

ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

3. UČINKOVITA IN CENEJŠA DRŽAVA

1. KONKURENČNOST GOSPODARSTVA IN HITREJŠA RAST

3.2. Javna uprava

1.1. Javnofinančna in makroekonomska politika

1.3. Podjetništvo

3.2.1. Optimizacija procesov (postopkov) in odprava administrativnih ovir

1.1.1. Kakovost javnih finance

1.1.2. Medsebojna skladnost in sinergija ekonomskih politik

1.3.2. Spodbujanje podjetništva

2. Šifra projekta:

V5 - 0262

3. Naslov projekta:

Ovrednotenje administrativnih ovir za povečanje konkurenčnosti podjetij

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Ovrednotenje administrativnih ovir za povečanje konkurenčnosti podjetij

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

Evaluation of administrative burdens to improve business competitiveness

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

Administrativni stroški, administrativne ovire, konkurenčnost

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

Administrative costs, administrative burden, competitiveness

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

Institut za ekonomska raziskovanja Ljubljana

6. Sofinancer/sofinancerji:

Ministrstvo za javno upravo

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

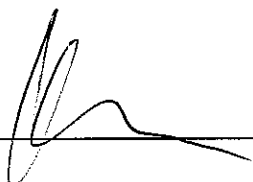
19293

Doc. dr. Maja KLUN

Datum: 8.9.2008

Podpis vodje projekta:

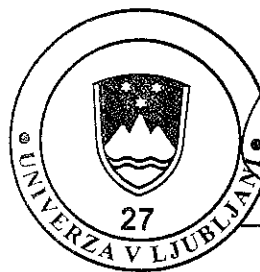
Doc. dr. Maja KLUN



Podpis in žig izvajalca:

Prof. dr. Andreja KOCIJANČIČ,
rektorica;

po pooblastilu prof. dr. Srečko
Devjak, dekan



II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- a) v celoti
 b) delno
 c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- a) da
 b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Glavni namen raziskave je bil oceniti kakovost javnih institucij in ovrednotenje stroškov administrativnih ovir, ki jih imajo podjetja v Sloveniji, s posebnim poudarkom na administrativnih ovirah pri obdavčenju, zaposlovanju in okoljski politiki. Za merjenje stroškov na treh področjih (to je davčno področje, področje zaposlovanja in področje okoljevarstvenih predpisov), smo se odločili na podlagi ugotovitev drugih raziskav, ki kažejo, da ta področja povzročajo najvišje stroške podjetjem. Metodologija raziskave temelji na OECD anketi med podjetji, ki je bila leta 1998 izpeljana v enajstih državah. V Sloveniji smo raziskavo izvajali na začetku leta 2007 in se zato podatki ter izračuni za Slovenijo nanašajo na leto 2006. V vzorec je bilo naključno izbranih 323 podjetij, od tega 165 takih, ki poslujejo mednarodno in 150 takih, ki bodisi opravljajo okoljsko dejavnost (na primer recikliranje) bodisi sodijo med onesnaževalce. Anketa je bila izvedena z osebnimi intervjuji. Vrnjenih smo dobili 266 vprašalnikov, vendar jih 132 ni vključevalo odgovora na ključno vprašanje o stroških, zato je ostalo le 128 veljavnih opazovanj. Vprašalnik je bil strukturiran v štiri sklope. Prvi sklop vprašanj je bil namenjen ugotavljanju lastnosti anketiranega podjetja. Naslednji sklopi vprašanj so ustrezali posameznim področjem regulacije, s tem da je vsak sklop vseboval vprašanja za ugotavljanje dojemanja kakovosti predpisov na obravnavanem področju in za ocenjevanje stroškov.

Večinoma se anketirana podjetja ne strinjajo s pozitivnimi trditvami o posameznih predpisih v smislu njihove razumljivosti, enostavnosti, fleksibilnosti, predvidljivosti in skladnosti z drugimi predpisi. Podobno velja za oceno kakovosti institucij. S pomočjo statističnih testiranj smo ugotovili, da slovenska podjetja najslabše ocenjujejo regulativo s področja okolja, enako velja za institucije. Ocena kakovosti vseh treh področij je nižja tudi v primerjavi z večino držav vključenih v raziskavo OECD.

Povprečni tehtani administrativni stroški vezani na izpolnjevanje okoljskih predpisov anketiranih podjetij so v letu 2006 znašali 1.031 EUR, s področja zaposlovalne regulative 1.206 EUR, stroški povezani z DDV 2.966 EUR in za davek od odhodka pravnih oseb (DDPO) 1.834 EUR. V povprečju torej za obravnavana davka 4.302 EUR. Tehtani povprečni delež stroškov za izpolnjevanje predpisov s področja davkov v vseh treh skupinah raziskanih področij (okolje, davki in zaposlovanje) je 66 %, za zaposlovanje pa 17 %. Izkaže se, da je največji delež administrativnih stroškov v plačanih dajatvah na področju okolja (7,8%), šele nato sledi delež stroškov v davčnih prihodkih DDPO (5,4 %) in DDV (5,1 %). V okviru raziskave smo preverjali tudi nekatere ovire za mednarodno poslovanje povezane z obdavčenjem dobička. Rezultati glede na posamezno trditev in primerjava z ugotovitvami raziskave v EU ne kažejo bistvenih odstopanj za slovenska podjetja.

V okviru raziskave je bil razdelan še pravni vidik odprave administrativnih ovir, predvsem z vidika merjenja vplivov.

Celotno poročilo je priloženo.

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Neposredni rezultati projekta pomenijo pomembno informacijo o oceni kakovosti predpisov in institucij ter administrativnih stroškov na treh pomembnih področjih, in sicer davčnem, okoljskem in zaposlovalnem. To je pomembna osnova za predloge poenostavitve regulative in odpravo administrativnih ovir.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Dolgoročno bodo rezultati vplivali na spremembo zakonodaje, njeno poenostavitev, s tem pa na znižanje stroškov administriranja za podjetja. Vse to pa pripomore k večji konkurenčnosti gospodarstva kot celote. Nekateri ukrepi (predvsem na okoljskem področju) so se že začeli izvajati, saj je bilo v raziskavi ugotovljeno podvajanje določenih evidenc pri okoljski regulativi.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- a) v domačih znanstvenih krogih;
- b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- c) pri domačih uporabnikih;
- d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Predvsem so rezultati zanimivi za tuje raziskovalce, svoj interes pa so izrazili v času mednarodnega simpozija o javni upravi v centralni in vzhodni Evropi.

3.7. Število diplomantov, magistrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

Eno specialistično delo.

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

Ni bilo formalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi institucijami.

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

/

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

- Vključitev vodje projekta kot enega od predstavnikov Slovenije v SCM Network (evropska mreža za merjenje administrativnih stroškov regulative)
- Predstavitev raziskave na raziskovalnem forumu na FU
- Predstavitev nekaterih rezultatov na spletnih straneh MJU

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani:<http://www.izum.si/>

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.



Inštitut za ekonomska raziskovanja

CILJNI RAZISKOVALNI PROGRAM »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006-2013«

**Ovrednotenje administrativnih ovir za povečanje
konkurenčnosti podjetij**

ZAKLJUČNO POROČILO

Vodja projekta:
dr. Maja Klun

Člani raziskovalne skupine:
Dr. Renata Erker-Slabe
Dr. Alenka Kuhelj
Mag. Mitja Dečman

Ljubljana, september 2008

KAZALO

POVZETEK	4
SUMMARY	5
1 UVOD.....	6
1.1 PROGRAM DELA	6
1.2 RAZISKOVALNA HIPOTEZA.....	7
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	7
2.1 ADMINISTRATIVNI STROŠKI REGULATIVE	7
2.2 KAKOVOST REGULATIVE IN INSTITUCIJ	11
3 METODOLOGIJA.....	14
3.1 VPRAŠALNIK	15
3.2 IZVEDBA ANKETIRANJA (VZORČENJE IN ODZIVNOST)	17
4 REZULTATI RAZISKAVE	20
4.1 KAKOVOST REGULATIVE	20
4.1.1 <i>Okoljska regulativa</i>	20
4.1.2 <i>Regulativa s področja zaposlovanja</i>	22
4.1.3 <i>Davčna regulativa</i>	24
4.2 KAKOVOST INSTITUCIJ	26
4.2.1 <i>Okolje</i>	26
4.2.2 <i>Zaposlovanje</i>	28
4.2.3 <i>Davki</i>	30
5 ADMINISTRATIVNI STROŠKI	33
5.1 ADMINISTRATIVNI STROŠKI POVEZANI Z OKOLJSKIMI PREDPISI.....	33
5.2 ADMINISTRATIVNI STROŠKI POVEZANI S PREDPISI S PODROČJA ZAPOSLOVANJA.....	34
5.3 ADMINISTRATIVNI STROŠKI POVEZANI Z DAVČNIMI PREDPISI	36
5.4 UGOTOVITVE ZA VSA TRI PODROČJA.....	38
5.5 MEDNARODNO POSLOVANJE PODJETIJ IN DAVKI	39
6 NEKATERI PRAVNI VIDIKI ANALIZE UČINKOV PREDPISOV	41
6.1 UVODNO O ANALIZI UČINKOV REGULACIJE (RIA)	41
6.2 KDO OPRAVLJA RIA.....	42
6.3 VSEBINA ANALIZE.....	43
6.4 POMEN KONZULTACIJE JAVNOSTI	45
6.5 SELEKTIVNOST PRI UPORABI RIA	45
6.6 PRAVNA UREDITEV RIA.....	47
6.7 RIA IN KONTROLA: CENTRALNI NADZORNI ORGAN ALI DECENTRALIZIRAN NADZOR?	48
6.8 KAKO DO KVALITETNE RIA	50
7 ZAKLJUČEK	52
LITERATURA IN VIRI.....	55

KAZALO TABEL IN SLIK

<i>Tabela 1: Stopnje odzivnosti podobnih anket po državah</i>	<i>19</i>
<i>Tabela 2: Administrativna kakovost okoljskih predpisov v Sloveniji</i>	<i>21</i>
<i>Tabela 3: Ocena kakovosti predpisov s področja zaposlovanja v Sloveniji</i>	<i>23</i>
<i>Tabela 4: Administrativna kakovost predpisov s področja obdavčenja v Sloveniji</i>	<i>25</i>
<i>Tabela 5: Kakovost pristojnih institucij na področju okolja v Sloveniji</i>	<i>27</i>
<i>Tabela 6: Kakovost pristojnih institucij oziroma informacij na področju zaposlovanja v Sloveniji</i>	<i>29</i>
<i>Tabela 7: Kakovost pristojnih institucij oziroma informacij na davčnem področju v Sloveniji</i>	<i>31</i>
<i>Tabela 8: Primerjava povprečnih ocen trditve o kakovosti institucij povezanih z obdavčenjem</i>	<i>32</i>
<i>Tabela 9: Mnenje o gibanju administrativnih stroškov z okoljskimi predpisi v zadnjih treh letih</i>	<i>34</i>
<i>Tabela 10: Mnenje o vplivanju različnih aktivnosti povezanih z zaposlovanjem na velikost administrativnih stroškov, v %</i>	<i>36</i>
<i>Tabela 11: Primerjava deležev stroškov administriranja povezanega z davki v nekaterih državah</i>	<i>37</i>
<i>Tabela 12: Primerjava zneskov stroškov administriranja v nekaterih državah</i>	<i>38</i>
<i>Slika 1: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti okoljskih predpisov po državah</i>	<i>22</i>
<i>Slika 2: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti predpisov na področju zaposlovanja po državah</i>	<i>24</i>
<i>Slika 3: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti davčnih predpisov po državah</i>	<i>26</i>
<i>Slika 4: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti pristojnih institucij na področju okolja po državah</i>	<i>28</i>
<i>Slika 5: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede kakovosti informacij na področju zaposlovanja po državah</i>	<i>30</i>
<i>Slika 6: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti pristojnih institucij na davčnem področju po državah</i>	<i>32</i>
<i>Slika 7: Odstotek podjetij, ki je odgovoril z NIKOLI na vprašanje o tem ali obdavčenje vpliva na odločitev o investiciji v tujini</i>	<i>39</i>
<i>Slika 8: Delež podjetij, ki določeno področje obravnava kot problem v povezavi z obdavčenjem dobičkov v tujini, v %</i>	<i>40</i>

POVZETEK

Glavni namen raziskave je bil oceniti kakovost javnih institucij in ovrednotenje stroškov administrativnih ovir, ki jih imajo podjetja v Sloveniji, s posebnim poudarkom na administrativnih ovirah pri obdavčenju, zaposlovanju in okoljski politiki. Za merjenje stroškov na treh področjih (to je davčno področje, področje zaposlovanja in področje okoljevarstvenih predpisov), smo se odločili na podlagi ugotovitev drugih raziskav, ki kažejo, da ta področja povzročajo najvišje stroške podjetjem. Metodologija raziskave temelji na OECD anketi med podjetji, ki je bila leta 1998 izpeljana v enajstih državah. V Sloveniji smo raziskavo izvajali na začetku leta 2007 in se zato podatki ter izračuni za Slovenijo nanašajo na leto 2006. V vzorec je bilo naključno izbranih 323 podjetij, od tega 165 takih, ki poslujejo mednarodno in 150 takih, ki bodisi opravljajo okoljsko dejavnost (na primer recikliranje) bodisi sodijo med onesnaževalce. Anketa je bila izvedena z osebnimi intervjuji. Vrnjenih smo dobili 266 vprašalnikov, vendar jih 132 ni vključevalo odgovora na ključno vprašanje o stroških, zato je ostalo le 128 veljavnih opazovanj. Vprašalnik je bil strukturiran v štiri sklope. Prvi sklop vprašanj je bil namenjen ugotavljanju lastnosti anketiranega podjetja. Naslednji sklopi vprašanj so ustrezali posameznim področjem regulacije, s tem da je vsak sklop vseboval vprašanja za ugotavljanje dojemanja kakovosti predpisov na obravnavanem področju in za ocenjevanje stroškov.

Večinoma se anketirana podjetja ne strinjajo s pozitivnimi trditvami o posameznih predpisih v smislu njihove razumljivosti, enostavnosti, fleksibilnosti, predvidljivosti in skladnosti z drugimi predpisi. Podobno velja za oceno kakovosti institucij. S pomočjo statističnih testiranj smo ugotovili, da slovenska podjetja najslabše ocenjujejo regulativo s področja okolja, enako velja za institucije. Ocena kakovosti vseh treh področij je nižja tudi v primerjavi z večino držav vključenih v raziskavo OECD.

Povprečni tehtani administrativni stroški vezani na izpolnjevanje okoljskih predpisov anketiranih podjetij so v letu 2006 znašali 1.031 EUR, s področja zaposlovalne regulative 1.206 EUR, stroški povezani z DDV 2.966 EUR in za davek od odhodka pravnih oseb (DDPO) 1.834 EUR. V povprečju torej za obravnavana davka 4.302 EUR. Tehtani povprečni delež stroškov za izpolnjevanje predpisov s področja davkov v vseh treh skupinah raziskanih področij (okolje, davki in zaposlovanje) je 66 %, za zaposlovanje pa 17 %. Izkaže se, da je največji delež administrativnih stroškov v plačanih dajatvah na področju okolja (7,8%), šele nato sledi delež stroškov v davčnih prihodkih DDPO (5,4 %) in DDV (5,1 %). V okviru raziskave smo preverjali tudi nekatere ovire za mednarodno poslovanje povezane z obdavčenjem dobička. Rezultati glede na posamezno trditev in primerjava z ugotovitvami raziskave v EU ne kažejo bistvenih odstopanj za slovenska podjetja.

V okviru raziskave je bil razdelan še pravni vidik odprave administrativnih ovir, predvsem z vidika merjenja vplivov.

SUMMARY

The purpose of the research was to assess the quality of public institutions and to evaluate the costs of administrative barriers faced by businesses in Slovenia, with a specific focus on administrative barriers in taxation, employment and environmental policy. The decision to measure costs in the three specific areas (taxation, employment and environmental protection regulations) was based on findings from other research indicating that these represent the highest costs for businesses. The research methodology is based on that of an OECD business survey carried out in 11 countries in 1998. The research was carried out in Slovenia in 2007, with data and calculations therefore referring to the 2006 financial year. The sample included 323 randomly-selected businesses, 165 of which operate internationally and 150 of which either perform an environmental activity (e.g. recycling) or are deemed as polluters. The survey was carried out using personal interviews. A total of 266 questionnaires were returned, but 132 did not include an answer on the key issue of costs, leaving a total of 128 valid observations. The questionnaire was divided into four question groups. The first group of questions was to define the characteristics of surveyed businesses. The following groups of questions were adapted to the individual areas of regulation, with each group containing questions to determine perceptions of regulation quality in the relevant area, and to assess costs.

Most of the surveyed businesses disagreed with the positive statements on individual regulations regarding their comprehensibility, simplicity, flexibility, predictability and compliance with other regulations. Responses were similar with regard to scores for institution quality. Aided by statistical testing, the research indicated that Slovenian businesses give the lowest score to environment protection regulations, with environmental protection institutions also scoring poorly. The scores for quality were also low for all three areas compared to most countries covered by the OECD research.

The average, weighted administrative costs linked to compliance with environmental regulations for the 3 surveyed businesses in 2006 totalled EUR 1,031, while the figure for employment regulation-related costs totalled EUR 1,206, followed by EUR 2,966 for VAT-related costs, and EUR 1,834 for corporate income tax. The average for the taxes studied was therefore EUR 4,302. The weighted average proportion of costs for compliance with tax regulations in all three survey groups (environment, tax and employment) is therefore 66%, and 17% for employment. The research indicated largest proportion of administrative costs to levies paid is for environmental protection (7.8%), followed by the proportion of administrative costs to corporate income tax (5.4%) and to VAT (5.1%). The research also investigated some obstacles to international operation relating to tax on profits. Given individual statements, the results did not indicate any significant divergence and in comparison research elsewhere in the EU.

The research also addressed the legal aspect of removing administrative barriers, primarily in relation to impact assessment.

1 UVOD

1.1 Program dela

Glavni namen raziskave je bil oceniti kakovost javnih institucij in ovrednotenje stroškov administrativnih ovir, ki jih imajo podjetja v Sloveniji, s posebnim poudarkom na administrativnih ovirah pri obdavčenju, zaposlovanju in okoljski zakonodaji. Slovenska podjetja so glede na svojo dejavnost podvržena številnim slovenskim in evropskim predpisom, v raziskavi pa nas je zanimalo kako managerji podjetij (mednarodna podjetja, mala podjetja, podjetja z okoljskimi vplivi itd.) ocenjujejo kakovost administracije, regulative, kontaktov in kako vpliva le-to na njihovo poslovanje. Na podlagi rezultatov so podani predlogi racionalizacije procesov.

S pomočjo ankete med podjetji v Sloveniji je bila izdelana ocena kakovosti javnih institucij s strani podjetij in velikost stroškov, ki jih imajo podjetja z izpolnjevanjem administrativnih formalnosti zaradi regulative na izbranih področjih. Glede na to, da je bila pri ocenjevanju kakovosti uporabljena enaka metodologija kot pri raziskavah tujih institucij, so rezultati omogočili primerjavo ocene kakovosti javnih institucij v Sloveniji s tujimi. Podobno velja za oceno stroškov. Oba pričakovana rezultata služita kot osnova za oceno vpliva administrativnih ovir na konkurenčnost slovenskih podjetij. Izboljšanje konkurenčnosti podjetij pa je en od temeljnih ciljev slovenske strategije razvoja. Ker rezultati omogočajo tudi oceno stroškov po posameznih področjih regulative, lahko služijo tudi za določanje ciljev in strategije posameznih proračunskih uporabnikov, ki so izvajalci posamezne regulative za podjetja (npr. Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za gospodarstvo itd.).

Projekt v taki obliki in s tako uporabljeno metodo je prvi te vrste v Sloveniji ter prvi v novih državah EU.

Projektna skupina je delo na raziskovalnem projektu začela s pregledom relevantne literature in pripravila teoretična izhodišča za raziskavo. V naslednjem koraku je sledila priprava anketnih vprašalnikov ter določitev vzorca podjetij. Sledilo je testiranje vprašalnika in njegove spremembe. Ko je bil vprašalnik oblikovan smo pričeli z anketiranjem podjetij v izbranem vzorcu. Po zaključenem anketiranju smo analizirali podatke, jih obdelali in pripravili prikaz rezultatov. Proti zaključku projekta smo že pripravili nekaj člankov za diseminacijo rezultatov in pri tem že realizirali dve objavi, dve sta potrjeni in bosta realizirani v septembru, dve sta v teku recenzijskega postopka.

1.2 Raziskovalna hipoteza

Kot smo že omenili, je bil glavni namen raziskave oceniti kakovost regulative in institucij po posameznih področjih ter določitev višine stroškov administriranja za posamezno področje. Pri tem smo preverjali naslednje delovne hipoteze:

- Kakovost regulative in institucij je primerljiva s tistimi v drugih državah.
- Stroški administriranja na posameznem področju so visoki in regresivni.
- Na višino stroškov pomembno vpliva neustrezna regulativa.

Rezultati raziskave so pokazali, da prvo hipotezo ne moremo potrditi, medtem ko sta bili drugi dve hipotezi potrjeni.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Administrativni stroški regulative

Pomemben vidik poznavanja posrednih stroškov regulative je njihov vpliv na celotne stroškovne obremenitve podjetij ter s tem vpliv na relativne cene in učinkovitost rabe resursov. Sandford et al. (1989) navajajo: "Stroški regulative imajo neenak vpliv na incidenco, posebno stroški davčne regulative močnejše prizadenejo mala podjetja... previsoki stroški so tako lahko eden od razlogov za davčno utajevanje." Pomembnost raziskav na tem področju poudarja tudi OECD študija (2001): "obstaja realna nevarnost, posebej v teh časih hitrih in pomembnih sprememb gospodarskih in socialnih pogojev, da regulativa in formalnosti zavirajo inovativnost ali povzročajo nepotrebne ovire za trgovanje, investiranje in ekonomsko učinkovitost.... Ti vplivi so toliko bolj obremenilni v globalnem svetu, saj je ogrožena konkurenčnost gospodarstva...«

Zaradi regresivnega učinka institucionalnih ovir na stroške podjetij, le-te posebej prizadenejo mala in srednje velika podjetja, ki so pomemben element vsakega gospodarskega razvoja, posebej podjetništva. Po podatkih študije EU (2004) so posredni stroški za mala podjetja tudi od 5 do 10 krat višja kot za velika podjetja. Po drugi strani je ta skupina podjetij tudi najštevilčnejša.

V Novi Zelandiji je bila opravljena študija o tem kako podjetja zaznavajo vpliv stroškov izpolnjevanja regulative kot dejavnik, ki vpliva na njihovo poslovanje. Rezultati kažejo (glej Massey, 2003), da večina podjetij meni, da ti stroški naraščajo,

da so stroški visoki zaradi regulative s področja zaposlovanja in na področju poročanja različnim institucijam za različne namene.

Za merjenje stroškov na treh področjih (to je davčno področje, področje zaposlovanja in področje okoljevarstvenih predpisov), smo se odločili na podlagi ugotovitev drugih raziskav, ki kažejo, da ta področja povzročajo najvišje stroške podjetjem. Že omenjena študija OECD (2001) je preverjala kakovost regulative in posredne stroške na ravno teh treh področjih. Po raziskavi opravljeni s strani Svetovne banke v letu 1997 (Brunetti et al., 1998), je davčna regulativa tista, ki povzroča najvišje administrativno oviro za poslovanje podjetij. V raziskavi, ki je vključevala podjetja iz 69 držav, ki so bile razvrščene na 22 regij, so podjetja ocenjevala pomembnost 15¹ ovir za poslovanje. Davčna regulativa (in/ali visoki davki) je bila v 20 regijah uvrščena na prva štiri mesta, v 13 regijah pa na prvo mesto. Deloma so ti rezultati posledica široke definicije same ovire, saj ne vključuje samo višino davkov, ampak tudi kompleksnost davčne zakonodaje, birokratiziranost postopkov povezanih z davki, nejasnost zakonodaje in kontakt z davčnimi uradniki. Razlike med posameznimi regijami so majhne, vendar pa je ovira na prvem mestu v večini OECD držav (torej tudi v vseh preučevanih evropskih državah²) podobno pa je tudi v veliko manj razvitih državah. Regulativa s področja zaposlovanja je na drugem mestu v vseh evropskih regijah, OECD in Severni Ameriki. Regulativa s področja okolja je rangirana kot ovira na tretje mesto v Centralni Evropi in Severni Ameriki, v Irski in Združenem kraljestvu je na četrtem mestu in v južni Evropi na sedmem. V kolikor ne upoštevamo južnoevropskih držav, ki so okoljsko regulativo uvrstila na sedmo mesto, je v vseh ostalih državah več kot 40 % podjetij obe regulativi označilo kot pomembni oviri za poslovanje. V manj razvitih državah je okoljska regulativa manj obremenjujoča za podjetja. Rezultati kažejo, da regulativa s področja zaposlovanja, predvsem pa okoljska regulativa postaneta bolj kompleksni in pomembni šele na določeni stopnji gospodarskega razvoja.

Poročila vlade ZDA ravno tako omenjajo ta tri področja kot najbolj obremenjujoča za podjetja (Chittenden et al., 2003). Empirični podatki Evropske komisije kažejo (European Commission, 2006), da stroški povezani z obdavčenjem in zaposlovanjem predstavljajo 50 % ali več vseh stroškov izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz različne regulative.

¹ 15 ovir vključuje: regulativo s področja ustanavljanja podjetij, davkov, delovne zakonodaje, okoljske zakonodaje, zunanje trgovine in deviznih tečajev ter financiranje, nadzor cen, splošna negotovost glede stroškov izpolnjevanja različne regulative, inflacija, korupcija, terorizem, kriminal, politična nestabilnost in infrastruktura.

² Irska, United Kingdom, Avstrija, Francija, Švica, Nemčija, Italija, Portugalska in Španija.

Evropska komisija je v letu 2004 objavila rezultate raziskave o stroških izpolnjevanja davčnih obveznosti za podjetja, in sicer za dve skupini davkov: DDV in davek od dohodka pravnih oseb. V raziskavo so bila vključena podjetja iz 14 'starih' članic EU (podjetja iz Luksemburga niso sodelovala). Rezultati so pokazali, da so stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti višji za mala in srednja podjetja in za podjetja, ki delujejo na različnih evropskih trgih. Posebno zahtevno je področje transfernih cen in vračil DDV, institucionalne ovire povezane z obdavčenjem pa močno vplivajo na odločitve o kraju investiranja in na odločitve o trgovanju s tujino.

Podobno raziskavo je v letu 1 opravila OECD (*businesses' Views on Red Tape*), s katero je ocenjevala velikost administrativnih stroškov regulative s področja obdavčenja, zaposlovanja in okoljske politike. Rezultati so pokazali, da so stroški podjetij z izpolnjevanjem institucionalnih predpisov relativno visoki in dosegajo do 4% ustvarjenega prometa podjetij in da je večina stroškov zunanjih (torej nastane zaradi plačevanja svetovalcev).

V zadnjih petindvajsetih letih je merjenje posrednih stroškov, predvsem obdavčenja, postalo vedno bolj aktualno v vseh razvitih državah tako s strani raziskovalcev kot vlad. Raziskave o merjenju posrednih stroškov obdavčenja so bile opravljene najprej v razvitih državah (Canada, Germany, United Kingdom and United States, Ireland, Netherlands, Spain and Sweden, Australia and New Zealand), v Aziji (Hong Kong, India, Malaysia, Singapore), Afriki (Ethiopia and Tanzania) in v razliji (glej Evans, 200). Raziskave se večinoma osredotočajo na storške za posamezne davke, vse davke skupaj ali davke za podjetja (v nekaterih primerih tudi ločene za velika in majhna podjetja). Večinoma gre za ovrednotenje posrednih stroškov za dohodnino, davek na dohodek podjetij in DDV (Evans, 2003). Posredni stroški za podjetja se ponavadi ne osredotočajo na posamezni sektor poslovanja podjetij ali na določene segmente poslovanja (Sandford et al, 1 ; Allers, 1 4; Malmer, 1 5; Pope, 1 5; Evans et al. 1 7; OECD, 2001; EU, 2004). V letu 200 je OECD objavila ukrepe nekaterih držav za zmanjšanje bremen davčne regulative, ki so najprej ocenile velikost administrativnih stroškov glede na najpomembnejše davke (dohodnino, prispevke za socialno varnost, davek od dohodka pravnih oseb, DDV in trošarine).

Raziskave o posrednih stroških obdavčenja so se v državah v tranziciji pričele kasneje in sicer po letu 2000, ko je bila prva raziskava opravljena v Sloveniji za dohodnino, kasneje so sledile raziskave v Hrvaški in Češki (glej Klun 2004, Klun in Blažič, 2005, Vitek et al., 200).

Stroški izpolnjevanja davčnih ali drugih obveznosti, so splošno definirani kot stroški, ki jih imajo davčni zavezanci ali zavezanci za druge obveznosti z izpolnjevanjem vseh zahtev potrebnih za pravilno plačilo oz. izpolnjevanje obveznosti. To niso izdatki za plačilo obveznosti, ampak stroški za aktivnosti potrebne za izpolnitev obveznosti

(Sandford, 1995). Posredni stroški vključujejo notranje stroške dela (lastnikov, menedžerjev, računovodstva, zaposlenih), zunanje stroške (npr. plačilo davčnih svetovalcev, računovodskih servisov, pomoč družinskih članov itd.) ter nekatere denarne izdatke povezane z izpolnjevanjem obveznosti (npr. nakup obrazcev, programske opreme, kopiranje, poštnina ipd.). V definicijo se vključujejo tudi stroški planiranja. Tako definirane stroške so Tran-Nam et al. (2000) opredelili kot 'družbene' stroške, za izračun stroškov 'zavezanca' je potrebno upoštevati tudi finančne in menedžerske koristi od izpolnjevanja različnih obveznosti (npr. koristi zaradi preglednih podatkov, ažurnega vodenja poslovnih knjig ipd.). V kasnejši raziskavi so Tran-Nam et al. (2004) iz družbenih stroškov izločili tudi zunanje stroške (torej stroške svetovalcev), saj menijo, da je strošek za svetovalce prihodek drugega sektorja v družbi in zato ne more biti opredeljen kot strošek. Večina raziskovalcev iz ovrednotenja izključila psihološke stroške, ker jih je težko meriti, čeprav poskusi merjenja obstajajo (glej Woellner et al., 2005).

Predstavljena raziskava meri družbene posredne stroške kot večina tujih raziskav. Prav tako niso upoštevane razlike med tekočimi stroški in stroški, ki nastanejo samo enkrat (npr. nakup programske opreme). Poglavitni razlog za ne-razlikovanje teh dveh skupin stroškov je stalno spreminjanje zakonodaje na vseh treh področjih v zadnjih petih letih.

Kot je že omenjeno sta bili v Sloveniji izvedeni dve raziskavi s področja ocenjevanja stroškov izpolnjevanja davčnih obveznosti za večino davkov v letih 2000 in 2001 (Klun in Blažič, 2005). Rezultati obeh raziskav niso neposredno primerljivi z rezultati OECD raziskave in z raziskavo EU kot tudi ne podobnimi raziskavami v tujini, ki smo jih omenili. Problem neposredne primerljivosti poudarjajo vsi avtorji, ki objavljajo rezultate posrednih stroškov obdavčenja, saj gre za uporabo različnih metodologij, vrednotenja porabljenega časa, deleži v pobranih prihodkih pa so odvisni tudi od davčnih stopenj in davčnih olajšav. Sandford (1995) navaja, da primerjave "bolj zavajajo kot koristijo", zato jih je treba uporabljati izredno previdno in jih uporabljati kot neko splošno merilo ter biti posebej previden z zaključki. Podobno opozarja na previdnost pri mednarodnih primerjavah EU študija (2004): "primerjave so nepopolne..zato jih moramo upoštevati zgolj kot indikativne." Kljub temu pa so mednarodne primerjave nek indikator stanja, saj (Evans et al., 1997) "... so lahko uporabne kot rezultati sami ne pa za primerjanje med državami". Iz večine raziskav namreč izhaja, da so posredni stroški regresivni, kar pomeni da bolj bremenijo mala in srednje velika podjetja, da največji delež stroškov predstavljajo notranji stroški dela in da posredni stroški niso zanemarljivi.

Merjenje stroškov izpolnjevanja zakonodaje s področja zaposlovanja in okoljskih predpisov pa je prva te vrste v Sloveniji.

2.2 Kakovost regulative in institucij

Podjetništvo in ostale gospodarske aktivnosti niso opredeljene samo z delovanjem trga, ampak tudi z institucionalnim okoljem, ki je določeno s strani države. V kolikor javne institucije ne delujejo kakovostno in so podjetja soočena z vrsto administrativnih ovir (dolgi, ne-transparentni, zapleteni postopki ipd.), je njihovo delovanje na trgu dodatno omejeno. V kolikor podjetja delujejo tudi na mednarodnem trgu, je slabo domače institucionalno okolje dodatna omejitev za njihov konkurenčni položaj v svetu. Kakovostno delovanje javnih institucij je posebej pomemben element v današnjem okolju, ki se nenehno spreminja zaradi globalizacijskih procesov. Kumulativni učinek več predpisov, postopkov in formalnosti zmanjšuje odzivnost podjetij in omejuje vstop na trg. Podjetja kot poseben problem izpostavljajo zapletenost regulative in nenehno spreminjanje. V tujih raziskavah so kakovost regulative podjetja ocenila kritično predvsem za področje davkov in zaposlovanja, manj pa so bila podjetja kritična do okoljske zakonodaje. Nizka stopnja zaznavanja okoljske regulative kot administrativno zahtevnejše za poslovanje podjetja, se ujema tudi z ugotovitvami raziskave, ki je pokazala, da je uvajanje evropskih okoljskih direktiv v novih članicah potekalo najpočasneje v predpristopnem obdobju (see Toshkov, 2008).

Okoljska regulativa sama po sebi ni ovira za podjetništvo, temveč priložnost za izboljšanje poslovanja podjetja in produktivnosti. Države, ki izkazujejo visoko raven konkurenčnosti hkrati dosegajo visoke okoljske standarde (Švedska, Danska, Kanada, Finska). Okoljski pogoji danes pogosto prisilijo podjetja k inoviranju in izboljšavam. Še posebej je to evidentno takrat, ko je okoljski dosežek pomemben z vidika potrošnikov, se pravi da ga le ti pričakujejo in zahtevajo. Podjetja primorana k okoljskim izboljšavam pogosto dosegajo prihranke zaradi znižanja materialnih stroškov, stroškov energije, povečuje se jim ugled, zato se vključujejo tudi v prostovoljne okoljske sheme (npr. EMAS). Sam obstoj regulative je upravičen, kar dokazujejo številni primeri iz tujine in doma. Enako navaja tudi Praška izjava evropskih agencij za varovanje okolja (2005). Eden od rezultatov strožje okoljske regulative je tudi razvoj novih okoljskih dejavnosti in tehnologij (IER, 2005). Problem pa je, da je okoljska regulativa vedno bolj kompleksna, nepregledna, zahtevna in zato je vprašljiva njena učinkovitost. Raziskava opravljena v Veliki Britaniji (DEFRA) je pokazala, da bi enotno oblikovan sistem dovoljenj (Okoljski program dovoljenj) prinesel administrativne prihranke v višini okrog 70 milijonov angleških funtov v 10 letih za gospodarstvo in javni sektor, s potencialom dodatnih ekonomskih koristi in to brez ogrožanja okoljskih standardov.

Ravno na področju administrativnih ovir Evropska Komisija vodi aktivno politiko, posebej na področju obdavčenja in okoljske politike. Čeprav je OECD v raziskavi leta

2000 (Businesses' Views on Red Tape), ocenjevala kakovost regulative z vidika enostavnosti, transparentnosti in učinkovitosti pa je že v leta 1995 sprejela priporočila za izboljšanje regulative in povečanje njene kakovosti. Po ocenah Evropske Komisije administrativna bremena predstavljajo dobre 3 % BDP na ravni Evropske Unije (EU), s tem pa je okrnjena konkurenčnost gospodarstva EU. Evropska Komisija v Economic Survey of the European Union (2007) navaja: *"The review of the single market must do more than just fill in the holes. In order to reduce the regulatory burden, red tape should be cut ... New interventions need to be well chosen and effective, while having minimum cost. ...it could go further by insisting on impact assessment for all proposals across EU institutions... ...Regulation is not always the best option. When the community does regulate, it should opt for flexible rather than prescriptive rules..."*

Na podlagi Lizbonske strategije je Evropska komisija sprejela Akcijski načrt odprave administrativnih bremen (2007). Cilj, ki si ga je zastavila je zmanjšanje bremen za 25%. Kot možni ukrepi zmanjševanja bremen so navedeni tudi enostavnost zakonodaje, transparentnost regulative itd. Odpravljanje administrativnih bremen ali izraz 'cutting red tape', postaja torej prioriteta politična tema v vseh razvitih državah. Deregulacija namreč pomembno vpliva na razvoj gospodarstva, posebej malih podjetij (glej Yakovlev in Zhuravskaya, 2006).

Poleg tega vedno večji pomen za določanje konkurenčnost gospodarstva predstavlja vrednotenje kakovosti regulative in javnih institucij (i.e. World bank and European Bank for Reconstuction and Development with BEEPS³ and World Bank with WGI⁴, IMD with world competitiveness center etc.).

Svetovna banka je v sodelovanju z Evropsko banko za obnovo in razvoj (v nadaljevanju EBRD) v letu 1999 opravila raziskavo⁵ v 20 državah centralne in vzhodne Evrope⁶ ter nekaterih bivših republikah Sovjetske Zveze. Podjetja so odgovarjala na več vprašanj povezanih s kvaliteto institucij, korupcijo, okoljem in med drugim tudi o obremenitvah posameznih vrst regulative (BEEPS, 1999). Zanimivo je, da je Slovenija ena od štirih držav, ki so v povprečju ocenjevale javne storitve in institucije bolje od povprečja. Od članic EU je v to skupino uvrščena samo še Madžarska (poleg Hrvaške in Uzbekistana). Rezultati v raziskovanih državah so podobni tistim, ki veljajo za razvite države iz raziskave Svetovne banke. Najvišje rangirana ovira so 'visoki davki' v vseh državah (v povprečju 58 % podjetij). V kolikor

³ 'Business Environment and Enterprise Performance Survey'

⁴ Worldwide Governance Indicators

⁵ Gre za raziskavo imenovano 'Business Environment and Enterprise Performance Survey' ali s kratico BEEPS.

⁶ V tekstu so upoštevani odgovori članic EU: Bolgarija, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija

to trditvev zanemarimo, je s področja regulative najbolj obremenilna davčna zakonodaja, saj jo v povprečju v vseh državah na prvo mesto postavlja kar 24 % podjetij. Na drugem mestu je zakonodaja s področja zaposlovanja oz. delovna zakonodaja, ki jo na prvo mesto postavlja v povprečju manj kot 5 % podjetij. Na tretjem mestu je okoljska regulativa, ki jo v povprečju na prvo mesto v preučevanih evropskih državah postavlja 3,4 % podjetij. Primerjava med državami pokaže, da je najvišji odstotek podjetij, ki so postavili na prvo mesto davčno zakonodajo, v Češki, sledijo ji Latvija in Bolgarija. Slovenija je z dobrimi 23 % na šestem mestu. Najnižji odstotek je bil zabeležen v Romuniji (10 %). Pri zaposlovalni regulativi je najvišji odstotek podjetij, ki je postavil to regulativo na prvo mesto prav v Sloveniji (20,7 % podjetij), sledi ji Poljska (8,4 %), v Bolgariji in Romuniji pa to regulativo ni izbralo nobeno podjetje. Najvišji odstotek je pri okoljski regulativi v Estoniji (9,8 %), sledita pa Slovaška in Slovenija, 0 % je bilo zabeleženih samo v Latviji in Romuniji.

Študija OECD, objavljena leta 2001, je vključevala vrednotenje kakovosti regulative in javnih institucij v enajstih⁷ državah. Podjetja so vrednotila tri področja regulative (davčno, zaposlovalno in okoljsko). Tudi v raziskavi OECD je bila davčna regulativa najslabše ocenjena, prav tako so bili stroški povezani s to regulativo najvišji, na drugo mesto so podjetja umestila zaposlovanje in okoljsko regulativo. V okviru te raziskave je bilo ocenjenih več elementov, ki vplivajo na kakovost regulative (fleksibilnost, predvidljivost, skladnost z drugo regulativo itd.) in kakovost javnih institucij (odzivnost, natančnost pri postopkih, jasnost navodil itd.). Trditve in rezultati so podrobneje predstavljeni pri prikazu rezultatov za Slovenijo, saj smo podatke, pridobljene v slovenski raziskavi primerjali z ugotovitvami te raziskave. Kot največja slabost regulative so ocenjene trditve o kompleksnosti in fleksibilnosti zakonodaje.

Kakovost institucij ravno tako vpliva na administrativne ovire za podjetja. Sama kakovost regulative je lahko visoka, vendar nizka kakovost javnih institucij pomembno znižuje prednosti take regulative. V kolikor javne institucije ne delujejo kakovostno in so podjetja soočena z dolgimi, netransparentnimi in zapletenimi postopki, je njihovo delovanje in prilagajanje trgu dodatno omejeno. Še posebej, če podjetja delujejo na mednarodnem trgu, je slabo domače institucionalno okolje dodatna omejitev za njihov konkurenčni položaj v svetu. IMD indeks konkurenčnosti kot tudi WGI vsebujeta oba vidika. IMD v okviru faktorja 'government efficiency' ugotavlja institucionalno okolje ter regulativo povezano s podjetji, ta pa vključuje tako davčno kot zaposlovalno regulativo. WGI vključuje oceno agregiranih indikatorjev za 'government effectiveness' in 'regulatory quality'. IMD lestvica je Slovenijo uvrstila v letu 2007 na 40. mesto in v letu 2008 na 32. mesto (glej IMD

⁷ Avstralija, Avstrija, Belgija, Finska, Islandija, Mehika, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Španija in Švedska.

World Competitiveness Yearbook, 2008). WGI za leto 2007 uvršča Slovenijo na področju kakovosti regulative v 74,8th percentile rank⁸, na področju government effectiveness pa v 83,4th percentil rank (Kaufmann et al., 2008).

Da je kakovost institucij in regulative pomemben dejavnik konkurenčnosti podjetij in gospodarstva torej pričajo različne raziskave in indikatorji, ki upoštevajo pomembnost tega vidika gospodarstva kot celote.

Celovita ocena kakovosti javnih institucij s področja davčne, okoljske in druge regulative v Sloveniji še ni bila opravljena. V Sloveniji je bilo opravljenih le nekaj manjših parcialnih raziskav, predvsem s strani interesnih združenj in zbornic, s pomočjo katerih je Vlada skušala predvsem z uresničevanjem Antibirokratskega programa olajšati in zmanjševati administrativne ovire predvsem pri ustanavljanju podjetij. Veliko rešitev je bilo izpeljanih tudi z razvojem e-uprave.

3 METODOLOGIJA

Metodologija raziskave temelji na OECD anketi med podjetji, ki je bila leta 1998 izpeljana v enajstih državah. V Sloveniji smo raziskavo izvajali na začetku leta 2007 in se zato podatki ter izračuni za Slovenijo nanašajo na leto 2006. Ključna prednost izbrane metodologije je torej, da omogoča primerjave rezultatov med državami, med tremi proučevanimi področji regulacije in med podjetji glede na njihovo velikost. Vprašalnik, ki so ga izpolnjevali odgovorni za posamezna področja v podjetjih je celosten v smislu izpolnjevanja predpisov na vseh ravneh – lokalni, nacionalni in mednarodni. Zato so bila v vzorec vključena tudi podjetja, ki mednarodno poslujejo. Več o oblikovanju vzorca sledi v posebnem razdelku v nadaljevanju. Izbrali smo tri področja, ki se na ravni nacionalnih podjetniških raziskav kot tudi mednarodnih raziskav štejejo za ključna, v smislu urejanja s predpisi: področje davčne zakonodaje, zaposlovanja in okolja.

Predpisi na področju davčne zakonodaje vključujejo davek na dodano vrednost in davek od dohodka pravnih oseb. Ocenjevali smo torej administriranje povezano z obračunavanjem, vodenjem evidenc in plačevanjem davka, plačilo svetovalcev, računovodskih servisov ali plač zaposlenih, ki opravljajo dela povezana z obračunavanjem davkov.

⁸ Percentile rank is between 0-100.

Predpisi na področju zaposlovanja vključujejo najemanje in odpuščanje zaposlenih, davčno administriranje povezano z zaposlenimi (vključno s prispevki), ostalo administriranje povezano z zaposlenimi: bolniške, dopusti ipd., izpolnjevanje zdravstvenih in varnostnih standardov, delavske pravice, posvetovanja s sindikati, statistično poročanje, zadeve povezane z inšpekcijo, in ostale aktivnosti povezane z zaposlovanjem.

Predpisi na področju okolja vključujejo dovoljenja, načrtovanje in presoje vplivov na okolje, okoljsko poročanje in drugo administriranje povezano z okoljem (vključno z okoljskimi dajatvami).

Kot smo že omenili, je bil vprašalnik o administrativnih bremenih podjetij v Sloveniji oblikovan na podlagi dveh že izvedenih anket o tej problematiki na mednarodni ravni. Prvi zgled je bila anketa OECD o administrativnih stroških podjetij zaradi izpolnjevanja predpisov izvedena v enajstih državah OECD med aprilom 1998 in marcem 1999. Drugi zgled pa je bila anketa Evropske komisije »European Tax Survey«, ki je bila izpeljana v štirinajstih državah EU leta 2003.

Prilagojen vprašalnik smo testirali in preverili uporabljeno terminologijo. Ko smo izvedli testno anketiranje in opredelili način anketiranja – osebni intervjuji, smo oblikovali končno različico anketnega vprašalnika, v kateri smo upoštevali nekatere predloge za izboljšanje anketiranja, ki so bili oblikovani v fazi testnega anketiranja. Tako smo na primer vprašanje po absolutnem znesku čistega prihodka in številu zaposlenih nadomestili z ustreznimi razredi.

Anketiranje podjetij je potekalo od marca 2007 do julija 2007. V vzorec je bilo naključno izbranih 323 podjetij, od tega 165 takih, ki poslujejo mednarodno in 150 takih, ki bodisi opravljajo okoljsko dejavnost (na primer recikliranje) bodisi sodijo med onesnaževalce. Anketa je bila izvedena z osebnimi intervjuji, ki so najpogostejša in ponavadi najučinkovitejša, a tudi najdražja oblika anketiranja. Tudi tokrat se je potrdilo, da je stopnja odzivnosti pri takšnem načinu anketiranja visoka, v našem primeru 39 odstotna. Vrnjenih smo dobili sicer 266 vprašalnikov, vendar jih 132 ni odgovorilo na ključno vprašanje o stroških, zato je ostalo le 128 veljavnih opazovanj. Stopnja odzivnosti po področjih regulative je bila naslednja: področje davkov: 59,7%, področje zaposlovanja 44,8% in področje okolja 15%.

3.1 Vprašalnik

Vprašalnik je bil strukturiran v štiri sklope. Prvi sklop vprašanj je bil namenjen ugotavljanju lastnosti anketiranega podjetja oziroma njegovemu klasificiranju, to je v kateri sektor se uvršča glavna dejavnost podjetja, pod kateri davčni urad sodi podjetje, koliko ima podjetje zaposlenih in kolikšni so njegovi čisti prihodki od

poslovanja v zadnjem poslovnem letu. Na ta način smo pridobili informacije o lastnostih podjetij iz vzorca in možne pojasnjevalne spremenljivke pri pojasnjevanju višine administrativnih stroškov. Naslednji sklopi vprašanj so ustrezali posameznim področjem regulacije, s tem da vsak sklop vsebuje vprašanja za ugotavljanje dojemanja kakovosti predpisov na obravnavanem področju. Na osnovi odzivov anketiranih podjetij na trditve je mogoče oblikovati njihove t.i. administrativne profile in vsakega izmed njih umestiti v enega izmed kreiranih profilov. Anketiranim podjetjem se ponudi šest ravni (ne)strinjanja s podanimi izjavami („močno nestrinjanje“, „nestrinjanje“, „neopredeljenost“, „strinjanje“ „močno strinjanje“ in možnost »ne vem«).

Anketirana podjetja so v drugem sklopu vprašanj najprej ocenjevala področje predpisov s področja davčne zakonodaje. Prosili smo jih, da ocenijo postopke povezane z obračunavanjem, vodenjem evidenc in plačevanjem davka od dohodka pravnih oseb, kot je davčno računovodstvo in knjigovodstvo, pridobivanje informacij o zakonodaji in regulativi, kontaktiranje z DURS ali davčnimi uradniki in davčno inšpekcijo. Nadalje so bila podjetja naprošena, da ocenijo težavnost postopkov povezanih z DDV, to je registracijo za DDV, pogostost in kompleksnost obračunov DDV, zahteve o obveznih vsebinah na računu, zahtevke za povračilo DDV, pridobivanje informacij o DDV, dostopnost DURS oziroma davčnih uradnikov, davčno knjigovodstvo in računovodstvo za namene DDV ter davčno inšpekcijo in kontrolo. Tako na področju davčne zakonodaje, kot na preostalih dveh področjih smo anketirana podjetja vprašali o kakovosti predpisov (predvidljivost, fleksibilnost, enostavnost, skladnost, razumljivost) in kontaktiranju pristojnih institucij (enostavnost kontaktiranja in jasnost postopkov, dostopnost uradnikov, enotnost mnenj,...). V okviru tega sklopa smo pridobili tudi informacijo o tem, ali podjetje posluje mednarodno, o višini administrativnih stroškov povezanih z obdavčevanjem, njihovi strukturi, plačanih davčnih obveznostih ter vrednosti prodaje.

Kot smo že omenili, so bila v vzorec vključena tudi podjetja, ki poslujejo mednarodno. Ta so bila dodatno naprošena, da ocenijo morebitne ovire v mednarodnem poslovanju povezanih z obdavčenjem dobička, kot so nedopustnost kompenzacije izgub, dvojno obdavčevanje dobičkov iz tujine, transferne cene, obdavčenje združitvev in stroške poznavanja različnih davčnih sistemov. Njim je bilo zastavljenih še nekaj kratkih vprašanj glede obračunavanja DDV in DDPO z namenom preverjanja odnosa podjetij do predlogov harmonizacije DDPO in DDV. Poleg tega so ta podjetja ocenjevala tudi vplive obdavčevanja dobička v tuji državi na odločitve o investicijah v tujini.

V tretjem sklopu vprašanj so anketirana podjetja ocenjevala administrativne stroške in predpise in komuniciranje z institucijami na področju zaposlovanja. Postavljeno jim je bilo enako vprašanje kot v prejšnjem sklopu, o kakovosti predpisov (predvidljivost,

fleksibilnost, enostavnost, skladnost, razumljivost) in kontaktiranju pristojnih institucij (enostavnost kontaktiranja in jasnost postopkov, dostopnost uradnikov, enotnost mnenj,...). Nadalje so bila podjetja naprošena, da ocenijo administrativne stroške povezane s predpisi področja zaposlovanja. Na koncu pa so anketirana podjetja ocenila še vplivanje posameznih aktivnosti povezanih z zaposlovanjem na velikost stroškov povezanih z izpolnjevanjem administrativnih obveznosti, to so razumevanje predpisov, nove zaposlitve in odpuščanja, davčno administriranje povezano z zaposlenimi (vključno s prispevki), ostalo administriranje povezano z zaposlenimi bolniške, dopusti ipd., izpolnjevanje zdravstvenih in varnostnih standardov, delavske pravice, posvetovanja s sindikati, statistično poročanje, zadeve povezane z inšpekcijo, in ostale aktivnosti povezane z zaposlovanjem.

Četrti sklop vprašanj je bil namenjen podjetjem, ki so zavezanci za okoljske dajatve, ali morajo pridobiti kakršnakoli okoljska dovoljenja. Njih smo prosili, da ocenijo administrativne stroške za izpolnjevanje predpisov s področja okoljske zakonodaje, strukturo teh stroškov, trend gibanja le-teh in v primeru naraščanja tudi glavne razloge za to. Podjetja smo prosili, da navedejo koliko prošenj/zahtevkov za izdajo okoljskih dovoljenj na leto pripravijo in koliko obračunov okoljskih dajatev na leto oddajo. Tako kot pri prejšnjih dveh področjih pa so podjetja tudi tokrat ocenjevala predpise in odnose z institucijami, le-da tokrat s področja okoljske zakonodaje.

3.2 Izvedba anketiranja (vzorčenje in odzivnost)

Anketiranje je bilo izvedeno v veliki meri v podjetjih. Trije razlogi so botrovali tej odločitvi. Prvi razlog je, da so ta podjetja v splošnem bolj izpostavljena in občutljiva glede regulatornih obremenitev ter še posebej glede formalnih postopkov. Drugi razlog je v tem, da je vir informacij za naše potrebe v malih in srednje velikih podjetjih (MSP) običajno en in ne več, kar omogoča zaznavanje problematike bolj celovito. Tretji razlog pa tiči v obstoju že izvedenih mednarodnih raziskav pogostejših v MSP, s katerimi želimo primerjati naše rezultate.

Sicer pa smo podjetja združili v štiri velikostne razrede glede na število zaposlenih: mikro-podjetja do 9 zaposlenih, mala podjetja od 10 do 50 zaposlenih, srednja podjetja od 51 do 250 zaposlenih in velika podjetja nad 250 zaposlenih. Sektorsko so bila podjetja razvrščena med proizvodne dejavnosti (rudarstvo in predelovalne dejavnosti) in storitvene dejavnosti. Storitvena podjetja so bila naprej razvrščena po različnih vrstah storitev, ki omogočajo ločevanje med storitvami, ki nepomembno vplivajo na okolje (finančno posredovanje, nepremičnine in ostale povezane storitve, druge družbene in javne storitve, zdravstvo in sociala) in storitvami, ki pomembno

vplivajo na okolje (transport in skladiščenje, gradbeništvo, dobava elektrike, plina in vode, gostinstvo ter vele in malo prodaja). To razlikovanje temelji na dveh domnevah. Prva domneva je, da imata tako oblikovani skupini storitvenih dejavnosti različne izkušnje v zvezi z okoljsko regulativo. Druga domneva pa je, da so storitvena podjetja, ki nepomembno vplivajo na okolje, manj povezana z regulatornim okoljem in torej bolj neodvisna od regulatornih bremen, ker lahko njihove storitve sodijo pod različne pristojnosti.

Kot smo že omenili je bil vprašalnik namenjen 323 podjetjem, ki so bila naključno izbrana v vzorec. Vzorec je reprezentativen z vidika velikosti podjetij, saj je bilo vanj vključenih 97% malih podjetij, 2,35% srednje velikih podjetij in 0,65% velikih podjetij. Stopnji odzivnosti za področje davkov in zaposlovanja sta sprejemljivi, medtem ko je bila stopnja neodzivnosti na okoljska vprašanja večja, predvsem zato, ker ta regulativa ne zadeva veliko podjetij. Prav zato je pomembno, da se del ugotovitev in zaključkov, ki se nanašajo na okolje interpretira bolj previdno.

Tabela 1: Stopnje odzivnosti podobnih anket po državah

Država	Leto anketiranja	Izvajalec raziskave/avtorji	Stopnja odzivnosti v %
Avstralija	1998	OECD	78,0
Avstrija	1999	OECD	21,0
Belgija	1998	OECD	27,0
Finska	1998	OECD	40,0
Islandija	1998	OECD	33,5
Mehika	1998	OECD	18,2**
Nova Zelandija	1999	OECD	30,9
Norveška	1998	OECD	50,0
Portugalska	1999	OECD	18,0
Švedska	1998	OECD	45,7
Slovenija	2007	OECD	41,5*
Kanada	1984	Arthur Andersen & Cof or the department of Finance	47,0*
Velika Britanija	1978-1980	Sandford, Godwin, Hardwick in Butterworth	59,0*
Velika Britanija	1986-1987	Sandford, Godwin in Hardwick	24,0
Švedska	1983-1993	Malmer	60,0
Velika Britanija	1991-1996	KPMG	22,0
Nova Zelandija	1989-90 in 1990-91	Sandford & Hasseldine	31,0
Avstralija	1990-91	Pope, Fayle in Chen	24,0
Singapur	1994	Ariff, Loh in Talib	33,0

* Osebni intervju

** Telefonski intervju

Vir: OECD: Businesses' Views on Red Tape, 2001, Evans C.: Studying the Studies: An overview of recent research into taxation operating costs in lastni izračuni

Razen posebej označenih stopenj odzivnosti v zgornji tabeli se vse nanašajo na izvajanje ankete s pošiljanjem vprašalnikov po pošti. V povprečju so bile stopnje odzivnosti pri tej obliki anketiranja približno 36%. Stopnja odzivnosti v Sloveniji je

bila nekoliko višja (39%), kar je pričakovano, ker je bilo anketiranje izvedeno z osebnimi intervjuji. Največja stopnja odzivnosti je zabeležena pri OECD raziskavi leta 1998 v Avstraliji, in sicer 78%, najnižja pa pri isti raziskavi na Portugalskem, to je 18%.

4 REZULTATI RAZISKAVE

Rezultati raziskave so prikazani ločeno za oceno kakovosti regulative in institucij po posameznih področjih regulative. Sledi mednarodna primerjava ugotovitev, predvsem z raziskavo OECD. Nato so prikazani rezultati ocene administrativnih stroškov podjetij za posamezno področje. Prikazani so rezultati nekaterih drugih raziskav zato da lahko deloma umestimo ugotovitve v mednarodni prostor. Sledijo prikazi rezultatov odgovorov podjetij glede ovir s področja mednarodnega poslovanja.

4.1 Kakovost regulative

4.1.1 Okoljska regulativa

Večinoma se anketirana podjetja ne strinjajo s pozitivnimi trditvami o okoljskih predpisih v smislu njihove razumljivosti, enostavnosti, fleksibilnosti, predvidljivosti in skladnosti z drugimi predpisi. Z izjavo, da so okoljski predpisi razumljivi se namreč ne strinja skoraj polovica anketiranih podjetij, dobra tretjina pa jih je neopredeljenih do te izjave. Prav tako skoraj tri četrtine anketiranih podjetij meni, da predpisi ne dosežajo cilje na najbolj enostaven način. Neopredeljenih anketirancev do te izjave je še dodatnih 13 odstotkov podjetij. Približno 60 odstotkov podjetij se ne strinja s trditvijo, da so predpisi dovolj fleksibilni, da jih lahko gospodarstvo učinkovito izvaja. Še več, to je 70 odstotkov anketiranih podjetij se tudi ne strinja s trditvijo, da so spremembe predpisov predvidljive. Prav tako pa se več kot polovica podjetij, to je 56 odstotkov ne strinja s tem, da so predpisi na področju okolja skladni z drugimi predpisi.

Tabela 2: Administrativna kakovost okoljskih predpisov v Sloveniji

	Predpisi so razumljivi		Predpisi dosegajo cilje na najbolj enostaven način		Predpisi so dovolj fleksibilni, da jih gospodarstvo lahko učinkovito izvaja		Spremembe predpisov so predvidljive		Predpisi so skladni z drugimi predpisi	
	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek
se sploh ne strinjam	26,1	26,1	17,4	17,4	21,7	21,7	13,0	13,0	17,4	17,4
se ne strinjam	21,7	47,8	56,5	73,9	39,1	60,9	56,5	69,6	39,1	56,5
sem neopredeljen	34,8	82,6	13,0	87,0	13,0	73,9	8,7	78,3	26,1	82,6
se strinjam	17,4	100,0	13,0	100,0	26,1	100	21,7	100,0	17,4	100,0
se zelo strinjam										
Skupaj	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	

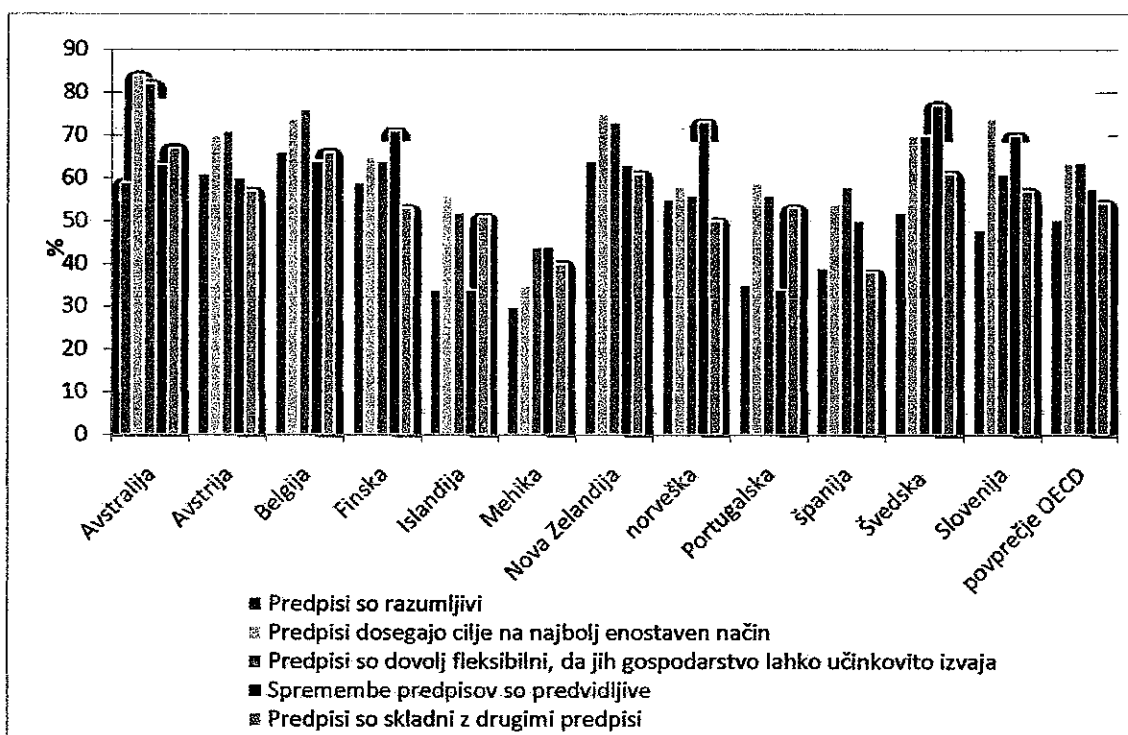
S *t* testom smo preverili ničelno hipotezo, da so podjetja neopredeljena do kakovosti okoljske regulative za populacijo ($H_0 : \mu = 3$). 3 je namreč ocena, ki bi pomenila, da so anketiran podjetja oziroma managerji do trditve neopredeljeni. Aritmetična sredina ocene je statistično značilno manjša od 3 pri vseh trditvah, kar pomeni, da ničelno hipotezo lahko zavrnamo.

Cronbach Alpha za proučevanih pet trditvev je visok (0,908), kar potrjuje, da so trditve konsistentne in merijo isti pojav. Imenujmo ga administrativna kakovost okoljskih predpisov. Na podlagi te enostavne statistične analize lahko zaključimo, da se podjetja v Sloveniji v splošnem ne strinjajo s tem, da je administrativna kakovost okoljskih predpisov v Sloveniji zadovoljiva.

Poglejmo si v nadaljevanju še primerjavo teh rezultatov v Sloveniji z rezultati OECD raziskave v enajstih državah. V primerjavi s povprečjem OECD ocenjujejo podjetja v Sloveniji slabše predvsem enostavnost in predvidljivost okoljskih predpisov in malenkostno slabše tudi njihovo skladnost z drugimi predpisi. Medtem ko so v povprečju s fleksibilnostjo in razumljivostjo predpisov podjetja v Sloveniji manj

nezadovoljna kot v povprečju v primerljivih državah. Najnižjo stopnjo nestrinjanja z administrativno kakovostjo okoljskih predpisov beležita Mehika in Islandija.

Slika 1: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti okoljskih predpisov po državah



Vir: OECD, 2001 in lastni izračuni za Slovenijo

4.1.2 Regulativa s področja zaposlovanja

Anketirana podjetja se tudi v tem primeru v veliki meri ne strinjajo s pozitivnimi trditvami o predpisih s področja zaposlovanja v smislu njihove razumljivosti, enostavnosti, fleksibilnosti, predvidljivosti in skladnosti z drugimi predpisi. Z izjavo, da so predpisi razumljivi se namreč ne strinja kar polovica anketiranih podjetij, dobra četrtina pa jih je neopredeljenih do te izjave. Prav tako skoraj 70 odstotkov anketiranih podjetij meni, da predpisi ne dosegajo cilje na najbolj enostaven način. Neopredeljenih anketirancev do te izjave je še dodatna četrtina podjetij. Približno 55 odstotkov podjetij se ne strinja s trditvijo, da so predpisi dovolj fleksibilni za učinkovito izvajanje. Še več, to je 63 odstotkov, se ne strinja s trditvijo, da so spremembe predpisov predvidljive. Prav tako pa se skoraj polovica anketiranih

podjetij, to je 48 odstotkov ne strinja s tem, da so predpisi na področju zaposlovanja skladni z drugimi predpisi. Podrobnejši rezultati so prikazani v tabeli.

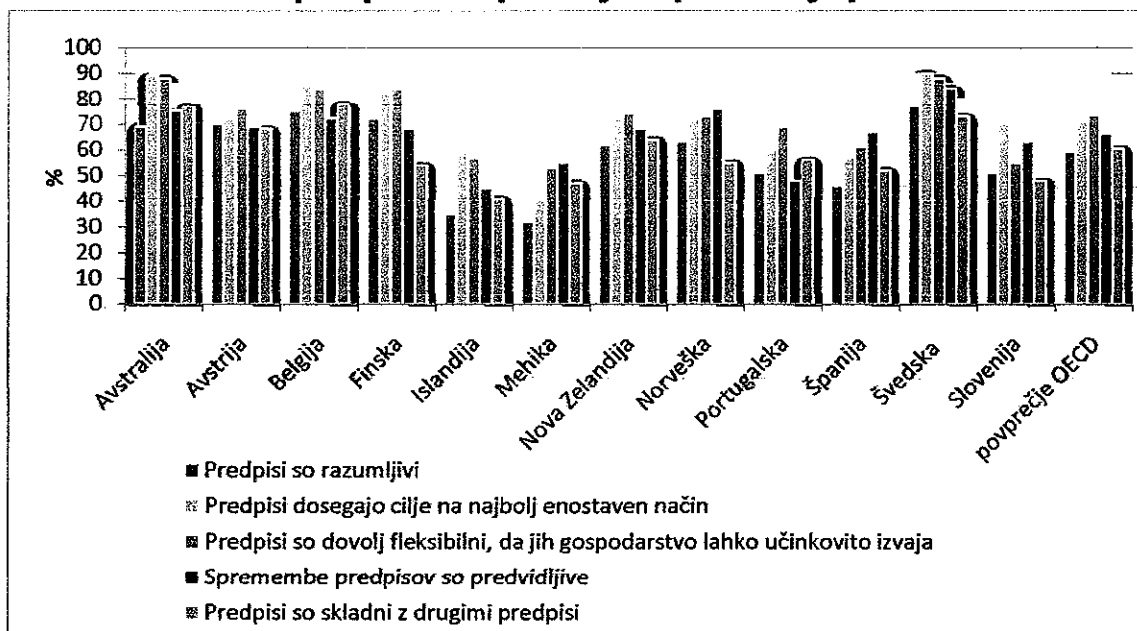
Tabela 3: Ocena kakovosti predpisov s področja zaposlovanja v Sloveniji

	Predpisi so razumljivi		Predpisi dosegajo cilje na najbolj enostaven način		Predpisi so dovolj fleksibilni za učinkovito izvajanje		Spremembe predpisov so predvidljive		Predpisi so skladni z drugimi predpisi	
	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek
se sploh ne strinjam	17,4	16,4	24,6	24,6	21,7	21,7	22,1	22,1	13,6	13,6
se ne strinjam	33,3	50,7	44,9	69,6	33,3	55,1	41,2	63,2	34,8	48,5
sem neopredeljen	26,1	76,8	24,6	94,2	27,5	82,6	17,6	80,9	34,8	83,3
se strinjam	32,2	100,0	5,8	100,0	17,4	100,0	17,6	98,5	16,7	100,0
se zelo strinjam							1,5	100,0		
Skupaj	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	

Cronbach Alpha za proučevanih pet trditev je visok (0,874), kar potrjuje, da so trditve konsistentne in merijo isti pojav. Imenujmo ta pojav administrativna kakovost predpisov s področja zaposlovanja. Za tako sestavljeno spremenljivko »kakovost predpisov s področja zaposlovanja« smo skonstruirali dihonomni spremenljivki (0 predpisi niso administrativno kakovostni in 1 predpisi so administrativno kakovostni). S 5% tveganjem lahko trdimo, da je v Sloveniji povprečna vrednost administrativne kakovosti predpisov na področju zaposlovanja 0,23, to je pod aritmetično sredino. To pomeni, da ne moremo trditi, da so predpisi na področju zaposlovanja administrativno kakovostni.

Poglejmo si v nadaljevanju še primerjavo teh rezultatov z rezultati OECD raziskave v enajstih državah. V primerjavi s povprečjem OECD ocenjujejo podjetja v Sloveniji administrativno kakovost predpisov s področja zaposlovanja relativno bolje. Najbolj se približamo OECD povprečju pri enostavnosti predpisov, saj tako v Sloveniji kot v povprečju v OECD, okoli 70 odstotkov podjetij meni, da predpisi ne dosegajo cilje na enostaven način. Najnižjo stopnjo nestrinjanja z administrativno kakovostjo predpisov beležita Mehika in Islandija, visoke stopnje nestrinjanja pa imajo Švedska, Avstralija, Finska in Belgija.

Slika 2: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti predpisov na področju zaposlovanja po državah



Vir: OECD, 2001; za Slovenijo lastni izračuni.

4.1.3 Davčna regulativa

Zopet se anketirana podjetja ne strinjajo s pozitivnimi trditvami o davčnih predpisih v smislu njihove razumljivosti, enostavnosti, fleksibilnosti, predvidljivosti in skladnosti z drugimi predpisi. Še najboljše je ocenjena skladnost davčnih predpisov z drugimi predpisi, saj se s trditvijo ne strinja manj kot polovica podjetij (47,5%). Najslabše so predpisi ocenjeni z vidika doseganja ciljev na najbolj enostaven način, saj se s trditvijo o tem ne strinja kar 68 % anketiranih podjetij, še dodatnih 24,6% pa je neopredeljenih. Drugo najslabše ocenjeno področje davčne regulative je njena fleksibilnosti, saj se s trditvijo ne strinja 61,5%, druga najboljše ocenjena pa je trditev o razumljivosti predpisov. Podrobnejša razporeditev o oceni regulative je prikazana v tabeli.

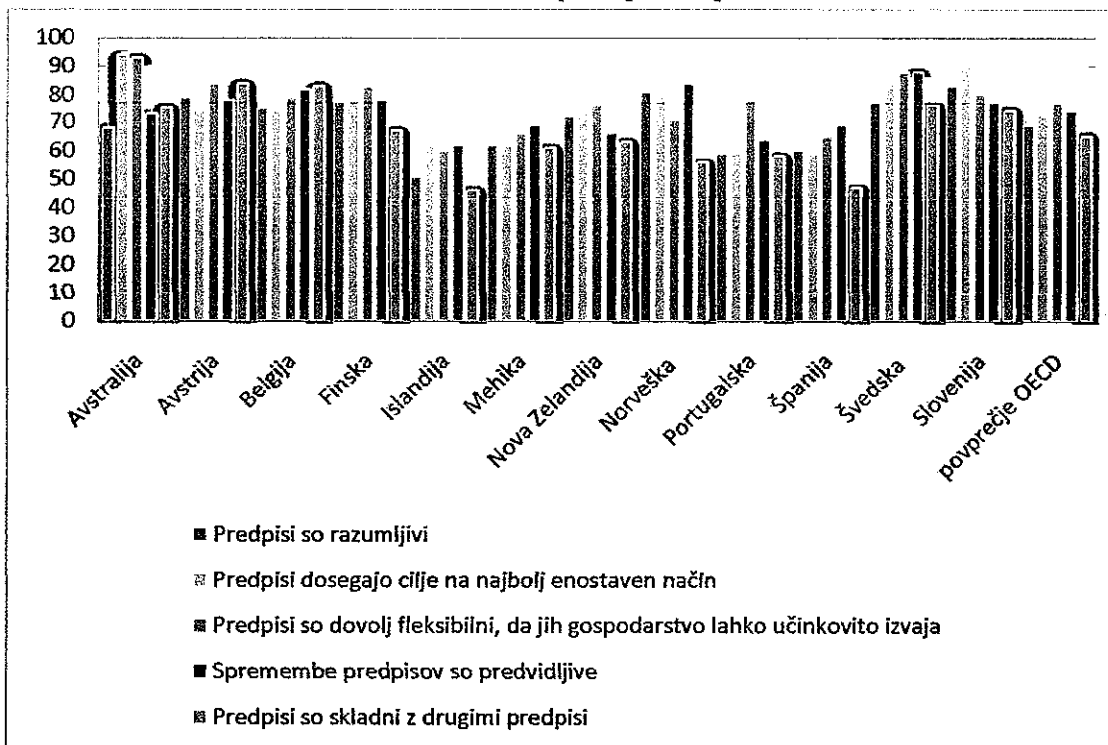
Tabela 4: Administrativna kakovost predpisov s področja obdavčenja v Sloveniji

	Predpisi so razumljivi		Predpisi dosegajo cilje na najbolj enostaven način		Predpisi so dovolj fleksibilni za učinkovito izvajanje		Spremembe predpisov so predvidljive		Predpisi so skladni z drugimi predpisi	
	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek	Odstotek	Kumulat. odstotek
se sploh ne strinjam	21.1	21.1	19.7	19.7	21.3	21.3	22.3	22.3	13.6	13.6
se ne strinjam	36.6	57.7	48.4	68.0	40.2	61.5	33.9	56.2	33.9	47.5
sem neopredeljen	26.8	84.6	24.6	92.6	21.3	82.8	24.0	80.2	31.4	78.8
se strinjam	15.4	100.0	7.4	100.0	16.4	99.2	19.8	100.0	20.3	99.2
se zelo strinjam					0.8	100.0			0.8	100.0
Skupaj	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0	

S *t* testom smo preverili ničelno hipotezo, da so podjetja neopredeljena do kakovosti davčne regulative za populacijo ($H_0 : \mu = 3$). 3 je namreč ocena, ki bi pomenila, da so anketirana podjetja do trditve neopredeljena. Aritmetična sredina ocene je statistično značilno manjša od 3 pri vseh trditvah, kar pomeni, da ničelno hipotezo lahko zavrnemo. Cronbach Alpha za proučevanih pet trditev je visok (0,845), kar potrjuje, da so trditve konsistentne in merijo isti pojav. Imenujmo ga »administrativna kakovost okoljskih predpisov«. Na podlagi te enostavne statistične analize lahko zaključimo, da se podjetja v Sloveniji v splošnem ne strinjajo s tem, da je administrativna kakovost davčnih predpisov v Sloveniji zadovoljiva.

Ocenjevanje trditev o kakovosti regulative smo zopet primerjali tudi z ocenami enakih trditev v OECD raziskavi. V primerjavi s povprečjem OECD ocenjujejo podjetja v Sloveniji slabše vse trditve. V kolikor primerjamo ocene med državami, lahko ugotovimo, da doseganje ciljev zakonodaje slabše ocenjujejo v Avstraliji, fleksibilnost v Avstraliji, Belgiji in Finski, predvidljivost sprememb slabše ocenjujejo v Avstriji, Belgiji, Finski, Norveški in Švedski. Slabše ocenjujejo skladnost predpisov samo v Avstriji, Švedski in Belgiji, medtem ko razumljivost predpisov najslabše ocenjujejo prav podjetja v Sloveniji. Najnižjo stopnjo nestrinjanja z administrativno kakovostjo davčnih predpisov beležita Španija in Islandija. Primerjava z OECD raziskavo je opravljena ob predpostavki, da se mnenje podjetij v raziskovanih državah ni spremenilo.

Slika 3: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti davčnih predpisov po državah



Vir: OECD: Businesses' Views on Red Tape, Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium- Sized Enterprises, 2001; za Slovenijo lastni izračuni.

4.2 KAKOVOST INSTITUCIJ

4.2.1 Okolje

Podobno kot pri regulativi se anketirana podjetja večinoma ne strinjajo s pozitivnimi trditvami o kakovosti za okolje pristojnih institucij s katerimi kontaktirajo v smislu njihovega poznavanja njihovih pristojnosti, enotnega mnenja, odgovarjanja v razumnem času, enostavnosti kontaktiranja, natančnosti odgovorov in jasnosti postopkov. Z izjavo, da je jasno katero institucijo kontaktirati se namreć ne strinja dobrih 60 odstotkov anketiranih podjetij, 13 odstotkov pa jih je neopredeljenih do te izjave. Prav tako približno 64 odstotkov anketiranih podjetij meni, da postopek prošenj in pritožb ni jaseen. Neopredeljenih anketirancev do te izjave pa je še dodatnih 27 odstotkov podjetij. Kar dobrih 86 odstotkov anketiranih podjetij se ne strinja s trditvijo, da je mnenje različnih kontaktnih institucij enotno. Po približno 68

odstotkov anketiranih podjetij pa se ne strinja s trditvama, da je kontaktiranje odgovornih enostavno oziroma, da so odgovori podani v razumnem času. Glede natančnosti posredovanih odgovorov pa približno 57 odstotkov anketiranih podjetij meni, da le-to ni vrhina pristojnih institucij.

Tabela 5: Kakovost pristojnih institucij na področju okolja v Sloveniji

	Povsem jasno je katero institucijo kontaktirati		Mnenje različnih kontaktnih institucij je enotno		Odgovor pristojnih organov je podan v razumnem času	
	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek
se sploh ne strinjam	21,7	21,7	40,9	40,9	31,8	31,8
se ne strinjam	39,1	60,9	45,5	86,4	36,4	68,2
sem neopredeljen	13,0	73,9	4,5	90,9	18,2	86,4
se strinjam	26,1	100,0	9,1	100,0	13,6	100,0
se zelo strinjam						
Skupaj	100,0		100,0		100,0	
	Odgovorne uradnike oz. pristojni organ je enostavno kontaktirati		Odgovorni uradniki oz. pristojni organ posreduje natančne odgovore		Postopek prošenj in pritožb je jasen	
	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek
se sploh ne strinjam	18,2	18,2	19,0	19,0	31,8	31,8
se ne strinjam	50,0	68,2	38,1	57,1	31,8	63,6
sem neopredeljen	13,6	81,8	28,6	85,7	27,3	90,9
se strinjam	18,2	100,0	14,3	100,0	9,1	100,0
se zelo strinjam						
Skupaj	100,0		100,0		100,0	

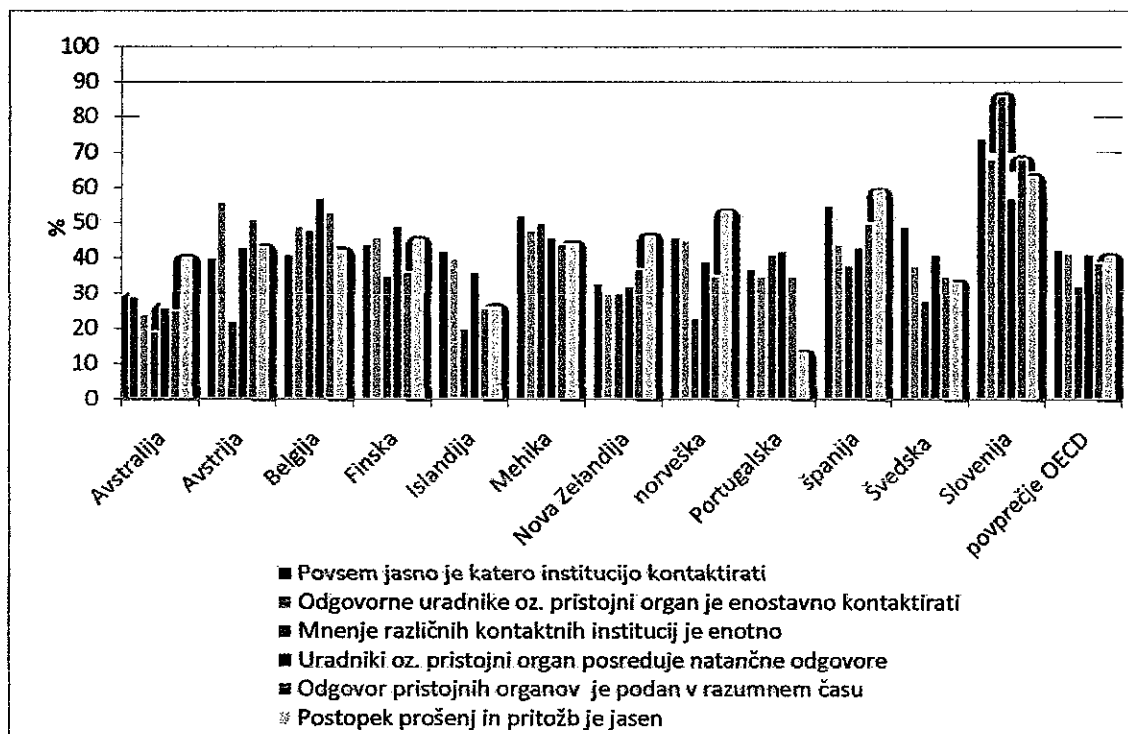
S *t* testom smo preverili ničelno hipotezo, da so podjetja neopredeljena do kakovosti pristojnih institucij na področju okolja za populacijo ($H_0: \mu = 3$). 3 je namreč ocena, ki bi pomenila, da so anketirana podjetja oziroma managerji do trditve neopredeljeni. Aritmetična sredina ocene je statistično značilno manjša od 3 pri vseh trditvah, kar pomeni, da ničelno hipotezo lahko zavrnamo.

Cronbach Alpha za proučevanih šest trditvev je visok (0,896), kar potrjuje, da so trditve konsistentne in merijo isti pojav. Imenujmo ga kakovost pristojnih institucij na področju okolja. Na podlagi te enostavne statistične analize lahko zaključimo, da se podjetja v Sloveniji v splošnem ne strinjajo s tem, da je kakovost pristojnih institucij na področju okolja v Sloveniji zadovoljiva.

Poglejmo si še primerjavo teh rezultatov v Sloveniji z rezultati OECD raziskave v enajstih državah. Podjetja v Sloveniji na splošno ocenjujejo kakovost delovanja

pristojnih institucij na področju okolja bistveno slabše kot v povprečju v primerljivih državah, zlasti to velja za enotnost mnenj različnih institucij.

Slika 4: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti pristojnih institucij na področju okolja po državah



Vir: OECD, 2001 in lastni izračuni za Slovenijo

4.2.2 Zaposlovanje

Prav tako se anketirana podjetja večinoma ne strinjajo s pozitivnimi trditvami o kakovosti za zaposlovanje pristojnih institucij s katerimi kontaktirajo v smislu njihovega poznavanja njihovih pristojnosti, enotnega mnenja, odgovarjanja v razumnem času, enostavnosti kontaktiranja, natančnosti pridobljenih odgovorov in jasnosti postopkov. Z izjavo, da je jasno katero institucijo kontaktirati se namreč ne strinja kar polovica anketiranih podjetij, dodatnih 30 odstotkov pa jih je neopredeljenih do te izjave. Prav tako spet skoraj polovica, to je 47 odstotkov anketiranih podjetij meni, da postopek prošelj in pritožb ni jasen. Neopredeljenih anketirancev do te izjave je še dodatnih 43 odstotkov. Slabih 60 odstotkov podjetij se ne strinja s trditvijo, da je mnenje različnih kontaktnih institucij enotno. Največ, to je približno 78 odstotkov anketiranih podjetij, pa se ne strinja s trditvijo, da je

kontaktiranje odgovornih enostavno. Zopet več kot polovica, oziroma 54 odstotkov, jih meni, da odgovori pristojnih niso natančni. Glede odgovarjanja pristojnih v razumnem času pa približno 59 odstotkov respondentov meni, da le-to ni vrлина pristojnih institucij.

Tabela 6: Kakovost pristojnih institucij oziroma informacij na področju zaposlovanja v Sloveniji

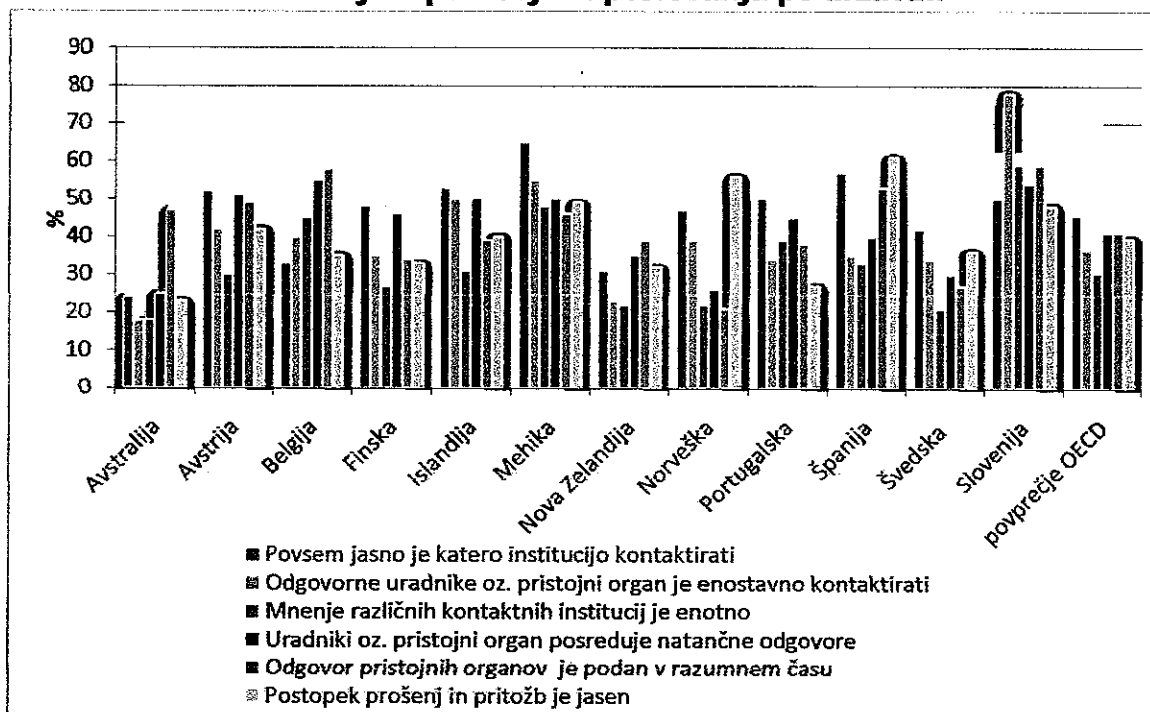
	Povsem jasno je katero institucijo kontaktirati		Mnenje različnih kontaktnih institucij je enotno		Odgovor pristojnih organov je podan v razumnem času	
	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek
se sploh ne strinjam	12,9	12,9	23,4	23,4	22,9	22,9
se ne strinjam	37,1	50,0	35,9	59,4	35,7	58,6
sem neopredeljen	30,0	80,0	25,0	84,4	22,9	81,4
se strinjam	20,0	100,0	14,1	98,4	18,6	100,0
se zelo strinjam			1,6	100,0		
Skupaj	100,0		100,0		100,0	
	Odgovorne uradnike oz. pristojni organ je enostavno kontaktirati		Odgovorni uradniki oz. pristojni organ posreduje natančne odgovore		Postopek prošenj in pritožb je jasen	
	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek
se sploh ne strinjam	36,2	52,2	20,6	20,6	21,5	21,5
se ne strinjam	26,1	78,3	33,8	54,4	26,2	47,7
sem neopredeljen	21,7	100,0	25,0	79,4	43,1	90,8
se strinjam			20,6	100,0	9,2	100,0
se zelo strinjam						
Skupaj	100,0		100,0		100,0	

Cronbach Alpha za proučevanih šest trditvev je tudi v tem primeru visok (0,905), kar potrjuje, da so trditve konsistentne in merijo isti pojav. Imenujmo ga »kakovost informacij s področja zaposlovanja«. Za tako sestavljeno spremenljivko smo zopet skonstruirali dihotomni spremenljivki (0 kakovost informacij ni zadovoljiva in 1 kakovost informacij je zadovoljiva). S 5% tveganjem lahko trdimo, da je v Sloveniji povprečna vrednost kakovosti informacij na področju zaposlovanja 0,45, to je pod aritmetično sredino, kar pomeni, da ne moremo trditi, da je kakovost informacij na področju zaposlovanja zadovoljiva oziroma ne moremo zanikati, da kakovost informacij ni zadovoljiva.

Poglejmo si še primerjavo teh rezultatov v Sloveniji z rezultati OECD raziskave v enajstih državah. Podjetja v Sloveniji na splošno ocenjujejo kakovost delovanja pristojnih institucij na področju zaposlovanja slabše kot v povprečju v primerljivih

državah, zlasti to velja za enostavnost kontaktiranja pristojnih institucij ter enotnost njihovih mnenj.

Slika 5: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede kakovosti informacij na področju zaposlovanja po državah



Vir: OECD, 2001; za Slovenijo lastni izračuni.

4.2.3 Davki

Tudi ta sklop vprašanj so anketirana podjetja ocenjevala precej kritično. Najbolje je bila ocenjena trditev, da je postopek pritožb in prošenj jasen, saj se s trditvijo ne strinja 48,3% anketiranih podjetij, 25% odstotkov pa je neopredeljenih do te izjave. Najslabše so anketirana podjetja ocenila trditev o enotnosti mnenje različnih institucij, saj se s to trditvijo ne strinja kar 59,8%. Pri ostalih trditvah je nestrinjanje izrazilo v povprečju malo več kot 50% anketiranih podjetij. Podrobneje so odstotki prikazani v tabeli.

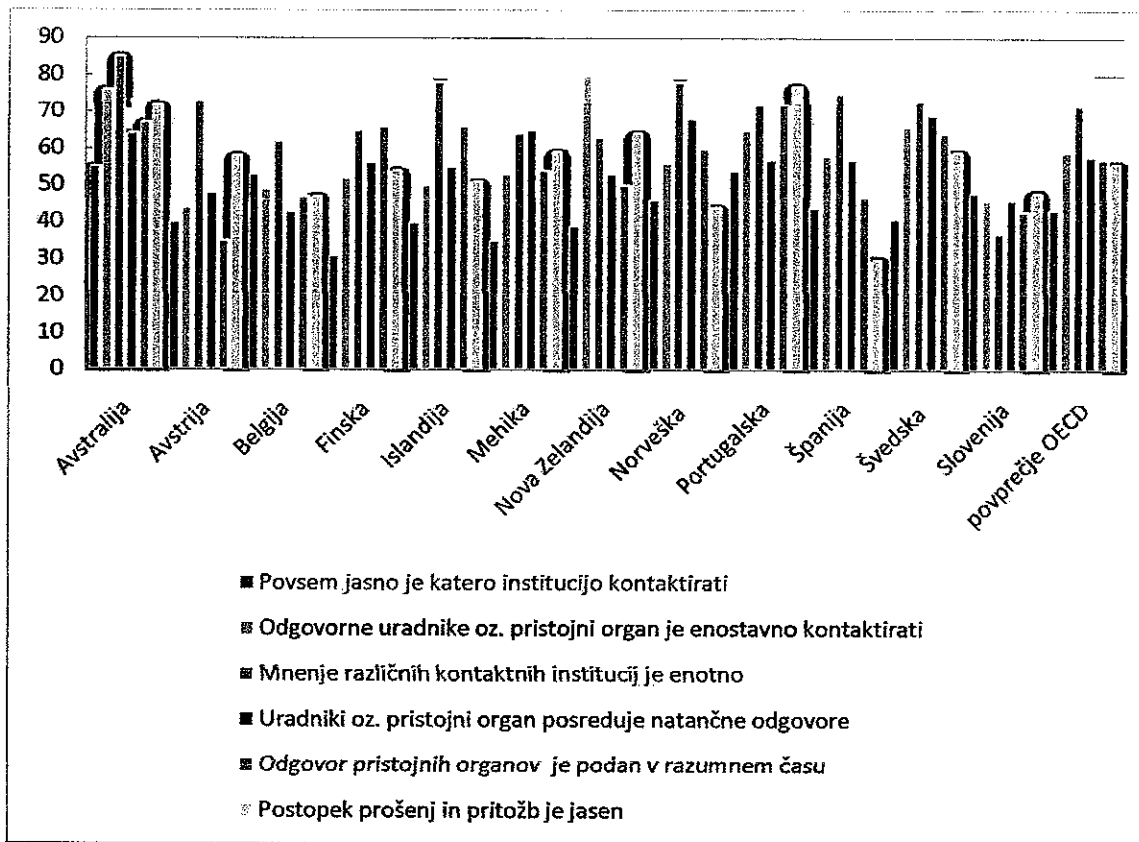
Tabela 7: Kakovost pristojnih institucij oziroma informacij na davčnem področju v Sloveniji

	Povsem jasno je katero institucijo kontaktirati		Mnenje različnih kontaktnih institucij je enotno		Odgovor pristojnih organov je podan v razumnem času	
	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek
se sploh ne strinjam	18.3	18.3	32.1	32.1	18.2	18.2
se ne strinjam	30.8	49.2	27.7	59.8	37.2	55.4
sem neopredeljen	17.5	66.7	29.5	89.3	22.3	77.7
se strinjam	33.3	100.0	9.8	99.1	21.5	99.2
se zelo strinjam			0.9	100.0	0.8	100.0
Skupaj	100.0		100.0		100.0	
	Odgovorne uradnike oz. pristojni organ je enostavno kontaktirati		Odgovorni uradniki oz. pristojni organ posreduje natančne odgovore		Postopek prošelj in pritožb je jasen	
	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek	Odstotek	Kumulativni odstotek
se sploh ne strinjam	11.6	11.6	20.3	20.3	19.0	19.0
se ne strinjam	39.7	51.2	31.7	52.0	29.3	48.3
sem neopredeljen	21.5	72.7	26.0	78.0	25.0	73.3
se strinjam	26.4	99.2	21.1	99.2	25.0	98.3
se zelo strinjam	0.8	100.0	0.8	100.0	1.7	100.0
Skupaj	100.0		100.0		100.0	

Tudi v tem primeru smo s *t* testom preverili ničelno hipotezo, da so podjetja neopredeljena do kakovosti pristojnih institucij na področju okolja za populacijo ($H_0: \mu = 3$). 3 je namreč ocena, ki bi pomenila, da so anketirana podjetja do trditve neopredeljena. Aritmetična sredina ocene je statistično značilno manjša od 3 pri vseh trditvah, kar pomeni, da ničelno hipotezo lahko zavrnemo. Cronbach Alpha za proučevanih šest trditvev je visok (0,866), kar potrjuje, da so trditve konsistentne in merijo isti pojav. Imenujmo ga »kakovost pristojnih institucij«. Na podlagi te enostavne statistične analize lahko zaključimo, da se podjetja v Sloveniji v splošnem ne strinjajo s tem, da je kakovost pristojnih institucij na proučevanem področju v Sloveniji zadovoljiva.

Poglejmo si še primerjavo teh rezultatov v Sloveniji z rezultati OECD raziskave v enajstih državah. V povprečju je delež podjetij, ki se ne strinjajo s posameznimi trditvami nižji kot v OECD, razen pri trditvi, da je jasno katero institucijo je treba kontaktirati. V kolikor primerjamo posamezne trditve po državah, ima manjši odstotek nestrinjanja s trditvijo o tem, da so institucije dosegljive samo Avstrija, jasnejši postopek pritožb in prošelj pa Španija.

Slika 6: Delež podjetij, ki se ne strinjajo s trditvami glede administrativne kakovosti pristojnih institucij na davčnem področju po državah



Vir: OECD, 2001; za Slovenijo lastni izračuni.

Z raziskavo smo želeli tudi ugotoviti ali se je ocena kakovosti institucij povezanih z davčnimi obveznostmi spremenila glede na rezultate prejšnjih raziskav. Ker smo v prejšnjih raziskavah preverjali nekoliko drugačne trditve neposredna primerjava za vsako trditev ni mogoča, lahko pa primerjamo povprečno oceno vseh trditev o kakovosti institucij za posamezno leto.

Tabela 8: Primerjava povprečnih ocen trditev o kakovosti institucij povezanih z obdavčenjem

	2000	2002	2004	2007
Ocena	2.29	2.48	2.59	2.02

Vir: Klun, 2002 za leti 2000 in 2002; Pelaj, 2005 za leto 2004

Iz tabele je razvidno, da se je mnenje zavezancev v dveh letih izboljšalo, po daljšem časovnem obdobju pa spet znižalo. Treba je poudariti, da je leto 2007 sledilo trem zaporednim letom, v katerih se je davčna zakonodaja konstantno spreminjala. Pri interpretiranju tega rezultata je to dejstvo, ki ga ne smemo zanemariti. Drugo pomembno dejstvo, ki moramo upoštevati je, da so bile trditve postavljene drugače in v celoti ne predstavljajo enakih trditev kot v prejšnjih raziskavah. Povprečna ocena trditev za leto 2007 je tako lahko le približen pokazatelj gibanja kakovosti institucij.

5 ADMINISTRATIVNI STROŠKI

5.1 Administrativni stroški povezani z okoljskimi predpisi

Povprečni administrativni stroški vezani na izpolnjevanje okoljskih predpisov anketiranih podjetij so v letu 2006 znašali 1378 EUR, tehtani povprečni stroški glede na število malih, srednjih in velikih podjetij v vzorcu pa 1031 EUR. Hipotetično to pomeni, da če je povprečni zavezanec dolžan obračunati le eno dajatev na leto, ki se obračunava mesečno, potem je povprečni strošek obračuna ocenjen na dobrih 114 evrov, kar je več kot pobrani znesek dajatve v primeru odlaganja odpadkov (ocena vplačane dajatve je 108 evrov na obračun), v primeru električne in elektronske opreme (65 evrov na obračun) in zelo blizu dajatve na obračun v primeru odpadne embalaže (129 evrov) (Klun, Petkovšek, 2007). Z analizo ANOVA smo primerjali administrativne stroške med malimi, srednjimi in velikimi podjetji in ugotovili, da so razlike med njimi statistično značilne pri 6% stopnji tveganja ($F=2,958$). Povprečni stroški na podjetje na podjetje progresivno naraščajo od mikro podjetij (807 EUR), preko malih (1122 EUR) do srednje velikih podjetij (2512 EUR), pri velikih podjetjih pa se ponovno znižajo (2000 EUR). Velikost podjetja pojasnjuje 35,7% variance v letnih stroških (Eta koeficient oz. $\eta^2 = 0,357$).

Povprečni delež zunanjih stroškov v administrativnih stroških je 17,4% in razlike med podjetji glede na skupino v katero sodi podjetje niso statistično značilne. Ocenjujemo, da administriranje vezano na okoljske predpise vzame povprečno podjetjem 143 ur mesečno. Povprečni delež administrativnih stroškov z okoljskimi predpisi v ostalem administriranju pa je 8,9%. Tako pri porabljenih urah kot pri deležu okoljskih administrativnih stroškov v vseh stroških administriranja se razlike med skupinami podjetij niso pokazale kot statistično značilne. Povprečno so anketirana podjetja letno pripravila 3,33 prošenj oziroma zahtevkov za izdajo različnih okoljskih dovoljenj in oddala 8,35 obračunov okoljskih dajatev.

Agencija RS za okolje (ARSO) in Carinska uprava RS (CURS) vodita evidence za dejavnosti, povezane z okoljskimi dejavnostmi in le-te tudi obračunavata (mesečno ali trimesečno). Medtem ko vodi ARSO evidence za področje izpustov ogljikovega dioksida, odlaganja odpadkov in odpadne vode, vodi CURS evidence za področje mazalnih olj in tekočin, izrabljenih motornih vozil, izrabljenih gum, odpadne embalaže ter električne in elektronske opreme. 21 odstotkov zavezancev pri CURS se prijavi za dve ali več dejavnosti. Največje število zavezancev, ki so evidentirani pri CURS je za področje odpadne embalaže ter električne in elektronske opreme. Ti dve področji sta si zelo sorodni, tako da je veliko število zavezancev hkrati zavezanec za obe vrsti dejavnosti. Pri ARSO je kritično področje odlaganje odpadkov, saj kar 25% zavezancev zaprosi za eno ali več dovoljenj. Primerjava registrov ARSO in CURS, kaže, da se 3% podjetij pojavi v obeh evidencah (Klun, Petkovšek, 2007).

Da vsa ta podvajanja vplivajo moteče na podjetja, je pokazala tudi anketa, saj več kot polovica podjetij (53%) meni, da se stroški povečujejo zaradi povečevanja kompleksnosti obstoječih predpisov, dodatnih 41 % anketiranih podjetij pa meni, da je razlog za višje stroške uvedba novih predpisov s tega področja.

V anketi smo podjetja tudi spraševali po oceni gibanja administrativnih stroškov s predpisi s področja okolja. Kar 88 odstotkov anketiranih podjetij meni, da so se ti v zadnjih treh letih povečali. Nihče pa ni menil, da so se znižali.

Tabela 9: Mnenje o gibanju administrativnih stroškov z okoljskimi predpisi v zadnjih treh letih

	Administrativni stroški v zadnjih treh letih so se	
	Odstotek	Kumulativni odstotek
zelo povečali	28,0	28,0
povečali	60,0	88,0
ostali enaki	12,0	100,0
Skupaj	100,0	

5.2 Administrativni stroški povezani s predpisi s področja zaposlovanja

Tehtani povprečni administrativni stroški, glede na število malih, srednjih in velikih podjetij v vzorcu, povezani z regulativo na področju zaposlovanja za anketirana podjetja, so v letu 2006 znašali 1.206 EUR. V vzorcu so bili povprečni stroški najvišji za srednje velika podjetja, to je 11.494 EUR, najnižji pa za mala podjetja (787 EUR),

medtem ko so znašali za velika podjetja 3.333 EUR. Tehtani povprečni delež stroškov za izpolnjevanje predpisov s področja zaposlovanja v vseh treh skupinah raziskanih področij (okolje, davki in zaposlovanje) je 17,4 %. Izmed treh preučevanih področij regulative, je administriranje povezano z zaposlovanjem na drugem mestu, za davčnim in pred okoljskim.

Polovica anketiranih podjetij meni, da so stroški izpolnjevanja obveznosti povezanih s predpisi s področja zaposlovanja zmerni, 43 odstotkov jih meni, da so visoki in le 7 odstotkov podjetij meni, da so ti stroški nizki.

Anketiranci v podjetjih so ocenjevali tudi vplivanje različnih aktivnosti povezanih z zaposlovanjem na velikost administrativnih stroškov. Pri vsaki od naštetih devet aktivnosti, ki so razvidne v tabeli, so lahko izbirali med petimi stopnjami vplivanja na stroške, ki smo jih združili v tri stopnje vplivanja: brez vpliva, zmeren vpliv in velik vpliv.

Večina anketiranih podjetij meni, da posamezne aktivnosti povezane z zaposlovanjem vplivajo zmerno na velikost administrativnih stroškov. Tako ocenjuje slabih 67 odstotkov podjetij vplivanje razumevanja predpisov, 54 odstotkov anketirancev vplivanje novih zaposlitev in odpuščanja, okoli 48 odstotkov anketirancev vplivanje davčnega administriranja in ostalih aktivnosti povezanih z zaposlovanjem. Več kot 50 odstotkov podjetij ocenjuje, da zmerno vpliva na stroške tudi ostalo administriranje (bolniške, dopusti) in zadeve povezane z inšpekcijo. Več kot 60 odstotkov podjetij pa meni, da zmerno na stroške vplivajo organiziranje internih sestankov z zaposlenimi, statistično poročanje in izpolnjevanje varstvenih in zdravstvenih standardov.

S t testom smo preverili trditev, da posamezne aktivnosti povezane z zaposlovanjem ne vplivajo na velikost administrativnih stroškov ($H_0: \mu = 1$). Aritmetična sredina ocene je statistično značilno večja od 1 pri vseh aktivnostih, kar pomeni, da ne moremo trditi, da katera od aktivnosti ne vpliva na velikost administrativnih stroškov.

Tabela 10: Mnenje o vplivanju različnih aktivnosti povezanih z zaposlovanjem na velikost administrativnih stroškov, v %

	Ne vplivajo	Zmerno vplivajo	Močno vplivajo
Razumevanje predpisov	9,0	65,6	25,4
Nove zaposlitve in odpuščanja	5,9	54,4	39,7
Davčno administriranje povezano z zaposlenimi (vključno s prispevki)	4,5	48,5	47,0
Ostalo administriranje povezano z zaposlenimi (bolniške, dopusti, ipd.)	1,4	50,7	47,9
Izpolnjevanje zdravstvenih in varnostnih norm delovnega mesta	10,1	69,5	20,4
Organiziranje internih sestankov s predstavniki zaposlenih (ki jih določa zakonodaja)	7,6	65,2	27,2
Statistično poročanje	8,8	67,6	23,6
Zadeve povezane z inšpekcijo	7,7	58,5	33,8
Ostale aktivnosti povezane z zaposlovanjem	6,1	68,2	25,7

5.3 Administrativni stroški povezani z davčnimi predpisi

Tehtani povprečni administrativni stroški, glede na število malih, srednjih in velikih podjetij v vzorcu, povezani z DDV za anketirana podjetja, so v letu 2006 znašali 2.966 EUR, za davek od odhodka pravnih oseb (DDPO) pa 1.834 EUR. V povprečju torej za obravnavana davka 4.302 EUR. V vzorcu so bili povprečni stroški najvišji za mala podjetja, saj predstavljajo kar 1,13 % njihovega prometa, za srednje velika podjetja 0,68 % in za velika podjetja le 0,07 %. Tehtani povprečni delež stroškov za izpolnjevanje predpisov s področja davkov v vseh treh skupinah raziskanih področij (okolje, davki in zaposlovanje) je 66 %. Glede na ocene anketiranih podjetij so stroški administriranja povezani z davki v povprečju 70 % kar je v skladu s tem izračunom. Izmed treh preučevanih področij regulative, je administriranje povezano z davki torej najbolj obremenilno za podjetja.

Najvišji delež stroškov administriranja predstavljajo stroški zaposlenih, ki so vključeni v administriranje povezano z obema davkoma, in sicer v povprečju 52 % vseh administrativnih stroškov. Delež zunanjih stroškov je 43 %, delež materialnih stroškov pa najnižji, in sicer slabih 10 %.

Ker je večina tujih raziskav o stroških administriranja povezanega z davki vključevala tudi podatek o deležu teh stroškov v BDP in ker je to najbolj primerljiv podatek med državami, smo ocenili tudi delež teh stroškov v BDP. Stroški administriranja povezanega z DDV in DDPO v povprečju za vsa podjetja v Sloveniji dosegajo 0,6 %. Primerjava stroškov administriranja z nekaterimi tujimi raziskavami je prikazana v spodnji tabeli.

Tabela 1.1: Primerjava deležev stroškov administriranja povezanega z davki v nekaterih državah

Država (avtor)	Vključeni v vzorec	Davki	Stroški/pobrani prihodki (%)	Stroški v BDP (%)
Slovenija (za leto 2003) (Klun in Blažič, 2005)	podjetja	DDPO, DDV, davek na izplačane plače prispevki	4,2	1,0
SLOVENIJA	podjetja	DDPO in DDV	5,1	0,6
Hrvaška (Klun in Blažič, 2005)	podjetja	Davki na poslovanje	4,4	1,2
UK (Sandford et al., 1989)	DDV zavezanci	DDPO in DDV	2,2 3,7	0,1 0,2
Nizozemska (Allers, 1994)	vsi, ki opravljajo dejavnost	Davki na poslovanje	4	1,5
Nemčija (Tiebel, 1986 in Allers 1994)	Majhna podjetja	Davki na poslovanje	-	2,1
Avstralija (Evans et al. (1997)	podjetja	Davki na poslovanje	7,7	0,8
Nova Zelandija (Sandford, Hasseldine, 1992)	vsi, ki opravljajo dejavnost	Davki za delodajalce, davčni odtegljaji in DDPO ter DDV	-	2,5
Kanada (Plamondon, Zussman, 1998)	vsi, ki opravljajo dejavnost	Davki na poslovanje	1,5	0,4
Brazilija (Bertolucci, 2002)	Javna podjetja	Davki na poslovanje	-	0,75
EU (Commission, 2004)	vsi, ki opravljajo dejavnost	DDPO in DDV	8,4	-

Vir: omenjeni avtorji

Relativne primerjave kažejo, da so stroški administriranja na področju davkov relativno visoki, vendar blizu ugotovitev v drugih državah. Posebno nizke stroške beležijo v Veliki Britaniji in Kanadi. V okviru OECD je v zadnjih letih potekala raziskava o ukrepih različnih držav za zmanjšanje administrativnih bremen za podjetja, posebno na davčnem področju. Poročilo raziskave vključuje tudi podatke o ocenjeni višini stroškov za nekatere davke za podjetja (OECD, 2008) in so prikazani v spodnji tabeli.

Tabela 12: Primerjava zneskov stroškov administriranja v nekaterih državah

Država	Leto	Davek	Ocena višine stroškov (mio eur)
Avstrija	2007	DDV	290
Češka	2005	DDPO	120
		DDV	2,4
Danska	2004	DDV	133
Nemčija	2007	DDV	11.100
		DDPO	3.500
Nizozemska	2002	DDV	1.400
Norveška	2004	DDV	120
UK	2005/06	DDV	1.520
		DDPO	906
Slovenija	2007	DDV	137
		DDPO	125

Vir: OECD, 2008: Reduction of administrative burden of taxation; Slovenija: raziskava

5.4. Ugotovitve za vsa tri področja

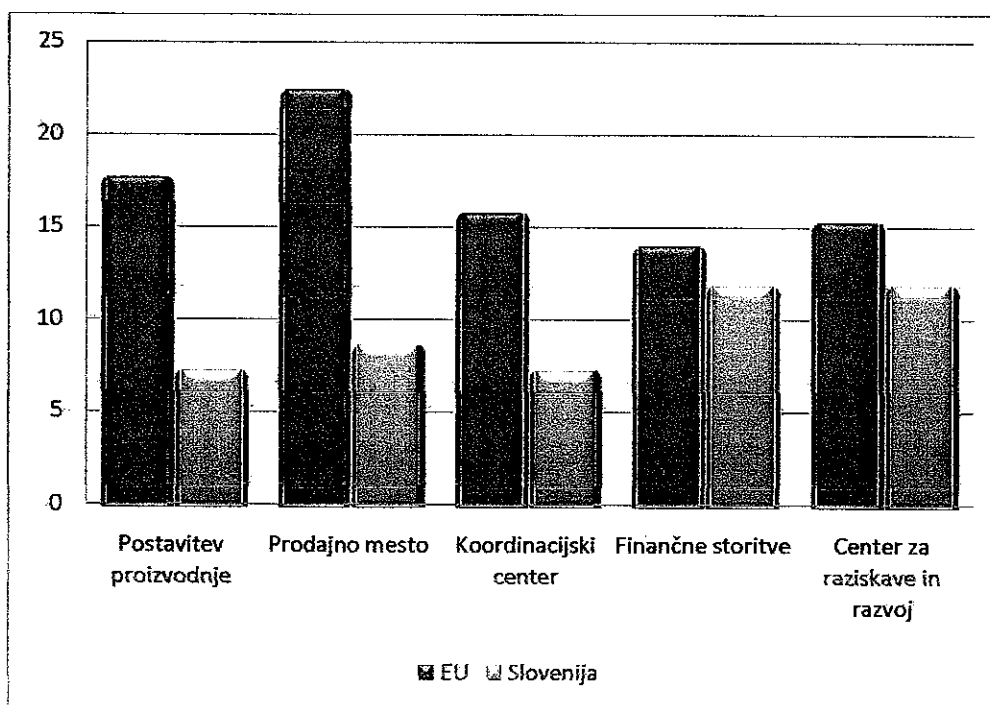
Na podlagi ocenjenih administrativnih stroškov podjetij z anketo in podatkov o plačanih dajatvah po posameznih področjih (okoljske dajatve, davek od dobička pravnih oseb in davek na dodano vrednost) so bili izračunani tudi deleži administrativnih stroškov podjetij v pobranih dajatvah. Izkaže se, da je največji delež administrativnih stroškov v plačanih dajatvah prav na področju okolja (7,8%), šele nato sledi delež stroškov v davčnih prihodkih davka od dohodka pravnih oseb (5,4 %) in DDV (5,1 %) (podatki o pobranih prihodkih izhajajo iz podatkov Ministrstva za finance in Carinske uprave RS). Razlogov za tako visok delež administrativnih stroškov povezanih z administriranjem s področja okoljskih predpisov v vplačanih

okoljskih dajatvah je lahko več. Poleg že omenjenih razlogov, kot so vedno nove zahteve, kompleksnost zakonodaje, pogostost spreminjanja zakonodaje in slaba odzivnost odgovornih institucij, je lahko razlog tudi v tem, da so prihodki od okoljskih dajatev relativno nizki (0,03% vseh javnofinančnih prihodkov), da so večinoma določeni v nizkih zneskih na enoto obremenitve in ne v stopnjah ter da se okoljske dajatve povezane z emisijo CO₂ nadomeščajo s sistemom trgovanja z emisijami.

5.5 Mednarodno poslovanje podjetij in davki

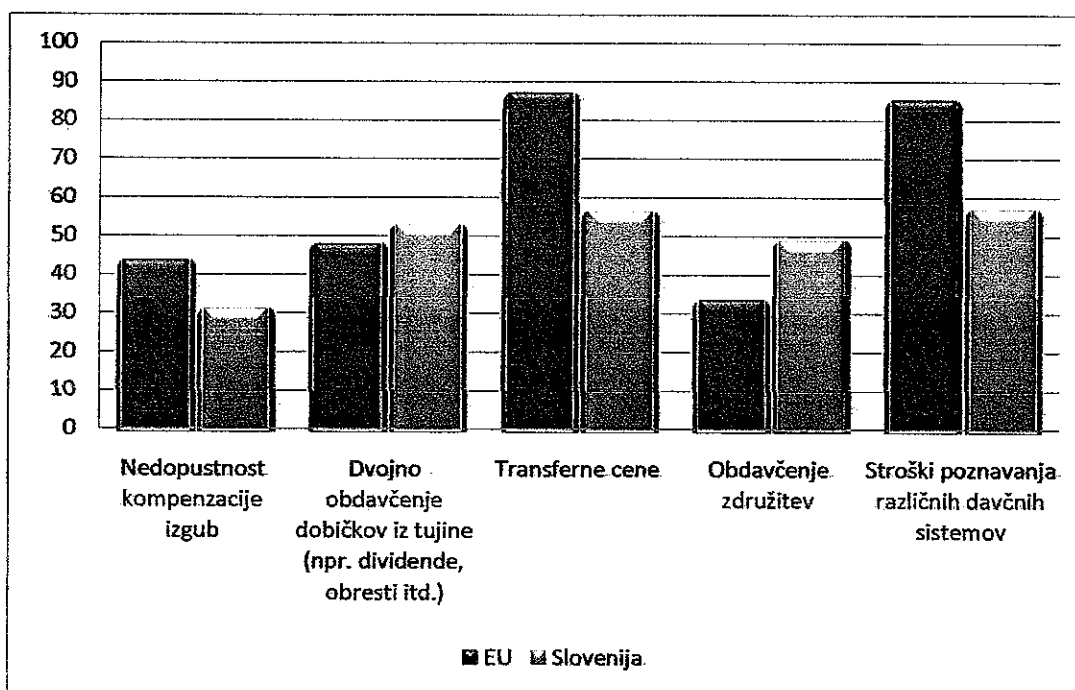
V okviru raziskave smo preverjali tudi nekatere ovire za mednarodno poslovanje povezane z obdavčenjem dobička. Rezultati glede na posamezno trditev in primerjava z ugotovitvami raziskave v EU so prikazani v spodnji sliki. Ugotovimo lahko, da slovenska podjetja obdavčenje večinoma ne smatrajo kot eno od pomembnih ovir pri investicijah v tujini, v primerjavi z ugotovitvami v EU.

Slika 7: Odstotek podjetij, ki je odgovoril z NIKOLI na vprašanje o tem ali obdavčenje vpliva na odločitev o investiciji v tujini



Drugi sklop vprašanj povezan z administrativnimi ovirami na področju mednarodnega poslovanja in davki je bil namenjen preverjanju posameznih elementov pri obdavčenju dobička, ki so bili v raziskavi EU ugotovljeni kot pomembna ovira za poslovanje. Ugotovimo lahko, da slovenska podjetja posamezne elemente ocenjujejo podobno kot v povprečju podjetja v EU, manjši problem jim predstavlja problematika transfernih cen in poznavanje tujih davčnih sistemov.

Slika 8: Delež podjetij, ki določeno področje obravnava kot problem v povezavi z obdavčenjem dobičkov v tujini, v %



Tudi slovenska podjetja so navedla, da se jim zdi postopek povrnitve DDV v tujini zapleten, zato kar 72% anketiranih podjetij zagovarja predlog Evropske komisije o one-stop registraciji za DDV na ravni EU. Za tako registracijo bi se odločilo slabih 81 % podjetij.

6 NEKATERI PRAVNI VIDIKI ANALIZE UČINKOV PREDPISOV

6.1 Uvodno o analizi učinkov regulacije (RIA)

Pomen analize učinkov regulacije (v nadaljevanju RIA) se je v zadnjih nekaj letih zelo povečal v Evropsku Uniji po zaslugi podpredsednika Komisije in komisarja za podjetja in trgovina Verheugna. Kot kaže zadnje poročilo iz konca januarja 2008, je Komisija po zaslugi različnih projektov odprave in poenostavitve regulatornega okolja dosegla pomembne rezultate. Zadnje poročilo govori o več sto-milionskih prihrankih, do katerih je prišlo zaradi različnih ukrepov Komisije, ki so bili namenjeni zmanjšanju administrativnih bremen, poenostavitvi regulatornega okolja.⁹ Tudi najnovejše strokovne analize potrjuje velik napredek na tem področju, predvsem na ravni Evropske Unije, in nekoliko manjši na ravni držav članic Unije. Izstopajo predvsem Velika Britanija, Belgija, Nizozemska in Danska.¹⁰

Slovenija je pred kratkim tudi vsaj na formalni ravni uvedla RIA-o, ko je vlada s spremembno in dopolnitvijo 8. člena Poslovnika Vlade RS (Ur.l.RS, št.43/2001, 21/2007), v naš pravni red vnesla tudi RIA-o. Ta člen od predlagatelja gradiva zahteva, da opravi presojo učinkov predlaganih učinkov vlade in da je izvedel potrebno medresorsko usklajevanje in posvetovanje s predstavniki civilne družbe. Nadalje določa področja kjer se opravi RIA: na področju javnih finančnih sredstev, usklajenosti s pravnim redom EU, odprave administrativnih ovir in javne uprave, pravosodnih organov, gospodarstva, okolja in socialnega položaja posameznikov. Glede na tako obsežno definicijo RIA-e bi lahko sklepali, da se je vlada odločila za uvedbo integralne RIA-e, ki uvaja kompleksno, multidisciplinarno analizo učinkov predpisov, ki ne ocenjuje le ekonomskih stroškov in koristi, ampak tudi širše družbene in socialne posledice oziroma učinke predlaganih predpisov. Kot bomo pokazali v nadaljevanju, pa je bila v praksi RIA dosedaj osredotočena predvsem na segment odprave administrativnih ovir in ne na vse vidike, ki so navedeni v 8.členu Poslovnika Vlade RS.

Uporaba RIA je zelo razširjena med članicami OECD.¹¹ Dodaten zagon pomenu RIA predstavlja tudi nova iniciativa evropske Komisije, ki je RIA vpeljala na ravni

⁹ Glej Cutting red tape at maximum speed: Citizens and enterprises save billions (30 January 2008).

¹⁰ Glej C.Radaelli, F. De Francesco, Regulatory Quality in Europe 2007, str.192.

¹¹ Glej European Parliament, Regulatory Impact Analysis: Developments and current practices in the EU Member States, on the EU level and in selected third countries (2001).

delovanja Komisije. Zato ne preseneča, da novejši pregled stanja med državni članicami EU kaže, da je RIA uvedena skoraj že v vseh članicah EU.

Formalna uvedba RIA še ne pomeni, da ta deluje tudi v praksi. V prvem sistematičnem pregledu učinkov RIA-e, OECD študija ugotavlja, da RIA lahko prinese pozitivne učinke pri izboljšavi delovanje javne uprave, da pa je uspeh odvisen od številnih faktorjev, ki morajo biti za to izpolnjeni.¹² Kot opozarja Radaelli, tudi pregled »dobrih praks« ni nujno zagotovilo, da bo RIA delovala na enak način v vseh državah.¹³ Zelo pomembna je analiza konkretnih razmer v konkretni državi. Šele ta lahko odgovori na temeljna vprašanja o tem ali in kako bo RIA vplivala na odnos do regulacije v dani družbi.

6.2 Kdo opravlja RIA

Osnovno načelo RIA je, da mora analizo učinkov prepisa pripraviti tisti, ki je odgovoren za predlog in tudi za implementacijo predpisa. Ker je bistveni del RIA pogojena analiza učinkov regulacije na družbeno okolje, je zelo pomembno ali zaposleni v javni upravi razpolagajo z zahtevanim znanjem, ki ga takšna analiza zahteva. Glede na to, da je skoraj praviloma eden od ključnih delov RIA analiza stroškov in koristi («cost-benefit analiza») predpisa, je zelo pomembno managersko in ekonomsko znanje, potrebno za takšno presojo. Če v upravi primanjkuje takšnega znanja, potem je lahko vprašljiva kvaliteta takšne analize. Kot bomo videli spodaj, analiza ne vsebuje le presoje vpliva predpisa na stroške in koristi, ampak tudi na druge ekonomske vidike predpisa, ter različne ne-ekonomske vidike, kot so vplivi na okolje in tudi na družbeno solidarnost in sprejete »družbene norme«, kar je še toliko težje merljivo. Za vse te oblike analize pa je potrebno specializirano znanje, ki pa ni vedno prisotno v javni upravi.

V državah, kjer primanjkuje institucionalnega ekonomskega in drugega ekspertnega znanja o različnih oblikah »cost-benefit« in drugih oblik analiz, je vedno možno razmišljati o vključitvi zunanjih ekspertov v sam postopek RIA. Poudariti je potrebno, da pretiran poudarek na zunanjih ocenjevalcih ni namen RIA. Delo zunanjih ekspertov nekaj stane, kar povečuje stroške analize. Kar je še pomembneje, namen analize ni v prenosu odgovornosti na nekoga drugega, bodisi zunanjega eksperta ali katerega drugega centralnega telesa v javni upravi, ampak v tem, da analizo pripravi predlagatelj sam. Glavni namen celotne RIA je predvsem proces učenja, ki ga

¹² Glej OECD, *Regulatory Impact Analysis*, str.23-28.

¹³ Glej Radaelli, str.725.

pravilno izpeljan postopek RIA omogoča. RIA je po mnenju nekaterih zato predvsem proces sprememb v upravni kulturi, v načinu razmišljanja ljudi zaposlenih v upravi. Šele ko zaposleni prevzamejo spoznanja iz različnih analiz in jih potem uporabljajo kot sestavni del svojega pristopa k delu v upravi, je namen RIA vsaj deloma dosežen. Zato je zelo pomembno, da država namenja dovolj sredstev za usposabljanje zaposlenih v javni upravi o metodologiji in načinu dela ter potrebnih strokovnih znanjih za postopek RIA.

6.3 Vsebina analize

RIA je v bistvu podrobna analiza ekonomskih, družbenih in okoljskih vidikov predpisa, ki se pripravlja oziroma sprejema. Poudarek je na empirični analizi posledic predpisa. Ideja RIA ni v tem, da bi nadomestila politično odločanje o predpisu. Njen domet je v tem, da odgovornim za predlog predpisa poveča empirično poznavanje posledic predpisa. Gre torej za instrument, ki lahko vladnim organom omogoča lažjo presojo o smiselnosti, potrebnosti, kvaliteti in drugih posledicah predlagane regulacije. Oblikovno gledano, gre za posebno prilogo k aktu, ki se predlaga, in v katerem je označeno, da gre za analizo učinkov regulacije. Konkretna RIA je seveda povsem odvisna od vsebine regulacije, na katero se nanaša.¹⁴

Konkretniji način izvedbe analize je praviloma opredeljen v različnih smernicah oziroma priporočilih ali navodilih, ki jih predpiše vlada. Takšne smernice oziroma navodila vsebujejo tudi bolj ali manj natančen opis postopka RIA, ki vključuje tudi opis najpomembnejših vprašanj, na katera mora odgovoriti pripravljalec analize. Zelo podrobne smernice je sprejela britanska vlada. Na 80 straneh teksta »Better Policy Making and Regulatory Impact Assessment« natančno vodijo pripravjalca predpisa pri sestavljanju RIA. V britanskem dokumentu je razviden izrazit poudarek »cost-benefit« analize in analize vplivov predpisov na konkurenčnost gospodarstva kot tudi na analizi vplivov predpisov na majhna podjetja. Danski dokument, »Guidelines on Quality in the Legislation« pa kaže drugačen poudarek, saj pristojno ministrstvo za pravosodje izpostavlja pravne vidike regulacije, medtem ko so ekonomski slabše razčlenjeni. Novejši primer predstavlja poljski dokument »Methodological Foundations of Regulatory Impact Assessment«, ki skuša slediti britanskemu primeru in predvsem poudarja stroškovno, ekonomsko analizo. Najbolj tipična vprašanja, ki jih najdemo v takšnih smernicah ali navodilih so: ali je regulacija nujna; ali obstajajo alternativne rešitve za predlagano regulacijo; kako visoki so stroški regulacije; kakšne

¹⁴ Zelo podroben pregled RIA v posameznih državah vsebuje dokument Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries: State of the Art, Core Aspects, and Best Practices, A Report Prepared for the Directors of Better Regulation, Foromez, Maj 2004.

prednosti prinaša predlagana rešitev; kako vpliva na konkurenčnost podjetij; kakšen je vpliv predpisa na majhna podjetja etc.

Na samo vsebino vprašanj v smernicah močno vpliva tudi politična tradicija v državi, ki določa katerim vidikom presoje regulacije je dana prednost. Ponekod je prednost dana bolj sistematični in ekonomistični analizi vpliva predpisa na konkurenčnost, drugod na majhna in srednja podjetja, spet drugod pa na okolje, na različne socialne vidike etc. V državah kjer ni dovolj poudarka na specifičnih ekonomskih znanjih, je metodologija manj kvantitativna. Takšni primeri so Nizozemska, Francija in EU. Pomemben vpliv na metodologijo ima tudi širša politična kultura neke države. Takšno razmišljanje je prisotno tudi v evropski Komisiji, ki je kritična do pretirane kvantitativne, številčne analize in poudarja potrebo po analizi drugih kvalitativnih kazalcev. Zaradi tega je RIA namenjena različnim ciljem. V Avstraliji je bil tako temeljni poudarek na analizi konkurenčnosti, v Mehiki problemu liberalizacije, v Britaniji zmanjšanju vloge države na gospodarstvo, v Nemčiji pa programu poenostavitve predpisov. Zaradi tega, poudarja Radaelli, RIA v različnih kontekstih pridobi različen pomen. Kot metaforično pravi Radaelli, je RIA »tipična rešitev, ki išče svoj problem«.¹⁵

Če Danski primer kaže, kako se RIA prilagodi obstoječi politični kulturi, pa nizozemski primer opozarja, da je RIA lahko pomemben instrument reforme takšne kulture. Na Nizozemskem poizkušajo z RIA spremeniti tradicionalni neokorporativistični način priprave predpisov in v ta proces vnesti več transparentnosti in večje odprtosti do navadnih državljanov. Zato je zelo pomembno, da je RIA del širšega procesa reform javne uprave v državi. V nasprotnem primeru nima veliko možnosti za uspeh. Pogosto je odziv nanjo birokratski, saj jo mnogi doživljajo kot zgolj še eno dodatno zahtevo oziroma birokratsko proceduro. Vpetost RIA v širši program reform pa ji daje potrebno politično podporo, ki je za RIA ključna. Izkušnje drugih držav kažejo, da je brez močne politične podpore vrha vlade RIA obsojena na neuspeh. Zelo pomembno je, da pri uvedbi RIA sodeluje sam vrh vlade in na ta način pokaže, da gre za zelo pomembno prioriteto dela vlade. Pri tem so bile uspešne britanska in nizozemska vlada, ki so RIA vpele v program širših reform. Nasproten primer pa je Nemčija, kjer je RIA sestavni del postopka poenostavitve predpisov. Po mnenju OECD, je ta najmanj sofisticirana oblika reforme regulacije, zato je vprašljivo ali poenostavitev predpisov predstavlja dovolj močan mobilizacijski faktor, ki bi zagotavljal uspeh RIA.. Radaelli še posebej opozarja na pomanjkljivost ideologije »dobrih praks«, ki izhaja iz prepričanja, da je mogoče primeri dobrih praks oziroma modelov iz uspešnih držav enostavno prenesti v druge države. Dosedanje izkušnje pri vpeljevanju RIA kažejo prav nasprotno. Zelo pomemben je kontekst, ki se odraža v specifični politični,

¹⁵ Glej C.Radaelli, str. 734.

pravni, upravni kulturi določene države. Brez upoštevanja konteksta reforme je zelo verjetno, da le ta ne bo dosegla svojega namena.

6.4 Pomen konzultacije javnosti

Zelo pomemben del postopka analize učinkov predpisov je posvetovanje z javnostjo. Posvetovanje z javnostjo je tako pomembno, da vse analize RIA-e opozarjajo, da izključitev posvetovanja iz postopka analize bistveno zmanjša pozitivne rezultate, ki jih RIA sicer omogoča.¹⁶

Pravica do sodelovanja ni formalizirana. Lahko je sicer zapisana kot interno navodilo državni upravi, nima pa pravnih učinkov za državljane same. V tem primeru ima državna uprava precejšnjo mero diskrecije glede odločitve kdaj in kako organizirati posvetovanje z javnostjo. Posamezniki tudi nimajo nobenih pravnih sredstev, ki bi jim zagotavljala pravico do sodelovanja. Ne glede na to pa RIA ne pomeni, da ima državna uprava popolno diskrecijo glede dolžnosti posvetovanja z javnostjo. Pravila, ki določajo postopek RIA-e, skoraj vedno vsebujejo določbe o obvezi posvetovanja z javnostjo.¹⁷ Ta pravila so praviloma zelo okvirna in upravi prepuščajo odločitev o tem, kako oblikovati sam postopek posvetovanja z javnostjo. Državna uprava lahko od primera do primere presoja kdaj in na kakšen način organizirati posvetovanje, koga povabiti in kako upoštevati pripombe javnosti

Posebno obliko konzultacije predstavlja tudi *socialno partnerstvo*, ki praviloma vključuje posebna tripartitna telesa, ki jih predvsem na področju socialne in delovne zakonodaje poznajo številne evropske države (ekonomski in socialni sveti oziroma komiteji).¹⁸ Takšna oblika sodelovanja je že sedaj urejena v slovenski zakonodaji.

6.5 Selektivnost pri uporabi RIA

Praviloma se RIA uporablja za pomembnejše zakone in predpise, ki pomenijo večji poseg v družbeno okolje. Tako se RIA ne uporablja za tiste predpise ali zakone, ki ne

¹⁶ Glej OECD, *Regulatory Impact Analysis*, str.13-15.

¹⁷ Glej Guidelines on Quality in the Legislation, Ministry of Justice, Law Department, Denmark (2000), str.44. Smernice danskega ministrstva za pravosodje določajo obvezo konzultacije v poglavju "Hearing Procedures for Bills". Podobne določbe vsebuje dokument britanske vlade Better Policy Making and Regulatory Impact Assessment, str.30.

¹⁸ Glej OECD, *Citizens as Partners*, str.38.

prinašajo večjih sprememb. Poleg predlogov zakonskih predpisov, kjer se uporablja RIA, lahko najdemo tudi različne strateške dokumente države (programi, resolucije, deklaracije), pri katerih je prav tako potrebno omogočiti sodelovanje javnosti v okviru posebnega postopka, ki bi veljal za njihovo sprejemanje. Postopek sodelovanja javnosti pri tej skupini pravnih aktov, ki zajema zakone, resolucije, programe, je pogosto predpisan s področno zakonodajo. Tako ima precej držav urejen poseben postopek analize učinkov predpisov na okolje. Takšno proceduro na področju varstva okolja zahteva tudi pravo EU. Podobne ureditve srečamo tudi pri prostorskem in gradbenem pravu.

RIA pomeni tudi strošek, zato je zelo pomembno, da je uporabljena le takrat, ko je to nujno. Izdelava analize terja čas, delo institucij in posameznikov in včasih tudi zunanjih ekspertov. Zato bi bilo seveda zgrešeno, če bi RIA zahtevali za vsak zakon ali predpis. Splošna usmeritev k selektivnosti zato ni presenetljiva. V Kanadi, Veliki Britaniji in na Nizozemskem tako nastane okrog 200 primerov uporabe RIA letno. V ZDA se RIA uporablja za predpise regulatornih agencij, ne uporablja pa se za standardni zakonodajni postopek. V ZDA je na zvezni ravni kot pomembnejši predpis obravnavan tisti, ki bi verjetno imel učinek v višini 100 milijonov dolarjev. Zato so le 4 odstotki pravil, ki jih predlagajo agencije, obravnavani kot pomembni.¹⁹ Zanimivo je, da se RIA uporablja tako za nastajajočo zakonodajo kot tudi za že veljavno zakonodajo. Takšno prakso poznajo ZDA, Avstralija, Kanada in Velika Britanija. Pomembno spoznanje je, da *ex-ante* RIA ne more dosegati željenih rezultatov, če ni prisotnih mehanizmov *ex-post* kontrole.

Tudi italijanski primer, kjer je bil proces priprave uvedbe RIA daljši in temeljitejši, opozarja, da je zelo nevarno RIA uvesti čez noč in jo uporabljati kot standardno prakso v vseh primerih regulacije.²⁰ Na ta način tvegamo, da RIA resnično postane dodaten birokratski ritual. Od zaposlenih v upravi zahtevati, da počno to, kar bi itak morali početi in to v vseh primerih, bi kazalo na popolno nezaupanje v zaposlenih v upravi. V večini držav že obstoječi predpisi predvidevajo preverjanje različnih finančnih, ekonomskih, okoljskih učinkov zakonodaje na družbo. Novost RIA je v tem, da predstavlja bolj temeljito in bolj kvantificirano obliko analize učinka predpisa. Zato je pomembno, da se opravi le v tistih primerih, ko je to smiselno.

¹⁹ Glej Robert Hahn, *State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis*, str. 880.

²⁰ Več o italijanski izkušnji glej A La Spina, *Strategies to Start a RIA Programme*, v OECD, *Regulatory Governance: The Use of RIA to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence*, 2003, str. 48-49.

6.6 Pravna ureditev RIA

Sam postopek RIA-e je praviloma urejen v navodilih, okrožnicah ali smernicah vlade, ki zavezujejo celotno javno upravo. Zelo redke so države, ki sprejmejo predpis oziroma zakon, ki ureja analizo učinkov predpisov. To so storile Italija, Madžarska, Finska ter Norveška in ZDA v nekaterih zakonih.²¹ V veliki večini ostalih držav je postopek RIA-e urejen v tki. "soft law", ki vsebuje vladne smernice, navodila, okrožnice etc. Nekoliko drugačen pristop je ubrala Italija, ki je RIA uvedla kot obvezno z zakonom iz leta 1999. Zakon je zelo okviren, podrobnejšo ureditev pa je prepustil vladni uredbi iz leta 2000, ki natančneje ureja postopek RIA.

Sama pravna oblika po mnenju analitikov niti ni najpomembnejša. V državah z močno tradicijo empirične analize predpisov, s pomembno vlogo konzultacije javnosti, je seveda manj pomembno, ali in kje je takšna praksa predpisana. Nasprotno, v državah, kjer je problem implementacije sprejete zakonodaje večji, je tudi pravna forma lahko pomembna. Ne glede na to pa Hahn v ameriškem primeru opozarja, da je tudi jasnejša zakonska ureditev lahko pomemben faktor, ki poveča verjetnost, da bo agencija upoštevala rezultate RIA. Pri RIA ni edini problem v tem, ali pristojna ministrstva oziroma agencije RIA opravijo. Zelo občutljiv problem je ali ministrstvo oziroma agencija potem tudi spoštuje ugotovitve iz analize učinka predpisa pri končnem predlogu predpisa. Rezultati RIA so lahko za politiko neprijetni in jih ta ni pripravljena sprejeti. V tem primeru je seveda vprašanje pravne forme RIA še kako pomembno. Na ravni federalnih držav v ZDA je Kalifornija RIA uredila v zakonu, ki ureja upravni postopek.²²

Vendar sama pravna oblika ureditve RIA torej ni nepomembna. Lahko pa rečemo, da je pomen pravne oblike manjši v državah z višjo stopnjo pravne in upravne kulture, večji pa v državah, ki se soočajo s kroničnim problemom nespoštovanja pravnih predpisov. Drugi vidik formalizacije postopka RIA je namreč manjša fleksibilnost RIA. Bolj kot formaliziramo postopek analize, manj prostora puščamo za prilagajanje instrumentov presoje konkretnim okoliščinam. Ta vidik RIA je zelo pomemben. Vmesno, posrečeno rešitev, predstavlja italijanski model, ki na zakonski ravni ureja le temelje RIA, podrobnosti pa prepušča ureditvi na nižji ravni z uredbo vlade. Pravni okvir na vseeno ni ključni del postopka analize učinkov predpisov. Če delavci v javni upravi opravljajo RIA le zato, ker je predpisana, potem verjetno nismo veliko

²¹ Glej OECD, Regulatory Impact Analysis, str.24-28. V Zda številni področni zakoni zahtevajo analizo učinkov predpisov. Takšen primer je Zakon o telekomunikacijah iz leta 1996, Zakon o zaščiti kvalitete hrane iz leta 1996, Zakon o varstvu pitne vode iz leta 1996 etc.

²² Glej R.Hahn, str.893. Zakon (California Administrative Procedures Act (CAPA)) je bil sprejet leta 1979. Zakona od agencij zahteva analizo ekonomskih učinkov pravil.

prispevali k spremembi stare prakse. Mednarodne izkušnje namreč kažejo, da je RIA uspešna predvsem takrat, ko predstavlja kontinuiran in kolektiven proces učenja v javni upravi. Radaelli opozarja, da je glavni cilj RIA-e sprememba načina razmišljanja o regulaciji v javni upravi. Njen vpliv na regulatorje je zato izjemno pomemben. Če RIA uspe vplivati na kognitivna prepričanja regulatorjev, na njihov odnos do konzultacije, na njihovo razumevanje alternativnih oblik regulacije, potem je na dobri poti do uspeha.

Slovenska ureditev, ki ureja RIA v poslovniku Vlade, ostale stvari pa prepušča internim aktom vlade, je glede pravne forme zato povsem ustrezna. S pravno formo pri RIA ne kaže pretiravati. Tudi ostali dokumenti, ki jih pripravlja MJU, so oblikovani kot interna vladna navodila (Smernice za vključevanje javnosti, Navodila za merjenje administrativnih stroškov). Veliko bolj pomembno od pravne forme je vsebina teh dokumentov, predvsem glede tega, koliko upošteva konkretne slovenske razmere in koliko »prepisuje« že napisane podobne dokumente iz drugih držav. Če je tega preveč, potem obstaja velika verjetnost, da RIA ne bo učinkovita.

6.7 RIA in kontrola: centralni nadzorni organ ali decentraliziran nadzor?

Praviloma je v vsaki državi predviden tudi en ali več organov, ki skrbijo za dosledno izvajanje RIA. Največkrat so to posebni uradi ali enote pri predsedniku vlade ali njegovem kabinetu. Takšna primera sta Regulatory Impact Unit, ki je del premierovega kabineta v Veliki Britaniji in Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), ki spada v Office of Management and Budget, in je neposredno odgovoren podpredsedniku ZDA. V tem uradu je 25 zaposlenih, ki neposredno poročajo podpredsedniku ZDA. Britanski Regulatory Impact Unit pa šteje 50 zaposlenih strokovnjakov. Podobno centralno telo obstaja še v Kanadi, Mehiki, Avstriji, Franciji. V Italiji skrbi za to področje posebna urad pri predsedniku vlade za pravna in zakonodajne zadeve. Pomembno vlogo pri oblikovanju RIA pa je imela tudi enota za poenostavitev regulacije (Nucleo), ustanovljena v ministrstvu za upravo, v katero so bili združeni predstavniki uprave, gospodarstva, znanosti etc. V drugih državah pa zasledimo bolj decentraliziran model kontrole, saj ni posameznega organa, ki bi sam odločal kot nadzornik v teh zadevah. Takšen je položaj na Danskem, v Nemčiji, Nizozemski in Evropski Uniji. Na Danskem je pristojnost deljena med finančnim in pravosodnim ministrstvom, vendar finančno ministrstvo preverja le finančne in administrativne učinke predpisov. V nekaterih primerih ima vlogo centralnega organa zgolj finančno ministrstvo, ponekod pa so ustanovljena skupna delovna telesa dveh ali več ministrstev, ki so odgovorna za analizo učinkov predpisov (Nizozemska, Danska). Radaelli ugotavlja, da je v decentraliziranem modelu večji

poudarek na usklajevanju ocene med različnimi ministrstvi. Zato ne preseneča, da je ta model bolj prisoten v državah, kjer je večji poudarek na konsequalnem stilu oblikovanja politika. Takšna primera sta Danska in Nizozemska, kjer je odgovornost deljena med več ministrstev. Čeprav ima na Nizozemskem nekoliko večjo vlogo gospodarsko ministrstvo, na Danskem pa finančno, je odgovornost deljena med večimi ministrstvi. V decentraliziranem modelu je zato velik poudarek na sodelovanju med organi in ustvarjanju povezav med ministrstvi, kar lahko prispeva k boljši koordinaciji dela v vladi. Takšna praksa pa seveda ima določeno pomanjkljivost, saj RIA v takšnih primerih ne more biti povsem natančna in empirična. Zato ker je predmet usklajevanj, je analiza praviloma bolj odprta, manj določna in manj empirična. Bolj pogoste so vrednostne ugotovitve o vplivu predpisa. Zato je pri izbiri vrste kontrole zelo pomembno, da ne uvajamo premočnih centralnih organov v sistemih, ki kronično trpijo za pomanjkanjem koordinacije dela v upravi. V takšnih primerih lahko centralni organ naleti na odpor pri ostalih ministrstvih, ki njegovih predlogom zato ne upoštevajo.

Naloga nadzornega organa je kontrola pripravljenih analiz učinkov predpisov. Nadzorni organ naj bi skrbel za to, da se RIA dosledno in kvalitetno izvaja. Eno od vprašanj je tudi obseg kontrole, ki jo takšen organ opravlja. Kontrola je lahko zgolj formalna, npr. ali je upravni organ pripravil RIA po predpisani proceduri, ali pa tudi vsebinska, kjer takšen organ preverja vsebino analize. Nevarnost zgolj formalne kontrole je formalizacija in birokratizacija RIA. V teh primerih organ zgolj preveri ali je organ opravil RIA ne da bi se spuščal v samo vsebino analize učinkov predpisov. Vsebinsko analizo lahko opravljajo le dobro organizirani in dovolj veliki organi. Zelo pomembno, da tak nadzorni organ uporablja tudi pozitivne sankcije pri nadzoru nad delom ministrstev. Zgolj kaznovanje tistih, ki RIA ne opravljajo pravilno ne prispeva nujno k izgraditvi celotne mreže odnosov, ki je potrebna za dobro delovanje RIA. Z drugimi besedami, nadzorna funkcija centralnega organa je pomembna, a pomembno je tudi to, da celotna mreža deluje, da vsa ministrstva sodelujejo pri tem procesu. Prevelik poudarek na vlogi enega nadzornega organa lahko povzroči resne motnje pri koordinaciji dela večih organov. Vse to ne pomeni, da nadzor ni pomemben. Pomembno je to, da ni poudarek zgolj na »kaznovalni« funkciji takšnega organa.

V slovenskem modelu, ki ga je vpeljal Poslovník je značilno, da ni prevedel posebnega centralnega organa, ki bi nadzoroval izdelavo RIA, pač pa se je odločil za razpršeni model, saj določa, da za pravilnost zagotovila o opravljeni RIA odgovarja predlagatelj gradiva, to je največkrat ministrstvo, ki je predpis pripravilo. Dodaja pa še, da posamezna ministrstva in vladne službe morajo spremljati ustreznost tistega dela zagotovila, ki sodi v njihovo pristojnost. To pomeni, da ni enovitega pregleda in

nadzora nad izvajanjem RIA, ampak da je le ta prepuščen organom po resorjih in glede na tematiko, ki spada v njihovo pristojnost. Po novejši literaturi takšen proces spada med manj razvite procese RIA, kar je tudi razumljivo, saj je slovenska vlada analizo učinkov predpisov šele uvedla.

Slovenska ureditev centraliziranega nadzora ne pozna, vendar bi glede na izkušnje drugih držav kazalo razmisliti o določeni obliki centralizacije nadzora. Centralizacija je toliko bolj učinkovita, če ima organ, jo opravlja, tudi ustrezno znanje za presojo opravljene RIA. V slovenski ureditvi bi lahko to vlogo opravljal kadrovsko ustrezno okrepljeno MJU v sodelovanju z MF. Verjetno je nerealno razmišljati o uvedbi posebne enote v uradu predsednika vlade, kot jo poznajo nekatere druge države. V primeru sodelovanja MJU in MF bi takšne nadzor lahko opravljal še drugo pomembno vlogo, to je koordinacijo nalog in projektov znotraj javne uprave, ki je tudi šibka točka slovenske ureditve.

6.8 Kako do kvalitetne RIA

Eno od spoznanj primerjave praks držav, ki so RIA že uvedle, je, da je njen uspeh odvisen od številnih faktorjev, ki morajo biti izpolnjeni zato da RIA lahko prinaša zelene rezultate. V nasprotnem primeru lahko predstavlja nepotrebno trošenje energije in sredstev javne uprave, ki se konča v birokratskem ritualu, ki nima pravega učinka na samo kvaliteto regulacije. Uspeh projekta RIA je zelo odvisen od politične podpore, ki jo projekt ima v samem vrhu politične strukture. Če takšna podpora manjka, potem RIA nima veliko možnosti za uspeh. Zelo pomembno je tudi to, da je analiza učinkov izpeljana v zgodnji fazi priprave projekta. Če se RIA opravi zelo pozno, npr. tik pred začetkom formalne vladne ali parlamentarne procedure, potem je RIA zgolj opravičilo za že sprejete odločitve. Nenazadnje, zelo pomembno je preprečiti, da se RIA sprevrže v formalističen ritual, kjer je namen postopka zgolj izdelava dokumenta, sama vsebina dokumenta pa je sekundarne narave.

Pomembna ovira pri izvedbi RIA je tudi legalistična praksa, ki v RIA vidi predvsem sredstvo za boljšo zakonodajo. To ni glavni namen RIA. RIA je namenjena izboljšavi procesa regulacije kot celote, kjer je pravni vidik zgolj eden od pomembnih elementov. Ta problem je še toliko bolj izrazit v državah s prevladujočim pravnim vplivom v javni upravi. V Nemčiji, Italiji, Avstriji je značilno, da so pravniki najbolj pomemben profil zaposlenih v javni upravi, kar seveda pomembno vpliva na način dela in razmišljanja v javni upravi. Prav za pravnike v upravi je značilno, da jim je bližji starejši model razmišljanja o upravi, ki se ne ukvarja toliko z ekonomskimi in

drugimi posledicami predpisov. Zato je pričakovati, da bo uvedba RIA v takšnih državah naletela na več ovir kot v državah z drugačno, bolj managersko usmerjeno orientacijo zaposlenih v javni upravi. Zaradi tega problema so naprimer v Italiji enoto, odgovorno za RIA, kjer so bili praviloma pravniki, okrepili s statistiki, ekonomisti, in politološkimi eksperti. V ta prvi krog držav spada tudi Slovenija. Zato bo uvedba RIA v Sloveniji po vsej verjetnosti predstavljala zelo zahteven projekt, ki se bo soočal s prevladujočim legalističnim načinom razmišljanja v javni upravi. Praksa drugih držav kaže, da RIA ni proces, ki bi bil namenjen boljši pravni formi regulacije. Njen namen je predvsem presoja vsebine regulacije.

Zelo pomembno je tudi to, da se ob uvedbi RIA-e ne ustvarijo prevelika pričakovanja. RIA ni nikakršno čudežno zdravilo za probleme javne uprave. Uspešno deluje le takrat, ko je sestavni del širšega pristopa k reformi javne uprave. RIA sama po sebi nikakor ne more rešiti vseh problemov javne uprave. Tudi rezultatov RIA ni mogoče pričakovati preko noči. Uspešen je lahko le projekt, ki strategijo uvedbe RIA gradi v daljšem časovnem obdobju. Glede na to, da je RIA predvsem proces učenja v upravi, je nemogoče pričakovati, da bi se zaposlenimi naučili drugače razmišljati v relativno kratkem času. Zelo pomembno je, da zaposleni v upravi »internalizirajo« način razmišljanja o regulaciji, ki ga uvaja RIA in ga vzamejo za »svojega«. Projekt, ki temelji na vsiljevanju RIA od zgorah navzdol bo skoraj praviloma obsojen na neuspeh. Pri RIA je bilo poudarjeno, da je uspešna le takrat ko je del širšega projekta reforme javne uprave. Nenazadnje, zelo pomembno vprašanje in poseben problem je kako prepričati javno upravo samo, da podpre takšne projekte. Javna uprava je pogosto najmočnejši nasprotnik reform v javni upravi.

Analiza instrumenta RIA kaže, da gre za zelo kompleksen proces, ki sam po sebi ne more spreminjati načina dela v javni upravi. Za svoj uspeh potrebuje vrsto spremljevalnih faktorjev, ki morajo biti izpolnjeni. Če niso, potem je RIA lahko v najslabšem primeru dodaten strošek oziroma dodatno administrativno breme na plečih uprave. Zato uvedba RIA nikakor ni preprost proces. Bolj kot kopiranje modelov iz drugih držav (»dobre prakse«) je pomembna natančna analiza okolja, v katerega se RIA vpeljuje. Brez takšne povsem kontekstualne in specifične analize lahko tvegamo uvedbo še ene od upravnih reform, ki povečuje nevarnost prepisovanja abstraktnih modelov, ne da bi dobro vedeli kaj naj ti modeli rešujejo v konkretnih primerih. Še enkrat se pokaže pomen spoznanj historičnega institucionalizma, da kopiranje modelov praviloma ne vodi v dobro politiko.

V slovenskem primeru je bila RIA uvedena šele pred kratkim. Vlada je v javnosti predstavila številne ukrepe s katerimi naj bi odpravila administrativne ovire. Vendar zaenkrat o tem v Sloveniji še ni resne strokovne analize. Omenimo lahko, da v tej

fazi vlada namenja največ prostora vidiku odprave administrativnih ovir, kar RIA-o lahko nevarno zooža na instrument za doseg ciljev zgolj enega segmenta v družbi-gospodarskih družb, kar pa ni njen namen. RIA mora vključevati tudi druge, širše vidike, kot so vpliv predpisa na okolje, na družbo etc. V domačem modelu je izdelava metodologije šele v nastajanju. Od te bo odvisno kako se bo k RIA pristopilo. Kopiranje tujih modelov, »dobrih praks« ni pogoj za dobro delovanje RIA. Takšno metodologijo poznajo vse države, ki izstopajo po razvitosti in uporabi RIA-e. Velik problem v slovenski upravi bo tudi šibka kvaliteta ekonomskega ali tehničnega znanja v upravi, potrebnega za izvedbo RIA. Če bodo RIA vodili pravniki, potem je to recept za slabo RIA.

Vlada se tudi ni odločila za centraliziran organ, ki bi nadzoroval delovanje RIA-e. Decentralizacija nadzora kot taka ni slaba, vendar je po sedanji ureditvi v Poslovniku preveč razpršena. Kazalo bi jasneje urediti tki. »gate-keeper-ja«, ki bi takšno nalogo v bodoče opravljal. Glede same pravne forme pa menimo, da je uvedba RIA preko Poslovnika povsem primerna rešitev, ki ne potrebuje večje stopnje pravne formalizacije.

7 ZAKLJUČEK

S pogostim merjenjem administrativnih stroškov in ocenjevanjem kakovosti predpisov in informacij ter ustreznimi časovnimi, področnimi in mednarodnimi primerjavami rezultatov, je treba zagotavljati, da bo smer delovanja ukrepov prava, v smislu ustreznosti, učinkovitosti in trajnosti. Naše ugotovitve podpirajo usmeritve akcijskega načrta odprave administrativnih ovir, saj se je izkazalo, da so ključni problemi z administriranjem: kompleksnost predpisov, težko kontaktiranje z institucijami in neenotnost njihovih mnenj.

Na podlagi preliminarnih ugotovitev raziskave, na kateri temelji pričujoče poročilo, je bila problematika administrativnih bremen s področja okolja vključena v dvoletni Akcijski načrt odprave administrativnih ovir v Sloveniji. Ministrstvo za okolje je na podlagi tega načrta zadolženo za pripravo predlogov za poenostavitev regulative s področja okolja. Možnosti poenostavitve so v uvedbi enotnega standardnega dovoljenja za več okoljskih področij, kar pomeni, da podjetja izpolnijo en sam obrazec za več področij pridobivanja dovoljenj. Sistem bi lahko poenostavili tudi z uvedbo elektronske oddaje prijav dejavnosti oziroma pridobitev dovoljenj pri pristojni instituciji. Predvsem pa bi veljalo pregledati možnosti pri CURS glede poenostavitve oziroma združevanja obrazcev vezanih na področje odpadne embalaže ter električne

in elektronske opreme, glede na njuno sorodnost in v veliki meri pokrivanje istih zavezancev. Drugo področje, kjer bi bilo smiselno poenotiti obrazce za podjetja pa je področje odlaganje odpadkov pri ARSO, saj kar četrtnina zavezancev zaprosi za eno ali več dovoljenj. Na teh področjih administrativni stroški na obračunane dajatve presegajo znesek same dajatve, kar nedvomno ni spodbudno okolje za konkurenčno delovanje podjetij.

Področje zaposlovanja predstavlja eno od trinajstih prioriternih področij politike Evropske komisije, ki si prizadeva za zmanjšanje administrativnih bremen za podjetja za 25 odstotkov na evropski ravni do leta 2012. Slovenija ta predlog podpira in si že od leta 2005 dalje prizadeva za poenostavitev upravnih postopkov in boljše zakonodajo, tako domačo kot tisto, ki je del evropskega pravnega reda. Ministrstvo za javno upravo na svoji spletni strani navaja in razlaga poti, ki vodijo k poenostavitvam v okviru odprave administrativnih bremen: (i) odstranitev, zmanjšanje, združevanje ali izboljšanje zakonodajnih predpisov, (ii) poenostavitev procesov znotraj zakonodajnih predpisov, (iii) izmenjava podatkov znotraj uprave, (iv) razvoj informacijsko telekomunikacijskih rešitev in storitev ter (v) zagotavljanje boljših navodil in informacij.

V letu 2007 so se v Sloveniji v skladu s Programom ukrepov za odpravo administrativnih ovir v letu 2007²³, realizirali trije ukrepi na področju zaposlovanja in sicer, sprememba postopka registracije samostojnih podjetnikov posameznikov, ki so tujci in morajo za opravljanje dejavnosti pridobiti delovno dovoljenje, odprava delovne knjižice, vzpostavitev registra zaposlitev in razbremenitev malih delodajalcev na področju predpisov, ki urejajo varstvo osebnih podatkov. V postopku realizacije pa sta še dva predvidena ukrepa v tem letu, to je zmanjšanje obveznosti za podjetja na področju zakonodaje o varnosti in zdravju pri delu in zagotovitev obveznega zavarovanja poslovnih oseb v eno-osebni družbah.

Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir v letu 2008 in 2009 pa načrtuje naslednje ukrepe na področju zaposlovanja: odprava krajevne pristojnosti zavodov za zaposlovanje, odprava poročanja o nameri sklenitve avtorske ali podjetniške pogodbe, vzpostavitev enotnega spremljanja podatkov o štipendiranju, možnost elektronskega vlaganja zahtevkov za pridobitev pravice do nadomestila za brezposelnost, poenostavitev postopka prijave kratkotrajnega dela, vzpostavitev enotnega portala za vnos vseh zakonsko določenih podatkov ter uvedba enotnega obrazca in zmanjšanje obveznosti na področju zbiranja statističnih podatkov in zbiranja različnih poročil. Poleg tega predlaga za leto 2008 v okviru prioritete liste zakonov za postopek zniževanja administrativnih bremen v okviru delovno pravnega področja: Zakon o

²³ Prvo poročilo o realizaciji programa za odpravo administrativnih ovir v letu 2007 in drugo – dopolnjeno poročilo o realizaciji programa za odpravo administrativnih ovir v letu 2006.

varnosti in zdravju pri delu, Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti ter Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Na davčnem področju je po treh letih nenehnih reformnih procesov, ki so šli večinoma v smer poenostavljanja postopkov, prehod na elektronsko poslovanje z DURS in zmanjševanje števila evidenc, sedaj najbolj pomembno, da se proces umiri, ker nenehne spremembe pomenijo nepotrebne stroške, predvsem z vidika prilagajanja davčni zakonodaji, po drugi strani pa omejujejo podjetja pri načrtovanju in planiranju svojega poslovanja. Kot najpogostejši komentar so podjetja navajala kot največjo pomanjkljivost trenutnih razmer ravno nenehno spreminjanje davčne zakonodaje. Nenehnim spremembam se niso uspeli prilagoditi tudi zaposleni na DURS, saj po mnenju podjetij večinoma ne dobivajo enakih informacij, zato se vedno bolj zatekajo k institutu zavezujoče informacije, ki pa administrativno najbolj bremeni DURS.

Glede na vse ugotovitve lahko zaključimo, da se spremembe odvijajo v smeri izboljšanja stanja na področju administriranja, vendar pa je po mnenju anketiranih podjetij to še vedno slabše kot v tujini kar kaže mednarodna primerjava kot tudi primerjava ocen med administriranjem doma in v tujini pri izvedeni raziskavi. Prostora za izboljšanje stanja je torej dovolj, uresničevanje ukrepov pa bo tisto, ki bo v prihodnosti verjetno privedlo do boljših rezultatov.

LITERATURA IN VIRI

- A La Spina (2003). Strategies to Start a RIA Programme, v OECD, Regulatory Governance: The Use of RIA to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence.
- Administrative Responsiveness and the Taxpayer. Paris, OECD, 1988. 59 str.
- Allers A. M. (1994). Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Ariff, M. (2001). Compliance Cost Research in Selected Asian Economies, in: C. Evans, J. Pope and J. Hasseldine (eds.), Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford, Sydney, 249-268.
- Baker W. V. (1997). The Taxpayers' trust in the Tax Administration. Necessary Attributes for a Sound and Effective Tax Administration, CIAT, str. 183-199.
- Bannock, G. (2001). Can small scale surveys of compliance costs work?, in: C. Evans, J. Pope and J. Hasseldine (eds.), Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford, Sydney, 87-96
- Barbone L., et al. 1999. Reforming Tax systems: *The World Bank Record in the 1990s*. World bank Working papers.
- Bentley D. (ed.) (1989). Taxpayers' Rights: An International Perspective. Adelaide, Hyde Park Press. 394 str.
- Bertolucci, A. (2002). The Compliance Costs of Taxation in Brazil: A Survey of Costs in Brazilian Public Companies, Sao Paulo, unpublished paper.
- Bird R., (1992). *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Brunetti A., Kisunko G and weder B. (1998): How Businesses See Government. Responses from Private Sector Surveys in 69 Countries. Discussion paper no. 33, World bank.
- Radaelli c. (2004). The diffusion of regulatory impact analysis-Best practice or lesson—drawing?, *European Journal of Political Research*, vol.43.
- Casanegra de Jantscher M., (1997). Providing Resources to the Tax Administration. In *Necessary Attributes for a Sound and Effective Tax Administration*. CIAT: Buenos Aires; 3-22.
- Chittenden F., Kauser S. and Poutziouris P. (2003). Tax regulation and Small Business in the USA, UK, Australia and New Zealand. *International Small Business Journal*, letnik 21, številka1, str. 93-115.
- Cooper George (1979). A Voluntary Tax? New Perspectives on Sophisticated Estate Tax Avoidance. Washington D.C., The Brookings Institution.
- Cordova-Novion, C. and C. De Young (2001). The OECD/Public Management Service Multi-Country Business Survey-Benchmarking Regulatory and Administrative business Environments in Small and Medium Sized Enterprises,

- in: C. Evans, J. Pope and J. Hasseldine (eds.), *Tax Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford*, Sydney, 205-228.
- CURS, (2007). Letno poročilo o delu CURS v letu 2006.
 - DEFRA, (2006). *Environmental Permitting Programme*, Department for Environment Food and Rural Affairs, London.
 - Derganc F. (2000). Prostovoljna davčna privolitev-cilj sodobne države? *Davčni bilten*, 1, št.10, str. 23–25.
 - EU Action Programme for reducing administrative burdens, MEMO/07/25.
 - European Commission (2004): *European Tax Survey*. Commission Staff working paper, SEC(2004)1128/2.
 - European Commission (2006). *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*. COM (2006) 691 final.
 - European Parliament, *Regulatory Impact Analysis (2001)*. Developments and current practices in the EU Member States, on the EU level and in selected third countries.
 - Evans, C. (2003). Studying the Studies: An overview of recent research into taxation operating costs, *eJournal of Tax Research*, 1, 64-92.
 - Evans, C., K. Ritchie, B. Tran-Nam and M. Walpole (1997). *Taxpayer Costs of Compliance*, UNSW.
 - Evans, C., K. Ritchie, B. Tran-Nam and M. Walpole (1998), *Taxation Compliance Costs: Some Recent Empirical Work and International Comparisons*, *Australian Tax Forum* 14, 93-122.
 - Godwin, M. (1995), *The Compliance Costs of the United Kingdom Tax System*, in: Sandford, C. (ed.), *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, 73-100.
 - Hahn R. (2001). *State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis*, *Journal of Legal Studies*, vol.XXIX, June 2001.
 - Hasseldine J. (1998). *Using Persuasive Communications to Increase Tax Compliance: What Experimental Research has (and has) not Told Us*. (neobjavljeno delo)
 - Hite A. P. (1989). *A Positive Approach to Taxpayer Compliance*. *Public Finance*, 44, no. 2, str. 249–267.
 - IER, 2005: *Sistematizacija in evalvacija eko-dejavnosti v Sloveniji*.
 - INECE, 2005. *The Prague Statement. The Contribution of Good Environmental Regulation to Competitiveness*.
 - Interni podatki DURS, 2008.
 - Klun M., (2002). *Davčni zavezanci in davčna uprava - vidiki uspešnosti in učinkovitosti*. *Davčn.-finanč. praksa*, let. 3, št. 9, str. 8-9.
 - Klun M., Blažič H. (2005): *Tax compliance costs for companies in Slovenia and Croatia*. *Finanzarchiv*, vol. 61, no. 3, pp. 418-437
 - Klun Maja, Petkovšek Luka, 2007: *Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji*. *Uprava*, letnik 2, št. 2, str. 55-69.

- Konič M., Arh T. (2003): Podoba Davčne uprave RS v poslovni in široki javnosti. *Davčni bilten*, 3, št. 6, str. 29–30.
- LeBabue R. A., Vehorn C. L. (1992): Assisting Taxpayers in Meeting Obligations. V: Bird Richard M. in Casanegra de Jantscher Milka (ed.): *Improving Tax Administration In Developing Countries*. Washington, International Monetary Fund, str. 310–335.
- Leonard Herman B. in Zeckhauser Richard J. (1987). *Amnesty, Enforcement, and Tax Policy*. V: Summers Lawrence H. (ed.): *Tax Policy and the Economy*. NBER no. 1, Cambridge, MIT Press, str. 55–85.
- Malmer, H. (1995), *The Swedish Tax Reform in 1990-1991 and Tax Compliance Costs in Sweden*, in: C. Sandford (ed.), *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, 226-262.
- Massey C. (2003): *The Impact of Business Compliance: Perceptions of New Zealand Firms*. New Zealand Centre for Small & Medium Enterprise Research, Massey University.
- MF, 2008: *Bilten javnih financ*, februar 2008.
- MJU (2007): *Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir v letu 2008 in 2009*.
- MJU (2008): *Prvo poročilo o realizaciji programa za odpravo administrativnih ovir v letu 2007 in drugo – doplnjeno poročilo o realizaciji programa za odpravo administrativnih ovir v letu 2006*.
- Muršec D. (2000). *Program reforme in modernizacije Davčne uprave RS*. *Davčno-finančna praksa*, 1, št. 9, str. 3–4.
- OECD (1988). *Administrative Responsiveness and the Taxpayer*.
- OECD (2001). *Businesses' Views on Red Tape, Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium- Sized Entreprises*.
- OECD (2007). *Economic Survey of the European Union. Policy Brief*, September 2007.
- OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, 1997.
- OECD (2008). *Reduction of administrative burdens on taxation*.
- Pelaj Olga (2005). *Evalvacija slovenske davčne uprave po vstopu v Evropsko Unijo*. Specialistično delo, Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Plamondon, R. and D. Zussman (1998), *The Compliance Costs of Canada's Major Tax Systems and the Impact of Single Administration*, *Canadian Tax Journal* 46, 761-785.
- Pope, J. (1995), *The Compliance Costs of Major Taxes in Australia*, in: Sandford, C. (ed.): *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, 101-125.
- Rains L. C., Febres J., Bes M. (1997): *Actions of the Tax Administration to Inform Taxpayers and Promote the Acceptance of Taxes by Society*. V: *Necessary Attributes for a Sound and Effective Tax Administration*, CIAT, str. 201–246.

- Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries (2004). State of the Art, Core Aspects, and Best Practices, A Report Prepared for the Directors of Better Regulation, Fornez, Maj 2004.
- Sandford C., ed. (1995). Tax Compliance Costs Measurement and Policy.
- Sandford, C. and J. Hasseldine (1992). The Compliance Costs of Business Taxes in New Zealand, Wellington.
- Sandford, C., M. Godwin and P. Hardwick (1989). Administrative and Compliance Costs of Taxation, Bath.
- Tiebel, C. (1986). Überwälzte Kosten der Gesetze – Eine empirische Analyse der Folgekosten für den Markt, Göttingen.
- Tran-Nam, B. (2001). Tax compliance costs methodology – A research agenda for the future, in: C. Evans, J. Pope and J. Hasseldine (eds.), Taxation Compliance Costs: A Festschrift for Cedric Sandford, Sydney, 51–68.
- Tran-Nam, B. (2004). Assessing the Tax Simplification Impact of Tax Reform: Research Methodology and Empirical Evidence from Australia, paper presented at the 97th Annual Conference on Taxation, National Tax Association, Minneapolis, MN November 11-13.
- Tran-Nam, B., C. Evans, K. Ritchie and M. Walpole (2000). Tax Compliance Costs: Research Methodology and Empirical Evidence from Australia, National Tax Journal III, 229-252.
- Vitek, L., J. Pavel and K. Pubal (2003). Effectiveness of the Czech Tax System – Administrative and Compliance Costs Measurement, IIPF Congress, Prague.
- Woellner R., Coleman C., McKerchar M., Walpole M. and Zetter J. (2005). Identifying the Psychological Costs of Tax Compliance, in Fusher R. and Walpole M. (eds.): Global Challenges in Tax Administration. Birmingham: Fiscal Publications