

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNI ZAVOD ZA PROGRAMIRANJE RAZVOJA

PORESKA REFORMA
U FUNKCIJI INVESTICIJA I ZAPOŠLJAVANJA

Sarajevo, novembar 2011. godine

SADRŽAJ

CILJ REFORME	3
MODELI ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA	4
SOCIJALNO OSIGURANJE U BIH I FBIH.....	7
MAKROEKONOMSKA SLIKA FBIH U PERIODU 2004. – 2010. GODINA	8
PRIJEDLOG PORESKE REFORME.....	12
EKONOMSKA ANALIZA PREDLOŽENE PORESKE REFORME	20
EVROPSKA I REGIONALNA ISKUSTVA	24
ZABRINUTOST ŠIRE JAVNOSTI U VEZI SA POVEĆANJEM STOPE PDV-a.....	26
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	27

CILJ REFORME

Tokom većeg dijela 20. vijeka direktni porezi na dohodak i dobit su se smatrali najprimjerenijim i najpravičnijim oblikom oporezivanja. Zato su ovi porezi postali dominantni izvor poreskih prihoda u značajnom broju zemalja zapadne Evrope. S obzirom na veliku administrativnu zahtjevnost poreza na dohodak i dobit, zemlje u razvoju su se u mnogo većoj mjeri oslanjale na poreze koje je lakše implementirati u praksi, poput poreza na potrošnju, akciza ili carina.

Ubrzana globalizacija krajem 20. vijeka, internacionalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage unutar Evropske unije i drugih razvijenih zemalja svijeta su ukazali na ekonomske slabosti visokog oporezivanja kapitala i rada. Sa stanovišta konkurentnosti i produktivnosti, u uslovima globalne ekonomije, oporezivanje potrošnje je poželjnije od oporezivanja kapitala i rada. Otuda se u posljednjih dvadesetak godina u razvijenim zemljama može primijetiti trend smanjenja poreza na kapital i rad. Ovaj trend je naročito primjetan u zapadnoj Evropi, zbog manjeg poreskog opterećenja rada među novim članicama Unije u istočnoj Evropi.

Globalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage nameću pitanje optimalne strukture poreskih nameta. Dok u starim članicama EU dominiraju direktni porezi na dohodak i dobit, indirektno oporezivanje, prije svega putem poreza na dodatu vrijednost, predstavlja glavni izvor poreskih prihoda u većini novih članica Unije.

U ovome dokumentu ćemo razmotriti ideju prihodno neutralne poreske reforme u BiH i FBiH, koja bi značajno smanjila direktno oporezivanje rada povećanjem oporezivanja potrošnje (povećanjem stope PDV-a). Ekonomska teorija sugerše da bi se na ovaj način uspostavio efikasniji poreski sistem.

Ovu ideju prvi put smo iznijeli u martu 2009. godine. Tada smo, kao jednu od mjera za ublažavanje posljedica globalne ekonomske krize, predložili Vladi FBiH da na nivou Vijeća ministara BiH pokrene aktivnosti na smanjenju stopa oporezivanja plata uz povećanje stope PDV-a.

Cilj predložene reforme je da se stimulišu zapošljavanje, 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.

Predložena poreska reforma u skladu je sa aktuelnim regionalnim i evropskim trendovima.

MODELI ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA

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, koji u uslovima mobilnosti radne snage, mogu uticati na konkurentnost država.

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 izveštaj o socijalnoj politici Britanskom parlamentu. Izveštaj 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. Beveridžov model je zastupljen u Engleskoj, Irskoj, 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 i sporta.

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 dobivali 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.

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
Pokrivenost stanovništva	Većina stanovništva	Cjelokupno stanovništvo	Cjelokupno stanovništvo	Odluka o osiguranju je individualna, nema obaveze

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. Beveridžev model se finansira putem poreza i obezbjeđuje minimalni 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 Beveridževom modelu.

SOCIJALNO OSIGURANJE U BIH I FBIH

U BiH i FBiH se primjenjuje model 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.

U FBiH plaćanje doprinosa se vrši i na teret zaposlenog i na teret poslodavca. Plaćanje doprinosa zdravstvenog osiguranja je obavezno. 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. Uplatiodci zdravstvenog doprinosa stiču pravo da po potrebi koriste usluge zdravstvene zaštite.

Obavezno zdravstveno osiguranje sprovode entitetski 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 uplatiodci stiču 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.

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

MAKROEKONOMSKA SLIKA FBiH U PERIODU 2004. – 2010. GODINA

U periodu od 2004. do 2008. godine, FBiH je ostvarivala visoke stope privrednog rasta, u prosjeku 5,15% godišnje. Ovako visoke stope rasta u velikoj mjeri su pomogli značajni prilivi stranog kapitala, prije svega po osnovu privatizacije i stranog zaduživanja (i javnog i privatnog). U istom periodu, kapitalni prilivi iz inostranstva su omogućili FBiH da finansira izuzetno visok trgovinski deficit (prosječno oko 42% BDP-a) i visok deficit tekućih plaćanja. 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 iznose blizu 6,5 mld KM i posljednjih godina su na stabilnom nivou.

U periodu recesije došlo je do naglog pada bh izvoza, te snažnog pada privatne potrošnje, iako je 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 svjetska ekonomska 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 2.

	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 u osnovne fondove, % 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

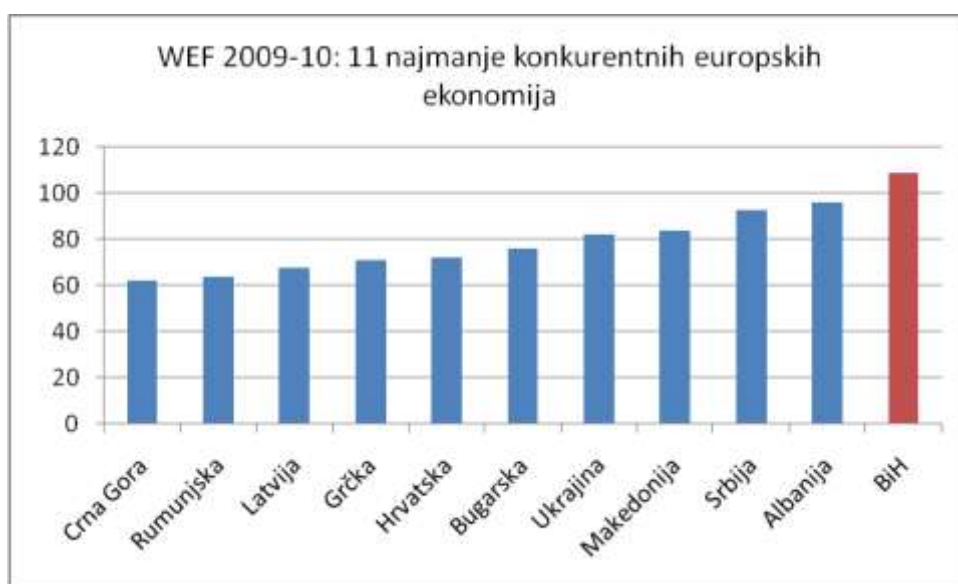
* U 2004. i 2005. godini cijene na malo, a nakon toga potrošačke cijene

Izvor: Federalni zavod za statistiku i Federalno ministarstvo finansija

Iz tabele 2. 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%.

Osnovni izazov bh ekonomije je nekonkurentnost. BiH spada među najmanje konkurentne evropske zemlje. Zajedno s ostalim zemljama Jugoistočne Evrope čini najnekonkurentniji region Evrope - tabela 3. Pored toga, u periodu nakon 2006. godine evidentan je i trend daljeg opadanja konkurentnosti bh ekonomije.

Tabela 3.



Izvor: Global Competitiveness Report 2009 – 2010, WEF.

Osnovni problemi u robnoj razmjeni u FBiH su nizak nivo izvozno orjentirane proizvodnje i loša struktura bh izvoza. U strukturi izvoza skoro 45% otpada 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.

I pored ekonomske krize i usporavanja privrednog rasta, posljednjih godina je prisutan stalni rast prosječnih plata u FBiH (2008. godine – 751 KM, 2009. godine – 722 KM i 2010. godine – 804 KM).

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.

U periodu 2004. – 2008. godina, privredni rast je, prije svega posljedica rasta u sektoru usluga (telekomunikacije, finansije, trgovina, javna uprava, zdravstvena zaštita, poslovanje sa nekretninama i poslovne usluge), dok se učešće proizvodnje razmjenjivih dobara u bruto dodatnoj vrijednosti (BDV) smanjilo na ispod polovine

GDP-a u 2010. godini (46,5%). Razvijenije privrede generalno bilježe veće učešće sektora usluga u BDP-u. Smanjeno učešće proizvodnje razmjenjivih dobara u FBiH u kombinaciji sa nekonkurentnim izvoznim dobrima će otežati rast izvoza i smanjenje trgovinskog deficita u budućnosti.

U proteklih nekoliko godina industrijska proizvodnja u FBiH bilježila je pozitivne rezultate s godišnjim stopama rasta i do 13%. No, globalna ekonomska kriza se negativno odrazila i na privredu FBiH, što je rezultiralo godišnjim padom proizvodnje od 13,5% u 2009. godini u odnosu na 2008. godinu.

Smanjenje izvozne tražnje najviše je pogodilo prerađivačke industrijske grane koje imaju visok stepen integrisanosti u svjetske ekonomske tokove, a posebno metalnu industriju FBiH. S obzirom na značajan udio metalne u ukupnoj industrijskoj proizvodnji FBiH, ona je bila jedan od ključnih razloga pada industrijske proizvodnje. Ostale grane prerađivačke industrije koje svoje proizvode plasiraju na inostrana tržišta (drvena industrija, proizvodnja namještaja, autoindustrija i mašinska industrija) su tokom 2009. godine, takođe zabilježile pad proizvodnje i dale negativan doprinos ukupnoj industrijskoj proizvodnji FBiH.

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.

Fiskalni deficiti i nekontrolisano zaduživanje, te visoki deficiti tekućeg računa mogu destabilizovati monetarni sistem i ugroziti makroekonomsku stabilnost zemlje. Mjere koje je neophodno da preduzmu vlade u BiH, kao i sistem međuvladinih fiskalnih odnosa u cijelosti, moraju se prilagoditi uslovima koje diktira postojanje valutnog odbora s ciljem da se doprinese stabilnosti valute i cijena.

Jasno je da će održiv model privrednog rasta zahtijevati niže vrijednosti trgovinskih deficita u budućnosti, što se prije svega mora ostvariti povećanjem konkurentnosti bh privrede i značajnim rastom izvoza. Takođe, način finansiranja deficita tekućeg plaćanja se mora promijeniti, tako što će privatizacione prihode (i donekle inostrano zaduživanje) zamijeniti grinfild SDI. Za tako nešto mora se obezbijediti stimulativan poslovni ambijent i politička stabilnost, uz pretpostavku izlaska najrazvijenijih ekonomija iz globalne ekonomske krize. Struktura privrednog rasta u budućnosti mora biti takva da omogući značajno novo zapošljavanje radnika i smanjenje izuzetno visoke stope nezaposlenosti.

Kako bi se postigao makroekonomski održiv model privrednog rasta u BiH, neophodna je koordinacija velikog broja politika i različitih mjera vlada na svim

nivoima na rješanju političke krize u BiH, povećanju pravne sigurnosti i efikasnijem pravosudnom sistemu, smanjenju javne potrošnje i stimulanju privatnog sektora, privatizaciji dijela javnih i komunalnih preduzeća, poboljšanju uslova poslovanja, re-industrijalizaciji privrede, povećanju domaćih i stranih investicija i dr.

U ovom dokumentu ćemo analizirati na koji način bi poreska reforma mogla da podrži poboljšanje uslova poslovanja i stvaranje konkurentnijeg privrednog okruženja kao pretpostavke za održivi ekonomski rast.

PRIJEDLOG PORESKE REFORME

Poreska politika je jedno od najjačih oruđa koja stoje na raspolaganju vlastima pri kreiranju privrednih uslova i vođenju makroekonomske politike. Porezi mijenjaju odnos relativnih cijena u ekonomiji i na taj način mijenjaju ponašanje privrednih subjekata. Utičući na ponašanje privrednih subjekata, poreska politika direktno utiče na makroekonomske prilike u državi i stimuliše, odnosno destimuliše, pojedine makroekonomske agregate.

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 koji je „patio“ od problema 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 smanjenje stopa oporezivanja rada koje su na izuzetno visokom nivou. Na taj način poslodavci su opterećeni visokim cijenama rada, što predstavlja destimulirajući faktor za ekonomski rast i privlačenje stranih investicija.

U tabelama 4. – 9. dati su podaci o strukturi poreskih prihoda u BiH i FBiH u periodu od 2004. do 2010. godine.

DIREKTNI POREZI 2004. - 2010. - FBIH

Tabela 4.

u mil KM

Naziv prihoda	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Direktni porezi	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
Ostale takse, kazne i naknade	124,3	127,2	140,8	147,0	152,0	317,2	342,8
Doprinosi	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
Ukupno (direktni porezi+ostale takse, kazne i naknade +doprinosi)	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 5.

% GDP

Naziv prihoda	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Direktni porezi	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
Ostale takse, kazne i naknade	1,20	1,16	1,15	1,06	0,97	2,08	2,20
Doprinosi	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
Ukupno (direktni porezi+ostale takse, kazne i naknade +doprinosi)	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 6.

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 7.

% 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 8.

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 9.

%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 zarade, 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.

Iz navedene tabele se može zaključiti da su prihodi po osnovu poreza od građana za 2010. godinu (porezi na imovinu i sl.) na veoma niskom nivou. Ovakva situacija je rezultat socijalističkog nasljeđa u kome porez na imovinu nije imao istinsku poresku funkciju. S obzirom da porezi na imovinu predstavljaju značajan izvor prihoda u razvijenim evropskim državama, nesumnjivo je da je u budućnosti neophodna temeljna reforma kako bi ovaj poreski oblik ispunio svoju funkciju.

Socijalni doprinosi predstavljaju izuzetno značajnu stavku javnih prihoda (značajno opterećuju cijenu rada) i zavrjeđuju detaljniju analizu.

Doprinosom za zdravstvo se finansira javni sistem zdravstvene zaštite, pri čemu uplatioci ovih doprinosa stiču pravo da po potrebi koriste usluge zdravstvene zaštite. S obzirom da uplatioci doprinosa za zdravstvo ne stiču pravo srazmjerno uplaćenim sredstvima, kao i da se pojedinim ugroženim slojevima društva omogućava pristup zdravstvenom sistemu bez uplate doprinosa, postavlja se pitanje da li je primjerenije zdravstvenu zaštitu finansirati putem doprinosa ili putem poreza? Veliki broj evropskih zemalja se i dalje oslanja na finansiranje zdravstvene zaštite putem doprinosa, u skladu sa originalnim Bismarkovim modelom. Međutim, od sredine 20. vijeka, značajan broj zemalja se opredijelio za Beveridžov model finansiranja zdravstvene zaštite putem poreza, kao što su Velika Britanija od 1946. godine, Norveška, Irska, Švedska, Danska i Finska od sedamdesetih godina, te Italija,

Portugal, Grčka i Španija od osamdesetih godina prošlog vijeka. Tokom perioda komunizma, istočno-evropske zemlje su takođe finansirale sistem zdravstvene zaštite putem opštih poreskih prihoda.

Doprinosi za slučaj nezaposlenosti omogućuju srazmjerne naknade radnicima u slučajevima kada ostanu bez posla. Međutim, trenutna ekonomska nauka nije u mogućnosti da predvidi ni frekventnost ni kretanje privrednih recesija koje su integralni dio svih tržišnih ekonomija. Otuda je nemoguće odrediti dinamiku nezaposlenosti u ekonomiji, pa samim tim nije moguće odrediti iznos doprinosa za slučaj nezaposlenosti koji bi radnici trebalo da plaćaju kako bi sistem bio u ravnoteži. U FBiH iznos doprinosa za nezaposlenost nije dovoljan da se pokriju primjerene (adekvatne) naknade za radnike koji su ostali bez posla. Takođe, koncept „osiguranja“ podrazumjeva grupisanje velikog broja nezavisnih rizika. Međutim, rizici od gubitka posla nisu nezavisni, jer zajednički zavise od kretanja privrednog ciklusa. Dakle, sa konceptualnog stanovišta, sistem zaštite građana u slučaju nezaposlenosti ne ispunjava kriterijume osiguranja, tako da bi bilo uputno razmotriti alternativnu strukturu koja se finansira direktno iz budžeta poreskim prihodima.

Ranije smo naglasili da dugoročno održiv model rasta u BiH mora da karakteriše niži nivo trgovinskog deficita, viši nivo izvoza, niži nivo potrošnje, više investicija, viši nivo zaposlenosti i značajnije finansiranje deficita tekućih plaćanja sa inostranstvom putem griffinfield SDI. Kako bi poreska politika mogla da pomogne u ostvarivanju navedenih ciljeva? S obzirom da porezi mijenjaju odnos relativnih cijena u ekonomiji, potrebno je sprovesti poresku reformu koja bi povećala relativne cijene potrošnje i uvoza, a smanjila relativno opterećenje proizvodnje, izvoza, zapošljavanja i investicija.

PDV predstavlja porez na potrošnju, ne obračunava se na izvoz niti na investicije, te se njegovo povećanje nameće kao logičan izbor. Prihodi od povećanja PDV-a bi se iskoristili kao kompenzacija za smanjenje poreskog opterećenja rada kako bi se stimulisalo zapošljavanje i otvaranje novih radnih mesta.

Prema podacima u Sarajevskom kantonu, ukupno opterećenje rada iznosi 73,73% na neto plate (pod neto platom u ovom materijalu podrazumjeva se iznos plate koju zaposleni dobijaju „na ruke“, bez toplog obroka, troškova prijevoza i sl.) pri čemu obaveze po osnovu poreza iznose 8,17%, doprinosa PIO-a 36,06%, doprinosa zdravstvenog osiguranja 25,87%, doprinosa za nezaposlene 3,13% i posebne naknade za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća 0,5%.

Socijalni doprinosi su u BiH značajno viši od poreza i predstavljaju najznačajnije fiskalno opterećenje zarada. Kao što je pomenuto, postoji veliki broj konceptualnih i ekonomskih razloga da se javni sistem zdravstvene zaštite finansira putem poreza, umjesto doprinosa. Takođe, sistem osiguranja od nezaposlenosti nije u mogućnosti

da samostalno funkcioniše i ne obezbjeđuje primjerene naknade radnicima koji su ostali bez posla.

Zato bi povećanjem PDV-a moglo da se finansira ukidanje doprinosa za zdravstvo i nezaposlenost (čak i poreza na plate), čime bi se smanjilo fiskalno opterećenje zarada. Iako bi ukidanje ovih doprinosa, na prvi pogled, moglo da izgleda kao zemljotres za postojeću organizaciju sektora države, zapravo bi tranzicija mogla da se obavi relativno jednostavno. S obzirom da je iznos naknada za nezaposlenost zakonski definisan, zavodi za zapošljavanje bi veoma jednostavno mogli da se integrišu u budžete, tako da naknade za nezaposlenost postanu još jedno stečeno pravo koje se finansira direktno iz budžeta. Zavodi za zdravstveno osiguranje bi (barem u prelaznom periodu) mogli da nastave da budu posebne institucije, koje bi se finansirale transferima iz budžeta koji bi bili identični dosadašnjim doprinosima za zdravstvo¹.

Kako bismo značajno snizili cijenu rada putem smanjenja stopa oporezivanja rada, 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%. Ova stopa je veoma stimulatívna za unaprjeđenje privrednih aktivnosti. 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 iz indirektnih poreza, povećanjem stope PDV-a (u cjelosti ili najvećim dijelom, zavisno od izabrane varijante).

Uvidom u Tabele 4. i 5. možemo primjetiti da prihodi od socijalnih doprinosa u 2010. godini iznose 16,46% BDP-a, pri čemu PIO doprinosi iznose 9,27%, doprinosi za zdravstvo 6,46% i doprinosi 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-a².

¹ Altiparmakov, 2010.

² 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.

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, što je izuzetno stimulatивно. Ostali nameti (porez na plate, doprinos za zdravstvo i doprinos za nezaposlene) bili bi ukinuti i finansirali bi se putem PDV-a (u cjelosti ili najvećim dijelom zavisno od izabrane varijante).

Ukidanjem poreza na plate, doprinosa zdravstvenog osiguranja i doprinosa za nezaposlene, smanjili bi se javni prihodi u procentu od 8,89% BDP-a ili za 1.389,4 mil KM (tabele 4. i 5.). 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.

U vezi sa predloženim stopama oporezivanja plata, kao kompenzaciju za umanjene prihode, predlažemo tri varijante povećanja stopa PDV-a:

VARIJANTA I

a) 44,23% stopa oporezivanja neto plata

21% stopa PDV-a

b) 36,06% stopa oporezivanja neto plata

22,5% stopa PDV-a

Prema ovoj varijanti stopa PDV-a, nedostaju sredstva za potpuno pokriće prihoda za zdravstvo i za nezaposlene u iznosu od a) 296,7 mil KM ili 1,9% BDP-a i za zdravstvo, nezaposlene i porez u iznosu od b) 273,8 mil KM ili 1,75% BDP-a.

VARIJANTA II

a) 44,23% stopa oporezivanja neto plata

22% stopa PDV-a

b) 36,06% stopa oporezivanja neto plata

23,5% 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 u iznosu od b) 164,9 mil KM ili 1,06% BDP-a.

VARIJANTA III

a) 44,23% stopa oporezivanja neto plata

23,5% stopa PDV-a

b) 36,06% stopa oporezivanja neto plata

25% stopa PDV-a

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

Ukoliko bi opredjeljenje bilo za I i II varijantu, nedostajuće prihode potrebno je „pokriti“ sveobuhvatnom reformom poreske politike (uvođenjem novih vidova poreza, npr. porez na imovinu ili povećanjem postojećih, npr. povećanjem akciza) i unutrašnjom reformom zdravstvenog sistema i sistema osiguranja od nezaposlenosti, pri čemu se moraju uraditi značajne uštede primjerene realno ostvarivim prihodima u skladu sa rastom BDP-a i stanjem u privredi.

Iz tabela 4. i 5. vidljivo je da su, u periodu od 2004. do 2010. godine, znatno brže rasli prihodi po osnovu doprinosa za zdravstveno osiguranje u odnosu na rast BDP-a. Naime, u 2010. godini u odnosu na 2004. godinu, prihodi od doprinosa zdravstvene zaštite porasli su za 76,2%, a BDP je porastao za 50,9%. U istom periodu, učešće doprinosa zdravstva u BDP-u poraslo je sa 5,53% u 2004. godini na 6,46% u 2010. godini.

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

Sva predložena rješenja bi omogućila prihodno neutralnu poresku reformu. U narednom dijelu ćemo pokazati kako bi predložena reforma vodila ekonomski efikasnijem poreskom sistemu i konkurentnijem privrednom okruženju.

EKONOMSKA ANALIZA PREDLOŽENE PORESKE REFORME

U ovome dijelu ćemo detaljnije analizirati ekonomske efekte predložene poreske reforme na tržište rada i nivo zaposlenosti, na trgovinski deficit, nivo i strukturu stranih direktnih investicija, kao i efekte na sivu ekonomiju i privredno okruženje.

FISKALNO OPTEREĆENJE PLATA – FBIH

Tabela 10.

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 svega 36,06 ili 44,23 KM na 100 KM neto zarade.

Ekonomska logika govori da bi smanjenje cijene radne snage trebalo da poveća tražnju za radnom snagom i na taj način smanji nezaposlenost. Nova stopa oporezivanja plata pozitivno bi djelovala na rast privrednih aktivnosti, posebno na rast stranih investicija, a to bi svakako, povećalo broj zaposlenih.

Siva ekonomija

Poreske utaje i siva ekonomija su prisutne u svim državama. Procjene sive ekonomije u razvijenim zemljama OECD-a se kreću u intervalu od oko 9% (SAD) do 28% BDP-a (Grčka)³. Međutim, siva ekonomija je daleko više prisutna u evropskim zemljama u tranziciji, poput BiH, gdje procjene govore da učešće sive ekonomije iznosi oko 36% BDP-a⁴. Značajno prisustvo sive ekonomije otežava efikasnu raspodjelu resursa i usporava privredni razvoj, jer privredni subjekti skloni poreskim utajama predstavljaju nelojalnu konkurenciju privrednim subjektima koji posluju u legalnim tokovima.

³ F. SCHNEIDER: Veličina i razvoj sive ekonomije i radne snage u sivoj ekonomiji u 22 tranzicijske zemlje i 21 zemlji OECD-a.

⁴ Federalni zavod za programiranje razvoja 2008. - Neregistrirana (siva) ekonomija (NOE) U FBiH – Analiza (procjena je izvršena za FBiH, ali smo mišljenja da se može odnositi na cijelu BiH i da je primjerena i danas).

Teorijska i praktična iskustva sugerišu da je poreske utaje najteže vršiti u PDV sistemu gdje je neophodno organizovati sistem utaje tokom čitavog lanca (od proizvodnje do maloprodaje), jer bi izostanak poreske utaje na bilo kom stadijumu proizvodnje ili trgovine doveo do naplate poreza za cjelokupnu dodatnu vrijednost u prethodnim stadijumima. PDV utaje je takođe najlakše identifikovati i najlakše dokazati pred inspekcijskim i pravosudnim organima, jer je dovoljno identifikovati transakciju koja nema pokriće u odgovarajućim fakturama ili fiskalnim računima.

Sa druge strane, iskustva iz istočne evrope i zemalja bivše Jugoslavije govore da je siva ekonomija najprisutnija u oblasti rada. Ovdje razlikujemo slučaj kompletno neregistrovanih radnika ("rad na crno") i slučaj radnika registrovanih na minimalnu zaradu koji primaju značajna dodatna, neregistrovana sredstva – „rad na sivo“. "Rad na sivo" je jako teško identifikovati i još teže dokazati.

U bh svakodnevnicima se često susreće slučaj poslodavaca koji svojim radnicima isplaćuju dio prihoda "na ruke", dok sve PDV obaveze redovno obračunavaju i izmiruju. Sa druge strane, nije zabilježen slučaj da poslodavci regularno prijavljuju cjelokupna primanja svojih zaposlenih, a sakrivaju dio PDV prometa. Iz svega navedenog, procenjuje se da su poreske utaje u oblasti neregistrovanih prihoda po osnovu zarada značajno više od poreskih utaja u oblasti neregistrovanog prometa. Dakle, povećanim oporezivanjem oblasti u kojima je siva ekonomija najmanje prisutna (PDV) i smanjenim oporezivanjem oblasti u kojima su poreske utaje najviše zastupljene (neregistrovani prihodi po osnovu rada na crno) automatski bi se smanjio obim sive ekonomije u BiH. Na ovaj način bi se ostvarilo poboljšanje uslova poslovanja privrednih subjekata jer bi se smanjile poreske utaje i smanjila bi se "korist" koju trenutno ostvaruju privredni subjekti koji posluju u oblasti sive ekonomije. S druge strane, s obzirom na stimulativne stope oporezivanja rada koje predlažemo, može se očekivati da jedan broj privrednika neće imati potrebe da prikriju 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.

Proizvodnja, privredna aktivnost i konkurentnost

Izvoz i investicije su izuzete od oporezivanja PDV sistemom, tako da bi povećanje PDV stope uz smanjenje cijene rada, pozitivno uticalo na privredne aktivnosti, proizvodnju i konkurentnost bh ekonomije na stranom tržištu.

Predložena reforma bi doprinjela cjenovnoj konkurentnosti BiH i FBiH jer smanjuje fiskalno opterećenje rada koje je sadržano u cijenama izvoznih dobara. Dakle, postigao bi se dvostruki pozitivan uticaj na smanjenje trgovinskog deficita. Povećanjem poreskog opterećenja uvoza destimulisao bi se uvoz roba, a smanjenim oporezivanjem faktora proizvodnje (rad) koji ulaze u strukturu cijene izvoznih dobara, stimulisao bi se izvoz. Takođe, reforma bi stimulisala re-industrijalizaciju i proizvodnju razmjenjivih dobara jer bi se poreski teret proizvodnje djelimično smanjio i prebacio na industriju usluga koja generalno ostvaruje veći stepen dodate vrijednosti. Najveće poresko rasterećenje bi osjetile radno-intenzivne proizvodne djelatnosti, poput tekstilne industrije.

Dugoročni ekonomski rast

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 ekonomski efikasnije od oporezivanja faktora proizvodnje, što je još jedan argument u korist predložene poreske reforme.

Serija 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 mestu nalazi oporezivanje potrošnje. Oporezivanje dohotka je rangirano na trećem mestu, dok oporezivanje kapitala zauzima posljednje mjesto, kao poreski oblik koji najnegativnije utiče na ekonomski rast (Johansson et al, 2008; Arnold, 2008; Myles, 2009). Dakle, predložena reforma je u skladu sa OECD preporukama za uspostavljanje efikasnijeg poreskog sistema u kome se oporezivanje rada zamjenjuje ekonomski efikasnijim oporezivanjem potrošnje.

Sasvim je jasno 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 efekte⁵.

Snižavanje stopa poreza i doprinosa na plate sa sadašnjih 73,73% (osnovica neto plata) na 36,06% ili 44,23%, izuzetno je stimulatívno za bavljenje biznisom, za privlačenje stranih investicija, pri čemu je ovakva stopa najniža ne samo u regiji već i šire u evropskim razmjerama. Analizirajući tabelu 11., jasno je vidljivo da bi u obe varijante zbirna stopa oporezivanja rada bila stimulatívna u odnosu na sve zemlje Evropske unije, osim Irske koja ima zbirnu stopu u procentu od 29,1% na neto plate. U odnosu na sve druge zemlje EU, bilo razvijene ili zemlje u tranziciji, BiH i FBiH bi imale znatno nižu cijenu rada koja je izuzetno stimulatívna za bavljenje biznisom, unapređenje investicionog ciklusa i snažan ekonomski rast.

S druge strane, stopa PDV-a od 21% do 25% zavisno od izabrane varijante je iznad prosječne stope PDV-a u evropskim zemljama (20%). Ilustracije radi, danas u Evropskoj uniji, stopu PDV-a u procentu od 25%, imaju Mađarska, Švedska, Danska i Norveška.

Budući da se očekuje da bi u periodu nakon uvođenja novih stopa, došlo do značajnog porasta zapošljavanja, a time i velikog rasta potrošnje, može se, prateći realizaciju poreskih prihoda smanjivati stopa PDV-a za onoliko koliko rastu prihodi od indirektnih poreza iznad rasta kao posljedice povećanja stope PDV-a. Porast zaposlenosti prouzrokuje značajno povećanje prihoda po osnovu PDV-a i to ne samo zbog povećane stope, već i zbog znatnog porasta potrošnje koji donosi rast zaposlenosti, a samim tim i rast izdvajanja za plate.

Prema našoj procjeni, uz uslov rješenja političke krize u BiH i završetka globalne ekonomske krize, sa vrlo stimulatívnom stopom oporezivanja rada kakvu predlažemo, može se očekivati dvostruko veći broj zaposlenih za deset godina, a time i veliki porast privatne potrošnje. To znači 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 ostvarivani 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%.

⁵ Altiparmakov, 2010.

EVROPSKA I REGIONALNA ISKUSTVA

Proces širenja Evropske unije nametnuo je temu optimalne strukture poreskih prihoda, odnosno obima direktnih i indirektnih poreza kao jednu od primarnih tema poreske politike. Globalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage unutar Evropske unije je dovela do smanjenja poreskog opterećenja kapitala (od sredine devedesetih) i delimičnog smanjenja fiskalnog opterećenja zarada (od 2000. godine). Smanjenje fiskalnog opterećenja zarada je bilo najizraženije u novim članicama Unije u istočnoj Evropi. Sa druge strane, u svim članicama Evropske unije, i starim i novim, očigledan je porast oporezivanja potrošnje (PDV, akcize) u periodu nakon 2000. godine.

Poreska konkurencija putem smanjenja poreza na dobit i poreza na dohodak, kako bi se privukle strane investicije, naročito je vidljiva u regionu istočne Evrope.

Najveći broj zemalja je povećano oporezivanje potrošnje implementirao putem viših PDV stopa, mada je povećanje akciza takođe primjetno među članicama Unije. Povećanje PDV-a je bila primarna mjera povećanja prihoda u članicama Unije koje su se suočile sa budžetskim problemima tokom ekonomske krize 2008. i 2009. godine. U ovom periodu, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska i Irska su povećale PDV stope. Sa druge strane, stare članice Unije su uglavnom PDV stope povećale u okviru dugoročnih poreskih reformi. Tako je Njemačka u 2007. godini povećala PDV stopu sa 16 na 19% kako bi finansirala smanjenje nameta na zarade i dobit. Francuska i Holandska vlada su planirale sličnu izmjenu strukture poreskih nameta, ali su morale da odustanu zbog manjka podrške i nevoljnosti građana da podrže poreske reforme većeg obima. Pojedine zemlje, poput Belgije, razmatraju finansiranje sistema socijalne zaštite putem poreza na potrošnju, umesto trenutnog finansiranja putem socijalnih doprinosa, jer su zabrinute da visoko fiskalno opterećenje zarada izaziva negativne efekte na zaposlenost (Norregaard and Khan, 2007).

FISKALNO OPTEREĆENJE ZARADA U ZEMLJAMA EU I OPŠTA PDV STOPA

Tabela 11.

	Opterećenje neto zarade %	PDV stopa
Belgija	98,2	21%
Njemačka	84,7	19%
Francuska	80,1	19,6%
Austrija	77,9	20%
Italija	74,0	20%
FBiH	73,7	17%
Mađarska	72,3	18% -> 25%
Švedska	71,9	25%
Rumunija	71,8	19%
Slovenija	69,2	20%
Litvanija	68,9	18% -> 21%
Letonija	68,9	18% -> 21%
Češka	67,0	20%
Srbija	64,0	18%
Hrvatska	64,0	22%
Estonija	63,1	18% -> 20%
Turska	62,6	18%
Danska	60,5	25%
Finska	59,4	22%
Holandija	58,6	19%
Poljska	57,1	23%
Španija	56,3	16%
Slovačka	54,3	19%
Norveška	51,0	25%
Grčka	50,2	21%
Portugal	48,8	20%
Bugarska	47,7	20%
FBiH - prijedlog	44,2	21% - 23,5%
Engleska	42,7	17,5%
FBiH - prijedlog	36,1	22,5 - 25%
Irska	29,1	21%

Izvor: Eurostat 2010. godina

Iz naprijed navedenog se može zaključiti da je predložena poreska reforma u skladu sa regionalnim i evropskim trendovima. Kao što se može videti iz Tabele 11., implementacijom predložene reforme, BiH bi postala lider u regionu i Evropskoj uniji kada je u pitanju fiskalno opterećenje zarada. Imajući u vidu da bi neto cijena radne snage u BiH bila daleko ispod prosjeka Evropske unije, možemo zaključiti da bi BiH postala atraktivna destinacija za radno intenzivne strane direktne investicije.

Kada je u pitanju PDV opterećenje, u odnosu na prosječnu PDV stopu u Evropi od 20%, predloženo povećanje bi značilo pomjeranje BiH sa ispod-prosječne na iznad-prosječnu poziciju. Od zemalja u regionu koje predstavljaju direktne konkurente BiH u privlačenju stranih investicija, Rumunija (19%) i Bugarska (20%) bi imale nižu stopu, dok bi Hrvatska (23%) i Mađarska (25%) imale stopu na istom, odnosno višem nivou. S druge strane, sa predloženom reformom, cijena rada u BiH i FBiH bi bila daleko najniža u odnosu na naše glavne konkurente u privlačenju stranih investicija, što znači da bismo stvorili snažne pretpostavke za ubrzani priliv stranih investicija i značajniji privredni rast.

Takođe, pored analiziranog povećanja PDV stope moguće je razmotriti alternativne kombinacije povećanja PDV stope koje rezultiraju prihodno neutralnom reformom (eventualno uvođenje dvije stope PDV-a, povećanje akciza, uvođenje poreza na imovinu, tretiranje toplog obroka kao plate i sl.).

ZABRINUTOST ŠIRE JAVNOSTI U VEZI SA POVEĆANJEM STOPE PDV-a

Jedan broj privrednika u BiH je mišljena da metod naplate PDV obaveza nije odgovarajući i da doprinosi manjku likvidnosti privrede. Naime, PDV obveznici su u obavezi da odgovarajuća sredstva uplaćuju mjesečno na osnovu fakturisanog prometa u prethodnom periodu. BH privrednicima bi više odgovaralo da se PDV ne plaća na fakturisan promet već na naplaćen promet, jer u BiH plaćanja među privrednim subjektima često kasne i po nekoliko mjeseci. Stoga bi se, u jednom dijelu javnosti, vjerovatno pojavila razmišljanja da bi povećanjem stope PDV-a došlo do dodatnog povećanja nelikvidnosti privrede. Međutim, neophodno je napomenuti da PDV sistem prati evropsku praksu i direktive Evropske unije, koji definišu nastanak PDV obaveze na osnovu fakturisanog, a ne naplaćenog prometa. PDV sistemi bazirani na fakturisanom prometu godinama funkcionišu u evropskim zemljama, čije privrede ne pate od problema "hronične nelikvidnosti". Dakle, pravi problem koji je neophodno riješiti je nelikvidnost bh privrede, a ne način obračuna i plaćanja samog PDV-a.

Još jedna bojazan koja se često pominje u kontekstu povećanja PDV je povećanje inflacije. Međutim, povećanje PDV može da (eventualno) izazove samo jednokratno povećanje nivoa cijena. PDV sistem ne vrši, niti može vršiti, bilo kakav (dodatni) dugoročni pritisak na inflaciju⁶.

Kad je u pitanju „prelazni“ period, napominjemo da ne može doći do eventualnog, nepredviđenog smanjenja prihoda za zdravstveno osiguranje i osiguranje od

⁶ Altiparmakov, 2010.

nezaposlenosti, što bi izazvalo poremećaje u finansiranju zdravstva i radnika koji su ostali bez posla. Uvođenjem nove stope PDV-a, preduzeća bi uradila popise zaliha na koje bi se ukalkulisala razlika PDV-a, a za buduće nabavke važila bi nova, izmjenjena stopa. Isto tako, budući da se porez i doprinosi na plate isplaćuju na kraju mjeseca, nakon uvođenja nove stope PDV-a, slijedećeg mjeseca plate bi bile oporezivane po novoj sniženoj stopi, a do momenta uvođenja nove stope PDV-a po „staroj“ stopi. U periodu nakon uvođenja nove stope PDV-a, lako je tehnički riješiti pitanje prelaznog perioda i nema bojazni da može doći do nepredviđenog pada prihoda neophodnih za funkcionisanje zdravstvenog sistema i osiguranja od nezaposlenosti, niti može doći do bilo kakvih poremećaja u funkcionisanju sistema javne potrošnje.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U ovome dokumentu se predlaže prihodno neutralna poreska reforma koja bi značajan deo fiskalnog opterećenja zarada prebacila na oporezivanje potrošnje tako što bi se ukinuli doprinosi za zdravstvo i nezaposlenost (i porez u drugoj varijanti) i povećala PDV stopa, zavisno od izabrane varijante.

Ekonomska analiza sugerije da bi predložena poreska reforma vodila efikasnijoj raspodjeli resursa, stimulisali bi se zapošljavanje i proizvodnja, dok bi se destimulisali potrošnja i uvoz. Promjena poreskog sistema bi pomogla da se ublaže najveće makroekonomske neravnoteže bh ekonomije a to su visok trgovinski deficit, visok nivo potrošnje i nizak nivo investicija. Prebacivanjem poreskog tereta sa oblasti najviših poreskih utaja (zarade) na oblast gdje je najteže vršiti poreske utaje (PDV), automatski bi se smanjio obim sive ekonomije i zaštitili bi se privredni subjekti koji posluju u legalnim tokovima od nelojalne konkurencije sklone poreskim utajama.

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 sugeriju 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 and Kroneman, 2007)⁷.

⁷ Altiparmakov, 2010.