

## KAKO DO NIŽEG OPOREZIVANJA RADA BEZ ŠTETE ZA JAVNE FONDOVE ?

Ognjen Đukić i Miroslav Tomić



NOVAC POSLODAVCA

DRŽAVNA KASA

KASA PROSJEČNOG RADNIKA



# KAKO DO NIŽEG OPOREZIVANJA RADA BEZ ŠTETE ZA JAVNE FONDOVE ?

---

Ognjen Đukić i Miroslav Tomić

# SADRŽAJ

<b>1. SAŽETAK</b> .....	4
<b>2. POZADINA PROBLEMA: STANJE NA TRŽIŠTU RADA JE KATASTROFALNO</b> .....	6
<b>3. STOPA OPOREZIVANJA RADA JE PREVISOKA</b> .....	8
<b>4. GENERISANI PRIHODI OD DOPRINOSA NISU DOVOLJNI ZA NORMALNO FUNKCIONISANJE JAVNIH FONDOVA</b> ..	11
<b>5. TRENDOVI U PORESKOJ POLITICI U EVROPSKOJ UNIJI</b> .....	13
<b>6. DA LI JE FISKALNA DEVALVACIJA DOBAR POTEZ?</b> .....	16
<b>7. U POTRAZI ZA MOGUĆIM RJEŠENJIMA: IZRAČUN EFEKATA</b> .....	17
<b>7.1. Raspon poreskog klina</b> .....	17
<b>7.1.1. Federacija BiH</b> .....	17
<b>7.1.2. Republika Srpska</b> .....	19
<b>7.2. Prosječni poreski klin</b> .....	20
<b>7.3. Moguće smanjenje poreskog klina</b> .....	21
<b>8. DA LI JE PRIHODOVNO NEUTRALNA REFORMA DOVOLJNA?</b> .....	24
<b>9. PREPORUKE</b> .....	26

# 1. SAŽETAK

Svrha ove studije jeste da inicira javnu diskusiju o jednoj od ključnih mjera neopodnih da se stvori iole prihvatljiviji okvir za funkcionisanje tržišta rada u FBiH i RS – smanjenje izrazito visokog oporezivanja rada. U studiji dokumentujemo da je prihode koji bi se u kratkom roku izgubili zbog provođenja ove mjere moguće nadoknaditi povećanjem indirektnih poreza, na način da ukupno poresko opterećenje ostane nepromijenjeno ili čak smanjeno.

Stručnim rječnikom, ova mjera (smanjenje oporezivanja rada uz povećanje poreza na potrošnju) naziva se „fiskalna devalvacija“ jer simulira efekat devalvacije valute jedne zemlje. Ovo je zbog toga što se smanjenjem oporezivanja rada smanjuju troškovi domaće radne snage, sa jedne strane, a kroz povećanje poreza na potrošnju (npr. stope PDV-a) poskupljuje cijena uvoznih proizvoda i usluga, sa druge strane.

Na ovaj način bi se stvorili preduslovi za širok dijapazon pozitivnih efekata, kao što su povećanje cjenovne konkurentnosti domaće privrede, stimulacija stvaranju novih radnih mjesta, smanjenje rada na crno, ali i mogućnost povećanja zarada zaposlenih bez povećanja ukupnih troškova rada.

„Poreski klin“, razlika između bruto plate i neto plate, je izrazito visok i u FBiH i u RS i kreće se oko 40%. To znači da od 100 KM koje poslodavac isplati za jednog registrovanog radnika samo 60 KM stiže u ruke tom radniku. U poređenju sa drugim zemljama, poresko opterećenje za niskoplaćena zanimanja je među najvišim u Evropi. Pored toga, među zemljama EU se već može primjetiti postojanje generalne opredjeljenosti za kretanja prema fiskalnoj devalvaciji.

Prema kalkulacijama na bazi podataka iz 2012. godine, povećanje stope PDV-a za samo 1 procentni poen bi stvorilo do 186 miliona KM dodatnih prihoda na nivou BiH. Na primjer, time bi u FBiH bilo moguće smanjiti stopu poreza na dohodak na 5%, a u RS vratiti neoporezivi dio dohotka od 300 KM mjesečno. Ako bi se isti iznos prihoda usmjerio na rasterećenje rada 1/3 ukupnog broja zaposlenih sa najnižim platama u FBiH i RS, bilo bi moguće smanjiti njihov poreski klin za preko 9 procentnih poena. To bi, na primjer, stvorilo mogućnost za uvećanje njihove neto plate za oko 16% a da troškovi rada za poslodavce ostanu isti.

Smanjenje oporezivanja rada proporcionalno povećanju stope PDV-a od 1 procentni poen je ovdje dato samo kao primjer. Međutim, predlažemo ozbiljno razmatranje smanjenja poreza i doprinosa na dohodak i iznad prihodovno neutralnog nivoa. To bi bilo moguće kada bi se, pored povećanja prihoda od PDV-a, jedan dio sredstava za ovu reformu obezbijedio kroz fiskalne uštede i bolju poresku

naplatu. Podsjećamo da značajnije povećanje stope PDV-a može imati negativne efekte na kupovnu moć socijalno ugroženih kategorija (makar u kratkom roku) i ukazujemo na veoma slabu efikasnost domaćih sistema socijalne zaštite da ublaži takve efekte.

## 2. POZADINA PROBLEMA: STANJE NA TRŽIŠTU RADA JE KATASTROFALNO

Visoka stopa nezaposlenosti predstavlja jedan od najvećih ekonomskih problema u BiH. Činjenica da se BiH i prema ostalim pokazateljima stanja na tržištu rada (poput učešća radne snage, stopi zaposlenosti, posebno zaposlenosti mladih i žena) nalazi na samom dnu liste u poređenju sa evropskim zemljama, stavlja rješavanje ovog pitanja na vrh prioriteta domaće ekonomske politike. Iako su globalna finansijska kriza i posljedično smanjenje ekonomske aktivnosti doprinijeli povećanju nezaposlenosti, loši pokazatelji stanja tržišta rada postojali su i prije krize. Čak i rast realnog BDP-a na nivou oko 5% u dužim periodima prije krize bio je nedovoljan da se pokazatelji stanja na tržištu rada stabilizuju na nivou koji je prihvatljiv ili uporediv sa drugim evropskim zemljama, što ukazuje na postojanje sistemskih problema u ovoj oblasti u BiH.

**Tabela 1:**  
 Odabrani podaci,  
 uporedno sa  
 EU27

	BiH (2012)	EU 27 (2012)
	%	%
STOPA AKTIVNOSTI	44,0	72,0
STOPA ZAPOSLENOSTI	31,7	64,2
STOPA ZAPOSLENOSTI ZA ŽENE	22,6	58,6
STOPA NEZAPOSLENOSTI	28,0	10,5

Izvor: Anketa o radnoj snazi BiH za 2012. godinu, Eurostat

Prema podacima Ankete o radnoj snazi za 2012. godinu, stopa nezaposlenosti u BiH iznosi 28%, čak 82 % nezaposlenih traži posao duže od godinu dana, a 70% nezaspolenih duže od dvije godine. Žene učestvuju u ukupnoj radno sposobnoj populaciji BiH sa 52%, a stopa zaposlenosti žena iznosi 22,6%.

Poređenje sa prosjekom EU može se činiti neadekvatno, imajući u vidu različit nivo razvijenosti zemalja unutar EU. Međutim, kada uporedimo BiH sa novim čla-

nicama EU zaključak se ne mijenja (vidjeti Tabelu 2 u Dodatku). Kada se ima u vidu da se na listi prioriteta projekta „Evropa 2020“ na prvom mjestu nalazi postizanje stope aktivnosti od 75% za populaciju starosti od 20-65 godina, onda stavljanje ovog pitanja na prvo mjesto domaćih prioriteta ne bi trebalo da bude pretjerano teško braniti.

Potpunija slika problema i izazova za rješenje problema na tržištu rada u BiH stiče se uvidom u obrazovnu strukturu radne snage.

**Tabela 2:**  
 Obrazovna  
 struktura radno  
 sposobnog stanovništva (u %)

OBRAZOVNI NIVO	ZAPOSLENI	NEZAPOSLENI	NEAKTIVNI	Ukupno
<b>OSNOVNA ŠKOLA I MANJE</b>	20.6	19.5	60.2	42.6
<b>SREDNJA ŠKOLA</b>	62.8	71.3	35.5	48.6
<b>FAKULTET I VIŠE</b>	16.5	9.2	4.4	8.8
<b>Ukupno</b>	100	100	100	100

Izvor: Anketa o radnoj snazi za 2012. godinu

Od radno sposobnog stanovništva koje ima završenu osnovnu školu i niže, 60,2% nisu aktivni, odnosno niti rade niti traže posao. Uzroci ovakvog stanja na tržištu rada su mnogobrojni i rješavanje ovog problema mora uključivati reforme u više oblasti, poput obrazovanja, privlačenja stranih investicija, poreskog sistema, sistema socijalnih davanja, aktivne politike tržišta rada i sistema javnih fondova.<sup>1</sup>

Rješavanje problema na tržištu rada uključuje pronalaženje odgovora na četiri najkritičnija aspekta funkcionisanja tržišta rada: nisku aktivnost, dugoročnu nezaposlenost, nisko učešće žena, te nisko obrazovanu radnu snagu. **Postavlja se pitanje kako stimulisati povećanje potražnje i ponude radne snage u datim ekonomskim okolnostima?**

<sup>1</sup> Za detaljniju analizu uzroka loših pokazatelja tržišta rada vidjeti: Shagun et al, 2011.

# 3. STOPA OPOREZIVANJA RADA JE PREVISOKA

Više analiza koje su se bavile uzrocima lošeg stanja na tržištu rada u različitim zemljama su konstatovale kako više stope obaveznih doprinosa utiču na povećanje stope nezaposlenosti, kao i na stvaranje visoke razlike između administrativno mjerene zaposlenosti i zaposlenosti prema definiciji Međunarodne organizacije rada. Dok je za funkcionisanje penzionog i zdravstvenog sistema neophodno osigurati dovoljno prihoda, visoko oporezivanje rada štetno je po formalnu zaposlenost, posebno za najniže kvalifikovane radnike. Što je viša stopa poreza i obaveznih doprinosa, manja je plata koju zaposleni „nosi kući“, čime se gubi motiv za aktivno traženje posla. Ova razlika između iznosa koji plaća poslodavac i iznosa koji bude isplaćen radniku, tzv. „poreski klin“ (eng. tax wedge), predstavlja motiv za rad na crno. Opsežna studija o uticaju oporezivanja radne snage na zaposlenost, provedena u periodu od 1990 do 2009 godine u 33 zemlje, dokumentuje pozitivnu korelaciju između stope nezaposlenosti i prosječnog oporezivanja rada.<sup>2</sup> Još važniji zaključci koji proizlaze iz ove studije odnose se na činjenicu da *“poreska politika može igrati samo manju ulogu u određivanju rezultata na tržištu rada u poređenju sa politikom pregovaranja nadnica, novčanim i nenovčanim transferima, pomoći pri pronalažanju posla, programima obuke, podršci regionalne mobilnosti.”* Dakle, poreska politika nije nikako jedina za popravljavanje ukupne situacije na tržištu rada. Međutim, sa aspekta ključnih problema koje smo detektovali u konkretnom slučaju BiH, rezultati ove studije su više nego ohrabrujući - poreskim mjerama moguće je uticati na rezultate na tržištu rada, kao i usmjereno djelovati na pojedine jasno prepoznate kategorije nezaposlenih.

Nedavna studija Svjetske banke o reformi javnog sektora u BiH<sup>3</sup>, ističući kako visok poreski klin doprinosi neprijavlivanju radnika i posljedično nelojalnoj konkurenciji između firmi koje poštuju propise i onih koje su u svojoj zoni, preporučuje smanjenje stopa doprinosa na fiskalno održiv način, simultanim smanjenjem povezanih beneficija koje imaju slab efekat, odnosno drugih tekućih rashoda. **Studija dokumentuje da je poreski klin za radnike u BiH koji dobijaju 1/3 prosječne plate među najvećima u Evropi.**

<sup>2</sup> Role and impact of labor taxation policies, Bocconi University, 2011.

<sup>3</sup> Bosnia and Herzegovina - Challenges and Directions for Reform: Public Expenditure and Institutional Review, Svjetska banka, 2012.



Prema našoj kalkulaciji za Federaciju BiH, poreski klin za radnika samca koji radi za prosječnu bruto platu i nije primio regres iznosi cijelih 45%. Za ovakvu osobu, koja na ruke dobije 782 KM (bez regresa), poslodavac mora platiti 646 KM na ime poreza i doprinosa. Ako je ova osoba primi regres, onda se poreski klin nešto smanjuje i iznosi 43,8%. U Republici Srpskoj, poreski klin na prosječnu platu za radnika bez ličnih odbitaka iznosi 39,7%.<sup>4</sup>

Studije koje su se bavile poreskim opterećenjem rada na regionalnom nivou dokumentuju da je navedeni fenomen karakterističan za cijeli zapadni Balkan (vidjeti Randelović-Žraković, 2012). Poređenja između zemalja različitog stepena razvijenosti, međutim, zahtijevaju opreznost. Na primjer, nivo usluga (odnosno koristi) koje se obezbjeđuju iz plaćenih doprinosa igraju značajnu ulogu u evaluaciji i poređenju poreskog klina između zemalja. Takođe, različite zemlje imaju različit nivo poštovanja zakona, odnosno, mogu tolerisati veći poreski klin, bez kontraefekata po formalnu zaposlenost. Za bosanskohercegovačke prilike, čini se da gornji primjer razlike između 782 KM (neto plata) i 1.429 KM (bruto plata) predstavlja jak podsticaj za izbjegavanje formalne zaposlenosti.

I međunarodno poređenje ukupnog poreskog opterećenja BiH ekonomije otkriva da je poresko opterećenje u BiH značajno više od opterećenja u novim članicama EU.

**Tabela 3:**  
BiH u poređenju sa novim članicama EU: ukupni prihodi prema BDP-u (u %)

DRŽAVA	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>BOSNA I HERZEGOVINA</b>	46.54	45.67	45.14	46.87	46.56	45.69
<b>BUGARSKA</b>	38.19	38.04	35.26	32.69	32.45	34.43
<b>KIPAR</b>	45.02	43.07	40.13	40.88	39.82	40.11
<b>ČEŠKA</b>	40.31	38.94	38.90	38.98	39.79	40.04
<b>MAĐARSKA</b>	45.57	45.55	46.90	45.36	53.87	46.46
<b>LATVIJA</b>	36.34	35.61	36.22	36.04	35.63	37.00
<b>LITVANIJA</b>	33.80	34.06	34.69	34.88	32.78	33.83
<b>MALTA</b>	39.47	38.57	38.66	38.40	39.27	40.21
<b>RUMUNIJA</b>	32.25	32.16	31.20	32.20	32.61	32.87
<b>SLOVAČKA</b>	28.90	31.63	33.53	32.31	33.23	32.24
<b>SLOVENIJA</b>	40.49	41.19	40.52	41.55	41.42	42.27

Od novih članica Evropske Unije neznatno veće poresko opterećenje ima samo Mađarska, dok sve ostale zemlje imaju poresko opterećenje manje za 5 procentih poena i više.

<sup>4</sup> Detaljnije kalkulacije u vezi visine poreskog klina u oba entiteta izložene su u poglavlju 7.

Preporuke Svjetske banke za BiH o potrebi smanjivanja stopa obaveznih doprinosa uz simultano smanjenje beneficija, odnosno drugih tekućih izdataka, potpuno su razumljive u kontesktu visokog poreskog opterećenja. Čini se da ova preporuka - smanjenje poreskog opterećenja kako bi se stimulisala ekonomska aktivnost - zapravo podrazumijeva uspostavljanje društvenog konsenzusa o potrebi djelimične promjene uloge javnog sektora u društvu.

Još zanimljiviji zaključci mogu se izvući iz poređenja strukture ukupnih prihoda različitih zemalja. Svaka zemlja ima svoje istorijske specifičnosti koje rezultuju veoma različitim poreskim sistemima. U donjoj tabeli smo uporedili prihodovnu strukturu BiH sa dvije nove članice EU koje takođe imaju valutni odbor: Bugarskom i Litvanijom. I dok je prosječna plata u BiH približno jednaka prosječnoj plati u Bugarskoj, udio doprinosa u ukupnoj prihodovnoj strukturi zemlje značajno je različit: u BiH preko 33% ukupnih javnih prihoda dolazi od doprinosa, a u Bugarskoj manje od 19%. Poznato je da različite vrste poreza imaju različit uticaj na ekonomski rast: osiguranje neophodnih javnih prihoda porezima od imovine i indirektnim porezima ima povoljniji uticaj na ekonomski rast za razliku od oporezivanja dohotka, odnosno kaptiala.<sup>5</sup> Imajući to u vidu, ukoliko se želi kreirati sistem koji je više prijateljski ekonomskom rastu, nameće se mogućnost, pored smanjenja ukupnog poreskog opterećenja, smanjenja udjela prihoda od doprinosa u ukupnim prihodima. Ovo ne znači da smanjenje udjela doprinosa za penzijsko ili zdravstveno osiguranje direktno implicira smanjenje ukupne potrošnje za iste namjene. Usluge penzijskog i zdravstvenog osiguranja mogu se sufinansirati iz drugih prihoda, što već i jeste dugogodišnja praksa u BiH.

**Tabela 4:**  
Struktura prihodovne strane opšte vlade - poređenje sa članicama EU koje imaju valutni odbor (podaci za 2011. godinu)

PRIHODI OPŠTE VLADE (%BDP-A)	BIH	BUGARSKA	LITVANIJA
PRIHODI	46.1	32.5	31.9
1.POREZI	23.1	20	16.1
1.1 DIREKTNI POREZI	3.5	4.9	4.4
1.2 INDIREKTNI POREZI	19.5	14.1	11.6
1.3 OSTALI POREZI	0.1	1.1	0.9
2. DOPRINOSI	15.4	6.1	10
3. GRANTOVI	2.1	1.9	2.9
4. OSTALI PRIHODI	5.8	4.4	3.5

Izvor: MMF

<sup>5</sup> Vidi na primjer: Growth-friendly Tax Policies in Member States and Better Tax Coordination in the EU, Evropska komisija, 2012.

# 4. GENERISANI PRIHODI OD DOPRINOSA NISU DOVOLJNI ZA NORMALNO FUNKCIONISANJE JAVNIH FONDOVA

Penzioni i zdravstveni fondovi, sa prihodima generisanim pri postojećim stopama doprinosa, su u finansijskim teškoćama i zavisni od transfera iz budžeta centralnih entitetskih vlada.<sup>6</sup> Revizorski izvještaj poslovanja Fonda PIO Republike Srpske za 2011. godinu konstatuje, između ostalog, da je *“dio nedostajućih finansijskih sredstava za obračunata posebna prava koja treba da se finansiraju iz budžeta Republike Srpske finansiran iz sredstava narednog perioda i kreditnih sredstava, što nije u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, čl.199.”* Iako su u 2011. godini u Republici Srpskoj povećani porez na dohodak (sa 8% na 10%) i doprinosi (sa 30.6% na 33%), i bez obzira na činjenicu da je nedavno izvršena reforma penzionog sistema, ostaje činjenica da će za normalno funkcionisanje i u narednom periodu biti nepohodna pomoć iz budžeta. Nedavno smanjenje stope doprinosa za zdravstvo za 0,5 procentih poena, uz simultano jednako povećanja doprinosa za PIO, samo je vršenje preraspodjele između ovih fondova, a nikako dugoročno rješenje njihove održivosti. Slično važi i za PIO/MIO Federacije BiH: akumulirani dug centralnog budžeta prema penzionom fondu za penzije pod povoljnijim uslovima iznosi oko 180 miliona KM. Bez obzira na nedavne reforme u oblasti povoljnijeg penzionisanja, trenutni odnos broja radnika prema broju penzionera od 1,08 nije garant normalnog funkcionisanja penzionog sistema, posebno ako se imaju u vidu nepovoljni demografski trendovi. **Iz ovog možemo zaključiti da finansiranje penzionih fondova u FBiH i RS isključivo iz uplaćenih doprinosa**

<sup>6</sup> Ovdje ne ulazimo u analizu rashoda penzionih fondova i pitanja penzione politike, npr. penzionisanje pod povoljnijim uslovima i naglašeni trend uvođenja u prava koji je doveo do toga da samo oko 15% penzionera ima ostvaren puni staž.

**nije realno očekivati u skorijoj budućnosti.** Suština problema je da sadašnji nivo aktivnosti na tržištu rada ni pri postojećim visokim stopama obaveznih doprinosa ne može osigurati dovoljno sredstava za funkcionisanje ovih fondova. Zbog toga se rješenje mora tražiti u povećanju aktivnosti radne snage, odnosno zaposlenosti, ili alternativnim izvorima finansiranja.

**Prema tome, finansijska situacija u fondovima obaveznog osiguranja ne dozvoljava smanjenje stopa doprinosa bez provođenja dodatnih mjera.** Ukoliko bi došlo do smanjenja stopa doprinosa, prvi, vremenski najbrži i potpuno izvjestan efekt bio bi smanjenje prihoda. Dakle, zbog negativnih efekata na prihodovnu stranu javnih fondova, ukoliko se želi stimulisati zapošljavanje putem smanjenja stope obaveznih doprinosa, potrebno je obezbijediti dodatne izvore koji bi se uplaćivali fondovima iz budžeta, odnosno finansirali iz opštih poreza. Imajući u vidu strukturu nezaposlenih i potrebu da se stimuliše zapošljavanje nisko kvalifikovanih lica, nameće se pitanje da li bi u konkretnom slučaju BiH bolji efekat po povećanje zaposlenosti proistekao iz jednakog smanjenja stope obaveznih doprinosa za sve zaposlene ili asimetričnog (npr. više smanjenje za nisko plaćene ili neke druge ciljane grupe populacije). Da li bi oslobađanje plaćanja (ili plaćanje simboličnih iznosa) doprinosa za novoosnovane zanatsko-preduzetničke radnje u prvoj godini postojanja dovelo do povećanja preduzetničkih aktivnosti i samozapošljavanja?

Bez obzira na koju opciju smanjenja stopa obaveznih doprinosa i poreza na dohodak vlasti u FBiH i RS se odlučili, treba očekivati da će doći do povećanja potražnje za radnom snagom, ali i (barem kratkoročnog) smanjenja prihoda za javne fondove. **Kako nadoknaditi prihode koji bi se izgubili smanjenjem oporezivanja rada?**

# 5. TRENDOMI U PORESKOJ POLITICI U EVROPSKOJ UNIJI

U periodu 2000-2009, u većini zemalja Evropske Unije bio je prisutan trend smanjenja poreskog klina.<sup>7</sup> Globalna finansijska kriza u mnogim zemljama dovela je do sužavanja fiskalnog prostora. Činjenica da su tokom 2012. godine sve osim 6 zemalja EU bile u tzv. proceduri povećanog deficita (eng. *excessive deficit procedure*) dovela je do toga da je dio fiskalnog prilagođavanja morao doći od povećanja prihoda.<sup>8</sup> Što se tiče izmjene strukture poreskog sistema, ono što se može uočiti kao trend u zemljama EU jeste povećanje stope PDV-a, odnosno indirektnih poreza u periodu od 2008. godine, zatim, generalno, tendencija ka smanjenju stope obaveznih doprinosa koji padaju na teret poslodavca.

**Tabela 5:**  
Stope PDV-a u  
EU zemljama

	2008		2013	
	STANDARDNA	NIŽA	STANDARDNA	NIŽA
<b>BUGARSKA</b>	20	7	20	9
<b>ČEŠKA</b>	19	9	21	15
<b>ESTONIJA</b>	18	5	20	9
<b>IRSKA</b>	21	13,5 (4,8)	23	13,5; (9) (4,8)
<b>GRČKA</b>	19	9 (4,5)	23	6,5/13
<b>ŠPANIJA</b>	16	7 (4)	21	10 (4)
<b>ITALIJA</b>	20	10, (4)	22	10, (4)
<b>KIPAR</b>	15	5, (8)	18	5, (8)
<b>LATVIJA</b>	18	5	21	12
<b>LITVANIJIA</b>	18	5, (9)	21	9
<b>MAĐARSKA</b>	20	5	27	5 (18)
<b>MALTA</b>	18	5	18	5 (7)

<sup>7</sup> Role and impact of labor taxation policies, Bocconi University, 2011.

<sup>8</sup> Tax reforms in EU Member States- Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, Evropska komisija, 2012.

	2008		2013	
	STANDARDNA	NIŽA	STANDARDNA	NIŽA
<b>HOLANDIJA</b>	19	6	21	6
<b>POLJSKA</b>	22	7 (3)	23	5, (8)
<b>PORTUGAL</b>	20	5, (12)	23	6, (13)
<b>RUMUNIJA</b>	19	9	25	5, (9)
<b>SLOVAČKA</b>	19	10	20	10
<b>FINSKA</b>	22	8, (17)	24	10, 14
<b>V. BRITANIJA</b>	17,5	5	20	5

*Napomena:*

*Ako su dvije PDV stope bile na snazi u toku iste godine, ona koja je bila na snazi više od 6 mjeseci ili je stupila na snagu 01. jula prikazana je u tabeli. "Super snižene stope" (ispod 5%) su prikazane u zagradama.*

*Izvor: Taxation Trends in European Union, European Commission, 2013.*

Empirijska analiza ukazuje da je u periodu 2008.-2013. godina 16 zemalja Evropske Unije povećalo standardnu stopu PDV-a. Paralelno, globalna finansijska kriza i povećanje nezaposlenosti dovelo je do toga da su u mnogim zemljama donesene mjere kojima se snižavaju troškovi zapošljavanja. Najčešća mjera odnosila se na sniženje stope obaveznih doprinosa koji padaju na teret poslodavca, mjera zabilježena u 11 država članica OECD-a. U Austriji, došlo je do smanjenja stope doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti za radnike sa niskim dohotkom. U Njemačkoj, pored smanjenja doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti, smanjenji su i obavezni doprinosi za zdravstveno osiguranje, kako na teret zaposlenih tako i na teret poslodavca. U Mađarskoj je došlo do smanjenja stope doprinosa koji padaju na teret poslodavca sa 24% na 21%, dok je u Portugalu došlo do smanjenja doprinosa na teret poslodavca sa 19% na 17%, za firme koje upošljavaju manje od 50 radnika.<sup>9</sup> Slične mjere su zabilježene i u zemljama u regionu: npr. Hrvatska je smanjila stopu doprinosa za zdravstveno osiguranje sa 15% na 13% u 2012. godini (ali i povećala stopu PDV-a).

Međutim, zbog činjenice da je u mnogim EU zemljama u najskorijem kriznom periodu, zbog povećanja javnog duga prvi prioritet bila fiskalna konsolidacija, došlo je do toga da je većina promjena koje su zabilježene u politici doprinosa obaveznog osiguranja u 2011. i 2012. godini zapravo išle u suprotnom pravcu, tj. u pravcu povećanja.<sup>10</sup> Tako je ukupni efekat svih promjena da nije došlo do smanjenja po-

<sup>9</sup> Za više detalja vidjeti: OECD Employment Outlook 2010.

<sup>10</sup> Vidjeti detaljnije: Taxation Trends in European Union, Evropska komisija, 2012.

reskog klina. Dakle, u mjeri u kojoj je, zbog različite strukture poreskih sistema, različitih stopa zaposlenosti, odnosno nužnosti fiskalne konsolidacije uopšte, moguće generalizovati iskustva različitih zemalja, **može se zaključiti da je trend u fiskalnoj politici sljedeća promjena strukture prihoda: povećava se udio oporezivanja potrošnje, a smanjuje ili zadržava, u mjeri u kojoj to dozvoljava potreba fiskalne konsolidacije, učešće oporezivanja rada.** U kontekstu bosanskohercegovačkih prilika, iskustvo Njemačke, Mađarske, ali i Hrvatske - povećanje stope poreza na potrošnju uz smanjenje doprinosa, može se činiti relevantnim. Inače, povećanje poreza na potrošnju uz smanjenje rada u literaturi se naziva „fiskalna devalvacija“.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> “Fiscal Devaluations” and fiscal consolidations: A VAT in troubled times, Ruud de Mooij, Michael Keen, 2012.

## 6. DA LI JE FISKALNA DEVALVACIJA DOBAR POTEZ?

Države koje izaberu fiksni devizni kurs (*peg*), valutni odbor, dolarizaciju ili prihvatanje zajedničke valute ulaskom u monetarnu uniju, faktički se odriču mogućnosti da nominalnom devalvacijom smanjuju spoljnotrgovinski debalans. U slučaju pogoršanja deficita tekućeg računa, zemlje sa vlastitom valutom u varijabilnim kursom mogu smanjenjem nominalnog kursa dovesti do toga da je uvoz skuplji, a izvoz (barem kratkoročno) jeftiniji te time stimulisati domaću privrednu aktivnost. Naravno, na dugi rok, spoljnotrgovinski deficit zavisi od realnog kursa, koji zavisi i od različitih stopa inflacije između trgovinskih partnera, odnosno u konačnici, od kretanja produktivnosti. Imajući u vidu da ima valutni odbor, BiH nema mogućnost da izmjenama tekuće politike kursa utiče na vlastitu izvoznu poziciju.

Iz navedenog proizilazi da bi fiskalna devalvacija - povećanje oporezivanja potrošnje uz istovremeno smanjenje oporezivanja rada, uticala na povećanje cijena domaćih i uvoznih proizvoda uz istovremeno smanjenje troškova proizvodnje za samo domaće proizvode, faktički djelujući kao supstitut za odsustvo nominalne devalvacije kursa. Što se tiče troškova domaće proizvodnje, radno intenzivniji proizvodi bi relativno pojeftinili u odnosu na kapitalno intenzivne.

U odsustvu instrumentata deviznog kursa, unilaterane mjere fiskalne politike mogu se posmatrati i kao mjere za popravljavanje konkurentne pozicije domaćih proizvoda (*Farmi, Gopinath, Itskhoki, 2013*). Nije, prema tome, čudno što se upravo u zemljama evrozone fiskalna devalvacija ističe kao moguće rješenje. Analiza provedena u ovim zemljama pokazuje da bi smanjenje stope obaveznih doprinosa za 2,6 procentnih poena uz istovremeno povećanje opšte stope PDV-a za 2,7 procentnih poena generisalo dodatni neto izvoz u rasponu od 0,9% do 4% bruto društvenog proizvoda (*Ruud i Keen, 2012*). Autori studije navode da pozitivni efekti fiskalne devalvacije nestaju nakon 10 godina.

Da se vratimo promjenama u Njemačkoj i Hrvatskoj, značajnim partnerima BiH privrede: povećanje stope PDV-a u Njemačkoj i Hrvatskoj, uz smanjenje stope doprinosa koja čini radnu snagu jeftinijom, dovode Njemačke i Hrvatske firme u povoljniji položaj u odnosu na firme iz BiH, kako na domaćem tako i na stranom tržištu.



# 7. U POTRAZI ZA MOGUĆIM RJEŠENJIMA: IZRAČUN EFEKATA

## 7.1. RASPON PORESKOG KLINA

### 7.1.1. Federacija BiH

Prema postojećim zakonskim rješenjima, visina poreskog klina (opterećenje bruto plate porezom i doprinosima) u FBiH se kreće od 45,3% bruto plate za zaposleno lice sa prosječnom platom, do 31,8% bruto plate za lice zaposleno u jednom od sektora za koje je odobren poseban način obračuna doprinosa<sup>12</sup> i koji ostvaruje dodatne lične odbitke (vidi tabelu ispod).

To znači da od 100 KM bruto plate koju poslodavac isplati za jednog zaposlenog, 54,7 KM odlazi u ruke zaposlenog u prvom slučaju a 68,2 KM u drugom slučaju. Velika razlika između ova dva slučaja proizilazi iz toga što je u drugom slučaju uzet primjer lica koje ima sljedeće olakšavajuće okolnosti:

- prima minimalnu platu u jednom od sektora za koje je određen poseban olakšavajući način određivanja osnovice za obračun doprinosa (prosječna plata se množi koeficijentom 0,25);
- ima pravo na dodatne lične odbitke (korištena pretpostavka da zaposleni izdržava dva djeteta i plaća kamatu na stambeni kredit kojim rješava stambeno pitanje).

Ukoliko se u kalkulaciju poreskog klina uključi i procjena primanja koje zaposleni ostvari po osnovu regresa<sup>13</sup>, tj. ako se ovo neoporezivo primanje doda na bruto i neto platu pri obračunu poreskog klina, onda dobijamo da se visina poreskog klina kreće od 43,8% u prvom slučaju do 29,1% u drugom.

Ipak, za većinu zaposlenih u Federaciji BiH koja primaju regres poreski klin se kreće od 43,8% do 38% (osim zaposlenih u jednom od spomenutih sektora za koje je određen poseban način određivanja osnovice za doprinose). Mogli smo vidjeti

<sup>12</sup> Rudnici uglja, tekstilna, kožna i industrija obuće i nisko akumulacione djelatnosti tradicionalnih esnafskih zanata.

<sup>13</sup> Korištena pretpostavka da je poslodavac isplatio regres u visini od 69% od prosječne plate u FBiH, u skladu sa Opštim kolektivnim ugovorom.

da regres ima veliki uticaj na smanjenje poreskog klina jer njegova isplata (do određenog iznosa) nije oporeziva.<sup>14</sup>

**Tabela 6:**  
Federacija BiH -  
pregled raspona  
poreskog klina

	PROSJEČNA PLATA		NAJNIŽA PLATA	
	BEZ LIČNIH ODBITAKA	SA LIČNIM ODBICIMA	SA LIČNIM ODBICIMA	SA LIČNIM ODBICIMA
				POSEBNI SEKTORI
BRUTO PLATA, U KM	1.429 KM	1.429 KM	521 KM	521 KM
NETO PLATA, U KM	782 KM	828 KM	305 KM	356 KM
PORESKI KLIN, U KM	646 KM	600 KM	216 KM	165 KM
<b>PORESKI KLIN, U PROCENTNIM POENIMA</b>	<b>45,3</b>	<b>42,0</b>	<b>41,5</b>	<b>31,8</b>

<b>SA REGRESOM:</b>				
REGRES (IZNOS ZA JEDAN MJESEC)	48 KM	48 KM	48 KM	48 KM
PORESKI KLIN, U KM	646 KM	600 KM	216 KM	165 KM
<b>PORESKI KLIN, U PROCENTNIM POENIMA</b>	<b>43,8</b>	<b>40,7</b>	<b>38,0</b>	<b>29,1</b>

Napomene:

- Podatak za prosječnu bruto platu se odnosi na prosječnu bruto platu iz decembra 2012. godine prema Federalnom zavodu za statistiku. Statistički podaci o bruto plati u FBiH ne uključuju doprinose koji se plaćaju na platu (uključuju samo one koji se plaćaju iz plate). Zbog toga je, radi uporedivosti sa RS, podatak o prosječnoj bruti platu u FBiH preračunat da uključuje i doprinose na platu.
- Korištena pretpostavka najniže bruto plate u iznosu od 2,96 KM/h.
- Za lični odbitak je korištena pretpostavka da lice izdržava dva djeteta (dodatni odbitak od 50% osnovnog ličnog odbitka za prvo dijete i 70% za drugo dijete) i da je u toku godine platilo 1.200 KM kamate na stambeni kredit.
- Za regres je korištena pretpostavka da je poslodavac isplatio regres u visini od 69% od prosječne plate u FBiH, u skladu sa Opštim kolektivnim ugovorom.

<sup>14</sup> Topli obrok, koji je takode neoporeziv, u ovoj kalkulaciji nije uzet u obzir, jer autorima nisu bili dostupni podaci o tome koliki procenat zaposlenih prima novčanu naknadu po ovom osnovu i u kojem iznosu. Korištena je pretpostavka da manji broj poslodavaca trenutno zaista isplaćuje topli obrok u novcu te da uključivanje njegove isplate u punom predviđenom iznosu (npr. 2% od prosječne neto plate u FBiH dnevno) u ovu kalkulaciju ne bi bilo objektivno.

### 7.1.2. Republika Srpska

Poreski klin u Republici Srpskoj se u 2012. godini kretao od 39,7% za zaposlenog sa prosječnom bruto platom koji nije ostvarivao pravo na lični odbitak, do 27,1% za zaposlenog koji je primao minimalnu platu u sektoru tekstila<sup>15</sup> i ostvario prava na lični odbitak po više osnova<sup>16</sup>. Međutim, možemo konstatovati da se poreski klin za ogromnu većinu zaposlenih (osim onih u oblasti tekstila, odjeće, kože i proizvoda od kože) kretao u relativno uskom rasponu od 39,7% do 35,3%.

Treba napomenuti da je u periodu prije 2011. godine poreski klin u RS bio nešto niži, ali da su u toj godini povećane stope doprinosa i ukinut neoporezivi dio dohotka, što je dovelo do povećanja poreskog klina za sve kategorije.

Regres u RS predstavljaju naknade na koje se obračunavaju porez na dohodak i doprinosi, tako da njihove isplate nemaju uticaja na visinu poreskog klina.

**Tabela 7:**  
Republika Srpska - pregled raspona poreskog klina

	PROSJEČNA PLATA		NAJNIŽA PLATA	
	BEZ LIČNIH ODBITAKA	SA LIČNIM ODBICIMA	SA LIČNIM ODBICIMA	SA LIČNIM ODBICIMA
				SEKTOR TEKSTILA
BRUTO PLATA	1.349 KM	1.349 KM	572 KM	439 KM
NETO PLATA	813 KM	838 KM	370 KM	320 KM
PORESKI KLIN	536 KM	511 KM	202 KM	119 KM
<b>PORESKI KLIN, U PROCENTNIM POENIMA</b>	<b>39,7</b>	<b>37,9</b>	<b>35,3</b>	<b>27,1</b>

Napomene:

- Podaci za prosječnu platu se odnose na prosječnu bruto platu iz decembra 2012. godine (Izvor: Republički zavod za statistiku).
- Za lični odbitak je korištena pretpostavka da lice ima dva izdržavana člana uže porodice i da je u toku godine platilo 1.200 KM kamate na stambeni kredit.
- Podaci za najnižu platu su bazirani na Opštem kolektivnom ugovoru iz 2010. godine.

<sup>15</sup> Poreska osnovica za lica zaposlena u oblasti proizvodnje tekstila, odjeće, kože i proizvoda od kože obračunava se tako što se prosječna bruto plata pomnoži sa koeficijentom 0,25.

<sup>16</sup> Lični odbitak u RS se u 2012. godini moglo ostvariti po osnovu izdržavanog člana porodice (900 KM za svako izdržavano lice uže porodice), plaćene kamate na stambeni kredit (za prvu stambenu jedinicu) i plaćenih doprinosa za dobrovoljno penzijsko osiguranje (najviše 1.200 KM).

## 7.2. PROSJEČNI PORESKI KLIN

U prethodnom dijelu prikazani su rasponi poreskih klinova u FBiH i RS. Vidjeli smo da visina poreskog klina za jedno lice zavisi od toga da li ostvaruje prava na lične odbitke, da li radi u jednom od sektora u kojim se osnovica za doprinose obračunava na poseban način i da li prima regres (u FBiH). Sada se postavlja pitanje: kolika je prosječna visina poreskog klina u FBiH i RS? Odgovorom na ovo pitanje dobijamo informaciju o tome koliko je stvarno (efektivno) opterećenje troškova rada u BiH.

Prosječnu visinu poreskog klina u FBiH i RS utvrdili smo na bazi statističkih podataka o prosječnoj bruto i neto plati (vidi donju tabelu). Možemo vidjeti da prosječan poreski klin u FBiH iznosi 41,4%, bez uzimanja u obzir regresa, a kada se u kalkulaciju uključi pretpostavka da je regres isplaćen svim zaposlenima u skladu sa Opštim kolektivnim ugovorom, dobijemo poreski klin od 40% (opet možemo vidjeti da regres, zbog toga što je neoporeziv, ima značajan uticaj na visinu poreskog klina u FBiH). Prosječna visina poreskog klina u RS je nešto niža i iznosi 39,4%.

Poredeći ove podatke sa podacima o rasponu poreskog klina, vidimo da se prosječan poreski klin u FBiH nalazi u srednjem dijelu raspona i otprilike odgovara licu koje prima prosječnu platu, ostvaruje lične odbitke i prima regres. U slučaju RS, prosječni klin se nalazi na samo 0,3 procentna poena ispod gornje granice raspona, što sugerise da lični odbici i poseban obračun osnovice za određene sektore igraju relativno manju ulogu u poreskom rasterećenju troškova rada.

**Tabela 8:**  
Prosječni poreski klin u FBiH i RS (decembar 2012)

	FBiH		RS
	BEZ REGRESA	SA REGRESOM	
<b>U KM:</b>			
BRUTO PLATA	1.429 KM	1.477 KM	1.349 KM
NETO PLATA	837 KM	885 KM	818 KM
REGRES (IZNOS ZA JEDAN MJESEC)	-	48 KM	-
<b>PORESKI KLIN</b>	<b>591 KM</b>	<b>591 KM</b>	<b>531 KM</b>

<b>U PROCENTNIM POENIMA:</b>			
BRUTO PLATA	100	100	100
NETO PLATA	58,6	60	60,6
REGRES (IZNOS ZA JEDAN MJESEC)	-	3,3	-
<b>PORESKI KLIN</b>	<b>41,4</b>	<b>40,0</b>	<b>39,4</b>

*Napomene:*

- *Statistički podaci o bruto plati u FBiH ne uključuju doprinose koji se plaćaju na platu (uključuju samo one koji se plaćaju iz plate). Zbog toga je, radi uporedivosti, podatak o prosječnoj bruto plati u FBiH preračunat da uključuje i doprinose na platu.*
  - *Za regres je korištena pretpostavka da je poslodavac isplatio regres u visini od 69% od prosječne plate u FBiH, u skladu sa Opštim kolektivnim ugovorom.*
- 

### **7.3. MOGUĆE SMANJENJE PORESKOG KLINA**

U nastavku dajemo odgovor na sljedeće pitanje: za koliko procentnih poena se može smanjiti poreski klin, ako se stopa PDV-a poveća za 1 procentni poen? Ovo pitanje podrazumijeva da se dodatni PDV prihodi (koji bi bili rezultat povećane stope PDV-a) iskoriste da zamijene smanjenje prihoda od poreza na dohodak ili doprinosa (koji bi bili rezultat smanjenih stopa poreza na dohodak ili doprinosa).

Kalkulacija je rađena na bazi podataka za 2012. godinu i korištene su sljedeće osnovne pretpostavke:

- Da se radi o prihodovno neutralnoj reformi, tj. da je povećanje prihoda od PDV-a koje dobiju entitete jednako smanjenju njihovih prihoda od poreza na dohodak i doprinosa.
- U pretpostavci o raspodjeli dodatnih prihoda od PDV-a između entiteta pretpostavljeno je da i Brčko distrikt učestvuje u raspodjeli u skladu sa pripadajućim koeficijentom za raspodjelu indirektnih poreza.
- Poreske osnovice za PDV, porez na dohodak i doprinose se ne mijenjaju, tj. ostaju na svojim nivoima iz 2012. godine poslije pretpostavljene izmjene poreskih stopa.

**Kalkulacija pokazuje da povećanje stope PDV-a za 1 procentni poen omogućuje smanjenje poreskog klina za 1,62 procentna poena u FBiH i 1,54 procentnih poena u RS.** To znači da bi povećanje PDV stope za 1 procentni poen omogućilo smanjenje stope poreza na dohadak na 5,3% ili stope doprinosa za penzijsko osiguranje na 21,2% u FBiH (vidjeti donju tabelu).

U slučaju RS, pripadajući prihodi od povećanja stope PDV-a za 1 p.p. bili bi više nego dovoljni da omoguće vraćanje neoporezovanog dijela dohotka u iznosu od 300 KM mjesečno, a preostali dio prihoda bi se mogao iskoristiti za dodatno umanjene poreskog klina.

**Tabela 9:**  
Kalkulacija umanjnjenja poreskog klina koje omogućuje povećanje stope PDV-a za 1 procentni poen

<b>OSTVARENI PRIHODI U 2012. GODINI (U KM)</b>	<b>FBIH</b>	<b>RS</b>	<b>BIH</b>
POREZ NA DOHODAK	250.398.130	263.685.648	514.083.778
PENZIONO OSIGURANJE	1.471.975.266	705.297.223	2.177.272.489
ZDRAVSTVENO OSIGURANJE	1.058.744.754	520.460.345	1.579.205.099
OSIGURANJE OD NEZAPOSLENOSTI	119.747.378	36.823.489	156.570.867
DJEČIJA ZAŠTITA		54.604.822	54.604.822
ZAPOŠLJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM		3.614.403	3.614.403
UKUPNO POREZ NA DOHODAK I DOPRINOSI	2.900.865.528	1.584.485.930	4.485.351.458
PDV			3.162.800.000

<b>STOPE U 2012 . GODINI (U %)</b>		
PORESKI KLIN - PROSJEČNI	40,0	39,4
STOPA POREZA NA DOHODAK	10,0	10,0
STOPA DOPRINOSA ZA PENZIONO OSIGURANJE	23,0	18,0
STOPA DOPRINOSA ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE	16,5	12,5

<b>POVEĆANJE STOPE PDV-A ZA 1 PROCENTNI POEN OMOGUĆUJE:</b>			
PORAST PRIHODA OD PDV-A (U KM)	117.339.880	62.102.508	186.047.059
PORESKI KLIN – PROSJEČNI	38,4	37,8	
STOPA POREZA NA DOHODAK (OPCIJA 1)	5,3	7,6	
STOPA DOPRINOSA ZA PENZIONO OSIGURANJE (OPCIJA 2)	21,2	16,4	
STOPA DOPRINOSA ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE (OPCIJA 3)	14,7	11,0	

*Napomene:*

- Izvori podaka o ostvarenim prihodima: Ministarstvo Finansija FBiH, Poreska uprava RS, Odjeljenje za makroekonomske analize Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje.
- Visina poreskih klinova za FBiH i RS je izračunata na bazi statističkih podata o bruto i neto plati u entitetima za decembar 2012. godine, dok je u FBiH uzeta u obzir i pretpostavljena isplata regresa (vidjeti prethodno poglavlje za detaljnije informacije).
- Stope poreza na dohodak i doprinosa predstavljaju zakonom propisane stope, osim za posebne sektore.

- Za FBiH su objedinjeni doprinosi koji se plaćaju iz plate i na platu.
- Porast prihoda od PDV-a je raspoređen između entiteta na bazi podataka o privremenim koeficijentima za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza u prvom kvartalu 2012. godine (preuzeti sa sajta UINO).

-----  
**Računato u odnosu na neto platu, bilo bi moguće povećati neto platu za 2,8% u FBiH i 2,5% u RS, a da bruto plata ostane ista.**

**Ako bi se dodatni prihodi od PDV-a iskoristili za smanjenje poreskog klina samo određenih ranjivih grupa stanovništva, poresko rasterećenje njihovih plata moglo bi biti značajno veće.** Na primjer, ako bi se poresko rasterećenje usmjerilo na 1/3 ukupnog broja zaposlenih sa najnižim platama, bilo bi moguće smanjiti njihov poreski klin za otprilike 9,7 p.p. u FBiH i 9,3 p.p. u RS. Izraženo u neto plati, ovo bi omogućilo smanjenje izdataka koje plaća poslodavac za 16% neto plate u FBiH i 15,8% u RS (a da neto plata ostane ista) ili uvećanje neto plate za 16% u FBiH i 15,8% u RS (a da bruto plata ostane ista).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> U ovoj kalkulaciji su korištene pretpostavke da se za 1/3 najniže plaćenih zaposlenih isplati 1/6 ukupne sume prikupljenih poreza na dohodak i doprinosa te da je poreski klin za ovu grupu jednak prosječnom (efektivnom) poreskom klinu za sve zaposlene.

# 8. DA LI JE PRIHODOVNO NEUTRALNA REFORMA DOVOLJNA?

Ovo pitanje se nameće s obzirom da je odnos rashoda i BDP-a u BiH preko 48% (npr. u Bugarskoj i Rumuniji ovaj odnos iznosi oko 36%), što nam govori da postoji veliki prostor za fiskalne uštede bez narušavanja postojećeg obima i kvaliteta usluga koje javni sektor pruža građanima. Takve fiskalne uštede bi oslobodile sredstva koja mogu zamijeniti dio prihoda koji bi se kratkoročno izgubili usljed nižeg oporezivanja rada. Što se veće uštede ostvare na ovaj način, to je manja potreba za povećanjem stope PDV-a. Fiskalne uštede se, na primjer, mogu ostvariti u oblasti ekstremno visokih rashoda na lična primanja (problemi prezaposlenosti i neadekvatne politike plata u javnom sektoru su dobro poznati i o njima je već dosta pisano<sup>18</sup>). Pored toga, prisutnost poreske evazije u privatnom sektoru uskraćuje javne fondove od značajnih prihoda. Svako poresko rasterećenje rada koje bi se finansiralo kroz takve reforme, a ne kroz povećanje PDV prihoda, bilo bi izuzetno dobrodošlo.

Ne treba zaboraviti da povećanje stope PDV-a sa sobom vuče određeno povećanje cijena, koje će predstavljati pritisak na socijalno ugrožene kategorije stanovništva, posebno na one koji, barem u kratkom roku, neće osjetiti beneficije poreskog rasterećenja rada (npr. nezaposleni i penzioneri). Ovaj problem nam sugerira da, što je manje povećanje stope PDV-a u sklopu ove reforme, to će bit manji njeni potencijalni negativni socijalni efekti. Isti problem nas upućuje i na potrebu temeljnog restrukturiranja sistema socijalne zaštite u FBiH i RS, koji je dobrim dijelom baziran na principu ostvarenih prava a ne na principu potreba, pa je kao takav regresivnog karaktera – doprinosi povećanju razlika između bogatih i siromašnih umjesto da ih smanjuje.<sup>19</sup>

Treba dodati i to da će, ako sve druge stvari ostanu iste, svako značajnije jednokratno povećanje stope PDV-a vrlo vjerovatno za rezultat imati povećanje prihoda manje od proporcionalnog povećanju stope PDV-a. Ovo je zbog toga što se, usljed porasta maloprodajnih cijena zbog povećanja stope PDV-a, potrošačke

<sup>18</sup> Vidjeti na primjer: Da li imamo efikasan i jeftin javni sektor i koji su prioriteti u njegovoj reformi?, Kvaralni ekonomski monitor Udruženja ekonomista RS SWOT (autor analize: Centar za istraživanja i studije GEA), mart 2012.

<sup>19</sup> Više o ovome vidjeti u: Bosnia and Herzegovina - Challenges and Directions for Reform: Public Expenditure and Institutional Review, Svjetska banka, 2012.



odluke stanovništva mogu mijenjati, ali i zbog toga što će dodatno poresko opterećenje djelovati kao stimulan povećanju poreske evazije. Sa druge strane, smanjenje oporezivanja rada (koje bi navedena mjera omogućila), će djelovati kao stimulan za legalizaciju rada na crno i dodatno zapošljavanje, što će rezultovati povećanjem poreske osnovice i pripadajućih prihoda u ovoj oblasti. Prema tome, neophodno je obe navedene promjene uzeti u obzir i procijeniti njihovu očekivanu veličinu i dinamiku prije nego se konačne odluke o načinu primjene ove reforme donesu.

## 9. PREPORUKE

Dokumentovali smo kritične aspekte tržišta rada - nisku aktivnost, nisku zaposlenost, te visoku i dugoročnu nezaposlenost. Analizirali smo visoko poresko opterećenje te strukturu poreza koji ne osiguravaju normalno funkcionisanje javnih fondova i destimulativno djeluju na zapošljavanje. Proučavanjem trendova u poreskoj politici u zemljama Evropske unije, uočili smo kretanja koja idu u pravcu većeg oslanjanja na poreze koji imaju manje nepovoljan efekt na rast i zapošljavanje, u mjeri u kojoj to potrebe fiskalne konsolidacije dozvoljavaju.

Uzimajući u obzir nalaze postojećih studija o BiH, međunarodna istraživanja i praksu zemalja iz EU, sugerišemo da bi bilo moguće i poželjno smanjiti poresko opterećenje rada, a povećati opterećenje potrošnje koliko je to neophodno. Iskustva drugih zemalja su korisna, ali preporuke moraju biti fokusirane na otklanjanje specifičnih prilika u BiH. Predložene mjere mogle bi biti sastavni dio strategije „BiH 2020“ (ili „FBiH 2020“ i „RS 2020“) - utvrđivanje vizije kakva fiskalna struktura se želi postići u srednjeročnom periodu od 5 do 7 godina.

Uzimajući u obzir svu političko-institucionalnu kompleksnost za provođenje predloženih mjera, jer zahtijeva širu javnu diskusiju i koordinisano djelovanje na više nivoa, ova studija je urađena sa ciljem inicijacije i razvoja dijaloga između glavnih aktera u tom pravcu.

Osnovne preporuke ove studije jesu sljedeće:

### **i. Smanjenje oporezivanja rada (poreza na dohodak i doprinosa) uz povećanje oporezivanja potrošnje – fiskalna devalvacija.**

U poglavlju 7 smo procijenili da povećanje PDV stope za 1 procentni poen omogućuje smanjenje poreskog klina za oko 1,62 procentna poena u FBiH i 1,54 procentna poena u RS. Izraženo u smanjenju stope poreza na dohodak, to bi omogućilo njegovo smanjenje na 5,3% u FBiH i 7,6% u RS. Naravno, povećanje stope PDV-a je moguće uraditi i za više od jednog procentnog poena, što bi omogućilo i srazmjerno veće smanjenje oporezivanja rada. Važno je naglasiti da navedeni primjer predstavlja prihodovno neutralnu reformu – dodatni prihodi od PDV-a zamijenili bi smanjene prihode od poreza i doprinosa na platu. Prema tome, ova mjera sama po sebi ne zahtijeva smanjenje izdataka za zdravstvene i penzione fondove. Već smo naveli osnovne očekivane rezultate ove mjere:

- Stimulisanje zapošljavanja kroz sniženje ukupnih troškova rada za poslodavca.

- Povećanje konkurentnosti domaće ekonomije kroz smanjenje troškova rada i povećano oporezivanje uvoznih proizvoda (povećana stopa PDV-a).
- Stvaranje mogućnosti za povećanje ličnih primanja radnika, ako se jedan dio smanjenja poreskog klina iskoristi za ovu namjenu.

Problemi na tržištu rada su dugoročni i zahtijevaju strateški pristup. Kako bi se stvorila predvidivost troškova poslovanja, moguće bi **bilo napraviti kontingentni dugoročni plan kretanja stopa doprinosa, u zavisnosti od uspješnosti povećanja prihoda od PDV-a.**

**ii. Smanjenje oporezivanja rada za određene ciljane grupe stanovništva, na primjer:**

- **Smanjenje oporezivanja rada za nisko-obrazovane osobe (npr. sa osnovnom školom ili manje) i druge grupe koje su povezane sa niskim primanjima.**
- Npr. doprinose za penziono osiguranje ili porez na dohodak prilagoditi tako da se ukupno poresko opterećenje za najniže plate smanji za određeni ciljani procenat. Ova mjera ima za cilj smanjiti cijenu zapošljavanja ovih grupa uz istovremenu mogućnost povećanja njihove neto plate te povećati konkurentnost radno-intezivnih grana u BiH.
- Ilustracije radi, ukoliko bi se prihodi od povećanja stope PDV-a za 1 procentni poen iskoristili za poresko rasterećenje 1/3 ukupnog broja zaposlenih sa najnižim platama, bilo bi moguće uvećati njihove neto plate za oko 16% (a da bruto plata ostane ista). U slučaju primjene ove mjere, predložena mjera pod brojem 1 (oporezivanja rada za sve zaposlene) ne bi bila provedena. Prema tome, ovdje se radi o kompromisu između dvije mjere. Naime, što se više ide na smanjenje oporezivanja rada za sve zaposlene, utoliko ostaje manje prostora da se dodatno smanji oporezivanje specifičnih ciljnih grupa ukoliko se želi ostvariti prihodovno neutralna reforma (tj. reforma koja ne utiče ukupnu visinu prikupljenih prihoda već samo na njihovu strukturu). Isto važi i za sljedeću mjeru.
- **Smanjenje stope doprinosa za radnike koji čekaju na posao duže od određenog perioda, npr. 24 mjeseca.**

Ova mjera je usmjerena na to da se stimuliše zapošljavanje onih koji imaju manje šanse za zapošljavanje. Na primjer, zapošljavanje nekog radnika koji je na birou proveo 24 ili više mjeseci moglo bi biti podržano sa umanjanim poreskim opterećenjem na njegovu platu za određeni vremenski period.

---

### **Oporezivanje na bazi pola (eng. *gender based taxation*)**

Neki autori (vidjeti *Alesina, Ilcho*, 2007) preporučuju novi pristup u oporezivanju na bazi pola. Polazeći od dobro poznatog stava iz javnih finansija da optimalno oporezivanje podrazumijeva poreske stope obrnuto proporcionalne elastičnosti osnove koja se oporezuje, sugerišu da bi različiti porezi za muškarce i žene predstavljali optimalnu poresku politiku. Imajući u vidu nisku aktivnost žena u BiH, ovo bi moglo predstavljati moguću opciju. Npr. stopa poreza na dohodak koji plaćaju žene mogao bi biti niži nego stopa po kojoj plaćaju muškarci. Ili, u našim uslovima, moguće bi bilo uvesti poreski kredit na zarađeni dohodak za žene, odnosno nastaviti priznavati poresko umanjeno za izdržavanog člana ukoliko se supružnik zaposli (vrijedi samo za FBiH). Međutim, autori navode moguće šire kulturološke i unutar-porodične posljedice primjene ove politike (npr. vrijeme koje roditelji provedu sa djecom i prosječan opšti uspjeh djece u školi mogli bi opasti), što sugeriše da ova zanimljiva, i potencijalno, efikasna ideja, iziskuje detaljna istraživanja prije nego što se može pretočiti u konkretan prijedlog.

---

### **iii. Razmotriti smanjenje poreza i doprinosa na dohodak iznad prihodovno neutralnog nivoa.**

Smatramo da bi prvo najbolje rješenje svakako bilo smanjenje udjela javnih rashoda u BDP-u (npr. ostvariti udio javnih rashoda na nivou prosjeka novih članica EU do 2020 godine), što bi se moglo osigurati primjenom odgovarajućeg fiskalnog pravila. Ovo bi omogućilo da eventualna povećanja stope PDV-a ne moraju biti drastična a da se ipak ostvari značajno poresko rasterećenje rada. Međutim, i drugo najbolje rješenje, fiskalna devalvacija, ukoliko se ostvari, predstavljaće značajan napredak u odnosu na postojeći poreski sistem.

U ovom radu nismo detaljnije obrađivali mogućnost povećanja poreza na imovinu, neophodne reforme poreske administracije i naplate javnih prihoda, teme koje bi svakako trebalo da, u kontekstu reformskog procesa, dobiju na značaju. Pitanje prezaposlenosti i politike utvrđivanja plata u javnom sektoru su problemi koji će se, prije ili kasnije, takođe morati adresirati. Kao što smo rekli, svako poresko rasterećenje rada koje bi se finansiralo kroz takve reforme, a ne kroz povećanje stope PDV-a, bilo bi izuzetno dobrodošlo.

# DODATAK

**Tabela 1:** Stopa zaposlenosti u novim članicama EU

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU27 - European Union (27 countries)	62.6	63.0	63.4	64.4	65.3	65.8	64.5	64.1	64.3	64.2
BG - Bulgaria	52.5	54.2	55.8	58.6	61.7	64.0	62.6	59.7	58.4	58.8
CZ - Czech Republic	64.7	64.2	64.8	65.3	66.1	66.6	65.4	65.0	65.7	66.5
EE - Estonia	62.9	63.0	64.4	68.1	69.4	69.8	63.5	61.0	65.1	67.1
CY - Cyprus	69.2	68.9	68.5	69.6	71.0	70.9	69.0	68.9	67.6	64.6
LV - Latvia	61.8	62.3	63.3	66.3	68.3	68.6	60.9	59.3	60.8	63.1
LT - Lithuania	61.1	61.2	62.6	63.6	64.9	64.3	60.1	57.8	60.3	62.2
HU - Hungary	57.0	56.8	56.9	57.3	57.3	56.7	55.4	55.4	55.8	57.2
MT - Malta	54.2	54.0	53.9	53.6	54.6	55.3	55.0	56.1	57.6	59.0
PL - Poland	51.2	51.7	52.8	54.5	57.0	59.2	59.3	59.3	59.7	59.7
RO - Romania	57.6	57.7	57.6	58.8	58.8	59.0	58.6	58.8	58.5	59.5
SI - Slovenia	62.6	65.3	66.0	66.6	67.8	68.6	67.5	66.2	64.4	64.1
SK - Slovakia	57.7	57.0	57.7	59.4	60.7	62.3	60.2	58.8	59.5	59.7

**Tabela 2:** Stopa zaposlenosti žena u novim članicama EU

GEO/TIME	Stopa zaposlenosti (15 do 64 godine starosti)									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
European Union (27 countries)	54.9	55.5	56.1	57.2	58.2	58.9	58.4	58.2	58.5	58.6
Bulgaria	49.0	50.6	51.7	54.6	57.6	59.5	58.3	56.4	55.6	56.3
Czech Republic	56.3	56.0	56.3	56.8	57.3	57.6	56.7	56.3	57.2	58.2
Estonia	59.0	60.0	62.1	65.3	65.9	66.3	63.0	60.6	62.8	64.7
Cyprus	60.4	58.7	58.4	60.3	62.4	62.9	62.3	63.0	62.1	59.4
Latvia	57.9	58.5	59.3	62.4	64.4	65.4	60.9	59.4	60.2	61.7
Lithuania	58.4	57.8	59.4	61.0	62.2	61.8	60.7	58.7	60.2	61.9
Hungary	50.9	50.7	51.0	51.1	50.9	50.6	49.9	50.6	50.6	52.1
Malta	33.6	32.7	33.7	33.4	35.7	37.4	37.6	39.3	40.9	44.2
Poland	46.0	46.2	46.8	48.2	50.6	52.4	52.8	53.0	53.1	53.1
Romania	51.5	52.1	51.5	53.0	52.8	52.5	52.0	52.0	52.0	52.6
Slovenia	57.6	60.5	61.3	61.8	62.6	64.2	63.8	62.6	60.9	60.5
Slovakia	52.2	50.9	50.9	51.9	53.0	54.6	52.8	52.3	52.7	52.7

# REFERENCE

*Alastiar Thomas, Fidel Picos-Sanchez (2012). Shifting from Social Security Contributions to Consumption Taxes, OECD Taxation Working Papers No. 11.*

*Alberto Alessina, Andrea Ichino (2007). Gender Based Taxation.*

*Ruud de Mooij, Michael Keen (2012). "Fiscal Devaluations" and fiscal consolidations: A VAT in troubled times, NBER.*

*Emmanuel Farhi, Gita Gopinath, Oleg Itskhoki (2013). Fiscal Devaluations.*

*Bocconi University (2011). Role and impact of labor taxation policies.*

*Svjetska banka (2012). Bosnia and Herzegovina, Challenges and Directions for Reform, Public Expenditure and Institutional Review.*

*Evropska centralna banka (2011). Mjesečni bilten za decembar.*

*Evropska komisija (2012), Growth-friendly Tax Policies in Member States and Better Tax Coordination in the EU*

*Evropska komisija (2013). Taxation Trends in European Union*

*Evropska komisija (2012). Tax reforms in EU Member States - Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability.*

*Vlada Federacije BiH (2008). Pravilnik o načinu obračunavanja i uplate doprinosa, Službene novine Federacije BiH, broj 64/08 i 81/08.*

*Udruženje ekonomista Republike Srpske SWOT (2011).  
Ekonomске posljedice povećanja stope poreza na dohodak i doprinosa u Republici Srpskoj.*

*Shagun Khare, Per Ronnas, Leyla Shamchiyeva (2011).  
Employment diagnostic analysis: Bosnia and Herzegovina, ILO,  
Employment Working Paper.*

*Randelović Saša, Žarković Rakić Jelena (2012). EUROMOD  
Working Paper No. EM 11/12 Improving Work Incentives: Evaluation  
of Tax Policy Reform Using SRMOD.*



*This publication is supported by a grant from the Open Society Foundations.  
Izrada ove publikacije podržana je kroz grant Fondacija "Otvoreno društvo"*