

NEWSLETTER

Br. 48

Studeni 2009.

ISSN 1333-4263

Institut za javne financije • 10000 Zagreb, Smičiklasova 21, Hrvatska
p.p. 320; tel: (385 1) 4886 444; fax: 4819 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Vjekoslav Bratić*

Učinkovitost hrvatskih poreznih vlasti

Hrvatske su porezne vlasti sve uspješnije i učinkovitiše u prikupljanju poreza, te u razdoblju 1997–2006. za jednu kunu prikupljenih poreznih prihoda troše sve manje novca. Ovi pokazatelji još su očitiji ako izdvojeno analiziramo razdoblja 1997–2001. i 2002–2006, kada su u prvom razdoblju za jednu kunu prikupljenih poreznih prihoda prosječno trošile 2,18, a u drugom 1,90 lipa.¹

Zbog sve većih financijskih potreba i slabijeg punjenja državne blagajne porezne vlasti moraju disciplinirano provoditi porezna i carinska pravila te biti što učinkovitiše. Naravno, porezne vlasti trebaju i dalje svoje poslove obavljati transparentno i etično, u skladu sa strukom i dobrom praksom, ali njihov će intenzivniji rad u svakom slučaju morati biti vidljiv i u jačim poreznim kontrolama te, posljedično, boljoj naplati poreza. Pritom je značajno i koliko nas – porezne obveznike – uistinu košta rad poreznih vlasti, odnosno koliko su učinkovite u prikupljanju prihoda. Pod boljom ili većom učinkovitošću podrazumijevamo što veći iznos prikupljenih sredstava uz što manje troškove. Troškovi prikupljanja poreza nazivaju se *troškovi poreznih vlasti* ili *administrativni troškovi oporezivanja i carinjenja*.

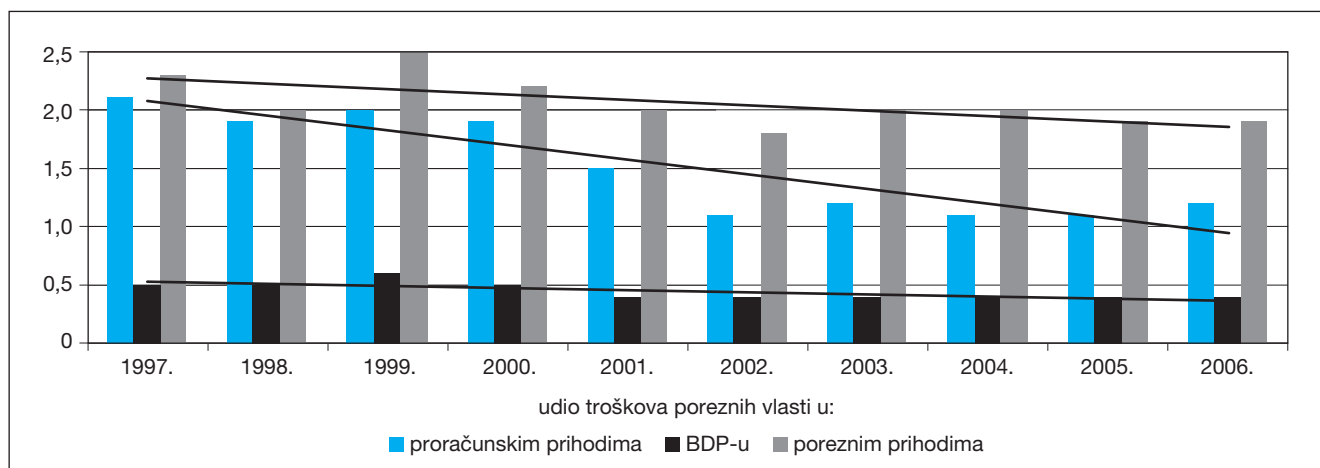
Troškovi poreznih vlasti su troškovi javnog sektora koji se javljaju pri provedbi postojećih poreznih zakona, uključujući i prijedloge za njihovu promjenu (Sandford, Godwin i Hardwick, 1989). *Troškove poreznih obveznika* čine svi oni troškovi koje su ostvarili porezni obveznici u udovoljavanju zahtjevima poreznog zakonodavstva i poreznih vlasti, uz iznose stvarno plaćenog poreza i sve ostale troškove izazvane ekonomskim poremećajima prouzročenim samom prirodom poreza (Sandford, 1995:1). Zbroj troškova poreznih vlasti i troškova poreznih obveznika čini *ukupne troškove oporezivanja*. U ovom radu analiziramo isključivo troškove poreznih vlasti.

Za naplatu svih poreznih i carinskih davanja u Hrvatskoj zadužene su Porezna i Carinska uprava, te Financijska policija. Porezna i Carinska uprava financiraju se iz državnog proračuna, a manjim dijelom i vlastitim prihodima, dok se Financijska policija od 2006. (kada je ponovno osnovana nakon što je 2001. ukinuta), financira isključivo sredstvima državnog proračuna. Grafikon 1 prikazuje učinkovitost ovih službi u prikupljanju javnih prihoda.

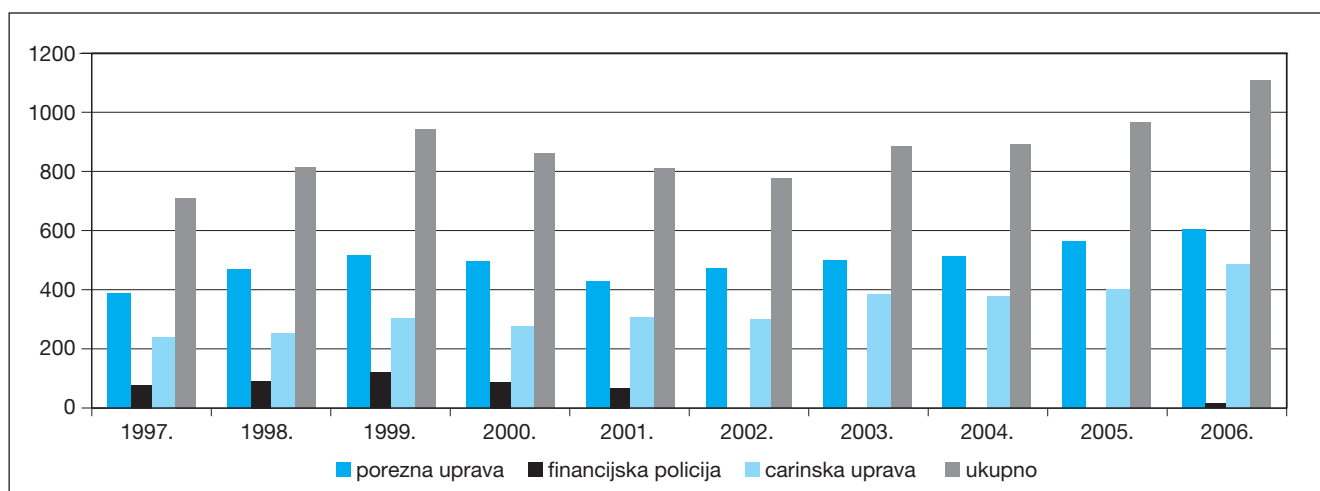
* Institut za javne financije, Zagreb

¹ Više o učinkovitosti u prvom razdoblju vidi: Bratić (2005). No, u međuvremenu je promijenjena klasifikacija i obuhvat državnog proračuna, te struktura i obuhvat BDP-a, što je u određenoj mjeri utjecalo i na analizirane udjele (troškova poreznih vlasti u ukupnim proračunskim prihodima i BDP-u). Naime, od 1. srpnja 2001. u prihode državnog proračuna uključeni su i prihodi od socijalnih doprinosa tj. prihodi HZMO-a, a od 1. siječnja 2002. i doprinosi HZZO-a i HZZ-a, dok je fond Sredstva doplatka za djecu prestao postojati. Isto tako, BDP je revidiran zbog prilagodbe Europskom sustavu nacionalnih računa (ESA 95), a najvećim dijelom zbog uključivanja sive ekonomije (više na www.dzs.hr). Nastojali smo u cijelom razdoblju prilagoditi metodologiju izračuna te koristiti najnovije prilagođene podatke.

Grafikon 1. Pokazatelji učinkovitosti poreznih vlasti, 1997–2006. (%)



Grafikon 2. Ukupni troškovi poreznih vlasti, 1997–2006. (u mil. kn)



U razdoblju 1997–2006. smanjio se udio troškova poreznih vlasti u svim promatranim kategorijama – BDP-u, proračunskim i poreznim prihodima. Drugim riječima, podaci iz Grafikona 1 govore u prilog sve većoj uspješnosti hrvatskih poreznih vlasti u prikupljanju javnih prihoda, no s konkretnijim zaključcima treba biti oprezan. Naime, na ovakve podatke mogli su utjecati brojni čimbenici. Primjerice, na ukupne prihode državnog proračuna utjecalo je uključivanje doprinosa u državni proračun od 2002. godine te, u određenim razdobljima, i poboljšani prihodi od privatizacije, dok su na porezne prihode mogli utjecati porast industrijske proizvodnje i povećanje prihoda poduzeća, posebice u razdoblju nakon 2001. godine. Na dodatni oprez u izvođenju bilo kakvih zaključaka navode i podaci iz grafikona 2. i 3., iz kojih

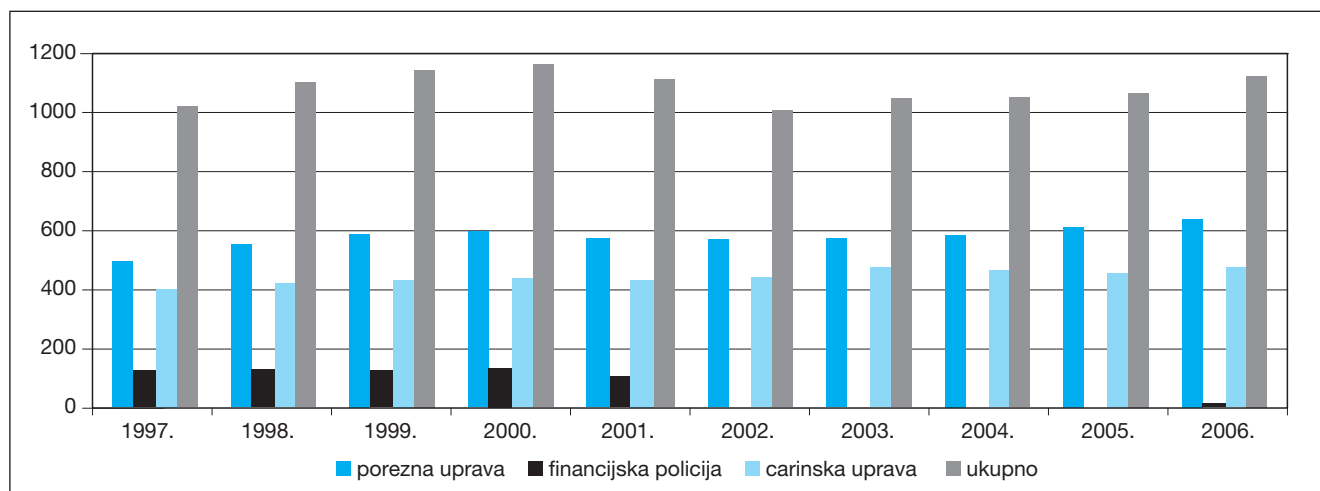
je očigledan i rast ukupnih nominalnih troškova poreznih službi i porast broja zaposlenih u tim službama.

Ukupni troškovi poreznih vlasti kontinuirano rastu, a smanjivali su se samo u razdoblju 2000–2002. U strukturi ukupnih troškova najveće je troškove imala Porezna uprava, a najmanje Financijska policija.² Posljednjih godina izraženiji je porast troškova Carinske uprave. Pretpostavljamo da je riječ o povećanom obujmu ulaganja zbog prilagodbe zahtjevima Europske unije. Je li porastu ukupnih troškova pridonio i ukupan broj zaposlenih u poreznim vlastima prikazuje Grafikon 3.

Ukupan broj zaposlenih u promatranom razdoblju povećao se oko 10%. Porast ukupnog broja zaposlenih bio bi i izraženiji da 2001. nije ukinuta Financijska policija, te

² Nažalost, ne raspoložemo podacima o troškovima koji su do 2001. financirani iz vlastitih izvora Carinske uprave i Financijske policije, zbog čega nismo znali stvarne ukupne troškove ovih dviju službi. Za razdoblje 2002–2006. došli smo do podataka o ukupnim troškovima Carinske uprave (vlastitim prihodima i prihodima iz državnog proračuna), dok se Financijska policija od 2006. financira isključivo sredstvima državnog proračuna, i nema vlastitih prihoda kao ranije. Za Poreznu upravu su u cijelom razdoblju prikazani stvarni troškovi, dakle i troškovi financirani prihodima iz državnog proračuna i iz vlastitih prihoda.

Grafikon 3. Broj zaposlenih u poreznim i carinskim vlastima, 1997–2006. (u mil. kn)



značajno smanjen ukupan broj zaposlenih, no taj je broj do 2006. opet narastao na podjednaku razinu iz godine prije ukidanja ove službe. Iako Carinska uprava bilježi najsnažniji rast troškova posljednjih godina, iz ovog je grafikona očito kako takvoj situaciji nije pridonio broj zaposlenih jer je u razdoblju 1997–2001. Carinska uprava zabilježila manji porast zaposlenih od npr. Porezne uprave.

Za pretpostaviti je kako je ukupan broj zaposlenih u određenoj mjeri utjecao na porast ukupnih troškova poreznih vlasti. No, gledajući završne godine u dva analizirana razdoblja (2001. i 2006), ostaje otvoreno pitanje zašto je u tim godinama u poreznim vlastima radio gotovo isti broj zaposlenih, a ukupni su troškovi porasli za 300 milijuna kuna. Za konkretan odgovor na ovo i druga pitanja o poslovanju hrvatskih poreznih vlasti potrebna je detaljnija analiza njihova rada i strukture rashoda, što može i treba biti predmetom budućih istraživanja. U međuvremenu će porezne službe, posebice u vremenima pojačanih financijskih potreba i ograničenja zapošljavanja u javnom sektoru, morati i dalje inzistirati na što učinkovitijem prikupljanju prihoda, ali i na daljnjem smanjenju ukupnih troškova. Kako su ukupni troškovi poreznih vlasti izravno povezani s kvalitetnom infrastrukturom i stručnim obrazovanjem, zainteresiranošću, marljivošću i nekorumpiranošću njihovih zaposlenika, neophodna su daljnja ulaganja u infrastrukturu, specijalizaciju i stimuliranje službenika, jer nije teško za pretpostaviti kako su, između ostalih, i ovi čimbenici utjecali na dokazano sve veću prosječnu učinkovitost hrvatskih poreznih i carinskih vlasti.

Literatura

- Bratić, V. 2005.** “Koliko nas košta porezna vlast” [online]. *Newsletter*, br. 16. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/16.pdf>].
- Državni zavod za statistiku.** www.dzs.hr.
- Kapetanić, S. 2001.** “Ukida se financijska policija”. *Vjesnik*, 25. svibanj 2001.
- Ministarstvo financija, 2001.** *Godišnjak Ministarstva financija za 2000. godinu* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2000.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2002.** *Mjesečni statistički prikaz*, br. 76 [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/076-veljaca2002.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2004.** *Godišnjak Ministarstva financija za 2001. godinu* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2001.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2005.** *Mjesečni statistički prikaz*, br. 120 [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/120-listopad2005.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2006.** *Mjesečni statistički prikaz*, br. 134 [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/134-prosinac2006.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2008.** *Godišnjak Ministarstva financija za 2007. godinu* [online]. Dostupno na: [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/GODISNJE_IZVJESCE_2007_HR.pdf].
- Sandford, C. (ed.), 1995.** *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath: Fiscal Publications.
- Sandford, C., Godwin, M. and Hardwick, P., 1989.** *Administrative and compliance costs of taxation*. Bath: Fiscal Publications.

Tablica 1. Pokazatelji učinkovitosti poreznih vlasti, 1997–2006.

	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Prosjeck
A – Ukupni prihodi državnog proračuna (mil.kn)	33.846	43.808	46.357	44.636	53.504	69.651	74.677	80.464	85.653	95.236	
B – BDP u tekućim cijenama (mil.kn)	145.394	160.603	164.054	176.690	190.796	208.223	227.012	245.550	264.367	286.341	
C – Porezni prihodi državnog proračuna (mil.kn)	31.338	40.327	38.318	39.939	39.999	42.810	45.281	47.150	50.688	58.469	
D – Ukupni troškovi poreznih vlasti (mil.kn)*	709	814	943	864	809	777	888	890	966	1.106	
Udio troškova poreznih vlasti (TPV-a) u:											
– proračunskim prihodima (D/A)	2,1	1,9	2,0	1,9	1,5	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,49
– BDP-u (D/B)	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,45
– poreznim prihodima (D/C)	2,3	2,0	2,5	2,2	2,0	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9	2,04

*Interni podaci Središnjeg ureda Porezne i Carinske uprave.

Tablica 2. Ukupni troškovi poreznih vlasti, 1997–2006, u mil. kn i %

u mil.kn.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Prosjeck*
Porezna uprava	390,8	467,6	517,9	498,3	430,7	474,6	502,8	512,5	565,1	605,0	496,5
Financijska policija	77,7	92,6	120,8	88,8	70,1	–	–	–	–	15,7	77,6
Carinska uprava	240,8	253,6	304,3	276,8	308,2	302,2	384,7	377,7	400,8	485,4	333,5
Ukupno	709,3	813,8	943,0	863,9	809,0	776,8	887,5	890,2	965,9	1.106,1	–
u %											
Porezna uprava	55,0	57,5	54,9	57,7	53,2	61,1	56,7	57,6	58,5	54,7	56,7
Financijska policija	11,1	11,4	12,8	10,3	8,7	–	–	–	–	1,4	9,3
Carinska uprava	33,9	31,1	32,3	32,0	38,1	38,9	43,3	42,4	41,5	43,9	37,7
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	–

*Prosječni pokazatelji za Financijsku policiju izračunati su u odnosu na šest godina u kojima je djelovala, a za Poreznu i Carinsku upravu za cijelo analizirano razdoblje.

Izvor: Ministarstvo financija (2001., 2002., 2004., 2005. i 2006.), Državni zavod za statistiku; interni podaci Središnjeg ureda Porezne i Carinske uprave; izračun autora.

Tablica 3. Broj zaposlenih u poreznim i carinskim vlastima, 1997–2006.

	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Prosjeck*
Porezna uprava	3285	3679	3915	3956	3814	3781	3799	3896	4064	4242	3843
Financijska policija	820	846	837	872	oko 700**	–	–	–	–	88	577
Carinska uprava	2670	2795	2861	2912	2882	2919	3162	3090	3028	3151	2947
Ukupno	6775	7320	7613	7740	7396*	6700	6961	6986	7092	7481	–
u %											
Porezna uprava	48,5	50,3	51,4	51,1	51,6	56,4	54,6	55,8	57,3	56,7	53,4
Financijska policija	12,1	11,5	11,0	11,3	9,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	9,4
Carinska uprava	39,4	38,2	37,6	37,6	39,0	43,6	45,4	44,2	42,7	42,1	41,0
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	86,6	100,0	100,0	100,0	100,0	–

*Prosječni pokazatelji za Financijsku policiju izračunati su u odnosu na šest godina u kojima je djelovala, a za Poreznu i Carinsku upravu za cijelo analizirano razdoblje.

** Kapetanić, 2001.

Izvor: Interni podaci Središnjeg ureda Porezne i Carinske uprave, izračun autora.

**Poštarina plaćena
u poštanskom uredu
10000 ZAGREB**

TISKANICA