

Prioritetne aktivnosti Porezne uprave Federacije BiH u cilju poboljšanja finansijske discipline i naplate javnih prihoda

1. Uvod

Porezna uprava Federacije BiH (Porezna uprava/Uprava) je federalna uprava u sastavu Federalnog ministarstva finansija i nadležna je za izvršavanje aktivnosti iz oblasti svih vrsta federalnih, kantonalnih, gradskih i općinskih poreza i doprinosa, taksi, posebnih naknada, članarina turističkih zajednica, članarina obrtničkih komora i novčanih kazni za porezne prekršaje.

Djelokrug rada Porezne uprave određen je Zakonom o Poreznoj upravi Federacije BiH, a postojeća organizacija Porezne uprave ima utemeljenje od 2002. godine, kada je donesen Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH. Organizovana je na dva nivoa, i to na nivou Središnjeg ureda sa sjedištem u Sarajevu i na nivou deset kantonalnih poreznih ureda sa pripadajućim poreznim ispostavama - 73 ispostave. Uslovi rada i postojeća zakonska rješenja i organizacija Uprave su za sada nedovoljni da bi Uprava ostvarila svoju viziju pravedne, racionalne i efikasne uprave i da bi realizirala sve izazove, prilike i šanse koje stoje pred njom. Naime, zakonskim rješenjima treba omogućiti da Porezna uprava ima sve preduvjete da bude dobro organizovana, efikasna, racionalna, učinkovita, da bude centar informacija i analiza za upravljanje fiskalnom i budžetskom politikom, da zaposlenici koji u njoj rade budu stručni, moralni, efikasni i zadovoljni, a odnos prema poreznim obveznicima transparentan, s poštovanjem i uvažavanjem. Pored zakonskih rješenja, treba značajno unaprijediti i uslove rada Uprave, smještajne kapacitete, a naročito edukaciju zaposlenih, imati osposobljen stručni kadar i informacioni sistem pomoću kojeg će se uspostaviti značajno unapređenje uredskog nadzora.

Najvažnija tri 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. Reformom poreznog sistema treba obuhvati reformu pravne regulative i reformu Porezne uprave koja ubire javne prihode. Paralelno s tim, uz restriktivnu budžetsku potrošnju mogu se postići značajni potencijali u pravcu stabilizacije i privrednog rasta, jer bez ekonomskog rasta nema značajnog napretka društva. Cilj svake porezne reforme bi trebao biti: pojednostavljenje poreznog sistema, osiguranje dugoročne održivosti i postojanosti poreznih rješenja kako bi se smanjili rizici neplaćanja, utaja i prevara, odnosno neizvjesnost što ih donosi svaka promjena porezne politike, sprečavanje evazije javnih prihoda, efikasna i racionalna naplata poreznih obaveza, pravednije porezno opterećenje, propisivanje poreznih poticaja i olakšica u pravcu koji doprinosi proizvodnji novih vrijednosti, izvozu, rastu zaposlenosti i razvoju društva uopće. Prema navedenim ciljevima je djelovala i

¹ V.d. direktora Porezne uprave Federacije BiH, Središnji ured Sarajevo, Husrefa Redžića 4, 71000 Sarajevo, e-mail: puinfo@fpu.gov.ba, rad je objavljen u Zborniku radova sa 18. Međunarodnog simpozija održanog u organizaciji Revicona d.o.o., 24-26 maja 2017 u Neumu.

Porezna uprava, jer je inicirala zakonska rješenja koja bi za poljedicu trebala imati povećanje poreznih baza, veću finansijsku i poreznu disciplinu, a time i smanjenje doprinosa na plaće i parafiskalnih nameta. Do sada je upućeno više inicijativa i prijedloga iz oblasti Zakona o porezu na dohodak, Zakona o igrama na sreću, Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH, Zakona o Jedinostvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, Zakona o fiskalnim sistemima, itd. Neki su usvojeni, a neki još uvijek nisu.

Svi zakoni trebaju biti jasni, ne smiju proizvoditi dvosmislenost i nejasnoće prilikom primjene. Kroz donošenje kvalitetnih zakona minimiziraju se potrebe za donošenjem podzakonskih akata (osim u domenu tehničke realizacije). Česte izmjene zakona ukazuju na činjenicu da su ih radile nekompetentne osobe, da nisu vizionarski, a s druge strane takvi zakoni dovode u pitanje pravnu sigurnost poslovanja. Propisi moraju omogućiti da obezbijede da ne proizvode visoke troškove ubiranja poreza, kako na strani poreznih obveznika, tako i na strani porezne i državne administracije. Između ostalog ovo su i razlozi zašto Uprava insistira da učestvuje i ima aktivnu ulogu u donošenju zakona i propisa koje će primjenjivati u svom radu.

2. Aktivnosti Porezne uprave Federacije BiH u cilju povećanja naplate javnih prihoda

Polazeći od stava da države koje nemaju uređen porezni sistem (poreznu politiku i poreznu upravu) su na veoma niskom nivou razvijenosti, nestabilne su, imaju izraženu korupciju, ugrožena i nestabilna prava i po svim bitnim kriterijima zauzimaju nepovoljna mjesta na tabelama normalnih i uređenih država, Porezna uprava je pokrenula više aktivnosti za uspostavljanje pravedne, racionalne i efikasne uprave i zalaže se za uspostavu pravednog poreznog sistema. Protekla godina je u Poreznoj upravi obilježena kao godina reformi u svim oblastima poslovanja. Aktivnosti su bile usmjerene u više pravaca, i to:

- porasta naplate javnih prihoda,
- unapređenja procesa rada i sređivanja stanja u Poreznoj upravi,
- pokretanja inicijative za uređenje statusa Porezne uprave i propisa iz njene nadležnosti,
- podizanja svijesti obveznika da dobrovoljno prijavljuju i plaćaju porezne obaveze, i
- poticanja građana da prijavljuju nepravilnosti i dr.

Promjene su pokrenute u svim procesima rada, a poseban akcenat je stavljen na inspekcijski nadzor, kontrolu i naplatu javnih prihoda, inapređenja korištenja IT se usluga, uspostavljanje efikasnog sistema dobrovoljnog ispunjavanja poreznih obaveza, sankcionisanje onih koji ne izvršavaju svoje obaveze u skladu sa zakonom. Porezna uprava provodi koncept inspekcijskog nadzora kojeg karakteriziraju brze kontrole, potpune kontrole i kontrole po nalogu drugih organa. U ovom konceptu nadzora Uprava nastoji pokrenuti brze aktivnosti na smanjenju sive ekonomije, sprečavanje: rada na crno, neevidentiranja prometa putem fiskalnih uređaja, rada bez odobrenja, i tako poveća naplatu javnih prihoda i podigne svoj autoritet. Brzim kontrolama se nastoji što brže i efikasnije uticati na povećanje discipline poreznih obveznika i brže punjenje budžeta.

Inače, povećanje prihoda moguće je izvršiti provođenjem više aktivnosti kao što su: suzbijanje sive ekonomije, bolja naplata javnih prihoda, učinkovitiji rad svih

kontrolnih organa, bolja kontrola granice i bolji carinski postupci, pravednije oporezivanje, proširenje poreznih baza i smanjenje doprinosa i parafiskalnih nameta.

Kao prioritete aktivnosti na povećanju javnih prihoda Porezna uprava poseban značaj pridaje podizanju i razvijanju svijesti poreznih obveznika da sami dobrovoljno prijavljuju i plaćaju svoje porezne obaveze. Povećanje poreznih prihoda je usko povezano sa razvijenom poreznom svijesću i poreznom disciplinom. U ovom segmentu Porezna uprava je u ovom području provodi značajne aktivnosti. Porezna uprava koristi svaku priliku da se javno zahvali svim poreznim obveznicima koji uredno izvršavaju svoje porezne obaveze i poziva sve porezne obveznike da posluju legalno, da svoj novac koriste za unapređenje poslovanja, investicije, razvoj, za isplatu plaća zaposlenicima, a ne da teško zarađeni novac troše na plaćanje kazni i kamata. Porezna uprava poziva obveznike da svoje obaveze izvršavaju blagovremeno, da ih dobrovoljno prijavljuju i plaćaju, da prijave svakog radnika, odnosno da posluju u skladu sa poreznim i drugim važećim propisima, jer je to najbolji i najsigurniji način poslovanja. Uprava nastoji neprekidno obavještavati i educirati javnost o značaju poštivanja poreznih propisa. Porezna uprava svakom prilikom upućuje pozive i poruke građanima da sve nezakonite radnje za koje imaju saznanja prijave Upravi. Slogani kojima se Uprava obraća građanima su: *„Ne dozvolite da vašu sreću umanjuju oni koji varaju državu i ne plaćaju poreze, jer porez je vaš novac. Vašim prijavama vi ste na putu dobra, pravde, istine i pomoći svojoj domovini, a ovo su najviše univerzalne vrijednosti – budite dio univerzalnih vrijednosti. Vaš odaziv nije „cinkarenje“. Oni koji to nazivaju „cinkarenjem“ ne žele dobro vama, vašim susjedima i našoj domovini i oni odobravaju nezakonito bogaćenje pojedinaca.“* Informacije koje građani dostavljaju pomžu Upravi na otkrivanju nepravilnosti i nezakonitog poslovanja.

Porezna uprava nastoji potaknuti i ohrabriti posebno građane koji rade ne crno te poziva sve radnike koji rade na crno da o tome obavijeste Poreznu upravu. Porezna uprava sve prijave ozbiljno i temeljito razmatra i po njima postupa u skladu sa zakonom, svojim nadležnostima i raspoloživim kapacitetima, te poduzima sve mjere koje joj stoje na raspolaganju kako bi poslodavci izvršili prijavu radnika. Samo prijavom radnika ovi radnici mogu početi ostvariti svoja zakonom zagarantovana prava: pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na penzijsko - invalidsko osiguranje i druga prava koja vam pripadaju po osnovu radnog odnosa. Slogani Uprave upućeni ovim radnicima su: *Učinite korak i pomozite sebi. Na taj način dajete mogućnost i drugima da pomognu vama. Porezna uprava je odlučna da vam pomogne! Da li ste vi odlučni da pomognete sebi? Budite partner Porezne uprave u sprečavanju rada na crno! Poštovani radnici, posebno mladi, Ovo je vaša domovina i u njoj trebate ostati i biti sretni, a nikako obespravljani, poniženi i eksploatisani. Ne dozvolite da vaša prava i sreću umanjuju oni koji vas ne prijavljuju i ne plaćaju poreze i doprinose varajući tako i vas i državu, a istovremeno uvećavaju svoje bogatstvo. Porezi i doprinosi su i vaš novac.*

Redovnim izvještavanjem javnosti o svim aktivnostima, problemima i radu Porezne uprave postignut je napredak. Povećano je povjerenje građana i javnosti prema Poreznoj upravi, što je poticaj da se te aktivnosti dalje nastave. Građani počinju da vjeruju da sve prijave koje dostave o saznanjima o nezakonitom poslovanju se ozbiljno analiziraju i da se po njima obavezno postupa. Time se konstantno potiče porezna svijest i ukazuje na važnost dobrovoljnog plaćanja poreznih obaveza. S druge strane, kroz pojačan inspekcijski nadzor jača se porezna disciplina što je vidljivo u rastu naplate javnih prihoda.

Kada je u pitanju naplata javnih prihoda, tu su postignuti izuzetni rezultati. Naime, tokom cijele 2016 godine u svim mjesecima zabilježen je značajan rast naplate javnih prihoda za koje je nadležna Porezna uprava. U 2016. godini porezni obveznici su uplatili oko 4,5 milijardi maraka javnih prihoda, što predstavlja veću naplatu za 350 miliona maraka u odnosu na 2015. godinu ili iskazano u procentima više za 8,51%. U postupcima inspekcijskog nadzora utvrđeno je preko 400 miliona maraka dodatnih poreznih obaveza. U postupku prinudne naplate duga naplaćeno je više od 130 miliona maraka. Zaposlenici Porezne uprave su po raznim osnovama donijeli preko 110.000 rješenja, obradili preko 2,5 miliona poreznih prijava. Doneseno je 41.619 rješenja o razrezu poreza sa iznosom od 67.413.032,00 KM. Na nivou 10 kantonalnih poreznih ureda izdato je oko 18.500 naloga za plaćanje u iznosu od 418.440.820 KM. Ako se prilikom analize ovih rezultata uzmu u obzir uslovi u kojima rade zaposlenici Uprave i činjenica da je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Porezne uprave sistematizovano 1.744 izvršilaca, a sa 31.12.2016 godine imala je zaposlenih 1.212 izvršilaca, iz čega proizilazi da Poreznoj upravi nedostaje ukupno 532 zaposlenika, te da je u prosjeku mjesečno, po osnovu bolovanja bilo je odsutno 120 zaposlenika, onda ovi rezultati dobijaju još više na afirmaciji.

Porezna uprava je pokrenula značajne aktivnosti u naplati zaostalog poreznog duga. Tako je u 2016. godini u oblasti prinudne naplate izdato 44.218 rješenja kojima su pokrenute zakonom propisane mjere prinudne naplate. Prinudnim putem naplaćeno je ukupno ccc 130 miliona maraka. Zaključeno je 582 sporazuma o odgođenom plaćanju i plaćanju duga na rate, po osnovu kojih je naplaćeno 14.314.976 KM. Izvršena je prodaja imovine u 453 slučaja u vrijednosti od 5.155.294 KM i proglašena nelikvidnost u iznosu od 1.922.987 KM. Međutim, i pored ovih aktivnosti dug u prinudnoj naplati na dan 31.12.2016. sa obračunatim zateznim kamatama je iznosio preko 2,4 miliona KM. Također, pored ovog duga postoji i dug koji nije pristigao u prinudnu naplatu koji iznosi oko 1 milijardu KM. U cilju naplate zaostalog duga Porezna uprava je izvršila sve pripreme i odlučno krenula u naplatu ovog duga s ciljem da 20.04.2016. izvrši blokadu računa svih dužnika uključujući i dužnike iz javnog sektora koji su u vlasništvu organa vlasti u FBiH, a koji duguju preko 1,1 milijardu KM. Ove aktivnosti u aprilu 2016. je privremeno zaustavila Vlada FBiH na period od 60 dana u kojem periodu je trebalo pripremiti zakonska rješenja za naplatu ovog duga. Nakon isteka roka od 60 dana i nakon što nisu pripremljeni propisi za rješavanje duga, Uprava je ponovo pokrenula aktivnosti na naplati ovog duga na način što je obveznicima koji su imali dug u prinudnoj naplati izdala rješenja o ograničenom pravu raspolaganja sredstvima na računu. I ove aktivnosti u julu 2016. je zaustavila Vlada FBiH na period od 120 dana u kojem periodu je trebalo pripremiti zakonska rješenja za naplatu ovog duga, a koja još uvijek nisu ponuđena. Da su se ove mjere ili ove aktivnosti Porezne uprave ispoštovale i dovele do kraja, to je moglo dovesti do značajnih prihoda u fondovima penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja, pa bi se time finansijski položaj ovih fondova poboljšao. S druge strane, ova mjera je nužno i promptno trebala voditi racionalizaciji poslovanja svih ovih subjekata, jer sredstva ne bi mogli trošiti na nešto što nije u njihovoj djelatnosti i društvenoj funkciji ili u funkciji sticanja prihoda. Društvo u cjelini je trebalo imati koristi, a ne samo određeni krug ljudi, menadžera iz ovih kompanija koji, radi sticanja vlastite koristi, godinama nisu izvršavali svoje obaveze prema državi.

Pored pokušaja naplate duga Porezna uprava je u 2016. godini pokrenula i aktivnosti koje su bile usmjerene na pravno rješavanje problema poreznog duga. U ovom pravcu je uputila više inicijativa za rješavanje duga, a neke od njih su: da

obveznici koji duguju u roku od 15 dana plate 10% glavnog duga, zamrzavanje duga, otpis kamata, otpis troškova prinudne naplate, plaćanje duga na rate bez obračuna kamata na period do pet godina, otpis dijela glavnog duga (direktnih poreza starijih od 10 godina, doprinosa za zdravstvo u slučajevima kada nije korištena zdravstvena zaštita jer Fond zdravstva nije ovjeravao radnicima zdravstvene knjižice), istovremena razmjena naloga za plaćanje u slučajevima gdje postoje međusobne obaveze i potraživanja između dužnika i korisnika sredstava javnih prihoda. Prijedlog Porezne uprave je bio i da se dužnici oslobode obaveze obezbjeđenja garancija ili da se propiše mogućnost obezbjeđenja garancija putem mjenica, da se onemogući isplata plaća bez istovremene uplate poreza i doprinosa na plaće, da se banke zakonom obavežu da ne dozvoljavaju realizaciju naloga o isplati plaća bez plaćanja doprinosa, da se zakonom propiše da Porezna uprava sa bankama ima *on-line* vezu, da se donese propis o poreznom knjigovodstvu, dograde propisi kojima se reguliše naplata i prinudna naplata. Prijedlog je da su svi javni subjekti dužni plaćati tekuće obaveze blagovremeno, te ukoliko to ne izvrše da Porezna uprava, bez odlaganja, provede sve aktivnosti prinudne naplate, a u slučaju kašnjenja u otplati rata duže od 30 dana ili tekućih obaveza propisati obavezu pokretanja stečajnog postupka. Ono na čemu je Porezna uprava naročito insistirala jeste da uz bilo koje usvojeno rješenje, za plaćanje duga treba biti uslov da dužnici moraju plaćati tekuće porezne obaveze i da se otpis duga ne vrši na ime doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje koje ulazi u obračun penzijsko-invalidskog staža. Paralelno sa ovim prijedlozima Porezna uprava je preporučila da svi organi upravljanja i osnivači dužnika hitno, a najkasnije u roku od 30 dana, izvrše analizu poslovanja, te provedu brze, duboke i fundamentalne promjene svih ključnih aktivnosti koje će dovesti do smanjenja i racionalizacije troškova, povećanja obima rada i prihoda, čime će se stvoriti uvjeti za blagovremenu uplatu javnih prihoda. Isto tako je potrebno zakonom zabraniti 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.

Naprijed navedene aktivnosti, kao i druge koje nisu našle prostora u ovom radu, dovele su do rekordne naplate direktnih poreza i doprinosa u 2016. godini u ukupnom iznosu od 4.456.966.505 KM, a kako je to prikazano u sljedećoj tabeli:

r.b.	NAZIV PRIHODA	2015.	2016.	Index 2016/2015	Razlika u KM
1.	P/P proiz. i usluga*	2.999.562	26.109.211	870,43%	23.109.649
2.	Zaostale uplate poreza	7.214.955	4.611.044	63,91%	-2.603.911
3.	Porez na dobit	187.673.128	246.541.505	131,37%	58.868.377
4.	Porezi na imovinu	141.733.269	163.567.576	115,41%	21.834.307
5.	Ostali porezi	1.388.608	1.487.099	107,09%	98.491
6.	Porez na dohodak	330.160.562	367.203.004	111,22%	37.042.442
7.	Naknade i takse	341.617.748	372.419.233	109,02%	30.801.485
8.	Posebne naknade	207.589.872	233.155.726	112,32%	25.565.854
9.	Novčane kazne	41.291.582	43.125.417	104,44%	1.833.835
DIREKTNI POREZI (2 - 9)		1.258.669.724	1.432.110.604	113,78%	173.440.880
DOPRINOSI (10 - 12)		2.843.375.750	2.993.484.050	105,28%	150.108.300
10.	Doprinosa za PIO	1.570.227.486	1.647.838.401	104,94%	77.610.915
11.	Dop. za zdrav. osiguranje	1.143.214.758	1.208.589.791	105,72%	65.375.033
12.	Dop. za osig. od nezap.	129.933.506	137.055.858	105,48%	7.122.352
UKUPNO DIR. POREZI I DOP.		4.102.045.474	4.425.594.654	107,89%	323.549.180
13.	Neporezni prihodi**	2.414.570	5.262.640	217,95%	2.848.070

UKUPNO	4.107.459.606	4.456.966.505	108,51%	349.506.899
---------------	----------------------	----------------------	----------------	--------------------

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

**Prihodi po osnovu troškova prinudne naplate i zapljene u postupku prinudne naplate.

U 2016. godini je ukupno naplaćeno 4.456.966.505 KM javnih prihoda i doprinosa, što je u odnosu na 2015. godinu više za 8,51% odnosno za 349.506.899 KM. Od ukupno ostvarenih prihoda na direktne poreze se odnosi 1.432.110.604 KM, što je za 13,78% više u odnosu na prošlu godinu. Ukupno naplaćeni doprinosi iznose 2.993.484.050 KM, što je za 5,28% više od naplaćenih doprinosa u 2015. godini. U strukturi direktnih poreza najveće povećanje u odnosu na prošlu godinu je kod poreza na dobit, i to za 31,37% i kod poreza na imovinu za 15,41%. Doprinosi za PIO su veći za 4,94% u odnosu na referentnu godinu, doprinosi za zdravstvo za 5,72% i doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti za 5,48%.

Ukupno naplaćeni porezni prihodi i doprinosi u Federaciji BiH po kantonima u periodu januar - decembar 2015/2016. ostvareni su u iznosima kako je to navedeno u sljedećoj tabeli:

r.b.	KANTON	2015.	2016.	Index (2016/2015)	Učešće kantona
1.	Sarajevski	1.532.728.339	1.656.211.962	108,10%	37,20%
2.	Tuzlanski	662.618.105	719.949.395	108,70%	16,20%
3.	Zeničko-dobojski	540.923.796	556.818.080	102,90%	12,50%
4.	Hercegovačko-neret.i	513.442.875	575.209.973	112,00%	12,90%
5.	Srednjobosanski	292.169.081	315.403.994	108,00%	7,10%
6.	Unsko-sanski	263.622.749	286.175.101	108,60%	6,40%
7.	Zapadnohercegovački	137.752.656	166.120.060	120,60%	3,70%
8.	Livno	78.952.489	84.508.456	107,00%	1,90%
9.	Bosansko-podrinjski	42.302.279	49.423.969	116,80%	1,10%
10.	Posavski	42.947.237	47.145.517	109,80%	1,10%
Ukupno		4.107.459.606	4.456.966.506	108,51%	100,00%

Najveće učešće u naplati svih javnih prihoda ima Kanton Sarajevo sa iznosom od 1.656.211.962 KM, odnosno 37,2% od ukupne naplate, zatim Tuzlanski kanton 719.949.395 KM ili 16,2%, Hercegovačko-neretvanski kanton 575.209.973 - 12,9%, Zeničko-dobojski kanton 556.818.080 KM ili 12,5%, Srednjobosanski kanton 315.403.994 KM ili 7,1%, Unsko-sanski kanton, 286.175.101 KM ili 6,4%, Zapadnohercegovački kanton 166.120.060 KM ili 3,7%, Kanton Livno 84.508.456 KM ili 1,9%, Bosansko-podrinjski kanton 49.423.969 KM ili 1,1% i Posavski kanton 47.147.517 KM ili 1,1%.

Pozitivan trend naplate prihoda ostvaren je i u prva četiri mjeseca 2017. godine. Naime, u periodu januar - april 2017. godine naplaćeni su porezi u iznosu od 1.603.764.771,00 KM, što je za 171.377.944,00 KM više u odnosu isti period 2016. godine ili iskazano u procentima rast iznosi 11,96%.

3. Sprečavanju sive ekonomije u funkciji povećanja naplate javnih prihoda

Siva ekonomija je izraz koji u svom najširem obimu podrazumijeva i obuhvata ekonomske aktivnosti nad kojima država nema odgovarajući nadzor, a koje nisu oporezovane. Siva ekonomija prisutna je u svim državama svijeta, te ovisno o njihovoj ekonomskoj snazi predstavlja veći ili manji problem. U BiH ne postoji, niti je

ikad postojala pouzdana statistika koliko se ekonomskih aktivnosti u BiH odvija u neformalnim tokovima. Već nekoliko godina se govori da se na nivou BiH siva ekonomija kreće u iznosu od oko 30% BDP-a. Krajem 2016. godine MasterCard je objavio istraživanje koje govori da je siva ekonomija na nivou države BiH negdje oko 25,5% BDP-a. Studija je obuhvatila jednu sveobuhvatnu ekonometrijsku procjenu sive ekonomije u BiH. Ovakva analiza je karakteristična po tome što je siva ekonomija po prvi put analizirana u cjelini, kako njeni pasivni, tako i aktivni aspekti. Prema izvještaju MasterCarda gotovinsko plaćanje je glavni razlog sive ekonomije, a ona se može suzbiti samo putem povećanja učestalosti korištenja elektronskih načina plaćanja. Ako uzmemo u obzir samo FBiH i činjenicu da bi smanjenje sive ekonomije za samo 1% dovelo do povećanja BDP-a u FBiH za oko 187 miliona KM² godišnje, možemo vrlo lako zaključiti da bi na osnovu povećanog BDP-a koji bi bio u formalnim ekonomskim tokovima svakako došlo i do rasta prihoda i doprinosa. Kada govorimo o sivoj ekonomiji, moramo uzeti u obzir da je siva ekonomija u svakoj zemlji posljedica, a ne uzrok.

Osnovni uzroci sive ekonomije u BiH su:

- složen i komplikovan porezni sistem (porezni propisi se donose na nivou: države, dva entiteta, Distrikta Brčko, 10 kantona i velikog broja jedinica lokalne samouprave, a za njihovu primjenu su nadležne četiri porezne uprave: Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Porezna uprava Federacije BiH, Poreska uprava Republike Srpske i Poreska uprava Brčko distrikta),
- propisi koji se često mijenjaju, nedosljedna primjena propisa, nedovoljno poznavanje propisa,
- neodgovarajući kapacitet kontrolnih organa za sprovođenje propisa,
- tolerancija države prema sivoj ekonomiji (neadekvatan rad inspekcija, carinskih organa, sudova, tužilaštava i policije),
- nizak nivo porezne kulture poreznih obveznika,
- nepovjerenje u državne institucije, netransparentno trošenje sredstava i korupcija,
- velika porezna i parafiskalna opterećenja,
- administrativne prepreke i administrativni troškovi za registraciju i odjavu djelatnosti,
- visoka stopa nezaposlenosti i siromaštvo,
- želja za bogaćenjem u kratkom periodu i sl.

Posljedice sive ekonomije su:

- nelojalna konkurencija koju prouzrokuju subjekti koji posluju u zoni sive ekonomije, a to dovodi do zatvaranja privrednih subjekata koji poštuju propise i plaćaju poreze ili njihovog prelaska u sivu zonu, otpuštanja radnika i smanjenja investicija,
- manji javni prihodi koji prouzrokuju nedovoljna sredstva za: penzije, zdravstvo, obrazovanje, socijalna davanja, bezbjednost, vladavinu prava, komunalne usluge, infrastrukturu i sl.,
- narušavanje prava radno angažovanih lica, bezbjednosti i zdravlja (izostanak uplate doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, osiguranje u slučaju povrede na radu) i drugi problemi.

² U 2015. godini BDP FBiH je iznosio 18.697 mil KM (Izvor: Federalni zavod za statistiku), a za 2016. još uvijek nisu objavljeni zvanični podaci.

Siva ekonomija je prepreka za razvoj preduzeća, za ekonomski rast i za izgradnju kvalitetnijeg života svih građana. Ona znači mnogo više od nenaplaćenog poreza jer dovodi do gubitka radnih mjesta, zatvaranja preduzeća, manjeg budžeta za penzije, zdravstvo, obrazovanje, infrastrukturu, kulturu, socijalna davanja i sve ono što građani dobijaju od države i što se finansira od javnih prihoda.

Siva ekonomija se prije svega može suzbijati kvalitetno osmišljenom ekonomskom politikom koja u sebi treba da sadrži kvalitetne mjere: porezne politike, politike zapošljavanja i kvalitetne politike nadzora. Kada je u pitanju nadzor i suzbijanje sive ekonomije, važno je naglasiti da to nije jedini zadatak Porezne uprave nego i drugih kontrolnih ograna, kao što su Uprava za indirektno oporezivanje, Federalna uprava za inspekcijske poslove, kantonalne uprave za inspekcijske poslove i drugi državni i entitetski kontrolni organi. Zbog toga je za konkretne i vidljive rezultate neophodna saradnja i sinergija svih ovih organa, ali i prije toga potrebno je urediti pravni okvir i kaznenu politiku za one koji posluju u zoni sive ekonomije.

Sprečavanje sive ekonomije u BiH zahtijeva sistemsko i sinergijsko djelovanje svih kontrolnih organa, sudova i tužilaštava s jedne strane i donošenje zakona koji ne potiču sivu ekonomiju.

Aktivnosti protiv sive ekonomije trebaju imati sljedeće elemente:

- dobar i jasan pravni okvir,
- dobra kontrola granica i uvoza,
- smanjenje gotovine u platnom prometu,
- blagovremeni, efikasniji i ujednačen inspekcijski nadzor na cijelom području BiH,
- učinkovitiji rad kontrolno-nadzornih organa, sudova i tužilaštava,
- odmjerene i brze sankcije koje ne proizvode nejednakost, subjektivizam, anarhiju ili korupciju,
- svijest građana da kontrolnim organima prijavljuju sve nepravilnosti i nezakonitosti u poslovanju poreznih obveznika,
- uloga javnosti (medija) i osmišljen marketinški pristup države,
- eliminacija neracionalnog trošenja države i usmjeravanje sredstava od poreza u što većem obimu u razvojnu komponentu, u investicije, infrastrukturu i modernizaciju kako bi građani osjetili pravičnost poreznog sistema, odnosno kako bi znali da su sredstva koja daju državi namijenjena za njih i buduće generacije, a ne da se njima samo finansira rastrošan državni aparat,
- uspostava sistema koji će omogućiti da svi imaju jednaka prava i obaveze...

U slučaju BiH jedan od glavnih problema sive ekonomije je neadekvatna kontrola granica i utvrđivanje carinskih i poreznih osnovica, nedovoljan rad kontrolnih organa, neadekvatan pravni okvir, neadekvatna i spora sankcija, prisustvo gotovine u platnom prometu, korupcija i dr. Problem kontrole granica se aktivno mora rješavati na nivou čitave države. Tokom 2015. godine je stupio na snagu novi Zakon o unutrašnjem platnom prometu i Uredba o plaćanju gotovim novcem, ali problemi nekontrolisanog prisustva gotovine u platnom prometu su još uvijek veoma izraženi. Kada su u pitanju porezne osnovice politika Porezne uprave je opredijeljena za širenje porezne baze, jer će na taj način doći do smanjenja mogućnosti za poslovanje u neformalnim tokovima i izbjegavanje plaćanja poreza. U tom pravcu je prema Vladi Federacije BiH upućena inicijativa za izmjenu zakonskih propisa u oblasti oporezivanja dohotka i širenja porezne osnovice. Porezna uprava unatoč velikim finansijskim i materijalnim ograničenjima, nedostatku poreznih službenika

ulaže velike napore da ovu pojavu dovede do prihvatljivih okvira, jer je njeno potpuno eliminisanje skoro nemoguće postići. To nisu uspjele ni druge zemlje koje raspolažu ogromnim resursima za kontrolu svih ekonomskih tokova u svojim zemljama.

Prema trenutnoj situaciji kaznena politika prema nekim zakonima je takva da je više isplativo da se plate kazne za neprijavlivanje radnika nego da se posluje u zakonskim okvirima. Ovo se najbolje vidi u propisanim sankcijama za neprijavlivanje radnika – „rad na crno“ i neizdavanje računa. Naime, za neprijavljenog radnika na snazi su tri zakona kojima je propisana kazna za pravno lice u različitim rasponima, i to: po Zakonu o radu od 500,00 KM do 2.000,00 KM, po Zakonu o Poreznoj upravi Federacije BiH propisana kazna iznosi od 3.000,00 KM do 30.000,00 KM i po Zakonu o registraciji, kontroli i naplati doprinosa od 5.000,00 KM do 100.000,00 KM.

Za neizdavanje računa na snazi su četiri zakona kojima je propisana kazna u različitim rasponima, i to: po Zakonu o fiskalnim sistemima od 2.500,00 KM do 20.000,00 KM, po Zakonu o unutrašnjoj trgovini od 500,00 KM do 15.000,00 KM, po Zakonu o ugostiteljskoj djelatnosti od 150,00 do 5.000,00 KM i po Zakonu o zaštiti potrošača u BiH od 150,00 KM do 3.500,00 KM.

Pored ovih zakona, imamo Zakon o upravnom postupku po kojem treba primjeniti nižu obavezu ako se time postiže cilj zakona i Zakon o prekršajima po kojem se kao sankcija može izreći ukor, a izrečena kazna može platiti u 50% izrečene kazne. Prema tome, sistemski se daje diskreciono pravo (kontrolnim organima ili sudu) da odlučuje po svom „nahodjenju“.

Ovakva zakonska rješenja ne samo da stavljaju obveznike u nejednakopravan položaj, već su zasigurno i izvor potencijalne korupcije. Prema tome, ako se želimo istinski boriti protiv sive ekonomije onda pored rada i sinhronizacije rada kontrolnih organa treba sinhronizirati i zakone i sudsku praksu.

Na putu suzbijanja ove pošasti u društvu Porezna uprava je jasno opredijeljena za učinkovitiji nadzor, neophodnu reformu pravnih propisa i kaznene politike koje će dati pozitivne rezultate. U svom radu i po službenoj dužnosti Uprava daje prijedloge i inicijative za poboljšanje zakonskih propisa. Uvedene su mnoge izmjene u poslovanju kompletne Uprave, a naročito u segmentu inspekcije kako bi se povećala efikasnost u sprečavanju sive ekonomije. Od novembra mjeseca 2015. godine Uprava provodi brze kontrole, tzv. „brze akcije“, koje su usmjerene u ona područja koja su se prema nekim analizama pokazala kao najrizičnija i u kojima je najviše neformalne ekonomije. Iako se u javnosti spominje da se to dešava najviše u trgovini i ugostiteljstvu, analize pokazuju da je ova pojava skoro jednako prisutna i u drugim proizvodnim i uslužnim djelatnostima kao što su građevinarstvo, tekstilna proizvodnja, poljoprivredne djelatnosti, pružanje usluga zdravstvene zaštite i mnoge druge oblasti. Porezna uprava je pored redovnih kontrola, potpunih, djelomičnih i drugih kontrola koje redovno čini na području cijele Federacije, izvršila 35 jednodnevne akcije u kojima su postignuti izuzetni rezultati. Primarni cilj ovih akcija bio je:

- sprečavanje sive ekonomije (otkrivanje rada na crno, otkrivanje rada bez odobrenja, neevidentiranje prometa i neizdavanje računa),
- podizanje svijesti obveznika da sami prijavljuju i plaćaju svoje porezne obaveze,
- porast javnih prihoda, i
- podizanje rejtinga i ugleda Porezne uprave.

U brzim akcijama kontrolisano je 8.589 poreznih obveznika, gdje njih 1.321 nije uopće imalo odobrenje nadležnog organa. Otkriveno je 2.971 radnik koji nije bio

prijavljen i za koje poslodavac nije uopće uplaćivao doprinose. Utvrđeno je da skoro 793 objekata nema instaliran fiskalni uređaj i da oko 2.674 obveznika nije izdavalo račune. Zbog ovih nepravilnosti privremeno su zapečaćena 1.961 objekta i izdato je 5.313 prekršajnih naloga sa izrečenim novčanim kaznama u iznosu od 12.363.530 KM.

Kontrole su provedene na području cijele Federacije, a u sljedećoj tabeli se daje prikaz provedenih akcija sa utvrđenim stanjem po kantonima:

KANTONALNI POREZNI URED	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)
KPU SARAJEVO	2.314	712	1.316	408	888	878	1.664	2.954.550
KPU TUZLA	1.356	64	417	80	364	256	837	2.017.720
KPU MOSTAR	1.251	94	267	80	334	206	636	1.748.200
KPU ZENICA	1.049	271	411	43	291	229	514	1.779.410
KPU BIHAĆ	754	59	170	54	261	154	502	1.070.000
KPU N.TRAVNIK	738	93	248	37	213	133	498	1.183.190
KPU LIVNO	449	17	54	75	151	57	243	612.450
KPU LJUBUŠKI	382	10	59	8	85	40	273	590.210
KPU ORAŠJE	169	1	22	2	51	1	79	231.300
KPU GORAŽDE	127	0	7	6	36	7	67	176.500
UKUPNO	8.589	1.321	2.971	793	2.674	1.961	5.313	12.363.530

Rezultati ovih akcija dokazuju da su pomenute aktivnosti imale značajan direktan i indirektan uticaj na smanjenje sive ekonomije a naročito „rada na crno“. Direktan uticaj je što su se objekti koji su otkriveni bez odobrenja za rad morali registrirati i prijaviti radnike, a poslodavci kod kojih su zatečeni radnici koji su radili na crno morali su te radnike prijaviti i za njih obračunati i uplatiti doprinose i poreze. Prema tome, ovo je imalo pozitivne refleksije na povećanje broja zaposlenih, a prijavljeni radnici su stekli određena prava koja nisu imali prije, odnosno osnovna ljudska prava – pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo da u svojoj budućnosti ostvare penziju. Indirektan uticaj se ogleda u transparentnosti rada Porezne uprave i medijskoj potpori koja je dovela do toga da značajan broj poreznih obveznika, i prije nego što ih posjeti Porezna uprava, prijavi svoje radnike. Primjera radi, kada u jednoj ulici ili dijelu općine se zapečati objekat zbog rada na crno tada ostali obveznici (susjedi), vidjevši šta se događa u okruženju, sami i prije nego što inspektori Porezne uprave zakucaju na njihova vrata, izvrše prijavu radnika, odnosno preduzmu aktivnosti na zakonskom usklađivanju svog poslovanja.

Posebno ističem da i ako je Uprava u proteklom periodu izrekla veliki broj sankcija treba istaći i ukazati na to da osnovni i primarni cilj Porezne uprave nije bio kažnjavanje, pečaćenje i zatvaranje objekata, niti će to ikada biti. 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, Uprava je pokazala medijskom najavom inspeksijskih kontrola koje nije izvršila, jer je pružala priliku obveznicima da svoje poslovanje usklade sa zakonima. Međutim, brze kontrole pružaju informaciju da značajan broj obveznika i dalje ne posluje propisno, pa će se u narednom periodu

ove kontrole i pojačati. Porezna uprava ne smatra uspjehom izrečene sankcije od preko 11,6 miliona KM, ali smatra uspjehom rekordnu naplatu javnih prihoda u 2016. godini od oko 4,5 milijarde KM, u kom iznosu najveći doprinos je obveznika koji nisu sankcionisani. Za Poreznu upravu bi bio još veći uspjeh da je naplata prihoda veća, a da nije nikog sankcionisala. Porezni inspektori osjećaju i imaju nelagodu kada zapečate radnju poreznom obvezniku, ali osjećaju i zadovoljstvo kada se pečaćenjem radnje obveznik primora da izvrši prijavu radnika koji nije imao nikakva prava radeći neprijavljen. Dobra je stvar kada svaki obespravljani 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: penziono, zdravstveno osiguranje, zaštitu na radu i sl. U BiH se nažalost razvija percepcija da je Dejton kriv za sve. Međutim, puno veći problem BiH je odsustvo sistema, pravde, racionalnosti, efikasnosti i odgovornosti.

4. Prijedlozi za učinkovitiji rad Porezne uprave FBiH

Rukovodeći se postojećim stanjem i potrebama uspostave moderne i učinkovite porezne uprave, menadžment Porezne uprave je predložio novi Zakon o Poreznoj upravi kojim bi se otklonile neke nedorečenosti koje sadrži postojeći Zakon, kao i rješenja koja bi Upravu učinila značajno učinkovitijom, kao što su:

- da Porezna uprava bude samostalan organ uprave,
- da Izvještaj o radu Porezne uprave usvaja Parlament Federacije BiH,
- da se Porezna uprava *on-line* vezom poveže sa bankama,
- da se drugostepeni upravni postupak vodi u Poreznoj upravi,
- da Porezna uprava predalže i učestvuje, ima aktivnu ulogu u donošenju zakona i propisa koje će primjenjivati u svom radu,
- da se u Poreznoj upravi uspostavi i organizuje interna kontrola i kontinuirana edukacija poreznih službenika,
- da Porezna uprava ima kombinovani sistem finansiranja (Budžet FBiH i vlastiti prihodi).

Usvajanjem navedenih prijedloga obezbijedit će se preduslovi da Porezna uprava postane pravedna, racionalna i efikasna institucija, da efikasno i racionalno izvršava obaveze i zadatke u interesu Federacije BiH i građana. Na taj način će se omogućiti transparentniji rad, veći priliv javnih prihoda i koristi poreznim obveznicima koji uredno izvršavaju svoje porezne obaveze. 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 Porezne uprave Federacije BiH u principu jasno podržao gotovo sve naprijed navedene prijedloge, te je za očekivati da će ovi prijedlozi i preporuke MMF-a ubrzo biti pretočeni u zakonsku regulativu Federacije BiH.

5. Poruke Porezne uprave FBiH

U cilju ostvarivanja svoje društvene finkcije Porezna uprava je kreirala svoje poruke prema poreznim obveznicima, građanima, računovođama, revizorima i medijima, a sve s ciljem kako bi i ove poruke dopinjele širenju porezne svijesti, dobrovoljnom prijavljivanju i plaćanju poreznih obaveza.

Porezna uprava koristi svaku priliku da se javno zahvali svim poreznim obveznicima koji uredno izvršavaju porezne obaveze, i poziva sve obveznike da posluju legalno, da svoje obaveze izvršavaju blagovremeno, da ih dobrovoljno prijavljuju i plaćaju, da prijave svakog radnika, odnosno da posluju u skladu sa poreznim i drugim važećim propisima, jer je to najbolji i najsigurniji način poslovanja da svoj novac koriste za unapređenje poslovanja, investicije, razvoj, za isplatu plaća zaposlenicima, a ne da teško zarađeni novac troše na plaćanje kazni i kamata. Porezna uprava želi biti partner poreznim obveznicima i graditi transparentne odnose zasnovane na važećim zakonima. Osnovni i primarni cilj Porezne uprave nije kažnjavanje, pečačenje i zatvaranje objekata, niti će to ikada biti. Cilj je da svaki porezni obveznik ispunjava svoje obaveze, da ih dobrovoljno prijavi i plati, da prijavi svakog radnika.

Porezna uprava koristi svaku priliku da ohrabri i da se zahvali svim građanima koji dostavljaju informacije Upravi i poziva građane da ne dozvolie da njihovu sreću umanjuju oni koji varaju državu i ne plaćaju poreze, jer porez je novac svih građana. Vašim prijavama vi ste na putu dobra, pravde, istine i pomoći svojoj domovini, a ovo su najviše univerzalne vrijednosti – budite dio univerzalnih vrijednosti i prijavite Poreznoj upravi FBiH sve one koji nelegalno posluju.. Vaš odaziv nije „cinkarenje“. Oni koji to nazivaju „cinkarenjem“ ne žele dobro vama, vašim susjedima i našoj domovini i oni odobravaju nezakonito bogaćenje pojedinaca.

Porezna uprava Federacije BiH poziva sve radnike koji rade na crno da o tome obavijeste Poreznu upravu. Porezna uprava će sve prijave ozbiljno i temeljito razmotriti i po njima postupiti u skladu sa zakonom, svojim nadležnostima i raspoloživim kapacitetima, te poduzeti sve mjere koje joj stoje na raspolaganju kako bi poslodavci izvršili prijavu radnika. Samo na taj način moći ćete ostvariti svoja zakonom zagarantovana prava: pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na penzijsko - invalidsko osiguranje i druga prava koja vam pripadaju po osnovu radnog odnosa. Učinite korak i pomozite sebi. Na taj način dajete mogućnost i drugima da vam pomognu. Porezna uprava je odlučna da vam pomogne! Da li ste vi odlučni da pomognete sebi? Budite partner Porezne uprave u sprečavanju rada na crno! Poštovani radnici, posebno mladi, ovo je vaša domovina i u njoj trebate ostati i biti sretni, a nikako obespravljani, poniženi i eksploatisani. Ne dozvolite da vaša prava i sreću umanjuju oni koji vas ne prijavljuju i ne plaćaju poreze i doprinose varajući tako i vas i državu, a istovremeno uvećavaju svoje bogatstvo. Porezi i doprinosi su i vaš novac.

Porezna uprava se obraćala i pozivom računovođama i revizorima. Naime Uprava je javno pozvala certificirane računovođe, ovlaštene i interne revizore da prilikom obavljanja poslova za koje su ovlaštene ne učestvuju i ne daju savjete ili pak pomažu poreznim obveznicima u vršenju nezakonitih radnji u poslovanju, od kojih su neke Krivičnim zakonom Federacije BiH kvalifikovane kao krivična djela iz oblasti poreza za koja su propisane kazne zatvora i novčane kazne.

Obzirom na značaj obavljanja računovodstvenih poslova i poslova revizora, ova struka možete i treba obaviti značajnu ulogu u sprečavanju nelegalnih aktivnosti poreznih obveznika i odgovornih lica, na način da svojim savjetima i radnjama utiče da ova lica ne vrše nezakonite radnje, a da one koji to čine prijave Poreznoj upravi. Uprava poziva ovu profesiju da radi na način koji služi javnom interesu i da postupa u skladu sa važećim zakonima, kao i da se suzdrži od bilo kojeg ponašanja koje može štetiti javnom interesu i biti diskreditirajuće za računovodstvenu i revizijsku profesiju. Kako nebi bili učesnici u vršenju nezakonitih aktivnosti Uprava je javno pozvala računovođe i revizore da Upravi prijave sve nezakonite radnje koje se odnose na

izbjegavanje ili neplaćanje javnih prihoda poreznih obveznika kod kojih obavljate aktivnosti. Uprava naglašava da je dužnost i odgovornost računovođa i revizora da djeluju u javnom interesu i u skladu sa pravilima struke, da zaštitite sebe i profesiju koju obavljaju i da budu partner Porezne uprave. Porezna uprava će u narednom periodu posebnu pažnju posvetiti računovođama i revizorima čiji se klijenti pojavljuju kao akteri izbjegavanja i neplaćanja javnih prihoda.

Svjesna značajne uloge medija, pomoći koju su mediji pružili i pružaju Upravi i doprinosu u širenju porezne svijesti Porezna uprava se zahvaljuje svim medijima na saradnji. Svojim izvještavanjem o radu Uprave mediji su doprinijeli transparentnijem radu Uprave i podizanju ukupne svijesti poreznih obveznika da izmiruju svoje obaveze. Uprava poziva medije da i dalje pratite rad Porezne uprave.

Literatura

- Izvještaj o radu Porezne uprave FBiH za 2016. godinu
- MasterCard i Ernst & Young, Studija o stanju sive ekonomije u Bosni i Hercegovini, novembar 2016. godine.
- Strategija rada Porezne uprave FBiH za 2014-2018. godinu.