

Poreska politika u funkciji ekonomskog rasta i zapošljavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine

Doc. dr. sc. Goran Miraščić

Univerzitet Sarajevo School of Science and Technology

Email: goran.mirascic@fbihvlada.gov.ba

Mr. sc. Haris Abaspahić

Ured premijera Federacije Bosne i Hercegovine

Email: haris.abaspahic@fbihvlada.gov.ba

Sažetak: Svaka država posredno ili neposredno utječe na distribuciju svojih resursa. Pri tome, kreatorima ekonomske politike na raspolaganju stoje dva glavna instrumenta – monetarna i fiskalna politika. Budući da Bosna i Hercegovina zbog aranžmana valutnog odbora nije u mogućnosti voditi značajniju monetarnu politiku (osim politike obaveznih rezervi) u cilju promicanja ekonomskog rasta, fiskalna politika je jedina poluga ekonomske politike, koje imamo na raspolaganju.

Kao pretpostavka povećanja proizvodnje i zaposlenosti, od posebnog značaja je i uticaj poreske politike na stvaranje stimulativnog poslovnog ambijenta za direktne strane investicije. Poreska konkurentnost predstavlja jednu od najbitnijih odrednica ukupne konkurentnosti zemlje, te je iz tih razloga u radu poseban akcenat stavljen upravo na ovo pitanje. Nadalje, imajući u vidu da Bosna i Hercegovina sa ostalim državama iz okruženja konkuriše za međunarodni kapital, autori će u radu ponuditi prikaz konkurentne pozicije FBiH i BiH u odnosu na okruženje.

Autori će u radu prezentirati komparaciju strukture poreza sa zemljama u regionu, te nastojati ispitati moguće efekte smanjenja direktnog oporezivanja rada i povećanje oporezivanja potrošnje i drugih poreza u cilju stimulisanja investicija, proizvodnje i izvoza, i destimulisanje potrošnje i uvoza, a na primjeru Federacije Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: monetarna i fiskalna politika, stepen konkurentnosti, direktni i indirektni porezi, krajnja potrošnja

UVOD

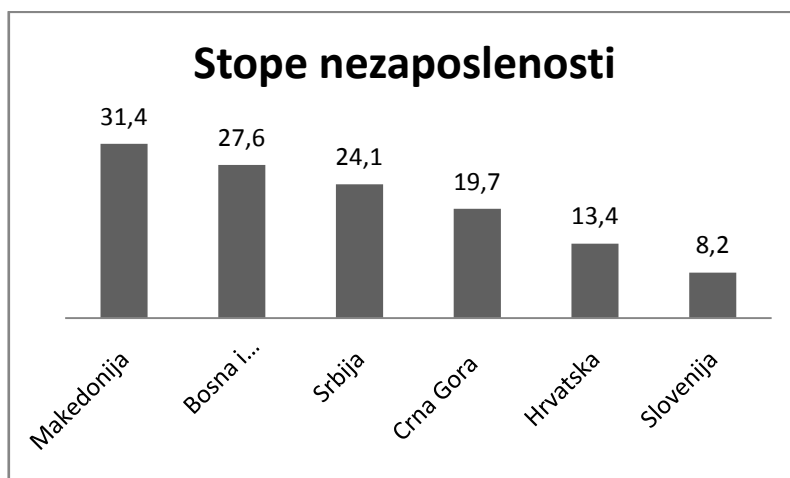
Svaka država posredno ili neposredno utiče na distribuciju svojih resursa. Pri tome, kreatorima ekonomske politike na raspolaganju stoje dva glavna instrumenta – monetarna i fiskalna politika. Budući da Bosna i Hercegovina zbog aranžmana valutnog odbora nije u mogućnosti voditi značajniju monetarnu politiku (osim politike obaveznih rezervi) u cilju promicanja ekonomskog rasta, fiskalna politika je jedina poluga ekonomske politike koje imamo na raspolaganju. Ona predstavlja upotrebu državne potrošnje i oporezivanje kao instrumenta za promicanje održivog i snažnijeg ekonomskog rasta i kao mjeru smanjenja siromaštva.

Kao pretpostavka povećanja proizvodnje i zaposlenosti, od posebnog značaja je i uticaj poreske politike na stvaranje stimulativnog poslovnog ambijenta za direktne strane investicije. Poreska konkurentnost predstavlja jednu od najbitnijih odrednica ukupne konkurentnosti zemlje. Njome se države međusobno takmiče u privlačenju stranih direktnih investicija, što presudno utječe na privredni i ukupan ekonomski rast. Budući da Bosna i Hercegovina sa ostalim državama iz okruženja konkuriše za međunarodni kapital, ova analiza će ponuditi prikaz konkurentne pozicije FBiH i BiH u odnosu na okruženje.

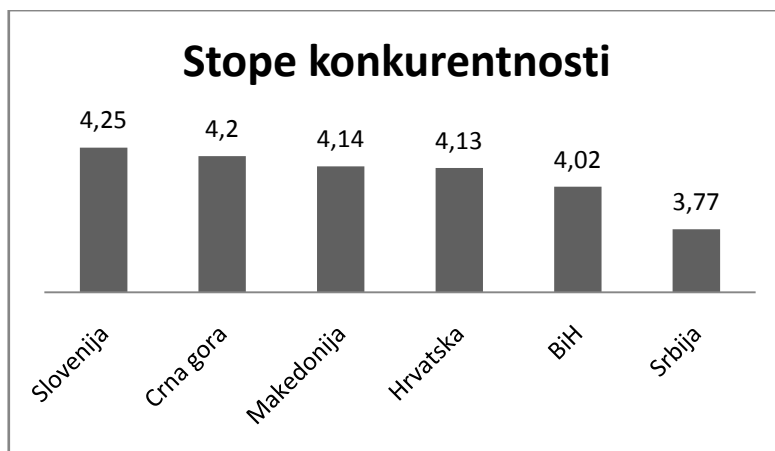
U posljednje vrijeme sve je više onih koji zagovaraju reforme fiskalnog sistema u BiH. U FBiH su prihodi od oporezivanja potrošnje manji (19,09% BDPa) od prihoda oporezivanja rada (22,17% BDPa). Poredeći strukturu fiskalnih sistema u regionu, dolazimo da zaključka da BiH ima relativno visoke troškove radne snage, dok je stopa poreza na dodatnu vrijednost jedna od najmanjih u okruženju. Cilj ovog istraživanja je da uporedi strukturu poreza u FBiH sa zemljama u regionu, te ispita moguće efekte smanjenja direktnog oporezivanja rada i povećanje oporezivanja potrošnje i drugih poreza u cilju stimulisanja investicija, proizvodnje i izvoza, i destimulisanje potrošnje i uvoza.

Stope nezaposlenosti i konkurentnost zemalja bišve Jugoslavije

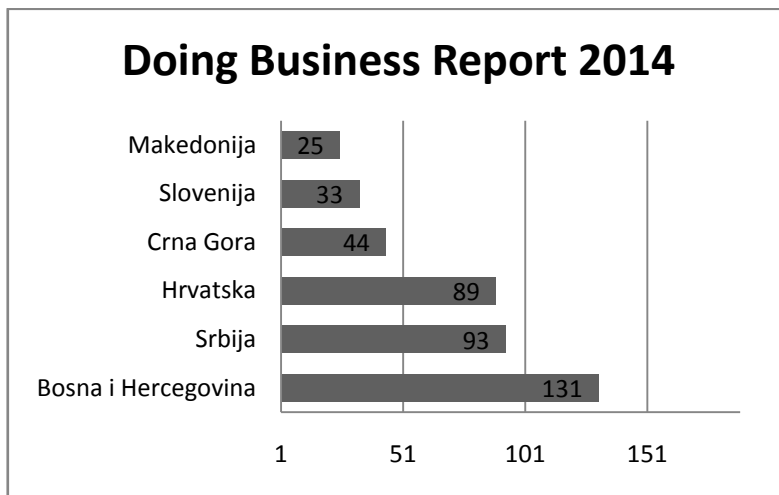
Ekonomska kriza iz 2008. godine je dodatno pogoršala postojeće strukturalne slabosti ekonomije i stanje nezaposlenosti širem Evrope. Visoka nezaposlenost predstavlja jedan od najvećih socijalnih i ekonomskih problema u Bosni i Hercegovini. Prema podacima Svjetske banke za 2011. godinu, Bosna i Hercegovina pored Makedonije ima najveću nezaposlenost u regionu, s tim da Makedonija od 2008. godine bilježi kontinuiran pad nezaposlenosti. Naredni dijagram daje pregled stopa nezaposlenosti u regionu.



Prema Indeksu globalne konkurentnosti, koji svake godine objavljuje Svjetski ekonomski forum, Bosna i Hercegovina je uz Grčku, Srbiju i Albaniju najnekonkurentnija evropska država. Varijable koje ispituje ovaj indeks su: institucije, inovacije, infrastruktura, makroekonomsko okruženje, zdravlje i primarno obrazovanje, visoko obrazovanje i trening, efikasnost tržišta roba, efikasnost tržišta rada, razvijenost finansijskog tržišta, tehnološka spremnost, veličina tržišta i poslovna sofisticiranost. Veličina tržišta, inovacije, razvijenost finansijskog tržišta, poslovna sofisticiranost i infrastruktura su ocijenjene kao najlošije varijable. Ukoliko se detaljnije pogledaju pojedini elementi analize, kao najproblematičnije faktore poslovanja ovogodišnji izvještaj ističe pristup finansiranju, političku nestabilnost, porezne propise i stope, neefikasnu državnu birokratiju i korupciju. Naredni dijagram daje pregled ocjena konkurentnosti za zemlje u regionu.



Analizirajući stanje poslovnog okruženja, prema 'Doing business' izvještaju Svjetske banke BiH je rangirana na najnižem mjestu (131. od 189.) od svih zemalja Zapadnog Balkana. Ovaj izvještaj mjeri jedanaest dimenzija: pokretanje biznisa, dobijanje građevinske dozvole, dobijanje električne energije, registracija vlasništva, plaćanje poreza, prekogranična trgovina, dobijanje kredita, zaštita investitora, provedba ugovora, rješavanje nesolventnosti i zapošljavanje radnika. Bosna i Hercegovina posebno loše rezultate bilježi na polju pokretanja biznisa (174.) i dobijanja građevinskih dozvola (175.) što ukazuje na prethodno ukazanu neefikasnost državne birokratije. Naredni dijagram daje pregled pozicija zemalja u regionu kada je u pitanju povoljnost poslovnog okruženja.



Troškovi rada, doprinosi i porezi na dohodak u zemljama bivše Jugoslavije

U doba značajne mobilnosti radne snage i kapitala, oporezivanje kapitala (porez na dobit) i rada (porez i doprinosi na plate) imaju presudnu ulogu na preseljenje kapitala iz jedne zemlje u drugu. Cijena rada, je tom kontestu bitna determinanta atraktivnosti poslovno okruženje za strane investicije.

Prosječna bruto plata (tj. Ukupna cijena rada) u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi 1.435 KM ili 733 eura što je više u odnosu na mjesečne bruto plate Makedonije i Srbije i manje u odnosu na Crnu Goru i Hrvatsku.

Što se tiče poreza na dohodak Crna Gora, Hrvatska i Slovenija imaju progresivnu stopu poreza na dohodak koja dostiže čak i 50% u Sloveniji, dok FBiH, Makedonija i Srbija imaju jedinstvene i najniže stope poreza na dohodak (10%) u regionu, s tim da bi i Srbija uskoro mogla uvesti progresivnu stopu.

	Prosječna bruto mjesečna plata (€)	Prosječna neto mjesečna plata (€)	Stopa poreza na dohodak			
Crna Gora ¹	728	480	9% do 720 € mj.		15% preko 720 € mj.	
Hrvatska ²	1042	724	12% do 290 € mj.	25% od 290 do 1.161 € mj.	40% preko 1.161 € mj.	
Makedonija ³	503	343	Jedinstvena stopa od 10%			
Slovenija ⁴	1524	997	16% do 668 € mj.	27% od 668 do 1.580 € mj.	41% od 1.580 do 5.909 € mj.	50% preko 5.909 € mj.
Srbija ⁵	533	386	Jedinstvena stopa od 10%			

Prema izvještaju Svjetske banke 'BiH – Izazovi i preporuke za reforme – Pregled javnih rashoda i institucija' (2012), stope socijalnih doprinosa u FBiH su mnogo više u odnosu na druge zemlje. U nastavku je dat pregled stopa doprinosa u regionu.

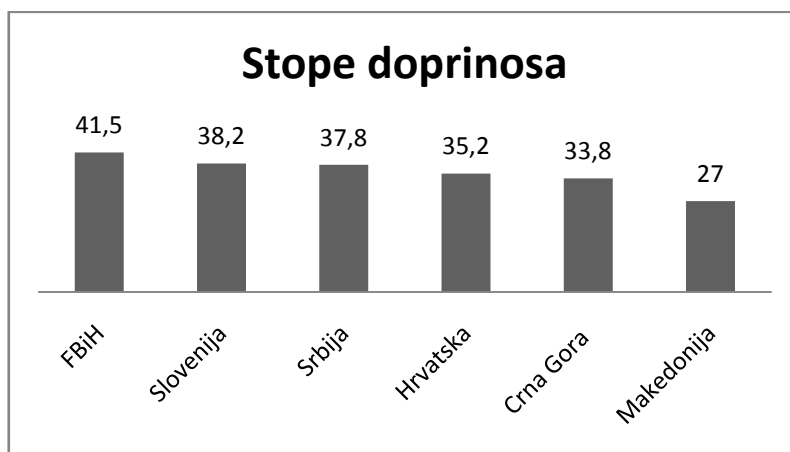
¹ Deloitte International Tax. Montenegro Highlights 2013

² Eurostat

³ Deloitte International Tax. Macedonia Highlights 2013

⁴ Eurostat

⁵ KPMG, Serbia - Individual income tax changes, social security contribution amendments



Prema važećim poreskim propisima u FBiH, fiskalno opterećenje rada je na veoma visokom nivou (šesto mjesto u Evropi – blizu 74 % na neto plate), dok je fiskalno opterećenje kapitala među najnižim u Evropi (stopa poreza na dobit 10%). U narednoj tabeli je pregled stopa poreza i doprinosa koje se plaćaju u FBiH u okviru troškova rada.

	Osnovica bruto plata	Osnovica neto plata
• 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%
UKUPNO	51,5%	73,73%

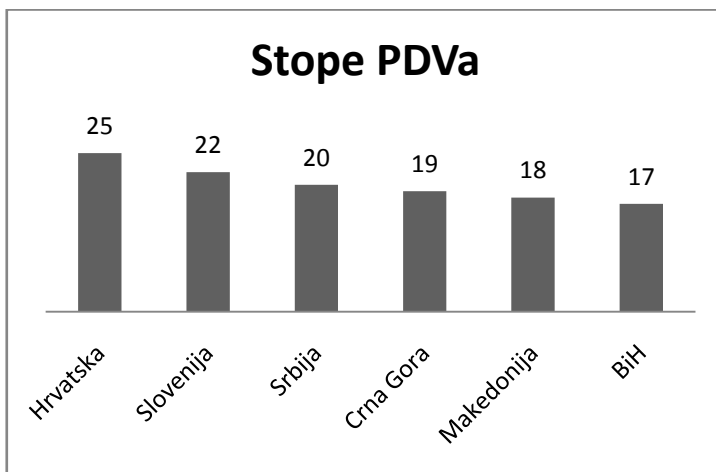
U nastavku je dat tabelarni pregled stopa doprinosa koje se plaćaju na platu u zemljama bivše Jugoslavije.

	Doprinosi	
	Na teret zaposlenog	Na teret poslodavca
Crna Gora	33,8%	
	24% (15% za penziona, 8,5% za zdravstveno, 0,05% za nezaposlenost)	9,8% (5,5% za penziona, 3,8% za zdravstveno, 0,05% za nezaposlenost)
Hrvatska	35,2%	
	20% za penziona	(13% zdravstveno, 1,7% za nezaposlenost, 0,5% doprinos u slučaju ozljede)
Makedonija	27%	
		27% (18% za penziona i invalidsko osiguranje, 7,3% za zdravstveno, 0,05% za dodatno zdravstveno osiguranje, 1,2% za nezaposlenosti)
Slovenija	38,2%	
	22,1% (15,5% za penziona i invalidsko osiguranje, 6,36% za zdravstveno, 0,14% za nezaposlenost, 0,1% porodijsko odsustvo)	16,1% (8,85% za penziona i invalidsko osiguranje, 7,09% za zdravstveno, 0,06% za nezaposlenost, 0,1% porodijsko odsustvo)
Srbija	37,9%	
	19,9% (13% za penziona i invalidsko osiguranje, 6,15% za zdravstveno, 0,75% za nezaposlenost)	17,9% (11% za penziona i invalidsko osiguranje, 6,15% za zdravstveno, 0,75% za nezaposlenost)

Stope PDVa u zemljama bivše Jugoslavije

Od početka globalne ekonomske krize, gotovo u svim zemljama EU je primjetan trend rasta stopa indirektnih poreza (PDV, akcize i carine), što je stvorilo mogućnost za rasterećenje privrede smanjenjem direktnih poreza koji opterećuju rad i kapital. S druge strane, od njegovog uvođenja 2006. godine, porez na dodatu vrijednost u Bosni i Hercegovini iznosi 17% što je poslije Kosova (16%) ujedno i najniža stopa od svih zemalja

Zapadnog Balkana. Naredni dijagram daje pregled stopa poreza na dodatnu vrijednost u zemljama regiona.



Kao što je vidljivo u narednoj tabeli, BiH i Makedonija su jedine zemlje u regionu koje u proteklom periodu nisu podizale stopu PDV-a.

Crna gora	2003	2013
Standardna stopa	17	19
Snižena stopa	0 7	0 7

Hrvatska	2006	2009	2012	2013
Standardna stopa	22	23	25	25
Snižena stopa	0 10	0 10	0 10	5 10

Makedonija	2000
Standardna stopa	18
Snižena stopa	5

Slovenija	2002	2013
Standardna stopa	20	22
Snižena stopa	8.5	9.5

Srbija	2005	2012
Standardna stopa	18	20
Snižena stopa	8	8

Direktni porez naspram indirektnih poreza

Prethodno predstavljeni podaci ukazuju na mogućnost da se promijene struktura i izvori poreza, tako što se fokus pomjera sa rada i kapitala ka oprezivanju potrošnje. Ono što je bitno istaći je, da ove reforme trebale imati neutralan fiskalni efekat, te ne previđaju rast prihoda za državu. Osim toga, 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.

Serijski 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) jer povećanje opterećenja privrede kroz oporezivanje rada i kapitala smanjuje mogućnosti privredi za nove investicije i novo zapošljavanje.

Situacija u Bosni i Hercegovini je trenutno sljedeća:

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

6

Federalni zavod za programiranje razvoja (FZZPR) je objavio analizu 'Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja' u kojem je iznio svoj prijedlog rasterećenja privrede. Prema tom prijedlogu, porez na dohodak i doprinos za PIO bi ostali isti, dok bi doprinosi za zdravstveno osiguranje i nezaposlene bili ukinuti i finansirali bi se iz budžeta drugim vidovima poreza koji ne opterećuju privredu. Novi pristup poreskoj politici bi morale podržati ostale politike, jer bi u suprotnom efekti poreske reforme mogli biti neutralisani djelovanjem drugih politika u suprotnom smjeru..

Kao način nadoknade izgubljenih poreskih prihoda, FZZPR predlaže povećanje akciza i uvođenje poreza koji ne opterećuju privredu kao što su: uvođenje poreza na nepokretnu imovinu, uvođenje poreza na transakcije finansijskih institucija, uvođenje posebnog poreza na luksuzne automobile itd. Tek kada se precizno ustanovi koliko bi se

⁶ Johansson Asa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia, „Taxation and Economic Growth“, OECD Economics Department Working

sredstava za finansiranje javne potrošnje moglo obezbijediti ovim mjerama, predlaže se promjena stope PDV-a. Ukoliko bi se izgubljeni prihodi nadoknađivali isključivo povećanjem PDVa, bila bi potrebna stopa od 22,5%.

Za razliku od prijedloga FZZPR-a, smatramo da bi refrma fiskane strukture trebala biti jednostavnija i usmjerena na ograničeno smanjenje doprinosa za zdravstvu, dok bi se nedostajuća sredstva isključivo nadoknadila povećanjem stope PDV-a. U tom kontekstu predložimo dvije varijante⁷.

VARIJANTA I

Zbirna stopa na neto plate 65,25% -- prosječna bruto izdvajanja za platu 1364 KM - Doprinos za zdravstveno osiguranje od 25,87% na neto plate bi bio umanjen za 8,48%, a ovo umanjenje bi se u cjelosti nadoknadilo povećanjem stope PDV-a na 20%. Smanjenje stope doprinosa za zdravstvo u iznosu od 8,48% bi izazvalo gubitak javnih prihoda u visini od oko 368,2 miliona KM, što je oko 32,8% ukupnih prihoda za zdravstveno osiguranje od 1.123,3 milijarde KM. Ovaj iznos bi se u potpunosti nadoknadio povećanjem stope PDV-a na 20% što bi prema trenutnim projekcijama prihoda od PDV-a iznosilo oko 368, 2 miliona KM.

VARIJANTA II

Zbirna stopa na neto plate 59,59% - prosječna bruto izdvajanja za platu 1318 KM - Doprinos za zdravstveno osiguranje od 25,87% na neto plate bi bio umanjen za 14,14%, a ovo umanjenje bi se u cjelosti nadoknadilo povećanjem stope PDV-a na 22%. Smanjenje stope doprinosa za zdravstvo u iznosu od 14,14% bi izazvalo gubitak javnih prihoda u visini od oko 613,6 miliona KM, što je oko 54,6% ukupnih prihoda za zdravstveno osiguranje od 1.123,3 milijarde KM. Ovaj iznos bi se u potpunosti nadoknadio povećanjem stope PDV-a na 22% što bi prema trenutnim projekcijama prihoda od PDV-a iznosilo oko 613,6 miliona KM.

Da bi fiskalno rasterećenje rada pozitivno utjecalo 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, premda bi veća privatna potrošnja i po tom osnovu uticala na prihode od PDV-a. U situaciji kada poslodavci teško, ili po veoma visokim kamatnim stopama dobijaju kredite od banaka, rasterećenje bi značilo i veću platežnu sposobnost privrede.

Eventualni problemi u donošenju poreske reforme mogu se pojaviti zbog različite ustavne nadležnosti direktnih poreza (entiteti) i indirektnih poreza – PDV i akcize (državni

⁷ Kalkulacije su rađene na pretpostavci nulte elastičnosti potrošnje.

nivo). Ovakva reforma bi zahtjevala sinhroniziranu aktivnost različitih nivoa vlasti i istovremene intervencije u državnom i entitetskim zakonodavstvima.

Ekonomski efekti predložene poreske reforme

- **Povećanje zaposlenost:** Kao posljedica manjih tržiškov rada povećala bi se potražnja za radnom snagom,
- **Smanjenje sive ekonomije:** Putem rada na crno, rada na sivo i sniženje plata uz istovremeno povećanje naknada koje se ne oporezuju (topli obrok i troškovi prevoza) siva ekonomija je najprisutnija u oblasti rada. Stranim investitorima i potencijalnim izvozcima je to teško učiniti, te oni snose neproporcionalno veći dio nameta na plate od domaćih privrednika, što šteti direktnim stranim investicijama. Osim što poreska evazija dovodi do nelojalne konkurencije, preveliko oslanjanje na direktne poreze dovodi i do većih administrativnih troškova prikupjanja tih poreza. S druge strane, teže je vršiti utaju indirektnih poreza. 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 bi se smanjio bim sive ekonomije,
- Smanjenje troškova poslovanja u FBiH dovodi do privlačenja **direktnih stranih investicija**,
- **Povećanje konkurentnosti privrede:** Smanjenjem cijena domaćih proizvoda povećava se njihova konkurentnost na međunarodnom tržišti čime se utječe i na smanjenje trgovinskog deficita,
- **Veća likvidnost firmi:** Fiskalnim rasterećenjem preduzeća oslobađaju se sredstva za nove investicije, što je posebno značajno uzimajući u obzir visoke troškove zaduživanja,
- U dužem roku sve prethodno navedeno dovodi do **ekonomskog rasta**.

ZAKLJUČAK

Visoka nezaposlenost predstavlja jedan od najvećih socijalnih i ekonomskih problema u Bosni i Hercegovini. Prema podacima Svjetske banke za 2011. godinu, Bosna i Hercegovina pored Makedonije ima najveću nezaposlenost u regionu, s tim da Makedonija od 2008. godine bilježi kontinuiran pad nezaposlenosti.

Prema Indeksu globalne konkurentnosti koji svake godine objavljuje Svjetski ekonomski forum, u Bosni i Hercegovini najproblematičniji faktori poslovanja u posljednjem izvještaju su: pristup finansiranju, politička nestabilnost, porezni propisi i stope, i neefikasna državna birokratija.

Cijena rada, je tom kontestu bitna determinanta atraktivnosti poslovnog okruženja za strane investicije. Prosječna bruto plata (tj. ukupna cijena rada) u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi 1.435 KM ili 733 eura što je više u odnosu na mjesečne bruto plate Makedonije i Srbije i manje u odnosu na Crnu Goru i Hrvatsku.

Od početka globalne ekonomske krize, gotovo u svim zemljama EU je primjetan trend rasta stopa indirektnih poreza (PDV, akcize i carine), što je stvorilo mogućnost za rasterećenje privrede smanjenjem direktnih poreza koji opterećuju rad i kapital. S druge strane, od njegovog uvođenja 2006. godine, porez na dodatu vrijednost u Bosni i Hercegovini iznosi 17% što je poslije Kosova (16%) ujedno i najniža stopa od svih zemalja Zapadnog Balkana.

Serijski 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), jer povećanje opterećenja privrede kroz oporezivanje rada i kapitala smanjuje mogućnosti privredi za nove investicije i novo zapošljavanje. U tom kontekstu smatramo da bi buduća reforma fiskalne strukture u FBiH, ali i cijeloj BiH, trebala biti usmjerena na ograničenom smanjenju doprinosa za zdravstvo, dok bi se nedostajuća sredstva isključivo nadoknadila povećanjem stope PDV-a.

Ovakva reforma bi rezultirala povećanjem stepena konkurentnosti, što bi kao rezultat imalo povećanje zaposlenosti, kao posljedica manjih troškova rada, smanjenje sive ekonomije, smanjenje troškova poslovanja i privlačenje direktnih stranih investicija, te u konačnici i ekonomski rast.

LITERATURA

1. Agencija za statistiku BiH, www.bhas.ba
2. Deloitte International *Tax. Macedonia Highlights* 2013
3. Deloitte International *Tax. Montenegro Highlights*, 2013
4. Eurostat
5. Federalni zavod za statistiku, www.fzs.ba

6. Johansson Asa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia, „*Taxation and Economic Growth*“, OECD Economics Department Working Paper, 2013
7. KPMG, Serbia - *Individual income tax changes, social security contribution amendments*
8. MMF, *Pisma namjere sa vlastima BiH*, 2012, 2013, 2014. Godina

Struktura izlaganja rada

1. Uvod
2. Komparativni presjek stopa nezaposlenosti i konkurentnosti zemalja bivše Jugoslavije
3. Komparativni presjek troškova rada, doprinosa i poreza na dohodak
4. Stope PDV-a u zemljama bivše Jugoslavije
5. Direktni vs. Indirektni porezi
6. Prijedlozi: Varijante 1 i 2
7. Ekonomski efekti predložene poreske reforme

Goran Mirašćić, Haris Abaspahić