

**REFORMA POREZNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE
REFORM OF THE TAX SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sažetak

Cilj rada je da sagleda porezni sistem Federacije BiH i da predloži potrebne reforme koje bi dovele do povećanja poreznih prihoda, pozitivnih refleksija na konkurentnost, investicije i ekonomski rast. Prvi dio rada obuhvata osvrt na kompleksnost poreznog sistema Bosne i Hercegovine (BiH), čija struktura počiva na složenom ustavnom uređenju BiH prema kojem oba entiteta i Brčko distrikt (BD) imaju ustavno pravo propisivati i donositi zakone u području direktnih poreza i doprinosa, a država reguliše sistem indirektnog oporezivanja. U drugom dijelu rada se predlažu određene reforme u oblasti rješavanja postojećeg poreznog duga, iznalaženje mehanizma za zaustavljanje njegovog daljeg rasta, povećanje poreznih baza oporezivanjem djelatnosti i aktivnosti koje nisu oporezovane ili to nisu u dovoljnoj mjeri. Potrebno je preduzeti aktivnosti za povećanje naplate javnih prihoda, jačanja porezne svijesti i discipline, ali i mjere koje bi dovele do smanjenja parafiskalnih nameta, stopa doprinosa i pojednostavljenje pravnog okvira poreznih propisa, što će rezultirati rasterećenjem privrede odnosno stvaranjem povoljnijeg poslovnog ambijenta, privlačenju stranih investicija i rastu zaposlenosti. Pored ovih mjera u radu se predlažu i reforme Porezne uprave i efikasnijeg rada kontrolno-nadzornih organa i sudova. Na kraju se zaključuje da sve potrebne reforme predstavljaju preduvjet da porezni sistem Federacije bude jednostavniji, pravedniji, racionalniji i efikasniji.

Ključne riječi: porezni sistem, porezne reforme, siva ekonomija, evazija poreza, socijalni doprinosi, oporezivanje imovine, porez na dohodak, igre na sreću, porezni dug.

Abstract

The aim of the paper is to examine the tax system of the Federation of BiH and to propose the necessary reforms which would bring about an increase in tax revenues and positive reflections on competitiveness, investment and economic growth. The first part of the paper gives an overview of the complexity of the tax system of Bosnia and Herzegovina (BiH), whose structure rests on the country's complex constitutional set-up according to which both Entities and the Brčko District (BD) are vested with the constitutional right to prescribe and enact laws in the area of direct taxes and contributions, whereas the system of indirect taxation is regulated at the state level. The second part proposes specific reforms for solving the existing tax debt, finding a mechanism to foil its further growth, increasing tax bases by taxing activities that are not taxed or are undertaxed. Activities should be taken to increase the collection of public revenues and strengthen tax awareness and discipline, and measures introduced to lead to a decrease in parafiscal charges, contributions rates and simplification of the legal framework for tax regulations, which will have the relief effect on the economy and create a more favorable business environment, attract foreign investments and bring about employment growth. In addition to these measures, the paper proposes reform of the Tax Administration and more efficient

¹ v.d. direktor Porezne uprave Federacije BiH, Husrefa Redžića 4, 71000 Sarajevo, rad je objavljen u Zborniku radova sa 4. Međunarodnog simpozija, održanog u organizaciji FINconsulta d.o.o., 28 i 29 Aprila 2016 godine u Fojnici

operation of the control and supervising authorities and courts. The paper ends with the conclusion that the required reforms present a precondition for the tax system of the Federation to be simpler, fairer, more rational and more efficient.

Key words: *tax system, tax reforms, grey economy, tax evasion, social contributions, taxation of property, personal income tax, games of chance, tax debt.*

1. Uvod - Porezni sistem Bosne i Hercegovine i njegove osnovne karakteristike

Porezni sistem je jedan od najvažnijih dijelova cjelokupnog ekonomskog sistema svake zemlje i predstavlja značajno sredstvo za ostvarenje brojnih ekonomskih, socijalnih, političkih i drugih interesa. U BiH je prisutan složen i komplikovan porezni sistem, a njegova struktura određena je Ustavom BiH prema kojem se BiH sastoji iz dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS), kao i administrativne jedinice lokalne samouprave pod suverenitetom države BiH - Brčko distrikta (BD). Pored Ustava BiH, oba entiteta imaju svoj ustav kojim se, između ostalog, reguliše i fiskalno ustrojstvo i porezni sistem. Republika Srpska ima karakteristike centralizovanog fiskalnog uređenja, jer ima jedan entitetski nivo vlasti i jedinice lokalne samouprave, a Federacija BiH je decentralizovanog tipa, sa jednim federalnim i deset kantonalnih nivoa vlasti u koji su uključene i jedinice lokalne samouprave – općine. Porezni propisi se donose na različitim nivoima odlučivanja, 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. Sistem direktnog oporezivanja u nadležnosti je entiteta i Brčko distrikta. Prema Ustavu FBiH nadležnost za direktne poreze imaju Federacija i kantoni. Sistem raspodjele prihoda između njih je regulisan Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u FBiH. FBiH donosi i propisuje zakone iz domena oporezivanja: igara na sreću, dobiti pravnih lica, dohotka, doprinosa za socijalno osiguranje, doprinosa komorama, šumama, vodnim i turističkim naknadama, dok je oporezivanje prometa nepokretnosti, nasljeđa, komunalnih taksi i imovine uređeno kantonalnim propisima. U skladu sa svojim ustavom Republika Srpska ima nadležnost za donošenje zakona iz područja oporezivanja imovine, dohotka, dobiti pravnih lica, igara na sreću, kao i sistema socijalnih doprinosa. Kada je u pitanju porezni sistem BiH, pored izražene decentralizacije poreznih ovlasti poseban problem predstavlja neharmoniziranost entitetskih poreznih sistema. To se prvenstveno odnosi na različita rješenja kada je u pitanju definisanje poreznih obveznika, poreznih osnovica, poreznih stopa, poreznih olakšica, oslobođanja, poticaja itd.

Porezno - kontrolne procedure se provode prema nadležnosti poreznih administracija i veoma je ograničena njihova saradnja u pravcu efikasnosti kontrola i povećanja naplate javnih prihoda, gdje se na kraju svi nedostaci poreznog sistema BiH, uključujući i ovaj, vraćaju kao bumerang preko naplate poreznih prihoda. Ovakva situacija pogodovala je slabijoj naplati poreznih prihoda u odnosu na očekivanu u posljednjih nekoliko godina na svim nivoima i gotovo sveopćom poreznom nedisciplinom. Slabosti poreznog sistema BiH, između ostalog, su dovele do velikih poreznih dugovanja na nivou sve četiri porezne uprave u BiH, od čega je značajan dio nenaplativ i odnosi se na propala preduzeća ili ona koja su u postupku stečaja i likvidacije.

Pod pritiskom međunarodne zajednice u proteklim godinama dosta se radilo po pitanju porezne harmonizacije, odnosno međusobnog usklađivanja poreznih propisa entiteta i BD. Bez obzira na niz reformi, od kojih je najznačajnija reforma poreznog sistema direktnog oporezivanja na nivou entiteta i podizanje indirektnih poreza na državni nivo, disharmonija je u mnogim elementima još uvijek izražena. Navedeno je, prije svega, posljedica neusaglašene političke volje da BiH i stvarno postane jedinstven ekonomski prostor. Ukoliko se ikada bude razmišljalo ekonomskom logikom u budućnosti će se morati

ići u pravcu podizanja entitetskih poreznih nadležnosti na državni nivo, što je, iako za sada politički nemoguće, dugoročno jedino rješenje da bi porezna politika postala snažno sredstvo za postizanje fiskalnih ciljeva. Uvođenje PDV-a, reforma direktnih poreza, reorganizacija entitetskih poreznih uprava, uvođenje fiskalizacije u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, uspostavljanje jedinstvenog sistema registracije, kontrole i naplate doprinosa doprinijeli su određenom suzbijanju ovog negativnog ekonomskog fenomena karakterističnog za sve zemlje, a posebno za one u razvoju.

Iako je cilj postizanja efikasne države još uvijek daleko, sprovedene pomenute reforme su ipak dale određene rezultate u smanjenju obima sive ekonomije. Međutim, ona je i dalje najveća u regionu i Evropi. Visok stepen porezne evazije i veliki procenat sive ekonomije su, između ostalog, posljedica brojnih nedostataka poreznog sistema BiH. Precizne i pouzdane informacije o učešću sive ekonomije u BiH zbog odsustva statistike ne postoje u zvanično objavljenoj formi, ali se procjenjuje da se to učešće u posljednjih par godina kreće oko 30% ukupnog bruto društvenog proizvoda.

Imajući u vidu navedeno, pretenciozno bi bilo da se u okvirima ovog rada predlaže reforma poreznog sistema BiH, pa će se u ovom članku fokusirati na reformu poreznog sistema samo za područje Federacije, s nadom da će prijedlozi poreznih reformi izneseni u ovom radu naći uporište i za širu reformu.

2. Reforme poreznog sistema Federacije BiH

Riječ reforma je latinskog porijekla i označava promjenu na bolje, izmjenu postojećih sistema zakonskim putem, dok riječ sistem označava skup elemenata povezanih relacijama koji funkcionišu zajedno radi ostvarenja zajedničkog cilja ili svrhe. Reforme imaju za cilj poboljšanje djelotvornosti državne uprave i administracije, a porezne reforme su od izuzetnog značaja u svakoj državi. O bilo kakvoj reformi da se radi, prvo je potrebno urediti i donijeti pravni okvir za planiranu reformu. S obzirom da se BiH, pa samim time i FBiH nalaze u izuzetno teškoj ekonomskoj i političkoj situaciji, hitne ekonomske i porezne reforme su nužan uvjet daljeg funkcionisanja države. Takvo stanje rezultiralo je donošenjem dokumenta pod nazivom *Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine*², koju su potpisali Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, vlade: Unsko-sanskog kantona, Posavskog kantona, Tuzlanskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona, Srednjobosanskog kantona, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Zapadno-hercegovačkog kantona, Kantona Sarajevo, Herceg-bosanskog kantona i Vlada Brčko distrikta. Reformski procesi su prikazani u okviru područja, a reforma poreznog sistema je na prvom mjestu i odnosi se na povećanje javnih prihoda koje će se postići povećanjem prihoda od poreza, proširivanjem porezne baze, smanjenjem sive ekonomije, smanjenjem poreznih oslobođenja i unapređenjem rada poreznih uprava. U pravcu realizacije pomenutih ciljeva idu i prijedlozi koji se razmatraju u ovom radu.

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. S druge strane, česte promjene dovode do neizvjesnosti cjelokupnog društvenog sistema, stresno djeluju i na porezne obveznike i na poreznu administraciju, te povećavaju troškove prilagođavanja i edukacije.

² Dostupno na: http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda_v2.pdf

Prema onome što se navodi u Reformskoj agendi, reforma poreznog sistema treba da obuhvati dva područja: reformu porezne pravne regulative i reformu porezne uprave koja ubire javne prihode. Iako se to odnosi na teritorij čitave države BiH, u ovom slučaju prezentirat će se samo prijedlozi za FBiH kako je već istaknuto u uvodnom dijelu rada. Inače, kada se krene u reformu poreznog sistema nužno je prvo definisati konkretan cilj i predmet same reforme. Reforma se u prvom redu treba bazirati na eliminisanje ključnih nedostataka poreznog sistema i u tom pravcu ona treba da se kreće. Osnovni ciljevi reforme poreznog sistema trebaju biti:

1. pojednostavljenje poreznog sistema,
2. sprečavanje evazije javnih prihoda,
3. efikasna i racionalna naplata poreznih obaveza,
4. povećanje naplate javnih prihoda radi finansiranja rastućih potreba društva,
5. pravednije porezno opterećenje,
6. usmjeravanje poreznih poticaja i olakšica u pravcu koji doprinosi proizvodnji novih vrijednosti, izvozu, rastu zaposlenosti i razvoju društva uopće.

Federacija BiH ima obilježje složenog i komplikovanog poreznog sistema, jer je za poslovanje privrednih subjekata prisutan mnogobrojan i nedorečen pravni okvir – „*šuma propisa*“ kojima se uređuje poslovanje, pa i plaćanje poreza, doprinosa, taksi, naknada i dr. Najznačajniji javni prihodi uređeni su: Zakonom o porezu na dohodak, Zakonom o doprinosima, Zakonom o porez na dobit, Zakonom o igrama na sreću, Zakonom o porezu na promet nepokretnosti, kantonalnim zakonima o komunalnim taksama i drugim propisima kojima su uglavnom nametnuti parafiskalni nameti. U vezi s tim, reformski procesi trebaju da se usmjere na pomenute zakonske propise.

Reforma poreznog sistema u prvom redu treba doprinijeti jasnoći i jednostavnosti poreznog sistema, treba postići da zakoni prilikom primjene budu jasni, te da ne proizvode dvosmislenost i nedorečenosti, i da u svom sadržaju minimiziraju potrebu za donošenjem podzakonskih akata, osim u domenu *tehničke* realizacije. Međutim, u FBiH gotovo da nema zakona za koji se ne donose provedbeni propisi (pravilnici, upute, stavovi i dr.) koji su po obimu i sadržini često veći i od samih zakona. Takva rješenja se trebaju prekinuti, jer u dobro uređenim državama takva praksa je nedopustiva. Podzakonski akti ne trebaju uređivati materiju koja se prioritarno i koncizno mora urediti zakonom. To dalje rezultira time da ti isti propisi u kratkom roku pretrpe izmjene ili dopune, koje proizvode još više nejasnoća, pa porezni obveznici dolaze u situaciju da posežu za zahtjevima za davanje mišljenja radi kojih su izloženi dodatnim nepotrebnim troškovima. S druge strane, time se dodatno opterećuje i Porezna uprava, a neke odredbe zakona ni sama nije u mogućnosti da jasno protumači. Doprinos jasnoći propisa može se jednostavno riješiti i zakonskim izmjenama s preciznijim određenjem odredbi propisa u vezi kojih su porezni obveznici, a i Porezna uprava često podnosili zahtjeve za tumačenja, mišljenja i stavove vezane za njihovu primjenu. Većoj jasnoći, ali i jednakopravnosti poreznih obveznika doprinijelo bi i rješenje da se na nivou FBiH donesu zakoni koje donose kantoni (zakoni o porezu na: promet nepokretnosti, o komunalnim taksama, imovini, nasljeđu...) s tim da se kantonima ostavi mogućnost samo propisivanja stope ili iznosa poreza.

U svakoj razvijenoj državi propisi koje ne donosi Parlament su manje transparentni i često su povod i uzrok sumnji u korupciju i prevare. Ovakvi propisi proizvode svojevrsnu nesigurnost, jer ponekad zakonsku materiju uređuju drugačije od zakona, imaju nejednak tretman privrednih subjekata i subjektima komplikuju primjenu. Isto tako, česte izmjene zakona ukazuju na to da zakoni nisu vizionarski, da su ih radile nekompetentne osobe i da kao takvi dovode u pitanje pravnu sigurnost poslovanja.

Kompletan porezni sistem BiH je veoma pogodan za izbjegavanje plaćanja poreza i njegovu utaju. Uobičajena popratna pojava kod prikupljanja poreza svuda u svijetu jeste i njegovo izbjegavanje plaćanja (porezna evazija). Potvrda tome leži u činjenica da se još

od kraja ratnih dešavanja BiH suočava s postojanjem velikog obima sive ekonomije od oko 30% BDP-a. Porezna evazija može biti zakonita i nezakonita. Razlika između *zakonite* i *nezakonite* evazije često je vrlo tanka i skoro nevidljiva. *Zakonita* evazija postoji kada se izbjegava plaćanje javnih prihoda korištenjem nedorečenih propisa i zakonom odobrenih povlastica. *Nezakonita* evazija predstavlja poreznu utaju i nastaje svjesnom željom da se nelegalnim aktivnostima vrši prikrivanje stvarnog finansijskog poslovanja (lažno vođenje poslovnih knjiga, prihoda i rashoda, itd) i na taj način umanju ili sasvim izbjegne plaćanje propisane porezne obaveze. Reforma poreznog sistema treba biti snažno usmjerena na rješavanje ovog velikog problema. U tom kontekstu neophodno je reformskim mjerama omogućiti: pravedeniji i usaglašen porezni sistem, efikasnije preventivno djelovanje, sinergiju svih kontrolnih organa, finansijskih institucija i sudova, stručna kadrovska usavršavanja, tehnička i informatička unapređenja, dosljednu, brzu i odmjerenu kaznenu politiku, edukaciju i podizanje svijesti građana o obavezi plaćanja javnih prihoda.

2.1. Rješenje postojećeg poreznog duga

Jedna od primarnih reformskih aktivnosti je rješavanje postojećeg poreznog duga i iznalaženje mehanizama za sprečavanje rasta duga u budućnosti. Kada je u pitanju porezni dug, pet ključnih uzroka dovode do njegovog nastajanja, i to: pravni okvir, ljudski, materijalni i finansijski resursi i dobro osmišljena i provodiva strategija operativnih aktivnosti kontrole obračuna i naplate javnih prihoda. Prema podacima Porezne uprave FBiH, saldo duga u prisilnoj naplati na dan 29.02.2016. godine sa obračunatim zateznim kamatama je iznosio 2,3 miliona maraka. Pored ovog iznosa postoji tekući dug u iznosu preko 1 milijarde KM koji treba da prisprije na naplatu prinudnim putem, što znači da je ukupan dug preko 3,3 milijarde KM. Ono što posebno zabrinjava je dug subjekata koji su u većinskom vlasništvu organa vlasti u FBiH. Naime, od ukupnog duga u prisilnoj naplati dug ovih obveznika iznosi preko 1,2 milijarde. Najvjerovatnije je da javni subjekti ovaj dug neće moći platiti. Jedini način da se ovaj dug riješi jeste da se donese zakon kojim bi se uredilo pitanje ovog duga. Rješenje za ove dužnike treba sadržavati povoljnije uslove od onih koje su imali drugi obveznici koji su izmirili obaveze. Neka od rješenja mogu biti: zamrzavanje duga, plaćanje na rate bez kamata na period do pet godina, oprost dijela glavnog duga i kamata, kompenzacija i sl. Međutim, kakva god bila zakonska rješenja, ona neće biti pravedna jer su obveznike koji su blagovremeno izvršavali svoje obaveze stavila u podređen - diskriminirajući položaj u odnosu na ove dužnike. Međutim, pitanje koje se može postaviti jeste: 'Šta je alternativa ovim "povoljnijim" uslovima'? Alternativa je blokada računa i prisilna naplata i proizvod nesagledivih posljedica koje bi se odrazile na ekonomiju u cjelini, na javne prihode, zaposlene i sve građane. U svakom slučaju, koje god rješenje da se iznađe ono mora biti takvo da ovi dužnici moraju plaćati tekuće porezne obaveze. Kako se ovakva situacija ne bi ponovila u budućnosti, reforma poreznog sistema nužno mora ići ne samo u pravcu rješenja naplate postojećeg duga, već i iznalaženja mjera da se dug u budućnosti ne povećava, odnosno da se može preventivno djelovati, a ne baviti se samo posljedicama.

Reformom prije svega treba otkloniti sve uzroke koji su do sada doveli ili imali uticaja na nastajanje duga, odnosno neplaćanje javnih prihoda. To se može postići tako što će se zakonom onemogućiti isplata plaća bez istovremene uplate poreza i doprinosa na plaće. Ovdje banke moraju imati značajnu ulogu tako da se zakonom obavežu da nedozvoljavaju realizaciju naloga o isplati plaća bez plaćanja doprinosa. Zakonom treba propisati da Porezna uprava sa bankama ima *on-line* vezu, kako bi imala promptan uvid u promete računa i tako mogla brzo i učinkovito djelovati u naplati javnih prihoda, ali i u kontroli novčanih tokova. Nadalje je nužno donijeti propis o poreznom knjigovodstvu koji je značajan preduslov za tačno stanje obaveza i učinkovitiju naplatu poreza. Također, potrebno je dograditi zakone i podzakonske akte kojima se reguliše naplata i prisilna

naplata, te njihovom dopunom jasno i nedvosmisleno propisati postupke i rokove za provođenje aktivnosti, a naročito: ko, kako, kada i u kom roku treba izvršiti određene aktivnosti. Potrebno je razviti učinkovitiji informacijski sistem pomoću kojeg će se uspostaviti značajno unapređenje uredskog nadzora, promptno dobijanje informacija o nastanku duga, ali i informacija potrebnih za druge aktivnosti.

Država treba biti jednakopravna prema svim poreznim obveznicima i mora zaštititi tržište od zloupotreba i prevara. Ovo su dva bitna preduvjeta da bi počeo djelovati zakon vrijednosti koji će biti veliki poticaj zdravoj privredi i ekonomskom napretku. Svi oni koji ne plaćaju poreze podrivaju i narušavaju ekonomski sistem ove države, te na jedan perfidan i sofisticiran način urušavaju ovu državu, a njene građane čine obespravljenim i pravno nejednakim. Zbog toga, zakonom treba zabraniti obavljanje svih javnih funkcija rukovodiocima privrednih društava i drugih poslovnih subjekata koji su vršili utaje poreza ili su svjesno izbjegavali da plate prijavljeni porez. Pored konkretnih zakonskih rješenja, da bi se kvalitetnije i brže rješavalo treba značajno unaprijediti i uslove rada poreznih organa, smještajne kapacitete, a naročito osposobljenog stručnog kadra. Neophodno je formirati timove na svim nivoima Uprave koji će sinergijski raditi, ali i sarađivati sa drugim organima.

3. Reforme za povećanje javnih prihoda

Porezna reforma za posljedicu treba imati i povećanje javnih prihoda. Za povećanje poreznih prihoda realno postoje značajne mogućnosti u više područja.

Za finansiranje rastućih potreba društva neophodno je konstantno osiguravati povećanje naplate poreznih prihoda, ali pri tom da to bude praćeno rastom i razvojem privrede i životnog standarda stanovništva. U svakoj modernoj državi to je stalan proces u okvirima fiskalne, odnosno porezne politike. S obzirom da je ekonomska politika dio državne politike koji se bavi odnosom države i privrede, nije svejedno koji će se porezi povećati, a koji smanjiti ili ukinuti, šta su olakšice i šta će činiti poreznu bazu - osnovicu. Porezni obuhvat bi se trebao zasnivati na tri ključna parametra: ekonomskoj moći ili snazi obveznika, profitabilnosti djelatnosti i potrebama razvoja države i društva. Prilikom određivanja ciljeva treba sagledati učinak na unutrašnje promjene koje se žele postići i vanjske faktore kojima se treba prilagoditi. Ako želimo privući strane investicije tada treba sagledati koje investicije i koje porezne poticaje omogućiti investitorima. Kod definisanja unutrašnjih promjena treba prije svega sagledati postojeće stanje, kao i koji obveznici i koje djelatnosti imaju razvojnu ulogu, stvaraju nove vrijednosti, imaju izvoz, obezbjeđuju rast zaposlenosti i drugo. Kada je u pitanju Federacija BiH, realno postoje značajne mogućnosti da se poveća naplata javnih prihoda, i to u više područja. U prvom redu to je povećanje poreznih baza oporezivanjem djelatnosti i aktivnosti koje nisu oporezovane ili nisu u dovoljnoj mjeri obuhvaćene poreznim obuhvatom. Primjera radi, nepravedno je da porezi i doprinosi na plaće u FBiH iznose preko 70%, da poslodavci plaćaju na svoj teret doprinose od 10,5%, čime su na izvjestan način kažnjeni što upošljavaju radnike, dok neki prihodi nisu uopće oporezovani ili su oporezovani nesrazmjerno niskim poreznim stopama (dobici od igara na sreću, isplata dividende, ugovori o djelu, isplata bez poreza naknada koje nisu ograničene i dr.). Djelatnosti i aktivnosti koje nemaju razvojnu ulogu za društvo ne mogu imati poticajnu poreznu politiku. U cilju pravednijeg oporezivanja, povećanja porezne baze, povećanja prijave radnika, sprečavanja raznih vidova zloupotreba, dovođenja poreznih obveznika u ravnopravniji položaj, povećanja javnih prihoda i smanjenja doprinosa na plaće postoji više područja čije drugačije uređenje može rezultirati značajnim porastom javnih prihoda.

3.1. Izmjene Zakona o porezu na dohodak

Porez na dohodak treba u značajnoj mjeri reformisati, odnosno hitno pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak.

Prvo područje izmjene se odnosi na oporezivanja isplata dobitaka od igara na sreću do 100,00 KM na način da se na ove dobitke obračunava i plaća porez na dohodak kao i na ostale prihode po stopi od 10%. Naime, polazeći od činjenice da je u prva tri mjeseca 2016. godine isplaćeno dobitaka do 100,00 KM bez poreza u iznosu od 264.217.784,90 KM, to znači da bi se samo na osnovu ove inicijative na godišnjem nivo obezbijedili novi prihodi u iznosu od cca 106 miliona KM.

Drugo područje izmjene odnosi se na oporezivanja isplata po osnovu ugovora o djelu. Naime, u 2015. godini je po osnovu ugovora o djelu isplaćeno cca 180 miliona maraka. Uzrok ovih isplata je porezna povlaštenost jer se na ugovore o djelu i ugovore o obavljanju povremenih poslova plaća: porez na dohodak po stopi od 10%, doprinos za PIO na teret poslodavca po stopi od 6% i doprinos za zdravstveno osiguranje na teret osiguranika po stopi od 4%. Ovakva zakonska rješenja su motiv za zloupotrebe ugovora jer je učešće poreza i doprinosa na isplatu neto plaće 70,74%, a kod ugovora o djelu 12,11%. Izmjenama zakona treba povećati porez i doprinose na ugovore o djelu ili na ugovore o djelu uvesti doprinose na teret poslodavca kao i doprinose na plaću od 31%, te srazmjerno ovom prihodu u skorije vrijeme smanjiti doprinose na teret poslodavca za zaposlene u radnom odnosu. Očekivani efekti inicijative bili bi: povećanje porezne baze, sprečavanje zloupotreba ugovora o djelu, dovođenje poreznih obveznika u ravnopravniji položaj, povećanje javnih prihoda za preko 26 miliona maraka i smanjenje doprinosa na plaće.

Treća izmjena Zakona o porezu na dohodak trebala bi da obuhvati oporezivanje isplata toplog obroka, regresa i drugih naknada koje nisu ograničene visinom iznosa, te isplata svih naknada i zarada na račun kod banke, jer postoji veliki broj zloupotreba oko oporezivanja toplog obroka. Naknada za topli obrok ne oporezuje se do 2% prosječne plaće u FBiH po danu što mjesečno iznosi preko 360,00 KM. Poslodavci isplaćuju različite iznose toplog obroka, pojedini poslodavci isplaćuju maksimalne iznose, odnosno preko 360,00 KM mjesečno, a prijavljuju minimalne plaće, postoje slučajevi da se topli obrok stvarno ne isplaćuje u prikazanom iznosu, jer se isplate prikazuju na spiskovima kao isplate iz blagajne, a radnici tvrde da isplate nisu primili. Isplate regresa bez poreza mogu se isplaćivati u visini prosječne neto plaće u FBiH u posljednja tri mjeseca prije isplate ili u visini 70% plaće zaposlenika isplaćene u posljednja tri mjeseca. S obzirom da neki imaju plaće i preko 35.000,00 KM, to se bez poreza može isplatiti regres u iznosu preko 24.500,00 KM. U cilju pravednije socijalne zaštite zaposlenika, pravednijeg oporezivanja, smanjenja zloupotreba i fiktivnih isplata treba propisati oporezivanje toplog obroka, regresa i drugih naknada u apsolutnim iznosima za sve zaposlenike ili oporezovati cjelokupne iznose toplog obroka i regresa, a isplatu naknada vršiti na lične račune kod banaka. Ova rješenja bi svakako dovela do porasta naplate javnih prihoda, a efekat bi zasigurno bio višemilionski.

3.2. Izmjene Zakona o igrama na sreću

Igre na sreću su podijeljene i različito oporezovane. Priređivači igara na sreću koji priređuju klađenja zasnovana na snimljenim događajima (snimci utrka konja, utrka pasa i sličnih utrka) i kompjuterski generisanim događajima sa dodatkom TV monitora u kojima se za izbor događaja koristi generator slučajnih brojeva (RNG Random Number Generator) plaćaju naknadu za postavljanje uređaja za priređivanje klađenja u iznosu od 300,00 KM mjesečno po svakom uplatnom mjestu. Na kladioničke igre u kojima učesnici (igrači) pogađaju ishode različitih sportskih i drugih događaja sa neizvjesnim rezultatom kao što su: klađenje na rezultate pojedinačnih ili grupnih sportskih takmičenja, klađenje na uspjeh plesnih, pjevačkih, muzičkih i sličnih takmičenja i ostale neizvjesne događaje prema

ponudi priređivača uz odobrenje Ministarstva, priređivači su dužni prilikom svake uplate za sudjelovanje u igrama klađenja na ime naknade za priređivanje igara na sreću klađenja, na teret igrača obustaviti 5% od svake pojedinačne uplate igrača. Prema podacima za prva tri mjeseca 2016. godine, promet kladionica na koje se plaća paušal iznosi 293,6 miliona maraka, a uplaćena paušalna naknada iznosi 2,9 miliona maraka.

Ako bi se izmjenio Zakon da se na sve igre plaća postojeća naknada od 5%, tada bi efekat u odnosu na postojeća zakonska rješenja prema rezultatima za prva tri mjeseca na godišnjem nivou bio veći za više od 47 miliona KM. Međutim, ako bi se umjesto stope od 5%, propisala stopa od 10%, tada bi efekat na godišnjem nivou u odnosu na postojeći zakon iznosio preko 100 miliona maraka.

4. Smanjenje sive ekonomije

Reforma za cilj treba imati povećanje poreznih baza sprečavanjem sive ekonomije. Prvo područje u kojem se mogu povećati porezni prihodi je smanjenje sive ekonomije. Prema procjenama, siva ekonomija iznosi cca 30% društvenog bruto proizvoda. Procjene govore da smanjenje sive ekonomije za 1% može imati za rezultat nove javne prihode za oko 30 miliona maraka. Sprečavanje sive ekonomije zahtijeva sistemsko i sinergijsko djelovanje više subjekata i faktora. Siva ekonomija se može uspješno rješavati sinhronizovanim djelovanjem svih kontrolnih organa i sudova s jedne strane i donošenjem zakona koji ne podstiču sivu ekonomiju. Bitni faktori za smanjenje sive ekonomije su: dobar pravni okvir, dobra kontrola granica, uvoza, smanjenje gotovine u platnom prometu i učinkovitiji rad kontrolno-nadzornih organa i sudova pri čemu sankcije trebaju biti brze i odmjerene.

Reforma poreznog sistema bi trebala rezultirati jedinstvenom kaznenom politikom, a ne da se jedan propust sankcioniše u više zakona različito. To iziskuje izmjenу i usaglašavanje brojnih zakonskih rješenja kojima su ova pitanja uređena. Kaznenu politiku treba urediti tako da ne proizvodi nejednakost, subjektivizam, anarhiju ili korupciju. S pravom se može postaviti pitanje zašto je za istu stvar (neprijavlјivanje radnika) jednim zakonom propisana sankcija od 500 do 2.000 KM, a drugim od 5.000 do 100.000 KM. Kaznena politika treba biti takva da destimuliše neplaćanje ili izbjegavanje plaćanja obaveza, da je jednakopravna, efikasna, te da ne ostavlja prostor za subjektivna odlučivanja. Praksa pokazuje da je učinkovitija manja sankcija koja se odmah izrekne od značajno veće sankcije koja se ne izrekne i za dvije-tri godine, jer počinitelj sve dok traje izricanje sankcije nije "svjestan" iste, ona na njega ne djeluje vaspitno, pa i u periodu do izricanja sankcije ponavlja nepravilnosti. Bolje je, na primjer, izreći sankciju od 1.000 KM i odmah naplatiti, nego izreći sankciju od 10.000 za tri godine i naplatiti je nakon toga.

5. Jačanje porezne svijesti i porezne discipline

Porast javnih prihoda se može postići efikasnim nadzorom, pravednom, odmjerenom i brzom sankcijom. Međutim na podizanje discipline i porast javnih prihoda veoma važnu ulogu ima podizanje ukupne svijesti poreznih obveznika i građana o njihovoj obavezi da prijave i plate porez. Da bi disciplinovali porezne obveznike i građane, odnosno podigli svijest 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. U tom kontekstu pored efikasnog i učinkovitog nadzora, veoma je važna uloga javnosti, odnosno medija i svijest građana da kontrolnim organima prijavljuju sve nepravilnosti i nezakonitosti u poslovanju poreznih obveznika. Uloga države je u ovom segmentu izuzetno bitna i u jačanju porezne svijesti i porezne discipline mora se krenuti sa posebno osmišljenim marketinškim pristupom. Paralelno s tim potrebno je eliminisati sva neracionalna trošenja

države, a sredstva koja se prikupe naplatom javnih prihoda usmjeriti u što većem obimu u razvojnu komponentu, u investicije i modernizaciju države kako bi građani i društvo 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.

6. Izmjene Zakona o doprinosima

Kada su u pitanju *doprinosi* s pravom se može kazati da je po ovom kriteriju FBiH veoma nekonkurentna, jer je zbirna stopa doprinosa od 41,5% i najveća u okruženju. Visina stopa doprinosa ima direktan uticaj na troškove rada, posebno iznos poreza i doprinosa koje snosi poslodavac. Mnoge zemlje često za poticanje preduzetništva koriste snižene stope doprinosa i poreza na dohodak ili uvode minimalne osnovice za njihovo plaćanje. Kada je u pitanju FBiH, treba pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima i ukinuti doprinose na teret poslodavaca od 10,5%. Smanjenjem doprinosa uticat će se na smanjenje interesa za zloupotrebe, a proširenjem porezne baze zatvorit će se zakonske "rupe" izbjegavanja plaćanja doprinosa i poreza, što će dovesti i do veće jednakopravnosti poreznih obveznika. Ukoliko bi se paralelno sprovele i ostale provedene reforme ukidanje doprinosa od 10,50% ne bi se negativno odrazilo na fondove, jer ako bi se povećala zaposlenost, investicije i BDP ne bi došlo ni do smanjenja priliva sredstava u fondove. Uslov za to je da sve reforme budu dobro osmišljene i koordinirane.

7. Parafiskalni nameti

Reformom treba obuhvatiti i sistem taksi i parafiskalnih nameta, jer postoje brojne takse koje su nametnute kako bi se namaknula potrebna sredstva. Ovo posebno vrijedi za lokalnu upravu koja sve češće i izvan okvira Ustava BiH uređuje ovu oblast. Zbog toga bi reforma poreznog sistema za posljedicu trebala imati smanjenje parafiskalnih nameta. Broj, visina i vrste naknada za neporezne prihode koje su dužni plaćati porezni obveznici zaslužuju posebnu pažnju kada se govori o rasterećenju privrede, odnosno o stvaranju povoljnijeg poslovnog ambijenta. Neporezni prihodi ili tzv. parafiskalni nameti podrazumijevaju sve oblike obaveznih neporeznih plaćanja javnom sektoru za koje privredni subjekti ne dobijaju nikakvo pravo, uslugu ili dobro, ili dobijaju nesrazmjerno malo. Kada je u pitanju nadležnost Porezne uprave FBiH postoji prostor za ukidanje velikog broja njih. To su: opća vodna naknada i poseban porez za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća koji se plaćaju na iznos isplaćenih neto plaća po stopi od po 0,5%, članarina turističkoj zajednici koja se plaća po stopi do 0,05% na ukupan prihod i naknada za korištenje opće korisnih funkcija šuma od 0,07% na ukupan prihod, koje bi trebalo ukinuti izuzev za subjekte koji se bave ovom djelatnošću. Isto tako treba ukinuti naknade za davanje mišljenja o primjeni poreznih propisa, jer su ovo usluge koje su porezni obveznici platili kroz redovno plaćanje porezne obaveze.

Reformom još uvijek ne bi trebalo obuhvatiti oporezivanje cjelokupne imovine. Oporezivanje imovine sugerije odustajanje od razvoja. Oporezivanje imovine visokim stopama naprosto nije realno, jer sve zemlje nastoje privući strani kapital i tako povećati zaposlenost.

Reforma Porezne uprave FBiH

Nijedan od pomenutih reformskih prijedloga skoro da nije moguće ostvariti bez reforme Porezne uprave koja treba omogućiti njen efikasniji i učinkovitiji rad. Poreznu upravu treba sistemski reformisati. Ovdje treba imati u vidu da te promjene moraju obezbijediti da ni u

kom slučaju ne dođe do visokog porasta troškova ubiranja poreza, kako na strani poreznih obveznika, tako i na strani porezne i državne administracije. U tom kontekstu neophodna su drugačija pravna rješenja, odnosno donošenje novog Zakona o Poreznoj upravi. U tom zakonu, pored otklanjanja nekih nedorečenosti koje sadrži postojeći Zakon, potrebno je prije svega urediti sljedeće:

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

Tzv. *on-line* veza kojom bi se sve banke u FBiH povezale sa Poreznom upravom treba da olakša rad Porezne uprave kako se ona ne bi bavila samo posljedicama, nego bi unaprijed mogla reagovati na moguće posljedice. Tako bi se poboljšala naplata javnih prihoda, bolja kontrola novčanih tokova i istovremeno bolja sigurnost obveznika koji uredno izvršavaju svoje obaveze. *On-line* veza bi omogućila brže i blagovremene informacije, bolju uredsku kontrolu, smanjila troškove porezne administracije i inspekcijeskog nadzora, smanjila administriranje sa bankama, omogućila bržu i lakšu naplatu javnih prihoda. To bi značilo da se kroz istražni rad u tokovima novca onemogućiti „nestajanje“ novca. Za državu je bolje da je novac u budžetu, a da niko ne ide u zatvor i da još u zatvoru troši budžetski novac. Između ostalog i ovo je razlog zašto Porezna uprava traži da učestvuje i ima aktivnu ulogu u donošenju zakona i propisa koje će primjenjivati u svom radu. Nijedan propis koji primjenjuje Porezna uprava ne bi trebali usvajati bez mišljenja ili stava Porezne uprave. Svi službenici Porezne uprave moraju imati kontinuiranu edukaciju, kako bi se povećala efikasnost njihovog rada. Edukacija mora uključivati i razmjenu određenih iskustava sa zemljama Evropske unije, susjednim zemljama regiona i Zapadnog Balkana koristeći programe predpristupne pomoći Evropske unije.

Zaključna razmatranja

Svi naprijed navedeni prijedlozi predstavljaju reformske preduvjete i sistemska rješenja da porezni sistem FBiH bude pravedniji, jednostavniji i povoljniji za porezne obveznike, a Porezna uprava FBiH kao izvršni organ porezne vlasti racionalnija i efikasnija institucija koja izvršava svoje obaveze i zadatke u interesu FBiH i njenih građana. Prihvatanjem ovih prijedloga obezbijedit će se značajne prednosti i mogućnosti za veće prilive javnih prihoda, transparentniji rad poreznih organa, ali i korist poreznim obveznicima koji uredno izvršavaju svoje porezne obaveze. Ovi prijedlozi ni u kom slučaju ne bi trebali biti „politička“ pitanja, kako zbog njihove biti, tako i zbog same definicije politike prema kojoj politika predstavlja racionalan odnos prema stvarnosti, a prijedlozi su racionalni i razumni.

Paralelno s reformskim procesima iz oblasti porezne politike treba povećati učinkovitost i efikasnost svih organa uprave, sudova i tužilaštava. Propisati kratke, realne rokove za postupanje upravnih organa, sudova i tužilaštava. Primjera radi, propisati rok da se privredni i radni spor mora okončati kod općinskih sudova u roku jedne godine, kod kantonalnih sudova u roku šest mjeseci, da se odluka o prekršajnoj prijavi donese u roku

90 dana, da se odluka o krivičnoj prijavi donese u roku jedne godine, bilo da se prijava odbije ili da se podigne optužnica, a nakon podizanja optužnice da se presuda bilo osuđujuća ili oslobađajuća donese najkasnije u roku godinu dana.

Usklađivanje poreznog sistema BiH sa fiskalnim standardima Evropske unije i okruženja bi ubrzalo ispunjenje uvjeta za pristup evropskim integracijama. Samo razvijen i dobar porezni sistem može omogućiti da se država nosi sa konkurentnim i zahtjevnim evropskim i svjetskim ekonomijama, dok s druge strane samo jednostavna, ali sveobuhvatna zakonska rješenja mogu biti odgovor na suzbijanje sive ekonomije.

Literatura

- Jelčić, B. i Jelčić B., 1998., Porezni sustav i porezna politika. Zagreb: Informator,
- Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH”, broj: 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15)
- Zakon o porezu na dohodak („Službene novine Federacije BiH“, broj: 10/08, 9/10, 44/11, 7/13 i 65/13),
- Zakon o doprinosima („Službene novine Federacije BiH”, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08 i 91/15)
- Zakon o igrama na sreću (“Službene novine Federacije BiH”, broj: 48/15, 60/15),
- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine.