



Bosna i Hercegovina  
Federacija Bosne i Hercegovine  
**Federalni zavod za programiranje razvoja**

# **PORESKA REFORMA**

## **U FUNKCIJI INVESTICIJA I ZAPOŠLJAVANJA**

Sarajevo, novembar 2011. godine

## SADRŽAJ

|   |    |
|---|----|
| SADRŽAJ .....   | 2  |
| UVOD .....  | 3  |
| SUŠTINA PORESKE REFORME .....   | 4  |
| UTICAJ REFORME NA PRIVREDU, JAVNI SEKTOR, GRAĐANE .....                               | 5  |
| MODELI ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA .....  | 6  |
| SOCIJALNO OSIGURANJE U BIH I FBIH .....   | 9  |
| MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI FBIH U PERIODU 2004. – 2010. ....                          | 11 |
| PRIJEDLOG PORESKE REFORME .....   | 14 |
| PRIJEDLOG STOPA OPOREZIVANJA PLATA .....  | 21 |
| REDOSLIJED I NAČIN IMPLEMENTACIJE PORESKE REFORME .....                               | 23 |
| UTICAJ PORESKE REFORME NA UKUPNA PRIVREDNA I DRUŠTVENA KRETANJA .....                 | 27 |
| OECD PREPORUKE .....  | 33 |
| EVROPSKI I REGIONALNI TRENDVI KRETANJA PORESKE POLITIKE .....                         | 34 |
| MOGUĆA NEGATIVNA PERCEPCIJA JAVNOSTI U VEZI SA EVENTUALNIM POVEĆANJEM STOPE PDV-A ... | 36 |
| PROBLEMI U PREZENTACIJI, DONOŠENJU I IMPLEMENTACIJI DOKUMENTA .....                   | 37 |
| ZAKLJUČAK .....   | 39 |
| LITERATURA .....  | 41 |

Dokument „Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja“ je nastao kao logičan slijed događaja, uslovljen globalnom finansijskom krizom i njenim posljedicama po BiH. U vremenu kada je primjetan trend pada privrednih aktivnosti i zaposlenosti i kada je privreda opterećena visokim porezima, smatramo da imamo odgovornost i obavezu da predložimo jedan ovakav dokument. Ideja koju ćemo razmotriti je **ideja prihodno neutralne poreske reforme**, koja bi značajno  **smanjila direktno oporezivanje rada povećanjem oporezivanja potrošnje i drugih poreza koji ne opterećuju privredu.**

Ekonomska teorija sugerira da bi se na ovaj način uspostavio efikasniji poreski sistem. Ideja prebacivanja tereta oporezivanja sa direktnih na indirektno poreze, nije nova. Ona je prisutna u teoriji već duži niz godina, ali u našoj praksi i javnosti do sada je niko ozbiljno nije razmatrao. Jedan od temeljnih zadataka ovoga dokumenta je da inicira i pokrene raspravu i dijalog između ključnih zainteresovanih strana i to, vlade sa jedne strane, te privrednika i naučne zajednice sa druge strane.

Već dugi niz godina, direktno oporezivanje rada i dobiti se smatra kao veoma prihvatljiv i pravedan način oporezivanja, jer podrazumijeva da oni koji imaju više, daju veći doprinos finansiranju javne potrošnje. Ali, praksa je pokazala da preveliko oporezivanje kapitala (porez na dobit) i rada (porez i doprinosi na plate), imaju presudnu ulogu na preseljenje kapitala iz jedne zemlje u drugu, tj. iz zemlje sa višim direktnim porezima u zemlje sa nižim direktnim porezima i upravo se na ovome počela graditi konkurentna pozicija nacionalnih privreda, te se  **rasterećenje privrede direktnim porezima počelo tretirati kao način za privlačenje stranih direktnih investicija.**

Takođe, preveliko oslanjanje na direktne poreze uslovljava povećane troškove administracije jer je način prikupljanja istih veoma zahtjevan i traži velike ljudske resurse, tako da su se zemlje sve više odlučivale na veću primjenu indirektnih poreza poput poreza na dodanu vrijednost, akciza i carina.

Ideju neutralne poreske reforme rasterećenjem privrede i dodatnim oporezivanjem potrošnje i imovine, prvi put smo iznijeli u martu 2009. godine. Dokument „ Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja“ je razrada ove ideje i predstavlja prvi i jedini dokument u BiH od II svjetskog rata do danas koji se na ozbiljan i sveobuhvatan način bavi rasterećenjem privrede.

Cilj ovog dokumenta je sagledavanje negativnih posljedica po ekonomiju koje uzrokuje nerealno visoko oporezivanje rada, te uticaja radikalne poreske reforme na povećanje **konkurentnosti privrede na domaćem i inostranom tržištu** s jedne strane i  **smanjenje „sive“ ekonomije** sa druge strane.

Predložena poreska reforma je u skladu sa aktuelnim regionalnim i evropskim trendovima. Rješenja koja predlažemo, u cjelosti slijede ekonomsku logiku, iskustva globalne ekonomije i mišljenja, stavove, analize i studije poznatih evropskih i svjetskih ekonomista.

## SUŠTINA PORESKE REFORME

**Cilj predložene reforme je da se stimulišu investicije, proizvodnja i izvoz, a destimulišu potrošnja i uvoz.** Na ovaj način bi se ublažile glavne makroekonomske neravnoteže bh privrede, visoka stopa nezaposlenosti i visok spoljno-trgovinski deficit.

Visoko oporezivanje plata i visoka cijena rada destimulativno djeluju na strane investitore, što posebno dolazi do izražaja u uslovima sveukupnog nepovoljnog političkog i ekonomskog ambijenta. Ako želimo izbjeći probleme koji su se pojavili u nekim zemljama Evrope (Grčka na prvom mjestu), nema drugog izbora za BiH, od ograničenja javne potrošnje u kombinaciji sa drastičnim rasterećenjem privrede kako bismo podstakli investicije, zapošljavanje i ukupan privredni i ekonomski rast.

U ovom dokumentu, predlažemo da se poreska reforma provede značajnim  **smanjenjem direktnih poreza koji opterećuju plate**, na slijedeći način:

- doprinos za zdravstvo se ukida (finansiranje porezima - Beveridžov model),
- doprinos za nezaposlene se ukida (finansiranje porezima),
- porez na dohodak ostaje isti kao i do sada u varijanti I ( 44,23% zbirna stopa oporezivanja neto plata), a u varijanti II ( 36,06% na neto plate) se ukida,
- stopa i naplata doprinosa PIO-a ostaju isti kao i do sada.

Budući da visina penzija direktno zavisi od uplata doprinosa za penzijsko – invalidsko osiguranje, mislimo da stopa i način plaćanja PIO-a treba da ostanu isti.

**Kompenzacija nedostajućih javnih prihoda** (neutralni karakter poreske reforme) zbog smanjenja direktnih poreza bi se izvršila na slijedeći način:

- uštedama u javnom sektoru,
- uvođenjem drugih, sa stanovišta ekonomskog rasta, efikasnijih vidova direktnih poreza koji ne opterećuju privredu (porez na nepokretnu imovinu, porez na dobitke od igara na sreću, porez na transakcije finansijskih institucija i plaćanja prema inostranstvu, porez na usluge registracije automobila, porez na luksuzne automobile, porez na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže, porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište, porez na nekorisćene preduzetničke nekretnine, porez na neizgrađeno građevinsko zemljište),
- povećanjem akciza na visokotarifnu robu, i na kraju, kao posljednja opcija,
- povećanjem stope PDV-a, ukoliko to bude neophodno.

Ova rješenja bi mogla da se kombinuju sa uvođenjem progresivnog oporezivanja plata (platni razredi), oporezivanjem toplog obroka i drugih ličnih primanja (troškovi prevoza), smanjenjem cenzusa za obuhvat obveznika PDV-a, ukidanjem ili smanjenjem parafiskalnih davanja privrede (vodni doprinos, doprinos za šume i turističke zajednice) i sl.

Suština poreske reforme je  **smanjenje direktnih poreza** koji opterećuju cijenu rada čime utičemo na  **povećanje konkurentnosti domaće privrede** (obaveze po osnovu plata su trošak preduzeća) uz povećanje i uvođenje drugih poreza koji ne utiču na konkurentnost jer se ne plaćaju prilikom izvoza i troškovno ne opterećuju privredu. Dakle, ako bi u implementaciji poreske reforme došlo do promjene stopa indirektnih poreza, treba reći da ovi porezi (PDV, akcize) i porezi građana, ni na koji način  **ne utiču na konkurentnost privrede**. Samo direktni porezi koji opterećuju rad i kapital utiču na konkurentnost jer povećavaju troškove preduzeća što znači da se, radikalnim rasterećenjem privrede koje zagovaramo, stvaraju uslovi za bh privredu kao, u poreskom smislu, najkonkurentniju u Evropi (kasnije ćemo vidjeti da je stopa 36,06% na neto plate, najniža u EU i okruženju).

## UTICAJ REFORME NA PRIVREDU, JAVNI SEKTOR, GRAĐANE

Uticao poreske reforme na privredu, javni sektor i građane se može posmatrati u dugoročnom i kratkoročnom periodu.

U dugoročnom periodu stvaraju se uslovi za nove investicije i zapošljavanje (smanjuju se obaveze preduzeća i povećava akumulacija), što utiče na rast privrednih subjekata, a time i  **ukupan rast privrede**.

Poreska reforma će pozitivno uticati i na javni sektor u dugoročnom periodu, jer će doći do  **rasta i veće stabilnosti javnih prihoda** zbog rasta zaposlenosti (više javnih prihoda po osnovu oporezivanja plata) i rasta privatne potrošnje (veći prihodi od PDV-a).

I interes građana će biti zadovoljen u dugoročnom periodu jer ekonomska logika govori da će doći do  **značajnog porasta zapošljavanja** (niža cijena rada utiče na veću potražnju za radnom snagom). Nema većeg interesa za građane od povećanog zapošljavanja jer samo građani koji rade i redovno primaju platu imaju šansu da zadovolje osnovne životne potrebe i ne budu siromašni. Procjena je da će poreska reforma za 10 godina dovesti do dvostruko većeg broja zaposlenih u proizvodnji FBiH u odnosu na današnji broj, uz uslov da se rješi politička kriza u BiH, te dužnička kriza u Eurozoni i globalna finansijska kriza.

Dakle, u dugoročnom periodu, poreska reforma je u interesu svih i svi subjekti društva imaju značajan interes koji nije teško sagledati.

U kratkoročnom periodu, pozitivan uticaj reforme na privredu se ogleda u poboljšanju likvidnosti, s obzirom na značajno smanjenje obaveza po osnovu oporezivanja plata.

Kako se radi o neutralnoj poreskoj reformi, u kratkoročnom periodu neće biti uticaja na javni sektor, jer će i prije i nakon reforme javni prihodi ostati na približno istom nivou. Promjenice se samo struktura izvora prihoda.

U kratkoročnom periodu poreska reforma neće imati veći uticaj ni na sektor građana. Ako bi u implementaciji poreske reforme došlo do minimalnog povećanja stope PDV-a, ubijeđeni smo da veliki broj privrednika, naročito u radno intenzivnim djelatnostima, ne

bi povećavao cijene, jer je gubitak po tom osnovu znatno manji od dobitka zbog smanjenja troškova isplata plata značajnim rasterećenjem privrede.

Ukoliko bi, ipak, u implementaciji poreske reforme došlo do minimalnog rasta cijena (to može biti samo jednokratno povećanje i nikako ne može doći do inflatornog ciklusa), vodeći računa o najugroženijim kategorijama stanovništva, ovaj problem se može relativno lako prevazići socijalnim programima i osnivanjem fonda za siromašne za šta nije problem da se ukalkulišu sredstva poreskom reformom.

Posebno treba imati u vidu da su preduzeća ta koja stvaraju profit u koji se „ugrađuju“ ostali ekonomski subjekti. Stoga, poreskom reformom, prvenstveno radimo u interesu privrede kako bismo stvorili uslove za pravljenje što je moguće većeg „nacionalnog kolača“. Kasnije, kad se on stvori, njegova pravedna i efikasna raspodjela će biti mnogo manji problem od njegovog stvaranja.

## MODELI ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA – ZDRAVSTVO ZA SVE

Veoma bitan segment koji utiče na različito fiskalno opterećenje rada je način finansiranja sistema zdravstvene zaštite.

Doprinosi za zdravstveno osiguranje predstavljaju značajno fiskalno opterećenje rada (35% ukupnih obaveza po osnovu plata čini doprinos zdravstvenog osiguranja), koje u uslovima mobilnosti radne snage, može značajno uticati na konkurentnost nacionalnih ekonomija.

Danas u svijetu postoje četiri osnovna modela finansiranja zdravstvene zaštite:

- Beveridžov model,
- Bizmarkov model,
- Semaškov model i
- Tržišni model.

**Beveridžov model**, je nazvan po William Henry Beveridge-u, koji je 1942. godine predstavio obiman izvještaj o socijalnoj politici Britanskom parlamentu. Izvještaj je sadržavao konkretne prijedloge o sveobuhvatnom zdravstvenom osiguranju, koji su kasnije postali temelj Britanskog zdravstvenog sistema nakon II Svjetskog rata. Za Beveridžov model je značajno da **obuhvata cjelokupnu populaciju**, da se uglavnom **finansira iz državnog budžeta** i da je iznos doprinosa finansiranju zdravstvene zaštite uniforman. Prema ovom modelu zdravstvene zaštite,  **cjelokupno stanovništvo koristi besplatno određeni broj prava u okviru zdravstvene zaštite zemlje.**

To praktično znači da dostupnost zdravstvenih usluga i njihovo finansijsko pokriće obezbjeđuje država, da država obezbjeđuje zdravstvene kapacitete (bolnice, ljekare), finansira njihov rad i upravlja cjelokupnim zdravstvenim sistemom. Država obezbjeđuje finansijsko pokriće pomoću poreza i upravlja novčanim sredstvima preko Ministarstva

zdravlja. Danas je Beveridžov model **zastupljen u Velikoj Britaniji, Irskoj, Islandu, skandinavskim zemljama (Norveška, Švedska, Danska, Finska), Italiji, Španiji, Portugalu, Grčkoj, Kanadi, Australiji i Novom Zelandu.** Nedostaci ovog modela su povećani rizik od nedovoljnog ulaganja novčanih sredstava u pojedine aspekte zdravstvenog sistema i „takmičenje“ zdravstva za ista novčana sredstva iz budžeta u odnosu na druge društvene segmente, poput obrazovanja, kulture i sporta. Ovi nedostaci mogu doći do izražaja u periodima kada nema problema sa finansiranjem javne potrošnje. U uslovima kriza kao što je danas slučaj, ovi nedostaci se ne mogu tretirati kao odlučujući. Kada nastupe problemi sa finansiranjem zdravstvenog sektora, dolazi do punog izražaja prednost ovog modela, a to je lakša kontrola utrošenih sredstava, niži troškovi administracije i efikasnije finansiranje zdravstva.

**Bizmarkov model** potiče iz Njemačke, od Njemačkog kancelara Otto von Bismarck-a koji je 1883. godine bio autor ideje obaveznog socijalnog zdravstvenog osiguranja. Nastao je u drugoj polovini 19. vijeka kada su radnici za vrijeme liječenja bili materijalno ugroženi jer su imali povećane rashode za usluge ljekara i lijekova, a nisu dobijali nadnice za vrijeme odsustvovanja sa posla.

Karakteristično je da se ovaj model temelji na principu neprofitnosti i solidarnosti među svim osiguranim licima i njihovom organizovanju u posebnim organizacijama (agencijama, fondovima, zavodima, bolničkim kasama), koje im obezbjeđuju ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu. Sredstva se skupljaju u kasu plaćanjem odgovarajućih doprinosa od strane poslodavca i zaposlenog. Obično je doprinos izražen u procentima, tako da osiguranici sa manjom vrijednošću zarade, manje i izdvajaju u zajednički fond.

Od skupljenih sredstava, osiguravajuće organizacije (fondovi, agencije, zavodi) sklapaju ugovore sa davaocima usluga i tako omogućavaju osiguranim licima korišćenje zdravstvenih usluga. Ono što je značajno istaći jeste da se **zdravstveni doprinosi uplaćuju prema mogućnostima (zavisno od zarade), a zdravstvena zaštita se koristi prema potrebama.** Najveći broj kontinentalnih zemalja Evrope ima upravo Bizmarkov model osiguranja (**Austrija, Belgija, Češka, Francuska, Holandija, Njemačka, Slovenija, Švajcarska, Luksemburg**) ali i neke zemlje svijeta (**Japan**). Osnovni nedostaci ovog modela su otežana kontrola uloženi novčanih sredstava i zahtjevna administracija. Bizmarkov model zdravstvene zaštite primjenjuje se danas i u BiH i FBiH.

U istočnoevropskim zemljama ima još ostataka socijalističkog **Semaškovog modela** koji je nastao u Sovjetskom Savezu kao odgovor na Beveridžov model. Kod ovog modela **cjelokupan sistem se izdržava iz centralnog državnog budžeta.** Odlučivanje o pravima i obavezama osiguranika preuzima Vlada na sebe, pri čemu je cjelokupno stanovništvo osigurano, i to tako da je na nivou isporuke usluge, **zdravstvena zaštita besplatna** (pacijent, osigurano lice nema nikakve troškove participacije), jer je cjelokupna usluga već plaćena iz centralnog budžeta. Najveći problem ovog sistema su prevelika očekivanja stanovništva da im država obezbijedi kvalitetnu i svima dostupnu zdravstvenu zaštitu bez ikakvih doplata ili učešća privatnih sredstava. Inače, danas je ovaj sistem još prisutan u nekim zemljama Azije (**Kina, Mongolija, Severna Koreja, Vijetnam**) i na Kubi.

U SAD je zastupljen **tržišni model**, koji se karakteriše tržišnim načinom razmišljanja („koliko platim, toliko ću imati“). U ovom modelu potiskuje se socijalna solidarnost. Zbog premija osiguranja koje su podređene riziku, bolesni moraju plaćati više od zdravih čime se **krši princip solidarnosti**. Kroz proces poznat kao negativna selekcija, premije za osiguranike rastu sa porastom rizika, tako da se zdravi praktično isključuju iz osiguranja. Tržišni model se **zasniva na privatnim osiguranjima finansiranjem od strane privatnih sredstava stanovništva**. Osnovni nedostatak ovog sistema je što veliki dio, uglavnom siromašnijeg stanovništva ostaje bez zdravstvenog osiguranja. Tako je npr. u 2007. godini u SAD, 15,3% (45,7 miliona) stanovništva bilo neosigurano, pri čemu je čak 8,1 milion djece ispod 18 godina starosti bilo bez zdravstvenog osiguranja. Zdravstveno osiguranje plaćeno od strane države ima samo 27,8% populacije uglavnom preko paketa Medicare, za osobe starije od 65 godina i Medicaid, za osobe sa niskim mjesečnim primanjima (ugrožene socijalne grupe).

## MODELI ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA

Tabela 1.

| Karakteristike                                | Bizmarkov model   | Beveridžev model        | Semaškov model          | Tržišni model   |
|---|---|-------------------------|-------------------------|---|
| Finansiranje                                  | Doprinosi poslodavaca i zaposlenih  | Porezi, državni budžet  | Državni budžet          | Privatna sredstva stanovništva  |
| Upravljanje                                   | Posebne strukture sastavljene od predstavnika poslodavaca i osiguranika           | Država i njeni organi   | Centralna Vlada         | Privatne organizacije, agencije   |
| Odlučivanje o pravima i obavezama osiguranika | Nosioci javnog osiguranja koji su nadležni za upravljanje finansijskim sredstvima | Država i njeni organi   | Centralna Vlada         | Nema posebne strukture, temelji se na ponudi i potražnji<br>Odluka o osiguranju je individualna, nema obaveze |
| Pokrivenost stanovništva                      | Većina stanovništva   | Cjelokupno stanovništvo | Cjelokupno stanovništvo |   |

U zemljama Evrope najzastupljenija su dva modela: Bizmarkov model socijalnog zdravstvenog osiguranja i Beveridžev model nacionalne zdravstvene zaštite.

Najbitnija razlika između ova dva modela je u načinu finansiranja, i nivou i obuhvatnosti zdravstvene zaštite. **Beveridžov model se finansira putem poreza i obezbjeđuje određeni nivo zdravstvene zaštite za cjelokupnu populaciju stanovništva. Bizmarkov model se finansira putem doprinosa i pruža viši nivo zdravstvene zaštite, ali ne mora neumitno da bude obuhvaćena cijela populacija stanovništva.**



Danas "čistih" sistema zdravstvene zaštite skoro da i nema. Svi polako preuzimaju određena rješenja iz drugih zemalja i na taj način preuzimaju neke karakteristike drugih modela. Pogotovo se uz javne sisteme sve više afirmišu privatni sistemi, koji dopunjuju zdravstvenu zaštitu sa privatnim kapacitetima, osiguranjima i drugim finansijskim sredstvima.

**Danas se smatra da je najbolje uređen sistem zdravstvene zaštite u Velikoj Britaniji, a bazira se na Beveridžovom modelu.** Upravo ovaj model zdravstvene zaštite zagovaramo u ovom materijalu.

## SOCIJALNO OSIGURANJE U BIH I FBiH

U BiH i FBiH se primjenjuje sistem zdravstvenog osiguranja koji se bazira na Bizmarkovom modelu. Osnovni izvor finansiranja zdravstvenog osiguranja su doprinosi, mada se dodatna sredstva slivaju i iz budžeta (npr. za socijalno ugrožene kategorije), te kroz participacije i donacije.

**Plaćanje doprinosa zdravstvenog osiguranja je obavezno** i vrši se na teret zaposlenog i na teret poslodavca. Sva zaposlena lica moraju biti uključena u sistem zdravstvenog osiguranja, odnosno ne postoji opcija da zaposleno lice odluči da ne želi da učestvuje u „zdravstvenoj kasi“, i da se na taj način odrekne zdravstvenog osiguranja, tj. da potraži privatno zdravstveno osiguranje. **Uplatnici zdravstvenog doprinosa stižu pravo da po potrebi koriste usluge zdravstvene zaštite.**

Obavezno zdravstveno osiguranje provode entitetski i kantonalni zavodi za zdravstveno osiguranje. Obavezno zdravstveno osiguranje obezbjeđuje liječenje u državnim ustanovama shodno paketu prava iz obaveznog osiguranja. Prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja obuhvataju korišćenje primarne (ambulantne), specijalističke i bolničke zdravstvene zaštite, korišćenje ortopedskih i drugih medicinskih sredstava, stomatološku zdravstvenu zaštitu, kao i korišćenje lijekova sa liste lijekova i medicinskih sredstava. U FBiH još uvek nije zaživio koncept ni dopunskog, ni dodatnog, ni privatnog zdravstvenog osiguranja.

**Finansiranje osiguranja od nezaposlenosti i penzijsko-invalidskog osiguranja u BiH i FBiH se takođe, vrši putem doprinosa.** Pored poreza i tri doprinosa (PIO, zdravstvo, nezaposlenost), u FBiH se plaća i posebna naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća u procentu od 0,5%.

Doprinosi predstavljaju obavezna plaćanja državi, kao i porezi. Za razliku od poreza čija namjena nije unaprijed određena, namjena sredstava od doprinosa je unaprijed određena, dok uplatnici stižu određena prava u skladu sa iznosom uplaćenih doprinosa.

U FBiH doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje iznosi 23%, za zdravstveno osiguranje 16,50% i za osiguranje od nezaposlenosti 2% i plaćaju se na osnovicu koju predstavlja bruto plata zaposlenog.

Doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) se koristi za isplatu penzija trenutnih penzionera, dok radnici po osnovu uplaćenog PIO-a stiču srazmjerno pravo na penziju u starosti.

### **STOPE OPOREZIVANJA PLATA – FBiH (Primjer sarajevskog kantona)**

Tabela 2.

|                    | <b>Osnovica bruto plata</b> | <b>Osnovica neto plata</b> |
|--------------------|-----------------------------|----------------------------|
| PIO                | 23,0%                       | 36,06%                     |
| Zdravstvo          | 16,5%                       | 25,87%                     |
| Nezaposlenost      | 2,0%                        | 3,13%                      |
| Zaštita od nesreća | -                           | 0,50%                      |
| Porez na dohodak   | 10,0%                       | 8,17%                      |
| <b>UKUPNO</b>      | <b>51,5%</b>                | <b>73,73%</b>              |

Prema posljednjem izvještaju Svjetske banke “BiH – Izazovi i preporuke za reforme - Pregled javnih rashoda i institucija“ iz februara 2012.godine, stope socijalnih doprinosa u FBiH su mnogo više u odnosu na druge zemlje.

Prema ovom izvještaju, ukupna stopa socijalnih doprinosa u FBiH iznosi 41,5% na bruto plate, što je mnogo više od prosjeka zemalja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) – 29,5% i prosjeka 8 novih članica EU (Poljska, Mađarska, Češka, Slovenija, Slovačka, Estonija, Litvanija i Letonija) – 38,1%.

U periodu od 2004. do 2008. godine, FBiH bilježi značajan priliv stranog kapitala po osnovu stranog zaduživanja i privatizacije, što je rezultiralo visokim stopama privrednog rasta, u prosjeku 5,15% godišnje. U istom periodu, kapitalni prilivi iz inostranstva su omogućili FBiH da finansira izuzetno visok trgovinski deficit (prosječno oko 42% BDP-a). Značajni kapitalni prilivi su omogućili BiH i FBiH da, i pored značajnog deficita tekućih plaćanja, bilježe povećanje deviznih rezervi sve do 2007. godine. U 2008. i 2009. godini došlo je do blagog pada deviznih rezervi, a u 2010. godini ponovo do blagog rasta. Devizne rezerve u BiH na kraju 2010. godine iznosile su blizu 6,5 mld KM i posljednih godina su na stabilnom nivou.

U periodu recesije došlo je do naglog pada bh izvoza, te snažnog pada privatne potrošnje, iako je ukupna domaća potrošnja u odnosu na GDP na veoma visokom nivou (razlog je pad i usporeni rast GDP-a u 2009. i 2010. godini). **Smanjenje vrijednosti izvoza roba i usluga dovelo je do opšteg pada proizvodnje i zaposlenosti u realnom sektoru i izazvalo je pad raspoloživog dohotka domaćinstava i javnih prihoda.** Time je uzrokovan pad finalne potrošnje, posebno investicija, što je rezultiralo naglim padom domaće tražnje. Pad novčanih priliva iz inostranstva po osnovu doznaka dodatno je ugrozio raspoloživi dohodak, čije je smanjenje dovelo do nominalnog i realnog pada privatne potrošnje.

Situacija je dodatno pogoršana **zaoštavanjem kreditnih kriterija od strane poslovnih banaka**, kao i padom profitabilnosti bh preduzeća, što je zadalo udarac privatnim investicijama, ali i potrošnji trajnih potrošnih dobara. U 2009. godini u FBiH je došlo i do povećanja deficita vladinog sektora (4,4% GDP-a) koji je prouzrokovan padom javnih prihoda i nedovoljnim restrikcijama u javnoj potrošnji, a što je za posljedicu imalo nagli pad javnih investicija.

Budući da je u BiH globalna finansijska kriza nastupila u drugoj polovini 2008. godine (traje i danas), došlo je do **pada gotovo svih ključnih makroekonomskih pokazatelja u 2009. i 2010. godini.** U 2009. godini u FBiH je zabilježen pad GDP-a u procentu od 2,9%, a u 2010. godini blagi rast u procentu od 0,7%. Svjetska ekonomska kriza je značajno usporila priliv stranih direktnih investicija (u 2010. godini samo 0,7% GDP-a) i jasno pokazala slabosti aktuelnog modela makroekonomske ravnoteže i ukazala na izazove koji će se naći pred BiH kada privatizacioni prihodi presuše, a mogućnosti stranog zaduživanja budu ograničene iznosom akumuliranog spoljnog duga.

**MAKROEKONOMSKI INDIKATORI 2004. - 2010. – FBIH**

Tabela 3.

|   | 2004.  | 2005.  | 2006.  | 2007.  | 2008.  | 2009.  | 2010.  |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bruto domaći proizvod, realni rast      | 5,5    | 2,8    | 6,5    | 5,8    | 5,7    | -2,9   | 0,7    |
| Bruto domaći proizvod, per capita, u KM | 3.635  | 3.843  | 4.310  | 4.872  | 5.492  | 5.338  | 5.450  |
| Bruto domaći proizvod, mil. KM          | 10.350 | 10.945 | 12.261 | 13.879 | 15.647 | 15.231 | 15.615 |
| Izdaci za finalnu potrošnju, % BDP      | 93,9   | 97,3   | 94,5   | 89,9   | 95,6   | 102,5  | 99,3   |
| Bruto investicije, % BDP                | 17,1   | 22,6   | 18,6   | 25,8   | 27,4   | 19,8   | 17,8   |
| Proizvodnja razmjenjivih dobara, %BDP   | 51,4   | 54,7   | 54,7   | 55,3   | 55,6   | 50,9   | 46,5   |
| Izvoz robe, % BDP                       | 18,9   | 23,6   | 28,9   | 29,9   | 29,7   | 24,2   | 30,3   |
| Uvoz robe, % BDP                        | 60,4   | 71,4   | 66,1   | 71,4   | 72,6   | 53,9   | 57,0   |
| Pokrivenost uvoza izvozom               | 31,3   | 33,0   | 43,7   | 41,9   | 40,9   | 44,9   | 53,2   |
| Deficit robne razmjene, %BDP            | -41,5  | -47,8  | -37,3  | -41,5  | -42,9  | -29,7  | -26,7  |
| Strane direktne investicije, % BDP      | 5,7    | 1,9    | 2,0    | 3,2    | 2,7    | 2,2    | 0,7    |
| Bilans javnih finansija, % BDP          | -1,7   | -1,0   | -0,5   | -0,2   | -0,3   | -4,4   | -2,1   |
| Stopa nezaposlenosti u %                | 45,6   | 47,2   | 48,2   | 47,0   | 44,0   | 44,8   | 45,4   |
| Inflacija, kraj perioda*                | -0,3   | 3,0    | 5,9    | 1,9    | 7,7    | -0,3   | 1,8    |
| Fizički obim industrijske proizvodnje   | 113,2  | 106,1  | 110,4  | 108,6  | 107,9  | 86,5   | 104,2  |

\* U 2004. i 2005. godini cijene na malo, a nakon toga potrošačke cijene

Izvor: Federalni zavod za statistiku i Federalno ministarstvo finansija

Uvidom u tabelu 3. možemo primjetiti izuzetno visoke stope domaće potrošnje (i javna i privatna) u odnosu na GDP što nije ostavilo previše prostora za značajnije investicije koje bi omogućile održiv privredni rast na duži rok.

Visok nivo potrošnje (u 2010. godini 99,3%, a u 2009. godini čak 102,5% GDP-a), takođe je doveo do visokog trgovinskog deficita, tako da prosječna pokrivenost uvoza izvozom u periodu 2004. – 2010. godina iznosi svega 41%.

Podaci o izvozu, uvozu i pokrivenosti uvoza izvozom u 2009. i 2010. godini su povoljniji nego ranije. Ovaj napredak je rezultat uticaja globalne ekonomske krize (drastično smanjenje uvoza), a ne povećanja konkurentnosti bh ekonomije, pa stoga nećemo ulaziti u detaljnije komentare.

Osnovni problemi u robnoj razmjeni u FBiH su nizak nivo izvozno orjentirane proizvodnje i loša struktura bh izvoza. U strukturi izvoza skoro 45% se odnosi na poslove dorade (lohn poslove). Fabrike tekstilne i kožarske industrije rade sa 30-40% kapaciteta, a od toga se 90% poslova odnosi na lohn poslove. U posljednjim godinama lohn poslovi su prisutni i u metalnoj industriji.

Iako su ostvarivane visoke stope privrednog rasta u periodu od 2004. do 2008. godine, izuzetno visoka stopa nezaposlenosti u FBiH se nije značajnije smanjila, a u protekle dvije godine došlo je do rasta stope nezaposlenosti.

**Sporo otvaranje radnih mjesta i uopšte niska tražnja radne snage ključni je problem nezaposlenosti u BiH.** Ne postoji proces kreiranja radnih mjesta koji može apsorbovati priliv radne snage na tržište rada.

BiH, u poređenju sa zemljama u okolini, posebno sa zemljama članicama EU, ima, uz Makedoniju, najnižu stopu zaposlenosti radne snage. Od ukupnog broja nezaposlenih, 86,6% su dugoročno nezaposleni, tj. nezaposleni preko godinu dana. Polovina nezaposlenih (50,3%) je nezaposlena preko pet godina.

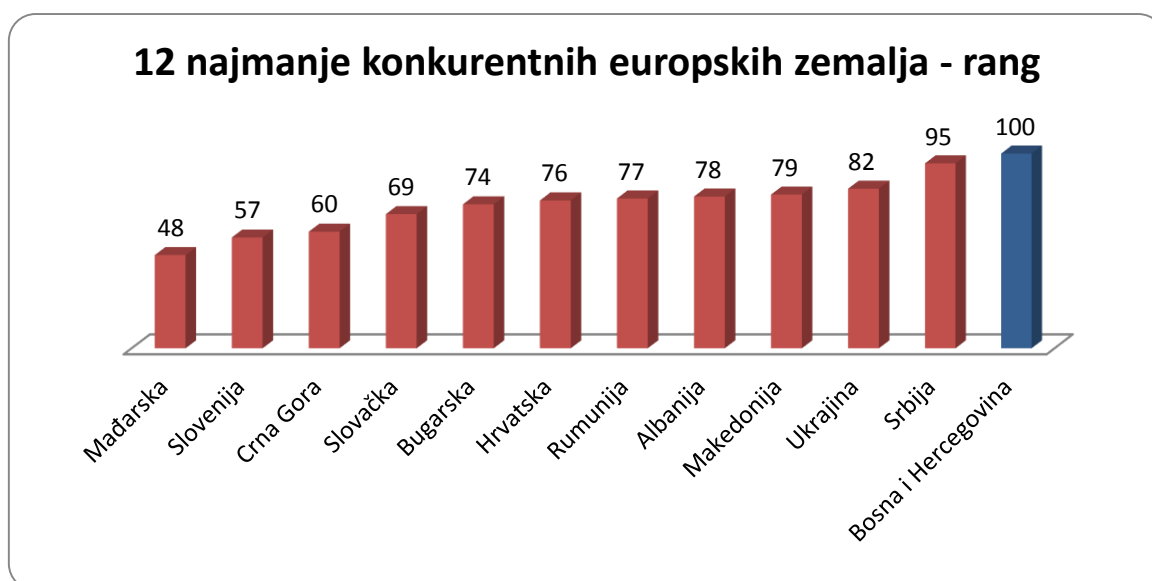
**Glavni makroekonomski izazovi** koji u narednom periodu stoje pred BiH i FBiH su fiskalne i vanjskoekonomske prirode i odnose se na:

- visok nivo javne potrošnje
- visok deficit budžeta
- visok javni dug i
- visok deficit tekućeg bilansa.

Osnovni problem bh ekonomije je slaba konkurentnost domaće privrede. Konkurentnost privrede u globalnoj ekonomiji je veoma važna pretpostavka za dugoročni ekonomski razvoj. Koncept konkurentnosti podrazumijeva razvoj i osposobljavanje preduzetništva za međunarodno nadmetanje, jačanje domaćih izvoznih kapaciteta i proizvodnje, te stvaranje uslova za kontinuirano povećanje investicija u konkurentne privredne grane. Jačanje konkurentnosti posebno je bitno za malu tranzicionu zemlju i potencijalnog člana EU kao što je BiH.

Prema posljednjem izvještaju o globalnoj konkurentnosti, **BiH je najmanje konkurentna evropska zemlja.** Zajedno s ostalim zemljama Jugoistočne Evrope čini najnekonkurentniji region Evrope - tabela 4. Pored toga, u periodu nakon 2006. godine, evidentan je i trend daljeg opadanja konkurentnosti bh ekonomije i povećanja jaza između predzadnje ekonomije u tabeli 12 najmanje konkurentnih evropskih zemalja (Srbija) i BiH kao posljednje, najnekonkurentnije ekonomije.

Tabela 4.



Izvor: Svjetski ekonomski forum - Izvještaj o globalnoj konkurentnosti 2011 - 2012

Prema indeksu globalne konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma, indeksu lakoće poslovanja Svjetske banke i indeksu ekonomskih sloboda, kao faktori koji najnegativnije utiču na konkurentnost u BiH, izdvajaju se:

- dostupnost finansijskih sredstava za preduzetništvo,
- **visina poreza i poreska regulativa,**
- birokratija,
- korupcija i
- loša infrastruktura

U ovom dokumentu ćemo analizirati **na koji način bi poreska reforma mogla uticati na poboljšanje uslova poslovanja i stvaranje konkurentnije privrede kao pretpostavke za održivi ekonomski rast.**

## PRIJEDLOG PORESKE REFORME

Prema ekonomskoj teoriji, poreska politika je veoma značajan instrument koji stoji na raspolaganju vlastima pri vođenju makroekonomske politike i stvaranju uslova za rast privrednih aktivnosti. Poreska politika utiče na mijenjanje relativnih cijena u ekonomiji i ponašanje privrednih subjekata. Na taj način, poreskom politikom se stvaraju željeni makroekonomski uslovi za privređivanje i vrši presudan uticaj na kreiranje programiranih makroekonomskih indikatora.

U proteklom periodu započeta je opsežna poreska reforma koja je rezultirala uvođenjem poreza na dodatu vrijednost (PDV) 2006. godine i poreza na dohodak 2009. godine. PDV sistem je zamijenio porez na promet (lakše i češće utaje poreza jer se ovaj porez plaćao u konačnoj potrošnji) koji je često puta dovodio do višestrukog oporezivanja iste dodate vrijednosti, što je opterećivalo nesmetano funkcionisanje privrede.

Izmjenama Zakona o doprinosima, ne samo što se plate u FBiH ne mogu isplaćivati bez uplate poreza i doprinosa, već se obaveze po osnovu oporezivanja plata moraju uplaćivati redovno na kraju svakog mjeseca, bez obzira da li su plate poreskog obveznika isplaćene ili nisu.

Međutim, i pored značajnih izmjena koje su urađene, nije se uspjela uraditi ključna stvar, a to je rasterećenje privrede. Poslodavci su opterećeni visokim stopama oporezivanja rada, što predstavlja destimulirajući faktor za ekonomski rast i privlačenje stranih investicija.

Jasno je da će održiv model privrednog rasta zahtijevati smanjenje trgovinskog deficita u budućnosti. Da bi se to ostvarilo neophodno je povećati konkurentnost bh privrede, što će stvoriti pretpostavke za značajniji rast izvoza. S obzirom da su zbog uticaja krize neizvjesni prihodi od privatizacije, kad je u pitanju način finansiranja deficita tekućih plaćanja, umjesto inostranog zaduživanja, **akcenat treba da bude na greenfield**

**stranim direktnim investicijama.** Kako privući direktne strane investicije? Odgovor je jednostavan, potrebno je obezbijediti stimulativan poslovni ambijent i političku stabilnost zemlje.

Analizom makroekonomskih pokazatelja FBiH za period 2004. - 2010., pokazatelja o konkurentnosti bh privrede, te aktivnosti predviđenih svim strateškim i programskim dokumentima koje je usvojila Vlada FBiH, može se zaključiti da je u FBiH nužna poreska reforma koja bi značajno rasteretila privredu. S obzirom da se radi o dubokoj krizi i veoma lošem stanju ekonomije, rješenja malih koraka i simbolička unaprjeđenja poreskog sistema neće, niti mogu donijeti željeni rezultat. Zbog toga smo, kada je u pitanju reforma poreskog sistema, zagovornici većih zahvata kakve predlažemo u ovom dokumentu.

### **Kako bi se poreskom reformom trebao podsticati privredni rast i zapošljavanje?**

Pošto u ukupnom opterećenju rada najviše učestvuju doprinosi, procjena je da je smanjenje stopa doprinosa za socijalno osiguranje najpogodniji način da se smanji fiskalno opterećanje rada.

Da bi fiskalno rasterećenje rada pozitivno uticalo na privredni rast, neophodno je da se **značajan dio fiskalnog rasterećenja zadrži u preduzećima**, tj. da se većim dijelom ne upotrijebi za povećanje neto zarada, iako i to nije loše jer će se povećati privatna potrošnja i po tom osnovu prihodi od PDV-a. Kako će se fiskalno rasterećenje rada raspodijeliti između zaposlenih i poslodavaca zavisi od stope nezaposlenosti, snage sindikata, ponašanja države koja se pojavljuje u svojstvu regulatora, ali u najvećoj mjeri zavisi od poslodavaca. Imajući u vidu visoku stopu nezaposlenosti u FBiH i relativno slabe sindikate u privatnom sektoru privrede, očekuje se da bi značajan dio fiskalnog rasterećenja ostao na raspolaganju preduzećima.

Postavlja se, međutim, pitanje: da li bi efekti fiskalnog rasterećenja bili makroekonomski relevantni, odnosno da li bi značajno uticali na rast privrede i povećanje zaposlenosti? Ekonomska teorija i praktična iskustva govore da je odgovor potvrđan, jer bi značajnije **rasterećenje privrede na prvom mjestu poboljšalo likvidnost firmi i doprinjelo opstanku postojećih, a potom kroz rast akumulacije i investicija doprinjelo bi i privrednom rastu i novom zapošljavanju.**

Šta bi ovakvo rasterećenje značilo za platežnu sposobnost privrede u situaciji kada poslodavci teško dobijaju kredite od banaka (ako i ih i dobiju, kamatne stope su visoke), ne treba mnogo komentarisati. Isto tako, privreda FBiH bi postala znatno konkurentnija u poreskom smislu na međunarodnom tržištu što bi povećalo izvoz (smanjuje se cijena koštanja domaćih proizvoda). Značajnije rasterećenje privrede pozitivno bi uticalo i na direktne strane investicije s obzirom da se troškovi poslovanja u FBiH značajno smanjuju.

U tabelama 5. – 10. dati su podaci o strukturi poreskih prihoda u BiH i FBiH u periodu od 2004. do 2010. godine.

**DIREKTNI POREZI 2004. - 2010. - FBiH**

Tabela 5.

u mil KM

| Naziv prihoda   | 2004.    | 2005.    | 2006.    | 2007.    | 2008.    | 2009.    | 2010.    |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Direktni porezi</b>  | 321,0    | 364,1    | 409,8    | 406,3    | 427,6    | 527,4    | 548,5    |
| Porez na platu  | 161,4    | 173,0    | 196,1    | 229,0    | 285,0    | 258,5    | 266,2    |
| Porez na dobit  | 63,4     | 79,0     | 99,7     | 41,3     | 89,3     | 159,9    | 186,1    |
| Porezi građana  | 80,0     | 89,4     | 90,6     | 115,0    | 29,3     | 83,0     | 68,2     |
| Ostali porezi   | 16,1     | 22,7     | 23,4     | 21,0     | 24,0     | 26,0     | 28,0     |
| <b>Ostale takse, kazne i naknade</b>  | 124,3    | 127,2    | 140,8    | 147,0    | 152,0    | 317,2    | 342,8    |
| <b>Doprinosi</b>  | 1.452,0  | 1.545,6  | 1.774,2  | 2.107,0  | 2.327,0  | 2.395,9  | 2.570,6  |
| PIO   | 801,0    | 849,9    | 980,2    | 1.154,0  | 1.280,0  | 1.344,5  | 1.447,4  |
| Zdravstvo   | 572,2    | 614,3    | 699,5    | 841,0    | 924,0    | 942,3    | 1.008,5  |
| Nezaposlenost   | 78,8     | 81,4     | 94,5     | 112,0    | 123,0    | 109,1    | 114,7    |
| <b>Ukupno (direktni porezi +ostale takse, kazne i naknade +doprinosi)</b>         | 1.897,3  | 2.036,9  | 2.324,7  | 2.660,3  | 2.906,6  | 3.240,5  | 3.461,9  |
| GDP   | 10.350,0 | 10.945,0 | 12.261,0 | 13.879,0 | 15.647,0 | 15.231,0 | 15.615,0 |
| Doprinosi iz budžeta - zdravstvo + nezaposlenost (konsolidacija)                  |          |          |          |          |          |          | 390,7    |
| Doprinosi iz budžeta - zdravstvo + nezaposlenost + porez na plate (konsolidacija) |          |          |          |          |          |          | 516,5    |

Izvor: Poreska uprava FBiH

**DIREKTNI POREZI 2004. - 2010. – FBiH**

Tabela 6.

% GDP

| Naziv prihoda   | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Direktni porezi</b>  | 3,10  | 3,33  | 3,34  | 2,93  | 2,73  | 3,46  | 3,51  |
| Porez na platu  | 1,56  | 1,58  | 1,60  | 1,65  | 1,82  | 1,70  | 1,70  |
| Porez na dobit  | 0,61  | 0,72  | 0,81  | 0,30  | 0,57  | 1,05  | 1,19  |
| Porezi građana  | 0,77  | 0,82  | 0,74  | 0,83  | 0,19  | 0,54  | 0,44  |
| Ostali porezi   | 0,16  | 0,21  | 0,19  | 0,15  | 0,15  | 0,17  | 0,18  |
| <b>Ostale takse, kazne i naknade</b>  | 1,20  | 1,16  | 1,15  | 1,06  | 0,97  | 2,08  | 2,20  |
| <b>Doprinosi</b>  | 14,03 | 14,12 | 14,47 | 15,18 | 14,88 | 15,74 | 16,46 |
| PIO   | 7,74  | 7,77  | 7,99  | 8,31  | 8,18  | 8,83  | 9,27  |
| Zdravstvo   | 5,53  | 5,61  | 5,71  | 6,06  | 5,91  | 6,19  | 6,46  |
| Nezaposlenost   | 0,76  | 0,74  | 0,77  | 0,81  | 0,79  | 0,72  | 0,73  |
| <b>Ukupno (direktni porezi+ostale takse, kazne i naknade +doprinosi)</b>          | 18,33 | 18,61 | 18,96 | 19,17 | 18,58 | 21,27 | 22,17 |
| Doprinosi iz budžeta - zdravstvo + nezaposlenost (konsolidacija)                  |       |       |       |       |       |       | 2,50  |
| Doprinosi iz budžeta - zdravstvo + nezaposlenost + porez na plate (konsolidacija) |       |       |       |       |       |       | 3,31  |



**INDIREKTNI POREZI 2005. - 2010. - BIH**

Tabela 7.

u mil KM

|          | 2005.  | 2006.  | 2007.  | 2008.  | 2009.  | 2010.  |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PDV      | 1.812  | 2.349  | 2.705  | 3.118  | 2.810  | 2.915  |
| Carine   | 616    | 557    | 655    | 651    | 347    | 302    |
| Akcize   | 798    | 861    | 917    | 937    | 997    | 1.172  |
| Putarine | 177    | 177    | 187    | 189    | 250    | 307    |
| Ukupno   | 3403   | 3944   | 4464   | 4895   | 4404   | 4696   |
| BDP      | 17.157 | 19.272 | 21.778 | 24.717 | 24.004 | 24.486 |

Izvor: Uprava za indirektno oporezivanje BiH

**INDIREKTNI POREZI 2005. - 2010. - BIH**

Tabela 8.

% BDP

|          | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PDV      | 10,56 | 12,19 | 12,42 | 12,61 | 11,71 | 11,90 |
| Carine   | 3,59  | 2,89  | 3,01  | 2,63  | 1,45  | 1,23  |
| Akcize   | 4,65  | 4,47  | 4,21  | 3,79  | 4,15  | 4,79  |
| Putarine | 1,03  | 0,92  | 0,86  | 0,76  | 1,04  | 1,25  |
| Ukupno   | 19,83 | 20,46 | 20,50 | 19,80 | 18,35 | 19,18 |

**INDIREKTNI POREZI 2005. - 2010. - FBIH**

Tabela 9.

u mil KM

|          | 2005.  | 2006.  | 2007.  | 2008.  | 2009.  | 2010.  |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PDV      | 1.150  | 1.492  | 1.717  | 1.979  | 1.784  | 1.850  |
| Carine   | 391    | 353    | 416    | 413    | 220    | 192    |
| Akcize   | 507    | 547    | 582    | 595    | 633    | 744    |
| Putarine | 112    | 112    | 119    | 120    | 159    | 195    |
| Ukupno   | 2160   | 2504   | 2834   | 3107   | 2796   | 2981   |
| BDP      | 10.945 | 12.261 | 13.879 | 15.647 | 15.231 | 15.615 |

**INDIREKTNI POREZI 2005. - 2010. - FBIH**

Tabela 10.

%BDP

|          | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PDV      | 10,51 | 12,17 | 12,37 | 12,65 | 11,71 | 11,85 |
| Carine   | 3,57  | 2,88  | 3,00  | 2,64  | 1,44  | 1,23  |
| Akcize   | 4,63  | 4,46  | 4,19  | 3,80  | 4,16  | 4,76  |
| Putarine | 1,02  | 0,91  | 0,86  | 0,77  | 1,04  | 1,25  |
| Ukupno   | 19,74 | 20,42 | 20,42 | 19,86 | 18,36 | 19,09 |

Ukupni poreski prihodi u FBiH u visini od 41,26% BDP-a u 2010. godini su iznad prosjeka Evropske Unije – EU 27 (2007. – 40,7%, 2008. – 40,5% i 2009. – 39,7%). Prihodi od **oporezivanja potrošnje** (PDV, carine i akcize) iznose **19,09% BDP-a**, dok prihodi od **oporezivanja rada** (porez na dohodak, porez na dobit, socijalni doprinosi i sl.) iznose **22,17% BDP-a**.

Ovi podaci jasno pokazuju da oporezivanje rada znatno više učestvuje (preko 3% BDP-a) u finansiranju javne potrošnje u odnosu na oporezivanje potrošnje. To je zaista zabrinjavajući podatak koji dovoljno govori o poslovnom ambijentu u kome posluju privredni subjekti.

Uvidom u tabelu 5. se može zaključiti da su **prihodi po osnovu poreza od građana za 2010. godinu (porezi na imovinu i sl.) na veoma niskom nivou**. S obzirom na proklamovanu jednakost radničke klase socijalističkog sistema kakav smo imali prije rata, porez na nepokretnu imovinu nije imao istinsku funkciju i ta praksa se nastavila i danas. Kao jednu od bitnih mjera poreske reforme, zagovaramo **uvođenje poreza na nepokretnu imovinu** jer porezi na nepokretnu imovinu predstavljaju značajan izvor prihoda u razvijenim evropskim državama. Cilj uvođenja ovog poreza je da porez srazmjerno najviše plaćaju bogati slojevi društva i da na taj način imućni više učestvuju u finansiranju javne potrošnje od siromašnih kategorija društva. Ovim se daje puni doprinos realizaciji načela Adama Smita po kojem je građanin dužan plaćati porez u skladu sa svojim mogućnostima.

Socijalni doprinosi predstavljaju izuzetno značajnu stavku javnih prihoda (značajno opterećuju cijenu rada i u ukupnim direktnim porezima učestvuju sa blizu 75%) i zavrjeđuju detaljniju analizu.

Javni sistem zdravstvene zaštite se finansira putem doprinosa za zdravstvo, pri čemu uplatioci ovih doprinosa stiču pravo da koriste usluge zdravstvene zaštite u slučaju potrebe.

Analizom zdravstvenog sistema može se zaključiti da zdravstveni **osiguranici ne stiču pravo srazmjerno uplaćenim sredstvima** (može se desiti da radnici cijeli radni vijek uplaćuju doprinos zdravstvenog osiguranja, a da nikada ne koriste usluge zdravstvene zaštite), a isto tako i da se pojedinim ugroženim slojevima društva omogućava pristup zdravstvenoj zaštiti bez uplate doprinosa. Zbog toga se s pravom može postaviti pitanje odabira načina finansiranja zdravstvene zaštite, tj. **da li je sistem zdravstvenog osiguranja primjerenije finansirati putem doprinosa, ili putem poreza?**

Prema podacima Svjetske banke, ukupna potrošnja na zdravstvo u BiH raste po neodrživoj stopi. Preko 50% korisnika zdravstvenih usluga pokrivenih zdravstvenim osiguranjem (penzioneri, invalidi, borci, nezaposleni) su oslobođeni plaćanja doprinosa, tako da je finansijska održivost zdravstvenog sistema ozbiljan problem. Procjenjuje se da je omjer onih koji rade i plaćaju doprinose i onih koji imaju pravo na zdravstvenu zaštitu 1:5. Izraženi problemi zdravstvenog sektora su i neopravdano velik broj nemedicinskog osoblja (procjena 30%), te nastavak finansiranja zasnovanog na inputima, umjesto na potrebama stanovništva i zdravstvenim ciljevima.

Prema podacima Svjetske banke, u BiH i FBiH rastu i javni i privatni rashodi za zdravstvo, pri čemu privatni rashodi (vlastita sredstva korisnika zdravstvenog osiguranja) čine preko 40% od ukupne zdravstvene potrošnje.

Imajući u vidu značajne prednosti Beveridžovog modela, u 20. vijeku se značajan broj zemalja Evrope opredijelio za model finansiranja zdravstvene zaštite putem poreza i to **Velika Britanija od 1946. godine, Irska, Norveška, Švedska, Danska i Finska od sedamdesetih godina, te Italija, Španija, Portugal i Grčka od osamdesetih godina prošlog vijeka**. Vodeći računa o sve težoj i težoj finansijskoj situaciji u zdravstvenom sektoru, u ovom materijalu zagovaramo Beveridžov model zdravstvene zaštite jer mislimo da je najprimjereniji u situaciji otežanog finansiranja javne potrošnje zbog ekonomske krize, zato što omogućava bolju kontrolu utrošenih sredstava i racionalniju administraciju. S druge strane, ovaj model bi omogućio „zdravstvo za sve“ jer bi cjelokupna populacija stanovništva bila zdravstveno osigurana, što bi dovelo do povećanja ukupnog zdravstvenog stanja stanovništva.

Doprinosom za nezaposlene se finansiraju naknade radnicima u slučaju ostanka bez posla. Iskustvo pojava i nastanka ekonomskih kriza nas uči da nije moguće precizno predvidjeti mjesto, vrijeme i učestalost nastanka kriza. Zato je u teškim i sudbonosnim vremenima za svaku ekonomiju, **veoma teško predvidjeti broj i dinamiku radnika koji ostaju bez posla kako bi sistem bio uravnotežen** i kako bi radnici koji ostaju bez posla imali adekvatne naknade koje se finansiraju doprinosom za nezaposlene. Analizom dosadašnjeg sistema osiguranja od nezaposlenosti može se zaključiti da naknade koje se isplaćuju radnicima koji ostaju bez posla u FBiH, nisu dovoljne da pokriju osnovne potrebe radnika. Rizici od gubitka posla zavise od mnogo faktora (unutrašnji faktori preduzeća, spoljni faktori koji proizlaze iz neadekvatnog privrednog sistema zemlje, spoljni faktori van granica zemlje kao što su ekonomske i političke krize u regionu i šire) i nisu, ni izolovani ni nezavisni tako da, imajući u vidu sam način i koncept finansiranja zaštite radnika od nezaposlenosti putem doprinosa, isti **ne ispunjava kriterije neophodne da bi imao karakter osiguranja**.

Upravo zbog toga predlažemo da se promjeni dosadašnji način finansiranja naknada radnicima koji ostaju bez posla i da se ubuduće naknade isplaćuju iz budžeta poreskim prihodima.

Već smo istakli da dugoročno održiv model rasta u BiH mora da karakteriše viši nivo investicija (naročito greenfield SDI), veći broj zaposlenih, smanjenje trgovinskog deficita i niži nivo potrošnje. Kako bi poreska politika mogla da utiče na ostvarivanje navedenih ciljeva? Kako se poreskom politikom (visinom i disperzijom poreza), mijenjaju odnosi relativnih cijena u ekonomiji, potrebno je provesti takvu poresku reformu koja će **povećati cijene potrošnje i uvoza, a smanjiti opterećenje proizvodnje i izvoza**.

Budući da, prema ekonomskoj teoriji, **porezi građana** (porez na nepokretnu imovinu, porez na dobitke od igara na sreću, porez na inofinansijske transakcije, porez na usluge registracije automobila, porez na luksuzne automobile, porez na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže, porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene preduzetničke nekretnine, porez na neizgrađeno građevinsko zemljište) **ne opterećuju privredu, akcize i PDV** (takođe, ne opterećuju privredu) **predstavljaju**

**porez na potrošnju i ne obračunavaju se prilikom izvoza, njihovo se povećanje nameće kao logičan izbor.**

Porezi građana i indirektni porezi ne utiču na konkurentnost privrede niti u pozitivnim niti u negativnom smislu zato što se ne plaćaju prilikom izvoza domaćih roba. Jedino direktni porezi koji oporezuju rad i kapital utiču na konkurentnost privrede i velikim rasterećenjem privrede koje zagovaramo, pomažemo našoj privredi da bude konkurentnija na domaćem, regionalnom i globalnom tržištu.

Dakle, novim vidovima poreza koji ne opterećuju rad i kapital i povećanjem postojećih indirektnih poreza, moglo bi se financirati (kompenzirati) ukidanje doprinosa za zdravstvo i nezaposlene (čak i poreza na plate), čime bi se smanjilo fiskalno opterećenje plata i **način finansiranja socijalnog osiguranja (osim PIO-a) prebacio sa doprinosa na poreze.**

Na prvi pogled, ukidanje doprinosa bi moglo odjeknuti kao potres na sistem finansiranja javne potrošnje. Međutim, kad se bolje razmisli, promjena načina finansiranja zdravstvenog sistema i zaštite od nezaposlenosti bi mogla da se obavi bez većih problema. Zavodi za zapošljavanje bi se lako mogli integrisati u budžete, tako da bi isplata naknada za slučaj ostanka radnika bez posla, postala još jedno pravo koje se finansira iz budžeta.

U početku, u prelaznom periodu, zavodi za zdravstvo bi mogli da funkcionišu kao posebne institucije i da se umjesto direktno kao do sada, finansiraju plaćanjima iz budžeta. Kasnije bi se zavodi zdravstvene zaštite integrisali u budžete u pravom smislu te riječi. Osim toga, finansiranjem zdravstvenog sektora iz budžeta, ne samo što bi se postigla bolja i neposrednija kontrola zdravstvenog sistema od strane Vlade FBiH, već bi se mogla **izjednačiti i prava na zdravstveno osiguranje po kantonima koja su danas veoma različita.**

Predložena reforma je u cjelosti u skladu sa preporukama Svjetske banke sadržanim u dokumentu „BiH – Izazovi i preporuke za reforme - Pregled javnih rashoda i institucija“ iz februara 2012. godine, prema kojim je potrebno smanjiti iznos nameta na radnu snagu, fokusirajući se, preventivno na izmjene stopa socijalnih doprinosa. U ovom dokumentu se ističe da je od presudnog značaja da se to provede na način koji osigurava fiskalnu održivost i to upravo činimo neutralnim karakterom reforme jer manjak javnih prihoda rasterećenjem oporezivanja rada, u cjelosti nadoknađujemo uštedama u javnom sektoru, dodatnim oporezivanjem potrošnje i drugim porezima koji ne opterećuju privredu.

U složenoj situaciji kakva je danas u BiH, jedino je makroekonomski održiva poreska reforma kojom se učešće javnih prihoda u BDP-u ne mijenja, ili koja dovodi do umjerenog povećanja javnih prihoda. Poreska reforma koja bi dovela do značajnijeg smanjenja javnih prihoda u odnosu na BDP, ili bi smanjila kvalitet i dostupnost javnih usluga, ili bi dovela do povećanja javnog duga, što je vjerovatnija opcija.

## PRIJEDLOG STOPA OPOREZIVANJA PLATA

Kako bismo značajno snizili cijenu rada putem smanjenja stopa oporezivanja plata, predlažemo dvije varijante stopa oporezivanja plata:

### 1. ZBIRNA STOPA 44,23% NA NETO PLATE

U prvoj varijanti predlažemo da prilikom oporezivanja plata **ostanu porez (10%) i doprinos PIO-a (23%) po sadašnjim stopama, što u ukupnom procentu na neto plate iznosi 44,23%.**

Doprinos zdravstvenog osiguranja (16,5% ili 25,87% na neto plate) i doprinos za nezaposlene (2% ili 3,13% na neto plate) bili bi ukinuti i finansirali bi se drugim vidovima poreza koji neopterećuju privredu.

Uvidom u tabele 5. i 6. možemo primjetiti da prihodi od socijalnih doprinosa u 2010. godini iznose 16,46% BDP-a, pri čemu doprinos za PIO iznosi 9,27%, doprinos za zdravstvo 6,46% i doprinos za slučaj nezaposlenosti 0,73% BDP-a. Dakle, ukidanje doprinosa za zdravstvo i doprinosa za slučaj nezaposlenosti bi izazvalo gubitak javnih prihoda u visini od 7,19% BDP-a, ili 1.123,2 mil KM. Kako je u procesu konsolidacije neophodno ovaj iznos umanjiti za plaćanje doprinosa od strane države (organi uprave, agencije, zavodi i sl.) koji sada ostaju u budžetu (390,7 mil KM ili 2,5% BDP-a), **stvarni gubitak javnih prihoda iznosio bi 732,5 mil KM ili 4,70% BDP-a<sup>1</sup>.**

### 2. ZBIRNA STOPA 36,06% NA NETO PLATE

Prema drugoj varijanti **samo bi se doprinos PIO-a (23%) finansirao oporezivanjem rada, tako da bi plate bile oporezovane po stopi od 36,06% na neto plate.**

Ostali nameti (porez na plate, doprinos za zdravstvo i doprinos za nezaposlene) bili bi ukinuti i finansirali bi se drugim vidovima poreza koji neopterećuju privredu.

Ukidanjem poreza na plate, doprinosa zdravstvenog osiguranja i doprinosa za nezaposlene, smanjili bi se javni prihodi za 8,89% BDP-a ili za 1.389,4 mil KM (tabele 5. i 6.). Zbog konsolidacije, ovaj iznos je potrebno umanjiti za 516,5 mil KM ili 3,31% BDP-a, što znači da **stvarni gubitak iznosi 872,9 mil KM ili 5,59% BDP-a.**

O kompenzaciji za izgubljenje prihoda zbog smanjenja stopa oporezivanja plata će biti više riječi u narednom poglavlju „Redoslijed i način implementacije poreske reforme“, a u ovom dijelu dajemo analizu kako promjena stopa PDV-a utiče na javne prihode, ne preferirajući niti jednu stopu PDV-a, a ne preferirajući čak niti bilo kakvo povećanje stope PDV-a, do koga i ne mora doći ukoliko se manjak javnih prihoda zbog smanjenja

<sup>1</sup> Konsolidovani iznos (doprinosi iz budžeta) je izračunat na osnovu broja zaposlenih u javnom sektoru FBiH (2010. godina) – 122.354, prosječne plate u javnom sektoru FBiH u iznosu od 933,79 KM i važećih stopa oporezivanja plata.

stopa oporezivanja plata nadoknadi uštedama u javnom sektoru, povećanjem akciza i uvođenjem novih poreza koji ne opterećuju privredu, što zagovaramo u ovom dokumentu.

#### VARIJANTA I

- a) 44,23% stopa oporezivanja neto plata  
**20% stopa PDV-a**
- b) 36,06% stopa oporezivanja neto plata  
**21% stopa PDV-a**

Prema ovoj varijanti stopa PDV-a, **nedostaju sredstva za potpuno pokriće** prihoda za zdravstvo i za nezaposlene u iznosu od **a) 322 mil KM ili 2,0% BDP-a** i za zdravstvo, nezaposlene i porez na dohodak u iznosu od **b) 325,9 mil KM ili 2,1% BDP-a**.

#### VARIJANTA II

- a) 44,23% stopa oporezivanja neto plata  
**21% stopa PDV-a**
- b) 36,06% stopa oporezivanja neto plata  
**22% stopa PDV-a**

Prema ovoj varijanti stopa PDV-a, **nedostaju sredstva za potpuno pokriće** prihoda za zdravstvo i za nezaposlene u iznosu od **a) 187,8 mil KM ili 1,20% BDP-a** i za zdravstvo, nezaposlene i porez na dohodak u iznosu od **b) 191,7 mil KM ili 1,23% BDP-a**.

#### VARIJANTA III

- a) 44,23% stopa oporezivanja neto plata  
**22,5% stopa PDV-a**
- b) 36,06% stopa oporezivanja neto plata  
**23,5% stopa PDV-a**

Prema ovoj varijanti stopa PDV-a, **prihodi koji bi nedostajali smanjenjem stopa oporezivanja plata, u cjelosti bi bili nadoknađeni povećanjem stope PDV-a**.

## PREGLED VARIJANTI

Tabela 11.

|                     | VARIJANTA 0 | VARIJANTA I | VARIJANTA II | VARIJANTA III |
|---------------------|-------------|-------------|--------------|---------------|
| Stopa plate %       | 44,23       | 44,23       | 44,23        | 44,23         |
| Stopa PDV %         | 17          | 20          | 21           | 22,5          |
| Nepokriveno % BDP-a | 4,70        | 2,0         | 1,20         | -             |
| Stopa plate %       | 36,06       | 36,06       | 36,06        | 36,06         |
| Stopa PDV %         | 17          | 21          | 22           | 23,5          |
| Nepokriveno % BDP-a | 5,59        | 2,1         | 1,23         | -             |

## REDOSLIJED I NAČIN IMPLEMENTACIJE PORESKE REFORME

U ranijem tekstu smo istakli da je poželjna poreska reforma koja ima neutralni karakter. Dakle, sve poreske prihode koji se „izgube“ rasterećenjem privrede potrebno je naknaditi javnom sektoru.

U tabeli 11. naveli smo 6 varijanti stopa PDV-a kao „pokriće“ za smanjenje javnih prihoda zbog snižavanja stopa oporezivanja plata, kako bismo pokazali šta promjena stopa PDV-a znači za javne prohode.

Međutim, u praksi **implementacija poreske reforme bi trebalo da ide u sasvim drugom, obrnutom smjeru**. Kako se rasterećenjem privrede značajno smanjuju javni prihodi, potrebno je naći način kompenzacije jer je poreska reforma koju predlažemo neutralnog karaktera. Kompenzacija javnih prihoda bi trebalo da ide na slijedeći način i slijedećim redoslijedom radnji:

### a) nadležnost entiteta

1. Uštedama u javnom sektoru (budžetska i vanbudžetska potrošnja)
2. Uvođenjem poreza na nepokretnu imovinu (stambeni pr. preko 25 m<sup>2</sup> po članu obitelji, vikend kuće i sl.)
3. Uvođenjem poreza na transakcije finansijskih institucija (banke, berze, investicioni fondovi, osiguravajuća društva) i plaćanja prema inostranstvu
4. Uvođenjem poreza na usluge registracije automobila
5. Uvođenjem posebnog poreza na luksuzne automobile ( prema kubikaži)
6. Uvođenjem poreza na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže
7. Uvođenjem poreza na dobitke od igara na sreću
8. Uvođenjem poreza na neobrađeno poljoprivredno zemljište
9. Uvođenjem poreza na nekorištene preduzetničke nekretnine
10. Uvođenjem poreza na neizgrađeno građevinsko zemljište.

## a) nadležnost Bosne i Hercegovine

11. Povećanjem akciza na visokotarifnu robu

12. Povećanjem stope PDV-a

Prvi korak koji mislimo da treba napraviti su uštede u javnom sektoru i to ne samo u budžetskoj potrošnji, što Federalna Vlada već radi, već u ukupnoj javnoj potrošnji sa akcentom na vanbudžetsku potrošnju (75% direktnih poreza se odnosi na finansiranje vanbudžetske potrošnje – PIO, zdravstvo, nezaposlenost). U analizi je neophodno precizno navesti koliko bi se sredstava moglo uštediti na ovaj način.

S obzirom da je porez na nepokretnu imovinu najefikasniji porez sa stanovišta dugoročnog ekonomskog rasta i da u razvijenim zemljama značajno učestvuje u finansiranju javne potrošnje, trebalo bi ozbiljno razmotriti uvođenje ovog poreza i uraditi analize koliko bi se sredstava po ovom osnovu moglo iskoristiti za finansiranje javne potrošnje.

Sa ciljem dodatnog oporezivanja bogatijih slojeva društva, igara na sreću, stimulisanja razvoja poljoprivrede, poticanja preduzetništva i građevinarstva, destimulisanja uvoza, moglo bi se razmisliti i o uvođenju poreza na dobitke od igara na sreću, poreza na transakcije finansijskih institucija i plaćanja prema inostranstvu, poreza na usluge registracije automobila, poreza na luksuzne automobile, poreza na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže, poreza na neobrađeno poljoprivredno zemljište, poreza na nekorištene preduzetničke nekretnine i poreza na neizgrađeno građevinsko zemljište i uraditi analizu šta ovi porezi znače kao doprinos finansiranju javne potrošnje. Budući da su cijene kafe, cigareta i alkoholnih pića u BiH među najnižim u Evropi, slijedeći korak bi bio razmišljanje o povećanju akciza i procjena koliko bi se novca za javnu potrošnju moglo obezbijediti na ovaj način.

Tek kada se urade **precizne procjene koliko bi se sredstava za finansiranje javne potrošnje moglo obezbijediti uštedama u javnom sektoru, akcizama i porezima koji ne opterećuju privredu** (11 prethodno opisanih radnji i mjera), kao posljednja, 12. opcija bi se išlo na promjenu stope PDV-a, ali **samo za razliku** koju nije moguće obezbijediti u prethodnih 11 koraka.

**Teoretski se može desiti (malo vjerovatno) da se stopa PDV-a uopšte ne mijenja**, ako bi analize pokazale da se „izgubljeni“ javni prihodi zbog rasterećenja privrede mogu nadoknaditi sa prvih 11 radnji (koraka) koje se navode u ovom poglavlju (12. korak – promjena stope PDV-a tada nije potreban). Dakle, promjenu stope PDV-a predlažemo samo u izuzetnim okolnostima i kao krajnju mjeru, sa ciljem da domaćoj privredi i stranom kapitalu obezbijedimo, u poreskom smislu, najkonkurentnije poslovno okruženje sa najnižom cijenom radne snage u regiji i EU.

Na koji način bi se izvršila precizna kompenzacija javnom sektoru zavisi od izračuna koliko bi se sredstava moglo obezbijediti navedenim mjerama i političke volje koja bi opredjelila odluku o izboru vrste poreza.



Kao poticaj za raspravu i lakše donošenje odluka, dajemo nekoliko varijanti kompenzacije „izgubljenih“ prihoda zbog rasterećenja privrede. Smatramo da je primjer koji iznosimo sasvim realan i socijalno senzibilan.

## KOMPENZACIJA JAVNIH PRIHODA

Tabela 12.

u mil. KM

| PREDLOŽENE MJERE  | PRIJEDLOG 1.<br>stopa 44,23% |                |               | PRIJEDLOG 2.<br>stopa 36,06% |                |               |
|---|------------------------------|----------------|---------------|------------------------------|----------------|---------------|
|   | Varijanta I                  | Varijanta II   | Varijanta III | Varijanta I                  | Varijanta II   | Varijanta III |
|   | 1. Uštede u javnoj potrošnji | 150            | 150           | 150                          | 150            | 150           |
| 2. Porez na nepokretnu imovinu  | 10                           | 10             | 10            | 10                           | 10             | 10            |
| 3. Porez na transakcije između finansijskih institucija i plaćanja prema inostranstvu | 60                           | 60             | 60            | 60                           | 60             | 60            |
| 4. Porez na usluge registracije automobila  | 5                            | 5              | 5             | 5                            | 5              | 5             |
| 5. Poseban porez na luksuzne automobile (prema kubikaži)                              | 10                           | 10             | 10            | 10                           | 10             | 10            |
| 6. Porez na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže                        | 5                            | 5              | 5             | 5                            | 5              | 5             |
| 7. Porez na dobitke od igara na sreću   | 60                           | 60             | 60            | 60                           | 60             | 60            |
| 8. Porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište                                       | 2                            | 2              | 2             | 2                            | 2              | 2             |
| 9. Porez na nekorištene preduzetničke nekretnine                                      | 2                            | 2              | 2             | 2                            | 2              | 2             |
| 10. Porez na neizgrađeno građevinsko zemljište  | 1                            | 1              | 1             | 1                            | 1              | 1             |
| <b>Ukupno 1 - 10</b>  | <b>305</b>                   | <b>305</b>     | <b>305</b>    | <b>305</b>                   | <b>305</b>     | <b>305</b>    |
| 11. Povećanje akciza na visokotarifnu robu za   | 157<br>(20%)                 | 226<br>(28%)   | 292<br>(37%)  | 167<br>(21%)                 | 236<br>(30%)   | 297<br>(37%)  |
| 12. Povećanje stope PDV-a   | 268<br>(19%)                 | 199<br>(18,5%) | 133<br>(18%)  | 398<br>(20%)                 | 329<br>(19,5%) | 268<br>(19%)  |
| <b>UKUPNO 1 - 12</b>  | <b>730</b>                   | <b>730</b>     | <b>730</b>    | <b>870</b>                   | <b>870</b>     | <b>870</b>    |

Procjenu iznosa prihoda koji će se ostvariti po osnovu poreza 2-12, izvršio je FZZPR.

## DIREKTNI POREZI 2004. i 2010. - FBiH

Tabela 13.

|                  | 2004            |       | 2010            |       | RAST %      |         |
|------------------|-----------------|-------|-----------------|-------|-------------|---------|
|                  | mil KM          | % GDP | mil KM          | % GDP | Stopa       |         |
|                  | 1               | 2     | 3               | 4     | 5 (3/1)     | 6 (4/2) |
| Porez na dohodak | 161,4           | 1,56  | 266,2           | 1,70  | 64,9        | 9,0     |
| Porez na dobit   | 63,4            | 0,61  | 186,1           | 1,19  | 193,5       | 95,1    |
| PIO              | 801,0           | 7,74  | 1447,4          | 9,27  | 80,7        | 19,8    |
| Zdravstvo        | 572,2           | 5,53  | 1008,5          | 6,46  | 76,2        | 16,8    |
| Nezaposlenost    | 78,8            | 0,76  | 114,4           | 0,73  | 45,6        | -4,0    |
| <b>GDP</b>       | <b>10.350,0</b> |       | <b>15.615,0</b> |       | <b>50,9</b> |         |

Tabela 13. pokazuje zašto u implementaciji poreske reforme prva radnja treba da budu uštede u javnom sektoru i to ne samo u budžetskoj potrošnji, već i u vanbudžetskim fondovima.

U periodu od 2004. do 2010. godine, u odnosu na BDP, znatno brže su rasli prihodi po osnovu poreza na dohodak, poreza na dobit, doprinosa PIO-a i doprinosa za zdravstveno osiguranje.

Prihodi po osnovu poreza na dobit su porasli čak 3 puta i bilježe dvostruko veće učešće u BDP-u u 2010. u odnosu na 2004. godinu. I svi ostali javni prihodi, bilježe znatno veći rast u odnosu na rast BDP-a (50,9 %) - porez na dohodak 64,9 %, PIO 87,7%, zdravstvo 76,2 %.

Budući da su nakon rata, iz godine u godinu, sve dosadašnje vlade mnogo više trošile od novostvorene vrijednosti (BDP) koju je privreda kreirala, svaka slijedeća vlada nakon rata zaticala je stanje koje je mnogo teže od prethodne. Mišljanja smo da je krajnje vrijeme da se sa ovom praksom prestane. Velika je opasnost da se, zbog socijalnih i političkih pritisaka, prihvati dosadašnji „populistički“ model koji, svaki put nakon kratkog vremena, FBiH uvodi u još veću i dublju krizu.

Šta bi se desilo, ako bi se ova praksa nastavila, veoma slikovito govori poznati italijanski filozof, ekonomista i historičar iz 18. vijeka, Pietro Verri: „Oporezivanje može dovesti do propadanja nacije na dva načina. Prvi, ako iznos poreza nadmašuje moć nacije, te nije proporcionalan opštem bogatstvu. Drugi, ako iznos poreza, iako proporcionalan cjelokupnoj moći nacije, nije dobro raspodijeljen.“

U periodu 2004. – 2010., jedino su prihodi od doprinosa za nezaposlene sporije rasli od BDP-a jer je stopa smanjivana u proteklom periodu.

U svim varijantama koje predlažemo, ukinula bi se posebna naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća (0,5%).

Pritisnute krizom, mnoge evropske zemlje su restriktivnim mjerama ograničile javnu potrošnju (Hrvatska u 2012. 500 mil eura, Njemačka u 2012. 80 mld eura i otpuštanje 10 hiljada zaposlenih u javnom sektoru, Francuska do 2016. 65 mld eura, Italija 128,9 mld eura).

Sva predložena rješenja u ovom dokumentu omogućavaju **prihodno neutralnu poresku reformu**. U narednom dijelu ćemo pokazati kako bi predložena reforma vodila ekonomski efikasnijem poreskom sistemu i konkurentnijoj privredi.

## UTICAJ PORESKE REFORME NA UKUPNA PRIVREDNA I DRUŠTVENA KRETANJA

Istorijski gledano, reforme uvijek imaju dugoročni karakter i uticaj na širu društvenu zajednicu. Slična je situacija i sa poreskom reformom koja će imati dugoročne posljedice na privredu i privredna kretanja, ali s druge strane i na društvena kretanja u cjelini. Tu prije svega mislimo na smanjenje siromaštva, jer reformom predviđamo značajno povećanje zaposlenosti što bi u konačnici trebalo da ima pozitivan efekat na povećanje životnog standarda građana.

U ovom dijelu materijala zadržaćemo se na kratkim analizama ekonomskih efekata predložene poreske reforme kroz uticaj na povećanje nivoa zaposlenosti, smanjenje sive ekonomije, povećanje konkurentnosti privrede, smanjenje trgovinskog deficita i dugoročni ekonomski rast.

### FISKALNO OPTEREĆENJE PLATA – FBiH

Tabela 14.

|                      |                      |       |
|----------------------|----------------------|-------|
| Trenutno opterećenja | Na 100 KM neto plate | 73,73 |
| Prijedlog I          | Na 100 KM neto plate | 44,23 |
| Prijedlog II         | Na 100 KM neto plate | 36,06 |

## Zaposlenost

Predložena poreska reforma bi dovela do smanjenja fiskalnog opterećenja zarada, koje trenutno iznosi 73,73 KM na 100 KM neto zarade, na 36,06 ili 44,23 KM na 100 KM neto zarade, zavisno od izabrane varijante.

Ekonomska i tržišna logika govori da bi **smanjenje cijene radne snage**, što dovodi do povećanja akumulacije i poreske konkurentnosti privrede, trebalo da **poveća tražnju za radnom snagom** i na taj način utiče na **povećanje broja zaposlenih i smanjenje dugoročne nezaposlenosti**. Nova stopa oporezivanja plata pozitivno bi djelovala na domaće i strane investicije, a to bi svakako, smanjilo broj nezaposlenih.

Pretpostavka je da će od ukupnog iznosa rasterećenja, privreda investirati 50 %, što je sasvim realno, a da će druga polovina biti upotrebljena za plate radnika, dividende, kratkoročne obaveze firmi i rezervni fond preduzeća. To znači da će privreda FBiH godišnje investirati vlastita sredstva u iznosu od **366 mil KM** (prvi prijedlog – stopa 44,23 % na neto plate) i **435 mil KM** (drugi prijedlog – stopa 36,06% na neto plate).

Šta to znači u situaciji otežanog pristupa ionako skupim kreditnim sredstvima banaka, ne treba posebno objašnjavati. Sredstva koja preduzeća izdvoje za rezervni fond i dividende, takođe se u određenom momentu, u bližoj ili daljoj budućnosti mogu pretvoriti u investicije privrednih subjekata ili građana, a plaćanje kratkoročnih obaveza privrede i povećanje plata zaposlenih povećat će likvidnost privrede i privatnu potrošnju, što će dovesti do rasta prihoda po osnovu PDV-a. Sve to zajedno će doprinijeti povećanju domaćih investicija, što direktno vodi ka povećanju zaposlenosti.

## Siva ekonomija

Ključna karakteristika poreskog sistema u BiH je **snažna oslonjenost na oporezivanje rada**, što otežava poziciju privrede i za posljedicu ima veliki broj zaposlenih u neformalnom sektoru (siva ekonomija). Direktna veza između visine fiskalnog opterećenja i sive ekonomije vidi se i iz činjenice da je najveća stopa neformalne zaposlenosti kod poljoprivrednika i radnika sa malim platama. U FBiH je poresko opterećenje zaposlenih sa niskim primanjima jedno od najviših u Evropi.

Siva ili neregistrirana ekonomija koja za posljedicu ima, između ostalog i poresku evaziju, prisutna je u manjem ili većem obimu u svim zemljama svijeta. Procjene sive ekonomije u zemljama OECD-a se kreću u intervalu od oko 9% (SAD) do 28% BDP-a (Grčka)<sup>2</sup>. Međutim, siva ekonomija je daleko više prisutna u evropskim zemljama u tranziciji, poput BiH, za koju procjene govore da učešće sive ekonomije iznosi oko 36% BDP-a<sup>3</sup>. Sasvim je jasno da neregistrirana ekonomija negativno utiče na ekonomski razvoj i alokaciju resursa, jer privredni subjekti koji rade utaje poreza predstavljaju tzv. nefer konkurenciju (nelojalna utakmica) privrednim subjektima koji posluju u skladu sa zakonskim propisima. U tom smislu neophodno je osigurati da „pravila igre“ na tržištu vrijede podjednako za sve, a kao jedan od načina da se to postigne vidimo i poresku reformu koju predlažemo.

Iskustva nas uče da je **poreske utaje najteže vršiti u dijelu poreza građana koji ne opterećuju privredu** (lakše je doći do podataka o imovini radi razreza poreza i jednostavnija je naplata) i **sistemu indirektnih poreza** gdje je neophodno organizovati sistem utaje tokom čitavog lanca (od proizvodnje i uvoza do maloprodaje). Otkrivanje poreske utaje na bilo kom stadiju proizvodnje ili prometa dovelo bi do naplate poreza za cjelokupnu dodatnu vrijednost u prethodnim stadijima. Sistem PDV-a, u dobroj mjeri je samokontrolirajući sistem jer su svi u lancu od proizvodnje do konačne potrošnje, zainteresovani da dobiju fakturu o nabavci koja će im omogućiti povrat ulaznog PDV-a. PDV je višefazni porez koji plaćaju svi u lancu na svoj dio dodane vrijednosti, pa je sasvim logično da je poreske utaje najteže vršiti u PDV sistemu. To znači, da bi se

---

<sup>2</sup> F. SCHNEIDER: Veličina i razvoj sive ekonomije i radne snage u svojoj ekonomiji u 22 tranzicijske zemlje i 21 zemlji OECD-a.

<sup>3</sup> Federalni zavod za programiranje razvoja 2008. - Neregistrirana (siva) ekonomija (NOE) U FBiH – Analiza (procjena je izvršena za FBiH 2008.godine, ali smo mišljenja da se može odnositi na cijelu BiH i da je primjerena i danas).

uspješno utajio porez mora se izvršiti utaja u svim fazama, što je poprilično teško. Ekonomski analitičari smatraju da je, danas u svijetu, sa stanovišta obračuna i naplate, PDV najpouzdaniji porez.

Takođe, za efikasnu naplatu poreza od građana ima jako puno mogućnosti (naplata prilikom registracije vozila, preko računa za telefon, električnu energiju, prilikom izdavanja ličnih dokumenata itd).

S druge strane, iskustva iz istočne evrope i zemalja bivše Jugoslavije govore da je **siva ekonomija najprisutnija u oblasti rada**. U privrednom životu BiH i FBiH, prisutna su tri načina utaja u oblasti rada. Prvi način je kada poslodavci uopšte ne prijavljuju radnike („rad na crno“). U tom slučaju radi se o utajama cjelokupnog iznosa obaveza po osnovu isplaćenih plata. Drugi način je kada poslodavci prijavljuju radnike na zakonski minimalne plate, a razliku do pune plate isplaćuju „na ruke“ („rad na sivo“). Treći način utaja u oblasti rada je najbenigniji a sastoji se u „snižavanju plata“ uz maksimalno zakonsko povećanje naknada koje nemaju karakter plata (topli obrok, troškovi prevoza i sl.) koje nisu oporezovane.

S obzirom na stimulatívne stope oporezivanja rada koje predlažemo, može se očekivati da značajan broj privrednika neće imati potrebe da prikriva isplatu plata, a time i obaveze po osnovu plata. Za pretpostaviti je da bi značajnim smanjenjem opterećenja zarada došlo do **povećanja poreske discipline** što bi dodatno smanjilo sivu ekonomiju i rezultiralo dodatnim javnim prihodima.

Kada smo analizirali tabelu 13., vidjeli smo kako realan i pravilno odmjeran nivo stope poreza kao što je slučaj sa porezom na dobit (10%) doprinosi rastu javnih prihoda. Prihodi od poreza na dobit su u 2010. u odnosu na 2004. godinu porasli, čak 3 puta. U odnosu na period prije 2000. godine kada je stopa poreza na dobit bila 30%, javni prihodi su po ovom osnovu porasli mnogo više.

Sistem indirektnih poreza je tako uređen da je znatno teže prikriti obaveze po ovom osnovu i u praksi nije zabilježen slučaj da neki poslodavac uredno prijavljuje sve radnike i plaća u potpunosti sve obaveze po osnovu isplata plata, a da sa druge strane vrši poreznu evaziju u sistemu PDV-a. Obrnutih slučajeva ima mnogo, tj. da privredni subjekti uredno plaćaju indirektno poreze, a da prikrivaju direktne poreze u oblasti rada. Iz navedenog proizlazi da su poreske utaje znatno više u oblasti direktnih poreza koji oporezuju plate, nego u oblasti indirektnih poreza. Prema nekim procjenama, godišnja utaja PDV-a u EU iznosi 2-2,5% BDP-a,<sup>4</sup> što je znatno niže od utaja u oblasti rada. Zbog toga je sasvim jasno i logično da bi se **smanjenim oporezivanjem oblasti u kojima su poreske utaje najviše zastupljene** (direktni porezi koji opterećuju rad) i **povećanim oporezivanjem oblasti u kojima je siva ekonomija najmanje prisutna** (porezi građana, akcize i PDV), **automatski smanjio obim sive ekonomije u BiH i FBiH**.

---

<sup>4</sup> Dinka Antić, 2008, „Barijere u sistemu PDV-a i tržišna konkurentnost“

## Dugoročni ekonomski rast, konkurentnost i trgovinski deficit

Porezi građana i indirektni porezi ne utiču na izvoz i investicije, tako da bi se uvođenjem ili povećanjem ovih poreza uz značajno rasterećenje privrede, došlo do smanjenja cijene rada što bi pozitivno uticalo na rast privrednih aktivnosti i proizvodnje, te povećanje konkurentnosti bh ekonomije na stranom tržištu.

Reformom koju predlažemo, snizile bi se cijene izvoznih dobara što bi doprinjelo **povećanju cjenovne konkurentnosti bh privrede**. Na taj način direktno se utiče na stvaranje uslova za **povećanje izvoza**, a time i **smanjenje trgovinskog deficita** koji je danas u BiH veoma izražen. Istraživanja pokazuju da rast izvoza, odnosno prodaje na inostranom tržištu, omogućava dva puta više radnih mjesta nego isti kvantitet prodaje na domaćem tržištu.

Značajan efekat poreske reforme je i stimulisanje proizvodnje razmjenjivih dobara jer bi se smanjilo opterećenje proizvodnje (po pravilu su proizvodne grane radno intenzivnije od usluga) i teret u većoj mjeri prebacio na usluge koje bilježe značajno učešće u BDP-u (posljednjih godina usluge bilježe konstantan rast učešća u BDP-u).

Pozitivnim uticajem na sektor razmjenjivih dobara koji se nalazi u direktnoj regionalnoj i široj tržišnoj utakmici, direktno bismo pomogli bh privredi da se izbori sa žestokom konkurencijom izvana.

Poreska konkurentnost predstavlja jednu od najbitnijih odrednica ukupne konkurentnosti zemlje. Poreska konkurentnost je, ustvari, takmičenje među državama u privlačenju stranih direktnih investicija poreskim instrumentima i podsticajima, što presudno utiče na **privredni i ukupan ekonomski rast**.

Zbog toga je, u posljednje dvije decenije u EU prisutno značajnije povećanje indirektnih poreza (PDV, akcize, carine) i smanjenje direktnih poreza koji se odnose na oporezivanje rada i kapitala.

Na taj način se povećava međunarodna konkurentnost privrede jer se smanjuju troškovi preduzeća, povećava akumulacija i stvaraju pretpostavke za rast investicija i zaposlenosti, što na kraju doprinosi rastu privrednih aktivnosti i BDP-a.

Direktni porezi koji opterećuju privredu obrnuto su proporcionalni konkurentnosti privrede. **Viši direktni porezi** uzrokuju više troškove preduzeća što utiče na **smanjenje konkurentnosti**, i obrnuto, **niži direktni porezi** doprinose **povećanju konkurentnosti privrede**.

Oporezivanje faktora proizvodnje, rada ili kapitala, direktno destimuliše proizvodnju. Sa druge strane, oporezivanje potrošnje direktno destimuliše potrošnju, dok indirektni efekti uključuju stimulisanje štednje i destimulisanje privrednih aktivnosti. Međutim, razlike između oporezivanja potrošnje i faktora proizvodnje naročito dolaze do izražaja u intertemporalnom kontekstu - na dugi rok. Naime, oporezivanje potrošnje ne utiče na inter-temporalnu alokaciju potrošnje, dok oporezivanje faktora proizvodnje u sadašnjosti negativno utiče na inter-temporalnu alokaciju resursa u budućnosti. Otuda **teorija ekonomskog rasta sugeriše da je oporezivanje potrošnje i oporezivanje imovine građana ekonomski efikasnije od oporezivanja faktora proizvodnje**, što je još jedan argument u korist predložene poreske reforme. Možemo zaključiti da bi **predložena reforma imala pozitivne efekte na privredno okruženje i privredni rast**,

**konkurentnost bh izvoza i nivo zaposlenosti, ne izazivajući pri tom nikakve značajnije negativne efekte<sup>5</sup>.**

Snižavanje stopa poreza i doprinosa na plate sa sadašnjih 73,73% (osnovica neto plata) na 36,06% ili 44,23%, izuzetno je stimulatивно za bavljenje biznisom, za privlačenje stranih investicija, pri čemu je **ovakva stopa najniža ne samo u regiji već i šire u evropskim razmjerama.**

#### **FISKALNO OPTEREĆENJE ZARADA U ZEMLJAMA EU I OPŠTA PDV STOPA**

Tabela 15.

|                               | Opterećenje neto zarade % | PDV stopa % |
|-------------------------------|---------------------------|-------------|
| Belgija                       | 98,2                      | 21          |
| Njemačka                      | 84,7                      | 19          |
| Francuska                     | 80,1                      | 22          |
| Austrija                      | 77,9                      | 20          |
| Italija                       | 74,0                      | 21          |
| FBiH                          | 73,7                      | 17          |
| Mađarska                      | 72,3                      | 27          |
| Švedska                       | 71,9                      | 25          |
| Rumunija                      | 71,8                      | 24          |
| Slovenija                     | 69,2                      | 20          |
| Litvanija                     | 68,9                      | 21          |
| Letonija                      | 68,9                      | 22          |
| Češka                         | 67,0                      | 20          |
| Srbija                        | 64,0                      | 18          |
| Hrvatska                      | 64,0                      | 25          |
| Estonija                      | 63,1                      | 20          |
| Turska                        | 62,6                      | 18          |
| Danska                        | 60,5                      | 25          |
| Finska                        | 59,4                      | 23          |
| Holandija                     | 58,6                      | 19          |
| Poljska                       | 57,1                      | 23          |
| Španija                       | 56,3                      | 18          |
| Slovačka                      | 54,3                      | 20          |
| Norveška                      | 51,0                      | 25          |
| Grčka                         | 50,2                      | 23          |
| Portugal                      | 48,8                      | 23          |
| Bugarska                      | 47,7                      | 20          |
| FBiH – prijedlog I            | 44,2                      | do 19       |
| Engleska                      | 42,7                      | 20          |
| FBiH – prijedlog II           | 36,1                      | do 20       |
| Irska                         | 29,1                      | 23          |
| FBiH – konsolidovana stopa I  | 33,4                      | do 19       |
| FBiH – konsolidovana stopa II | 27,3                      | do 20       |

Izvor: Eurostat 2010. godina

<sup>5</sup> Altiparmakov, 2010.

Analizirajući tabelu 15., jasno je vidljivo da bi u obe varijante zbirna stopa oporezivanja rada bila stimulativnija u odnosu na sve zemlje EU i regije, osim Irske koja ima zbirnu stopu u procentu od 29,1% na neto plate. U odnosu na sve druge zemlje Evrope, bilo razvijene ili zemlje u tranziciji, BiH i FBiH bi imale znatno nižu cijenu rada koja je izuzetno povoljna za rast poslovnih aktivnosti, unapređenje investicionog ciklusa i snažan ekonomski rast. Međutim, ako bismo izjednačili osnovice s obzirom da su u EU oporeziva sva lična primanja, a kod nas nisu oporezivi troškovi toplog obroka i prevoza, stvarna stopa u FBiH ne bi bila 36,06 %, već 27,3%, za isti, u masi ostvareni prihod od oporezivanja plata. To znači da bi u ovom slučaju stopa oporezivanja rada u FBiH bila stimulativnija i u odnosu na Irsku, dakle najniža i najstimulativnija u Evropi.

S druge strane, eventualno povećanje stope PDV-a, u skladu je sa trendom kretanja u EU i evropskom praksom (prosječna opšta stopa PDV-a u evropskim zemljama je 20% u 2010., 21% u 2011. i već 22% u 2012. godini). Ilustracije radi, danas u Evropskoj uniji, opštu stopu PDV-a u procentu od 25%, imaju Švedska, Danska i Norveška, a Mađarska je nedavno povećala stopu PDV-a na 27%.

Budući da se očekuje da bi u periodu **nakon uvođenja novih stopa oporezivanja plata, došlo do značajnog porasta zapošljavanja, a time i velikog rasta potrošnje**, prateći realizaciju poreskih prihoda, može se **smanjivati stopa PDV-a** (odnosi se samo na posljednju opciju ako bude neophodno da se poveća stopa PDV-a) **za onoliko koliko rastu prihodi od indirektnih poreza iznad rasta kao posljedice povećanja stope PDV-a**. Porast zaposlenosti prouzrokovaoće značajno povećanje prihoda po osnovu PDV-a zbog znatnog porasta privatne potrošnje.

Prema našoj procjeni, uz uslov rješenja političke krize u BiH, te dužničke krize u Eurozoni i globalne finansijske krize, sa vrlo stimilirajućom stopom oporezivanja rada kakvu predlažemo, u privredi FBiH se **može očekivati dvostruko veći broj zaposlenih u proizvodnim djelatnostima za deset godina**, a time i veliki porast privatne potrošnje. To znači, ako bi i došlo do povećanja stope PDV-a, da bi se u toku i nakon deset godina stopa PDV-a mogla značajno smanjivati (možda čak vratiti na sadašnjih 17%), a stopa oporezivanja rada bi ostala na istom, sniženom nivou. Na taj način bi bili ostvareni približno isti efekti sa novom znatno nižom stopom (36,06% ili 44,23% zavisno od izabrane solucije), kao i prije reforme sa zbirnom stopom oporezivanja plata u procentu od 73,73%.



## OECD PREPORUKE

Seriya nedavno objavljenih OECD studija je, na osnovu teorijskih i empirijskih pokazatelja, ustanovila rangiranje poreskih oblika prema ekonomskoj efikasnosti. Periodični **porezi na (nepokretnu) imovinu su rangirani kao ekonomski najefikasniji oblik oporezivanja**, dok se **na drugom mjestu nalazi oporezivanje potrošnje**. Oporezivanje rada je rangirano na trećem mjestu, dok oporezivanje kapitala zauzima posljednje mjesto, kao poreski oblik koji najnegativnije utiče na ekonomski rast (Johansson, 2008; Arnold, 2008; Myles, 2009)<sup>6</sup> jer povećanje opterećenja privrede kroz oporezivanje rada i kapitala smanjuje mogućnosti privredi za nove investicije i novo zapošljavanje.

Dakle, **predložena reforma je u skladu sa OECD preporukama** i saznanjima ekonomske teorije koji imaju za cilj uspostavljanje efikasnijeg poreskog sistema u kome se **oporezivanje rada zamjenjuje ekonomski efikasnijim oporezivanjem potrošnje i drugim vidovima poreza koji ne opterećuju privredu**.

### RANGIRANJE PORESKIH OBLIKA - KRITERIJ EFIKASNOSTI

Tabela 16.

|    | PREPORUKA OECD              |    | STANJE U BiH i FBiH                    |
|----|-----------------------------|----|--|
| 1. | Porez na nepokretnu imovinu | 1. | Oporezivanje plata                     |
| 2. | Porez na potrošnju          | 2. | Porez na potrošnju                     |
| 3. | Oporezivanje plata          | 3. | Porez na kapital                       |
| 4. | Porez na kapital            | 4. | Porez na nepokretnu imovinu ne postoji |

U ukupnoj javnoj potrošnji BiH, najviše učestvuje oporezivanje rada i to želimo da promijenimo kako bismo privrednicima omogućili bolje poslovno okruženje. Takođe, poreskom reformom predlažemo uvođenje poreza na nepokretnu imovinu za koji ekonomska teorija sugerše da je najefikasniji porez sa stanovišta ekonomskog rasta.

<sup>6</sup> Altiparmakov, 2010.

Akadske studije u EU u posljednjih 20-ak godina su pokazale da poželjni poreski sistem koji podstiče privredni rast, investicije, štednju i zaposlenost, podrazumijeva otklon od oporezivanja rada i kapitala ka oporezivanju potrošnje (akcize i PDV), imovine i ekološkim porezima. Isto tako, u svjetlu globalnih poreskih inicijativa kojima bi poreski sistem dao puni doprinos fiskalnoj konsolidaciji, MMF se zalaže za reformu poreskih sistema u pravcu većeg udjela oporezivanja potrošnje u odnosu na oporezivanje rada i kapitala, smatrajući potrošnju manje promjenjivom poreskom osnovicom u odnosu na plate zaposlenih i dobit, što utiče na stabilnije javne prihode.

Upravo je ovakav trend kretanja poreske politike u EU prisutan posljednjih godina. Može se zapaziti da je širenje EU u posljednjih dvadesetak godina dovelo do veće mobilnosti kapitala i radne snage. Mobilnost kapitala je uzrokovala rasprave u evropskim zemljama o tome kako voditi poresku politiku i optimizirati direktne i indirektno poreze u interesu održivog ekonomskog razvoja. Analizirajući poresku politiku u EU u posljednjih 20-ak godina vidljivo je da su evropske zemlje izabrale jednostavno i logično rješenje.

U devedesetim godinama 20. vijeka u zemljama EU je vidljiva tendencija smanjenja poreskog opterećenja kapitala, a nakon 2000. godine je primjetno smanjenje oporezivanja rada. Na ovaj način, dajući poreske koncesije kapitalu kroz smanjenje stopa poreza na profit i dividende, te smanjenje poreskog opterećenja zarada, zemlje EU su donosile odluke sa prvenstvenim ciljem da se privuče strani kapital i poveća konkurentnost privrede. Ova praksa je naročito vidljiva u regionu Istočne Evrope.

Uvidom u tabelu 17., vidljivo je da je u periodu nakon 1980. godine, u gotovo svim zemljama EU primjetan trend konstantnog rasta PDV-a, što je stvorilo mogućnost za rasterećenje privrede smanjenjem direktnih poreza koji opterećuju rad i kapital.

Stavljajući akcent na povećano oporezivanje potrošnje najveći broj zemalja je povećavao stopu PDV-a, mada ni povećanje akciza nije beznačajno.

U periodu nakon nastanka globalne finansijske krize, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska i Irska su povećale PDV stope. Češka i Bugarska su tokom krize smanjivale porez na dohodak i doprinose kako bi još više ojačale konkurentnost svojih nacionalnih privreda. Vodeći računa o konkurentnosti privrede, većina zemalja EU je prilikom izbora poreskog oblika za povećanje prihoda za finansiranje javne potrošnje, odabrala indirektno poreze.

I danas su u jednom broju zemalja EU u toku aktivnosti na povećanju stopa PDV-a (Finska sa 23% na 25%, Italija sa 21% na 23%, Litvanija sa 21% na 23%).

## KRETANJE OPŠTIH STOPA PDV-A U EU 1980.-2012.

Tabela 17.

|           | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | U toku izmjene |
|-----------|------|------|------|------|------|----------------|
| Belgija   | 16   | 19   | 21   | 21   | 21   |                |
| Njemačka  | 13   | 14   | 16   | 19   | 19   |                |
| Francuska | 17,6 | 17,6 | 19,6 | 19,6 | 22   |                |
| Austrija  | 18   | 20   | 20   | 20   | 20   |                |
| Italija   | 15   | 19   | 20   | 20   | 21   | 23             |
| Mađarska  | -    | 25   | 25   | 25   | 27   |                |
| Švedska   | 23,5 | 25   | 25   | 25   | 25   |                |
| Rumunija  | -    | 18   | 19   | 24   | 24   |                |
| Slovenija | -    | -    | 19   | 20   | 20   |                |
| Litvanija | -    | -    | 18   | 18   | 21   | 23             |
| Letonija  | -    | -    | 18   | 18   | 22   |                |
| Češka     | -    | -    | 22   | 20   | 20   |                |
| Srbija    | -    | -    | -    | 18   | 18   |                |
| Hrvatska  | -    | -    | 22   | 22   | 25   |                |
| Estonija  | -    | 10   | 18   | 20   | 20   |                |
| Turska    | -    | 18   | 18   | 18   | 18   |                |
| Danska    | 20   | 22   | 25   | 25   | 25   |                |
| Finska    | -    | -    | 22   | 23   | 23   | 25             |
| Holandija | 18   | 18,5 | 17,5 | 17,5 | 19   |                |
| Poljska   | -    | -    | 22   | 22   | 23   |                |
| Španija   | -    | 12   | 16   | 18   | 18   |                |
| Slovačka  | -    | -    | 23   | 20   | 20   |                |
| Norveška  | -    | -    | -    | 25   | 25   |                |
| Grčka     | -    | 18   | 18   | 21   | 23   |                |
| Portugal  | -    | -    | 17   | 21   | 23   |                |
| Bugarska  | -    | -    | 20   | -    | 20   |                |
| Engleska  | 15   | 17,5 | 17,5 | 20   | 20   |                |
| Irska     | 25   | 23   | -    | -    | 23   |                |

Izvor: Evropska komisija, 2012.

## MOGUĆA NEGATIVNA PERCEPCIJA JAVNOSTI U VEZI SA EVENTUALNIM POVEĆANJEM STOPE PDV-A

Prema evropskoj praksi, direktivama EU i postojećim rješenjima u zakonu o PDV-u BiH, obaveza plaćanja PDV-a nastaje na osnovu fakturisanе realizacije. S obzirom na izraženu nelikvidnost privrede BiH i FBiH i kašnjenja plaćanja između privrednih subjekata koja traju i po nekoliko mjeseci, obveznicima PDV-a bi više odgovaralo da se PDV plaća na naplaćenu, a ne na fakturisanu realizaciju. Zbog toga se kod jednog broja privrednika i dijelu javnosti mogu pojaviti razmišljanja da bi povećanjem stope PDV-a došlo do povećanja nelikvidnosti privrede.

Imajući u vidu da su zakonska rješenja o indirektnim porezima u BiH u cijelosti usklađena sa evropskom regulativom (PDV se plaća na fakturisanu realizaciju), te da najveći broj privreda evropskih zemalja ne pati od nelikvidnosti, jasno je da **problem u BiH nije i ne može biti način obračuna i plaćanja PDV-a**, niti PDV može značajno uticati na **nelikvidnost privrede koja ima uzroke sasvim druge prirode**. Osim toga, radikalno rasterećenje privrede će direktno povećati likvidnost privrednih subjekata, s obzirom da predlažemo više nego dvostruko smanjenje cijene rada. To znači da **preduzeća imaju mnogo veću korist od rasterećenja privrede (veće smanjenje troškova plata), nego što iznosi negativan efekat po osnovu rasta PDV-a, ako bi isti išao na teret privrednih subjekata bez povećanja cijena**.

Još jedno pitanje koje se može pojaviti u javnosti je da li povećanje PDV-a može uticati na povećanje inflacije. Mišljenja smo da će u situaciji velikog rasterećenja privrede značajnim sniženjem cijene rada, biti ogroman broj privrednika (naročito radno intenzivne grane privrede) koji uopšte neće povećavati cijene zbog eventualnog povećanja stope PDV-a jer za to nemaju nikakvog razloga. Ali ako u implementaciji poreske reforme dođe do povećanja stope PDV-a može se desiti samo jednokratno povećanje cijena. Postojeći sistem obračuna i plaćanja PDV-a ne može uzrokovati nikakav dodatni dugoročni pritisak na inflaciju. Dakle, **povećanje stope PDV-a ne može uticati na inflatorni ciklus u dugoročnom periodu**.

Još jedna bojazan koja bi mogla da se pojavi u javnosti je da eventualno povećanje PDV-a dodatno osiromašuje građane i negativno utiče na standard življenja.

Teza po kojoj je **stopa PDV-a (17 % - među najnižim u EU), nedodirljiva i nipošto se ne smije mijenjati** jer tobože svako povećanje osiromašuje građane, je netačna, apsolutno **ekonomski neopravdana** i konzervativna. Ako građani ne rade i nemaju platu teško će kupovati robu čak i kad ne bi bilo PDV-a. Teoretski gledano, ako bismo ukinuli u cijelosti PDV, to neće bitnije olakšati poziciju građana i neće bitnije uticati na povećanje životnog standarda. Samo ako su **građani zaposleni i redovno primaju plate** mogu **zadovoljiti osnovne životne potrebe**, pa i kupovati osnovne životne namirnice i kućne potrepštine neophodne za život. Dakle, suština poreske reforme je stvaranje uslova za rast investicija, zaposlenosti i ukupan ekonomski rast, što dugoročno znači i bolji životni standard građana.

U poglavlju „Uticaj reforme na privredu, javni sektor i građane“ smo pokazali da je poreska reforma u dugoročnom interesu svih ekonomskih subjekata i socijalnih grupa u BiH i FBiH.

Na mišljenja, bolje rečeno na medijske špekulacije, u malom dijelu javnosti da poreska reforma utiče na smanjenje konkurentnosti privrede smo već odgovorili i nema potrebe za dodatnim objašnjenjem.

Samo ćemo ponoviti da novi porezi za koje predlažemo da se uvedu i postojeći porezi za koje predlažemo da se povećaju (akcize i eventualno PDV), nemaju nikakav uticaj na smanjenje konkurentnosti jer ne padaju na teret preduzeća i ne plaćaju se prilikom izvoza.

Kad je u pitanju „prelazni“ period do pune primjene poreske reforme, napominjemo da je prijedlog koji zagovara ovaj dokument neutralnog karaktera (javni prihodi se niti povećavaju niti smanjuju, samo se mijenjaju izvori prihoda) i da ne može doći do eventualnog, nepredviđenog smanjenja prihoda za zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti, što bi izazvalo poremećaje u finansiranju zdravstva i radnika koji su ostali bez posla. Promijenit će se jedino struktura i izvori prihoda. Do momenta uvođenja poreske reforme fondovi za nezaposlene i zdravstvo će direktno dobijati sredstva od privrednih subjekata (postojeći propisi), a nakon uvođenja poreske reforme, identična sredstva će dobijati iz budžeta. U periodu nakon eventualnog uvođenja nove stope PDV-a, lako je tehnički riješiti pitanje prelaznog perioda i **nema bojazni da može doći do nepredviđenog pada javnih prihoda** neophodnih za funkcionisanje zdravstvenog sistema i osiguranja od nezaposlenosti, **niti može doći do bilo kakvih poremećaja u funkcionisanju sistema javne potrošnje**. Osim toga, iskustva u nekim razvijenim zemljama pokazuju da su, u periodima najave rasta stope PDV-a, rasli prihodi po ovom osnovu prije formalno donesene odluke (psihološki efekat kod građana).

## **PROBLEMI U PREZENTACIJI, DONOŠENJU I IMPLEMENTACIJI DOKUMENTA**

Eventualni problemi u donošenju poreske reforme mogu se pojaviti zbog **različite ustavne nadležnosti** direktnih poreza (entiteti) i indirektnih poreza – PDV i akcize (državni nivo). To znači da bi, ako se procijeni da je neophodno mijenjati stope indirektnih poreza, trebalo postići konsenzus na državnom nivou, u oba bh entiteta. Mišljenja samo da to ne bi trebao biti veliki problem, s obzirom da je rasterećenje privrede i stvaranje pretpostavki za rast privrednih aktivnosti, investicija, zapošljavanja i ukupan ekonomski rast, interes cjelokupne bh javnosti.

U toku prezentacije dokumenta koju su organizovali Privredna komora FBiH i kantonalne privredne komore, pojavio se problem zbog **nedovoljne i pogrešne medijske interpretacije dokumenta** u pojedinim uticajnim medijima. Neki mediji, iako nisu izvještavali o dokumentu i konkretnim rješenjima poreske reforme, potencirali su

nešto što nije suština dokumenta, tako da **građani ne stižu pravu sliku o ciljevima i prijedlozima poreske reforme**. Suština dokumenta je radikalno rasterećenje privrede prijedlogom da se uvede **najniža stopa oporezivanja rada u cijeloj Evropi**, što znači najbolje poreske uslove za domaći i strani kapital, rast investicija, zapošljavanja, proizvodnje i izvoza. Ako bi u implementaciji poreske reforme moralo doći do promjene stopa indirektnih poreza, to nikako ne bi bilo urađeno zbog „krpljenja rupa“ u budžetu kako pojedini mediji predstavljaju već sa ciljem rasterećenja privrede i stvaranja, u poreskom smislu, najkonkurentnije privrede u Evropi, kao pretpostavke za ukupan ekonomski rast i rast životnog standarda građana. Stopa PDV-a u procentu od 17% (među najnižim u Evropi) je najjače ekonomsko oruđe u rukama vlasti i takav adut je izuzetno važno iskoristiti na pravilan način. Mišljanja samo da nema boljeg načina od direktnog uticaja na povećanje konkurentnosti domaće privrede koja je u izuzetno lošem stanju.

Zbog mogućeg povećanja cijena (malo vjerovatno) i negativnog uticaja na siromašne kategorije stanovništva, implementaciju ovog dokumenta bi trebali pratiti **socijalni programi** za najugroženije kategorije stanovništva za koje bi se mogla ukalkulisati sredstva poreskom reformom.

U raspravi po kantonima je predloženo i formiranje **Fonda za siromašne** kao jednog vida garancije da će se u implementaciji voditi računa o najsiromašnijim kategorijama stanovništva. Sredstva za formiranje Fonda za siromašne, također se lako mogu ukalkulisati poreskom reformom, ukoliko se donese odluka u tom smislu.

U javnim raspravama o dokumentu koje su organizovale privredne komore FBiH i kantona, **privrednici i akademska zajednica** (najveći broj profesora i doktora sa ekonomskih i drugih fakulteta iz FBiH) **pozitivno su ocijenili dokument i izrazili veliku podršku poreskoj reformi** kao razvojnoj šansi zemlje.

## ZAKLJUČAK

Poreska rješenja u dokumentu „ Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja“ su **prihodno neutralna**. Predlaže se da prihodi koje bi javni sektor „izgubio“ smanjenjem direktnih poreza koji opterećuju cijenu rada, bude namiren uvođenjem novih poreza koji ne opterećuju privredu i povećanjem indirektnih poreza (akcize i eventualno PDV).

Cilj i suština dokumenta je **radikalno rasterećenje privrede** smanjenjem stopa oporezivanja plata sa sadašnjih 74% na neto plate, na **44%** (I varijanta), ili **36%** (II varijanta). Ovako značajno olakšanje pozicije privrede bi se postiglo ukidanjem doprinosa za zdravstvo i nezaposlene (stopa 44%) i ukidanjem poreza na dohodak, doprinosa za zdravstvo i nezaposlene (stopa 36%).

Kao kompenzaciju javnom sektoru za umanjene javne prihode zbog smanjenja direktnih poreza koji opterećuju rad, predložili smo nekoliko mogućnosti: uštede u javnom sektoru (naročito u vanbudžetskoj potrošnji), uvođenje poreza na nepokretnu imovinu, poreza na dobitke od igara na sreću, poreza na transakcije finansijskih institucija i plaćanja prema inostranstvu, poreza na usluge registracije automobila, poreza na luksuzne automobile, poreza na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže, poreza na neobrađeno poljoprivredno zemljište, poreza na nekorištene preduzetničke nekretnine, poreza na neizgrađeno građevinsko zemljište, povećanje akciza, i na kraju kao posljednje rješenje, povećanje stope PDV-a, ali samo za razliku koja se ne može „pokriti“ prethodnim porezima i uštedama u javnom sektoru.

**Jačanjem tzv. poreske konkurentnosti** radikalnim rasterećenjem privrede, omogućili bismo značajniji priliv stranih direktnih investicija što bi povećalo zaposlenost i životni standard. Za zemlje u tranziciji, i one koje zaostaju značajno u tehnološkom smislu, porezna konkurentnost predstavlja ključni instrument za jačanje konkurentnosti privrede. Značajnim rasterećenjem privrede stvorili bi se uslovi i za povećanje domaćih investicija što bi, takođe značajno povećalo broj zaposlenih.

Nadalje, predložena poreska reforma bi, prije svega značila destimulisanje potrošnje i uvoza, stimulisanje proizvodnje i izvoza, te bi se smanjila porezna „evazija“, jer bi se porezni teret prebacio sa oblasti u kojim je siva ekonomija najveća (rad) na oblast gdje je najteže vršiti porezne utaje (porezi građana i indirektni porezi).

Postojeći sistem se značajno oslanja na poreze i doprinose na plate, što snažno potiče i poslodavce i radnike da napuste formalni sektor i na taj način izbjegnu plaćanje poreza. Stranim investitorima i potencijalnim izvoznici je to teško učiniti, te stoga oni snose, generalno gledano, neproporcionalno veći dio nameta po osnovu oporezivanja rada. To šteti direktnim stranim investicijama, smanjuje konkurentnost privrede i negativno utiče na ekonomski rast.

**Smanjenje sive ekonomije** značilo bi omogućavanje ravnopravnije tržišne utakmice svim sudionicima na tržištu. Na taj način bi se, od nelojalne konkurencije sklone poreskim utajama, zaštitili privredni subjekti koji posluju u legalnim tokovima, a posebno

bi bili zaštićeni strani investitori, što je u današnjem vremenu recesije jedan od najvažnijih ciljeva poreske politike.

Poreska reforma bi u konačnici uticala na **smanjenje neravnoteže koja je prisutna u bh ekonomiji**, a ogleda se u **visokom trgovinskom deficitu, visokoj stopi nezaposlenosti, visokom nivou javne potrošnje i niskom nivou investicija**.

Ukidanje doprinosa za zdravstvo i nezaposlenost bi omogućilo **ekonomičniju strukturu državnog aparata i jednostavniji sistem naplate javnih prihoda**. Takođe, empirijska iskustva iz proteklih nekoliko decenija sugerišu da su **zdravstveni sistemi koji se finansiraju iz poreza bili uspješniji u kontrolisanju javnih izdataka za zdravstvo, u poređenju sa sistemima koji se finansiraju iz doprinosa** (Van der Zee i Kroneman, 2007)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Altiparmakov, 2010.



## LITERATURA

1. Norregaard, John and Khan ,Tehmina S., IMF 2007, „Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges“
2. Schnaider, Freidreich, „Veličina i razvoj sive ekonomije i radne snage u sivoj ekonomiji i 22 tranzicijske zemlje i 21 zemlje OECD.a: Što doista znamo.“
3. Arnold, Jens, 2008 „Tax Policy for Economic Recovery and Growth“,
4. Arnold, Jens , 2008. "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries," OECD Economics Department Working Papers 643, OECD Publishing.
5. Van der Zee Jouke, Madelon Kroneman, 01/2007, Bismarck or Beveridge: a beauty contest between dinosaurs, BMC Health Services Research
6. Johansson Asa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia, „Taxation and Economic Growth“, OEDC Economics Department Working
7. Hajkova, Dana & Nicoletti, Giuseppe & Vartia, Laura & Kwang-Yeol Yoo, 2006. "Taxation and business environment as drivers of foreign direct investment in OECD countries," OECD Economic Studies, OECD Publishing
8. Myles, Gareth D. , 2009. "Economic Growth and the Role of Taxation-Theory," OECD Economics Department Working Papers 713, OECD Publishing
9. Dell'Anno, Roberto,Piirisild Marje , 2004, „Estimate od Non-Observed Economy in Bosnia and Herzegovina, USAID
10. N. Altiparmakov, Poreska politika u Srbiji – Pogled unaprijed 2010, USAID
11. Dinka Antić, 2008, „Barijere u sistemu PDV-a i tržišna konkurentnost“
12. Federalni zavod za programiranje razvoja, 2008, Neregistrirana(siva) ekonomija u FBiH,
13. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012,
14. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2010-2011,
15. The Heritage Foundation and the Wall Street Journal: “2009 Index of Economic Freedom“.
16. World Bank, Doing Business 2012.