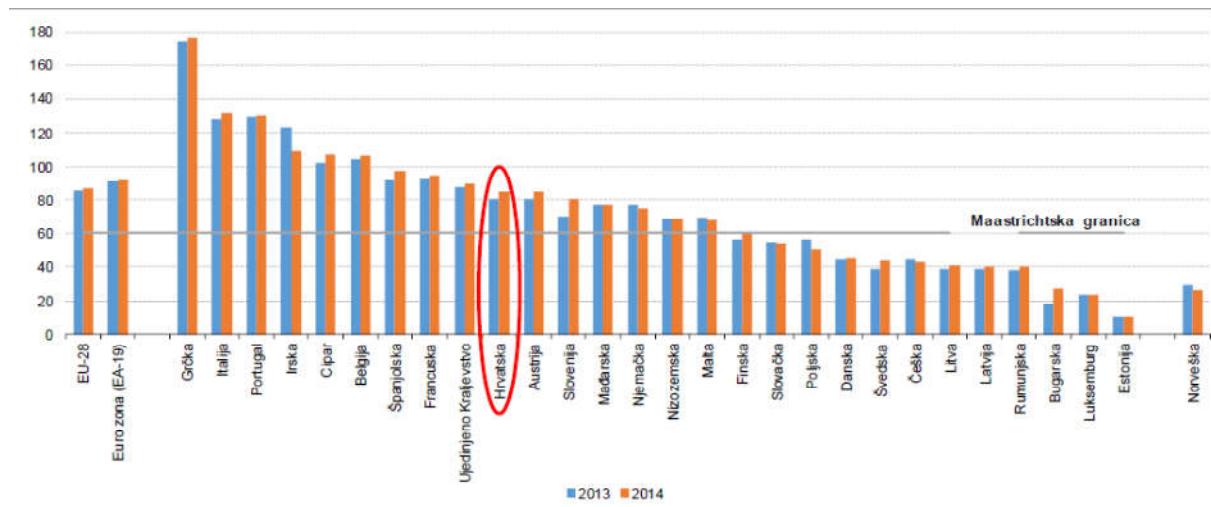
Kretanje i struktura javnog duga u RH

- U valutnoj strukturi duga dominiraju dvije valute – kuna i euro, s prevladavajućim udjelom eura
- Dugoročni instrumenti zaduživanja na domaćem tržištu (obveznice) većinom su denominirani u eurima, iako se isplata kupone i glavnice vrši u kunskoj protuvrijednosti, dok kod valutne strukture kratkoročnih instrumenata prevladavaju kune
- U strukturi duga po vrsti kamatne stope prevladavaju izdanja s fiksnom kamatnom stopom (uglavnom uslijed izdanja obveznica s fiksnom kamatnom stopom te odobrenih sindiciranih deviznih kredita)

Položaj Hrvatske u odnosu na druge zemlje

- S dosegnutom razinom javnog duga od 85% BDP-a u 2014. godini, Hrvatska se pozicionirala gotovo na razinu prosjeka Europske unije (86,8% BDP-a), a na znatno je višoj razini od većine sličnih tranzicijskih zemalja (Bugarska 27,6%, Rumunjska 39,8%, Češka 42,6%, Poljska 50,1%)
- Maastrichtski kriterij maksimalnog udjela javnog duga u BDP-u od 60% Hrvatska ne zadovoljava od 2011. godine, a u 2014. godini navedeni kriterij ne zadovoljava ni 16 zemalja članice Europske unije, uključujući i Hrvatsku

Slika 34. Udio javnog duga u BDP-u, EU-28



Tablica 23. Položaj Hrvatske u odnosu na druge zemlje

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Bugarska	13,7	15,3	15,2	16,7	17,0	27,0	26,0	29,5
Češka	34,1	38,2	39,8	44,5	44,9	42,2	40,3	37,2
Danska	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0	44,0	39,6	37,8
Mađarska	77,8	80,5	80,7	78,2	76,6	75,7	74,7	74,1
Hrvatska	49,0	58,3	65,2	70,7	82,2	86,6	86,7	84,2
Poljska	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,1	54,4
Rumunjska	23,2	29,9	34,2	37,3	37,8	39,4	38,0	37,6
Švedska	41,0	38,3	37,5	37,8	40,4	45,2	43,9	41,6
Velika Britanija	64,5	76,0	81,6	85,1	86,2	88,1	89,0	89,3
Europska Unija	72,8	78,4	81,1	83,8	85,7	86,7	84,9	83,5
Prosjek	43,66	48,02	50,49	52,10	53,87	55,38	54,37	53,97

Izvor: obrada autora prema Eurostatu

Strategija upravljanja javnim dugom u RH

- Do sada je Hrvatska donijela sljedeće strategije upravljanja javnim dugom
- U prvoj: „**Godišnje izvješće i strategija upravljanja javnim dugom**,“ iz 2006. godine osnovni su ciljevi upravljanja javnim dugom bili: zadovoljavanje finansijskih potreba države, uključujući podmirivanje dospjelih obveza; postizanje najnižega srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz prihvatljivu razinu rizika te promicanje razvoja domaćeg tržišta kapitala
- U narednom materijalu: „**Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2011. – 2013.**“ definirani su sljedeći osnovni ciljevi: doprinos stabilizaciji udjela javnog duga u BDP-u; produljenje prosječne ročnosti dospijeća i smanjenje udjela kratkoročnog duga u ukupnom iznosu duga; uvodenje mehanizama zaštite od valutnog rizika; razvoj krivulje prinosa na domaćem i vanjskim tržištima; kontinuirani razvoj i unapređenje domaćeg tržišta vrijednosnih papira
- Vlada Republike Hrvatske je u siječnju 2017. godine donijela strategiju za upravljanje javnim dugom za razdoblje 2017.-2019. godine

- Ako Republika Hrvatska bude uspješno provodila strategiju koju je zamislila, osigurat će se održivost javnog duga a samim time će se ublažiti s javnim dugom povezani rizici. Vođenje efikasne i uravnatežene fiskalne politike mora biti zacrtani cilj kako u kratkom tako i u dugom roku

9. Fiskalno izravnavanje

- Razlike u stupnju razvoja pojedinih područja države zahtijeva ublažavanje nejednakosti proisteklih iz različitih prirodnih, demografskih, ekonomskih i političkih prilika u kojima su se razvijala pojedina područja
- Nejednakost između vlastitih prihoda i rashoda na nižim razinama javne vlasti zahtijeva vladine transfere i dotacije radi zatvaranja fiskalnog (financijskog) jaza a s ciljem ostvarivanja minimalne razine kvalitete lokalnih javnih usluga
- Teorija fiskalnog izravnавanja vuče svoj postanak od kraja 18. stoljeća
- Smith, Hume, Mill, Wagner i Bentham samo su neki od autora koji su već tada upozoravali na potrebu fiskalne intervencije središnje javne vlasti u svrhu pomaganja nižim razinama javne vlasti s ciljem ostvarivanja jednake raspodjele ukupno ostvarenog dohotka te pravednosti u razdiobi dohotka
- Među razlozima uvođenja vladinih transfera (dotacija) u literaturi se najčešće navodi korekcija vanjskih učinaka, fiskalna neravnoteža i vertikalno fiskalno izravnavanje, raspodjela prihoda između središnje i lokalne javne vlasti
- Fiskalno izravnavanje može biti okomito i horizontalno

Okomito fiskalno izravnavanje

- Predstavlja transfere iz proračuna središnje vlasti prema jedinicama lokalne vlasti a s ciljem smanjivanja fiskalnog jaza uslijed ograničenih mogućnosti lokalnih jedinica vlasti da smanje proračunsku potrošnju, odnosno povećaju vlastite prihode
- Svrha podjele prihoda između središnje i lokalne vlasti jest omogućiti lokalnim vlastima sudjelovanje u prihodima od izravnih poreza i neizravnih poreza prikupljenih na lokalnom području, pri čemu se uzima u obzir stupanj gospodarskog razvoja pojedinih regija
- Nedostaci – lokalne jedinice izravno ovise o promjenama poreznih politika središnje države

- Također, vlada diskrecijskim odlukama pri dijeljenju prihoda stvara prostor političkim manipulacijama i netransparentnosti

Vodoravno fiskalno izravnavanje

- Glavni instrument vodoravnog fiskalnog izravnavanja jesu dotacije
- Ukoliko se dijeljenjem prihoda (vertikalno izravnavanje) ne popuni okomiti fiskalni jaz, središnja država može dodatno dodijeliti dotacije nižim razinama vlasti
- Glavna svrha dodjele dotacija je postizanje vodoravnog fiskalnog izravnjanja kojim se želi pomoći siromašnim lokalnim jedinicama u financiranju javnih usluga
- Dotacije se na temelju mjerena fiskalne nejednakosti (koji uključuje izračunavanje fiskalnoga kapaciteta) izravno dodjeljuju lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom
- U praksi postoje dva načina dodjele dotacija: dotacije od središnje države i dotacije između regija koje se daju izravno siromašnim jedinicama na kooperativnoj osnovi
- U literaturi kao i u praksi većine zemalja postoji više dokaza kako je transfere lokalnim jedinicama bolje dodjeljivati s razine regija nego sa središnje razine
- Boljim poznavanjem finansijskih prilika lokalnih jedinica na svom području, regije mogu transferima kroz preraspodjelu izvora pomoći lokalnim jedinicama s manjim fiskalnim kapacitetom i izazvati pozitivni učinak ujednačavanja prihoda lokalnih jedinica na cijelom svom području

Prednosti i nedostaci dotacija

- Prednosti dotacija ogledaju se u povećanju ukupnih prihoda lokalnih i područnih jedinica vlasti te smanjivanju (visokog) poreznog opterećenja lokalnog stanovništva
- Nedostaci dotacija ogledaju se u mogućem rasipničkom postupanju lokalnih vlasti te njihovoj ovisnosti o centralnoj javnoj vlasti, kao i poticanje na smanjenje poreznog napora u vidu slabijeg prikupljanja lokalnih fiskalnih prihoda
- Kriteriji utvrđivanja dotacija za fiskalno izravnavanje
- Fiskalni kapacitet – sposobnost prikupljanja prihoda iz vlastitih izvora i s ciljem financiranja javnih usluga

- Prihodni (porezni) napor – omjer između stvarno prikupljenih i procijenjenih mogućih prihoda
- Porezni teret (opterećenje) – apsolutni iznos plaćenog poreza pojedinca ili države (regije) odnosno omjer ukupno prikupljenih prihoda i BDP-a države (regije)

Literatura

1. Alibegović, D. J., Bajo A.: Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb, 2008.
2. Bajo, A., Primorac, M., Andabaka Badurina, A.: Osnove upravljanja javnim dugom, IJF, 2011.
3. Brümmerhoff, D.: Javne financije, MATE, Zagreb, 2000.
4. Grupa autora: Hrvatski fiskalni sustav, NN, 2010.
5. Hillman, A. L.: Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government, Cambridge University Press, USA, 2009.
6. Hindriks, J., Myles, G. D.: Intermediate public economics, MIT Press, USA, 2006.
7. Jelčić, B.: Javne financije, RRiF, Zagreb, 2001.
8. Jurković, P.: Javne financije, Masmedia, Zagreb, 2002.
9. Leach. J.: A Course in Public Economics, Cambridge University Press, USA, 2004.
10. Nikolić, N.: Počela javnog financiranja, EFST, Split, 1999.
11. Publikacije Porezne uprave RH i Ministarstva finansija
12. Rosen, S. H.: Javne financije, IJF, Zagreb, 1999.