

<https://doi.org/10.7251/EMC2001118T>

Datum prijema rada: 25. oktobar 2019.

Submission Date: October 25, 2019

Datum prihvatanja rada: 30. maj 2020.

Acceptance Date: May 30, 2020

UDK: 336.21:[347.72:336.1]/5

Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije  
Economy and Market Communication Review

Godina/Vol. X • Br./No. I

str./pp. 118-135

ORIGINALNI NAUČNI RAD / ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

## ORGANIZACIJA PORESKE ADMINISTRACIJE U FUNKCIJI SMANJENJA PORESKE EVAZIJE

**Saudin Terzić** | Doktor ekonomskih nauka, Uprava za indirektno oporezivanje,  
saudin.terzic@uino.gov.ba

**Wolfgang Berger** | Lektor, Univerzitet u Beču, Austrija, w.berger@bmf.gv.at

**Apstrakt:** U posljednje vrijeme zbog značaja i aktuelnosti kako u parksi tako i u teoriji sve se više analizira. organizacija poreske administracije u funkciji smanjenja poreske evazije. Moderne poreske administracije su primarno agencije za prikupljanje prihoda, egzistiraju i rade na principima međusobne usklađenosti, idu u korak sa najnovijim trendovima u oporezivanju s ciljem maksimiziranja vrijednosti za ukupnu ekonomiju. Poreska evazija je ozbiljan problem u savremenom svijetu koja je u različitim oblicima i razmjerama prisutna svugdje, pa i u ekonomski snažnim i organizovanim državama.

Poreska administracija predstavlja važnu determinantu unutar svakog ekonomskog sistema i ona ne može biti operativna ako je izolovana od ostalih institucija. Nijedna poreska administracija nije imuna na poresku evaziju, samo su različite metode poreske evazije. Profesionalna, odgovorna, dostupna, djelotvorna, uslužna i efikasna poreska administracija koja služi u najboljem interesu poreskih obveznika i organizacija orijentisana prema efektima treba biti apsolutni prioritet u radu jednog poreskog organa. Cilj ovog rada je analiza zadovoljstva stavova ispitanika sa pojavama koje su u vezi sa poreskom evazijom.

**Ključne riječi:** porez, poreska administracija, poreska evazija.

**JEL klasifikacija:** H20, H26, H32.

### UVOD

Moderne poreske administracije su primarno agencije za prikupljanje prihoda, egzistiraju i rade na principima međusobne usklađenosti, idu u korak sa najnovijim trendovima u oporezivanju s ciljem maksimiziranja vrijednosti za ukupnu ekonomiju. Prikupljanje poreza kao najznačajnijeg javnog prihoda je veoma značajni radi funkcionisanja i održivog razvoja a sa tim procesom dolazi kao nerazdvojna pojava i poreska evazija (Terzić, Berger, Kljajić, 2018). Sve poreske administracije teže da

postignu maksimalan nivo poštivanja poreskih propisa, odnosno da ostvare najbolji mogući rezultat iskazan ostvarenim poreskim prihodima. Trenutna globalna finansijska i ekonomska kriza predstavlja glavni izazov za poreske administracije u mnogim zemljama (Brondolo, 2009). Poreska evazija je veoma značajan i dugotrajan problem, koji od poreskih administracija traži unapređenje poslovnih procesa, metoda i postupaka u cilju smanjenja poreskog jaza.

Poreska administracija predstavlja važnu determinantu unutar svakog ekonomskog sistema i ona ne može biti operativna ako je izolovana od ostalih institucija. Operativna i upravljačka struktura poreske administracije uz podizanje njene efikasnosti putem unapređenja i modernizacije poslovnih procesa je bitna stavka kao odgovor na izazove poreske evazije. Profesionalna, odgovorna, dostupna, djelotvorna, uslužna i efikasna poreska administracija koja služi u najboljem interesu poreskih obveznika i organizacija orijentisana prema efektima treba biti apsolutni prioritet u radu jednog poreskog organa.

Koji je nivo veze između organizacije poreske administracije i poreske evazije? Kako pronaći riješenje kod organizacije poreske administracije i za kojim instrumentima posegnuti kako bi se ovi ciljevi ostvarili u poreskoj administraciji radi smanjenja poreske evazije? Osnovno riješenje je sistematska primjena propisa i adekvatnost instrumenata koji omogućavaju poreskoj administraciji da u svjetlu dinamičnog okruženja (zakonsko, organizaciono, ljudski resursi, tehnologiju i finansije) da pripremi odgovore. Ovu kombinaciju resursa je potrebno koristiti na koordinirani način odnosno da se stvori odgovarajući partnerski odnos i jačanje povjerenja između poreske uprave i poreskog obveznika. Za ovakve transformacije, nema sumnje to traži temeljito primjeniti poboljšati i proširiti zakonodavni i regulatorni okvir zasnovan na holističkom pristupu, radi modernizacije postojećih procesa i promjena postojeće organizacije. U Švicarskoj studiji, Feld i Frey (2002), predstavili su empirijski dokaz kojim ukazuju da naplata poreza se povećava kada se poreski obveznici tretiraju korektno od strane poreske administracije. Ako obveznici doživljavaju da poreska administracija i poreski sistem nije fer prema njima, to ih može motivirati da čine poresku evaziju.

Dobar i kvalitetan „odnos“ i „kvalitetna“ komunikacija sa pružanjem usluga je krucijalno pitanje za poresku administraciju. Pružanje usluga poreskim obveznicima pruža potencijalno značajne mogućnosti, sada važnije nego ikad prije, jer što je poreska administracija „bliže“ poreskom obvezniku, oni svoje poreske obaveze urednije i brže izvršavaju. Od poreskih obveznika potiče se dobrovoljno poštivanje poreskih propisa putem tzv. principa samooporezivanja, da rade

u skladu sa svojim obavezama, da uredno podnose poreske prijave, a sa druge strane korist takvog postupka je da poreska administracija efikasnije troši svoje resurse. Poreska administracija mora da stvara odgovarajuće pretpostavke kako bi smanjila troškove poslovanja, unaprijedila kako međusobnu tako i interakciju sa poreskim obveznicima.

Efikasna i dobro organizovana poreska administracija je od presudnog značaja u sprečavanju poreske evazije i ima relativan značaj kod povećanja ispunjavanja poreskih obaveza od strane poreskih obveznika i povećanja naplate prihoda. Svaka poreska administracija ima isti problem, provjera podataka iskazanih od strane poreskih obveznika, jer se očekuje od poreskih obveznika da rade u skladu sa svojim obavezama, da uredno podnose poreske prijave, a sa druge strane, želi da što manje kontroliše same poreske obveznike.

Naučna opravdanost istraživanja, veže se za trend u kojem poreska evazija predstavlja stalni i permanentni problem, ne samo kod profesionalnih organizacija tj. poreskih administracija (autoriteta) koje su zadužene za prikupljanje prihoda i sprovođenje poreskih propisa.

## **ORGANIZACIJA PORESKE ADMINISTRACIJE**

Poreski sistem zasnovan na principu samoprijavlivanja podrazumijeva izgrađenu svijest poreskog obveznika da dobrovoljno, na osnovu poreskih zakona, utvrđuje svoje poreske obaveze i putem podnošenjem poreske prijave prijavljuje i plaća svoje poreske obaveze nadležnom poreskom organu. Samooporezivanje se ostvaruje na taj način da poreski obveznik ima pristup svim informacijama neophodnim za utvrđivanje visine poreske obaveze, da izračuna visinu poreskog davanja i da na tom osnovu plati utvrđenu poresku obavezu ili da zatraži povrat poreza. U sistemu dobrovoljnog ispunjavanja poreskih obaveza potrebno je educirati poreske obveznike i omogućiti im da na jednostavan način ispunje svoje obaveze.

Jezgrene funkcije i glavna područja i poslovni procesi zasnovani na međunarodnim standardima poreske administracije su (TADAT, 2015):

- Integritet baze registrovanih poreskih obveznika,
- Analiza rizika poreske administracije,
- Podrška poreskim obveznicima ka dobrovoljno poštivanju poreskih obaveza,
- Podnošenje poreskih prijava i drugih isprava,
- Plaćanje i naplata na vrijeme poreskih obaveza,
- Kontrola poreskih obveznika,

- Proces rješavanja žalbi poreskih obveznika.
- Pružanje usluga poreskim obveznicima,
- Odgovornost i transparentnost svih poslovnih procesa.

Za analizu i razumijevanje (dobrih i loših) poslovnih procesa unutar pojedine poreske administracije i njenih svih funkcija koristi se tzv. TADAT ([www.tadat.org](http://www.tadat.org).) metodologija. To je procedura koja se koristi za dijagnostiku poreske administracije (engl. Tax Administration Diagnostic Assessment Tool), razvijena od strane sekretarijata TADAT pri Međunarodnom monetarnom fondu. TADAT je dijagnostički instrument koji daje sveobuhvatnu procjenu jakih i slabih strana poreske administracije u različitim operativnim oblastima. Procjena se zasniva na 28 najvažnijih indikatora poreske administracije, a indikatori daju 47 mjerljivi dimenzija koje daju odgovor kakve su performanse poreske administracije. Svaki indikator daje ocjene na skali A, B, C i D. Ocjena A označava da poreska administracija ima najbolje performanse, ocjena B da poreska administracija ima dobro uspostavljenje poslovne procese, koji su na međunarodnom nivou prihvatljiv, ocjena C da je uspostavljen minimum standarda, a ocjena D daje oznaku da je upravljanje poslovnim procesima loše.

Bez postizanja najviših standarda profesionalnosti, nepristranosti, objektivnosti i zakonitosti u postupcima sa poreskim obveznicima i kohezivne koordinacije aktivnosti sa postizanjem određenog nivoa „zrelosti“ u bilo kojoj organizaciji nije praktično moguće u potpunosti uspostaviti potrebne instrumente. Kompleksno i promjenljivo poslovno okruženje i promjene u okruženju samih poreskih obveznika, otvara mogućnost i izloženost rizika za nastanak poreske evazije. Rizik je izraz opasnosti od direktnih ili indirektnih gubitaka koji su rezultat neadekvatni internih procesa, ljudi, sistema ili spoljašnjih događaja (Doralt, Ruppe, 2007). Rizik se definira kao proces u kome se neutralizira negativan utjecaj rizika na ostvarivanje ciljeva poreskih administracija (Risk Management Guide, 2006).

Najveći problem za poresku administraciju u poreskom postupku su neujednačena pravila poreskog postupka i oporezivanja, nekonzistentan pristup i selektivno oporezivanje. Usvajanjem jedinstveni poreskih pravila i procedura i implementacijom istih u poreski sistem može dovesti do pravne sigurnosti poreskih obveznika i eliminacije poreske evazije, jer nekonzistentna i divergentna pravila predstavljaju pogodno tlo za izbjegavanje plaćanja poreza, pogotovo danas u eri globalizacije gdje su razvijene agresivne i složene šeme poreskih utaja. Eliminacija graničnih kontrola na inspekciji roba, ekspanzija trgovine i usluga kao i elektron-

ske trgovine, komplicira poresku administraciju u unutrašnjoj trgovini Evropske unije (Pashev, 2006).

Poznavanje poreskih propisa je vrlo značajan preduslov za pravilno ispunjavanje poreskih obaveza. U kontinuiranoj komunikaciji sa poreskom administracijom, poreski obveznici podnose poreske prijave i informišu poreske organe o ostvarenim prihodima, dohotku, dobiti i drugim propisanim ekonomskim kategorijama koje predstavljaju osnov za utvrđivanje poreza na dodatu vrijednost, poreza na dobit, poreza na dohodak i drugih poreza. Mora se naglasiti da u slučaju da se od strane poreskog obveznika pogrešno utvrdi visina poreske obaveze ili da eventualno poreski obveznik pogrešno zatraži povrat poreskog kredita, otvara se poreski postupak pri kojem je poreski obveznik izložen riziku kontrole od strane poreske administracije i eventualnom kažnjavanju.

Uspjeh evazionog poduhvata umnogome zavisi od vrlo bitne pretpostavke mogućnosti i spremnosti poreske administracije za uspostavu i kreiranje jasnih smjernica da se na vrijeme otkrije poreska evazija. Sistem oporezivanja treba da bude uspostavljen i postavljen na način koji će smanjiti mogućnost poreske evazije, a da sa druge strane, isti da bude relativno jednostavan za primjenu kako od strane poreske administracije tako i od strane poreskih obveznika. Selektivnost kod oporezivanja poreskih obveznika može staviti pojedine poreske obveznike u povlašten položaj kod oporezivanja u odnosu na druge. Kako bi se spriječile ove pojave ili kako bi se procenat njihovog pojavljivanja sveo na najmanju moguću mjeru potreban je stalan protok tačni, pravovremenih i relevantnih informacija.

Jako je važno da poreski autoritet bude fleksibilno organizovan i odlučan da brzo reaguje i da ima interoperabilnost kada je u pitanju poreska evazija. Automatska razmjena podataka i napredna analitika podataka ima potencijal da vodi i transformiše poreske uprave. Korištenjem analitike u poslovnim procesima, poreske administracije mogu dobiti uvid koji će im omogućiti da bolje služe klijentima kroz veću otvorenost i saradnju, da smanje dominaciju subjektivnih faktora, poboljšaju svoje planiranje, identifikuju potencijalne prevare, lakše utvrđuju određene poreske zloupotrebe te da brže otkriju neizvršavanje poreskih obaveza.

Jačanjem komunikacije i pružanjem usluga prema poreskim obveznicima, kojim će se podići svijest o obavezi poštivanja poreskih propisa, može se obezbijediti transparentno, odgovorno, djelotvorno i efikasno prikupljanje javnih prihoda. Da bi se to postiglo potrebna je i odgovarajuća tranzicija sa klasičnih komunikativnih kanala i servisa na elektronsko i on line okruženje i odgovarajući par-

nerski odnos prema poreskim obveznicima a to zahtijeva značajan odmak od oslanjanja isključivo na programe kontrole u detektovanju i korigovanju poreske evazije kod poreskih obveznika.

Najčešći nedostaci kod poreske administracije uglavnom se ističu kao sljedeći:

- nedovoljno stručno i opšte znanje inspektora i neujednačeni stavovi u tumačenju zakona (postojanje dvojnih tumačenja može dovesti do problema u pogledu odgovornosti unutar poreskog sistema),
- visoka diskreciona prava odlučivanja u postupcima provođenja kontrole, interpretacija pojedinih zakonskih normi na različite načine ostavlja mogućnost za pojavu „sive“ zone,
- nedostatak i neusklađenost poreskih propisa (ne postoji opšti propis kojim bi se usklađivao, koordinirao poreski postupak),
- dodatni razrez poreske obaveze neutemeljen na potpunom i pravilno utvrđenom činjeničnom stanju i/ili pogrešna primjena pravnih propisa,
- visok stepen podložnosti korupciji,
- nedovoljna i neadekvatna obuka zaposlenih, edukacija, neadekvatni materijalno tehnički uslovi za rad i drugo.

Odgovornost i transparentnost su dva centralna stuba dobrog upravljanja. Neke od glavnih promjena su:

1. Poreska uprava treba da pristupa obveznicima putem integrisanog prisustva, radi smanjenja troškova i povećanja dobrovoljnog poštivanja poreskih propisa. Fokus treba biti na promjeni načina konverzacije sa poreskim obveznicima i unapređenju povjerenja javnosti i progresivnim saradnjama (ciljnim interesnim grupama u društvu), za odgovorno korištenje postupaka unutar svojih odgovornosti i na podsticanju postupka o razmjeni podataka da bi se unaprijedilo poštivanje propisa od strane poreskih obveznika. Veći nivo organizacione osposobljenosti utiče na poreske obveznike, pojednostavljuju se postupci a osigurava se naplata poreza.
2. Većina poreskih administracija uspostavila je posebne jedinice za rad sa skupinama poreskih obveznika koji su posebno važni u smislu prihoda radi efikasnijeg preduzimanja aktivnosti, poreski službenici su postali ambasadori poreskih obveznika u cilju smanjenja poreske evazije putem modernizacije i poboljšanja poslovnih procesa posebno putem poboljšanja razmjene podataka sa poreskim obveznicima.
3. Poreske uprave usvajaju sofisticiraniji pristup po pitanju upravljanja rizicima. Osnovna ideja je jednostavna: usmjeravanje sredstva na veći segment rizika kod poreskih obveznika, poreska uprava može napraviti efikasnije korištenje

svojih ograničenih resursa i time se štede resursi. To zahtijeva sustavan pristup identifikaciji, procjeni i određivanju prioriteta i na ovakav način one postaju više otvorene prema obveznicima, prate korak s vremenom i razvojem modernih tehnologija.

Poreske uprave se sada kreću prema vlastitom razvoju koji više daje pažnju na dobrovoljno poštivanje propisa, u potpunosti mijenjaju dosadašnju praksu pružanja usluga poreskim obveznicima, promiče se aktivnost usmjerena prema prevenciji, a ne samo za otkrivanje i represiju. Tom osnovnom cilju pored represije treba svakako da doprinese i povećanje opšte poreske discipline s jedne strane kod poreskih obveznika i sa druge strane da poreski organ svojim mjerama djeluje u pravcu predupređivanja ovakvih ponašanja. Zašto ova promjena? Razlozi su:

- prepoznavanje da većina poreskih obveznika želi dobrovoljno ispunjavati poreske obaveze i glavni zadatak poreskog autoriteta je da im pomogne to učiniti;
- poreski obveznici postaju sve više uporni i inzistiraju da imaju svoja prava kao i obaveze;
- obveznici su segmentirani i prihvaćaju da različite skupine poreskih obveznika i imaju različite vrste potreba;
- promjena pristupa načinu oporezivanja usmjerenog na pristup više usmjeren na poreske obveznike;
- većina poreskih administracija, svakako u razvijenom svijetu, sada su pod ozbiljnim pritiscima da povećaju efikasnost a da smanje troškove; i
- priznanje da se neformalna ekonomija ne može efikasno riješiti samo represivnim mjerama (Owens, 2014).

S tim u vezi cilj strukturne poreske reforme treba da bude razvoj konkurentnog fiskalnoga okruženja koje s jedne strane podstiče investicije, preuzimanje rizika i poduzetništvo, a s druge strane ima za cilj da optimizira prihode od poreza tako što će, na primjer, destimulisati poreznu evaziju i sivu ekonomiju. Isto tako cilj treba da bude uspostava efikasne naplate prihoda uz jednostavan poreski postupak sa razvijenim administrativnim kapacitetima uz pravilnu primjenu poreskih propisa usklađenih sa najboljom međunarodnom praksom, niske troškove izvršenja obaveza i dobru saradnju sa poreskim obveznicima. Ponekad sam poreski zakon nije jasan, a ponekad je zakon jasan ali poreska administracija zanemaruje određene aktivnosti po tom pitanju. Drugi problem je u tome što po svojoj prirodi poresku evaziju nije lako mjeriti (Slemrod, Yitzhaki, 2000).



Tri su ključne organizacione sposobnosti svake dobro organizirane poreske administracije:

- Uspostava dobre analize rizika – Poreska uprava mora kontinuirano raditi na napretku razvoja kapaciteta za analizu rizika. Upravljanje rizikom je esencijalno važno za poresku administraciju. Isto ima ključnu ulogu u oblikovanju resursa koje koristi poreska administracija radi ostvarivanja maksimalnih svojih ciljeva ( www.tadat.org, module 4). Effective risk management. POA-2. Uspostavljanjem sistema procjene rizika umanjuje se neujednačenost u postupanju i korupciji i umanjuju se druge moguće negativne pojave i proces bi trebao rezultirati boljim pristupima u radu. Jasni i fokusirani izvještaji omogućuju da analiza rizika odmah identifikuje sektore koji će pokazati:
  - najviše rizično rangirane djelatnosti;
  - najrizičnije poreske obveznike u tim sektorima i subjekte koji su visokorizični;
  - razloge za takav rang i pravila koji u najvećoj mjeri doprinose tom rangu.
- Izrada djelotvorne strategije za poboljšanje poreske discipline i planova rada – potrebno je izraditi planove i programe s ciljem identifikovanja mogućeg povećanja resursa i vještina radi utvrđivanja prioriteta rizika za prihode i način njihovog tretiranja u cilju zaštite finansijskih interesa u borbi protiv poreske evazije. Razvijanje znanje o modalitetima i načinima povreda propisa je moćno sredstvo za borbu protiv povreda poreski propisa i kriminalnih aktivnosti.
- Uspostava efikasnih osnovnih poslovnih operacija - organizaciona struktura je ključna funkcija poreske administracije, uposleni moraju biti adekvatno pripremljeni, osposobljeni i opremljeni da bi mogli brzo i efikasno prilagoditi promjenama u okruženju – tu spadaju: usluge poreskim obveznicima, podnošenje prijave, upravljanje obavještajnim saznanjima i rizicima, kontrola i istrage, prinudna naplata i procesuiranje prevare / krivičnih djela, itd.

Potpun, tačan i ažuriran registar poreskih obveznika predstavlja kamen temeljac pravične i efektivne administracije poreza. Registracija i numerisanje poreskih obveznika su fundamentalni prvi koraci u upravljanju porezima. Registracija i numeracije svakog poreskog obveznika podupire ključne administrativne procese koje se odnose na podnošenje, plaćanje, procjenu, naplatu i rješavanje žalbi (www.tadat.org, module 3, Integrity of the registered taxpayer base. POA-1). Nijedan poreski organ ne može adekvatno funkcionisati ako ne zna ko su poreski obveznici i koji obveznici su dužni da podnose prijave i plaćaju porez. Moderni pristupi upravljanju disciplinom počivaju na tačnim registrima poreskih obveznika, što je osnov analize rizika, tako da se resursi opredijeljeni za jačanje poreske discipline usmjeravaju na segmente koji nose najveći prinos i rizik.



Reforme poreskog tijela generalno su usmjerene na modernizaciju upravljačke strukture i operativne strukture kao i na poboljšanje i povećanje obima usluga koje se pružaju poreskim obveznicima jer program usluga poreskim obveznicima pojednostavljuje dobrovoljno poštivanje poreskih propisa. U skladu sa navedenim osnovni cilj svake poreske administracije je povećanje dobrovoljnog poštivanja propisa i bolja naplata javnih prihoda. Poreske uprave moraju osigurati da poreski obveznici imaju informacije i podršku prilikom ispunjavanja svoje obaveze i da mogu potraživati svoja prava po zakonu. Savjeti i pomoć poreskim obveznicima igraju presudnu ulogu u premošćivanju nedostatka ([www.tadat.org](http://www.tadat.org), module 5, Supporting voluntary compliance. POA-3.)

Usmjeravanje vlastitih resursa poreske administracije ka obveznicima koji uplaćuju većinu prihoda dolazi do neracionalne upotrebe resursa na male obveznike koji malo doprinose ukupnim fiskalnim efektima. Time se stvara prostor za slabljenje finansijske discipline kod velikih obveznika, kao i prostor za poreske prevare kod malih obveznika koji mogu da ne prijave uredno poreske obaveze i da u dogledno vrijeme “nestanu”, znajući da poreska administracija nema kapaciteta za kontrolu obveznika. Krajnji rezultat je ugrožavanje prihoda budžeta država.

Poreske administracije se moraju stalno nositi sa brojnim faktorima koji utiču na porast raznih rizika i upravljanje rizikom ima važnu ulogu u kompletnom poslovnom procesu. Većina poreskih administracija je u okviru svojih nadležnosti usvojila CRM (engl. Compliance Risk Management) pristup upravljanja rizicima, sa stohastičkom procjenom rizika u skladu sa preporukama OECD i sa rangiranjem i segmentacijom obveznika po određenim kriterijima, koji se mogu zasnivati na sljedećem: (1) pojedinci; (2) veličina preduzeća—mikro, malo, srednje i veliko preduzeće; (3) neprofitne organizacije; (4) vladini organi i preduzeća; (5) poreski savjetnici; (6) vrsta djelatnosti, visina prometa; (7) lokacija poslovanja; (8) dobrovoljnost registracije; (9) status izvoznika i sl.

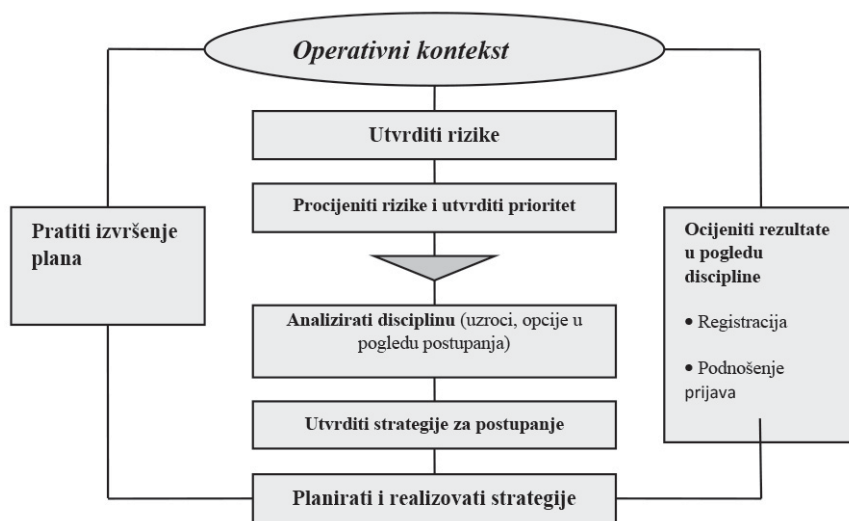
Da bi se moglo uticati na poreske obveznike koji stvaraju poreski jaz, potrebno je identifikovati i sistematski koristiti izvore podataka.

Izvori podataka, koji su neophodni u sistemu za analizu i upravljanje rizikom mogu se podijeliti u dvije grupe: interni i eksterni. Interni podaci su oni koji su dostupni poreskoj administraciji, kao što su: sjedište poreskog obveznika, prijavljena djelatnost, odgovorno lice, efekat iz kontrole, dug poreskog obveznika i slično. Eksterni podaci su oni koji su dostupni drugim institucijama, a koji su neophodni kako bi se unaprijedio proces analize i upravljanja rizikom, finansijski

izvještaji entiteta (bilans stanja, bilans uspjeha, izvještaj o promjenama kapitala, izvještaj o novčanim tokovima), promet preko transakcijskih računa u zemlji i inostranstvu, registar privrednih sudova (osnivanje, spajanje, pripajanje, gašenje preduzeća i ostale promjene, visina osnivačkog uloga, odgovorno lice, osnivači).

CRM model procesa upravljanja rizicima (OECD, 2008) koji primjenjuju poreske administracije prema standardima za koje se zalažu razna međunarodna tijela i zemlje članice OECD-a prikazan je na (slici 1.).

**Slika 1.** Model procesa upravljanja rizikom



Izvor: OECD, 2008

Ključni elementi ovog modela obuhvataju sljedeće: akcenat se stavlja na utvrđenim problemima u vezi sa procjenom rizika discipline, umjesto na kontroli visokorizičnih poreskih obveznika. Primjeri ovih problema su: neplaćanje poreza, ne podnošenje prijava, intenzivno poslovanje u sivoj ekonomiji u određenim sektorima, pogrešna klasifikacija oporezive nabavke, npr. kao neoporeziv materijal, u određenim branšama ili kod posebne grupe poreskih obveznika, itd.). Određivanje rizika prema prioritetu kako bi se akcenat stavio na pitanja najvišeg rizika sa ciljem ostvarivanja maksimalnih rezultata poreska administracija može dodatno profitirati.

## MATERIJALI I METODE

Osnovni cilj predmetnog istraživanja je analiza (ne)zadovoljstvo ispitanika pojavama koje su u vezi sa poreskom evazijom. Da bi se ostvario postavljeni cilj, empirijsko istraživanje se fokusiralo na prikupljanje podataka kako od strane poreskih obveznika tako i od zaposlenih u poreskim administracijama. U skladu sa predmetom i problemom istraživanja i ciljevima empirijskog istraživanja u uzorku na kome je sprovedeno istraživanje dvije su ključne grupe ili poduzorka: 200 poreskih obveznika (66,7%) i 100 poreskih inspektora (33,3%), čije stavove se u okviru daljih analiza i interpretacije podataka dobivenih primarnim istraživanjem kompariraju. Fazom terenskog istraživanja anketirane se dvije grupe ispitanika poreskih obveznika, po prirodi stvari „suprostatavljenih strana“, direktori privrednih društava ili drugo odgovorno lice (Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine) koji ostvaruju intenzivne kontakte sa poreskom službom i zaposleni u profesionalnim organizacijama (poreski inspektori Uprava za indirektno oporezivanje, Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt BiH). Za potrebe sprovođenja istraživanja, izrađen je opsežan anketni upitnik koji je reprezentativan i prigodan i koji sam po sebi predstavlja snažnu inicijativu za daljna istraživanja fenomena poreske evazije.

Dobijeni rezultati istraživanja mogu potaknuti pojedince, organizacije (poreska administracija) i druge institucije države na permanentno unapređenje faktora koji utiču na poresku evaziju.

### **Opšte (ne)zadovoljstvo pojavama po pitanju poreske evazije**

U upitniku je kroz 11 tvrdnji analizirano (ne)zadovoljstvo ispitanika pojavama koje su u vezi sa poreskom evazijom. (Ne)zadovoljstvo je mjereno Likertovom skalom od 1 (uopšte nisam) do 5 (potpuno jesam). Prema Sanders, Lewis i Thomhill (1997), metoda Likertove dizajn skale u upitniku omogućuje istraživaču da pita ispitanika o tome kako snažno se slažu ili ne slažu sa izjavom ili nizom izjava. Prednost Likertove skale u upitniku je u tome što omogućuje lakšu kvantitativnu analizu. Kod varijable „visinom poreskog opterećenja” imali smo 114 nedostajućih odgovora. Obzirom da je riječ o vrlo bitnoj varijabli u modelu koji će biti razvijen i kako ne bismo izgubili pouzdanost zbog smanjenog uzorka, za tu varijablu urađena je imputacija na bazi odgovora ispitanika na ostale upite o zadovoljstvu po pitanju poreske evazije.

**Tabela 1.** Deskriptivna statistika stepena (ne)zadovoljstva ispitanika u uzorku po pitanju 11 tvrdnji u vezi sa zadovoljstvom pojavama koje se odnose na poresku evaziju i poreski sistem.

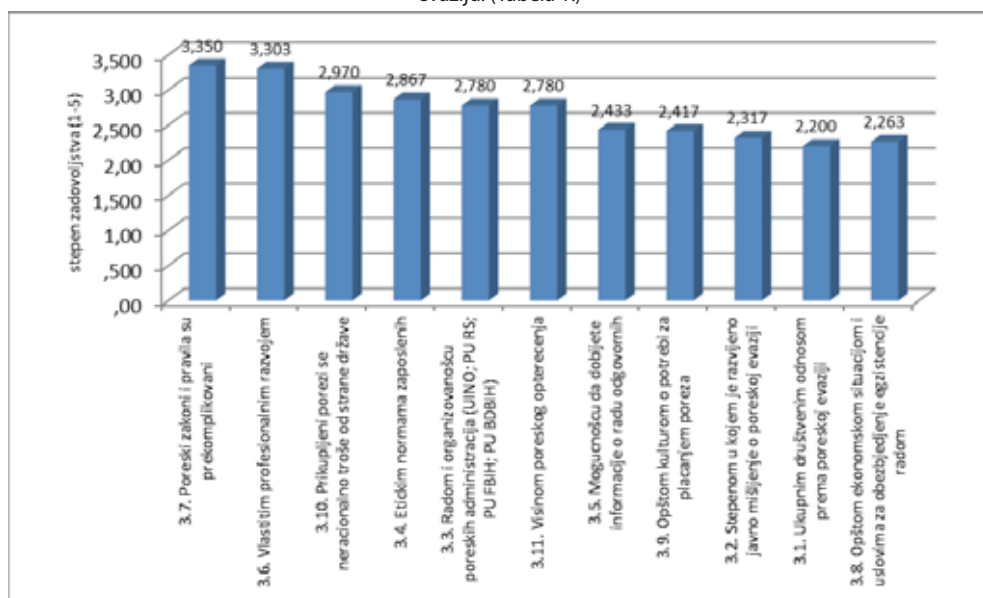
<b>Tvrdnje koje se odnose na poresku evaziju i poreske sistem</b>	<b>N</b>	<b>Mini- mum</b>	<b>Maxi- mum</b>	<b>Prosjek</b>	<b>Medi- jana</b>	<b>Standardna devijacija</b>
3.1. Ukupnim društvenim odnosom prema poreskoj evaziji	300	1	5	2,20	2,00	,998
3.2. Stepenom u kome je razvijeno javno mišljenje o poreskoj evaziji	300	1	5	2,32	2,00	1,003
3.3. Radom i organizovanošću poreskih administracija (UIO, PU RS, PU FBiH, PU BD)	300	1	5	2,78	3,00	1,162
3.4. Etičkim normama zaposlenih	300	1	5	2,87	3,00	1,101
3.5. Mogućnošću da dobijete informacije o radu odgovornih	300	1	5	2,43	2,00	1,115
3.6. Vlastitim profesionalnim razvojem	300	1	5	3,30	4,00	1,084
3.7. Poreski zakoni i pravila su prekomplikovani	300	1	5	3,35	4,00	1,205
3.8. Opštom ekonomskom situacijom i uslovima za obezbjeđenje egzistencije radom	300	1	5	2,26	2,00	1,224
3.9. Opštom kulturom o potrebi za plaćanjem poreza	300	1	5	2,42	2,00	1,129
3.10. Prikupljeni porezi se neracionalno troše od strane države	300	1	5	2,97	3,00	1,369
3.11. Visinom poreskog opterećenja	186	1	5	2,78	3,00	1,294
Opšte zadovoljstvo ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju	300	1	5	2,69	2,64	0,705

**Izvor:** autor

Nova varijabla (tabela 1.) „Opšte zadovoljstvo ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju“ izvedena je kao prosjek prethodno navedenih 11 tvrdnji. Prosječni stepen zadovoljstva u kontekstu pojava koje se odnose na poresku evaziju u kompletnom uzorku iznosi 2,69 sa standardnom devijacijom 0,705. Na bazi prethodnih analiza možemo kreirati rang listu ili poredak tvrdnji koje izražavaju zadovoljstvo ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju i time istaći najvažnije.

Analizirajući stavove ispitanika iz (grafikona 1.) može se zaključiti da su ispitanici u veliko stepenu iskazali stepen slaganja kod tvrdnji da je potrebno poboljšati „rad i organizovanost poreskih administracija UIO, PU RS, PU FBiH i PU BD “etičke norme zaposlenih” da su to važne determinante poreske evazije. Ovakav stav govori da se u BiH mora pristupiti harmonizaciji i pojednostavljenju rada poreskih administracija. Iz stava visokog stepen (ne)zadovoljstva ispitanika po pitanju „vlastitog profesionalnog razvoja“ može se vidjeti koliko su ispitanici svjesni potrebe dodatnog profesionalnog razvoja.

**Grafikon 1.** Poredak tvrdnji koje mjere zadovoljstvo ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju. (Tabela 1.)



Izvor: autor

## Komparacija između poduzoraka

U cilju komparacije između poduzoraka po pitanju zadovoljstva ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju kako je riječ o varijablama mjenjenim na Likertovoj skali (ordinalnim varijablama) koje ne zadovoljavaju pretpostavku „normalnosti“ unutar poduzoraka u cilju poređenja poduzoraka korišćenimo U ili Mann-Whitney neparametarski test (tabela 2.). Te rezultate provjerićemo i krostabulacijom i hi-kvadrat testom proporcija).

**Tabela 2.** Deskriptivna statistika i rezultati Mann-Whitney testa za komparacije između poduzoraka po pitanju zadovoljstva ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju.

Tvrdnje koje se odnose na poresku evaziju i poreski sistem	Poduzorak obveznika			Poduzorak inspektora			Mann-Whitney U	Wilcoxon W	Z	p vrijednost
	Prosjeak	Medijana	Stan. devijacija	Prosjeak	Medijana	Stan. devijacija				
3.1. Ukupnim društvenim odnosom prema poreskoj evaziji	2,26	2,00	1,098	2,09	2,00	,753	9627,5	14677,5	-565	,572
3.2. Stepenom u kome je razvijeno javno mišljenje o poreskoj evaziji	2,37	2,00	1,081	2,21	2,00	,820	9378,5	14428,5	-938	,348
3.3. Radom i organizovanošću poreskih administracija (UIO, PU RS, PU FBiH, PU BD)	2,72	2,00	1,233	2,90	3,00	1,000	8977,0	29077,0	-1,504	,133
3.4. Etičkim normama zaposlenih	2,74	3,00	1,144	3,12	3,00	,967	8006,0	28106,0	-2,915	,004
3.5. Mogućnošću da dobijete informacije o radu odgovornih	2,36	2,00	1,169	2,58	2,00	,987	8613,0	28713,0	-2,035	,042
3.6. Vlastitim profesionalnim razvojem	3,28	4,00	1,117	3,35	4,00	1,019	9669,0	29769,0	-,504	,615
3.7. Poreski zakoni i pravila su prekomplikovani	3,45	4,00	1,222	3,16	3,00	1,152	8600,5	13650,5	-2,064	,039
3.8. Opštom ekonomskom situacijom i uslovima za obezbjeđenje egzistencije radom	2,34	2,00	1,312	2,12	2,00	1,018	9484,5	14534,5	-,760	,447
3.9. Opštom kulturom o potrebi za plaćanjem poreza	2,54	2,00	1,186	2,17	2,00	,965	8382,0	13432,0	-2,413	,016
3.10. Prikupljeni porezi se neracionalno troše od strane države	3,09	3,00	1,479	2,74	3,00	1,088	8603,5	13653,5	-2,023	,043
3.11. Visinom poreskog opterećenja	2,76	2,00	1,347	2,88	3,00	1,038	2371,0	13999,0	-,772	,440
Opšte zadovoljstvo ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju i poreske sisteme	2,710	2,636	0,798	2,650	2,600	0,470	9963,0	15013,0	-,052	,958

IZVOR: autor

Prvo ćemo sagledati strukture i deskriptivne statistike po datim varijablama unutar poduzoraka.

Prema hi-kvadrat testu kod sljedećih osam (8) tvrdnji postoji statistički značajna razlika između zadovoljstva u poduzorcima obveznik/inspektor: (Prilog 4.)

- Ukupnim društvenim odnosom prema poreskoj evaziji,
- Stepenom u kome je razvijeno javno mišljenje o poreskoj evaziji,
- Radom i organizovanošću poreskih administracija (UIO, PU RS, PU FBiH, PU BD),
- Etičkim normama zaposlenih,
- Mogućnošću da dobijete informacije o radu odgovornih,
- Poreski zakoni i pravila su prekomplikovani,
- Opštom ekonomskom situacijom i uslovima za obezbjeđenje egzistencije radom,
- Prikupljeni porezi se neracionalno troše od strane države.

Po pitanju opšteg zadovoljstva ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju i poreske sistem nema signifikantne razlike između obveznika i inspektora, a razlog tome je vjerovatno u činjenici da po različitim tvrdnjama imamo različit smjer razlike jer negdje su obveznici zadovoljniji a negdje inspektori.

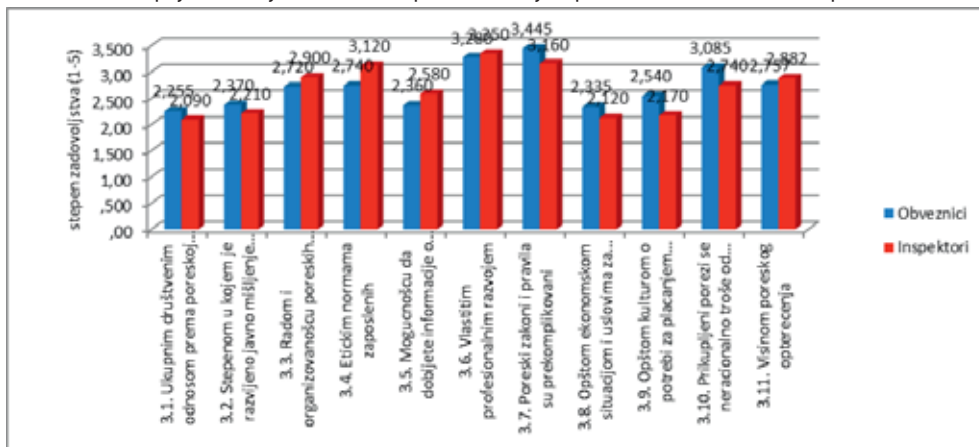
Sa grafikona 2. se jasno vidi da određene razlike između poduzoraka postoje, ali odgovor na pitanje da li su te razlike statistički signifikantne dobijamo na osnovu rezultata Mann-Whitney testa (tabela 2.).

Prema mišljenju ispitanika u uzorku, a na bazi rezultata provedenih analiza i statističkih testova možemo zaključiti da se obveznici i inspektori razlikuju samo po smjeru i te razlike variraju od tvrdnje do tvrdnje. Prema Mann-Whitney U testu (prilog.3) kod sljedećih pet (5) tvrdnji postoji statistički značajna razlika između zadovoljstva u poduzorcima (p vrijednost U testa u tabeli 2. niža od 0,05).

- Etičkim normama zaposlenih – više zadovoljstvo kod inspektora
- Mogućnošću da dobijete informacije o radu odgovornih – više zadovoljstvo kod inspektora
- Poreski zakoni i pravila su prekomplikovani – više zadovoljstvo kod obveznika
- Opštom kulturom o potrebi za plaćanjem poreza – više zadovoljstvo kod obveznika
- Prikupljeni porezi se neracionalno troše od strane države – više zadovoljstvo kod obveznika



**Grafikon 2.** Prosječne ocjene stepena slaganja po pitanju 11 tvrdnji koje izražavaju zadovoljstvo ispitanika u vezi sa pojavama koje se odnose na poresku evaziju u poduzorcima obveznika i inspektora.



Izvor: autor

## ZAKLJUČAK

Poreski organ danas definitivno ima drugačije odgovornosti u odnosu na one što su nekada bile odgovornosti. Prodor digitalnih usluga i tehnološki razvoj imaju moć stvaranja fundamentalnih promjena u mnogim područjima poreske administracije. Poreska administracija ima široku dispoziciju da uredi poresku disciplinu kod poreskih obveznika, ipak data dispozicija postupanja u sprovođenju poreskih zakonskih propisa poreskoj administraciji ne može biti nauštrb poreskog prava i pravne sigurnosti svih poreskih obveznika. Očekivane aktivnosti preusmjerene su uglavnom sa tradicionalnih kontrolnih aktivnosti, na unapređenje sistema kontrola upravljanog na osnovu rizika, gdje se definiše u kojoj mjeri treba izvršiti kontrolu (npr. da li treba izvršiti informativnu, ograničenu, djelimičnu ili potpunu kontrolu).

Organizacija poreske administracije mora biti takva da ima volju, snagu i aparat dovoljan da sve one poreske obveznike koji posluju van legalnih tokova uvede u legalne tokove. S druge strane važna promjena koja mora da se desi je činjenica da poreski obveznik nije suparnik poreskoj administraciji i koji se mora disciplinovati, on se mora pridobiti ako se želi povećati nivo poštivanja poreskih propisa. Tradicionalni stav i ponašanje poreske administracije se mora mijenjati u pravcu uzajamne saradnje sa poreskim obveznicima. Bosna i Hercegovina treba da prepozna ovaj problem i da preduzima niz zakonodavnih i drugih mjera u pravcu njenog rješavanja.

Istraživanje sprovedeno u ovom radu opravdava, pokazuje i otvara prostor za nova istraživačka pitanja u vezi poreske evazije.

## LITERATURA

- Brondolo, J., (2009), Collecting Taxes During and Economic Crisis: Challenges and Policy Options, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department SPN/09/17, p 4.
- Doralt, W., Ruppe, H., (2007), Grundriss des Osterreichischen Steurrechts, Band I, Wien, 5.1.
- Feld, L. P., Frey, B. S., (2002) Deterrence and Tax Morale: How Tax Administration and Taxpayers Interact, [www.oecd.org/tax/administration/preuzeto](http://www.oecd.org/tax/administration/preuzeto), 22.08.2015.
- OECD, (2008), Monitoring Taxpayers Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf> preuzeto 10.10.2014. *preuzeto 10.10.2014. Godine, p.4.*
- Owens, J., (2014), BEPS: What's in it for Tax Administrations?, Tax Tribune 31, Magazine of the Intra-European Organisation of Tax Administrations,, (15-25), p.15.
- Pashev, K., (2006) Fighting VAT Fraud: The Bulgarian Experience, Center for the Study of Democracy, p. 3.
- Risk Management Guide for Tax Administrations, (2006), Published by the European Commission's Taxation and Customs Union, Directorate General-Fiscalis Risk Analysis Project Group.
- Sanders, M., Lewis, P., Thomhill, A., (1997), Research methods for business students. London Financial Times-Pitman Publishing.
- Slemrod, J., Yitzhaki, S., (2000), Tax avoidance, evasion, and administration, Handbook of Public Economics, Working Paper 7473, p. 1-22.
- Terzić, S., Berger, W., Kljajić, Ž., (2018), Determinante poreske evazije u Bosni i Hercegovini, Economy and Market Communication Review Vol.VIII, No. II, p. 322.

---

## ORGANIZATION TAX ADMINISTRATION IN THE FUNCTION REDUCTION TAX EVASION

**Saudin Terzić**

PhD in economics, Indirect Taxation Authority in Bosnia and Herzegovina, [saudin.terzic@uino.gov.ba](mailto:saudin.terzic@uino.gov.ba)

**Wolfgang Berger**

Lecturer, University of Vienna, Austrija, [w.berger@bmf.gv.at](mailto:w.berger@bmf.gv.at)

**Abstract:** *Lately, due to importance and actuality of both practice and theory organization tax administration in the function reduction tax evasion. Modern tax administrations are primarily revenue-raising agencies, exist and work on the principles of mutual compliance, keeping up with the latest taxation trends to maximize value for the overall economy. Tax*

*evasion is a serious problem in the modern world that is present in various forms and proportions everywhere, even in economically strong and organized countries.*

*Tax administration is an important determinant within every economic system and it cannot be operational if it is isolated from other institutions. No tax administration is immune to tax evasion, just different methods of tax evasion. A professional, accountable, accessible, effective, serviceable and efficient tax administration serving the best interests of taxpayers and impact-oriented organizations should be an absolute priority in the work of a single tax authority. The aim of this paper is to analyze the satisfaction of the respondents' attitudes with the phenomena related to tax evasion.*

**Keywords:** *tax, tax administration, tax evasion.*

**JEL classification:** *H20, H26, H32.*

