

Troškovi oporezivanja u tranzicijskim zemljama: iskustvo Hrvatske

Ott, Katarina; Bajo, Anto

Source / Izvornik: **Financijska teorija i praksa, 2000, 24, 169 - 188**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:982726>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-19**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

TROŠKOVI OPOREZIVANJA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA: ISKUSTVO HRVATSKE *

Katarina OTT, dr. sc.
Anto BAJO, mr. sc.
Institut za javne financije, Zagreb

Prethodno priopćenje**
UDK 336.2.026(497.5)

Sažetak

U članku smo nastojali pokazati zašto u zemljama u tranziciji (ZUT) nema nekog većeg zanimanja za administrativne troškove i troškove ispunjavanja porezne obveze, koje su zapreke i ograničenja istraživanja, te što bi se moglo učiniti za poticanje istraživanja tih troškova. Na primjeru Hrvatske pokazali smo da se i bez suradnje poreznih vlasti mogu ostvariti neka istraživanja administrativnih troškova. Za proučavanje troškova ispunjavanja porezne obveze trebalo bi mnogo više energije i sredstava, kao i dobra volja nadležnih vlasti. Znači, postoje razlozi za provođenje istraživanja, administrativni troškovi mogli bi se proučiti relativno jednostavno i lako, dok bi mnogo teže bilo istraživanje troškova ispunjavanja porezne obveze.

Zbog značajne razlike ZUT-a i zemalja u kojima su dosad provedena istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze, bilo bi važno istodobno započeti u nekoliko ZUT-a metodološki usklađeno istraživanje troškova ispunjavanja porezne obveze koje bi omogućilo usporedbu rezultata. U svemu tome, bila bi više nego korisna pomoć i suradnja iskusnih zapadnih stručnjaka.

Ključne riječi: porezi, troškovi ispunjavanja porezne obveze, administrativni troškovi, zemlje u tranziciji (tranzicija), Hrvatska.

Uvod

Porezi uvjetuju nastanak nekoliko vrsta troškova. Kao prvo, tu je trošak vezan uz izglublenu učinkovitost koji proizlazi iz činjenice da porezi iskrivljuju ponašanje pojedinaca i poduzeća. Zatim tu je trošak za pojedinca koji je ustupanjem dijela svoga dohot-

* Rad s Međunarodnog simpozija posvećenog troškovima ispunjavanja porezne obveze (International Tax Compliance Costs Symposium - The University of New South Wales and Australian Taxation Studies Program), održanog 26. i 27. travnja 2000. u Sydneyu.

** *Primljeno* (Received): 25.5.2000.

Prihvaćeno (Accepted): 12.06.2000.

ka poreznoj upravi ostao bez dijela kupovne moći. I naposljetku, kao treći oblik poreznog troška, spominje se trošak ubiranja poreza koji se sastoji od dva dijela: troškova porezne uprave (administrativni troškovi) i troškova poreznog obveznika (poduzeća ili pojedinca).

U teoriji se obično govori o prva dva oblika troška i njihovom utjecaju na ostale ekonomske kategorije. No gotovo se uvijek pretpostavlja da je trošak ubiranja poreza jednak nuli. U posljednje se vrijeme sve češće govori o postojanju trećeg, isto tako značajnog troška vezanog uz poreze, a to je trošak njihovog ubiranja. Ukupan trošak ubiranja poreza može se razložiti na dvije podskupine: administrativne troškove što ih snose porezne vlasti (engl. *administrative costs*) i troškove ispunjavanja porezne obveze što ih snose porezni obveznici (engl. *compliance costs*) (Kesner-Škreb, 1999).

Ukupni troškovi poreznih vlasti i poreznih obveznika postali su predmet brojnih istraživanja, iako uglavnom u manjem broju zemalja i to većinom najrazvijenijih zemalja poput SAD-a, Kanade, Velike Britanije, Australije, Novog Zelanda ili Nizozemske.

Čini se da u zemljama u tranziciji (ZUT) gotovo ne postoje istraživanja o troškovima poreznih vlasti i poreznih obveznika.¹ Može se postaviti pitanje, zašto u tim zemljama ne postoji zanimanje za istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze.

I. Troškovi oporezivanja u zemljama u tranziciji

Razlozi zašto u ZUT-u ne postoji zanimanje za troškove oporezivanja

Porezni stručnjaci u ZUT-u ne pokazuju veće zanimanje za troškove ispunjavanja porezne obveze zato što je mali broj tih stručnjaka, a i postojeći su opterećeni neposrednim hitnim problemima poput poreznih reformi, prikupljanja poreznih prihoda, uvođenja novih poreza, te istodobno uspostave i organizacije porezne uprave koja u nekim od tih zemalja donedavno nije niti postojala.

Ne postoje udruženja poreznih obveznika, a ako postoje onda su neučinkovita i neiskusna.

Ne postoji građanska inicijativa i nevladine neprofitne organizacije, parlamenti su slabi i ne mogu bitno utjecati na vlade. Jednako je stanje s udruženjima malih i srednjih poduzeća i njihovim utjecajem.

Naprotiv, najaktivniji i najuspješniji lobisti su veliki poduzetnici (takozvani tajkuni) koji se *dogovaraju* s vladom ili podmićuju porezne vlasti, te ili uopće ne plaćaju poreze i/ili doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, ili ako plaćaju to čine u manjem iznosu od potrebnog. Vrlo često čak i velika javna poduzeća sklapaju s vladom takve *dogovore*.

¹ Institut za javne financije, Zagreb zajedno sa suorganizatorima International Bureau for Fiscal Documentation iz Amsterdama i Center for Public Affairs Studies, University of Economics iz Budimpešte organizirao je u lipnju 1999. godine međunarodnu konferenciju: Porezna uprava: institucionalna izgradnja u zemljama u tranziciji - utajaja poreza, troškovi ispunjavanja porezne obveze i prava poreznih obveznika. Usprkos svim naporima nismo uspjeli naći niti jedno relevantno istraživanje ili članak vezan uz troškove ispunjavanja porezne obveze u bilo kojoj zemlji u tranziciji.

Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, koji uvelike utječu na rješavanje mnogih pitanja u ZUT-u, zaokupljeni su problemima fiskalnog deficita, tvrdim proračunskim ograničenjima, itd, tako da se ne bave *sitnicama* kao što su troškovi oporezivanja. Inače bi istraživanje te pojave bilo u ZUT-u mnogo intenzivnije.

Zapreke i ograničenja u istraživanjima troškova oporezivanja u ZUT-u

Osim slabog zanimanja, u ZUT-u postoje ozbiljne zapreke u istraživanju troškova oporezivanja.

Zemlje u tranziciji u stalnim su promjenama svojih poreznih sustava uvođenjem novih i napuštanjem starih poreznih oblika. To uzrokuje promjene u broju i vrsti poreznih obveznika, a kao posljedicu ima nepostojanje dovoljno dugačkog vremenskog razdoblja za provođenje ozbiljnih istraživanja.

Promjene u gospodarstvu poput privatizacije, stečaja i reorganizacija poduzeća otežavaju pristup mogućem poreznom obvezniku i onemogućavaju utvrđivanje reprezentativnog uzorka poreznih obveznika.

Stalnim je promjenama podložan i porezni sustav. Većina javnih prihoda prikuplja se od raznovrsnih poreza na promet roba i usluga, tako da je zahvaljujući stalnim promjenama nemoguće provesti utemeljenije istraživanje. Najlogičnije i najlakše moglo bi se provesti istraživanje poreza na dohodak i dobit, ali u ZUT-u ti porezi obično relativno malo sudjeluju u poreznih prihodima.²

Neiskusni istraživači ne znaju kako započeti: razmotriti sve ili samo jedan porez; ako samo jedan - koji; administrativne ili troškove ispunjavanja porezne obveze ili obadva, ako jedan, koji prvi?³

Kako najuobičajeniji način razmatranja troškova ispunjavanja porezne obveze podrazumijeva provođenje ankete, to može biti posebna zapreka u ZUT-u gdje takve ankete nisu uobičajene. U ovim zemljama nedostaje specijaliziranih baza podataka, *mailing* lista i specijaliziranih ustanova. Čak je i stanovništvo ZUT-a mnogo manje sklono sudjelovati u anketama nego stanovništvo u zemljama s mnogo dužim iskustvom ili povijesti demokracije, marketinga i masovnih medija.

U tranzicijskim zemljama intervjui bi vjerojatno bili mnogo uspješniji nego slanje upitnika poštom jer bi jamčili bolje i potpunije razumijevanje istraživača i ispitanika. Ali intervjui su skuplji, a normalno je očekivati da će troškovi imati važnu ulogu u donošenju odluke poreznih vlasti u ZUT-u o tome treba li provesti istraživanje troškova oporezivanja.

² U Hrvatskoj, naprimjer, u 1998. porez na dohodak činio je 12 posto državnog proračuna, porez na dobit 6 posto, a raznovrsni drugi porezi (većinom PDV kao posebna vrsta poreza na promet roba i usluga) preostalih 82 posto (Kuliš, 2000).

³ Institut za javne financije, Zagreb na početku je želio napraviti nešto slično onom što je učinio Institute of Policy Studies, Sveučilišta u Wellingtonu za potrebe poreznih vlasti Novog Zelanda (the New Zealand Inland Revenue and Treasury), ali hrvatske porezne vlasti nisu bile toliko naklonjene suradnji. Kasnije smo otkrili istraživanje Maartena Allersa koje nam se još više sviđalo, ali ono bi bilo previše sveobuhvatno i složeno (pogledati Allers, 1998). Razmišljali smo i o suradnji s poreznom upravom na način kako je to Jeff Pope učinio u Australiji (pogledati Pope i Fayle, 1990).

U ZUT-u je posebno ograničenje suradnja nezavisnih istraživača i poreznih vlasti, posebice stoga što bi ljudi vjerojatno bili mnogo manje voljni otvoreno govoriti s poreznim vlastima nego što su to ljudi u razvijenim zemljama. Ljudi u ZUT-u općenito vlast vide kao ugnjetavačku, a i ne postoji kultura suradnje s državnom vlasti.

Obilježja troškova ispunjavanja porezne obveze koja bi mogla utjecati na istraživanje tih troškova u ZUT-u

Razmotrit ćemo obilježja troškova ispunjavanja porezne obveze i vidjeti imaju li oni u ZUT-u jednako značenje kao u razvijenim zemljama. Za tu se namjenu možemo poslužiti stavovima C. Sandforda (1995:4-7) koji je istraživao razloge povećanog zanimanja za troškove ispunjavanja porezne obveze u razvijenim zemljama.

“Troškovi ispunjavanja porezne obveze su veliki i oni pružaju veliki prostor za moguću uštedu.” Iako ne raspoložemo rezultatima istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze u ZUT-u, može se ocijeniti da je navedeno točno. Kako će biti navedeno kasnije u članku u Hrvatskoj, administrativni troškovi čine oko 0,55 posto BDP-a. Ako primijenimo pretpostavljeni multiplikator koji može iznositi od 1 do 10, to bi mogao biti značajan iznos.

“Troškovi ispunjavanja porezne obveze su regresivni, to jest mnogo više opterećuju male tvrtke, te samozaposlene u odnosu na zaposlene.” Nastojanje ZUT-a da razviju mala i srednja poduzeća, te potaknu samozapošljavanje sigurno će prisiliti nadležne porezne vlasti na razmišljanje o ovom problemu.

“Troškovi ispunjavanja porezne obveze mogu posebno nepovoljno utjecati na dobrovoljno ispunjavanje porezne obveze.” Porezna evazija posebno je ozbiljan problem u ZUT-u. Za Hrvatsku se za razdoblje od 1993. do 1996. ocjenjuje da je kod središnjeg proračuna evazija iznosila oko 9 posto BDP-a, odnosno kod proračuna opće države oko 15 posto BDP-a u navedenom razdoblju (Madžarević, 1997). Nažalost ne raspolaze se novijim podacima.

“Informatička revolucija potakla je istraživanja na ovom području, a i vlade su se počele ozbiljnije odnositi prema dobivenim rezultatima.” Uzimajući u obzir 10 do 15 godina kašnjenja s obzirom na prva istraživanja provedena u razvijenim zemljama i moguće učinke u ZUT-u, u razdoblju u kojem su se tranzicijske zemlje ubrzano opskrbile najnovijom računarskom tehnologijom, i taj bi razlog mogao biti točan.

“Uvođenje PDV-a bio je presudan čimbenik koji je potaknuo istraživanja o troškovima ispunjavanja porezne obveze.” Tijekom 1990-ih gotovo sve tranzicijske zemlje u želji da udovolje uvjetima primanja u Europsku uniju, uvele su PDV. To je prouzročilo velike promjene u broju i strukturi poreznih obveznika, te je prisililo ZUT-i da udovoljavaju novim i složenim administrativnih zahtjevima.

“Troškovi ispunjavanja porezne obveze jedan su od najvećih tereta koji se zbog državne regulacije nameću poduzećima, pogotovo malim poduzećima. Stoga su poticaji za deregulaciju ... jako usmjereni na smanjivanje troškova ispunjavanja porezne obveze cjelokupnog gospodarstva, pogotovo malih poduzeća.” Nestankom velikih državnih poduzeća koja su bila neučinkovita i u velikoj mjeri subvencionirana, tranzicijske zemlje

nastaje potaknuti razvoj malih i srednjih poduzeća, te samozapošljavanje kako bi riješile probleme goruće nezaposlenosti. U Hrvatskoj je naprimjer prema službenim podacima Zavoda za zapošljavanje, stopa nezaposlenosti početkom 2000. godine bila preko 20 posto.

“Porezni sustavi postaju sve složeniji i sve veći dio poreznih obveznika ima problema u ispunjavanju svojih poreznih obveza.” U Hrvatskoj, jedan od temeljnih kriterija porezne reforme bio je jednostavnost. Ipak, novi je sustav složeniji, nejasan i neprecizan. Pri rješavanju svakodnevnih problema u primjeni novog hrvatskog poreznog sustava, Ministarstvo financija izdalo je mnoga mišljenja i donijelo brojne odluke. One su se pretvorile u dodatni izvor prava koji sada narušava zakonsku sigurnost i ugrožava zakonitost (Arbutina, 1998a, Koprić, 1998). Ujedno, povećao se broj poreznih obveznika.

“Pojačani naglasak na dobrovoljno ispunjavanje porezne obveze i poštivanje poreznih zakona učinili su vlade da budu svjesnije važnosti troškova koji pritom nastaju.” Iako porezni zakoni u ZUT-u zasad ne pokazuju “prijateljski” odnos prema poreznim obveznicima, povećanjem broja poreznih obveznika (koji se u nekim zemljama povećao od nule do nekoliko milijuna) očekivanjem da se podnese porezna prijava i ostvari samorazrez porezne obveze, dobrovoljno ispunjavanje obveze sigurno će doći u središte pozornosti poreznih vlasti u tranzicijskim zemljama.

“Mjere za smanjivanje administrativnih troškova mogu povećati troškove ispunjavanja porezne obveze i obrnuto.” Porezne vlasti u ZUT-u nisu imale običaj misliti o snižavanjima svojih troškova, ali zbog smanjenog pritjecanja sredstava u proračun, pritiska za prikupljanje više javnih prihoda i ostvarivanje veće transparentnosti, počele su razmišljati o administrativnim troškovima, a s pritiskom da potiču mala i srednja poduzeća, samozaposlenost, dobrovoljno ispunjavanje itd. morati će početi razmišljati o troškovima ispunjavanja porezne obveze i konačnoj povezanosti tih dviju vrsta troškova.

Razlozi koji bi mogli utjecati na istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze u ZUT-u

Moglo bi se opravdano očekivati da će vremenom porezne vlasti u ZUT-u, bez utjecaja izvana, spoznati neophodnost istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze. Možemo razmisliti što bi se moglo učiniti da se taj proces malo potakne.

Mogla bi se uzeti dva pristupa. Prvi, uvjeriti porezne vlasti da u većoj mjeri surađuju s istraživačima. U tom bi slučaju rezultati istraživanja mogli imati utjecaj, ali bi istraživanje moglo biti skupo. Drugo, provesti istraživanje bez značajnijeg uključivanja poreznih vlasti. To bi moglo biti jeftinije, ali ne bi puno utjecalo.

Ako vlade nisu zainteresirane i nisu uključene, neće se ostvariti željeni učinak. Čak i kada su vlade zainteresirane i uključene, rezultati istraživanja mogu ipak završiti u lađicama novoimenovane birokracije.⁴

⁴ Institut za javne financije, naprimjer, ugovorio je s hrvatskom vladom istraživački projekt o neslužbenom gospodarstvu. Institut je izradio vrlo sadržajan i sveobuhvatan izvještaj, organizirao međunarodnu konferenciju te objavio publikacije u Hrvatskoj (pogledati “Financijska praksa” 1-2, 1997. i 5-6, 1997.) i inozemstvu (pogledati Feige and Ott, 1999). Istraživanje je potaklo značajnu javnu raspravu o pitanjima korupcije, izvještavanja, transparentnosti, i potrebu prilagodbe hrvatskoga sustava nacionalnih računa tako da se u njima obuhvate neslužbene i nezabilježene gospodarske djelatnosti. Ipak, malo je od toga u zemlji iskorišteno.

Moglo bi se očekivati da porezne vlasti počnu razmišljati s drugačijeg stanovišta tako da poreznog obveznika počnu promatrati kao stranku/partnera/sudionika, a ne samo kao osobu koja treba platiti porez. To znači da će se vjerojatno zanimanje za istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze razvijati istodobno sa zanimanjem za prava poreznih obveznika, ustanovljavanje službi za udovoljavanje korisnika, povelje poreznih obveznika, *ombudsmana* (parlamentarnog zaštitnika prava građana od samovolje državnih tijela), itd. Ideje se razvijaju⁵, ali usprkos dobre suradnje Instituta s više stručnjaka i ustanova iz Zapadne Europe i SAD-a, vrlo je teško naći suradnike iz drugih ZUT koji rade na tim pitanjima.

Moglo bi se dogoditi da se u ZUT-u promijene neke okolnosti, možda i ranije nego što se očekuje. Naprimjer, poduzetnici koji su se naučili *sporazumijevati* s poreznim vlastima i zahvaljujući tome bili potpuno nezainteresirani za troškove ispunjavanja porezne obveze, sigurno će se željeti razvijati i štiti od nove konkurencije, te poboljšavati svoj položaj. Ljudi koji su se nekad bavili *financijskim inženjeringom*, danas su vlasnici štedionica, a sutra će htjeti biti vlasnici banaka. Sve to zahtijeva regulaciju, reputaciju itd. Ali to znači i plaćati poreze i snositi teret troškova ispunjavanja porezne obveze.

Porezne vlasti u ZUT-u morat će poticati kulturu poštivanja poreznih zakona, uvjeravanjem ljudi da državne usluge svakom pomažu, te da je nepoštivanje poreznih zakona nepravedno prema drugima, da zemlja treba porezne prihode itd. (Kraft, 1998). U tom uvjeravanju mogu se povoljno iskoristiti argumenti o troškovima ispunjavanja porezne obveze. Izvještavanjem o istraživanjima vezanim uz troškove ispunjavanja porezne obveze i naporima za smanjivanje tih troškova, porezne se vlasti mogu pokazati da brinu i da su zainteresirane za blagostanje poreznog obveznika, omogućavajući uštedu njegova vremena i novca, itd. Takav je pristup nešto čemu bi trebalo podučiti porezne vlasti u tranzicijskim zemljama. One to zasad ne razumiju jer se još uvijek vide kao predstavnici državne moći, još uvijek su više usmjerene prema mjerama prisile i ne razmišljaju o zadovoljavanju svojih stranaka.

Sva ova pitanja mnogo su važnija u ZUT-u nego u razvijenim zemljama jer ZUT još uvijek izgrađuju nove porezne sustave, nema dovoljno iskustva, imaju niski porezni moral, nisku razinu dobrovoljnog poštivanja zakona, visoku poreznu evaziju i općenito nepoštivanje vlasti.

Istraživanja u ZUT-u možda bi pokazala da su administrativni troškovi u odnosu na troškove ispunjavanja porezne obveze u tim zemljama viši nego u razvijenim zemljama. To je vjerojatno stoga što se porezne vlasti u ZUT-u ne oslanjaju mnogo na samorazrez poreza, porezne prijave, itd. Vjerojatno imaju više administrativnog posla nego što imaju službe u razvijenim zemljama jer: (a) nisu naučile razmišljati o snižavanju svojih troškova, (b) ne očekuju mnogo od poreznih obveznika koji su većinom u poreznom smislu slabo upućeni. Stoga bi rezultati istraživanja mogli dovesti do zanimljivih saznanja.

⁵ Hrvatski porezni stručnjaci redovito podržavaju moderne porezne koncepte i prijedloge. Naprimjer, Institut za javne financije organizirao je u Hrvatskoj konferenciju: Porezna uprava: institucionalna izgradnja u zemljama u tranziciji - utaja poreza, troškovi ispunjavanja porezne obveze i prava poreznih obveznika (pogledati <http://www.ijf.hr/finpraksa/hrv/99/4-5/index.htm>); Konferenciju o neslužbenom gospodarstvu u tranziciji (pogledati Feige and Ott, 1999); Cedric Sandford održao je na Poreznom studiju Porezne uprave RH predavanje o troškovima ispunjavanja porezne obveze, započelo se raspravljati o pravima poreznih obveznika (pogledati Arbutina 1998).

Troškovi ispunjavanja porezne obveze su regresivni - male tvrtke i samozaposleni najviše trpe teret troškova ispunjavanja porezne obveze. To je pogotovo važno u ZUT-u gdje se nastoje razviti mala i srednja poduzeća i daju razne porezne poticaje, pa bi spoznaja da porezne vlasti brinu o snižavanju troškova oporezivanja moglo biti korisno za poticanje poštivanja poreznih zakona i sprječavanje porezne evazije.

Kako se PDV smatra posebno regresivnim, a sve su tranzicijske zemlje uvele ovu vrstu poreza, to je argument za početak istraživanja o troškovima ispunjavanja porezne obveze u tranzicijskim zemljama koje su tako odlučile poticati razvoj malih tvrtki.

Kako se troškovi ispunjavanja porezne obveze različitih vrsta poreza jako razlikuju, a ZUT upravo oblikuje njihove porezne sustave, znanje o učincima troškova ispunjavanja porezne obveze pojedinih poreza može biti od velike pomoći u donošenju odluke o odgovarajućem poreznom sustavu.

Iako se u ZUT-u dosad još nije raspravljalo o pitanjima poput povelja o pravima ili deklaracijama poreznih obveznika, izjavama o poreznom utjecaju, zahtjevima za pojednostavljenje poreza, zakonima o pravima poreznih obveznika, može se očekivati da će one prije ili kasnije započeti razmišljati o tim pitanjima, a time će i doći zahtjevi za istraživanja o troškovima ispunjavanja porezne obveze.

Kako su u ZUT-u posebno visoki doprinosi za socijalno osiguranje,⁶ bilo bi zanimljivo provesti istraživanje ne samo o troškovima ispunjavanja porezne obveze, već i o troškovima plaćanja doprinosa (kako je to učinio M. Allers za Nizozemsku, pogledati Allers, 1998). Isto se može reći za brojne državne transfere i dotacije (ponovno slično kao što je M. Allers učinio za Nizozemsku). Stoga pred istraživačima u ZUT-u stoji izuzetno velik posao za koji će im sigurno trebati pomoć iskusnih stručnjaka iz razvijenih zemalja.

Daljnje bitno obilježje ZUT-a jest "velika država"⁷ što (a) zahtijeva veliko oporezivanje (veliko oporezivanje znači velike porezne prihode, veliki porezni prihodi znače velike troškove ispunjavanja porezne obveze - razlog više za istraživanje o troškovima ispunjavanja porezne obveze i njihovom mogućem snižavanju) i (b) utječe na porast porezne evazije, što je još jedan razlog za istraživanje troškova ispunjavanja porezne obveze i snižavanja tih troškova.

U vezi s navedenim može se istaknuti još jedno obilježje ZUT-a: rašireno nepovjerenje u državne institucije. U Hrvatskoj, naprimjer, 63 posto ispitanika u reprezentativnom nacionalnom uzorku misli da se može opravdati porezna evazija. Slično, više od 75 posto ispitanika vjeruje da je korumpirana većina ili gotovo svi državni službenici (Štulhofer, 1999). Sve to znači da će porezne vlasti morati više preusmjeriti svoju pozornost na ispunjavanje porezne obveze i mjere protiv porezne evazije. To također može potaknuti veće zanimanje o pitanjima troškova ispunjavanja porezne obveze.

⁶ U Hrvatskoj je, naprimjer, udio poreza i doprinosa u BDP-u 1998. godine iznosio 46,6 posto (porez 32,7 posto i doprinosi 13,9 posto) (Ministarstvo financija, 1999).

⁷ U Hrvatskoj su, naprimjer, ukupni rashodi konsolidiranog proračuna opće države u 1998. bili 52,1 posto BDP-a (Ministarstvo financija, 1999a).

II. Iskustvo Hrvatske

Iako smo naveli mnoge razloge zašto se u ZUT-u mogu očekivati istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze i iako smo pokušali pokazati odlučnost hrvatskih poreznih stručnjaka da rade na tim problemima koji su u središtu pozornosti razvijenih zemalja, ne možemo se pohvaliti rezultatima našeg vlastitog istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze.

Institut za javne financije proveo je različita istraživanja poreznog sustava, porezne uprave, porezne evazije itd. Pokušalo se uvjeriti i porezne vlasti o potrebi provođenja istraživanja o troškovima ispunjavanja porezne obveze, ali zasad bez uspjeha. Stoga smo odlučili započeti sa samostalnim istraživanjem bez pomoći poreznih vlasti. Započeli smo s administrativnim troškovima. Takvo razmatranje administrativnih troškova u Hrvatskoj potaknuto je argumentom kako su "... istraživačke studije, bez obzira na korištenju metodologiju, utvrdile da su troškovi ispunjavanja obveze najvažnijih poreza središnje države ... nekoliko puta veći od administrativnih troškova" (Sandford, 1995a:4) što bi vjerojatno pomoglo u uvjeravanju poreznih vlasti na potrebu provođenja zajedničkog istraživačkog projekta o administrativnim i troškovima ispunjavanja porezne obveze.

Administrativni troškovi u Hrvatskoj

Administrativni troškovi odnose se na troškove koji nastaju u redovnoj djelatnosti tijela zaduženih za prikupljanje javnih prihoda. Jedna od osnovnih zadaća tih tijela jest prikupiti što je više moguće javnih prihoda u uvjetima postojećih poreznih i carinskih sustava. Stoga nadležna tijela trebaju izdavati upute u vezi s pojedinačnim vrstama poreza, informirati porezne obveznike, odgovarati na njihove upite, donositi odluke i propise o razrezu, pritužbama, kažnjavanju neplatiša, osposobljavati svoje osoblje i drugo. Također bi trebalo uključiti troškove službi koje neposredno prikupljaju poreze i carine (u Hrvatskoj to je Zavod za platni promet), kao i troškove sudova koji se bave pojedinačnim poreznim i carinskim slučajevima. Važno mjesto u ukupnim administrativnim troškovima imaju i troškovi prisilne naplate koju u Hrvatskoj provodi Financijska policija. Mnogo je lakše spoznati ukupne administrativne troškove prikupljanja svih poreza nego troškove koji se odnose na pojedinačni porez. Poseban problem u tome predstavlja razdioba zajedničkih troškova na pojedine vrste poreza.

Pogotovo je teško raspodijeliti troškove prisilnog prikupljanja javnih prihoda koje provodi Financijska policija. Financijska policija obavlja prisilnu naplatu poreza i doprinosa. Porezi se izravno doznacavaju u proračun, dok se doprinosi za socijalno osiguranje usmjeravaju u izvanproračunske fondove (mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, i drugo). U budućem istraživanju trebalo bi utvrditi i troškove pojedinih vrsta poreza i doprinosa.

Svrha toga istraživanja jest procjena razine i strukture administrativnih troškova u razdoblju od 1995. do 2000. godine. Administrativni troškovi uključuju troškove Porezne uprave, Financijske policije i Carinske uprave. Upozorit ćemo na neke najvažnije probleme koji su se pokazali kod razmatranja administrativnih troškova te dati preporuke za daljnja istraživanja.

Ograničit ćemo svoju pozornost na administrativne troškove koji su neposredno povezani uz prikupljanje poreznih prihoda i carina. To su troškovi: Porezne uprave, Financijske policije i Carinske uprave. Sve te službe nadležne su za prikupljanje javnih prihoda, ali i njihovu pravilnu zakonsku evidenciju.

Svi izdaci organizacijskih jedinica financiraju se iz proračuna. Međutim, pored sredstava iz proračuna dio svojih izdataka financiraju i vlastitim izvorima sredstava. Stoga ćemo pokušati razmotriti stvarni iznos izdataka. Ukupni zbroj izdataka koji se financira izravno iz proračuna i dodatni izdaci koji se financiraju iz vlastitih sredstava Carinske uprave, Porezne uprave i Financijske policije dat će realniju sliku o financijskom položaju promatrane organizacijske jedinice i ukupnih administrativnih troškova.

Temeljni problemi u istraživanju

Nekoliko je glavnih problema i nedoumica oko dobivanja cjelovite slike i procjene ukupnih administrativnih troškova:

- *Financijska policija (FP)*. Teško je doći do ukupne bilance prihoda i rashoda FP. Dio vlastitih prihoda FP nije naveden u proračunu. FP je tako tajnovita da je neophodno dobiti pismeno dopuštenje samog ministra financija kako bi se spoznali podaci o broju zaposlenih.
- *Carinska uprava (CU)*. CU ima izdvojene račune za određene potrebe na koje se izdvajaju sredstva za poticaje i ostale potrebe zaposlenika (osposobljavanje, ekipiranje i slično). Problem je ovdje što je nemoguće spoznati koliki su izdaci koje CU financira iz svojih vlastitih izvora.
- *Analiza učinkovitosti sudova u postupku utvrđivanja i naplate javnih prihoda*. U Hrvatskoj nema sustavne evidencije o broju riješenih slučajeva koji su za posljedicu imali prisilnu naplatu javnih prihoda. Broj riješenih slučajeva oko naplate javnih prihoda nije pouzdan pokazatelj učinkovitosti sudova. U analizu bi trebalo uključiti i ukupne iznose naplaćenih javnih prihoda. Naprimjer, sud može riješiti i 70 posto prekršajnih postupaka, što može biti pokazatelj dobrog rada sudova. Ipak, možda se u preostalih 30 posto neriješenih slučajeva nalazi 60 posto iznosa kojeg treba naplatiti u promatranoj godini. U takvim slučajevima može se postaviti pitanje što je s prinudnom naplatom javnih prihoda od velikih poreznih obveznika (velikih privatnih ili javnih poduzeća)? Broj riješenih slučajeva te novčana sredstava prikupljena prisilnom naplatom konačno su ipak jako različite stvari.
- U Hrvatskoj ne postoje sustavni podaci o broju i iznosu poreznih oprostata (amnestija).
- Sudski se postupak odvija vrlo dugo. Sustav sudstva ne može riješiti slučajeve u kratkom vremenskom razdoblju pa se može dogoditi da dio javnih prihoda ostane nenaplaćen prilično dugo vremena. Svakako bi valjalo istražiti troškove sudova, te ih povezati s brojem riješenih slučajeva koji kao obvezu imaju prisilnu naplatu javnih prihoda koje obavlja FP.
- *Financijska policija i sudovi*. FP obavlja prisilnu naplatu poreza i drugih javnih prihoda (doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje). Prisilna se naplata

javnih prihoda provodi na temelju rješenja sudova za slučajeve iz ove godine, ali i u skladu sa sudskim odlukama za slučajeve iz prethodnih godina. Koliko je javnih prihoda prikupljeno prisilnom naplatom ovisi o kakvoći i učinkovitosti rada sudova. Zbog tog razloga trebalo bi provesti sustavnu analizu učinkovitosti i troškova rada FP i sudova.

Troškovi Porezne uprave

Vlastita sredstva Porezne uprave

Osim sredstava iz proračuna, Porezna uprava ima i vlastita sredstva kojima raspolaže posve samostalno. Taj se prihod ostvaruje prikupljanjem lokalnih poreza. U 1997. godini sredstva u iznosu 1 posto zajedničkih prihoda države i vlasti lokalne uprave i samouprave prikupljaju se na izdvojenom računu. Ta se sredstva koriste za ulaganje u ljudski i materijalni kapital, te povremeno za financiranje tekućih rashoda Porezne uprave.

Podaci o rashodima Porezne uprave

Porezna uprava vodi evidenciju o podacima na razini pojedinih ureda Porezne uprave. Ipak, računovodstvo i evidencija o приходima i rashodima odgovornost su Središnjeg ureda. Time se ostvaruje potpuni nadzor i centralizacija djelovanja Porezne uprave. Rukovoditelji lokalnih ureda imaju obvezu podnošenja izvještaja o rashodima, koji se tada objedinjuju u Središnjem uredu. Postojali su prijedlozi da uredi na nižim razinama vode svoje vlastito računovodstvo i donose vlastite financijske izvještaje o rashodima koje bi slali Središnjem uredu. Taj koncept nije prihvaćen zbog straha od povećanja administrativnih troškova.

Administrativni troškovi Porezne uprave

U izračunu troškova oporezivanja po vrstama poreza trebalo bi znati iznos troškova koji nastaju kod razreza i prikupljanja svake vrste poreza. Zasad je to nemoguće jer se troškovi Porezne uprave ne prate po vrstama poreza, nego po kontnom planu i po drugoj obračunskoj metodologiji. Zato je nemoguće utvrditi troškove oporezivanja za poreznog obveznika po pojedinim vrstama poreza.

Zbog tog razloga podrobnije ćemo razmotriti administrativne troškove i njihovu strukturu. Već je bilo navedeno da Porezna uprava financira svoje rashode iz proračuna i iz vlastitih prihoda. U *tabeli 1* navedeni su ukupni administrativni troškovi Porezne uprave, i to izdaci financirani iz proračuna i izdaci financirani vlastitim sredstvima.

Tabela 1: Ukupni izdaci PU u 000 kuna

	1995.	%	1996.	%	1997.	%	1998.	%
Financirano iz proračuna	209.440	70	239.132	75	273.782	70	334.687	72
Financirano vlastitim sredstvima PU	90.493	30	80.765	25	116.998	30	132.883	28
Ukupni izdaci PU	299.933	100	319.897	100	390.779	100	467.569	100

U razdoblju od 1995. do 1998. godine, oko 70 posto izdataka Porezne uprave financirano je iz proračuna, dok je preostalih 30 posto financirano vlastitim sredstvima PU. Nažalost, dio izdataka financiran vlastitim sredstvima nije prikazan u proračunu, nego samo u financijskim izvještajima.

Zanimljiv pokazatelj učinkovitosti Porezne uprave pokazuje odnos poreznih prihoda i stvarnih administrativnih izdataka. *Tabela 2* pokazuje administrativne troškove PU po jedinici ubranog poreza u milijunima kuna u razdoblju od 1995. do 1999. godine.

Tabela 2: Administrativni troškovi PU po jedinici ubranog poreza u milijunima kuna

	1995.	1996.	1997.	1998.	Plan 1999.
Stvarni izdaci PU	300	320	391	468	415
Porezni prihodi	26.505	28.530	31.338	39.900	40.023
(PP/SI)*100	1,13%	1,12%	1,25%	1,17%	1,04%

U razdoblju od 1995. do 1998. godine, administrativni troškovi Porezne uprave iznosili su oko 1,17 posto ukupnih poreznih prihoda.

Struktura izdataka Porezne uprave (tabela 3) pokazuje najvažnije rashode u razdoblju od 1995. do 1999. godine.

Tabela 3: Struktura izdataka PU kao postotak ukupnih izdataka

	1995.	1996.	1997.	1998.
Izdaci poslovanja (plaće, dnevnice, doprinosi)	76	77	72	78
Tekući izdaci za materijal i usluge	6	8	7	5
Nabava kapitalnih sredstava	18	15	21	17
Ukupno	100	100	100	100

Najveći dio ukupnih rashoda predstavljaju tekuća izdvajanja za plaće zaposlenih, putne troškove, dnevnice i doprinose. U cijelom promatranom razdoblju ti su rashodi činili oko 75 posto ukupnih rashoda Porezne uprave. Drugi su po važnosti kapitalni rashodi (izgradnja poslovnih prostora, nabava opreme i tako dalje), koji su u prosjeku činili oko 18 posto ukupnih rashoda. Treća su kategorija tekući izdaci za materijal i usluge koji su činili oko 6,5 posto ukupnih rashoda.

U strukturi rashoda dominantu ulogu imaju tekući rashodi, odnosno troškovi vezani uz plaće zaposlenih u Poreznoj upravi. Na temelju ukupnih rashoda za zaposlene i broja zaposlenih u razdoblju od 1995. do 1999. godine, u idućoj su tabeli dani izdaci za zaposlene u Poreznoj upravi u kunama.

Tabela 4: Izdaci za zaposlene u PU u kunama

	1995.	1996.	1997.	1998.	Plan 1999.
Izdaci za zaposlene u 000	154.881	174.700	204.383	267.998	336.258
Broj zaposlenih u PU	2773	3106	3285	3679	3915
Izdaci po zaposlenom	55.853	56.246	62.217	72.845	85.890

Izdaci po zaposlenom stalno rastu s 55 853 kuna u 1995. na 85 890 kuna u 1999. godini. Treba podsjetiti da u promatranom razdoblju nije bilo veće inflacije niti promjena tečaja valute.⁸

Troškovi Financijske policije

Vlastita sredstva Financijske policije

Od 1994. godine u Financijskoj policiji doznavačavaju se sredstva u visini od 2 posto naplaćenih potraživanja po rješenju financijske policije. Pored tih sredstava FP dobiva i sredstva iz proračuna. Ne raspoložemo podacima o ukupnim sredstvima (vlastitim i proračunskim) koje dobiva FP, poznat nam je samo iznos koji dobiva iz proračuna.

Administrativni troškovi Financijske policije

Pokazat ćemo samo dio sredstava koje FP dobiva iz proračuna, a ne i dio sredstava koji ostvaruje iz vlastitih izvora. Koliko je značajna ta razlika najbolje može pokazati činjenica da udio rashoda Porezne uprave iz vlastitih izvora iznosi oko 30 posto. Razmotrimo strukturu izdataka FP u razdoblju od 1995. do 1999. godine.

Tabela 5: Struktura izdataka FP u postotku

	1995.	1996.	1997.	1998.	Plan 1999.
Izdaci poslovanja (plaće, dnevnice, doprinosi)	87,90	95,79	96,88	95,13	90,10
Tekući izdaci za materijal i usluge	2,17	0,78	0,69	0,70	0,48
Nabavka kapitalnih sredstava	9,93	3,43	2,44	4,17	9,42
Ukupno u %	100	100	100	100	100

Najvažniju kategoriju izdataka predstavljaju izdaci poslovanja (plaće, dnevnice, doprinosi) i u prosjeku čine oko 93 posto. Drugi su po važnosti izdaci za nabavu kapitalnih sredstava koji su, iako variraju, u prosjeku činili oko 6 posto ukupnih izdataka.

U strukturi izdataka FP, najveća su stavka izdaci za zaposlene. Na temelju broja zaposlenih u FP, pokušat ćemo prikazati dinamiku kretanja izdataka po zaposlenom u razdoblju od 1995. do 1999.

Tabela 6: Izdaci za zaposlene u FP

	1995.	1996.	1997.	1998.	Plan 1999.
Izdaci za zaposlene u 000 kn	52.815	56.899	65.833	75.550	93.915
Broj zaposlenih	813	805	820	846	837
Izdaci po zaposlenom	64.963	70.682	80.284	89.303	112.204

Izdaci za zaposlene: bruto plaće i naknade, doprinosi poslodavca.

Izdaci po zaposlenom znatno su rasli u cijelom promatranom razdoblju.

⁸ Inflacija je prosječno iznosila 3,7 posto godišnje, dok je devizni tečaj hrvatske kune u odnosu na njemačku marku bio oko 3,6 u cijelom promatranom razdoblju (Ministarstvo financija, 2000).

Učinkovitost Financijske policije u prikupljanju javnih prihoda

Teško je, ako je uopće i moguće, točno reći koliko se javnih prihoda prikupi radom FP. Brčić i Jančiev (1998:114) navode da (a) svaki utvrđeni porez u kontroli od strane Financijske policije (kao i nadzora Porezne uprave) nije istovremeno i plaćen porez, s obzirom na žalbu i upravne sporove poreznih obveznika, a ako je i plaćen taj se porez po okončanju spora mora vratiti kad je presuda u korist poreznog obveznika; (b) za svaki utvrđeni iznos poreza koji je odredila FP, Porezna uprava zadužuje poreznog obveznika (obavlja knjiženje, pripise, otpise ili druge radnje koje nameće zapisnik FP za konkretnog poreznog obveznika).

Procjene temeljene na iskustvu kažu da se putem FP prikupi oko 10 posto javnih prihoda. Ta činjenica, naravno, nije pokazatelj učinkovitosti rada FP, jer je najvažniji zadatak te službe nadzor pretvorbe poduzeća i kontrola (te prisilna naplata) prihoda izvanproračunskih fondova (doprinosa za socijalno osiguranje).

I pored navedenih ograničenja u nastavku ćemo pokazati neke osnovne pokazatelje rada i učinkovitost FP te njene administrativne troškove. *Tabela 7.* pokazuje iznos i strukturu utvrđenih javnih prihoda ili javnih prihoda koji su trebali biti ostvareni prisilnom naplatom.

Tabela 7: Struktura utvrđenih javnih prihoda u 000 kn

Utvrđeni javni prihodi	1997.	%	1998.	%	1999.	%
Pravne osobe	871.473	90	972.099	88	1.436.211	91
Financijske institucije	14.698	1	52.383	5	41.811	3
Fizičke osobe - obrtnici	85.617	9	74.382	7	97.499	6
Ukupno	971.788	100	1.098.864	100	1.575.521	100

Pravne osobe su javna poduzeća, privatna poduzeća, i poduzeća u većinskom državnom vlasništvu.

Financijske institucije su banke, štedionice i društva za osiguranje.

Javni prihodi su porez na promet (PDV), porezi na dobit i dohodak, posebni porezi, doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, doprinosi za djecu, doprinosi za zapošljavanje, drugi javni prihodi (kamate, naknade).

U strukturi utvrđenih javnih prihoda za koje je potrebno obaviti prinudnu naplatu najviše sudjeluju (oko 90 posto) veliki porezni obveznici (javna poduzeća i velika privatna poduzeća). Slijede fizičke osobe - obrtnici (koji zapošljavaju do 5 osoba), na koje se odnosi oko 7 posto iznosa koji je tako prikupljen. Treće su financijske institucije (banke, štedionice, osiguravajuća društva i slično), koje su sudjelovale u prosjeku s 3 posto u ukupno utvrđenim javnim prihodima.

Pitanje učinkovitost FP može se promatrati i putem odnosa prikupljenih i utvrđenih poreznih prihoda (za koje postoji obveza plaćanja ali nisu naplaćeni). Svakako da postoje ograničenja u cjelovitosti te analize jer se dio prihoda iz prethodne godine može naplatiti u tekućoj godini. To je vezano uz donošenje sudskih odluka jer postupak prisilne naplate poreza može trajati i više godina.

Tabela 8: Postotak naplate javnih prihoda FP-a u 000 kn

	1997.	1998.	1999.
Ukupni utvrđeni javni prihodi (UUJP)	971.788	1.098.865	1.575.521
Naplaćeni javni prihodi (NJP)	422.750	469.492	805.377
(NJP/UUJP)x100	43%	43%	51%

Iako se ne raspolaze potpunim podacima o strukturi prikupljenih javnih prihoda za dulje vremensko razdoblje, mogu se s obzirom na stanje u posljednje tri godine donijeti određeni zaključci. Zanimljivo je da je postotak ubranih poreza porastao upravo u 1999. godini kada je Hrvatska bila u proračunskim teškoćama zbog smanjenja poreznih prihoda. Takvo poboljšanje učinkovitosti još jednom pokazuje da bi bilo neophodno izvršiti analizu učinkovitosti sudova, posebice u dijelu koji se odnosi na naplatu javnih prihoda ili izbjegavanje plaćanja.

Također je zanimljiva struktura prikupljenih poreznih prihoda. Prihod prikupljen u tekućoj godini rezultat su prinudne naplate utvrđenih javnih prihoda iz tekuće godine i sudskih presuda u tekućoj godini, a koje se odnose na slučajeve iz prethodnih godina.

Tabela 9: Javni prihodi što ih je naplatila FP u 000 kn

Naplaćeni javni prihodi iz:	1997.	%	1998.	%	1999.	%
Tekuće godine	293.695	69	331.689	71	675.736	84
Prethodnih godina	129.055	31	137.803	29	129.641	16
Ukupno	422.750	100	469.492	100	805.377	100

Godine 1997. oko 70 posto prisilno naplaćenih javnih prihoda odnosilo se na sudske odluke iz tekuće godine, a 30 posto na sudske odluke vezane na porezne slučajeve iz prethodnih godina. Prikupljeni javni prihodi vezani uz sudske odluke u 1999. i obveze nastale u toj godini povećali su se apsolutno i relativno. Tako naplaćeni javni prihodi iz te godine iznosili su 84 posto ukupnih prihoda što ih je naplatila FP, dok se preostalih 16 posto odnosilo na porezne obveze iz prethodnih godina.

Povećanje razine javnih prihoda u 1999. godini vjerojatno je posljedica velike aktivnosti FP i sudova nastale zbog proračunskih teškoća uslijed smanjenih proračunskih prihoda.

Tabela 10: Naplaćeni javni prihodi u 000 kn

Naplaćeno od:	1997.			1998.			1999.		
	1997.	1997.	1996.	1998.	1998.	1997.	Uk. 1999.	1999.	1998.
Pravnih osoba				292 220				642,577	
Financijskih institucija				12 707				10,573	
Fizičkih osoba- obrtnika				26 762				22,584	
Ukupno	551804	422749	129054	469492	331689	137803	805376	675735	129641

Iako se ne može steći potpuna slika o prikupljenim javnim prihodima po pojedinim vrstama obveznika, podaci iz tabela 7 i 10 navode na donošenje nekih preliminarnih zaključaka. Podaci iz tabele 10 potvrđuju da je najveći dio javnih prihoda prikupljen od pravnih osoba. Tabela 7 pokazuje da u utvrđenim javnim prihodima u najvećoj mjeri sudjeluju pravne osobe odnosno velika javna i privatna poduzeća. Ako se usporede razrezani (utvrđeni) i naplaćeni javni prihodi, naprimjer, za 1999. godinu uočava se da je prikupljeno 51 posto razrezanog poreza. Ali i preostalih 49 posto u najvećoj je mjeri razrezano velikim javnim i privatnim poduzećima. Iz tih bi razloga u budućnosti trebalo posvetiti mnogo veću pozornost velikim poreznim obveznicima, te ubrzati sudske postupke i prisilnu naplatu javnih prihoda od tih skupina poreznih obveznika.

Troškovi Carinske uprave

Vlastita sredstva Carinske uprave

Carinska uprava (CU) najveći dio sredstava dobiva iz državnog proračuna, ali ima i svoje vlastite izvore sredstava koje koristi za poticaje i ostale namjene (obrazovanje, modernizaciju rada i drugo). Nažalost, raspoložemo samo iznosom sredstava koje CU dobiva iz proračuna.

Administrativni troškovi Carinske uprave

Dostupni podaci iz proračuna pokazuju osnovnu strukturu izdataka CU u razdoblju od 1995. do 1999.

Tabela 11: Struktura izdataka CU u %

	1995.	1996.	1997.	1998.	Plan 1999.
Izdaci poslovanja (plaće, dnevnice, doprinosi)	54,54	80,09	84,11	85,09	93,72
Tekući izdaci za materijal i usluge	1,90	3,38	4,25	2,99	0,12
Nabava kapitalnih sredstava	43,56	16,53	11,64	11,92	6,16
Ukupno u %	100	100	100	100	100

Najveći dio izdataka čine izdaci za zaposlene koji se u promatranom razdoblju povećavaju s 55 posto u 1995. godini na oko 94 posto u 1999. godini. Drugi su po važnosti izdaci za nabavu kapitalnih sredstava. Iznimno veliki udio tih izdataka (oko 44 posto) u 1995. godini proizlazi iz činjenice da je Hrvatska kao osamostaljena država morala izgraditi i opremiti dotad nepostojeće granične prijelaze. Kapitalni izdaci smanjili su udio u ukupnim rashodima te su 1998. godine iznosili samo 12 posto ukupnih rashoda. Najniži udio bilježe izdaci za materijal i usluge koji su u prosjeku iznosili oko 3 posto ukupnih rashoda CU.

Izdaci za zaposlene najveća su stavka u ukupnim rashodima CU. *Tabela 12* pokazuje izdatke po zaposlenom u CU.

Tabela 12: Izdaci po zaposlenom u CU

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Izdaci za zaposlene u 000 kn	107 016	121 103	144 376	167 661	209 180
Broj zaposlenih	2240	2432	2672	2778	2899
Izdaci po zaposlenom	47 775	49 796	54 033	60 353	72 156

Kao i kod FP, izdaci po zaposlenom u CU rasli su u cijelom promatranom razdoblju.

Odnos između prihoda ostvarenih od carina i razine administrativnih troškova može poslužiti kao relativni pokazatelj učinkovitosti rada CU.

Tabela 13: Odnos prihoda i troškova CU u 000 kn

	1995.	1996.	1997.	1998.	Plan 1999.
Prihodi od carina (PC)	3.939.005	3.964.707	4.675.517	4.256.329	4.114.913
Administrativni troškovi (AT)	239.066	187.063	205.784	228.749	269.446
(AT/PC)x100	6,07%	4,72%	4,40%	5,37%	6,55%

Ukupni troškovi CU po jedinici naplaćenih prihoda u promatranom razdoblju prosječno su činili oko 5 posto, s tim da je u posljednje dvije godine zabilježena sklonost porasta.

Ukupni administrativni troškovi Porezne uprave, Financijske policije i Carinske uprave

Na temelju iznesenih podataka pokušati ćemo prikazati ukupne administrativne troškove prikupljanja javnih prihoda.

Tabela 14: Ukupni administrativni troškovi u 000 kn

	1995.	%	1996.	%	1997.	%	1998.	%
PU	299.933	53	319.897	56	390.779	58	467.569	59
FP**	22.463	4	68.275	12	77.761	12	92.577	12
CU**	239.066	43	187.063	32	205.784	30	228.749	29
Ukupno	561.462	100	575.235	100	674.325	100	788.894	100

** Za Financijsku policiju i Carinsku upravu nisu prikazani izdaci financirani vlastitim sredstvima

U strukturi ukupnih rashoda glavnu ulogu ima PU na koju se, naprimjer, u 1998. godini odnosilo oko 60 posto ukupnih administrativnih troškova. Slijedi CU s 29 posto, dok je treća FP s oko 11 posto ukupnih administrativnih troškova. Još jednom treba istaknuti da nisu navedeni ukupni troškovi CA i FP jer nismo raspolagali podacima o rashodima koji se financiraju iz vlastitih izvora. Za Poreznu upravu navedeni su ukupni troškovi odnosno izdaci financirani iz proračuna i iz vlastitih izvora koji čine oko 30 posto ukupnih rashoda.

Veličina administrativnih rashoda u velikoj mjeri odgovara udjelu broja zaposlenih pojedine službe u ukupnom broju zaposlenih.

Tabela 15: Broj zaposlenih u poreznim vlastima

Broj zaposlenih	1995.	%	1996.	%	1997.	%	1998.	%	1999.	%
PU	2773	48	3106	49	3285	49	3679	50	3915	51
FP	813	14	805	13	820	12	846	12	837	11
CP	2240	38	2432	38	2672	39	2778	38	2899	38
Ukupno	5826	100	6343	100	6777	100	7303	100	7651	100

Ukupni broj zaposlenih povećao se s 5826 u 1995. godini na 7651 u 1999. godini. Najveća služba je Porezna uprava koja zapošljava oko polovine ukupno zaposlenih. Druga je Carinska uprava u kojoj radi oko 38 posto zaposlenih na prikupljanju javnih prihoda, dok je najmanja Financijska policija koja sudjeluje s 12 posto.

Financijski učinci administrativnih troškova - neki temeljni pokazatelji

Razmotrimo na kraju udio administrativnih troškova u ukupnim proračunskim prihodima i BDP-u.

Tabela 16: Udio administrativnih troškova u proračunskim prihodima i BDP-u (u %)

Udio administrativnih troškova u:	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
- proračunskim prihodima	2,01	1,83	1,99	1,80	1,65
- BDP-u	0,57	0,53	0,54	0,57	0,56

Udio administrativnih troškova u ukupnim proračunskim prihodima stalno se smanjuje. Moglo bi se stoga zaključiti da su administrativnih troškovi i proračunski prihodi obrnuto proporcionalni: porastom proračunskih prihoda smanjuje se udio administrativnih troškova. Moglo bi se isto tako smatrati da u cijelom promatranom razdoblju raste učinkovitost službi koje prikupljaju javne prihode. Ipak, treba biti oprezan u donošenju takvih zaključaka. Cjelokupna analiza stvarne strukture administrativnih troškova prilično je nesigurna. Treba podsjetiti kako su administrativni troškovi porasli u apsolutnom iznosu. Istodobno, povećao se i broj zaposlenih (tabela 15). Posebice valja istaknuti da su se u razdoblju od 1995. do 1999. godine troškovi po zaposlenom povećali za 40 posto.

Posvetimo pozornost odnosu administrativnih troškova i BDP-a. U razdoblju od 1995. do 1999. godine, administrativni troškovi čine oko 0,55 posto BDP-a. Je li to mali ili veliki udio? Na ovo pitanje ne može se odgovoriti bez usporedne analize s drugim približno sličnim zemljama. Zbog navedenih razloga u budućnosti treba provesti istraživanje čiji će se rezultati moći usporediti sa sličnim istraživanjima u drugim zemljama.

Stopa gospodarskog rasta (mjerena povećanjem BDP-a) u Hrvatskoj tijekom razdoblja od 1995. do 1999. godine iznosila je prosječno oko 5 posto. Pokazatelji iz prethodnih analiza navode da su troškovi službi koje ubiru javne prihode, posebice što se tiče broja ili troškova po zaposlenom znatno porasli. Sve to još više otvara pitanje oko visina plaća zaposlenih u tim službama, te veličine i učinkovitosti tih uprava.

Zašto mjeriti troškove prikupljanja poreza u Hrvatskoj?

Zašto je potrebno da službe koje ubiru javne prihode znadu koliki su ukupni troškovi prikupljanja poreza i carina? Za to postoji nekoliko razloga. Prvo, troškovi prikupljanja poreza značajan su dio ukupnih troškova u gospodarstvu, te tako predstavljaju dodatni porezni teret na proizvode i usluge, pa smanjuju izvoznu konkurentnost. Drugo, troškovi prikupljanja poreza manji su ako je jednostavniji porezni sustav. Ako se ustanovi da je prikupljanje hrvatskih poreza jeftino, objavljivanje takve spoznaje podržano ozbiljnim stručnim istraživanjem moglo bi imati psihološki učinak na stvaranje pozitivnog stava poreznih obveznika o službama koje prikupljaju javne prihode. Ako se pokaže da je suprotno istina, mogu se poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se pojednostavio porezni sustav. Treće, omjer administrativnih troškova i troškova ispunjavanja porezne obveze mogao bi pokazati koji su od tih troškova relativno preveliki i gdje bi se u preraspodjeli mogle ostvariti uštede. Četvrto, opseg porezne evazije često je povezan s troškovima koje imaju porezni obveznici pri ispunjavanju porezne obveze. Što su veći ti troškovi, veća je porezna utaja, a što su oni manji to je manja porezna evazija. Stoga bi se po dobivanju podataka o ukupnim troškovima prikupljanja javnih prihoda moglo doći do zaključka o povezanosti tih troškova i opsega porezne evazije u Hrvatskoj.

Zaključak

U članku smo nastojali pokazati zašto u ZUT-u nema nekog većeg zanimanja za administrativne troškove i troškove ispunjavanja porezne obveze, koje su zapreke i ograničenja istraživanja, te što bi se moglo učiniti za poticanje istraživanja tih troškova.

Na temelju primjera Hrvatske, koja je jedna od zemalja u tranziciji, pokazali smo da i unatoč tome što službe prikupljanja javnih prihoda ne surađuju, mogu ostvariti neka istraživanja administrativnih troškova, dok bi za proučavanje troškova ispunjavanja porezne obveze trebalo mnogo više energije i više sredstava, kao i dobra volja vlasti.

Ukratko, postoje razlozi za provođenje istraživanja, administrativni troškovi mogli bi se proučiti relativno jednostavno i lako, dok bi mnogo teže bilo istraživati troškove ispunjavanja porezne obveze.

Zbog značajne razlike ZUT-a i zemalja u kojima su dosad provođena istraživanja troškova ispunjavanja porezne obveze, bilo bi važno istodobno započeti u nekoliko zemalja u tranziciji metodološki usklađeno istraživanje troškova ispunjavanja porezne obveze koje bi omogućilo usporedbu rezultata.

U svemu tome bila bi više nego korisna pomoć i suradnja iskusnih zapadnih stručnjaka.

LITERATURA

- Allers, Maarten (1998) *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Arbutina, Hrvoje (1998) *Taxation in Croatia: Developments in the Field of Taxpayers' Rights and Obligations*. U: Duncan Bentley (ur.) *Taxpayers' Rights - An International Perspective*, str. 138-152. Gold Coast: Revenue Law Journal.

- Arbutina, Hrvoje (1998a) Neka pitanja normativnog uređenja i reforme porezne administracije u Hrvatskoj. *Financijska praksa*, vol. 22 (1-2) str. 119-141.
- Blumenthal, Marsha - Slemrod, Joel (1992) The compliance cost of the U.S. individual tax system: a second look after tax reform. *National Tax Journal*, vol. XLV, str. 186-202.
- Brčić, Ružica - Jančiev, Zoran (1998) Analiza sadašnje porezne uprave u Republici Hrvatskoj. *Financijska praksa*, vol. 22 (1-2) str. 85-118.
- Cnossen, Sijbren (1994) Administrative and Compliance Costs of the VAT, a Review of the Evidence. Research Memorandum 9402. Rotterdam: Research Centre for Economic Policy, Erasmus University.
- Feige, Edgar L. - Ott, Katarina (ed.) (1999) *Underground Economies in Transition - Unrecorded Activity, Tax Evasion, Corruption and Organized Crime*, Aldershot: Ashgate.
- Hasseldine, John (1998) Economic Determinants of Tax Compliance Costs under a Value Added Tax System. *Advances in Taxation*, vol. 10, str. 129-144.
- Hasseldine, John (1999) Bridging the gap between tax evasion and tax compliance cost research: Can experimental methods play a role. Članak prezentiran na međunarodnoj konferenciji: "Tax Administration: Institution Building in Transition - Tax Evasion, Compliance Costs, and Taxpayers' Rights" koju je organizirao Institut za javne financije, Zagreb.
- Kesner-Škreb, Marina (1999) Ukupni troškovi ubiranja poreza. *Financijska praksa*, vol. 23 (2) str. 202-207.
- Koprić, Ivan (1998) Neka temeljna pitanja organizacije porezne uprave u Hrvatskoj. *Financijska praksa*, vol. 22 (1-2), str. 141-183.
- Kraft, Evan (1998) Troškovi ispunjavanja porezne obveze - Tema i u Hrvatskoj? *Financijska praksa*, vol. 22 (1-2), str. 235-255.
- Kuliš, Danijela (2000) Oporezivanje potrošnje, nasljedstva i darova. U: Katarina Ott (ur.) *Javne financije u Hrvatskoj*, str. 35-61. Zagreb: Institut za javne financije.
- Madžarević, Sanja (1997) Porezna evazija. *Financijska praksa*, vol. 21 (1-2), str. 241-259.
- Ministry of Finance (1999) *Ministry of Finance Monthly Statistical Review*, br. 49.
- Ministry of Finance (1999a) *Ministry of Finance Annual Report*.
- Ministry of Finance (2000) *Ministry of Finance Monthly Statistical Review*, br. 51.
- Pope, Jeff - Fayle, Richard (1990) The compliance costs of personal income taxation in Australia 1986/87: empirical results. *Australian Tax Forum*, vol. 7, br. 1.
- Sandford, C. - Godwin, M. - Hardwick, P (1989) *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Bath: Fiscal Publications.
- Sandford, Cedric (ed) (1995) *More Key Issues in Tax Reform*. Bath: Fiscal Publications.
- Sandford, Cedric (ed) (1995a) *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications.

- Sandford, Cedric (ed) (1998) Further Key Issues in Tax Reform. Bath: Fiscal Publications.
- Slemrod, Joel (1997) Measuring Taxpayer Burden and Attitudes for Large Corporations: 1996 and 1992 Survey Results. The Office of Tax Policy Research, Working Paper Series, br. 97-1.
- Štulhofer, Aleksandar (1999) Between Opportunism and Distrust: Socio-Cultural Aspects of the Underground Economy in Croatia. U: Edgar L. Feige and Katarina Ott (ed.) Underground Economies in Transition - Unrecorded Activity, Tax Evasion, Corruption and Organized Crime, str. 43-67. Aldershot: Ashgate.
- Vaillancourt, Francois (1986) The administrative and compliance costs of the personal income tax and payroll tax system in Canada, 1986. Canadian Tax Paper, br. 86.
- Walpole, Michael - Evans, Chris - Ritchie, Katherine - Tran-Nam, Binh (1999) Taxation Compliance Costs: Some Lessons from "Down-under". British Tax Review, br. 4.

Katarina Ott & Anto Bajo: Compliance Costs in Transitional Economies: The Croatian Experience

Summary

In this work we have aimed at showing why there is no very great interest in countries in transition in administrative and compliance costs, which is a barrier to research into what the characteristics of administrative and compliance costs are and what might be the incentives to research into them. Taking the example of Croatia, we have shown that notwithstanding the non-cooperation of the revenue services, some kind of research into the administrative costs is nevertheless feasible, while for compliance costs much more energy and many more resources, plus the good will of the revenue service, would be required. Obviously, the reasons for doing the research do exist, the administrative costs can be investigated relatively simply, but compliance costs with much greater difficulty.

Because of the considerable differences between countries in transition and the countries in which compliance cost research has so far been carried out, it would be important at the same time to launch methodologically coordinated research into compliance costs in several countries in transition so as to obtain comparable data. In all this, the assistance and cooperation of experienced western experts would be extremely welcome.

Key words: taxes; taxes, compliance costs; taxes, administrative costs; transition countries; transition; Croatia.