

TROŠKOVI OPOREZIVANJA U HRVATSKOJ: TROŠKOVI POREZNIH OBVEZNIKA I TROŠKOVI POREZNIH VLASTI*

prof. dr. Helena BLAŽIĆ
Ekonomski fakultet, Rijeka

Izvorni znanstveni članak**
UDK 336.2(497.5)
JEL H21, H25

Sažetak

U radu se sintetiziraju rezultati kvantitativnih i kvalitativnih istraživanja troškova oporezivanja u Hrvatskoj za godinu 2001/2002, koja su obuhvatila troškove poreznih obveznika i troškove poreznih vlasti. Istraživanje troškova poreznih obveznika bilo je podijeljeno na sljedeće dijelove koji su bili obuhvaćeni posebnim anketama: građani (porez na dohodak, tj. prijava poreza na dohodak), poslovni subjekti obveznici poreza na dohodak – obrtnici i slobodna zanimanja (svi porezi osim carina i trošarina), poslovni subjekti obveznici poreza na dobit (svi porezi osim carina i trošarina), carine i trošarine. Istraživanja troškova poreznih obveznika uglavnom su provedena metodom intervjua licem u licem, a samo je manji broj anketa o trošarinama (za male porezne obvez-

* Ovo je istraživanje financirano novčanom potporom Fondacije CERGE-EI u sklopu programa *Global Development Network*. Dodatna sredstva za primatelje novčane potpore iz balkanskih zemalja odobrila je austrijska vlada putem WIW-a, Beč. Sva iznesena stajališta izražavaju isključivo mišljenja autora, a ne CERGE-EI-a, WIW-ja ili GDN-a.

Dodatna sredstva za ovo istraživanje odobrio je Institut za javne financije, Zagreb – institucija koja je vodila projekt. Intervjui (ankete) provedeni su i, sukladno uputama, statistički obrađeni u agenciji Puls d.o.o., istraživanje tržišta i javnog mnijenja, Zagreb.

Autori svih članaka projekta i Institut za javne financije zahvaljuju Poreznoj upravi i Stanku Zorici, Gradskom zavodu za automatsku obradu podataka (GZAOP) Zagreb – Sektoru za informacijski sustav Porezne uprave GZAOP-u te Carinskoj upravi i Oskaru Cukrovu, kao i Ivani Soić na podacima i pomoći. Nadalje, zahvaljujemo računovodstvenom servisu Dimos Crikvenica, tajniku Obrtničke komore Primorsko-goranske županije Željku Dimitriću, računovodstveno-knjigovodstvenom servisu Boniimpex d.o.o., Crikvenica, Društvu računovođa i financijskih djelatnika Rijeka, dr. Vladimiru Brkaniću (RRiF-plus), Ivici Urbanu (Institut za javne financije), ovlaštenim carinskim otpremnicima te ostalim stručnjacima iz prakse, koji su nam pomogli svojim dragocjenim savjetima i sugestijama.

Posebno zahvaljujemo Cedricu Sandfordu, Marshi Bumenthal, Binth Tran-Namu i Johnu Hasseldineu na metodološkim savjetima te Marshi Blumenthal, Consuelo Diaz, Jeffreyju Popu i Maartenu Allersu na mogućnosti uvida u njihove upitnike.

** Primljeno (*Received*): 1.9.2003.
Prihvaćeno (*Accepted*): 15.6.2004.

nike) proveden metodom poštanske ankete. Mjerenje troškova poreznih vlasti rađeno je na temelju službenih raspoloživih podataka Porezne uprave i Carinske uprave (te Financijske policije).

Ukupni troškovi oporezivanja u Hrvatskoj iznose oko 3,13% BDP-a. Troškovi poreznih obveznika iznose 2,66% BDP-a, a troškovi poreznih vlasti 0,47% BDP-a. Udio troškova PDV-a je najveći (0,81% BDP-a), a slijede ga carine (0,60% BDP-a) i porezi na plaće (0,48% BDP-a).

Udio troškova poreznih vlasti u poreznim prihodima – svojevrsni pokazatelj efikasnosti poreznih vlasti iznosi oko 1,76% poreznih prihoda. Od troškova pojedinih poreza najneefikasniji je porez na dohodak obrtnika, čiji udio troškova u poreznim prihodima iznosi 98%, a slijede ga carine, s udjelom od 31%, i porez na dobit, s udjelom od 12%.

Dokazana je regresivnost troškova poreznih obveznika.

Dani su prijedlozi poreznoj politici za smanjenje tih troškova.

Gljučne riječi: troškovi oporezivanja, troškovi poreznih obveznika, troškovi poreznih vlasti, efikasnost poreza

Uvodno o istraživanju

Cilj projekta *Troškovi oporezivanja u Hrvatskoj: troškovi poreznih obveznika i poreznih vlasti* bio je izračunati godišnje troškove oporezivanja u Hrvatskoj (tzv. operativni troškovi oporezivanja) za razdoblje 2001/2002. Troškove oporezivanja možemo podijeliti na troškove poreznih obveznika (troškove ispunjavanja porezne obveze koje imaju porezni obveznici mimo samih iznosa plaćenog poreza) i troškove poreznih vlasti (troškove koje imaju Porezna i Carinska uprava te Financijska policija). Željele su se utvrditi temeljne značajke troškova oporezivanja i dati određene preporuke poreznoj politici u vezi s tim troškovima.

Mjerenja troškova oporezivanja u svijetu relativno su novijeg datuma (većinom datiraju od osamdesetih godina prošlog stoljeća) i nisu česta, posebno kad je riječ o troškovima poreznih obveznika. Razlog tome je nepostojanje službene statistike praćenja i mjerenja tih troškova, tj. nužnost provođenja vlastitog prikupljanja podataka putem složenih anketa od relativno velikog broja pojedinačnih poreznih obveznika te nemogućnost dobivanja preciznih podataka (rezultati se temelje na procjenama poreznih obveznika). Ipak, zbog sve većeg tereta što ga složenost poreznog sustava postavlja pred porezne obveznike u svijetu raste interes za troškove poreznih obveznika, posebno od kraja osamdesetih godina prošlog stoljeća. Najopsežnija istraživanja tih troškova provedena su u Velikoj Britaniji, Australiji, Novom Zelandu, Kanadi, SAD-u, Nizozemskoj, Njemačkoj, Švedskoj i Španjolskoj, ali i u Singapuru i na Jamajci.¹

¹ Detaljniji uvid u bibliografske jedinice u kojima su prezentirana ta istraživanja može se dobiti uvidom u popis literature ovog članka, kao i ostalih članaka.

Ovo je jedno od prvih mjerenja tih troškova u tranzicijskim zemljama.²

Projekt je vodio Institut za javne financije od kraja 2001. do sredine 2003. godine. Inicirale su ga Katarina Ott (Institut za javne financije) i Helena Blažić (Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci) početkom 2001. godine na temelju prethodnog istraživanja što su ga proveli Katarina Ott i Anto Bajo (Institut za javne financije) (Ott i Bajo, 2000; 2001). Voditeljicama projekta pridružili su se Danijela Kuliš, Mihaela Pitarević i Vjekoslav Bratić (svi iz Instituta za javne financije) te Mira Dimitrić (Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci). Institut je angažirao i agenciju Puls iz Zagreba radi provođenja anketa na području cijele Hrvatske i njihove obrade prema uputama istraživača. Carinska uprava i Porezna uprava (i u sklopu nje GZAOP) pružili su temeljnu statističku osnovu (uzorak) za projekt. Tijekom projekta konzultirani su i mnogobrojni porezni obveznici odnosno računovodstveni servisi, kako bi se stekao uvid u konkretne probleme s kojima se suočavaju porezni obveznici u ispunjavanju svoje porezne obveze.

Istraživanje troškova poreznih obveznika bilo je podijeljeno na sljedeće dijelove, koji su bili obuhvaćeni posebnim anketama³: građani (porez na dohodak, tj. prijava poreza na dohodak), poslovni subjekti obveznici poreza na dohodak – obrtnici i slobodna zanimanja⁴ (svi porezi osim carina i trošarina), poslovni subjekti obveznici poreza na dobit⁵ (svi porezi osim carina i trošarina), carine⁶ i trošarine. Neprofitni sektor i javni sektor su isključeni, što je uobičajeno za takav tip istraživanja, iako se u budućnosti razmatra proširenje istraživanja i na njih. Dio istraživanja koji obuhvaća sve poreze (osim trošarina i carina)⁷ poslovnih subjekata – obveznika poreza na dohodak i obveznika poreza na dobit zbog svoje složenosti i obuhvatnosti podijeljen je u dva dijela: na kvantitativni izračun troškova poreznih obveznika i na “kvalitativni” dio istraživanja.

U ovom uvodnom članku nakon definiranja samog predmeta istraživanja – troškova poreznih obveznika i troškova poreznih vlasti, objašnjavaju se motivi pokretanja i željeni ciljevi istraživanja te ukratko prezentira primijenjena metodologija i teškoće do kojih smo došli. Na kraju se iznose temeljni rezultati te daju preporuke o sniženju tih troškova.

² Nužno je svakako spomenuti Sloveniju, u kojoj je upravo završeno slično kvantitativno istraživanje (Klun, 2002a; 2002b; 2003; 2004). Nadalje, možemo navesti npr. usporednu studiju Poljske, Bugarske i Slovačke (Stanchev i sur., 1998), u kojoj se problematika troškova poreznih obveznika obrađuje samo implicitno (bez kvantitativnog mjerenja tih troškova). Rezultati istraživanja prezentiranoga u toj studiji i provedenog putem upitnika na relativno malom broju poreznih obveznika upućuju na nužnost pojednostavnjenja poreznog sustava (posebno za mala poduzeća, što potiče paušalno oporezivanje) te smanjenja učestalosti stalnih promjena poreznih propisa i obveza izvijestivanja. Istraživanje troškova poreznih obveznika, kao i troškova poreznih vlasti, provedeno je upravo u Češkoj (Vitek, Pavel i Pubal, 2003).

³ Upitnici se mogu dobiti izravno od istraživača (autora članka u nastavku; za upitnik o carinama vidjeti fusnotu 7).

⁴ Radi jednostavnosti, kasnije se obuhvaćaju skupnim terminom “obrtnici”.

⁵ Radi jednostavnosti, kasnije se obuhvaćaju zajedničkim terminom “poduzeća”.

⁶ Dio istraživanja koji se odnosi na troškove carinskih obveznika objavljen je u: Pitarević (2004:3-31).

⁷ Sukladno poreznoj klasifikaciji OECD-a, te MMF-a, carine se smatraju porezima, kao i doprinosi za socijalno osiguranje koje plaćaju poslodavci (doprinosi na plaće), posloprnici (doprinosi iz plaća) i samozaposleni – obrtnici.

Što su troškovi poreznih obveznika i koje su vrste tih troškova?

Oporezivanje donosi tri vrste troškova: iznose poreza koje treba platiti, različite ekonomske poremećaje (iskrivljenosti) uzrokovane porezima te troškove svih poslova koje treba učiniti da bi se porezi prikupili. Posljednji troškovi čine svojevrsan transakcijski trošak funkcioniranja poreznog sustava i u financijskoj se literaturi još označavaju kao operativni troškovi oporezivanja. Dijele se na troškove poreznih vlasti (administrativni troškovi oporezivanja)⁸ i troškove poreznih obveznika (troškovi ispunjavanja porezne obveze).

Troškovi poreznih obveznika su, dakle, svi oni troškovi koje su ostvarili porezni obveznici u udovoljavanju zahtjevima poreznog zakonodavstva i poreznih vlasti, uz iznose stvarno plaćenog poreza i sve ostale troškove izazvane ekonomskim poremećajima (distorzijama) prouzročeni samom prirodom poreza (Sandford⁹, 1995:1). No praktično mjerenje tih troškova još je uvijek ispunjeno kontroverzama i različitim pristupima njihovu definiranju i obuhvatu.

Konkretno, građani – nepoduzetnici kao obveznici poreza na dohodak podnose odnosno mogu podnositi poreznu prijavu. Pri tome troše vlastito vrijeme i imaju različite novčane troškove kao što su troškovi za formulare, stručnu literaturu, fotokopiranje, poštanski troškovi, putni troškovi.... Ako im netko drugi ispunjava poreznu prijavu, imaju troškove plaćanja odgovarajućih novčanih naknada. Ako ta druga osoba to čini bez novčane naknade (prijatelji, članovi obitelji, kolege s posla...), što je upravo u Hrvatskoj često, takva je neplaćena pomoć u biti vremenski trošak samog davatelja pomoći; dakle, opet trošak sa stajališta društva u cjelini. Moguće je mjerenjima obuhvatiti sve te troškove, kao u našem istraživanju, no neka istraživanja zanemaruju posljednju komponentu troškova.¹⁰

Mnogo su veći troškovi koje imaju poduzetnici, jer oni osim vlastitih poreza preuzimaju i poreze svojih posloprimaca (poreze na dohodak od nesamostalnog rada, doprinose, dio poreza na dohodak samostalne djelatnosti – honorari i sl.). Ti se troškovi uobičajeno dijele na (interne) troškove rada odnosno radnog vremena (vlasnika, osobe koja pruža besplatnu pomoć, npr. supruge ili drugog člana obitelji, prijatelja i sl., posloprimca koji se bavi porezima, npr. računovođa/knjigovođa ili netko drugi), eksterne troškove (računovodstveni/knjigovodstveni servis, porezno savjetništvo i sl.), kao i neke druge interne troškove koji nisu troškovi rada (dodatni softver i hardver, uredski materijal, poštanski i telefonski troškovi, putni troškovi, troškovi stručnih seminara i usavršavanja, troškovi stručne literature...). Treći element troškova najdiskutabilniji je s obzirom na obuhvat i teškoću mjerenja odnosno određivanja dijela koji otpada na poreze. Sukladno tome, postoji nekoliko načina utvrđivanja tih troškova: klasični, kojim se ti troškovi potpuno isključuju, način koji obuhvaća samo neregularne odnosno izvanredne troškove tog tipa, postupak koji uključuje samo neke troškove, po pravilu dodatne tro-

⁸ Bit će objašnjeni u sljedećem poglavlju.

⁹ Cedric Sandford jedan je do korifeja teorije i istraživanja troškova oporezivanja (poreznih obveznika i poreznih vlasti).

¹⁰ Detaljnije o tome vidjeti: Blažić i Brajdić (2003:333-337).

škove koji su posljedica poreza odnosno koji ne bi postojali kada ne bi bilo poreza te najširi, kojima se obuhvaćaju gotovo svi ostali troškovi koji nisu troškovi rada, tj. njihov alikvotni dio koji otpada na poreze.¹¹ U ovom smo istraživanju odabrali srednje polazište, tj. nastojali smo se priklopiti “marginalističkom” konceptu. Nismo računali udio troškova oporezivanja npr. u općim troškovima koji bi postojali kada i ne bi bilo poreza, već smo uzeli u obzir samo dodatne troškove uzrokovane upravo porezima.¹²

Sporni element troškova poreznih obveznika su i psihički/psihološki troškovi, pri čemu se misli na zabrinutost, nervozu, strah... povezane s procesom ispunjavanja porezne obveze. Očito je da ih je nemoguće precizno izmjeriti, pa ih stoga mnoga istraživanja i ne obuhvaćaju. Ipak, pokušali smo ih izmjeriti na uobičajeni način za ovaj tip istraživanja, i to direktno i indirektno.

Sljedeća sporna kategorija jesu troškovi poreznog planiranja (što učiniti da bi se platio manji porez). S obzirom na podjelu troškova poreznih obveznika na “neizbježne” (prisilne) i one koji se “mogu izbjeći” (dobrovoljne), kao što je upravo porezno planiranje, moglo bi se naći argumenata za isključenje troškova koji se mogu izbjeći iz troškova poreznih obveznika. No, kao i većina ostalih istraživača, i mi smo smatrali da je teško povući takvu crtu razgraničenja te da je upravo porezno planiranje neizbježan sastavni dio razumnog poreznog ponašanja. Stoga su ti troškovi uključeni u mjerenje. Vidjet ćemo kasnije da su oni jedan od razloga visokih troškova poreznih obveznika, posebno obrtnika.

Konačno, troškovi poreznih obveznika mogu se podijeliti na inicijalne ili privremene troškove, te na regularne ili redovite troškove. Tako uvođenje novog poreza podrazumijeva znatne inicijalne troškove učenja (čitanja, proučavanja, uhodavanja, svladavanja novih postupaka...). Također se može naći razlog da se takvi inicijalni troškovi isključuju te da se u “prave” troškove poreznih obveznika uključuju samo redoviti troškovi. No smatramo da je to neopravdano. Posebice bi u situaciji hrvatske porezne zbilje, gdje su stalne promjene poreznih propisa gotovo svakodnevica (a ni radikalnije reforme nisu rijetkost), bilo gotovo nemoguće naći godinu u kojoj takvih promjena nije bilo. Stoga smo u našem istraživanju u potpunosti obuhvatili i te troškove. Nužno je napomenuti da to, upravo zato što su se u razdoblju na koje se odnosilo naše istraživanje porezne prijave poreza na dohodak i, posebno, na dobit podnosile prema novim propisima, vjerojatno utječe na visinu troškova poreza na dohodak odnosno dobit.

Svi navedeni troškovi čine tzv. “bruto” troškove poreznih obveznika (npr. Sandford i sur., razna godišta i većina ostalih autora) odnosno ukupne “društvene” troškove ispunjavanja porezne obveze (npr. Evans i sur., razna godišta). To je koncept troškova koji se uvijek računa i određeni se broj autora i zadržava samo na njemu (npr. OECD (2001); Blumenthal i Slemrod (razna godišta); Vaillancourt (1989); Diaz i Delgado (1995); Delgado i sur. (2001)). No mogu se uzeti u obzir i različite dodatne stavke, koje mogu umanjiti, ali i uvećati tu bruto stavku. Pri tome se prije svega misli na tzv. koristi/troškove novčanog tijeka (*cash flow benefits and costs*), koje su češće korištena stavka što dopu-

¹¹ Detaljnije o tome i relevantnim izvorima vidjeti pojedinačne rezultate istraživanja objašnjene u člancima koji slijede, posebno: Blažić: *Troškovi oporezivanja poslovnih subjekata koji su obveznici poreza na dohodak*.

¹² Ibidem.

njuje navedeni koncept odnosno dovodi nas do svojevrstnih “neto” troškova poreznih obveznika (npr. Sandford i sur. (razna godišta); Hasseldine (1995); Klun (2002)). To su različiti slučajevi zadržavanja poreznih prihoda koje porezni obveznici ubiru za državu (npr. PDV) prije njihove uplate u državni proračun odnosno primjeri kada porezni obveznici tijekom godine uplate manje poreza nego što bi trebali, pa razliku doplaćuju prema poreznoj prijavi. U tom se slučaju troškovi poreznih obveznika smanjuju za iznos takve “koristi” čiji iznos ovisi o veličini poreza, duljini vremena i kamatnoj stopi.¹³ Riječ je, dakle, o svojevrstnoj beskamatnoj pozajmici.

Iduće moguće umanjene (uz već postojeće prethodno), koje se mnogo rjeđe uzima u obzir jesu koristi odbijanja troškova vezanih za ispunjavanje porezne obveze od porezne osnovice poreza na dohodak odnosno dobit (*tax deductibility benefits*) (npr. Allers (1994) i, posebno, Evans i sur. odnosno Tran-Nam i sur. (razna godišta)). Posrijedi je jednostavna činjenica da su ti troškovi izdatak odnosno rashod koji umanjuje poreznu osnovicu, a time i konačnu poreznu obvezu ovisno o veličini relevantne (marginalne) porezne stope. To se potpuno realizira u svezi s porezom na dobit, nešto manje za porez na dohodak poduzetnika (npr. trošak vlastitog vremena obrtnika nije odbitna stavka) te, još manje, za građane nepoduzetnike kao podnositelje prijave poreza na dohodak.¹⁴

Nužno je, međutim, napomenuti da su navedene koristi za porezne obveznike (gotovinskog tijeka odnosno one što proizlaze iz odbitaka od porezne osnovice) istodobno i adekvatni gotovinski troškovi (*cash flow costs*) odnosno gubici poreznih prihoda za državu. Stoga, ako radimo cjelovitu analizu koja obuhvaća sve operativne troškove – troškove poreznih obveznika i troškove poreznih vlasti odnosno države – društva u cjelini (koji obuhvaćaju i navedene troškove povezane s poreznim obveznicima), uputno se koristiti bruto konceptom troškova poreznih obveznika.

U ovom smo projektu izračunali bruto troškove, dok smo za podnošenje poreznih prijava građana procijenili i dodatne troškove odnosno koristi za porezne obveznike, i to one gotovinskoga tijeka. Za ostale dodatne troškove odnosno koristi nismo raspolagali adekvatnim podacima za procjenu (za koristi od uštede na porezu zbog odbijanja troškova) odnosno nije postojao trošak/korist gotovinskoga tijeka ili ga/ju je bilo teško procijeniti, djelomično zbog nedostataka podataka, a djelomično zbog činjenice da umjesto povrata poreza porezni obveznici prenose svoje potraživanje u iduće razdoblje.

Što su troškovi poreznih vlasti?

Troškovi poreznih vlasti troškovi su što ih imaju (uglavnom) institucije javnog sektora koje upravljaju poreznim sustavom (Sandford i sur. (1989:3); Allers (1994:19)). Dakle, to su prije svega troškovi porezne administracije (primjerice, porezne uprave i carinske uprave). U te se troškove ubrajaju još troškovi plaća, troškovi poslovnog prostora, izdaci za uredsku opremu, informatičku podršku, telefon, uredski materijal...

¹³ Naravno da je moguća i obrnuta situacija, npr. u svezi s pravom na povrat PDV-a odnosno na povrat novca po poreznoj prijavi, pri čemu je korist negativna, odnosno riječ je o trošku.

¹⁴ Konačno, treba napomenuti da postoje i dodatne koristi povezane s ispunjavanjem porezne obveze, npr. menadžerske koristi koje proizlaze iz potrebe vođenja precizne porezne, a samim time i ukupne poslovne evidencije, no te je koristi nemoguće kvantificirati, pa ih empirijska mjerenja ne uzimaju u obzir.

Treba naglasiti da postoje još neki troškovi koje općenito ima javni sektor, a povezani su s porezima. Prije svega, to su troškovi donošenja odgovarajućih poreznih propisa i njihove primjene mimo onih koji su uključeni u troškove poreznih vlasti (npr. parlamentarni troškovi) te već spomenute beskatmatne pozajmice privatnom sektoru (spominjane koristi odnosno troškovi novčanoga tijeka koji za javni sektor imaju suprotan predznak). Prve bi bilo gotovo nemoguće mjeriti, dok smo problematiku drugih detaljno elaborirali u prethodnom poglavlju.

U ovom istraživanju za Hrvatsku uzeti su u razmatranje troškovi Porezne uprave, Carinske uprave i Financijske policije (do njezina ukidanja). Osim troškova tih triju službi koji nastaju u redovitoj djelatnosti tijela zaduženih za prikupljanje javnih prihoda, u razmatranje bi trebalo uzeti i troškove institucija koje neposredno prikupljaju poreze i carine, kao i troškove sudova koji obrađuju pojedinačne porezne i carinske slučajeve, no posljednji su dijelom obuhvaćeni troškovima poreznih obveznika.

Pozornost u istraživanju dana je troškovima neposredno vezanima za prikupljanje poreznih prihoda i carina, odnosno troškovima Porezne i Carinske uprave te bivše Financijske policije. Ti troškovi, prema klasifikaciji primijenjenoj u državnom proračunu, sadržavaju izdatke poslovanja (za zaposlene, za utrošeni materijal, energiju, informatičku podršku itd.), financijske i ostale izdatke te izdatke za nabavu kapitalnih sredstava.

Zbog nepostojanja odgovarajućih podataka nije bilo moguće utvrditi raščlambu troškova poreznih vlasti po pojedinim vrstama poreza, kao što je učinjeno s troškovima poreznih obveznika.

Zašto smo pokrenuli istraživanje?

Troškovi poreznih vlasti te, posebno, troškovi poreznih obveznika u posljednjih su dvadesetak godina predmet sve veće pozornosti financijske znanosti i poreznih vlasti, kao i poreznih obveznika u svijetu. Mjerenja, koja su zbog svoje složenosti najprije provedena isključivo u razvijenim zemljama, počinju se provoditi i u zemljama u razvoju, ali i zemljama tranzicije.

Iako su sve porezne reforme u zemljama tranzicije, pa tako i u Hrvatskoj, težile jednostavnosti i minimiziranju tih troškova, evidentno je da je ispunjavanje porezne obveze sve složeniji posao. Porezni se propisi stalno mijenjaju, uvode se novi elementi sustava te dodatne evidencije i formulari, što nameće potrebu mjerenja i sustavnog praćenja rezultirajućih troškova.

Ipak, istraživanja ovog tipa u tranzicijskim su zemljama vrlo malobrojna. Prema Ott i Bajo (2000:170-172; 2001:230-231), kao glavni razlozi mogu se istaknuti premali broj poreznih stručnjaka i njihova preopterećenost ostalim područjima porezne problematike, nepostojanje odnosno malen utjecaj odgovarajućih asocijacija poreznih obveznika, udruga malih poduzetnika i sličnih udruga, prevelik utjecaj velikih poduzeća, koja u izravnim dogovorima s vladom smanjuju svoje porezno opterećenje, neprekidne promjene poreznog sustava, broja i tipova poreznih obveznika te cjelokupnog gospodarstva, neiskustvo istraživača, izuzetno skupo i metodološki složeno te praktički teško provedivo istraživanje, nesklonost poreznih obveznika sudjelovanju u takvim istraživanjima, teškoće dobivanja potrebnih podataka i informacija od porezne administracije...

Uzevši u obzir sve navedeno, ipak smo odlučili pokrenuti takvo istraživanje u Hrvatskoj. Ne treba ni napominjati da je ovo prvo istraživanje troškova poreznih obveznika u Hrvatskoj. Troškovi poreznih vlasti (administrativni troškovi oporezivanja) već su bili analizirali Ott i Bajo (2000).

Glavni je cilj našeg istraživanja bio izračunati ukupne troškove poreznih vlasti i njihovu strukturu te ukupne troškove poreznih obveznika za sve relevantne poreze i njihovu strukturu na razini poslovnih subjekata (prema njihovoj veličini) i građana.

Svrha je istraživanja povećati svijest o teretu troškova oporezivanja u Hrvatskoj, posebno troškova poreznih obveznika, njihovoj strukturi i relativnim razlikama te dati odgovarajuće preporuke za poreznu politiku u smislu smanjenja tih troškova i pojednostavnjenja poreznog sustava.

Istraživanjem smo nastojali testirati hipotezu o regresivnosti troškova poreznih obveznika, visokom iznosu tih troškova i eventualnoj mogućnosti njihova smanjenja te dokazati da su troškovi poreznih obveznika veći od troškova poreznih vlasti. Nadalje, očekuje se, naravno, da će troškovi poreznih obveznika biti mnogo veći na poduzetničkoj razini nego na razini građana nepoduzetnika, iako je nemoguće dati konačni zaključak o poreznoj incidenciji. Postavljene su i mnogobrojne pothipoteze te razrađeni precizni i detaljni ciljevi istraživanja koji su detaljnije navedeni u člancima o pojedinim dijelovima istraživanja.

Kako smo i uz koje teškoće proveli istraživanje?

Istraživanje troškova poreznih vlasti rađeno je na temelju službenih raspoloživih podataka Porezne uprave i Carinske uprave (kao i Financijske policije) te su, sukladno tome, troškovi utvrđeni prema organizacijskim jedinicama, a ne i prema pojedinim vrstama poreza.

Za razliku od toga, istraživanje troškova poreznih obveznika bilo je mnogo složenije. S obzirom na to da ne postoji evidencija o troškovima poreznih obveznika, izrađene su posebne i prilično opsežne ankete.

Angažirani su razni stručnjaci iz pojedinih područja prakse kao neformalni savjetnički tim koji bi korigirao upitnike i pomogao u testiranju. Upitnici su bili popraćeni dopisima u kojima je objašnjena nužnost istraživanja i njegova korisnost za porezne obveznike. Kreirane su i upute za voditelje intervjua, a za njih su bili održani i seminari.

Sve su ankete uglavnom provedene metodom intervjua licem u lice; poštansko je anketiranje, sukladno preporukama agencije Puls, koja je najvećim dijelom¹⁵ provodila anketiranje, odbačeno zbog vrlo niske stope odgovora i relativno visokih poštanskih troškova u Hrvatskoj. Samo je manji broj anketa o trošarinama (za male porezne obveznike) proveden metodom poštanske ankete.

Adrese potrebne za anketiranje, podatke za stratifikaciju i kasnije ponderiranje, kao i dobivanje agregiranih podataka na razini cijele Hrvatske omogućili su nam Porezna

¹⁵ Dio anketa vezanih za trošarine (za velike porezne obveznike) provela je sama istraživačica (Danijela Kuliš).

uprava i GZAOP te Carinska uprava. Oni su nam ne samo stavili na raspolaganje podatke kojima su raspolagali, već su Porezna uprava odnosno GZAOP za potrebe ovog istraživanja kreirali i dodatne baze podataka. S obzirom na njihovu preopterećenost redovitim poslovima, nisu mogli dostaviti dio potrebnih podataka u željenom roku odnosno pružiti nam sve potrebne podatke.

Intervjui su protekli uz izuzetne teškoće. Porezni su se obveznici žalili da im je vrlo teško procijeniti vrijeme koje potroše na poreze, bili su sumnjičavi u smislu obećane anonimnosti istraživanja, prigovarali su da im je upitnik predugačak i da nemaju vremena odgovarati na sva pitanja. Kada je trebalo intervjuirati više od jednog ispitanika (npr. vlasnika i njegov računovodstveni servis, uvoznika i njegova ovlaštenog carinskog otpremnika), najveći problem za anketare bio je u pridobivanju obiju strana za intervju.¹⁶ Stoga je proces anketiranja trajao mnogo dulje nego što smo očekivali¹⁷ i na kraju nismo uspjeli skupiti onoliko odgovora koliko smo željeli.

Postupak obrade podataka (proveden u agenciji Puls prema uputama i uz suradnju istraživača¹⁸) sastojao se od izračuna prosječnih iznosa pojedinih vrsta troškova i ukupnih troškova. Pri tome su porezni obveznici grupirani prema veličini. Na temelju prosječnih podataka za pojedine skupine odnosno podskupine uzoraka izračunani su agregirani podaci za cjelokupnu populaciju, tj. ukupni troškovi poreznih obveznika na razini Hrvatske.¹⁹

Osim samog kvantitativnog izračuna troškova, u upitnike su inkorporirana i kasnije statistički obrađena i pitanja vezana za mišljenja odnosno kritike poreznih obveznika te njihove prijedloge i preporuke za pojednostavnjenje sustava. Stoga je i dio istraživanja koji obuhvaća poreze (osim trošarina i carina) poslovnih subjekata – obrtnika i poduzeća zbog opsežnosti podijeljen na dva dijela: na kvantitativni izračun troškova poreznih obveznika i na “kvalitativni” dio istraživanja, koji se iznosi u sintetičkom obliku (zajedno za obje vrste poslovnih subjekata).²⁰

Glavni rezultati

Procjenjujemo da ukupni troškovi oporezivanja (troškovi poreznih obveznika i troškovi poreznih vlasti) u Hrvatskoj iznose oko 3,13% BDP-a.

Kao što smo i očekivali, troškovi poreznih obveznika veći su nego troškovi poreznih vlasti. Troškovi građana i poslovnih subjekata iznose oko 2,66% BDP-a. Njihovu strukturu s obzirom na udio pojedinih poreza u BDP-u, relativnu važnost te efikasnost pojedinih poreza (udio u prihodima od dotičnog poreza) prikazuje tablica 1.

¹⁶ Mnogo je lakše proteklo individualno anketiranje velikih poreznih obveznika u vezi s trošarinama, koje je provodila sama istraživača, no radilo se o izuzetno malom broju osoba i velikim poreznim obveznicima s razvijenim službama.

¹⁷ Umjesto očekivanih dva do tri mjeseca, proces anketiranja trajao je čak pola godine.

¹⁸ S izuzetkom trošarina.

¹⁹ Sva detaljnija objašnjenja metodologije i uporabljenih podataka dana su u kasnijim člancima koji se odnose na navedena područja istraživanja.

²⁰ Detaljnije o specifičnostima za obrtnike i poduzeća vidjeti: Dimitrić (2003a-b).

Troškovi poreznih vlasti iznose “samo” oko 0,47% BDP-a. Njihov udio u poreznim prihodima²¹ – svojevrsni pokazatelj efikasnosti porezne administracije – iznosi oko 1,76% poreznih prihoda.

Tablica 1. Relativni troškovi za najvažnije poreze poslovnih subjekata koji su obveznici poreza na dohodak i dobit te građana u Hrvatskoj 2001/2002.

	Udio troškova poreznih obveznika u BDP-u (%)	Udio troškova poreznih obveznika u poreznim prihodima pojedinog poreza (%)
PDV	0,81	6
Carine	0,60	31
Porezi na plaće*	0,48	4
Porez na dohodak obrtnika	0,25	98
Porez na dobit	0,23	12
Trošarine	0,03	0,3**
Porez na dohodak građana (prijava poreza na dohodak)	0,03	0,9

* Porez na dohodak od nesamostalnog rada, doprinosi iz plaća i na plaće, prirrez porezu na dohodak, porez na dohodak od povremene samostalne djelatnosti (honorari i sl.).

** Većina trošarina ima postotak niži od 0,5%. Izuzetak su bezalkoholna pića (1,6%), kava (2,9%) te, pogotovo, luksuzni proizvodi (čak 3,5%).

Kao što se očekivalo, s obzirom na visinu troškova poreznih obveznika za pojedine poreze (udio u društvenom proizvodu), na prvom je mjestu PDV, koji obuhvaća gotovo trećinu troškova poreznih obveznika. Slijede ga carine te porezi na plaće (uključivo s prirrezom i doprinosima za socijalno osiguranje). Udio za porez na dohodak obrtnika i slobodnih zanimanja gotovo je jednak kao i udio poreza na dobit. Na prvi pogled to je čudno s obzirom na to da se, kad je riječ o posljednjem, po pravilu radi o (mnogo) većim poslovnim subjektima te složenijoj poreznoj proceduri. No razlog je velik broj poslovnih subjekata koji su obveznici poreza na dohodak, koji je 50% veći od broja obveznika poreza na dobit, te velik broj mikropoduzeća unutar obveznika poreza na dobit. Udio troškova poreznih obveznika povezanih s trošarinama, kao i s podnošenjem prijave poreza na dohodak građana pojedinaca (koji nisu poslovni subjekti), izrazito je malen u odnosu prema ostalim porezima. Relativno nizak udio posljednjega rezultat je činjenice da se većina poreza na dohodak prikuplja konačnim porezom po odbitku, te većina poreznih obveznika ne mora podnositi poreznu prijavu (za razliku od većine ostalih zemalja), ali i činjenice da je prosječno vrijeme koje se potroši na podnošenje porezne prijave samo 1,7 sati (sat i 42 minute).

Udio troškova poreznih obveznika za pojedine poreze u ukupnim prihodima tih poreza – tzv. efikasnost pojedinih poreznih oblika – iskazuje drugačiju i mnogo zanimljiviju sliku. Nužno je istaknuti da navedeni postoci nisu samo rezultat visine troškova po-

²¹ Bez doprinosa za socijalno osiguranje čiji administrativni troškovi nisu bili obuhvaćeni anketom.

reznih obveznika za pojedini porez, već i visine prikupljenih poreznih prihoda (koji su također pod jakim utjecajem visine, primjerice, porezne stope, izuzeća ili evazije). Tako visok iznos troškova PDV-a, koji se očituje i u najvećem udjelu u BDP-u, ne čini automatski taj porez neefikasnim (s obzirom na udio troškova u poreznim prihodima).²² Isto vrijedi za poreze na plaće (uključivši doprinose), dok obrnuto vrijedi za porez na dohodak obrtnika i slobodnih zanimanja, koji se iskazuje kao najneefikasniji porez. Troškovi poreznih obveznika u vezi s tim porezom gotovo su jednaki njegovim prihodima (ne računajući alikvotni dio troškova poreznih vlasti, koji je nemoguće utvrditi, ali bi definitivno učinio troškove ovog poreza većima od njegovih prihoda). Na ljestvici “skupih” poreza slijede carine, iako su njihovi iznosi za trećinu manji.

Osim tih sintetičkih rezultata, istraživanjima smo došli do mnogih drugih relevantnih podataka o troškovima oporezivanja za Hrvatsku. Ti su rezultati prikazani u ostalim člancima²³, a ovdje se navode samo u osnovnim crtama.

Kad je riječ o ispunjavanju prijave poreza na dohodak *građana nepoduzetnika*, tek njih trećina ispunjava sama svoje porezne prijave. No, za razliku od razvijenih zemalja, u kojima se ispunjavanje prijave prepušta stručnjacima uz odgovarajuću naknadu (poreznim savjetnicima i sl.), to je u nas rijetkost. Najveći dio pomoći drugih osoba jest neplaćena pomoć (i to najčešće pomoć kolega s posla ili ostalih osoba s kojima su porezni obveznici poslovno povezani). Obrazovaniji porezni obveznici češće ispunjavaju poreznu prijavu sami, dok je među ženama zamijećena i povezanost s dobi (starije žene češće ispunjavaju poreznu prijavu same).

Navedeno utrošeno vrijeme od 1,7 sati po poreznom obvezniku “skriva” dva različita rezultata. Naime, porezni obveznici koji su sami ispunjavali porezne prijave potrošili su, naravno, više vremena (prosjek 2,15 sati), dok su oni koji su angažirali druge također potrošili prilično vremena (prosjek 1,44 sata). To znači da su uglavnom aktivno sudjelovali u procesu popunjavanja porezne prijave. No bitno je napomenuti kako, bez obzira na to je li riječ o svim poreznim obveznicima ili onima koji ispunjavaju prijavu sami odnosno koji se koriste tuđom pomoći, gotovo polovica ispitanika u svakoj kategoriji troši samo pola sata ili još manje od toga. To, uz ostale navedene podatke, potvrđuje malo značenje tih troškova, iako se može očekivati da će dodatne novouvedene olakšice nešto usložniti ispunjavanje porezne prijave.

S obzirom na nepostojanje pozitivne veze između dohotka i potrošenih sati poreznih obveznika, izrazit je pad utrošenog vremena s obzirom na dohodak (regresivni učinak). Nadalje, postoji pozitivna povezanost utrošenog vremena i dobi poreznog obveznika (starijima treba više vremena) s brojem prijavljenih dohodaka, što je i očekivano.

Utrošeno vrijeme onih koji su pružili besplatnu pomoć iznosi samo 0,4 sata ako su to službenici Porezne uprave i dvostruko više (0,8 sati) ako je riječ o ostalim osobama.

²² Taj je udio relativno nizak. No promotrimo li zasebno obveznike poreza na dohodak i sve obveznike poreza na dobit, dobit ćemo zanimljiviju situaciju. Za obveznike poreza na dohodak koji su u sustavu PDV-a izuzetno je visok udio troškova PDV-a u poreznim prihodima PDV-a prikupljenima od obveznika poreza na dohodak, čak 24,33%, dok je taj udio mnogo manji za obveznike poreza na dobit koji su u sustavu PDV-a, samo 4,47%. To također dokazuje, kao i u sličnim istraživanjima u svijetu, da PDV izrazito tereti male poduzetnike.

²³ Uključujući i Pitarević (2004:3-31).

Novčani troškovi po podnositelju prijave prosječno iznose 15,47 kn, ali čak 28% podnositelja uopće nema novčanih troškova.

Ukupni vlastiti troškovi podnositelja porezne prijave iznose prosječno 83,28 kn, ali je 40% njih imalo troškove manje od četvrtine toga iznosa. Navedeni su troškovi pozitivno povezani s dohotkom i regresivni su (njihov udio u dohotku pada).

Mjerenje psiholoških troškova poreznih obveznika također sugerira niske troškove.

U ukupnim "bruto" ("društvenim") troškovima najveći dio čine troškovi vlastitoga vremena (56%), slijede troškovi neplaćene pomoći (19%) i novčani troškovi (15%). Iako bruto (društveni) troškovi poreznih obveznika nisu visoki, "neto" troškovi ("troškovi poreznih obveznika u užem smislu") dvostruko su viši. Razlog su troškovi novčanoga tijeka, koji su viši od društvenih troškova.

Kao što je već istaknuto, troškovi poreznih obveznika su relativno najveći za *poslovne subjekte obveznike poreza na dobit (obrtnike)*. To posebno vrijedi za troškove poreza na dohodak, ali i za PDV, kao i za zasebno analizirane carine.

Ovo je prvo istraživanje u kojemu je uzeto u obzir i analizirano izuzeće od PDV-a kao bitan faktor visine troškova. Troškovi, naravno, ovise i o veličini poslovnog subjekta, tako da podatak o prosječnim godišnjim poreznim troškovima (bez carina) obrta od 10.800,00 kn u sebi "skriva" raspon od 8.200,00 kn za obrte bez posloprimaca do 48.000,00 kn za "veće" obrte (više od 6 posloprimaca). Istraživanje je, kao i slična istraživanja u svijetu, ali ovaj puta samo unutar malih poslovnih subjekata, tj. obrta, dokazalo regresivnost tih troškova, i to mjereno prema trošku po posloprimcu, zaposlenome i primicima. Time je pokazano kako su najmanji obrti relativno najviše opterećeni svim poreznim formalnostima (npr. za najmanje obrte ti troškovi iznose čak 13% njihovih primitaka!!!).²⁴

Analiza utrošenog vremena pokazuje da se sam obrtnik gotovo uvijek bavi poreznom problematikom (94% obrtnika bavi se porezima), što je pogotovo naglašeno u obrtima bez posloprimaca (97% obrtnika na razne načine bavi porezima), dok je taj broj nešto manji u većim obrtima ("samo" 88%). Obrtnik u prosjeku potroši čak 218 sati godišnje na poreze (od 139 sati za obrtnika bez posloprimaca do čak 427 sati za obrtnika s više od 6 posloprimaca). Postotak obrta koji imaju neplaćenu pomoć (supruga, drugi članovi obitelji...) prilično je visok (čak 37%). Taj postotak također blago pada s rastom veličine obrta. Suprotno tome, postotak obrtnika koji imaju zaposlenika koji se bavi poreznim poslovima raste, naravno, s rastom obrta i u prosjeku iznosi samo 10%. U prosjeku obrtnici potroše gotovo 400 sati godišnje na poreze (od 240 za obrtnike bez posloprimaca do gotovo 800 za obrte s više od 6 posloprimaca).

Čak 46% obrta koristi se vanjskim uslugama za porezne poslove. Taj postotak najprije raste (kako se smanjuje angažman obrtnika i neplaćene pomoći), a na kraju pada (kako se povećava angažman vlastitih zaposlenika). Posebno su skloni angažirati računovodstveni servis oni obrtnici koji su u sustavu PDV-a.

U strukturi ukupnih troškova najveći je udio troškova rada – čak tri četvrtine. Unutar njih je definitivno najveći udio samog vlasnika.

²⁴ Naravno, navedeni je postotak, slično kao i u već komentiranom udjelu u poreznim prihodima, rezultat ne samo velikog brojnika, već i malog nazivnika, što istodobno upućuje i na problematiku porezne evazije.

Glede ukupnih poreznih troškova obrtnika na razini cijele zemlje, obrti s 0-2 posloprimca snose više od tri četvrtine svih troškova. U strukturi troškova pojedinih poreza na prvome su mjestu troškovi poreza na dohodak i PDV-a (udio od oko 31% u ukupnim poreznim troškovima obrtnika) – zbog trećine obrta koji su izvan sustava PDV-a (PDV je inače na prvome mjestu ako promatramo samo obrtnike koji su u sustavu PDV-a).

Udio ukupnih agregiranih poreznih troškova poslovnih subjekata koji plaćaju porez na dohodak (obrtnici) iznosi oko 0,8% BDP-a.

Slična analiza kao i za obrtnike (i slobodna zanimanja) provedena je i za *poslovne subjekte obveznike poreza na dobit (poduzeća)*. Prosječni godišnji porezni troškovi poduzeća iznose oko 27.000 kn, no taj je podatak nepotpun bez navođenja raspona podataka od gotovo 20.000 kn za najmanja poduzeća (do 2 posloprimca) do preko 120.000 kn za poduzeća s više od 250 posloprimaca²⁵.

I u tome je dokazana regresivnost troškova – i po posloprimcu, i po jedinici dobiti, i po jedinici prihoda. Iako jedinični troškovi znatno padaju s obzirom na veličinu poduzeća odnosno najviši su za mala poduzeća, troškovi po jedinici primitka nisu tako izrazito visoki za najmanje poslovne subjekte (za poduzeća do 2 posloprimca iznose 4%, tj. kao za velike obrte – one s više od 6 posloprimaca).

Analiza utrošenog vremena internih subjekata i njihova angažmana pokazuje, očekivano, da se manje vlasnika nego u obrtu bavi porezima – u prosjeku 59%. Čak i za najmanja poduzeća (do 2 posloprimca) taj je udio samo 68%, odnosno znatno je niži nego u obrtima iste veličine. Utrošeno vrijeme vlasnika prosječno je samo nešto veće nego u obrtnika – oko 290 sati. Očekivano raste s porastom veličine poduzeća, ali pada za velika poduzeća – s više od 250 posloprimaca. Postotak poduzeća koja imaju neplaćenu pomoć, naravno, smanjuje se s porastom veličine poduzeća, ali je ukupno mnogo niži nego u obrtnika (samo 6%). Očekivano, situacija je potpuno obrnuta za posloprimce koji se bave porezima. Udio poduzeća koja imaju takve posloprimce općenito je viši nego u obrtima – 52% i zamjetno raste (od 37% za najmanja do 100% za velika poduzeća). Njihovi utrošeni sati rastu prema veličini poduzeća, ali ne i za poduzeća s više od 250 posloprimaca (isto vrijedi i za prosječno potrošeno vrijeme svih internih subjekata koji se bave porezima). Razlog tome je učinak ekonomije obujma (i manji angažman vlasnika u smislu utrošenih sati za najveća poduzeća).

U poreznim troškovima ne dominiraju, kao u obrtnika, troškovi rada. Čak su i za najmanja poduzeća samo 40-ak %. Gotovo polovicu svih troškova čine interni troškovi koji se ne odnose na radnu snagu.

Kad je riječ o ukupnim poreznim troškovima obveznika poreza na dobit na razini cijele zemlje, trećinu svih troškova snose najmanja poduzeća – ona do 2 posloprimca. U strukturi troškova na prvom je mjestu PDV. Promjene u poreznoj strukturi prema veličini poduzeća potpuno su očekivane. Udio troškova poreza na dobit pada, PDV-a raste, a udio poreza i doprinosa na plaće stalan je.

Udio ukupnih agregiranih poreznih troškova poslovnih subjekata koji plaćaju porez na dobit (poduzeća) u BDP-u iznosi oko 1,2%.

²⁵ Naravno, i taj je podatak nereprezentativan, jer je riječ o otvorenom razredu; njegovo daljnje cijepanje prema veličini dovelo bi do mnogo većeg iznosa troškova.

Provedena *kvalitativna analiza* za obrtnike i poduzeća pokazala je da su za PDV problemi najveći: ažuriranje potrebne dokumentacije, obračun PDV-a na propisane rashode, plaćanje PDV-a na uvoz i njegovo kasnije priznavanje kao pretporeza, knjiga ulaznih i izlaznih računa i paralelno evidentiranje, obveza vlastitog obračuna PDV-a na neke uvozne usluge i poseban tretman ulaznih računa koje ispostavlja obveznik poreza na dohodak (samo za poduzeća).

No u odnosu prema porezu na dobit odnosno dohotku obrtnika i oporezivanju plaća, u vezi s PDV-om ima relativno najmanje primjedbi na kompliciranost sustava. Gotovo polovica poduzeća i trećina obrtnika navela je da ništa ne smatra posebno kompliciranim.

Usto, 40% obrtnika i 40% poduzeća prag od 85.000 kn za obvezni ulaz u sustav PDV-a smatra pre niskim. Među poduzećima oni koji smatraju da je prag od 85.000 kn godišnjih prihoda za ulazak u sustav PDV-a prenizak, smatraju i da je prag od 300.000 kn za obvezu mjesečnog obračuna PDV-a također prenizak, i obrnuto. Od obrtnika, ispitanici s nižim primitkom i dohotkom češće smatraju taj prag pre niskim, što znači da preferiraju biti ili ostati izvan sustava PDV-a. Nadalje, obrti koji nisu sezonskog karaktera većim dijelom smatraju prag od 85.000 kn pre niskim. Najveći broj ispitanika suglasan je s pragom od 300.000 kn za obvezni mjesečni obračun PDV-a.

Zanimljivo je da čak 86% obrtnika smatra svoj porez na dohodak nepravednim, tj. smatra da bi ga trebalo učiniti pravednijim.

Najkompliciranijim u vezi s porezom na dohodak (obrata) obrtnici smatraju prikupljanje potvrda o dohocima (prilozi uz poreznu prijavu), velik broj formulara, popunjavanje porezne prijave te praćenje čestih izmjena propisa.

Obveznici poreza na dobit smatraju najkompliciranijim neusklađenost računovodstvenoga i poreznog iskazivanja prihoda i rashoda, praćenje i evidentiranje porezno nepriznatih prihoda i rashoda, PD obrazac (preopširnost i stavke uvećanja i umanjenja, ručno popunjavanje), česte promjene i različita tumačenja propisa, evidenciju za vrijednosna usklađenja, evidentiranje dugotrajne imovine koja se jednokratno otpisuje te izračun i prijenos gubitka. No gotovo 80% ispitanika mogućnost jednokratnog otpisa dugotrajne imovine ocjenjuje izuzetno dobrom ili dobrom mjerom. Međutim, zabrinjava da čak 40% njih smatra da nema koristi od tako dobre mjere. Jednokratni otpis više ocjenjuju vrlo dobrom mjerom ispitanici s višim приходima i rashodima. Također, više ispitanika s nižim приходima smatra da je mjera dobra, ali da je ne mogu iskoristiti zbog malih ulaganja ili da ne bi iskazivali gubitak.

Samo je četvrtina poduzeća i petina obrtnika izjavila kako nema problema s ispunjavanjem R-S obrasca, iako je istraživanje provedeno gotovo godinu dana nakon njegova uvođenja.

Na pitanje o tome što smatraju najkompliciranijim pri obračunu plaća, poduzeća su navela ove probleme: previše formulara s preklapanjem podataka, česte promjene propisa, velik broj uplatnih računa i obračunskih stopa koje se često mijenjaju, komplicirano evidentiranje bolovanja, samo popunjavanje R-S obrasca te komplicirano evidentiranje naloga za službena putovanja. Obrtnici su kao glavne naveli prilično slične probleme: primjenu velikog broja obračunskih stopa i uplatnih računa, česte promjene propi-

sa, velik broj formulara za iste podatke, popunjavanje R-S obrasca te njegovo preklapanje s ID obrascem.

Više od polovice poreznih obveznika zadovoljno je radom Porezne uprave, a samo manji broj (oko jedne desetine) ocijenio je taj rad najnižom ocjenom. Općenito viša je ocjena ljubaznosti službenika nego njihove stručnosti i kompetentnosti. Porezni obveznici koji su negativno ocijenili rad Porezne uprave pretežito su iz trgovine i uslužnih djelatnosti.

Troškovi *carinskih obveznika* na nezahvalnom su drugome mjestu, kako s obzirom na opterećenost BDP-a, tako i na udio u prikupljenim poreznim (carinskim) prihodima. Dodatni reprezentant visine tih troškova jest podatak da oni iznose 1,7% vrijednosti uvoza.

Dokazana je regresivnost tih troškova, kako za obrtnike, tako i za pravne osobe. Mjereno s obzirom na visinu uvoza, prosječni godišnji trošak carinske obveze obrtnika s uvozom do 200.000 kn iznosi oko 16%, a obrtnika s uvozom većim od 300.000 kn oko 5% vrijednosti uvoza. S obzirom na troškove po deklaraciji, za skupinu do 200.000 kn troškovi iznose 8.000 kn, a za onu veću od 300.000 kn samo 3.000 kn po deklaraciji. Mjereno i po jedinici plaćene carine, navedene vrijednosti iznose 16 odnosno 5 lipa za kunu plaćene carine.

Detaljniji podaci dobiveni su za pravne osobe. Više od 90% intervjuiranih koristi se uslugama ovlaštenoga carinskog otpremnika. Sve pravne osobe koje uvoze pretežito jednu vrstu robe koriste se uslugama ovlaštenih carinskih otpremnika, a od onih koje uvoze pretežito više vrsta robe, 86% koristi se uslugama ovlaštenih carinskih otpremnika. Nadalje, sve pravne osobe koje relativno rjeđe uvoze (manje od 2 jedinstvene carinske deklaracije) uvijek se koriste uslugama carinskih otpremnika, dok se one koje češće uvoze katkad i ne koriste njima.

Više od polovice ispitanika plaća usluge ovlaštenih carinskih otpremnika *ad valorem* ili u promilima vrijednosti uvezene robe, više od 30% njih plaća ih kao fiksnu cijenu za svaku deklaraciju, a oko 10% na neki drugi način (npr. prema minimalnoj i maksimalnoj fiksnoj cijeni). Ipak, za vrijednost uvoza veću od 500.000 kn pravne osobe uglavnom plaćaju usluge ovlaštenih carinskih otpremnika na *ad valorem* bazi.

Istraživanje je potvrdilo najlogičnije očekivanje da s rastom uvoza pravne osobe rastu ukupni troškovi carinske obveze (do 100.000 kn uvoza troškovi prosječno iznose oko 15.000 kn, a za više od 5 milijuna kuna uvoza oko 250.000 kn). Troškovi, naravno, rastu i s porastom broja deklaracija, broja zaposlenih te iznosa plaćenih carina.

Dokazana je regresivnost tih troškova, mjereno po zaposlenome (posloprimcu), kao postotak uvoza, po deklaraciji odnosno kuni plaćene carine. Tako za pravne osobe s uvozom do 100.000 kn ti troškovi iznose oko 4.300 kn po zaposlenome, čak 30% vrijednosti uvoza, 7.000 kn po deklaraciji odnosno čak 77 lipa po kuni plaćene carine, dok za pravne osobe s uvozom većim od 5 milijuna kuna troškovi iznose 2.300 kn po zaposlenome, samo 0,6% vrijednosti uvoza, te 700 kn po deklaraciji odnosno samo 7 lipa po kuni plaćene carine.

Kvalitativna analiza carina je kao najkompliciranije, odnosno kao ono što oduzima najviše vremena na prvo mjesto (40% ispitanika) istakla problem prečestog mijenjanja

carinskih propisa te nedorečene i nelogične uredbe koje se provode ovisno o tome kako ih tko protumači (gotovo 20%). Relativno velik broj intervjuiranih (više od 10%) naveo je i da im najviše vremena kod carina oduzimaju problemi vezani za carinsko osoblje.

Zanimljivo je da se većina intervjuiranih pravnih osoba (gotovo 80%) ne koristi mogućnošću tzv. povlaštenog primatelja ili pošiljatelja. Djelomičan je razlog možda i činjenica da oko dvije trećine intervjuiranih koji se koriste tom mogućnošću tvrde da im to nije pojednostavnilo postupak carinjenja.

Nadalje, samo se 35% ispitanih carinskih obveznika koristi sustavom elektroničke razmjene podataka za podnošenje jedinstvene carinske deklaracije. Većina njih (80%) izjavila je da im je podnošenje deklaracije putem elektroničke razmjene podataka pojednostavnilo postupak carinjenja, no čak 82% njih smatra da im nije smanjilo troškove carina.

Intervjuirani su uglavnom zadovoljni radom službenika Carinske uprave (prosječna ocjena 3; oko 70% dalo ih ocjenu od 3 do 5).

Rezultati istraživanja sugeriraju postojanje psihološkog troška, no ne visokog intenziteta niti u većine poreznih obveznika.

Također je zanimljivo da su relativno blizu postoci onih koji smatraju da se troškovi carina povećavaju (34% ispitanika) odnosno smanjuju (44% ispitanika), što definitivno znači da se ne može govoriti o znatnom povećanju tih troškova.

Čini se da bi nas troškovi obveznika *trošarina* trebali mnogo manje zabrinjavati, no upada u oči bitno različita efikasnost pojedinih vrsta trošarina (v. napomenu tabl. 1). Tako udio troškova trošarina u prihodima od trošarina iznosi 0,21% za trošarinu na duhanske preradevine, 0,25% za trošarinu na naftne derivate, kao i trošarinu na alkohol i alkoholna pića, 0,28% za trošarinu na pivo, 0,45% za trošarinu na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove, 1,63% za trošarinu na bezalkoholna pića te "čak" 2,93% za trošarinu na kavu i 3,5% za trošarinu na luksuzne proizvode.

Najveće trošarine, tj. one na naftu, te nakon toga duhan, imaju i najveće porezne troškove. Dok su prvi oko 10 milijuna kuna, drugi su više nego upola manji. Troškovi ostalih trošarina znatno su niži. Ističe se i trošak trošarine za kavu, koji iznosi oko jedne trećine onoga za naftu.

Analiza vrsta troškova pokazala je da su najznačajniji izdaci za zaposlene, koji čine 74-95% ukupnih troškova, ovisno o vrsti trošarine. Materijalni troškovi nisu značajni, no posebne su markice znatan trošak za obveznike poreza na duhanske proizvode (gotovo 70%) i na alkohol (više od 35%).

Kvalitativna analiza pokazala je da više od polovice ispitanika smatra kako postupak oporezivanja nije složen i zahtjevan. Isto je i s formularima koji se rabe u postupku oporezivanja. Na pitanja o radu i suradnji sa službenicima Porezne i Carinske uprave, većina je odgovorila da je uglavnom zadovoljna, ocjenjujući rad prosječnom ocjenom 3.

Možemo zaključiti da su troškovi poreznih obveznika relativno visoki, ali ne i alarmantno visoki. Njihova efikasnost znatno varira s obzirom na vrstu poreza, a kao najveći problem ispitanici ističu porez na dohodak obrtnika i carine. Kvantitativna je analiza

iskazala određeno nezadovoljstvo poreznih obveznika s obzirom na složenost poreznog sustava, posebno njegove česte promjene. Čini se da samo trošarine i podnošenje prijave poreza na dohodak građana nisu znatan problem.

Preporuke za poreznu politiku

Na temelju kasnijih članaka, kao i već objavljenih radova (Dimitrić, 2003a-b; 2004), možemo sintetizirati sljedeće preporuke za poreznu politiku u Hrvatskoj, kojima je cilj, prije svega, smanjenje troškova oporezivanja.

- Porezni sustav treba biti stabilniji, bez stalnih promjena.
- Porezni bi propisi trebali biti precizniji i jasniji tako da bi se mogle izbjeći alternativne interpretacije u njihovoj primjeni.
- Formulare treba pojednostavniti i njihov broj smanjiti, posebno na području oporezivanja plaća, gdje nastaju znatna preklapanja.
- Treba ustanoviti bolju komunikaciju i povezanost REGOS-a, Porezne uprave i Zavoda za statistiku, čime bi se smanjila potreba da porezni obveznici svakog pojedinačno opskrbljuju istim podacima.
- Promjene stopa doprinosa za socijalno osiguranje, kao i poreza i prireza, trebalo bi strože regulirati i npr. dopustiti da se mijenjaju samo na početku godine, a ne u bilo koje vrijeme.
- Broj uplatnih računa treba smanjiti.²⁶
- Nužna je uža suradnja poreznih obveznika s poreznim i carinskim službenicima.
- Niska efikasnost poreza na dohodak obrtnika upućuje na potrebu uvođenja paušalnog poreza u oporezivanje dohotka obrtnika.²⁷
- Niska efikasnost PDV-a obrtnika upućuje na potrebu povećanja praga za registraciju obveznika PDV-a.
- Sve prethodno sugerira i pojednostavnjenje obračuna PDV-a za obrtnike.
- Trebalo bi razmotriti mogućnost dodatnog produljenja razdoblja obračuna i plaćanja PDV-a, posebno za male poduzetnike.
- Djelomično priznavanje pojedinih rashoda/izdataka (npr. troškova reprezentacije, osobnog automobila) u svrhe PDV-a, poreza na dohodak i poreza na dobit izuzetno opterećuje porezne obveznike, posebno kad je riječ o PDV-u; trebalo bi razmisliti o mogućnostima njegova ukidanja.
- Paralelne evidencije (za računovodstvene i porezne svrhe, npr. za PDV) trebalo bi ukinuti, posebno za obrtnike.

²⁶ To je u međuvremenu ostvareno.

²⁷ Do ovog smo rezultata došli na temelju završene kvantitativne analize početkom 2003. g. U međuvremenu nas je porezno zakonodavstvo (*Pravilnik o samostalnim djelatnostima koje se mogu paušalno oporezivati te o načinu utvrđivanja i oporezivanja paušalnog dohotka*, NN 90/03) preteklo, odnosno realizirana je mogućnost koja već otprije postoji u *Zakonu o porezu na dohodak*. No prema prvim reakcijama poslovnih subjekata, stručnih udruza, pa i samih službenika Porezne uprave, trenutna je regulativa prilično nepovoljna za poslovne subjekte.

- Nadzor povrata preplaćenog PDV-a treba ukinuti.
- Izračun poreza na dohodak obrtnika treba više prilagoditi načelu gotovinskog tijeka.
- Olakšice kod poreza na dohodak, prvi put primijenjene u poreznoj prijavi za 2001. godinu, učinile su postupak podnošenja porezne prijave nešto složenijim, no ne znatno. Pravi je problem u činjenici da ih većina poreznih obveznika ne može iskoristiti u cijelosti (zbog niskog dohotka). Kako bi se omogućilo da koristi od novih olakšica nadmaše povećani trošak podnošenja porezne prijave i općenito budu u cijelosti iskorištene, moglo bi se razmisliti o tehnikama da se one ne gube za osobe s nedovoljno velikim dohotkom (npr. "porezni gubitak", refundirajući porezni kredit, tj. negativni porez...).
- Obračun poreza na dobit treba bolje uskladiti s računovodstvenim obračunom (računom dobiti i gubitka).
- Kalo i gubitak proizvoda za koje je porez već plaćen trebaju biti porezno priznati.
- Potrebno je pojednostavniti i standardizirati carinsku proceduru.
- Poželjno bi bilo maksimalno iskoristiti informacijske tehnologije u postupku carinjenja. Zato treba razviti carinski informacijski sustav kompatibilan s istovrsnima u zemljama EU-a u hardverskom, softverskom i telekomunikacijskom smislu. Osnova za uspostavu tog informacijskog sustava trebao bi biti automatski sustav za carinske podatke (engl. ASYCUDA), koji je razvio UNCTAD, a koji je široko prihvaćen diljem svijeta.
- Carinski otpremnici trebali bi biti navrijeme detaljno informirani o svim promjenama vezanima za carinski postupak, a ne da o njima saznaju tek na carinarnici.
- Potrebno je što više usko specijaliziranih i kvalificiranih carinika i ovlaštenih carinskih otpremnika.
- Razinu tehničke i kadrovske opremljenosti carinskih prijelaza u Hrvatskoj treba podići na višu razinu kako bi se skratila čekanja na postupak carinjenja. Primjerice, treba povećati broj carinskih ispostava koje imaju prateće inspeksijske službe (fito, veterinarsku, tržnu i sl.).
- Potrebno je sustavno pratiti porezna zaduženja, posebno carine, i pravodobno poduzimati postupke njihove naplate.
- Treba razmisliti i o mogućem povećanju efikasnosti porezne i carinske administracije. To je moguće ostvariti većom usmjerenošću prema poreznim/carinskim obveznicima – osnivanjem posebnih odjeljaka/službi za intenzivnije odnose s poreznim obveznicima, posebno odjeljka za velike/glavne porezne obveznike, većom specijalizacijom službenika, stimuliranjem službenika povišicama, većim plaćama, daljnjim obrazovanjem, unapređenjem te nepristranošću pri njihovu zapošljavanju.

LITERATURA

Allers, M., 1994. *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherland*. Groningen: Woltersgroep.

Blažič, H. i Brajdić, M., 2003. “Sociodemografski i ekonomski činitelji modaliteta i troškova podnošenja prijave poreza na dohodak u Hrvatskoj”. *Financijska teorija i praksa*, 27 (3), 331-348.

Blumenthal, M. and Slemrod J., 1992. “The compliance cost of the U.S. individual tax system: a second look after tax reform”. *National Tax Journal*, 45 (2), 186-202.

Blumenthal, M. and Slemrod J., 1995. “Recent Tax Compliance Costs Research in the United States” in: C. Sandford, ed. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications, 142-172.

Delgado Lobo, M. L., Salinas-Jimenez, J. and Sanz Sanz, J. F., 2001. “Hidden Tax Burden of the Personal Income Tax: Evidence from the Recent Tax Reform in Spain”. *Australian Tax Forum*, 16 (4), 463-482.

Diaz, C. and Delgado M. L., 1995. “The Compliance Costs of Personal Income Tax in Spain” in: C. Sandford, ed. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications, 210-225.

Dimitrić, M., 2003a. “Kvalitativna analiza troškova ispunjavanja porezne obveze u Republici Hrvatskoj – za poduzeća”. *Porezni vjesnik*, 12 (7), 19-22.

Dimitrić, M., 2003b. “Troškovi ispunjavanja porezne obveze – usporedba poduzeća s obrtnicima i slobodnim zanimanjima”. *Porezni vjesnik*, 12 (8), 15-18.

Dimitrić, M., 2004. “Kvalitativna analiza troškova ispunjavanja porezne obveze u Republici Hrvatskoj – za obrtnike i slobodna zanimanja”. *Porezni vjesnik*, 13 (3), 57-74.

Evans, C. [et al.], 1997. *Taxpayer Costs of Compliance*. Sydney: ATAX.

Evans, C. [et al.], 1998. “Taxation Compliance Costs: Some Recent Empirical Work and International Comparisons”. *Australian Tax Forum*, 14 (1), 93-122.

Evans, C., Pope J. and J. Hasseldine (eds.), 2001. *Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St Leonards: Prospect Media Pty Ltd.

Hasseldine, J., 1995. “Compliance Costs of Business Taxes in New Zealand” in: C. Sandford, ed. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications, 126-141.

Klun, M., 2002a. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju s poudarkom na davčni upravi*, doktorska disertacija. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Klun, M., 2002b. “Troškovi ispunjavanja porezne obveze u Sloveniji”. *Financijska teorija i praksa*, 26 (4), 775-792.

Klun, M., 2003. “Administrative Costs of Taxation in a Transition Country: the Case of Slovenia”. *Finance a uvir, Czech Journal of Economics and Finance*, 53 (1), 59-67.

Klun, M., 2004. “Taxation compliance costs for companies in Slovenia” in: *6th International Conference on Tax Administration: Challenges of Globalising Tax Systems*. Sydney: Australian Taxation Studies Program (ATAX), Faculty of Law, The University of New South Wales.

OECD, 2001. *Businesses' Views on Red Tape*. Paris: OECD.

Ott, K. and Bajo A., 2001. “Compliance costs in transitional economies: the Croatian experience” in: C. Evans, J. Pope and J. Hasseldine, eds. *Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*. St Leonards: Prospect Media Pty Ltd, 229-248.

Ott, K. i Bajo, A., 2000. “Troškovi oporezivanja u tranzicijskim zemljama: iskustvo Hrvatske”. *Financijska teorija i praksa*, 24 (2), 169-188.

Pitarević, M., 2004. “Troškovi ispunjavanja carinske obveze 2001. u Hrvatskoj”. *Carinski vjesnik*, 13 (1), 3-31.

Pravilnik o samostalnim djelatnostima koje se mogu paušalno oporezivati te o načinu utvrđivanja i oporezivanja paušalnog dohotka, NN 90/03. Zagreb: Narodne novine.

Sandford, C. (ed.), 1995. *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications.

Sandford, C. T. [et al.], 1981. *Costs and benefits of VAT*. London: Heinemann Educational Books.

Sandford, C., Godwin, M. and Hardwick P., 1989. *Administrative and compliance costs of taxation*. Bath: Fiscal Publications.

Stanchev, K., [et al.], 1998. *Needs for Deregulation of the Tax Systems in Central Europe: A Comparative Study*. Warsaw; Sofia; Bratislava: Institute for Private Enterprise and Democracy : Institute for Market Economics : Institute for Liberal Studies.

Tran-Nam, B. [et al.], 2000. “Tax Compliance Costs: Research Methodology and Empirical Evidence from Australia”. *National Tax Journal*, 3 (2), 229-252.

Vaillancourt, F., 1989. “The administrative and compliance costs of the personal income tax and payroll tax system in Canada”. *Canadian Tax Paper*, No. 86.

Vitek, L., Pavel J. and Pubal, K., 2003. “Effectiveness of the Czech Tax System – Administrative and Compliance Cost Measurement” [online]. In: *Public Finance and Financial Markets, 59th Congress of the International Institute of Public Finance*. Available from: [<http://nb.vse.cz/fak1/abs.pdf>]

Helena Blažić : Operating Costs of Taxation in Croatia: Compliance and Administrative Costs

Summary

The paper presents a synthesis of results from quantitative and qualitative research into the operating costs of the Croatian tax system in 2001/2002. These costs comprise the compliance and the administrative costs of taxation. The tax compliance costs survey was divided into the following parts (covered by different questionnaires): individuals (personal income tax), business units that pay personal income tax (all taxes except customs and excise duties), business units that pay corporate income tax (all taxes except customs and excise duties), customs (separately for business units that pay personal income tax and business units that pay corporate income tax) and excise duties. The entire tax compliance costs survey was done mostly by face-to-face interviews. Only

a part of the excise duties survey was done by way of a postal survey. The administrative costs survey was done using official data from the Tax and Customs Administration (as well as the Financial Police).

The aggregate operating costs of taxation amount to 3.13% of GDP. Compliance costs of taxation amount to 2.66% of GDP and administrative costs of taxation 0.47% of GDP. Among compliance costs of taxation the highest are, as expected, VAT compliance costs (0.81% of GDP), customs compliance costs (0.6% of GDP) and wage taxes compliance costs (0.48% of GDP).

The share of administrative costs of taxation in tax revenues, which can be regarded as an index of tax administration efficiency, is 1.76%. Concerning the compliance costs of different taxes, the most inefficient tax is the personal income tax of business units, in which compliance costs are equivalent to 98% of the revenue generated by the tax, followed by customs duties, where the percentage is 31, and corporate income tax, where compliance costs are equal to 12% of the revenue created.

The regressive effect of tax compliance costs is confirmed.

Policy recommendations to reduce the compliance and administrative costs of taxation are also given.

Key words: operating costs of a tax system, compliance costs of taxation, administrative costs of taxation, tax efficiency