

LOCAL AND REGIONAL TAX ADMINISTRATION IN TRANSITION COUNTRIES, ur. M. Hogye, 2000, Institut Otvoreno društvo, Budimpešta, 490 str.

TAX ADMINISTRATION IN THE 21<sup>st</sup> CENTURY, ur. M. Walpole i Ch. Evans, 2001, Prospect, St. Leonards, 312 str.

TAX COMPLIANCE COSTS: A FESTSCHRIFT FOR CEDRIC SANDFORD, ur. Chris Evans, J. Pope i J. Hasseldine, 2001, Prospect, St. Leonards, 408 stranica.

Prikaz\*

Iako u časopisu nemamo običaj zajedno prikazivati tri različita naslova, ovaj ćemo put napraviti iznimku zato što su sva tri štiva posvećena poboljšanju rada porezne uprave i ublažavanju vječnog sukoba između poreznih obveznika i tijela zaduženih za razrez i naplatu poreza. Osim toga, u sve tri knjige objavljeni su i prilozi hrvatskih autora.

Započet ćemo s knjigom *Local And Regional Tax Administration In Transition Countries* (Lokalna i regionalna porezna uprava u zemljama u tranziciji) koju je uredio **Mihály Hogye**, a izdala *The Local Government and Public Service Reform Initiative* (Inicijativa za reformu lokalnih vlasti i javnih službi) osnovana pri Institutu Otvoreno društvo u Budimpešti. Inicijativa je ustanovljena s ciljem poticanja i provođenja međunarodnih istraživanja na području javnih financija, rukovođenja i uprave u zemljama Središnje i Istočne Europe. Podrobnosti o radu Inicijative i drugim njezinim aktivnostima mogu se naći na Internet stranici <http://www.lgi.osi.hu/lgi>. Jedan od projekata Inicijative jest istraživanje o poreznoj upravi i u njemu se nastoji analizirati, ocijeniti i usporediti rad i organiziranost te službe (pogotovo na lokalnoj i regionalnoj razini) u tranzicijskim zemljama, kao i predložiti mjere i načini poboljšanja njezine učinkovitosti. Korisnici projekta bit će financijske službe lokalnih i regionalnih vlasti te porezne uprave na svim razinama organiziranosti.

Navedena knjiga rezultat je usporedne studije o poreznim sustavima, radu lokalnih i regionalnih poreznih uprava u pet zemalja u tranziciji: Českoj Republici, Estoniji, Ma-

---

\* Primitljeno (*Received*): 19. 11. 2001.

Prihvaćeno (*Accepted*): 11. 6. 2002.

đarskoj, Rumunjskoj i Ukrajini. U svakoj je zemlji osnovana stručna skupina domaćih eksperata koja je na temelju jedinstvene metodologije i zajedničkog upitnika trebala ocijeniti postojeće stanje i rad porezne uprave u zemlji. Timovi su razmatrali odnose između središnjih i lokalnih poreznih uprava te opisali obilježja postojećih poreznih politika i poreznih sustava. Također su u jedinicama porezne uprave gdje se porezni obveznici neposredno susreću sa službenicima provodili terenska istraživanja kako bi se ocijenio njihov međusobni odnos, društveno okruženje i stav javnosti prema službi, načini rukovođenja i upravljanja službom, učinkovitost rada, metode u razređivanju i ubiranju poreza, te postupci nadzora i prisilne naplate. Svi su sudionici surađivali u stvaranju konačne verzije lokalnog izvještaja, te u usklađivanju i pripremi cjelokupne publikacije. Stoga su pojedini izvještaji slični, a razlike nastaju zbog različite organiziranosti, problema i stupnja razvijenosti poreznih uprava.

Međunarodna ekipa **Mihály Hoge**, **Hugo Van Hassel**, **Gunnar Olsson**, **Francisca Sabbe** i **Katarina Ott** pripremila je prva dva poglavlja knjige. Započinju s izlaganjem obilježja i zadataka suvremene porezne uprave, uz naglašavanje potrebe poboljšanja njezine djelotvornosti (razvojem dobrovoljne porezne prijave, samorazreza, obavješćavanjem poreznih obveznika, brzim otkrivanjem nepravilnosti, poboljšanjem nadzora i unutrašnje kontrole te odgovarajućim kažnjavanjem) i učinkovitosti (osnivanjem odjela za velike porezne obveznike, utvrđivanjem razumnog praga za uključivanje u određene porezne oblike – npr. PDV, oporezivanje na izvoru, potrebu osnivanja službe za odnose s poreznim obveznicima). Na primjeru razvijenih službi Nizozemske i Velike Britanije ističe se važnost samostalnosti porezne uprave, potreba jasno utvrđene nadležnosti i odgovornosti unutar službe te usvajanje Povelje o pravu poreznih obveznika.

Drugo poglavlje posvećeno je usporednom razmatranju poreznih uprava u pet promatranih zemalja. Polazeći od provedene reforme javnih uprava u razvijenim zemljama (prije svega ugovaranjem obavljanja dijela poslova s privatnim sektorom, decentralizacijom odlučivanja, deregulacijom, fleksibilnijom organizacijskom strukturom, promjenama u načinu rukovođenja, financiranju i podjeli poslova, boljom suradnjom s nevladinim udrugama, pridavanju veće pozornosti zahtjevima građana i stalnim ocjenama uspješnosti rada), autori upućuju na potrebu i smjer razvoja tih službi u zemljama u tranziciji, što se najbolje može ostvariti demokratizacijom društva u cjelini, pa, u skladu s tim, i javnih službi, te postizanjem njihove stručnosti, samostalnosti u radu i otpornosti na političke pritiske. Gotovo sve zemlje u tranziciji provode promjene svojih poreznih sustava te ih uvođenjem poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) na gotovo sve proizvode, poreza na dohodak i dobit, ukidanjem izuzeća i oslobađanja od oporezivanja, jednakim odnosom prema svim gospodarskim granama i usvajanjem široke porezne osnove usklađuju sa sustavima razvijenih zemalja. U svemu tome presudna je uloga porezne uprave koja mora sve češće primjenjivati načela i metode suvremenog upravljanja poduzećem. Njezino je djelovanje to složenije što su u tim zemljama osnovne stope poreza često relativno visoke (to potiče izbjegavanje i utaju plaćanja), oslanjanje na doprinose za financiranje socijalnih rashoda veliko, te su postojali (a negdje su zadržani ili vraćeni) mnogi porezni izuzeci i posebne stope poreza u jednim granama, uz istodobno visoke stope poreza u drugim gospodarskim granama, što koristi samo uskim interesnim skupinama, a šteti društvu u cjelini jer otežava prikupljanje proračunskih prihoda i rad po-

rezne uprave. Osnovni zadatak porezne uprave jest prikupljanje proračunskih prihoda, pri čemu ona mora pridati pozornost točnosti, usklađivanju i stalnom ažuriranju podataka o poreznim obveznicima, smanjivanju nenaplaćenih poreznih potraživanja i uspješnijem utvrđivanju pokušaja izbjegavanja porezne obveze.

Ostali dio knjige sadržava izvještaje lokalnih stručnih skupina iz pet promatranih tranzicijskih zemalja. U cjelini nema bitnije razlike u organizaciji i poslovima njihovih poreznih uprava: one su organizirane u dvije ili tri razine. Osim u Mađarskoj i Rumunjskoj, ne postoje službe za velike porezne obveznike (u Estoniji se to smatra opravdanim jer je vrlo malo velikih tvrtki), a nezadovoljavajuća je samostalnost poreznih uprava. Uglavnom se teži racionalizaciji poslovanja i smanjivanju troškova, ali se uočava i nejednak prostorni raspored poreznih službi, te različitost u njihovoj opterećenosti. Porezna uprava u Estoniji organizirana je prema funkcionalnom načelu (u jedinice za prijavu, razrez, naplatu i nadzor) i to se smatra najboljim rješenjem kojemu teže i druge zemlje.

Porezne se uprave žale na složene i nerazumljive zakone podložne čestim promjenama. Tako je u Estoniji načelno provedena porezna reforma u skladu sa zahtjevima suvremenog poreznog sustava (pojednostavnjenje obračuna, ukidanje izuzeća i oslobođenja, niske porezne stope i široka porezna osnovica), ali je zakon od 1990. godine mijenjan 11 puta. U Mađarskoj se povrat preplaćenog poreza ostvaruje na 38 različitih načina i formulara. Stanje je otežano i nepostojanjem specijaliziranih poreznih sudova, tako da su ostali sudovi zatrpani poreznim predmetima, što otežava njihov rad i ne potiče na pravodobno i dobrovoljno ispunjavanje porezne obveze. Porezne uprave u tranzicijskim zemljama uglavnom ne izdaju brošure ni upute s kojima bi upoznale porezne obveznike o njihovim pravima i obvezama, a u nacionalnim se izvještajima ne spominje postoje li posebne organizirane službe za odnose s poreznim obveznicima (samo se za Estoniju navodi da takve službe još nema).

Povećan broj korisnika nastao neposrednim oporezivanjem građana i razvojem brojnih privatnih tvrtki (uz nestajanje velikih državnih sustava) uglavnom nije bio praćen povećanjem broja zaposlenih u poreznoj upravi. Samo je od 1992. do 1994. godine broj poreznih obveznika u Mađarskoj porastao s 2,7 na 8,6 milijuna. Tako je broj poreznih obveznika na jednoga zaposlenog u poreznoj upravi povećan sa 169 u 1990. godini na 477 u 1996. U svim tranzicijskim zemljama istaknut je nedostatak osoba sa stručnim poreznim znanjima (pogotovo u manjim mjestima i na nižim razinama vlasti), a zbog proračunskih ograničenja porezne uprave kao dio javnih službi nude redovito niže plaće nego što su u privatnom sektoru tako da ih napuštaju najkvalitetniji kadrovi, a natprosječni diplomanti nisu zainteresirani da se u njima zaposle. Mađarsku poreznu upravu svake godine napuštaju deseci zaposlenih, u većim gradovima zaposlenje u privatnom sektoru svake godine nalazi čak petina njezinih službenika, a gotovo ne postoji profesionalna pokretljivost zaposlenih unutar službe tako da je teško popuniti sva radna mjesta, pogotovo ona zahtjevnija. Posebice je nepovoljno stanje s odlaskom stručnog osoblja u Rumunjskoj, gdje se oni zapošljavaju kao porezni savjetnici i računovođe u privatnom sektoru, za mnogo veću plaću, iako su plaće u poreznoj upravi u odnosu prema drugim javnim službama još uvijek znatno više. U manjim rumunjskim gradovima posve je uobičajeno da voditelji, izgovarajući se na nedostatak stručnjaka, zapošljavaju svoje prijatelje ili rodbinu. Obrazovni programi i usavršavanje koje postoji za zaposlene u porez-

nim upravama uglavnom ne zadovoljavaju ili su nedovoljni, tako da se to smatra (kao u Češkoj Republici) jednim od najvažnijih uzroka neučinkovitosti službe.

Lokalne vlasti uglavnom imaju relativno velik stupanj samostalnosti ali i ograničene mogućnosti za financiranje svojih aktivnosti, odnosno, kao npr. u Češkoj Republici, veliku slobodu samo na rashodnoj strani, a gotovo nikakvu na prihodnoj. Tako su lokalne vlasti vrlo ovisne o sredstvima koja (ne)dobivaju iz proračuna središnje države. Problem je to što porezna uprava u nekim zemljama (npr. Estoniji) sredstva ne doznaju direktno vlasti na nižim razinama, već ona idu kroz državnu riznicu, koja ih često zadržava ili preusmjeruje za druge potrebe. Ujedno, u mnogim se zemljama, pogotovo u Estoniji, upozorava na nedovoljno jasnu podjelu vlasti i nadležnosti između središnjih i lokalnih tijela vlasti.

Razvoj lokalnih vlasti, kao i porezne uprave u cjelini, osobito je težak u novostvorenim državama poput Estonije, koje su u kratkom razdoblju trebale osnovati posve nove službe i grane vlastite administracije kao što su carina, policija, porezna uprava i sl. To je možda i razlog nesnalaženja i lutanja u organizaciji porezne uprave te, slijedom toga, relativno visokih administrativnih troškova njezina rada. U Ukrajini je porezni sustav složen, porezni su propisi nestalni i nedorečeni, drugačije se oporezuju domaći i strani ulagači, postoje mnoga izuzeća i porezne olakšice, rašireno je diskrecijsko pravo poreznih službenika u poreznoj upravi, što sve znatno otežava rad domaćih te, pogotovo, stranih poduzetnika, kao i državnih lokalnih tijela zaduženih za financijske poslove. Usto su u Rumunjskoj lokalne financijske službe krajnje hijerarhijski organizirane i podređene središnjoj državi tako da je teško govoriti o njihovoj samostalnosti u radu.

Iako je u tranzicijskim zemljama napravljen znatan pomak s obzirom na stanje od prije desetak godina, u cjelini nisu baš posve jasni strategija ni ciljevi razvoja poreznih službi. Javnost uglavnom ima negativan stav o poreznim upravama, odnosi s udruženjima poreznih obveznika (koja potiču svijest o potrebi plaćanja poreza, ali su i interesna skupina protiv porezne uprave) nisu zadovoljavajući. Porezne su uprave još uvijek previše birokratizirane i centralizirane, nedovoljno okrenute korisniku – poreznom obvezniku, prijedlozi i organizacijska rješenja gotovo isključivo idu odozgo prema dolje, a vrlo malo u suprotnom smjeru. O korupciji i načinima njezina ograničavanja u rumunjskom i ukrajinskom izvještaju navodi se vrlo malo podataka pa je teško govoriti o njezinu (ne)postojanju u drugim zemljama. Stoga porezne uprave u tranzicijskim zemljama nemaju nimalo laku zadaću osuvremenjavanja, stručnog ekipiranja, postizanja veće organizacijske samostalnosti i veće otpornosti na političke pritiske, bolje komunikacije s poreznim obveznicima i poboljšanja učinkovitosti, dok u cijelom društvu promatranih zemalja treba težiti daljnjoj demokratizaciji, izgradnji vladavine prava te transparentnim javnim financijama i jednostavnim poreznim sustavima, što će povratno olakšati i rad poreznih uprava.

U prilogu knjige dan je osvrt na organizacijsku strukturu i rad švedske porezne uprave, koja po uspješnom informiranju poreznih obveznika, učinkovitosti i administrativnim troškovima može poslužiti kao uzor poreznim službama ne samo u tranzicijskim zemljama.

Pošto smo izložili sadašnje stanje poreznih uprava u tranzicijskim zemljama, razmotrimo kako će ta služba izgledati u stoljeću koje je tek započelo. Sveučilište New So-

uth Wales i Australijski program poreznih studija (*Australian Taxation Studies Program - ATAX*), organizirali su u travnju 2000. godine u Sidneyu dva međunarodna simpozija. Radovi s prvog simpozija posvećenog poreznoj upravi u trećem tisućljeću objavljeni su u knjizi *Tax Administration in the 21<sup>st</sup> Century* (Porezna uprava u 21. stoljeću), koju su uredili **Michael Walpole** i **Chris Evans**, a izdao Prospect iz St. Leonardsa. (Poznavatelji povijesti fiskalnog sustava možda će se sjetiti da je isto prezime kao i jedan od urednika imao i sir Robert Walpole, britanski premijer i nekoliko puta ministar financija iz 18. stoljeća koji se protivio uvođenju trošarina na vino i duhan u tadašnje britanske kolonije u Sjevernoj Americi, navodeći da je dovoljno da ga mrze građani stare Engleske, pa ne moraju to činiti i stanovnici Nove Engleske, odnosno današnjeg SAD-a.) U zborniku je objavljeno 25 radova, a veću pozornost pridat ćemo onim priložima koji bi mogli biti zanimljivi za naše čitatelje. Radovi su složeni od onih koji se bave širom problematikom porezne uprave, zakonodavnog okvira poreznog sustava i administracije, do priloga usmjerenih na određeni segment njezina rada i značenja u društvu.

Zbornik počinje radom **Michaela D'Ascenza** koji izlaže povijesni razvoj poreznog sustava i uprave u Australiji te navodi potrebu njihova prilagođavanja novim društvenim uvjetima i težnjama. Bolja suradnja porezne uprave s društvom u cjelini omogućit će lakše ispunjavanje porezne obveze te smanjivanje poreznog tereta po pojedinom poreznom obvezniku. **Yuri Grbich** vjeruje da je u pravnoj regulativi australskoga poreznog sustava još mnogo nedorečenoga ili kontradiktornoga, pa je stoga, pogotovo u donošenju mišljenja i tumačenja (*private ruling*) te u nekim drugim tehničko-pravnim pitanjima, ostalo dosta posla i potrebe za usaglašavanjem. **Katarina Ott**, pišući o hrvatskoj poreznoj upravi u procesu tranzicije (članak je izvorno objavljen u *Financijskoj praksi* br. 1-2 iz 1998), razmatra u kojoj se mjeri njezina reforma uklapa u teorijska i praktična dostignuća poreznih uprava razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji. Autorica upućuje na smjer kojim se razvijaju suvremene porezne uprave i naglašava važnost njihove funkcionalne organizacije, osnivanja posebnih službi za odnose s poreznim obveznicima i službi za velike porezne obveznike, snižavanja troškova prikupljanja poreznih prihoda i sprečavanja porezne evazije.

Kako u mnogim zemljama korisnici raznovrsnih oblika pomoći i prava (poput mirovina) dobivaju sredstva od države, a istodobno joj plaćaju poreze (što je složeno i skupo), **Nick Wikeley** objašnjava prednosti i razloge, te praktične probleme jedinstvenog prikupljanja i razdiobe javnih prihoda (raspodjele naknada). Jačom integracijom poreznog sustava i sustava socijalne skrbi u širem smislu mogle bi se ostvariti znatne uštede i administrativna pojednostavnjenja, te smanjiti prelijevanje sredstava, što detaljnije za Veliku Britaniju razmatra **Roger Cockfield**, odnosno za Australiju **Ken Oliver**. Navedeno objedinjavanje nije jednostavno jer mora uzeti u obzir različite ciljeve tih dvaju sustava tako da kreatori političkih odluka trebaju naći optimalan način njihove integracije koji će stvoriti što manje nejasnoća i nelogičnosti.

Jača usmjerenost porezne uprave prema poreznim obveznicima i odnos prema njima kao prema *strankama* znači veliku psihološku promjenu i za poreznu upravu i za porezne obveznike. **John Prebble** istražuje koliko je taj drugačiji odnos stvaran i iskren jer *stranke* nemaju izbora da obave posao negdje drugdje, a za uzvrat neposredno ne dobivaju nikakva prava ili naknade, već samo imaju obvezu prijave i plaćanja poreza. Stran-

ke u tržišnom gospodarstvu manje ili više slobodno biraju proizvode i usluge koje žele kupiti. Porezni obveznici nemaju te mogućnosti, njihov odnos s državnim tijelima nije slobodan, ali obostrano poštovanje ipak ga može pospješiti. **Michael Monaghan** razmatra dosadašnji brzi razvoj australskog poreznog sustava i porezne uprave te naglašava važnost povelje o pravima poreznih obveznika, modela izvršavanja porezne obveze i godišnjeg programa rada u njihovim daljnjim promjenama. **Jean-Luc Rossignol** na primjeru Francuske iznosi značenje poslovnog računovodstva u fiskalnom sustavu, koje je presudan čimbenik u stvaranju *čistih odnosa* gospodarskih subjekata s poreznim tijelima.

Mnoge zemlje, a pogotovo one u tranziciji, u želji da privuku strane ulagače često se služe raznovrsnim poreznim olakšicama i izuzecima zaboravljajući da su mnogo važnije politička i ekonomska stabilnost, nepostojanje korupcije, transparentni zakoni i sl. **Edward Troup** ističe da su u fiskalnom sustavu za privlačenje stranih ulaganja vjerojatno važnije odrednice jednostavnost poreznog sustava i zakonodavstva, njihova trajnost i predvidivost, te javno obznanjivanje odluka, tumačenja i rješenja poreznih sporova nego sama visina porezne stope. Pri razmatranju značenja porezne uprave na investicijske odluke autor naglašava potrebu da ona postane *prijateljski* sklona ulaganjima, što nije lako postići, ali primjeri Irske i Nizozemske pokazuju da se to može ostvariti. Ombudsman (približno pravobranitelj u poreznim poslovima) ima bitnu ulogu u zemljama Commonwealtha pri ostvarivanju pravednosti, sigurnosti i predvidivosti poreznog sustava, pa o razvoju te službe u Australiji piše **Catherine McPherson**. Fiskalna i pravna znanost sve više ističu tvrdnju da će porezni obveznici voljnije i lakše ispunjavati svoju poreznu obvezu ako su njihova prava jasno utvrđena i ako ih se poštuje, što se nastoji utvrditi u odgovarajućim dokumentima. **Maria Italia** uspoređuje povelje o pravu poreznih obveznika u pet razvijenih zemalja (Australiji, Kanadi, Novom Zelandu, Velikoj Britaniji i SAD-u) i zaključuje da su one snažno sredstvo u zaštiti prava građana i poreznih obveznika. U doba globalizacije i integracije gospodarstva te harmonizacije poreznih sustava (koja, istina, donekle zaostaje za potrebama) sve važnijim postaje pitanje porezne konkurencije u privlačenju stranih ulagača i ostvarivanju gospodarskog razvoja. **Poutziouris, Chittenden i Michaelas** na neposrednim su primjerima uspoređivali oporezivanje malih tvrtki u Velikoj Britaniji, Njemačkoj, Francuskoj i Nizozemskoj te utvrdili da među njima postoje znatne razlike. Tako bi samozaposleni informatičar koji ostvaruje godišnji promet od 160 000 funti i profit 55 000 funti platio ukupno 26 600 funti poreza i doprinosa u Francuskoj, a u Njemačkoj 19 400 funti, odnosno za četvrtinu manje. S povećanjem godišnjeg prometa i profita povećavaju se razlike među pojedinim zemljama, te bi identična manja tvornica maziva u Francuskoj platila 140 500 funti poreza i doprinosa, a u Njemačkoj 98 500 funti. Razlike ne postoje samo u visini ukupnih davanja nego i u njihovoj strukturi, te su tako u Britaniji najveći iznosi poreza na dohodak i dobit, a najmanji doprinosi za socijalno osiguranje. Autori ocjenjuju da započeti proces harmonizacije poreznih sustava u EU neće riješiti pitanje porezne konkurencije već će ih samo zaoštriti.

Danas živimo u informatičkom dobu u kojemu se elektronskim medijima spoznaje prenose brzo, pouzdano i jeftino, što, naravno, ima i neposredne učinke na djelatnost oporezivanja. Stoga sljedeća skupina radova u knjizi govori o značenju i razvoju informatičke tehnologije u poreznim upravama. **Gilbert, Petticrew i Salt** ispituju njezin

utjecaj na odgovornost i nadzor u oporezivanju te zaključuju da će njezin daljnji razvoj još jače utjecati na rad i organizaciju porezne uprave. Suvremena tehnologija olakšava porezni nadzor, ali istodobno i načine i mogućnosti izbjegavanja poreza. Prevelik nadzor može ograničiti inventivnost u poslovanju i ugroziti poduzetništvo, a premali može dovoditi do zlouporabe sustava i/ili utaje poreza pa je potrebno naći optimalnu razinu i oblike poreznog nadzora. **Judy O'Connell** piše o inicijativi poreznih uprava Japana, Kanade, Velike Britanije, SAD-a i Nizozemske za osnivanje Foruma za strateško rukovođenje, u sklopu kojega se preko Internet stranice izmjenjuju iskustva i informacije o organiziranju službe, provode obrazovni programi te potiče učinkovitost i racionalnost u oporezivanju. **Bryan Barton** detaljnije obrazlaže načine kako se informatičkom tehnologijom mogu poboljšati usluge što ih pruža porezna uprava, pospješiti točnost i brzina prikupljanja javnih prihoda, smanjiti troškovi i unaprijediti odnosi porezne uprave i poreznih obveznika. Porezna uprava tako može lakše ispuniti zahtjeve poreznih obveznika glede jednostavnosti i prikladnosti oporezivanja, potrebe za priznavanjem njihove osobnosti, očuvanja privatnosti i profesionalnosti njezina rada. U zadovoljavanju zahtjeva i očekivanja porezne će službe morati provesti određene reorganizacije te staviti veći naglasak na timski rad i međudjelnu suradnju.

Posljednja skupina radova u knjizi obrađuje modalitete i mjere unapređenja ispunjavanja porezne obveze. **Niemirowski, Baldwin i Wearing** iznose tridesetogodišnju povijest istraživanja tog fenomena te navode da je u 60-ima postojalo uvjerenje kako građani plaćaju poreze samo zbog straha da će biti uhvaćeni u prekršaju i kažnjeni. Teorija je evoluirala pa se kasnije navodilo mnogo više razloga koji pridonose ispunjavanja porezne obveze (politička kultura društva, porezni poticaji, troškovi ispunjavanja porezne obveze, društveni stavovi i općeprihvaćene norme te dr.). U istraživanjima tijekom 70-ih naglasak je bio na stavu kako ljudi ne plaćaju poreze stoga što porezni sustav smatraju nepravednim, pa je izbjegavanje poreza određeni povrat u stanje prirodne pravde, dok su tijekom 80-ih najviše istraživane mogućnosti krivičnog kažnjavanja i odvratanja od utaje poreza. Krajem 90-ih osim sustavnih istraživanja izbjegavanja i utaje poreza, ugovora o oporezivanju i uputa o *transfer pricingu*, u zemljama OECD-a zabilježeno je smanjivanje neposrednog tereta poreza na dohodak i dobit te istodobno veće značenje doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na potrošnju. Tako će u budućnosti veću pozornost privući ti oblici javnih prihoda, a u cjelokupnoj borbi protiv porezne utaje kombinacijom više strategija mogu se ostvariti najbolji rezultati. **Valerie i John Braithwaite** na primjeru Australije potvrđuju kako su fiskalna teorija i porezna praksa odstupile od isključive primjene kažnjavanja zbog neplaćanja poreza ili uvjeravanja u potrebu izvršavanja obveze, već nastoje naći optimalnu mjeru. Vrlo dobar pregled istraživanja o tome zašto ljudi uopće plaćaju poreze u svom prilogu daje **Margaret McKerchar**, te na temelju prethodnih iskustava daje pouke za budućnost. Razmatrajući ekonomski, socijalno-psihološki i fiskalno-psihološki model odvratanja od izbjegavanja neplaćanja poreza, zaključuje kako je i nadalje izazov potpuno razumijevanje ponašanja poreznog obveznika, odnosno u cijelosti neriješiva zagonetka za čije je barem djelomično otkrivanje potreban multidisciplinarni pristup. **Hansford i Hasseldine** na reprezentativnom su uzorku uspoređivali obilježja britanskih poreznih savjetnika i zaposlenih u poreznoj upravi te utvrdili da su savjetnici u odnosu prema službencima prosječno stariji (da ima-

ju 51 odnosno 47 godina), češće su muškarci (75 i 57%) i s više radnog iskustva u poreznoj problematici. Zaposleni u službi o stručnosti, pouzdanosti, znanja i dosljednosti imaju mnogo bolju sliku o savjetnicima nego savjetnici o njima. U cjelini, poboljšavanje stručnosti i dosljednosti obiju skupina, kao i njihovo međusobno poštovanje, bit će od obostrane koristi, a dobro će poslužiti i poreznim obveznicima. Ovaj zanimljivi zbornik radova svojim prilogom završava **Jeff Pope**, koji razmatra troškove ispunjavanja porezne obveze u novom australskom poreznom sustavu zaživjelome u 1999. i 2000. godini (podrobnosti o reformi australskog poreznog sustava mogu se naći na stranici [www.taxreform.gov.au](http://www.taxreform.gov.au)). Autor upozorava da nastale promjene poreznog sustava i odgovarajući troškovi ispunjavanja porezne obveze mogu osobito snažno ugroziti likvidnost malih i srednjih tvrtki. Taj rad ujedno može poslužiti i kao uspješna spona za treću knjigu u našem prikazu.

Drugi međunarodni simpozij koji su u 2000. godini organizirali Sveučilište New South Wales i Australski program poreznih studija, uz pomoć CPA Australija i Instituta opunomoćenih knjigovođa Engleske i Walesa, bio je posvećen Cedricu Sandfordu i njegovu radu na teoriji troškova ispunjavanja porezne obveze. (Sandford je poznat i našim čitateljima jer je njegov članak *Politika smanjivanja porezne evazije* s međunarodne konferencije *Značaj neslužbenog gospodarstva u gospodarskoj tranziciji* objavljen u časopisu *Financijska praksa* 5-6/97, a i na Poreznom studiju u Zagrebu održao je predavanje o troškovima oporezivanja. Ujedno, prikaz Sandfordove nedavno tiskane knjige objavljen je u broju 2/01 časopisa *Financijska teorija i praksa*.) Radovi sa simpozija u Sidneyu objavljeni su u knjizi *Tax Compliance Costs: A Festschrift For Cedric Sandford* (Troškovi ispunjavanja porezne obveze: Zbornik posvećen Cedricu Sandfordu), čiji su urednici **Chris Evans, Jeff Pope** i **John Hasseldine**, a izdavač Prospect iz St. Leonardsa. Knjiga je podijeljena na pet cjelina i zaključak, a sastoji se od 23 priloga 29 autora.

Troškovi ispunjavanja porezne obveze za poreznog obveznika nastaju u njegovu izvršavanju porezne obveze i ne obuhvaćaju iznos plaćenog poreza niti prenesene troškove sadržane u prirodi poreza. Cedric Sandford, najveći svjetski autoritet na području te teorije, u *Uvodu* knjige navodi da ti troškovi obuhvaćaju čuvanje podataka, istraživanje i trud da se shvati porezni zakon i način kako se on odnosi na pojedinačno stanje, pa čak i psihološke neugodnosti (ili muku!) koje pogađaju poreznog obveznika. Ti troškovi podrazumijevaju i naknade što se plaćaju stručnjacima za ispunjavanje poreznih prijava. Troškovi ispunjavanja porezne obveze, zajedno s administrativnim troškovima porezne službe, čine ukupne troškove prikupljanja poreza. U posljednjih pet ili šest godina diljem svijeta znatno je porasla svijest o tim troškovima te su u mnogim zemljama provedena multidisciplinarna istraživanja o njihovu obujmu i obilježjima. Vrlo zanimljiv osvrt na središnju ulogu i značenje Cedrica Sandforda za razvoj teorije troškova ispunjavanja porezne obveze u svom prilogu daje **John Prebble**. Iako zaokupljen pisanjem mnogih knjiga i članaka (čiji je popis također pripremio Prebble i sadržan je u knjizi), putovanjima po mnogim zemljama diljem svijeta u kojima je bio savjetnik vlada ili predavač na specijaliziranim obrazovnim poreznim programima, Sandford je osoba višestrukih interesa i veliki ljubitelj pećanja (posebno pastrva), te poznat kao violinist u malom komornom sastavu s kojim svira po ulicama (engleska riječ za to je *basking*) Bat-



ha i okolice, te prikuplja milodare za humanitarne djelatnosti poput kupnje medicinske opreme ili obnove orgulja u lokalnoj crkvi.

Prva cjelina u knjizi govori o razvoju metode mjerenja troškova ispunjavanja porezne obveze, a započinje razmatranjem **Johna Hasseldinea** o njihovoj vezi s voljnošću plaćanja poreza. (Autor je u Financijskoj praksi 4-5/99. objavljenog članka *Istraživanje nezakonitog izbjegavanja poreza i troškova ispunjavanja porezne obveze.*) Hasseldine podsjeća kako složeni porezni zakoni stvaraju visoke troškove ispunjavanja porezne obveze, što je gotovo sigurno neposredan doprinos većoj utaji poreza. U istraživanju svih tih fenomena i njihovu usuglašavanju potrebna je uska suradnja znanstvenika, porezne uprave i poreznih praktičara. Velika složenost sustava poreza na dohodak u SAD-u prisiljava više od polovice obveznika na traženje pomoći poreznog savjetnika. **Marsha Blumenthal** iznosi kratku povijest razvoja tog poreznog oblika u SAD-u, razloge visokih troškova ispunjavanja obveze (prije svega složenosti, nejasnoća, dvosmislenosti i nelogičnosti zakona, što je također poticaj za njihove stalne promjene i dopune), te zaključuje da je, s obzirom na to da je taj sustav složen i teško razumljiv, pravo čudo kako velik dio Amerikanaca uopće i plaća porez na dohodak. **Woellner, Coleman, McKerchar, Walpole** i **Zetler** pokušali su usporediti australski zakon o porezu na dohodak iz 1936. i njegovu prerađenu verziju iz 1993. godine, u kojoj se nastojao pojednostavniti sam tekst zakona. Zapažena su određena poboljšanja, ali je zakon i nadalje ostao složen i uvelike nerazumljiv. Drugi dio istraživanja obuhvaćao je skupinu studenata u kojoj je jedan član čitao odredbe zakona o nasljedstvu naglas, a ispitanici su trebali procijeniti koliko bi se poreza trebalo platiti na zamišljeno nasljedstvo. Većina ispitanika bila je vrlo zbunjena i nisu mogli ni približno procijeniti traženi iznos, a tek neznatno bolje rezultate imali su studenti koji su slušali predmete o oporezivanju na fakultetu. **Binh Tran-Nam** upozorava na psihološke troškove (koje je vrlo teško procijeniti), menadžerske koristi (lakše donošenje poslovnih odluka zbog bolje i ažurnije evidencije) što nastaju zbog troškova oporezivanja, te na neke metodološke postupke u njihovu mjerenju. **Gurd** i **Turner** razmatraju metode mjerenja tih troškova te savjetuju da je bolje mjeriti troškove svih poreza određenog dijela zajednice nego troškove pojedinog poreza u cijeloj populaciji. Znatno doprinos trajnijem smanjenju tih troškova može se ostvariti stabilnošću poreznog sustava i jasnoćom *prvog* teksta usvojenog zakona, dok su česte promjene poreza ili dopune zakona poticaj povećanju troškova ispunjavanja porezne obveze. **Graham Bannock** uspoređivao je troškove ispunjavanja obveze PDV-a u Njemačkoj i Velikoj Britaniji te zaključio da su oni niži u zemlji (Njemačkoj) koja ima manji broj proizvoda na koje se odnosi nulta stopa, stabilniji sustav sa što manje promjena te jedinstvenu službu koja prikuplja sve oblike poreza (u Britaniji je za PDV zadužena Služba za carine i trošarine – *Custom and Excise*, a za ostale poreze Služba javnih prihoda – *Inland Revenue*). Znatno snižavanje troškova prikupljanja PDV-a može se ostvariti smanjivanjem broja poreznih stopa, ograničavanjem izuzeća i sužavanjem broja proizvoda i usluga na koje se primjenjuje nulta stopa.

Druga skupina radova u knjizi obrađuje troškove ispunjavanja obveze plaćanja pojedinih poreznih oblika. U većini zemalja PDV ima veliko značenje u svim poreznim prihodima i u ukupnim troškovima ispunjavanja porezne obveze, pa **Verwaal** i **Cnossen** razmatraju troškove tog poreza u prekograničnoj trgovini u šest zemalja Europske uni-

je prije i nakon stvaranja zajedničkog tržišta. Prije stvaranja zajedničkog tržišta Belgija i Nizozemska imale su jednostavniji carinski postupak i niže troškove izvoza ili uvoza nego Francuska i Italija, što se pretežitom može pripisati njihovu sustavu odgode plaćanja poreza koji su ostale zemlje usvojile kasnije. Očito su dostignuća i koristi od zajedničkog tržišta i prateće harmonizacije poreznih sustava bila precijenjena jer su tvrtke s malim obujmom prekogranične trgovine od toga imale zanemarive koristi, a veliki su izvoznici i uvoznici trebali mnogo vremena za prilagođavanje promjenama i smatrali su da je sustav previše složen i skup. **Andrew Copp** istražuje troškove nastale zbog poreznih sporova i prigovora u vezi s PDV-om u Velikoj Britaniji te predlaže mogućnost određivanja *posrednika* u olakšavanju sukoba porezne uprave i obveznika kako bi se pojednostavio sam postupak prigovora i smanjili troškovi. U Australiji je sredinom 2000. godine uveden porez na promet roba i usluga pa **Jeff Pope** vjeruje da on može korisno poslužiti u utvrđivanju metodologije izračunavanja troškova novouvedenog poreznog oblika. Većina zemalja na različite načine oporezuje kapitalnu dobit, ali su, za razliku od PDV-a, vrlo malo proučavani njegovi administrativni troškovi i troškovi izvršavanja porezne obveze. **Chris Evans** na primjeru Velike Britanije i Australije navodi da su troškovi oporezivanja kapitalne dobiti visoki zbog same složenosti tog poreza i stalne potrebe promjene odgovarajućih zakona. Administrativni troškovi tog poreza u obje promatrane zemlje približno su dvostruko veći nego za druge poreze, pa je stoga potrebno pridavati veću pozornost pronalaženju načina njihova smanjivanja. **Michael Godwin** nastoji utvrditi popratne troškove britanskih poslodavaca pri plaćanju poreza na dohodak i doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te isplate naknada za vrijeme bolovanja i porodiljnih dopusta. Ti troškovi procijenjeni su na ukupno 1,32 milijarde funti ili na oko 1,3% ukupno prikupljenih poreza i doprinosa, s tim da su bili mnogo veći za vrlo male tvrtke (godišnje oko 300 funti po zaposlenom) nego u velikim poduzećima (manje od 10 funti godišnje po zaposlenome).

Međunarodna iskustva o troškovima ispunjavanja porezne uprave skupljena su u trećem dijelu štiva. Važne odrednice gospodarskog razvoja i zapošljavanja jesu jednostavnost i troškovi pokretanja poslovne djelatnosti. **Cordova-Novion** i **de Young** izlažu rezultate istraživanja uvjeta osnivanja malih i srednjih tvrtki provedenoga u 11 zemalja OECD-a. Pozornost su usmjerili ne samo na poreze već na troškove u *širem* smislu: na udovoljavanje zakonske regulative o zapošljavanju, očuvanje okoliša i plaćanje poreza. Promatrani troškovi posebno su bili visoki za vrlo male tvrtke (koje su imale do 19 zaposlenih i prosječne troškove 4600 USD po zaposlenom), dok su nešto veći poslovni subjekti (do 49 zaposlenih) imali osjetno niže troškove (1500 USD po zaposlenom). **Ott i Bajo** u prilogu *Troškovi ispunjavanja porezne obveze u zemljama u tranziciji: iskustvo Hrvatske* (izvorno objavljenome u časopisu *Financijska teorija i praksa* 2/2000) objašnjavaju važnost i razloge istraživanja tih troškova, uzroke određenog zanemarivanja te problematike u tranzicijskim zemljama, pa nakon opisa stanja u Hrvatskoj zaključuju da se administrativni troškovi mogu relativno jednostavno i lako proučiti, dok bi mnogo teže bilo istraživanje troškova ispunjavanja porezne obveze. Autori ističu da bi bilo korisno započeti istodobno mjerenje tih troškova u više tranzicijskih zemalja kako bi se mogle provoditi usporedne analize. Posljednji je u tom dijelu knjige rad **Mohameda Arif-fa**, u kojemu se predočuju istraživanja o izvršavanju porezne obveze u odabranim azij-

skim zemljama te objašnjavaju razlozi relativno većih troškova oporezivanja nego u razvijenim zemljama (prije svega rasprostranjeno neslužbeno gospodarstvo, korupcija te neučinkovitost u prikupljanju javnih prihoda).

Četvrti dio knjige obrađuje izračunavanje troškova ispunjavanja porezne obveze tvrtki i započinje istraživanjem o stanju u malim britanskim tvrtkama (do 250 zaposlenih). Autori **Poutziouris**, **Chittenden** i **Michaelas** služili su se modelom simulacije i pokušali naći načine snižavanja troškova porezne obveze. Na Novom je Zelandu procjena troškova malih tvrtki u ispunjavanju porezne obveze dobivena pomoću prilagođene australske metode vođenja odgovarajućeg dnevnika u razdoblju od 12 mjeseci. **Katherine Ritchie** u svom prilogu podrobno obrazlaže prednosti i nedostatke takve metodologije te upozorava na ograničenu mogućnost usporedbe s istraživanjima u drugim zemljama. **Brian Erard** u istraživanju o poslovanju velikih kanadskih tvrtki naglašava kako su ispitanici najčešće smatrali da su visoki troškovi oporezivanja prouzročeni složnošću zakona te neodgovarajućim postupkom razreza poreza i ograničenim mogućnostima žalbe na rješenje.

Ako su troškovi ispunjavanja porezne obveze visoki, lako se može dogoditi da ljudi pribjegu neprijavlivanju poreza i povećaju (u tranzicijskim zemljama ionako visokoj) poreznoj utaji. Stoga se u petom dijelu knjige opisuju mjere što ih provode državne vlasti u pronalaženju i snižavanju troškova oporezivanja. **Phillip Rice** navodi da su te aktivnosti postale sastavni dio gospodarske politike britanske vlade i strategije porezne uprave putem programa *Regulatory Impact Assessments* (Procjena utjecaja zakonodavstva), dok **Michael D'Ascenzo** izlaže iskustva australske administracije u smanjivanju troškova ispunjavanja porezne obveze putem slične odredbe, *Regulation Impact Statements* (Izjave o utjecaju zakonodavstva). Razvijene zemlje članice OECD-a donosile su različite programe snižavanja troškova porezne obveze, pa **Michael Walpole** proučava njihove učinke i mogućnosti primjene u drugim sredinama. **John Prebble** objašnjava postupak pojednostavnjivanja i usklađivanja novozelandskog poreza na dohodak i dobit započet sredinom 90-ih (*Rewrite Project Income Tax Act*) kako bi se učinio lakšim i pristupačnijim poreznim obveznicima i poreznoj upravi. Autor upozorava na nastale teškoće i potrebu vrlo profesionalnoga i stručnog pristupa jer se samo tako zakon može poboljšati, a ne učiniti još nerazumljivijim i težim.

U *Zaključnom dijelu* urednici **Evans**, **Pope** i **Hasseldine** podsjećaju na to da su troškovi ispunjavanja porezne obveze visoki i u apsolutnom iznosu i u odnosu prema prikupljenima poreznim приходima; oni su vrlo regresivni odnosno mnogo više opterećuju male poslovne subjekte; u mnogim zemljama započela su istraživanja o toj pojavi pa je stoga potrebno što više uspoređivati rezultate i poboljšavati metodologiju istraživanja. Bitno je osigurati interdisciplinarni pristup i zajedničko djelovanje znanstvenika i poreznih praktičara u pronalaženju ravnoteže koja može postojati u radu porezne uprave i troškova ispunjavanja poreznih obveza kako bi porezni obveznici snosili što manji teret, a da bi se istodobno ostvarili što veći porezni prihodi. Ujedno je potrebno pozornost usmjeriti na odnos administrativnih troškova i troškova ispunjavanja porezne obveze kako bi se utvrdilo koji su od tih troškova preveliki i gdje bi se u preraspodjeli mogle ostvariti uštede. Stoga buduća istraživanja o troškovima ispunjavanja porezne obveze

ostaju složen i izazovan zadatak poreznim stručnjacima i znanstvenicima u razvijenim zemljama, ali i onima u tranziciji i razvoju.

Danas postoji pravo obilje istraživanja o poreznim sustavima, ponašanju poreznih obveznika i (ne)plaćanju poreza, te o motiviranju na poštovanje zakona i ispunjavanje porezne obveze, no vrlo je malo istraživanja i literature o poboljšanju učinkovitosti rada zaposlenih u poreznoj upravi. U uspješnom poreznom sustavu osobito je važno daljnje osuvremenjavanje i stručno osposobljavanje te povećanje djelotvornosti porezne uprave. Trud poreznih uprava na smanjenju troškova ispunjavanja porezne obveze pozitivno će utjecati na stavove poreznih obveznika prema dobrovoljnom ispunjavanju porezne obveze, poštovanju zakona i neprihvatanju utaje poreza. Porezni sustav i porezna administracija u budućnosti trebaju nastaviti udovoljavati potrebama ljudi, a to zahtijeva veću otvorenost i spremnost na suradnju. Naravno, bez bitno jednostavnijih poreza te jasnijih i trajnijih poreznih zakona ne mogu se znatnije smanjiti troškovi ispunjavanja porezne obveze.

U (prečestim) trenucima stvaralačke krize sjedim pred računalom na kojemu je samo naslov (kapitalnog) rada i ime autora, pa za poticaj uzimam hrvatsko izdanje Rosenovih *Javnih financija* i razmišljam gdje su takve knjige bile kada sam ja studirao. Sada kada sam pročitao ova tri prava mala bisera o poreznoj upravi i ispunjavanju porezne obveze na sličan se način, s tugom pitam zašto nisu izašle kada sam nešto tražio o poreznoj upravi u odabranim zemljama (*Financijska praksa*, 1-2 iz 1998). Nažalost, tada ih nije bilo, ali je sreća da danas postoje, pa se nadam da će potaknuti i druge autore i znanstvenike u svijetu i u Hrvatskoj da još više obogate taj lijepi niz.

*Predrag Bejaković*