

## **ULOGA POREZNE UPRAVE FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U DONOŠENJU I PROVOĐENJU PROPISA**

### **Sažetak**

*Cilj ovog rada je da ukaže na ulogu i značaj Porezne uprave Federacije BiH (PUFBiH) u donošenju i provođenju propisa na području Federacije BiH i prikupljanju javnih prihoda. Rad daje pregled značajnih inicijativa koje je ova institucija uputila u posljednje tri godine kojima bi se poboljšali važeći zakonski propisi i uspostavio kvalitetniji porezni sistem. Kroz osvrt na porezni sistem Federacije BiH ukazat ćemo na potrebne reforme i određena promišljanja u vezi sa kreiranjem poreznog sistema, s posebnim fokusom na ulogu PUFBiH u izradi pravnog poreznog okvira i ulogu PUFBiH u prikupljanju javnih prihoda za koje je nadležna.*

### **Uvod**

Porezni sistem je jedan od najvažnijih segmenata ukupnog ekonomskog sistema svake zemlje i ključno je sredstvo za ostvarenje brojnih ekonomskih, socijalnih, političkih i drugih interesa. Svakoj državi je potreban: pravedan, stimulativan, jasan, precizan, nedvosmislen, transparentan, postojan i siguran pravni okvir koji treba imati jasne mehanizme mjerenja i kontrolne mehanizme primjene. Za kvalitetan porezni sistem neophodno je donijeti propise koji će poreznim obveznicima olakšati poslovanje. Istovremeno zakonodavni okvir treba kontinuirano prilagođavati propisima Evropske unije (EU). Porezni zakoni trebaju biti jasni i prilikom primjene ne smiju proizvoditi dvosmislenost i nejasnoće. Donošenjem kvalitetnih zakona minimiziraju se potrebe za brojnim i obimnim podzakonskim aktima, tumačenjima, stavovima i mišljenjima. Česte izmjene zakona ukazuju na činjenicu da nisu vizionarski, da su ih pripremale nekompetentne osobe i da kao takvi dovode u pitanje pravnu sigurnost poslovanja. Ako analiziramo propise o javnim prihodima za koje je nadležna PUFBiH, može se zaključiti da su se ovi propisi u Federaciji BiH mjenjali i dopunjavali u posljednjih 20-tak godina veoma često. Sigurno je da su takve „reforme“ izazvale ogromne nepotrebne troškove, a poreznim obveznicima, PUFBiH i stranim investitorima su davale neadekvatnu poruku. U konačnici, imale su i negativne implikacije na privredni razvoj Bosne i Hercegovine (BiH), u cjelini.

Fiskalna politika BiH i njen poslijeratni porezni sistem u BiH su u procesu tranzicije koji još nije završen. U tom procesu česti su njihovi nekonzistentni i nedorečeni instrumenti čije provođenje zahtijeva izradu dodatnih podzakonskih akata, kao i tumačenja, stavove, mišljenja i pojašnjenja važećih propisa, što povećava troškove i usložnjava ubiranje poreza za sve njene učesnike. Unapređenje postojećeg stanja zahtijeva sveobuhvatnu poreznu reformu. Međutim, uvijek se mora imati u vidu da ozbiljne i uspješne reforme nema prije nego što se uredi i donese pravni okvir za planiranu reformu. Uspješne reforme i dobrog pravnog okvira nema bez sveobuhvatne analize na mikro i makro planu i utvrđivanja uzroka koji su uticali na postojeće stanje, te utvrđivanja mjera za njihovo uklanjanje, odnosno prepoznavanje uzroka koje bi u budućnosti trebalo preduprijeti, kako se ne bi bavili samo njihovim posljedicama. Osnovni cilj svake porezne reforme trebao bi biti razvoj koji će za posljedicu imati rast zaposlenih, porast BDP-a i uopće rast standarda stanovništva. Kada je u pitanju reforma poreznog sistema BiH i Federacije BiH, važno je naglasiti da reforma treba biti dobro planirana i koordinirana, učinkovita i treba obuhvatiti više područja i aktivnosti. Prioritet trebaju imati aktivnosti koje će za posljedicu imati smanjenje nameta privredi, pravednije oporezivanje zasnovano na ekonomskoj snazi obveznika i potrebama razvoja zemlje, pravičniju konkurenciju na tržištu, jasan i postojan pravni okvir, efikasnije i učinkovitije djelovanje poreznih organa. Sve ove aktivnosti treba da budu sinhronizovane, mjerljive i kontrolisane uz ujednačeni

inspekcijski nadzor po svim osnovama, na cjelom području države. Uloga poreznih administracija i kreatora poreznog sistema je u svim pomenutim aktivnostima izuzetno bitna.

Reforma poreznog sistema treba da doprinese: pravičnosti i stabilnosti poreznog sistema, da prilikom primjene zakoni budu jasni, da ne proizvode dvosmislenost i nejasnoće, te da se donošenjem kvalitetnih zakona minimiziraju potrebe za donošenjem podzakonskih akata. U Federaciji BiH provedbeni propisi su po obimu i sadržini često veći i od samih zakona. Nije dobro da podzakonski akti uređuju materiju koja se trebala urediti zakonom, što je slučaj, da ima zakona za koje treba donijeti više provedbenih propisa, da nakon donošenja zakona neki provedbeni propisi nisu doneseni ni nakon više godina, da u kratkom periodu, više puta, pretrpe izmjene ili dopune. I pored svega toga, porezni obveznici se obraćaju molbama za davanje mišljenja ili tumačenja zakona i za to još plaćaju naknadu. Također, neke odredbe propisa nisu jasne ni samoj PUFBiH koja ih primjenjuje, a mnoga zakonska rješenja nepotrebno proizvode troškove. U svakoj razvijenoj i uređenoj zemlji vlada mišljenje da su propisi koje ne donosi Parlament manje transparentni, a s druge strane vrlo je vjerovatno da su uzrok sumnji u korupciju, proizvode nesigurnost, jer zakonsku materiju uređuju drugačije od zakona, nejednak tretman privrednih subjekata, a subjektima na koje se odnose komplikuju primjenu.

Porezni sistem BiH i Federacije BiH je veoma pogodan za izbjegavanje, ne plaćanje i utaju poreza, što je već dugo godina jedna od propratnih pojava u oblasti prikupljanja poreza i uzročnik porezne evazije. Porezna evazija može biti *zakonita* i *nezakonita*. Razlika između *zakonite* i *nezakonite* evazije ponekad je vrlo mala, skoro nevidljiva, što je uobičajeno i u BiH. *Zakonita* evazija postoji kada se izbjegava plaćanje javnih prihoda korištenjem nedorečenih propisa i zakonom odobrenih „povlastica“, onesposobljenosti Uprave da naplati porez. *Nezakonita* evazija predstavlja poreznu utaju i nastaje svjesno i sa željom da se nelegalnim aktivnostima vrši prikrivanje stvarnog finansijskog poslovanja (lažno vođenje poslovnih knjiga, prihoda i rashoda itd.), i tako umanja ili sasvim izbjegne plaćanje propisane porezne obaveze. Zbog kompleksnih, nejasnih i nedorečenih poreznih propisa, vrlo je teško poreznim administracijama i drugim kontrolnim organima da se efikasno suprotstave i suzbiju ove pojave koje su u BiH jedan od najvećih ekonomskih problema. Iako je potpuno apsurdno, ovo ukazuje na činjenicu da loši propisi predstavljaju svojevrsnu „podršku“ onima koji krše zakon. Zbog toga se kreiranju propisa mora dati veći značaj i u ovaj proces nužno uključiti što više učesnika. Izuzetna važnost u svemu ovome svakako pripada poreznim organima, jer porezni organi se uvijek prvi suočavaju sa svim slabostima i nedostacima postojećih zakonskih rješenja. Reforma poreznog sistema treba da smanji i evaziju javnih prihoda. U tom kontekstu, neophodno je reformskim mjerama omogućiti: pravedniji i usaglašen porezni sistem, efikasnije preventivno djelovanje, sinergiju svih kontrolnih organa, finansijskih institucija i sudova, tehnička i informatička unapređenja, dosljednu, brzu i odmjerenu kaznenu politiku, edukaciju i stručna usavršavanja, te podizanje svijesti obveznika i građana o obavezi plaćanja javnih prihoda.

## **1. Uloga Porezne uprave Federacije BiH u kreiranju poreznih propisa**

Porezna reforma koja u Federaciji BiH traje više od 20 godina još nije završena i sigurno je da neće biti u skorije vrijeme. Gotovo svaka vlada je do sada provodila reformu poreznog sistema i nema zakona koji je „preživio“ više godina, bilo da je donesen novi ili da su izvršene izmjene ili dopune postojećih. Prvi razlog tome je što zakoni i propisi nisu bili: vizionarski, pravični, sveobuhvatni, razumljivi, dugoročno održivi... U ovim „reformama“ nije se dovoljno vodilo računa o njihovom kvalitetu tj. dugoročnoj postojanosti i održivosti, njihovoj pravičnosti, sveobuhvatnosti, razumljivosti, troškovima po porezne obveznike, racionalnosti i efikasnosti ubiranja. Ovom su doprinijele i nevladine organizacije i mediji koji su uspjeh vlasti mjerile brojem donesenih zakona, a nisu razvijali percepciju o kvalitetu istih. Imajući u vidu da je fiskalna politika u BiH značajna poluga ekonomske politike u stabilizaciji privrede i podsticanju njenog rasta, poželjno bi bilo da kreatori fiskalne politike maksimalno uključe i motivišu sve koji imaju ideje i mogu doprinijeti kreiranju pravednijeg, jasnijeg i stabilnijeg oporezivanja. Izvor ideja i prijedloga bi, prije svega,

trebali biti oni koji privrjeđuju i primjenjuju porezne propise tj. privrednici, zaposlenici PUFBiH, računovođe, revizori, inspeksijski organi, sudovi, advokati. Ako se uzme u obzir brojnost pomenutih učesnika, onda se sigurno može doći do kvalitetnih rješenja. Broj trenutno licenciranih samostalnih računovođa u Federaciji BiH je 4.070, broj ovlaštenih revizora 188, a zaposlenih u PUFBiH 1.247. Kad bi se iz ove skupine, njih samo 1% motiviralo za aktivno učešće u kreiranju i izradi kvalitetnog poreznog sistema, putem radionica i okruglih stolova na kojim bi se analizirali predloženi propisi, nesumnjivo je da bi učinak bio fantastičan...Moramo se voditi time da *“Ideje vuku svijet naprijed, a ne lokomotive.”* Takmičimo se u idejama i traženju boljih rješenja, jer kreatori, odnosno predlagači zakona bi trebali raditi na većem podsticanju i animiranju svih onih koji mogu dati doprinos, neovisno da li je prema važećim propisima dužan da se uključi u proces izrade propisa. Na izvjestan način treba podstaknuti razvoj ideja i prijedloga za sveobuhvatna, razumna, pravedna i dugoročno održiva rješenja oporezivanja koja će doprinositi stvaranju novih vrijednosti, većem izvozu, rastu zaposlenosti i uopće razvoju društva.

Kad je u pitanju PUFBiH, ona ima institucionalno i zakonski osnov za aktivniju ulogu u kreiranju poreznog sistema, međutim do sada se nije razvila sinergija koja bi imala učinkovit rezultat. PUFBiH je federalna uprava u sastavu Federalnog ministarstva finansija i logično je da ona učestvuje u izradi propisa iz svoje nadležnosti. S druge strane, odredbama člana 21. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH br. 35/2005), propisano je da su prilikom izrade zakona i drugih propisa organi uprave obavezni pribavljati mišljenja od drugih organa uprave ako se tim propisima reguliraju pitanja iz nadležnosti tih organa uprave, a prema potrebi, mišljenja se mogu pribavljati i od odgovarajućih stručnih ustanova i zainteresiranih pravnih lica, ako je to mišljenje od značaja za uređivanje odgovarajućih pitanja iz njihove nadležnosti. Iz ove zakonske odredbe jasno proizilazi da PUFBiH mora biti uključena u donošenje svih propisa koji se tiču njenog rada i nadležnosti. Međutim, dosadašnja iskustva su pokazala da se saradnja i sinergija nije ostvarivala na svrsishodan način, jer za neke propise koji se donesu, Uprava sazna tek nakon što se objave u službenim novinama. U slučajevima gdje je ta saradnja i uspostavljena, ista je bila više formalne, nego suštinske prirode. Posljednji primjer je objavljivanje Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak, koji je objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH, broj: 30/18, za koji je Uprava saznala tek nakon štampanja u službenim novinama. U vezi sa ovim propisom nastale su velike polemike zbog raznih „tumačenja“ odredbi Zakona i Pravilnika, a ako se ovom doda da se i integracija obrasca AMS-1035 u informacioni sistem PUFBiH mora izvršiti uz poštivanje i Zakona o javnim nabavkama, onda se rasprave mogu još više produbiti, što ovog puta neću učiniti, samo ću istaći da ovakav rad dovodi do neracionalnosti i neefikasnosti...

Tri najvažnija instrumenta ekonomske politike su: monetarna, kreditna i fiskalna politika. S obzirom da je u BiH zastupljen sistem valutnog odbora koji ograničava mjere iz dijela monetarne politike, te da i kreditna politika ima određena ograničenja i trošak, onda se sasvim jasno može zaključiti da se najvažnije stvari mogu i moraju rješavati mjerama iz fiskalne politike, odnosno u domenu budžetske i porezne politike. Da bi olakšala rad i sebi i obveznicima, te svjesna činjenice da je fiskalna politika za BiH najvažniji instrument ekonomske politike nad kojom imamo potpunu suverenost i da se najvažnije stvari mogu i moraju rješavati mjerama iz fiskalne politike, odnosno u domenu budžetske i porezne politike, PUFBiH je u posljednje vrijeme pokrenula više inicijativa za izmjene i dopune zakona i drugih propisa koji bi doveli do značajnih pozitivnih efekata u državi. Realizacija ovih prijedloga imala bi za posljedicu: pravednije oporezivanje, ukidanje doprinosa na teret poslodavca, povećanje porezne baze oporezivanjem prihoda koji nisu oporezovani, ili su neadekvatno oporezovani, sprečavanje zloupotreba, pojednostavljenje sistema kontrole, obračuna i naplate javnih prihoda, povećanje discipline prijave i odjave radnika, veći broj prijavljenih radnika, povećanje naplate javnih prihoda, pravovremeno poduzimanje mjera od strane PUFBiH, smanjenje troškova PUFBiH u nadzoru i naplati javnih prihoda, pravednija socijalna zaštita zaposlenika, smanjenje fiktivnih isplata, veće djelovanje zakona vrijednosti na tržištu..., a što bi imalo pozitivne refleksije na ukupno stanje u privredi i društvu u cjelini. Prve inicijative PUFBiH odnosile su se na: izmjene Zakona o Jedinostvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, Zakona o porezu

na dohodak, Zakona o igrama na sreću, donošenje novog Zakona o Poreznoj upravi FBiH i izmjene Odluke o radnom vremenu prema kojoj je Vlada FBiH dala saglasnost da porezni inspektori mogu raditi kontrole u bilo koje vrijeme, što značajno utiče na učinkovitiji rad PUFBiH i bolje planiranje kontrola. Zatim, uslijedio je prijedlog Zakona o djelimičnom otpisu i naplati poreznog duga, Zakona o obrtu i srodnim djelatnostima, Zakona o privrednim društvima, Zakona o visini stope zatezne kamate, Zakona o izvršnom postupku, Zakona o prekršajima, prijedlog nove Uredbe o načinu i postupku raspolaganja privremeno i trajno oduzetom robom od strane PUFBiH, Pravilnika o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, kao i drugi koji će biti samo pomenuti u ovom radu. Zbog ograničenosti prostora u ovom radu će se dati osvrt samo na neke od inicijativa PUFBiH.

Obzirom da su PUFBiH potrebne promjene u svim segmentima rada - u unutrašnjoj organizaciji, prisilnoj naplati, poreznom knjigovodstvu, razvoju uredske kontrole, informacionog sistema, sistema izvještavanja, analizi učinka PUFBiH, sistematizaciji i opisu radnih mjesta, edukaciji, ljudskim resursima, uslovima rada itd., ovaj organ je u januaru 2016. godine Federalnom ministarstvu finansija dostavio prijedlog novog Zakona o Poreznoj upravi FBiH. Neke od najznačajnijih promjena sadržanih u ovom prijedlogu su: da PUFBiH bude samostalan organ uprave, da izvještaj o radu Uprave usvaja Parlament FBiH, da se on-line vezom poveže sa bankama, da se drugostepeni upravni postupak vodi u PUFBiH, da PUFBiH učestvuje i ima aktivnu ulogu u donošenju zakona i propisa koje primjenjuje u svom radu, da se u PUFBiH uspostavi interna kontrola, da se uspostavi kombinovani sistem finansiranja (Budžet FBiH i vlastiti prihodi). Očekivani efekti donošenja predloženog novog Zakona o Poreznoj upravi su: pravedna, racionalna i efikasna institucija, efikasno i racionalno izvršavanje obaveza i zadataka u interesu Federacije BiH i građana, transparentniji rad PUFBiH, veća naplata javnih prihoda, veća korist poreznim obveznicima koji uredno izvršavaju svoje porezne obaveze.

*On-line* veza sa bankama olakšala bi rad PUFBiH tako što se ne bi bavila samo posljedicama, nego bi mogla blagovremeno reagovati i spriječiti moguće posljedice. Tako bi se poboljšala naplata javnih prihoda, uspostavila bolja kontrola novčanih tokova i istovremeno veća sigurnost obveznika koji uredno izvršavaju svoje obaveze. *On-line* veza bi omogućila brže i blagovremene informacije, bolju uredsku kontrolu, smanjila troškove porezne administracije i inspekcijiskog nadzora, smanjila administriranje sa bankama, omogućila bržu i lakšu naplatu javnih prihoda. S druge strane, on-line uvezivanje sa bankama je nešto što se podrazumijeva u razvijenim poreznim sistemima mnogih zemalja.

Nijedan propis koji primjenjuje PUFBiH ne bi se trebao usvojiti bez aktivnog učešća PUFBiH. Ovaj stav se tiče ne samo donošenja kvalitetnijih propisa, već i same racionalne i efikasne primjene propisa, integracije propisa u informacioni sistem Uprave, upoznavanja i edukacije zaposlenih u Upravi koja treba biti realizovana, prije nego što se porezni obveznici upoznaju sa novim zakonskim rješenjima itd. Svi službenici PUFBiH moraju biti pravovremeno informisani i imati kontinuiranu edukaciju, kako bi se povećala efikasnost njihovog rada. PUFBiH je u ovoj oblasti učinila značajne korake i jedan od osnovnih ciljeva PUFBiH je edukacija i usavršavanje zaposlenika koji će raditi u ovoj Upravi, jer samo educirani, sposobni i moralni zaposlenici mogu adekvatno odgovoriti na sve izazove. Da bi izvršila svoju zadaću PUFBiH nastoji da zapošljava stručan kadar i da kontinuirano unapređuje znanje svojih zaposlenih, da stalno teži i obezbjeđuje pretpostavke za ujednačavanje i konstantno unaprjeđenje kvaliteta usluga u cijeloj Upravi i na taj način omogućiti obveznicima odgovarajuću podršku i usluge koje će im pomoći da razumiju i planiraju svoje porezne obaveze, ali i da smanje greške u svom poslovanju. Kada su u pitanju edukacije, PUFBiH je u posljednje vrijeme imala 16 internih edukacija za skoro 700 zaposlenika, koji su prošli edukaciju iz 14 tema. Pored internih edukacija, PUFBiH nastoji educirati zaposlene na edukacijama koje provodi Agencija za državnu službu FBiH, Direkcija za ekonomsko planiranje i međunarodne organizacije. Značajna edukacija u kojoj učestvuje Uprava je projekat sa Poreznom upravom Švedske koji finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj - SIDA-a, čiji je osnovni cilj unaprjeđenje kapaciteta poreznih uprava i doprinos transformaciji u moderne, pouzdane i uslužne porezne uprave u BiH. Prioritetne oblasti su: promjena načina razmišljanja zaposlenih u

poreznim administracijama, usluge poreznim obveznicima, upravljanje rizikom porezne discipline. U oblasti promjena načina razmišljanja zaposlenih u poreznim administracijama posebno se želi postići napredak u pravcu izgradnje povjerenja u odnosu porezna administracija – porezni obveznik, kao i promjena ponašanja poreznih službenika i jačanje interne komunikacije. Kad su u pitanju usluge poreznim obveznicima osnovni cilj je poboljšanje komunikacije sa poreznim obveznicima putem razvoja strategije usluga – poput poboljšanja funkcije CALL centra, unaprjeđenja web stranica i slično. U dijelu koji se tiče analize rizika želi se postići napredak sa modelima upravljanja rizicima, kako bi se pravilno selektovali obveznici koji obavezno trebaju biti kontrolisani.

Kada su u pitanju naprijed navedeni prijedlozi, treba kazati da je Međunarodni monetarni fond – Odjel za fiskalne poslove u svom Izvještaju za poboljšanje rezultata rada PUFBiH iz aprila 2016. godine jasno podržao naprijed navedene prijedloge, te je bilo za očekivati da ovi prijedlozi i preporuke MMF-a budu pretočeni u zakonsku regulativu Federacije BiH. Podrška ove međunarodne institucije, ali i ostalih ne izostaje ni danas. Ovdje se posebno ističe USAID, Švedska vlada, Evropska komisija (kroz projekat FISCALIS 2020), ali i mnoge druge institucije.

Inicijativa za izmjenu Zakona o Jedinostvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa se odnosila na: obavezu prijave zaposlenika prije početka rada i izdavanje on-line uvjerenja o uplaćenim doprinosima. Inicijativa je prihvaćena usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Jedinostvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, koji je stupio na snagu 28.04.2016. godine. Prema ovom zakonu, porezni obveznici su dužni prijavu svakog novog zaposlenika podnijeti nadležnoj poreznoj ispostavi najkasnije dan prije početka rada zaposlenika. Također, prihvaćena je i inicijativa za izmjenu ovog Zakona, koja se odnosila na izdavanje on-line uvjerenja o uplaćenim doprinosima, tako da od tada svaki osiguranik može putem interneta, bez uticaja poslodavca, dobiti informaciju o uplaćenim doprinosima. Unošenjem pristupnih podataka osiguranici - zaposlenici mogu brzo dobiti informaciju o uplaćenim doprinosima za penzijsko i invalidsko osiguranje, doprinosa za zdravstveno osiguranje i doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti po godinama, počev od 01.01.2011. godine. Efekti izmjena Zakona o jedinstvenom sistemu su: povećanje discipline prilikom prijave i odjave radnika, smanjenje mogućnosti zloupotrebe, veći broj prijavljenih radnika, veće uplate doprinosa i poreza na dohodak, veći broj informacija – predavki od strane radnika o poslodavcima koji ne ispunjavaju zakonom propisane obaveze, pravovremeno poduzimanje mjera od strane PUFBiH prema poslodavcima, smanjenje mogućnosti obmane osiguranika od strane poslodavca, smanjenje troškova PUFBiH za slanje pisanih uvjerenja, itd.

Inicijativa za izmjenu Zakona o porezu na dohodak se odnosila na oporezivanje: dobitaka od igara na sreću do 100,00 KM, ugovora o djelu, toplog obroka, regresa i drugih koristi (dohodaka) čije oporezivanje nije ograničeno i propisano u apsolutnim iznosima uz obavezu svih ovih isplata na račun kod poslovnih banaka. Ove inicijative uglavnom nisu prihvaćene, iako bi usvajanje istih imalo za rezultat povećanje poreznih baza, sprečavanje zloupotreba u isplati, jednako oporezivanje dobitaka od igara, sprečavanje zloupotreba ugovora o djelu, privremenim i povremenim poslovima i isplatama preko zadruga, pravedniju socijalnu zaštitu zaposlenika, pravednije oporezivanje, smanjenje zloupotreba i fiktivnih isplata, apsolutni iznosi, za razliku od procentualnih iznosa, omogućuju jednostavniji obračun i kontrolu, a porezne obveznike dovodi u ravnopravniji položaj, smanjenje doprinosa na plaće... Procjena je da bi efekat od oporezivanja dobitaka do 100,00 KM, drugačijeg oporezivanja ugovora o djelu, ugovora o povremenim i privremenim poslovima, isplata preko studentskih zadruga, drugačijeg oporezivanja toplog obroka, regresa i drugih naknada u značajnoj mjeri povećao naplatu javnih prihoda, a na tržištu omogućio pravičniju konkurenciju među poreznim obveznicima. Ako imamo u vidu da je preko ugovora o djelu, u posljednje tri godine isplaćeno cca 500 miliona KM, da je preko zadruga u posljednje dvije godine isplaćeno preko 100 miliona KM, da je na ime dobitaka od igara na sreću do 100 KM u posljednje 2 godine i

7 mjeseci ove godine isplaćeno, bez poreza, preko 3 milijarde KM, onda je sasvim jasno koliko su prijedlozi PUFBiH bili opravdani i koliko bi njihovo usvajanje imalo pozitivne efekte u državi.

Inicijativa za izmjenu Zakona o igrama na sreću se odnosila na jednako oporezivanje svih igra na sreću tj. oporezivanje u procentu od svake pojedinačne uplate igrača. Očekivani efekti inicijative bili bi: sve igre na sreću su jednako tretirane i oporezovane, ukinuo bi se paušal i diskriminacija, smanjila bi se mogućnost zloupotreba, pojednostavio bi se sistem kontrole, obračuna i naplate ovog prihoda, a što bi sve uticalo i na značajno povećanje javnih prihoda.

Porezna uprava je pokrenula značajne aktivnosti u naplati zaostalog poreznog duga. Imajući u vidu iznos duga koji se vodi u PUFBiH (cca 2,7 milijardi), to jedna od primarnih reformskih aktivnosti treba biti rješavanje postojećeg poreznog duga i iznalaženje mehanizama za sprečavanje rasta duga u budućnosti. PUFBiH je u ovom pravcu imala više inicijativa i konkretnih prijedloga, te je u konačnici u oktobru 2017. godine, Federalnom ministarstvu finansija i Vladi Federacije BiH dostavila i prijedlog nacрта Zakona o djelimičnom otpisu i naplati poreznog duga. Paralelno sa ovim prijedlozima, PUFBiH je preporučila da svi organi upravljanja i osnivači dužnika hitno, a najkasnije u roku od 30 dana, izvrše analizu poslovanja, te provedu brze, ozbiljne i fundamentalne promjene svih ključnih aktivnosti koje će dovesti do smanjenja i racionalizacije troškova, povećanja obima rada i prihoda, čime će se stvoriti uslovi za blagovremenu uplatu javnih prihoda. Isto tako, predloženo je da se zakonom zabrani obavljanje svih javnih funkcija rukovodiocima privrednih društava i drugih poslovnih subjekata koji su vršili utaje poreza ili su svjesno izbjegavali da prijave i plate porez.

U cilju omogućavanja PUFBiH da predlaže brisanje iz registra porezne obveznike koji duži niz godina ne obavljaju djelatnost, Porezna uprava je uputila i Inicijativu za izmjenu Zakona o obrtu i srodnim djelatnostima („Službene novine Federacije BiH“ broj: 35/09 i 14/11), te inicijativu za izmjenu Zakona o privrednim društvima („Službene novine Federacije BiH“, broj: 81/15). Predložene izmjene imale su za cilj da se omogući da se po zahtjevu PUFBiH privredno društvo likvidira i briše iz sudskog registra, odnosno da općinski organ donese odluku o prestanku obrta kada obrt/privredno društvo duže od dvije godine ne ostvaruje prihode, nema promjena na transakcijskim računima i ne podnosi finansijske izvještaje i porezne prijave. Ako se ima u vidu da je Uprava u saradnji sa Finansijsko informatičkom agencijom ustanovila da 27.291 pravno lice nije izvršilo svoju zakonsku obavezu predaje finansijskih izvještaja, da prema Jedinstvenom registru računa 12.647 pravnih lica nema transakcijske račune, da je Agencija poslala opomene za nepodnošenje finansijskih izvještaja 14.644 pravnom licu koji posjeduju račune u Jedinstvenom registru računa pravnih lica u Federaciji BiH, od kojih 7.116 imaju aktivne račune u bankama, a preostalih 7.528 blokirane račune, te da je slična situacija i sa obrtnicima, onda se jasno može zaključiti da je ova inicijativa Uprave opravdana i nužna. Međutim, ni ovaj prijedlog nije dalje „procesuiran“, a posljedice neadekvatnih zakonskih rješenja u ovoj oblasti su i dalje velike i imaju negativan efekat i na Poreznu upravu, porezne obveznike, statistiku i mnoge druge učesnike u privredi i društvu.

Federalnom ministarstvu finansija dostavljen je prijedlog Pravilnika o dodjeljivanju ID brojeva, registraciji i identifikaciji i evidencijama poreznih obveznika na teritoriji Federacije BiH. Pravilnik je izmijenjen i njegova primjena je počela 01.10.2017. godine, a objavljen je u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 69/17. Navedenim Pravilnikom, između ostalog, izmijenjen je postupak registracije poslovnih subjekata u odnosu na raniju proceduru, propisani su novi obrasci za poreznu registraciju, definisane nove oznake za identifikacione brojeve, te (za razliku od ranijeg Pravilnika) propisana je obaveza posjedovanja poreznog broja za pojedine kategorije nerezidentnih fizičkih i pravnih lica, u skladu sa propisima koji uređuju porez na dobit, te devizno poslovanje.

U cilju stvaranja pravnog osnova za postupanje sa oduzetom robom, PUFBiH je Vladi Federacije BiH i Federalnom ministarstvu finansija dostavila prijedlog nacрта Uredbe o načinu i

postupku raspolaganja privremeno i trajno oduzetom robom od strane PUFBiH. Ovom Uredbom je predložena nadležnost, način i postupak raspolaganja, uključujući skladištenje i čuvanje, procjenu, prodaju, uništenje, doniranje, postupak vraćanja, vođenje evidencija i druga pitanja u vezi sa postupanjem sa oduzetom robom... Prijedlog nije dalje „procesuiran“, a stara Uredba je stavljena van snage...

Također, u cilju efikasnijeg poreznog sistema u Federaciji BiH, veće funkcionalnosti PUFBiH, Federalnom ministarstvu finansija je dostavljena inicijativa za izmjene i dopune Pravilnika o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza ("Službene novine Federacije BiH", broj: 50/02, 54/03, 31/11, 38/16 i 69/17). Istim je predviđeno usaglašavanje pojmova sa Zakonom o Poreznoj upravi Federacije BiH, obezbjeđenje naplate dužnih poreznih obaveza, vremenski period donošenja rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate, trajanje postupka prinudne naplate, najefikasniji način naplate dužnih poreznih obaveza i redosljed imovine koja će biti zaplijenjena, kao i obavezu PUFBiH da nadležnim pravobranilaštvima i vanbudžetskim fondovima dostavi podatke o poreznom dugu, za koje su nadležni da zastupaju. Prijedlog nije dalje „procesuiran.“

Zbog ograničenosti prostora, u ovom radu izostaće šire obrazloženje datih inicijativa pa se u sljedećem tabelarnom pregledu daje pregled prijedloga PUFBiH za izmjenu propisa:

**Tabela 1: Prijedlozi PUFBiH za izmjenu propisa**

R.b.	Naziv propisa	Prijedlozi za izmjene i dopune	
		Br. novih čl.	Br. čl. za izmjenu
1	Zakon o Poreznoj upravi FBIH	Dat prijedlog novog Zakona (71 čl.)	
2	Zakon o porezu na dobit	44	2
3	Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dobit		36
4	Prednacrt Zakona o doprinosima		12
5	Nacrt Zakona o doprinosima		24
6	Zakon o porezu na dohodak	51	1
7	Prednacrt Zakona o porezu na dohodak		54
8	Nacrt Zakona o porezu na dohodak		91
9	Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dohodak	3	
10	Pravilnik o procedurama prisilne naplate	15	32
11	Zakon o visini stope zatezne kamate		
12	Zakon o otpisu i naplati poreznog duga	Predložen kao interventni	
13	Zakon o Jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa	1	4
14	Pravilnik o podnošenju prijave za upis i promjene upisa u Jedinstveni sistem registracije, kontrole i naplate doprinosa	1	4
15	Uredba o načinu i postupku raspolaganja privremeno i trajno oduzetom robom od strane Porezne uprave F BiH	Dat prijedlog nove uredbe (22 čl.)	
16	Zakon o konsolidaciji privrednih društava u FBIH	Više primjedbi i sugestija	
17	Inicijativa za izmjenu Pravilnika o načinu uplate javnih prihoda budžeta i vanbudžetskih fondova na teritoriji FBIH		
18	Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti		
19	Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o porezu na promet nepokretnosti i prava u KS	3	
20	Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o Poreznoj administraciji i poreznom postupku	14	1
21	Inicijativa za izmjenu Pravilnika za uvjetima, postupku i naknadama za mišljenja Porezne uprave		
22	Inicijativa za izmjenu Zakona o igrama na sreću	2	4
23	Inicijativa za donošenje Pravilnika o poreznom knjigovodstvu		
24	Inicijativa za izmjenu Zakona o izvršnom postupku		

25	Inicijativa za izmjenu Zakona o unutrašnjem platnom prometu		
26	Prijedlog dopuna Zakona o komunalnim taksama Kantona Sarajevo		
27	Inicijativa za izmjenu Zakona o stečaju		
28	Inicijativa za izmjenu Zakona o privrednim društvima		
29	Inicijativa za izmjenu Zakona o obrtu i srodnim djelatnostima		
30	Prijedlog Pravilnika o dodjeljivanju ID brojeva, registraciji i identifikaciji i evidencijama poreznih obveznika na teritoriji Federacije BiH	Dat prijedlog cijele verzija Pravilnika, djelimično uvaženo	
31	Prijedlozi i sugestije u vezi Zakona o elektronskom potpisu Federacije BiH		
32	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnim sistemima	4	6
33	Primjedbe na izmjene i dopune Zakona o prekršajima	6	9
34	Pravilnik o tehničkoj ispravnosti automata, načinu obavljanja tehničkog pregleda, protokol i način spajanja sa serverom PU	Preporuke za donošenje	

Prema podacima koji su prikazani u tabeli 1., evidentno je da je PUFBiH imala aktivnu ulogu i da je uložila značajne napore da se porezni sistem Federacije BiH unaprijedi i poboljša, da se olakša rad svim njegovim učesnicima. Uprava je kroz ove prijedloge pokazala veliku društvenu odgovornost i odlučnost da da doprinos razvoju države, što će omogućiti i bolji život njenih građana.

Doprinos u provođenju propisa PUFBIH je ispoljila davanjem odgovora putem HelpDesk (upiti tehničke i proceduralne prirode) za aplikacije: NPIS, JS Fiskalizaciju, ADRIS, Aplikativnu i sistemsku području kojom prilikom je pružena pomoć u 28.282 slučaja. Takođe doprinos je realizovan i u postupcima davanja mišljenja o primjeni poreznih propisa i u posljednjem periodu Uprava je dala 1.030 mišljenja. Kad su u pitanju ova mišljenja, treba ukazati na činjenicu da se postupak davanje mišljenja plaća 50,00 KM, da dato mišljenje vrijedi za jednog obveznika i da se ono ne može dati u vrijeme dok je kod obveznika kontola u toku. To svakako nije dobro, jer nije logično da porezni obveznik plaća za davanje mišljenja, nije logično, niti pravedno da se dato mišljenje odnosi samo na tražioca mišljenja pa i u slučaju kad se radi o istoj stvari, a neracionalno je i to da se mišljenje ne može dati dok traje kontrola. Naprotiv, upravni i žalbeni postupci bi sigurno bili kraći kad bi se mišljenja davala prije okončanja postupka kontrole i donošenja rješenja. PUFBIH je zagovornik da se pitanje izdavanja poreznih mišljenja rješi na drugi način koji bi bio bolji za sve, i obveznike i samu Upravu. U sljedećem tabelarnom pregledu daje se prikaz datih mišljenja Porezne uprave:

**Tabela 2: Izdata mišljenja za period od 2015. do 31.07.2018. godine.**

Naziv propisa	Broj datih mišljenja				Ukupno
	2015	2016	2017	do 31.07. 2018	
Zakon o porezu na dobit	45	100	95	58	298
Zakon o doprinosima	7	11	8	5	31
Zakon o porezu na dohodak	80	78	72	47	277
Zakon o porezu na promet nepokretnosti	9	11	18	3	41
Zakon o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa	11	10	9	3	33
Ostalo	85	118	119	28	350
<b>Ukupno</b>	<b>237</b>	<b>328</b>	<b>321</b>	<b>144</b>	<b>1.030</b>

## 2. Uloga Porezne uprave Federacije BiH u prikupljanju javnih prihoda

Porezna uprava Federacije BiH je federalna uprava u sastavu Federalnog ministarstva finansija, čiji je osnovni zadatak primjena i nadzor nad primjenom poreznih propisa i propisa o doprinosima. Nadležnost Porezne uprave regulisana je Zakonom o Poreznoj upravi Federacije BiH.



Uprava je nadležna za izvršavanje aktivnosti iz oblasti svih vrsta federalnih, kantonalnih, gradskih i općinskih poreza i doprinosa, taksu, posebnih naknada, članarina turističkih zajednica, članarina obrtničkih komora i novčanih kazni za porezne prekršaje. Djelokrug rada PUFBiH određen je Zakonom o Poreznoj upravi Federacije BiH i isti obuhvata:

- registracija i identifikacija poreznih obveznika,
- vođenje porezne evidencije i poreznog knjigovodstva,
- prijem i kontrola poreznih prijava, evidentiranje poreznih obaveza u poreznom knjigovodstvu,
- naplata i povrat poreznih obaveza,
- utvrđivanje pravovremenosti, zakonitosti i pravilnosti podnesenih poreznih prijava,
- naplata poreznog duga redovnim i prinudnim putem,
- provođenje inspeksijskog nadzora,
- upravljanje Jedinostvenim sistemom registracije, kontrole i naplate doprinosa, sistemom fiskalizacije i sistemom igara na sreću,
- razvijanje servisa poreznim obveznicima, informisanje i edukacija poreznih obveznika,
- saradnja sa poreznim organima i drugim vladinim institucijama u Federaciji i BiH kao i saradnja sa međunarodnim institucijama i organizacijama,
- drugi zadaci u skladu sa propisima.

Strateškim planom PUFBiH definisana je njena misija, vizija i osnovne vrijednosti. Misija Porezne uprave je prikupljanje - naplata javnih prihoda pravilnom primjenom poreznih zakona uz što bolju saradnju sa poreznim obveznicima i što manje troškove, u cilju većeg društvenog blagostanja. U okviru vizije, PUFBiH ima za cilj da bude moderno opremljena, porezni organ koji je visoko profesionalan, efikasan, ekonomičan i dinamičan, sa zadovoljnim, educiranim, sposobnim i ambicioznim zaposlenicima, poštovana od poreznih obveznika - građana, poduzetnika, udruženja i nevladinih organizacija, te viših organa izvršne i zakonodavne vlasti. Prema trenutno važećoj strategiji rada, osnovni ciljevi ove Uprave su da ona bude pravedna, racionalna i efikasna uprava, što između ostalog podrazumijeva:

- potpunu primjenu važećih zakona i podzakonskih akata u postupku tačnog utvrđivanja i naplate javnih prihoda za koje je nadležna,
- težnju ka potpunom i blagovremenom izvršenju svih obaveza koje se javljaju u postupku naplate javnih prihoda za koje je nadležna,
- poštivanje svih prava poreznih obveznika, uz jednak tretman i postupanje prema svima, tj. da nema privilegovanih poreznih obveznika,
- kontinuiranu težnju ka poboljšanju nivoa kvaliteta usluga poreznim obveznicima što će im omogućiti lakše poslovanje i što jednostavnije izmirenje svojih poreznih obaveza, bez suvišnih troškova,
- uspostavljanje jasne i transparentne komunikacije sa poreznim obveznicima, svim vladinim i nevladinim institucijama, medijima i širom javnosti,
- razvoj materijalnih, kadrovskih i finansijskih kapaciteta i obezbjeđenje uslova za blagovremeno izvršenje svih zadataka zbog kojih je osnovana,
- uspostavu i očuvanje sistema u kojem svi zaposlenici imaju status isključivo prema znanju, radu, rezultatima rada, moralnom kodeksu ponašanja, da nema privilegovanih,
- jačanje reputacije i ugleda kroz razvoj stručnosti i profesionalnosti i funkcionisanje u skladu sa zakonom.

Porezne administracije su ključne institucije za razvoj svake zemlje i one moraju biti aktivno uključene u te aktivnosti. One su u svakoj zemlji glavni nosioci postizanja i očuvanja ekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti. Države koje nemaju uređen porezni sistem (poreznu politiku i poreznu upravu), su na veoma niskom stepenu razvoja, nestabilne su, imaju izraženu korupciju, ugrožena prava i po svim kriterijima zauzimaju nepovoljna mjesta na tabelama uređenih

država. U vezi s tim, svaka država mora imati pravednu, racionalnu i efikasnu poreznu upravu, jasan, jednostavan i stabilan porezni sistem koji će odgovoriti potrebama razvoja zemlje.

U posljednje vrijeme, PUFBiH je pokrenula značajne aktivnosti na povećanju javnih prihoda kroz jačanje porezne svijesti i porezne discipline poreznih obveznika. Naime, porast javnih prihoda može se postići efikasnim nadzorom, transparentnijim radom, pravednom, odmjerenom i brзом sankcijom. Međutim, kada je u pitanju podizanje porezne discipline na veći nivo i porast javnih prihoda, veoma važnu ulogu ima podizanje ukupne svijesti poreznih obveznika i građana o njihovoj obavezi da prijave i plate porez. U tom kontekstu, pored efikasnog i učinkovitog nadzora, veoma je važna uloga: računovodstvene profesije, javnosti, odnosno medija i svijest građana da sami prijavljuju i plaćaju poreze, kao i da kontrolnim organima prijavljuju sve nepravilnosti i nezakonitosti u poslovanju poreznih obveznika. Da bi podigli svijest poreznih obveznika i građana, da se porez mora platiti, potrebno je uspostaviti sistem koji će omogućiti da svi imamo jednaka prava i obaveze, bez obzira u kom dijelu države živimo i radimo. Uloga države je u ovom segmentu izuzetno bitna, a u jačanju porezne svijesti i porezne discipline mora se krenuti sa ciljanim i osmišljenim marketinškim pristupom. Paralelno s tim, treba eliminisati sva neracionalna trošenja države, a sredstva koja se prikupe naplatom javnih prihoda u što većem obimu usmjeriti u razvojnu komponentu, u investicije i modernizaciju države da bi građani i društvo osjetili pravičnost poreznog sistema, odnosno da osjete i znaju da su sredstva koja plaćaju za javne prihode, putem države, namijenjena njima i budućim generacijama, a ne da se time samo finansira rastrošan državni aparat.

Iako Porezna uprava nema odobren budžet za marketinšku kampanju, svoj rad je učinila transparentnijim i otvorila se prema javnosti. PUFBiH putem svoje web adrese, javnim istupima u medijima prezentuje rezultate rada i poziva građane i porezne obveznike da poštuju zakone, prijave i plate porez kako se ne bi izlagali dodatnim troškovima zbog nepoštivanja zakona. Mediji su samo u 2017. godini javnosti učinili dostupnim preko 160 saopćenja, izjava, intervjuja, obavještenja i sl. Zbog toga im veliko hvala.

Porezna uprava, unatoč velikim finansijskim i materijalnim ograničenjima i nedostatku poreznih službenika, ulaže velike napore da efikasno i racionalno izvrši svoje obaveze i postane pravedna, racionalna i efikasna uprava, koja će svojim aktivnostima doprinijeti izgradnji pravednog, jasnog i stabilnog poreznog sistema koji će odgovoriti potrebama razvoja zemlje. U posljednje tri godine rad Porezne uprave obilježile su pojačane aktivnosti u svim segmentima rada, posebno u kontroli i naplati javnih prihoda, inspekcijском nadzoru, razvoju informacionog sistema, uspostavljanju efikasnog sistema dobrovoljnog ispunjavanja poreznih obaveza, sankcionisanju onih koji ne izvršavaju svoje obaveze u skladu sa zakonom. PUFBiH je obveznicima poslala jasnu poruku da će na sve načine pomagati obveznike koji pokazuju da imaju namjeru i žele da izvršavaju sve svoje porezne obaveze, ali i iskazala odlučnost za preduzimanje svih mjera prema onima koji svoje obaveze žele izbjeći i usmjeriti ih na zakonito postupanje. Poruka je poslat i računovodstvenoj profesiji da odgovornost računovođe nije isključivo u tome da se zadovolje potrebe pojedinačnog poslodavca, nego da djeluje u javnom interesu i postupa u skladu s važećim propisima i Kodeksom etike za računovođe. Sve poduzete aktivnosti imale su za cilj učinkovitije izvršenje obaveza radi prikupljanja javnih prihoda za koje je nadležna.

Krajem 2015. godine, PUFBiH je uvela novi koncept inspekcijskog nadzora tako da provodi brze kontrole, potpune kontrole i kontrole po nalogu drugih organa. U segmentu inspekcijskog nadzora izvršene su značajne reforme kad je u pitanju aplikacija za inspekcijски nadzor, odabir kontrola, postupak kontrola itd. Provodeći brze kontrole Uprava je željela postići da u kratkom roku pokrene aktivnosti na smanjenju sive ekonomije, rada na crno, bolje konkurencije na tržištu, neevidentiranja prometa putem fiskalnih uređaja, rada bez odobrenja i tako poveća uplatu javnih prihoda i podigne svoj autoritet. PUFBiH je izvršila 14.255 brzih kontrola u kojima je: otkrila 4.935 neprijavljenih radnika, utvrdila 4.267 obveznika koji nisu izdavali fiskalne račune, otkrila 1.879 objekata koji su radili bez odobrenja za rad, otkrila 1.330 objekata koji su radili bez fiskalnog uređaja. Nažalost, u ovim aktivnostima PUFBiH je zapečatila 3.009 poslovnih objekata, izdala

8.428 prekršajnih naloga sa izrečenim novčanim kaznama u iznosu od 20.781.010 KM. Rezultati brzih kontrola po kantonalnim uredima prikazani su u tabeli broj 3.

**Tabela 3: Brze kontrole – „akcije“**

Kantoni	Ukupan broj kontrola	Rad bez odobrenja	Br.neprijavljenih radnika	Neinstaliran fiskalni uređaj	Nevidentiranje prometa	Poduzete mjere		
						Zapečaćeni objekti	Br.kontrola u kojima su izdati prekršajni nalozi	Iznos prekršajnih naloga (KM)
Sarajevski	3.774	851	1.951	577	1.255	1.129	2.417	4.941.550
Tuzlanski	2.308	137	685	184	667	488	1.385	3.445.120
Hercegovačko-neretvanski	1.989	233	539	242	612	405	1.028	2.614.350
Zeničko - dobojski	1.994	377	914	63	541	401	1.070	3.710.950
Srednjobosanski	1.238	131	385	54	344	187	791	1.888.110
Unsko - sanski	1.135	94	255	72	391	215	729	1.656.320
Kanton 10	687	22	70	90	195	81	351	911.800
Zapadnohercegovački	650	31	92	35	148	80	442	905.810
Posavski	280	1	33	6	69	11	121	355.000
Bosansko - podrinjski	200	2	11	7	45	12	94	352.000
<b>Ukupno</b>	<b>14.255</b>	<b>1.879</b>	<b>4.935</b>	<b>1.330</b>	<b>4.267</b>	<b>3.009</b>	<b>8.428</b>	<b>20.781.010</b>

Iako je Uprava samo u brzim akcijama izrekla preko 20 miliona KM kazni i zapečatila preko 3.009 objekata, naročito treba ukazati na to da osnovni i primarni cilj Porezne uprave nije kažnjavanje, pečačenje i zatvaranje objekata. Cilj je da svaki porezni obveznik ispunjava svoje obaveze, da ih dobrovoljno prijavi i plati, da prijavi svakog radnika. Da cilj Porezne uprave nije represija, PUFBiH je pokazala medijskom najavom inspeksijskih kontrola koje nije izvršila, jer je imala namjeru pružiti priliku obveznicima da svoje poslovanje usklade sa zakonima. Međutim, brze kontrole pružaju informaciju da značajan broj obveznika i dalje ne posluje zakonito, pa će Uprava u narednom periodu s ovim kontrolama nastaviti..

Naprijed izrečene sankcije Porezna uprava ne smatra uspjehom, ali uspjehom smatra rast javnih prihoda za koje je nadležna, koji na godišnjem nivou, u posljednje tri godine iznosi preko 28% ili preko 1 milijardu KM, u kom iznosu najveći doprinos imaju obveznici koji nisu sankcionisani. Za PUFBiH bi bio još veći uspjeh da je ova naplata prihoda ostvarena, a da nijedan obveznik nije sankcionisan. Porezni inspektori imaju nelagodu kad zapečate obvezniku radnju, ali i osjećaj zadovoljstva kad se pečačenjem radnje obveznik primora da izvrši prijavu neprijavljenog radnika. Dobro je kad svaki obespravljeni zaposlenik počne ostvarivati svoja prava u skladu sa važećim zakonima, jer radnici zaposleni na crno ne ostvaruju niti jedno pravo koje im pripada po osnovu radnog odnosa: penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, zaštitu na radu i sl. Zbog toga Porezna uprava ulaže značajne napore na povećanju javnih prihoda kroz smanjenje sive ekonomije.

S obzirom na obimnost aktivnosti koje provodi PUFBiH u naplati javnih prihoda, u tabeli br. 4. daje se pregled najznačajnijih aktivnosti koje su imale uticaja na prikupljanje javnih prihoda.

**Tabela 4: Najznačajne aktivnosti Porezne uprave**

Aktivnosti poreznih ispostava			
Opis	2016	2017	01.01-31.07.18
Broj poreznih prijava	2.491.394	2.770.237	2.044.179
Broj rješenja o razrezu poreza	41.619	41.788	24.246
Iznos poreza po razrezu (KM)	67.413.032	70.309.153	36.250.989
Broj zahtjeva za povrat pogrešno ili više uplaćenih prihoda	673	1.156	880
Iznos odobrenog povrata po osnovu više ili		13.399.424	4.727.750

pogrešno uplaćenih prihoda (KM)			
Broj podnešenih GPD – 1051 prijava	86.578	82.937	90.031
Broj rješenja o povratu	15.794	15.623	13.989
Iznos odobrenog povrata poreza po GPD - 1051 (KM)	2.772.485	2.963.703	2.888.440
Broj zahtjeva za preknjiženje	8.801	13.884	7.709
Broj potvrda o rezidentnosti i ovjerenih obrazaca izdatih od strane inostranih poreznih uprava	4.824	6.926	5.880
Broj izdatih naloga za plaćanje	18.480	19.839	9.925
Iznos duga po nalogima za plaćanje (KM)	418.440.820	438.651.848	203.779.293
Broj prekršajnih naloga	1.548	1.630	1.047
Iznos novčane kazne po prekršajnim nalogima (KM)	1.525.634	1.857.130	1.336.622
Broj izdatih i izmjenjenih poreznih kartica	124.582	114.583	71.053
Broj uvjerenja iz porezne evidencije	211.220	261.653	146.012
Broj zaprimljenih prijava u JS	402.752	541.705	316.779
<b>Inspeksijski nadzor</b>			
Ukupan broj izvršenih kontrola	7.817	6.575	3.575
Broj rješenja u inspeksijskom nadzoru	27.292	28.926	17.391
Broj rješenja o dodatno utvrđenim obavezama	1.669	1.373	900
Iznos dodatno utvrđene obaveze (KM)	400.468.580	250.095.417	149.355.645
Rješenja o zabrani obavljanja aktivnosti sa pečaćenjem objekta	1.579	853	386
Rješenja o zabrani obavljanja aktivnosti bez pečaćenja objekta	267	374	207
Rješenja o otklanjanju nedostataka	908	858	402
Rješenja po Zakonu o fiskalnim sistemima	21.759	24.068	14.798
Broj izdatih prekršajnih naloga	5.781	4.590	2.173
Iznos novčane kazne za učinjeni prekršaj (KM)	10.359.000	9.211.179	4.268.786
Broj postupanja po zahtjevima tužilaštava	14	231	27
Broj postupanja po zahtjevima drugih organa i institucija	113	1800	93
Broj krivičnih izvještaja (prijava)	32	25	26
Broj obavijesti o počinjenom krivičnom djelu	7	7	6
Procjena utaje poreza po krivičnim izvještajima (KM)	19.818.358	5.878.202	3.172.802
Procjena utaje poreza po obavijestima o počinjenom krivičnom djelu (KM)	841.894	1.035.791	135.854
<b>Aktivnosti u prinudnoj naplati</b>			
Broj predmeta u prinudnoj naplati na dan 31.12.	101.261	108.535	113.347
Broj poreznih obveznika u prinudnoj naplati na dan 31.12.	62.633	64.324	65.259
Broj donesenih rješenja	44.218	50.765	25.993
Broj popisa imovine poreznih obveznika	185	134	54
Procjena vrijednosti popisane imovine	11.553.367	26.992.013	5.278.772
Broj prodaja imovine poreznih obveznika	453	485	174
Broj poreznih obveznika kojima je vršena prodaja imovine	226	365	172
Vrijednost prodane imovine (KM)	5.155.294	1.875.869	731.936
Broj zaključenih sporazuma odgoda/rata	582	524	375
Iznos duga po zaključenim sporazumima (KM)	70.746.701	81.832.395	54.927.558
Iznos naplaćenih dugovanja u postupku prinudne naplate (KM)	160.669.069	173.800.883	111.089.169
Iznos proglašenih dugovanja nenaplativim (KM)	1.922.987	1.445.992	3.529.307
Iznos otpisanih kamata prema Zakonu o visini stope zatezne kamate (KM)	33.229.674	12.427.090	3.816.497

Podaci iz tabele 4. ukazuju samo na dio aktivnosti Uprave koje su imale uticaj na porast naplate javnih prihoda, povećanje discipline i svijesti poreznih obveznika. Pozitivni trendovi su rezultat niza pozitivnih promjena koje je Uprava započela u svim oblastima rada. U 2017. godini

postignuti su značajni rezultati, iako je Uprava imala manji budžet i manji broj zaposlenih od broja odobrenih budžetom...

Naprijed navedene aktivnosti kao i druge koje nisu navedene u ovom radu dovele su do velikog porasta naplate javnih prihoda, tako da su u 2015. godini ukupno naplaćeni prihodi iznosili 4.1 milijardu KM i u odnosu na 2014. godinu veći su za više od 308 miliona ili za 8,12%. U 2016. naplata je iznosila 4,5 milijardi KM, što je u odnosu na 2015. godinu više za 350 miliona KM ili iskazano u procentima više za 8,51%. U 2017. naplata je iznosila 4,8 milijardi KM, što je u odnosu na 2016. godinu više za 364 miliona KM ili iskazano u procentima više za 8,15%. Naplata javnih prihoda u 2017. godini, u odnosu na 2014. iznosi više za 1.023.758.862 KM ili iskazano u procentu predstavlja rast u iznosu od 26,97%, što je vidljivo iz tabele broj 5. Pozitivan trend naplate prihoda ostvaren je i u prvih osam mjeseci 2018. godine, tako da naplaćeni javni prihodi za koje je nadležna Uprava iznose 2,996 milijardi KM, što je za cca 204 miliona KM više u odnosu na isti period 2017. godine ili za 7,3% (tabela 6). Navedeni procenti naplate javnih prihoda predstavljaju najveći rast javnih prihoda u BiH i regionu i oni su pokazatelj da porezna disciplina u Federaciji BiH raste. Rezultati naplate javnih prihoda u posljednje tri godine su prikazani su u tabeli br. 5.

**Tabela 5: Naplata javnih prihoda u periodu od 2014. do 2017. godine**

Naziv prihoda	2014	2015	2016	2017	Razlika	Indeks 2017/2014 (%)
					2017-2014 u KM	
Porez na promet ostalih proizvoda i usluga*	1.307.271	2.999.562	26.109.211	3.584.376	2.277.105	274,19%
Zaostale uplate poreza	7.779.413	7.214.955	4.611.044	2.675.906	-5.103.507	34,40%
Porez na dobit	161.637.446	187.673.128	246.541.505	357.931.149	196.293.703	221,44%
Porezi na imovinu	81.630.391	141.733.269	163.567.576	166.125.085	84.494.694	203,51%
Ostali porezi	1.240.261	1.388.608	1.487.099	1.505.622	265.361	121,40%
Porez na dohodak	283.915.679	330.160.562	367.203.004	403.358.524	119.442.845	142,07%
Naknade i takse	279.559.758	341.617.748	372.419.233	390.797.873	111.238.115	139,79%
Posebne naknade	175.248.470	207.589.872	233.155.726	254.150.248	78.901.778	145,02%
Novčane kazne	36.696.425	41.291.582	43.125.417	45.393.926	8.697.501	123,70%
<b>Ukupni direktni porezi</b>	<b>1.027.707.844</b>	<b>1.258.669.724</b>	<b>1.432.110.604</b>	<b>1.621.938.332</b>	<b>594.230.488</b>	<b>157,82%</b>
<b>Ukupni doprinosi</b>	<b>2.767.533.475</b>	<b>2.843.375.750</b>	<b>2.993.484.050</b>	<b>3.192.867.860</b>	<b>425.334.385</b>	<b>115,37%</b>
Doprinos za PIO/MIO	1.518.540.273	1.570.227.486	1.647.838.401	1.764.964.024	246.423.751	116,23%
Doprinos za zdravstveno osiguranje	1.123.512.653	1.143.214.758	1.208.589.791	1.282.174.485	158.661.832	114,12%
Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti	125.480.549	129.933.506	137.055.858	145.729.351	20.248.802	116,14%
<b>Ukupno direktni porezi i doprinosi</b>	<b>3.795.241.319</b>	<b>4.102.045.474</b>	<b>4.425.594.654</b>	<b>4.814.806.192</b>	<b>1.019.564.873</b>	<b>126,86%</b>
Neporezni prihodi*	-	2.414.570	5.262.640	1.916.884	1.916.884	-
<b>Ukupno naplaćeni prihodi (direktni porezi i doprinosi + neporezni prihodi + zaostale uplate poreza)</b>	<b>3.796.548.590</b>	<b>4.107.459.606</b>	<b>4.456.966.505</b>	<b>4.820.307.452</b>	<b>1.023.758.862</b>	<b>126,97%</b>

\*Zaostale uplate utvrđene po Zakonu o porezu na promet proizvoda i usluga koji je bio u primjeni do 2005. godine

\*Prihodi od troškova naplate po osnovu pokretanja postupka prinudne naplate i od troškova zapljene u postupku prinudne naplate

**Tabela 6: Naplata javnih prihoda u periodu januar – juli 2018. godine**

R.br.	Naziv prihoda	Jan-juli 2017	Jan-juli 2018	Index 4/3	Razlika u KM
1.	Porez na promet ostalih proizvoda i usluga*	2.439.331	1.640.656	67,26%	-798.674
2.	Zaostale uplate poreza	1.670.819	1.560.695	93,41%	-110.125

3.	Porez na dobit	230.308.276	257.035.215	111,60%	26.726.939
4.	Porezi na imovinu	100.951.413	102.810.774	101,84%	1.859.361
5.	Ostali porezi	861.656	723.228	83,93%	-138.427
6.	Porez na dohodak	230.495.924	256.745.206	111,39%	26.249.281
7.	Naknade i takse	241.450.967	242.558.339	100,46%	1.107.371
8.	Posebne naknade	141.214.565	155.312.591	109,98%	14.098.026
9.	Novčane kazne	25.526.989	26.779.923	104,91%	1.252.934
Direktni porezi (2 - 9)		972.480.610	1.043.525.971	107,31%	71.045.361
Doprinosi (10 - 12)		1.816.399.789	1.949.595.135	107,33%	133.195.346
10.	Doprinos za PIO/MIO	1.004.573.848	1.081.289.261	107,64%	76.715.413
11.	Doprinos za zdravstveno osiguranje	728.687.488	778.106.276	106,78%	49.418.787
12.	Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti	83.138.453	90.199.598	108,49%	7.061.145
Ukupno direktni porezi i doprinosi		2.788.880.399	2.993.121.106	107,32%	204.240.707
13.	Neporezni prihodi**	1.163.894	1.643.910	141,24%	480.016
Ukupno naplaćeni prihodi (direktni porezi i doprinosi + neporezni prihodi + ppp-zaostale uplate)		2.792.483.624	2.996.405.672	107,30%	203.922.049

Kada je u pitanju naplata po kantonima, evidentne su velike razlike i odstupanja u naplaćenim prihodima. Najveće učešće (preko 37%) u ukupno naplaćenim prihodima pripada Kantonu Sarajevo, zatim Tuzlanskom kantonu, Zeničko – dobojskom, itd. Prema podacima iz tabele 7. svi kantoni imaju rast prihoda za prvih sedam mjeseci 2018. godine, u odnosu na isti period 2017. godine, od čega najveći rast prihoda ima jedan od najmanjih kantona (po broju poreznih obveznika i teritoriji), Bosansko-podrinjski kanton.

**Tabela 7: Naplata javnih prihoda po kantonima u periodu januar – juli 2018. godine**

R.b.	Kantoni	Januar- juli 2017.	Januar- juli 2018.	Index januar- juli 18/17	Razlika u KM	Učešće u naplati (%)
1.	Sarajevski	1.057.933.732	1.116.775.521	105,56	58.841.789	37,27
2.	Tuzlanski	451.821.242	489.771.972	108,40	37.950.729	16,35
3.	Zeničko - dobojski	349.673.021	379.543.426	108,54	29.870.404	12,67
4.	Hercegovačko-neretvanski	338.400.276	367.768.996	108,68	29.368.721	12,27
5.	Srednjobosanski	206.420.385	224.858.578	108,93	18.438.192	7,50
6.	Unsko - sanski	173.283.729	185.187.092	106,87	11.903.363	6,18
7.	Zapadnohercegovački	107.214.619	117.138.909	109,26	9.924.290	3,91
8.	Kanton 10	48.010.472	50.451.064	105,08	2.440.592	1,68
9.	Bosansko - podrinjski	30.825.949	35.257.813	114,38	4.431.865	1,18
10.	Posavski	28.900.197	29.652.301	102,60	752.104	0,99
<b>Ukupno</b>		<b>2.792.483.624</b>	<b>2.996.405.672</b>	<b>107,30</b>	<b>203.922.049</b>	<b>100,00</b>

PUFBiH će i u narednom periodu, kao što je to činila i do sada usmjeriti sve raspoložive resurse u cilju povećanja naplate javnih prihoda za koje je nadležna i intenzivirat će sve svoje aktivnosti ka smanjenju porezne evazije i borbi protiv korupcije. I dalje će nastaviti da daje prijedloge za stvaranje boljeg, jednostavnijeg, preciznijeg, transparentnijeg i dugoročno održivog pravnog okvira koji će unaprijediti njen rad, ali i rad svih učesnika u poreznom sistemu. Svjesna svoje uloge i odgovornosti koju ima u donošenju i provođenju propisa nastojat će da u skladu sa svim svojim kapacitetima ponudi najbolja rješenja i bude aktivan učesnik u postizanju pozitivnih reformi poreznog sistema Federacije BiH i BiH. Posebnu pažnju će posvetiti jačanju svog ugleda i reputacije, kako bi bila što bolji servis poreznim obveznicima i poboljšala stepen dobrovoljnog

poštivanja propisa i plaćanja poreznih obaveza. Nastojat će neprekidno unapređivati svoje usluge i educirati javnost o značaju poštivanja poreznih propisa.

### 3. Zaključak

Na osnovu naprijed navedenog nesporno je da je porezni sistem FBiH (i BiH) neophodno reformisati u mnogim njegovim segmentima, jer ga odlikuju karakteristike koje ne pogoduju poreznim obveznicima, poreznim administracijama i društveno-ekonomskoj zajednici u cjelini, i samim tim jedan je od uzroka loše ekonomske situacije u zemlji. Reforma mora uključiti više područja, a prioritet trebaju imati aktivnosti koje će za posljedicu imati smanjenje velikih nameta privredi, pravičniju konkurenciju na tržištu, smanjenje poreznih utaja i prevara, jačanje konkurentnosti i rasta privredne aktivnosti. Potrebno je uspostaviti jasan, pravičan, dugoročno održiv i postojan pravni okvir, efikasnije i učinkovitije djelovanje poreznih organa, rada sudova i tužilaštava. Sve ove aktivnosti obavezno moraju biti dobro sinhronizovane, mjerljive i kontrolisane, uz ujednačeni inspeksijski nadzor po svim osnovama i na cjelom području države.

Fiskalna politika je značajna poluga ekonomske politike u stabilizaciji privrede i podsticanju rasta svake zemlje i ispravno bi bilo da se za kreiranje fiskalne politike uključi više učesnika, da se motivišu i uključe svi oni koji imaju ideje i mogu doprinijeti uspostavi pravednijeg, jasnijeg, stabilnijeg oporezivanja, a ne da se to prepusti maloj „skupini.“ Izvor ideja i prijedloga bi, prije svega, trebali biti oni koji privrjeđuju i primjenjuju porezne propise tj. privrednici, zaposlenici PUFBiH, računovođe, revizori, inspeksijski organi, sudovi, advokati. Moramo se voditi time da *“Ideje vuku svijet naprijed, a ne lokomotive.”* Takmičimo se u idejama i traženju boljih rješenja, jer kreatori, odnosno predlagači zakona bi trebali raditi na većem poticanju i animiranju svih onih koji mogu dati doprinos, neovisno da li je prema važećim propisima dužan da se uključi u proces izrade propisa. Na izvjestan način treba podstaknuti razvoj ideja i prijedloga za sveobuhvatna, razumna, pravedna i dugoročno održiva rješenja oporezivanja koja će doprinositi stvaranju novih vrijednosti, većem izvozu, rastu zaposlenosti i uopće razvoju društva.

Sadašnje stanje ukazuje da porezna politika u narednom periodu treba da bude razvojna, da kreira dugoročno održiva i postojana rješenja, usmjerena na pravednije, jednostavnije, efikasnije i racionalnije prikupljanje poreznih prihoda, kao i da porezni poticaji i olakšice budu orjentirani u pravcu koji doprinosi proizvodnji novih vrijednosti, većem izvozu, rastu zaposlenosti, kao i razvoju društva uopće i stvaranju općeg blagostanja u zemlji.

Uloga poreznih administracija je izuzetno bitna i u mnogim djelovima ključna, jer porezne uprave su te koje prve uoče sve slabosti porezne politike i koje zbog loših i nekonzistentnih propisa ne mogu biti efikasne i učinkovite. PUFBiH je federalna uprava u sastavu Federalnog ministarstva finansija i logično je da ona aktivno učestvuje u izradi propisa iz svoje nadležnosti. S druge strane PUFBiH ima i zakonsku obavezu da aktivno učestvuje u kreiranju propisa, a to pravo proizilazi iz člana 21. Zakona o organizaciji organa uprave FBiH. Pored toga što se učešćem Uprave na izradi propisa proizvodi sinergija koja ima pozitivan uticaj na ukupan kvalitet propisa, aktivnim učešćem Uprave u donošenju propisa obezbeđuju se i uslovi racionalne i efikasne primjene propisa. Omogućavaju se uslovi da se Uprava blagovremeno prilagodi novim propisima, da nova rješenja integriše u informacioni i sistem izvještavanja, da upozna i educira zaposlenike prije nego što se porezni obveznici upoznaju sa novim zakonskim rješenjima, da sprema dočeka porezne obveznike, da obveznicima pruži kvalitetnu uslugu... Prema tome nijedan propis koji primjenjuje PUFBiH ne bi se trebao donijeti bez njenig aktivnog učešća.

PUFBiH ima aktivnu ulogu i u uložila je značajne napore da se porezni sistem Federacije BiH unaprijedi i poboljša, da se olakša rad svim njegovim učesnicima. Uprava je dala inicijative pridloge i učestvovala u izradi ili promjeni preko 35 propisa i na taj način kroz ove prijedloge pokazala veliku društvenu odgovornost i odlučnost da da doprinos kvalitetnijem poreznom sistemu, a time i razvoju države, što će omogućiti i bolji život njenih građana.

Računovodstvena profesija u svakom društvu i zajednici ima poseban značaj za efikasno i efektivno funkcionisanje poreznog sistema, razvijanje svijesti poreznih obveznika o zakonitom

obračunu i plaćanju javnih prihoda i za uspostavu i razvoj saradnje svih učesnika u poreznom sistemu.

Uloga PUFBiH u primjeni propisa je ogromna. Ova uloga se pored datih inicijativa za uređenje pravnog okvira, najbolje odražava i mjeri iznosom naplate i rasta javnih prihoda za koje je nadležna. U posljedne tri godine ostvaren je značajan rast javnih prihoda iz nadležnosti PUFBiH. Porezni obveznici su u 2017. godini uplatili javnih prihoda za koje je nadležna uprava u odnosu na 2014. godinu u većem iznosu za 1.023.758.862 KM ili iskazano u više za 26,97%. Naplata i porast naplate prihoda u značajnoj mjeri je i proizvod svih aktivnosti i reformi koje provodi Uprava u svom radu. Aktivnosti Porezne uprave Federacije BiH koje su izvršene u posljednje dvije godine imale su značajan uticaj na broj novozaposlenih radnika, kao i smanjenje sive ekonomije. PUFBiH je izvršila 14.255 brzih kontrola u kojima je: otkrila 4.935 neprijavljenih radnika, utvrdila 4.267 obveznika koji nisu izdavali fiskalne račune, otkrila 1.879 objekata koji su radili bez odobrenja za rad, otkrila 1.330 objekata koji su radili bez fiskalnog uređaja. Međutim ovo je samo direktan efekat. Indirektni učinci su daleko veći, jer aktivnosti koje u kontinuitetu i transparentno provodimo dovode do većeg broja prijave radnika.

Cilj PUFBiH je da svaki porezni obveznik posluje legalno, da dobrovoljno prijavi i plati svoje obaveze, da prijavi svakog radnika, da svoj novac koristi za unapređenje poslovanja, investicije, razvoj, za isplatu plaća zaposlenicima, a ne da teško zarađeni novac troše na plaćanje kazni i kamata. PUFBiH želi biti partner poreznim obveznicima i graditi transparentne odnose, zasnovane na važećim zakonima. PUFBiH će na sve načine pomagati obveznike koji pokazuju da imaju namjeru i žele da izvršavaju sve svoje porezne obaveze, a iskazati odlučnost za preduzimanje svih mjera prema onima koji svoje obaveze žele izbjeći i usmjeriti ih na zakonito postupanje.

Porezna uprava će i u narednom periodu aktivnosti usmjeriti na blagovremenu naplatu javnih prihoda za koje je nadležna i intenzivirat će sve svoje aktivnosti ka smanjenju porezne evazije i borbi protiv sive ekonomije. Posebnu pažnju će posvetiti jačanju ugleda i reputacije, kako bi bila što bolji servis poreznim obveznicima i poboljšala stepen dobrovoljnog poštivanja propisa i plaćanja poreznih obaveza. Kontinuirano će koristeći sve raspoložive kapacitete unapređivati svoje usluge i educirati javnost o značaju poštivanja poreznih propisa.

#### **4. Literatura**

- Izvještaj o radu Porezne uprave FBiH za 2015, 2016, 2017, 2018 godinu
- Strategija rada Porezne uprave Federacije BiH za period 2014-2018.
- Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH
- [www.pufbih.ba](http://www.pufbih.ba)