# TRANZICIJA/TRANSITION Časopis za ekonomiju i politiku tranzicije / Journal of economic and politics of Transition Godina XX Vitez-Tuzla-Zagreb-Beograd-Bukurešt, 2018. Br. 41

## Predhodno priopćenje Preliminary communication

***JEL Classification****: G32, O11, O16*

Jusuf Kumalić\* • Amir Karalić[[1]](#footnote-1)\*\*

**FISKALNO RESTRUKTURIRANJE KAO UVJET EKONOMSKOG RASTA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**FISCAL RESTRUCTURING AS A CONDITION OF ECONOMIC GROWTH IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

***Sažetak***

*Autori se bave analizom fiskalne politike u BiH i EU, te sugeriraju fiskalnu politiku imanentnu tržišnoj privredi. Nosiocici fiskalne politike danas u BiH ne poduzimaju adekvatne mjere u cilju poticanja rasta i razvoja, odnosno, slabo se prate trendovi fiskalne politike EU i zemalja u okruženju. Javna potrošnja je prekomjerna, dok s druge strane SDI stalno opadaju, javni dug konstantno raste, deficit tekućeg računa takođe, kao i nezaposlenost, kapitalna ulaganja u javni i privatni sektor su nedostatna, kao i ulaganja u nauku i obrazovanje. U radu se ukazuje na mjere fiskalne politike koje trebaju odrediti nivo poreznog opterećenja koje će poticati ulaganja prije svega u realnu ekonomiju. Fiskalna devalvacija (više oporezivanje potrošnje uz smanjenje oporezivanja rada) bi utjecala na povećanje cijena uvoznih i domaćih proizvoda, uz istovremeno smanjenje troškova proizvodnje za samo domaće proizvode, praktično djelujući kao supstitut za odsustvo nominalne devalvacije kursa. Razmatranje javne potrošnje, odnosno budžetskih rashoda je pitanje koje treba posebno istražiti u kontekstu fiskalnog restrukturiranja.* ***Ključne riječi****:**fiskalna ravnoteža, porezna struktura, fiskalna devalvacija.*

***Abstract***

*In this paper, the authors deal with an analysis of fiscal policy in BiH and the EU and suggest a fiscal policy for an immanent market economy. Fiscal policy makers in BiH today do not take adequate measures in order to stimulate growth and development, that is, the trends of fiscal policy of the EU and the surrounding countries are poorly followed. Public spending is overstated, the flow of SDI is constantly declining, public debt is constantly increasing, the current account deficit as well as unemployment, capital investment in the public and private sector is inadequate, as well as investment in science and education. The paper focuses on the fiscal policy measures that need to determine the level of tax burden that will stimulate investment primarily in the real economy. Fiscal devaluation (more taxation on consumption and lowering labor taxation) would have an impact on the price increase of imported and domestic products, while reducing production costs for domestic products only, acting as a substitute for the absence of nominal devaluation of the course. Consideration of public spending, that is budget expenditures, is a question that needs to be specifically explored in the context of fiscal restructurization.* ***Key words****:* *fiscal balance, tax structure, fiscal devaluation.*

# UVOD

Fiskalna politika provodi se na području porezne politike poticanja privrede, te upravljanja javnom potrošnjom. Pod utjecajem J.M. Keynesa, posebno poslije II. Svjetskog rata, uloga države u ekonomiji zemlje postaje krucijalna. Zadovoljavanje javnih potreba nameće se kao temeljna funkcija u ekonomskoj politici zemlje. Od kraja 60-tih prošlog stoljeća dolazi do ekspanzivne fiskalne politike koja kasnije u 90-tim i 2000-tim godinama dovodi do porasta budžetskih deficita. Zahvaljujući općoj ekonomskoj ekspanziji udio javne potrošnje u BDP je zapravo kontinuirano bilježio i bilježi porast. Sam rast javnog sektora nije problematičan, ali je zabrinjavajuće ako taj rast nije u skladu sa ostvarenjem temeljnih ekonomskih ciljeva: povećanjem zaposlenosti, proizvodnje, stabilnosti cijena, te ravnoteži u platnom bilansu. Pažnju prevashodno treba posvetiti fiksnim i varijabilnim troškovima države i to ne samo zbog saznanja o cijeni javnih usluga, već ponajprije zbog povećanja konkurentne sposobnosti izvozno orjentisane privrede (Santini, 2007).Da li želimo i nastojimo korisiti fiskalnu politiku za kratkoročne ili dugoročne ciljeve je također važno pitanje. Dugoročni ciljevi su usmjereni ka ostvarivanje održive stope rasta BDP, dok kratkoročni ciljevi su usmjereni na određene tekuće privredne aktivnosti.

1. **Javne financije i utjecaj na ekonomski rast kroz određivanje politike oporezivanja**

Modeli rasta imaju jednostavan pristup baziran na svojevrsnom mehanizmu, koji povezuje određene poreze sa stopom rasta. Povećanjem poreza na dobit, npr., smanjiti će se neto stopa povrata na privatne investicije, tako da će investicione aktivnosti biti manje atraktivne, a kao rezultat imat ćemo smanjenu stopu rasta. Teško je smisliti uticaj na realnu stopu povrata na privatne investicije, odnosno na stopu rasta koji je više direktniji od poreza na dobit. Ako pomenuti porezi ne utiču na stopu rasta, što onda raditi? Nažalost, empirijski dokazi koji se imaju na raspolaganju teško mogu rasvijetliti punu važnost fiskalne politike u određivanju rasta ili su oni oskudni, za zemlje u razvoju. Ova istraživanja odražavaju poteškoće uključene u mjerenje varijabli koje su uključene u navedenu teoriju, a predviđaju da su važne determinante rasta: marginalne porezne stope, subvencije, te nivoi javnih investicija koje se trebaju uzeti u obzir. Iz makroekonomske perspektive, jedno od centralnih uvida iz provedenih istraživanja u zemljama u razvoju su te, da su mudre fiskalne politike zapravo niski budžetski deficiti i nizak nivo javnog duga. To je ključni faktor za ekonomski rast, što je zauzvrat od suštinskog značaja za smanjenje siromaštva i poboljšanje socijalnih ishoda (Chen & Ravallion, 2001). Naime, relativno visok nivo javnog duga je poželjan ukoliko će se isti koristiti za kapitalna ulaganja u javnom sektoru, odnosno u infrastrukturu koja je osnova privrednog rasta i razvoja. Nizak iznos budžetskog deficita smanjuje rizik od ekonomske krize koja može biti izazvana zbog zabrinutosti vlade da servisira svoj dug. On sprečava rast zaduženja putem trezorskih zapisa sve do nivoa koji ograničava kritičnu društvenu potrošnju i osigurava da iznos duga ostaje na nivou u skladu sa sposobnosti zemlje da servisira taj dug. Zaista, makroekonomska stabilnost je povezana sa nedostatkom takvih kriza, te donosi brojne pogodnosti, uključujući i veće stope ulaganja, privrednog rasta, te razvoj stručne spreme koja generira rast. Ekonomisti su tradicionalnog mišljenja da, u kratkom roku, fiskalna politika treba da se koristi za ublažavanje fluktuacije proizvodnje i zaposlenosti, a većina raspoloživih empirijskih dokaza podržava ovaj prikaz. Stoga, kontraciklična fiskalna politika može se koristiti za stimulaciju agregatne potražnje i oživljavanja stagnirane ekonomije. Međutim, postoje slučajevi da, u nekim okolnostima, aktivna fiskalna politika ne može imati zdrave efekte na ekonomske aktivnosti. Ove okolnosti uključuju slučajeve u kojima je nivo javnog duga isuviše visok i neodrživ. Čak i za zemlje koje očekuju da dobiju znatno više stranih pomoći, ekspanzivni budžeti ne mogu biti održiva opcija zbog nepovoljnih makroekonomskih posljedica povezanih sa visokim tokovima pomoći i nedostatkom kapaciteta da ih apsorbuje na efikasan način. Većina empirijskih istraživanja podržava ideju da fiskalna politika može imati pravi efekat u kratkom roku. U tom smislu postoji podrška u korist teorije ravnoteže, koju je još iznio Rikardo kao argument, pri čemu svako povećanje državne potrošnje je izjednačeno sa većim iznosom individualne štednje u očekivanju budućih povećanja poreza (Barro, 1989). To je zato što osnovne pretpostavke za Rikardijanski model ekvivalencije ignoriraju kratkoročni period, ali manje od savršenog predviđanja, i nesavršenih tržišta kapitala. Sve veći broj istraživanja pokazuje da kada je nivo javnog duga visok i neodrživ smanjenje budžetskih deficita može ubrzati rast. To se događa zbog toga što smanjenje zaduživanje za financiranje deficita općenito gura kamate na dole, čime povećava privatne investicije. Niže kamatne stope utječu na podizanje vrijednosti imovine, što ohrabruje privatnu potrošnju. Osim toga, smanjuenje deficita vodi privatni sektor da kroz svoje procjene smanji sadašnje i buduće porezne obaveze, podržavajući na taj način dalji rast investicija i potrošnje. Konačno, veća ulaganja takođe daju poticaj na rast. Kao rezultat toga, fiskalne kontrakcije mogu biti ekspanzivne u smislu rasta. Pitanje je, da li isti tip fenomena važi i za zemlje u razvoju, i pod kojim okolnostima, budući da navedena koncepcija podrazumijeva tržište visoke konkurencije i fleksibilnosti. Kratkoročni utjecaj fiskalne politike na makroekonomsku neravnotežu, poreze, rashode budžeta, te financiranje, takođe ima značajne efekte na rast. Sa makroekonomskog gledišta, porezi iskrivljuju odluke privatnih poduzetnika da štede i investiraju, što bi moglo izmijeniti i stopu rasta ekonomije. Empirijski dokazi o direktnom utjecaju poreza na rast, međutim, su neubjedljivi. U svom radu Easterly i Rebelo (1993) napominju da se efekti oporezivanja teško mogu izolirati empirijski. Nedostatak jasnih dokaza o tome kako porezna politika utiče na rast mogli bi dijelom biti nadomješteni politikom rashoda. Na strani rashoda, nekoliko kategorija rashoda i politike izdataka utječu na dugoročni rast. Na primjer, rad na teoriji endogenog rasta sugerira da fiskalna politika može potaknuti ili usporiti ekonomski rast kroz svoj utjecaj na odluke koje se tiču ulaganja u fizički i ljudski kapital (Barro, 1991). Konkretno, povećane potrošnje na obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu, istraživanje i razvoj može povećati rast u dugoročnom periodu. Veći rast, za uzvrat, stvara veća fiskalna sredstva za financiranje potrošnje na ljudski kapital, i daljim jačanjem dinamizma ekonomije. Izvan njenih utjecaja na rast, javni rashodi mogu takođe imati direktan uticaj na ishode razvoja ljudskog kapitala. Nedavna literatura o fiskalnoj politici i razvoju ljudskog kapitala je fokusirana na „Milenijske razvojne ciljeve.“ Ovi ciljevi proizilaze iz sporazuma i rezolucija svjetske konferencije u organizaciji Ujedinjenih naroda u posljednjih deset godina. Oni su obično prihvaćeni kao okvir za mjerenje napretka razvoja i indikatora ostvarenja ovih ciljeva koji se prate od strane međunarodne zajednice. Ciljevi su usmjereni na smanjenje siromaštva u svim njenim oblicima. Dakle, pitanje je da li vladine politike rashoda imaju ulogu u postizanju MDG, a posebno u podsticanju poboljšanja obrazovanja i zdravstvenih usluga? U tom smislu, empirijski dokazi o uticaju potrošnje na zdravstvo i obrazovanje, te ukupni socijalni ishodi daju jasne činjenice da nije samo nivo potrošnje bitan, nego i efikasnost pomenutih davanja, kao i podatak koliko dobro su ona usmjerena na siromašne, što je cilj ovih zadataka. „Svojstva te način rada poreznog sistema dolaze iz različitih izvora. Neki su se kreirani u procesu razvijanja vlastitog benchmarking sistema, dok su drugi rezultat rada drugih (organizacija, zemalja, direktiva, isl.) ili standardne metodologije.

1. **Fiskalna politika u Bosni i Hercegovini i zemljama Europske unije**

Fiskalna politika u BiH slabo koordinira sa monetarnom politikom, a to je temaljna pretpostavka uspješnom funkcioniranju ekomije svake zemlje. Centralna vlada BiH uz pomoć fiskalne politike pokušava da kontroliše javnu potrošnju, upravlja javnim dugom, odnosno očuva makroekonomsku stabilnost. Vlada BiH uz sugestije MMF-a vodi opreznu fiskalnu politiku kojom želi smanjiti budžetski deficit, ograničiti javnu potrošnju, ograničiti zapošljavanje u javnom sektoru, itd. Učinkovitost fiskalne politike jedino moguće je utvrditi ako se fiskalna politika posmatra u kontekstu ekonomske politike, jer ekonomska politika određuje fiskalnoj politici ciljeve, a to znači kriterije za ocjenu njezine efikasnosti, a isto tako i međuzavisnosti ciljeva i instrumenata. „Posmatran, pretežno u ekonomskoj ravni, fiskalni mehanizam ima zadatak da postigne uravnotežen odnos između tri osnovna cilja: (1) efikasne alokacije, (2) redistribucije dohotka u stabilnom odvijanju procesa reprodukcije i (3) krajnjim rezultatom u općem društvenom i privrednom napretku“ (Kumalić, 2011). U ekonomskoj teoriji se pod alokativnom neutralnošću misli na takav fiskalni sistem i fiskalnu politiku koji arbitralno ne mijenja relativne cijene inputa i outputa formiranim na kompetabilnom tržištu. Prema tome u poreznom sistemu riječ je, između ostalog, o izbjegavanju diferenciranog sektorskog i granskog oporezivanja, sužavanjem lepeze poreznih izuzeća i olakšica, a na rashodnoj strani o ograničenju politike selektivnih transfera. Prema tome, fiskalna politika treba da daje smjernice za pojednostavljenje poreznog sistema, te pojeftinjenje porezne administracije i utječe također na širenje poreznih osnovica i smanjenja marginalnih poreznih stopa. Međutim u kontekstu redistributivne fiskalne funkcije sve se više kristalizira stav o nužnosti zaštite praga socijalne izdržljivosti, a ne smanjenja raspona dohotka domaćinstva, a što se postiže odgovarajućim definiranjem neoporezivog minimuma, u kombinaciji s poreznim olakšicama i transferima za izdržavanje članova domaćinstva. „U skladu s keynzijanskom kontrarevolucijom težište ekonomske politike pomiče se s globalnog pristupa i kratkoročnog regulisanja obima i strukture potražnje, na strukturalne aspekte i efekte na strani ponude. Napušta se keynzijanski koncept anticikličke politike, pri čemu se ipak ostaje kod toga da sam fiskalni sistem (javni sektor) ne bi smio biti izvorom neravnoteže“ (Kumalić, 2011). Prema tome, fiskalna politika ne smije biti selektivna na sektorskoj i granskoj osnovi, i ona se mora suzdržavati od poreznih izuzeća i olakšica koji omogućuju evaziju poreza i produbljivanje socijalnih nejednakosti, ali isto tako zauzeti pozitivan stav prema onim kriterijski utemeljenim stimulansima kojima se podstiče i motivacija za rad, štednja, uvoz kapitala, strukturalno privredno prilagođavanje, zaposlenost, i sl. „Interakcija fiskalne i monetarne politike upravo se očituje preko institucije javnog duga. Naime, fiskalna politika određuje veličinu salda prihoda i rashoda javnog sektora, a monetarna politika način njegovog finansiranja (odnosno pokrića). Stoga su te dvije politike međuovisne i moraju biti iskoordinirane da bi svaka od njih bila efikasna. U pogledu njihove relativne uspješnosti obično se smatra da je monetarna politika efikasnija u suzbijanju inflacije i održavanju optimalnog nivoa deviznog kursa, a fiskalna politika u suzbijanju depresije i održavanju unutarnje privredne ravnoteže. Zato se najčešće smatra da je optimalna kombinacija umjereno restriktivne fiskalne i umjereno ekspanzivna monetarna politika, jer to je ona kombinacija koja osigurava optimalan rast u stabilnim privrednim uslovima. Naznačeno nije aksiom i svaka konkretna politika, naročito naša, nalaže optimalne kombinacije ovih dviju politika“ (Kumalić, 2013). Fiskalno vijeće treba dobiti veća ovlaštenja kroz kreiranje fiskalne politike prelazeći sa uloge koordinatora na ulogu kreatora fiskalne politike. Propisivanje budžetskih granica, kao i praćenje i nadzor poreznog opterećenja treba da bude stvar interesovanja fiskalnog vijeće čime se dobija aktivnija uloga u kreiranju, ne samo poreznog, nego i privrednog prostora na području cijele BiH. Porezni sistem u F BiH je decentraliziran, pojedini porezni oblici po pitanju raspodjele mjesno pripadaju kantonima i općinama, dok drugi F BiH. Porez na dobit i dohodak se uplaćuje prema sjedištu poreznog obveznika u korist računa javnih prihoda kantonalnog budžeta. Izuzev navedenog, porez na dobit banaka i drugih financijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica iz oblasti elektroprivrede, pravnih lica iz oblasti pošte i telekomunikacija, pravnih lica iz oblasti igara na sreću i ostalih uplaćuju se u cijelosti na račun javnih prihoda budžeta Federacije. Porez na imovinu je reguliran kantonalnim propisima i raspoređuje se u zavisnosti od samog zakona na općine i kantone u određenim omjerima. Ti omjeri su različiti u različitim kantonima. Npr., u Tuzlanskom i Zeničko dobojskom kantonu 100 % prihoda po ovom osnovu se raspoređuje u budžete općina. U Sarajevskom kantonu taj odnos je 60% kantonu a 40 % općini. U SBK i NHK prihodi se raspoređuju shodno kantonalnim propisima o pripadnosti javnih prihoda te drugim propisima. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza sa Posebnog računa za raspodjelu prihoda između korisnika u Federaciji vrši se na osnovu koeficijenata utvrđenih u Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u F BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15) koji iznose za: a) financiranje funkcija Federacije 36,20 %, b) financiranje funkcija kantona 51,23 %, c) financiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42 %, d) financiranje direkcija cesta u Federaciji 3,90 % i e) financiranje funkcija Grada Sarajeva 0,25 %. Raspodjela indirektnih poreza između entiteta i Brčko Distrikta BiH regulisana je Zakonom o sistemu indirektnog oportezivanja u BiH („Službeni glasnik BiH“ , broj: 44/03, 52/04, 34/07, 49/09 i 31/13), u kojem je akcenat stavljen na krajnju potrošnju kao osnovni kriterij raspodjele prihoda. Opterećenje doprinosima u FBiH na platu iznosi 42,5 %[[2]](#footnote-2) , što predstavlja dosta visok nivo u odnosu na ostale evropske zemlje. Struktura oporezivanja značajno varira u državama članicama EU. Kada je u pitanju udio indirektnih poreza u ukupnim poreznim prihodima, Danska (65,8%), a slijede Irska, Velika Britanija, Švedska i Malta (kao i Norveška i Island) s udjelima koje se kreću između 40% i 50% ukupnih prihoda. Općenito, udjeli socijalnih doprinosa u ukupnim poreznim prihodima su na odgovarajući način niski. U Danskoj postoji posebni razlog izuzetno niskog udjela društvenih doprinosa: većina socijalne potrošnje financira se iz općeg poreza. To zahtijeva visok nivo direktnih poreza i doista visok udio direktnog oporezivanja u ukupnim poreznim prihodima. U Danskoj je taj udio daleko najviši u Uniji. Također, Njemačka, Nizozemska i Francuska imaju porezne sisteme koji su preslika Danskog sistema, s visokim udjelom socijalnih doprinosa u ukupnim poreznim prihodima, irelativno niskim udjelom direktnih poreznih prihoda. Niz država članica ima znatno manji udio direktnih poreza. Mnoge od tih zemalja su usvojile flat rate sustave, koji tipično potiču jače smanjenje direktnih poreznih stopa od indirektnih poreznih stopa. Ovi niži udjeli direktnih poreza su protuteže ili relativno veći omjeri indirektnih poreza (npr. Bugarska (53,5%), Hrvatska (52,4%) i Mađarska (48,4%)) ili relativno veći udjeli socijalnih doprinosa (npr. Slovačka (42,9%), Češka Republika (42,3%) i Litva (40,0%).

*Grafikon 1. Raspodjela ukupnog poreznog opterećenja u skladu s tipom poreza (% ukupnog* *poreznog opterećenja)*



Izvor: DG Porezna i crinska unija, bazirano na podacima Eurostata

Radi poređenja prihod od poreza na potrošnju u EU-28, kao postotak ukupnog oporezivanja, blago je porastao s 28,5% u 2014. godini na 28,7% u 2015. Implicitna porezna stopa na potrošnju u EU-27 također je stabilno porasla od 2009. Samo dvije članice mijenjaju svoje standardne stope PDV-a u 2017., Grčka (sa 23% na 24%) i Rumunija (sa 20% na 19%). Kao rezultat toga, prosječna EU-28 standardna stopa je ostala na 21,5% u 2017. godini. Trend porasta standardnih stopa PDV-a od 2014. do 2015. je zaustavljen. Najveća stopa PDV-a je u Mađarskoj (27%), a slijede Hrvatska, Danska i Švedska (svi 25%). Najniže stope su u Luksemburgu (17%) i Malti (18%). Implicitna porezna stopa na rad 5 (ITR - implicit tax rate) za EU-28 iznosila je 35,9% u 2015. Iako je pala u 2009. godini, a kasnije se povećala, a od 2012. bila je na ili ispod 36%, nešto iznad te visine prije krize. Ekonomska kriza je pokazala da je teško postići smanjenje poreznog opterećenja na rad, što se može vidjeti iz kontinuiranog porasta trenda od 2009. Trend eurozone uglavnom je sličan, ali implicitna porezna stopa na rad (38,6% u 2015.) nalazi se na višem nivou u odnosu EU-28. Nivo poreznog opterećenja rada značajno varira između država članica. Najviši ITR na radnom mjestu nalazi se u Belgiji (43,6% u 2015.), Italiji (43,2%) i Austriji (43,1%), a najniža na Malti (23%), Bugarskoj (23,9%) i Velikoj Britaniji (24,8%). Treba napomenuti da će vrijednost ITR-a na radnom mjestu biti niža za one zemlje gdje je obračun poreza na rad u vezi sa poreznim kreditom (umanjenjen), ukoliko su isključeni: primjerice za Italiju, uzimajući u obzir komponentu poreznih izdataka poreznog kredita koji se plaća za rad (takozvani "bonus od 80 eura" uveden 2014.). ITR na dohodak iz rada (plate) bi bio 42,1% u 2015. godini, niži za 2 postotna boda u odnosu na 2013. U zemljama EU-28, 19 zemalja je zabilježilo povećanje ITR-a na dohodak iz rada između 2014. i 2015., a najveći rast je bio u Poljskoj (sa 32,9% u 2014. godini na 34,1% u 2015.), a najveće smanjenje u Estoniji (sa 35,7% na 34,4%).[[3]](#footnote-3) Kada je u pitanju porez na dohodak najveća stopa u 2017. godini iznosila je 39% za EU-28 (jednostavni prosjek) u usporedbi sa 38,9% u 2016. Stopa poreza na dohodak naglo je pala sa 47,2% u 1995. na 38% u 2009. Od tada je prosječna stopa povećana na oko 39%, ali se nije značajno kretala od 2013. Od 2009. godine vidljivo je da se prosječna stopa za eurozonu povećala brže nego u EU-28. U 2017. godini došlo je do povećanja stope u dvije članice - Grčkoj i Luksemburgu i smanjenje porezne stope je zabilježeno u četiri članice: Hrvatskoj, Italiji, Portugalu i Finskoj. Najveća stopa poreza na dohodak varira vrlo unutar Unije, u rasponu od najmanje 10% u Bugarskoj do više od 55% u Švedskoj, Portugalu i Danskoj. Naravno, grafikon s obzirom na date stope nije potpun. Nije samo visina i promjena najviših stopa poreza na dohodak relevantna, već i visina prihoda na koji se primjenjuju. Također, napredovanje primijenjenih stopa poreza na dobit, struktura kvota i porezne olakšica, te definiranje porezne osnovice igraju ključnu ulogu u određivanju efektivnog poreznog tereta. U većini država članica, socijalni doprinosi čine znatno veći udio poreznog opterećenja na dohodak od samog poreza na dohodak. U prosjeku, u EU, dvije trećine ukupne implicitne porezne stope na dohodak sastoji se od socijalnih doprinosa koje plaćaju zaposlenici i poslodavci. U Danskoj, gdje su socijalni doprinosi vrlo niski budući da se većina socijalne potrošnje finansira iz općeg poreza, porez na dohodak predstavlja 96% ITR-a na ukupan dohodak na rad. U Irskoj i Velikoj Britaniji, porez na dohodak je također relativno velika komponenta ITR-a (62% i 52%). U Poljskoj, s druge strane, porez na dohodak je 17% od ITR-a na prihode od rada.[[4]](#footnote-4) Odnos stopa doprinosa i poreza na dohodak u zemljama EU može se vidjeti iz sljedećeg grafikona.

*Grafikon 2. struktura imlicitne porezne stope na rad u 2015. godini*



Izvor: DG Taxation and Customs Union

Što se tiče F BiH ukupne stope doprinosa u poređenju sa zemljama EU su iznad prosjeka, međutim porez na dohodak bilježi niže vrijednosti. Osim porezne politike, i politika javnog duga također je opredjeljući faktor u razmatranju ukupne fiskalne politike. Naime, visok nivo zaduživanja koji nije usmjeren u razvoj ekonomije već za budžetsku potrošnju imat će negativan utjecaj na ekonomski rast. Stanje vanjskog duga F BiH sa 31.12.2016. je iznosilo 5.200 mil. KM.[[5]](#footnote-5) Inače Federacija BiH uredno servisira vanjski dug, a što je uređeno na nivou BiH preko jedinstvenog računa. Unutrašnji dug F BiH sa 31.12.2016. iznosio je 1.016 mil. KM, koji je najvećim dijelom sačinjen od dugoročnih obveznica 620 mil. KM, trezorskih zapisa 120 mil. KM, te ratnih potraživanja u iznosu 195 mil. KM. Na osnovu Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama u F Bosne i Hercegovine[[6]](#footnote-6), kao i Odluke o uslovima i procedurama emisije obveznica F BiH[[7]](#footnote-7), a u cilju prikupljanja sredstava za finansiranje izdataka utvrđenih budžetom Federacije BiH, Vlada F BiH je u toku 2016. donijela tri odluke o zaduživanju Federacije BiH putem emisije obveznica, u nominalnom iznosu 140,00 mil KM s rokom dospijeća 3 i 5 godina i kamatnom stopom od 1,85 do 3,40%. Stanje duga po ovom osnovu iznosi 620,00 mil KM. F BiH je donijela trinaest odluka o zaduživanju putem emisije trezorskih zapisa u nominalnom iznosu 320,80 mil KM[[8]](#footnote-8), s rokom dospijeća 3-12 mjeseci uz kamatnu stopu od - 0,006 do 1,15%. Sredstva prikupljena emisijom trezorskih zapisa koriste se prioritetno za izvršenje dijela obaveza po osnovu unutrašnjeg duga, utvrđenog Zakonom o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza F BiH i Zakonom o izmirenju obaveza po osnovu računa stare devizne štednje u F BiH. Na dan 31.12.2016. stanje duga po ovom osnovu iznosi 120,80 mil KM, dok je unutrašnja zaduženost za 0,35% veća u odnosu na 2015. (u 2015. godini bila je veća za 7,28 % u odnosu na 2014). Prema projekcijama entitetskih ministarstava finansija i Direkcije za finansije Brčko distrikta unutrašnji dug bi trebao imati tendenciju smanjenja u naredne tri godine (tabela 1).

*Tabela 1. Stanje unutrašnjeg duga i projekcije stanja u periodu 2013–2019. Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Godina** | **Federacija BiH** | **Republika Srpska** | **Brčko Distrikt** | **Ukupno** |
| 2013 | 957,62 | 2.029,30 | 31,57 | 3.018,49 |
| 2014 | 1.109,05 | 2.168,04 | 20,95 | 3.298,04 |
| 2015 | 1.263,55 | 2.265,03 | 9,45 | 3.538,03 |
| 2016 | 1.273,87 | 2.272,65 | 4,11 | 3.550,63 |
| 2017 | 1.053,60 | 2.151,10 | 4,6 | 3.209,30 |
| 2018 | 1.033,10 | 2.018,90 | 2,9 | 3.054,90 |
| 2019 | 983,2 | 1.888,40 | 2,3 | 2.873,90 |

Izvor: Informacija o stanju javne zaduženosti BiH sa 31.12.2016., str. 21.

Shodno tabeli vidimo da F BiH ima tendenciju smanjenja unutrašnjeg duga, što predstavlja odličnu osnovu za preusmjeravanje sredstava iz budžeta za razvojne namjene. Temeljna karakteristika poreznog sistema BiH je prekomjerno oporezivanja rada, koje se negativno odražava na razvoj, zapošljavanje, dotok stranih investicija, preferira se crno tržište radne snage i dr. Studija Svjetske banke o reformi javnog sektora u BiH[[9]](#footnote-9) ukazuje kako visok porezni klin[[10]](#footnote-10) doprinosi neprijavljivanju radnika, što dovodi do nelojalne konkurencije između kompanija koje poštuju propise i onih koje su u neformalnoj ekonomiji. Studija dokumentuje da je porezni klin za radnike u BiH koji dobijaju 1/3 prosječne plate EU među najvećim u Evropi. U F BiH porezni klin za radnika samca koji radi za prosječnu bruto platu, a nije primio regres, iznosi 45%. Za ovog radnika, koji dobija 782 KM (bez regresa), poslodavac mora platiti 646 KM na ime poreza i doprinosa. U slučaju da radnik primi regres, onda se porezni klin smanjuje i iznosi 43,9%. U Republici Srpskoj porezni klin na prosječnu platu za radnike bez ličnih odbitaka iznosi 39,7%. Može se zaključiti da je porezno opterećenje u BiH značajno više od opterećenja u novim članicama EU, osim Mađarske, koja prikazuje ukupne prihode prema BDP-u za BiH nove članice EU. Poređenja između zemalja različitog stepena razvijenosti zahtijevaju opreznost, jer nivo usluga, odnosno koristi, koje se obezbjeđuje iz plaćanih doprinosa igraju značajnu ulogu u evoluciji i poređenju poreznog klina između pojedinih zemalja. Isto tako, različite zemlje imaju različit porezni moral. U BiH razlika između 782 KM (neto plata) i 1429 KM (bruto plata) predstavlja snažan podsticaj za izbjegavanje formalne zaposlenosti, naročito kad se tome pridodata veoma nizak porezni moral.

*Tabela 2. Ukupni prihodi prema BDP-u BiH i novih članica EU, u procentima*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Zemlja** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| Basna i Hercegovina | 46,54 | 45,67 | 45,14 | 46,87 | 46,56 | 45,59 |
| Bugarska | 38,19 | 39,04 | 35,26 | 32,69 | 32,45 | 34,43 |
| Kipar | 45,02 | 43.07 | 40,13 | 40,89 | 39,82 | 40,11 |
| Češka | 40,31 | 38,94, | 38,90 | 38,98 | 39,79 | 40,04 |
| Mađarska | 45,57 | 45,55 | 46,90 | 45,36 | 53,87 | 46,46 |
| Latvija | 36,34 | 35,61 | 36,22 | 36,04 | 35,63 | 37,00 |
| Litvanija | 33,80 | 34.06 | 34,69 | 34,88 | 32,78 | 33,83 |
| Malta | 39,47 | 38,57 | 38,66 | 38,40 | 39,27 | 40,21 |
| Rumunija | 32,25 | 32,16 | 31,20 | 32,20 | 32,61 | 32,87 |
| Slovačka | 28,90 | 31,69 | 33,53 | 32,31 | 33,23 | 32,24 |
| Slovenija | 40,49 | 41,19 | 40,52 | 41,55 | 41,42 | 42,27 |

*Izvor: Public Expenditure and Instituional Review, World Bank, 2012.*

Radi donošenja kvalitetnijih zaključaka nephodno je komparirati strukturu ukupnih prihoda pojedinih zemalja, jer svaka zemlja ima svoje istorijske specifičnosti koje rezultiraju različitim poreznim sistemima.U sljedećoj tabeli smo komparirali prihodovnu strukturu BiH sa Bugarskom i Litvanijom (nove članice EU), koje također imaju valutni aranžman.

*Tabela 3. Struktura prihodovne strane opšte vlade zemalja sa valutnim aranžmanom*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prihodi opšte vlade - (% BDP)** | **BiH** | **Bugarska** | **Litvanija** |
| Prihodi | 46,1 | 32,5 | 31,9 |
| Porezi | 23,1 | 20,0 | 16,1 |
| Direktni porezi | 3,5 | 4,9 | 4,4 |
| Indirektni porezi | 19,5 | 14,1 | 11,6 |
| Ostali porezi | 0,1 | 1,1 | 0,9 |
| Doprinosi | 15,4 | 6,1 | 10,0 |
| Grantovi | 2,1 | 1,9 | 2,9 |
| Ostali prihodi | 5,8 | 4,4 | 3,5 |

Izvor: MMF

Iz ekonomske teorije nam je poznato, da različite vrste poreznih oblika imaju različit efekat na ekonomski rast. Tako npr. osiguranje potrebnih javnih prihoda porezima od imovine i indirektnim porezima ima povoljniji uticaj na ekonomski rast za razliku od oporezivanja dohotka, odnosno kapitala. Ovu činjenicu treba imati u vidu prilikom reforme poreznog sistema. Preporuke Svjetske banke za BiH o potrebi smanjvanja stopa obaveznih doprinosa uz smanjenje beneficija, odnosno drugih tekućih izdataka, potpuno su opravdani u kontekstu visokog poreznog opterećenja. Može se zaključiti, da smanjenje poreznog opterećenja, kako bi se stimulisao ekonomski rast, porazumijeva uspostavljanja društvenog konsenzusa o potrebi promjene uloge javnog sektora u društvu.

1. **Savremeni trendovi fiskalne politike EU**

EU, a naročito EMU, su specifični po tome što se provođenje ekonomske politike kombinira centralizirana monetarna politika i decentralizirane ostale makroekonomske i strukturne politike, od kojih se posebno ističe fiskalna politika. S obzirom da je monetarna politika centralizirana, a stabilizacijski ciljevi zemalja članica različiti, najefikasniji način za izvršenje fiskalne politike stabilizacije u EU je da se ona ostvaruje preko samostalnih budžetskih politika zemalja članica EU i EMU. Na taj način, uvažavajući princip supsidijarnosti, nužno je bilo uvesti određena fiskalna pravila koja bi koordinirala fiskalnu politiku država članica. Stupanjem na snagu Pakta stabilnosti i rasta koji je logičan nastavak mastriških kriterija konvergencije, definiran je model decentralizirane politike u EU. Fiskalno pravilo možemo definirati kao numeričko ograničenje koje je sastavni dio nacionalnog fiskalnog okvira (uz neovisne fiskalne institucije, srednjoročne projekcije i procedure donošenja budžeta). Pravilna i dosljedna primjena pravila vodi poboljšanju fiskalne discipline i ublažava prociklično djelovanje nacionalne politike, te doprinosi makroekonomskoj stabilnosti. Uprkos dobrim rezultatima u dosadašnjoj praksi, analitičari navode kako se poboljšanje discipline u fiskalnom sektoru odvija upravo na štetu makroekonomskih pokazatelja, te kako je upitan stvarni efekat ovih pravila na fiskalnu disciplinu. Fiskalna pravila najčešće se definiraju kroz zahtjeve za uravnoteženim budžetom, ograničavanje zaduživanja (najčešće lokalnih) jedinica vlasti, bilo na način da se odredi najviše dopušteni nivo zaduživanja prema BDP-u, ili kroz administrativne kontrole (što uključuje zlatno pravilo kojim je zaduživanje dopušteno samo ukoliko se radi o investicijskim programima), odnosno kroz definisanje dopuštenog nivoa javnog duga i budžetskog deficita. Prvi potencijalni problem kod uvođenja fiskalnih pravila može doći do nedosljednosti ciljeva predhodno definiranim zahtjevima fiskalne discipline i stvarnim potrebama privrede, (npr. u fazama slabljenje ekonomije), kada zbog poštivanja pravila može doći do fiskalne kontrakcije. Isto tako, ako se smanjuje budžetski deficit, a bez jačanja poreznog opterećenja, država dolazi u opasnost da neće moći ispunjavati svoje obaveze, uključujući i one prema budžetskim korisnicima. Zatim, kao i kod svake primjene pravila, može doći do “kreativnog računovodstva” kojim će se vještački stvoriti potrebni pokazatelji. Proces uvođenja fiskalnih pravila treba biti reguliran odgovarajućim zakonskim okvirom, trajati duže vremensko razdoblje, te imati razrađene procedure nadzora i kontrole. Naročito značajan dio su sankcije koje se predviđaju za nepoštivanje pravila, te izlazne strategije, kao i situacije u kojima su dopuštena odstupanja, kao npr. elementarne nepogode ili snažni krizni pritisci koji usporavaju privredne aktivnosti, ali se mogu primjenjivati samo u izuzetno malom broju slučajeva (European Commission, 2010). Broj zemalja s fiskalnim pravilima tokom posljednja dvije decenije ima rastući trend, i to naročito među zemljama u razvoju i onima s niskim dohotkom.[[11]](#footnote-11) Razdoblje velike fiskalne prilagodbe je uslijedilo nakon fiskalne eksplozije koja se dogodila na početku krize 2008. i 2009. godine. Tada je na tragu ideje o povratku klasičnog kejnezijanizma, povećana tolerancija prema fiskalnim deficitima. Takav je slučaj bio i naročito prisutan u zemljama koje nisu imale trenutne probleme s finansiranjem deficita. Zanemarena su moguća fiskalna iznenađenja koja se najčešće očituju u vidu neplaniranih fiskalnih izdataka (npr. za saniranje banaka ili velikih kompanija od bankrota), te u vidu povećane averzije investitora prema riziku. Zbog navedenog, prinosi na obveznicama često i iznenadno rastu iznad granica koje se očekuju na početku razdoblja fiskalne ekspanzije. Fiskalni se deficiti prirodno povećavaju zbog pada aktivnosti i slabijega punjenja budžeta. Pokušaj da se smanjenjem rashoda u takvim uslovima prati smanjenje prihoda može značiti pretjeranu kontrakciju državne, a samim time i ukupne potrošnje, što rezultira produbljenjem recesije. Zbog toga se fiskalna politika neke zemlje ne procjenjuje prema zabilježenom nominalnom deficitu, nego prema strukturnom ili ciklički prilagođenom deficitu. Strukturni ili ciklički prilagođeni deficit znači da se prihodima ili rashodima dodaje ili oduzima iznos za koji se procjenjuje da je uzrokovan ekonomskim ciklusom – recesijom ili ekspanzijom. Na primjer, u uslovima recesije prihodi su niži, a rashodi veći od normalnih – manje je prihoda, više je nezaposlenih, veći su izdaci za naknade za nezaposlene. Takve se promjene nazivaju „automatskim stabilizatorom.“ Kada oni djeluju, zabilježeni nominalni deficit veći je od normalnog ili strukturnog deficita. Mogućnosti financiranja deficita odnosno potrebna prilagodba zavisi o nekoliko varijabli:

* Zatečene visine javnog duga, jer veći javni dug zahtijeva veću prilagodbu,
* Stepen razvoja odnosno bogatstva: što je društvo bogatije, veći su izvori za financiranje deficita (relativno je veća potražnja za instrumentima javnog duga), pa je potreba za prilagodbom manja (Japan, SAD),
* Struktura izvora financiranja: što su izvori različitiji i što je veći udjel stabilnih, prije svega domaćih, institucionalnih investitora, to je potražnja za instrumentima javnog duga veća i stabilnija, a potreba za prilagodbom manja (Japan, SAD),
* Mogućnost monetarnog sistema: ako centralna banka izdaje svjetsku traženu valutu, moći će povećavati ponudu primarnog novca kupovinom državnih obveznica bez većih monetarnih poremećaja, te na taj način stabilizirati tržište instrumenata duga i potrebe za prilagodbom će biti manja (Japan, SAD),
* Politička vjerodostojnost: ako je fiskalna odgovornost ima političku tradiciju i kulturu zemlje, investitori će očekivati odgovornu vlast koja će na svaki znak poremećaja reagirati fiskalnom prilagodbom jer će samo očekivanje omogućiti relaksiraniju fiskalnu politiku i viši nivo duga.

Isti faktori objašnjavaju zašto država nižeg stupnja razvoja u pravilu imaju niži omjer javnog duga i BDP-a. Takvim državama nedostaje poneki od svih pet ključnih fiskalnih faktora. Na tragu iste logike možemo pokušati objasniti zašto svijet trenutno potresa fiskalna kriza Eurozone iako je njen javni dug i deficit manji nego u Japanu i SAD-u. Institucije u SAD-u i Japanu, kao i centralne banke, funkcioniraju na predvidiv način. Imaju visok kredibilitet i niko ne sumnja u njihove političke temelje. U Evropi, u čiji je „genetsko-politički kod“ upisana država blagostanja i suverenost država članica, mnogi analitičari izražavaju sumnju. Prvo se sumnja hoće li neke zemlje, posebno one na jugu (Grčka, Španjolska, Portugal, Kipar), politički izdržati potrebne fiskalne i strukturne prilagodbe, a da to ne izazove zahtijeve za radikalnim rješenjima poput izlaska iz Eurozone. Druga se sumnja odnosi na ponašanje centralne banke, budući da je nejasno koliko Evropska centralna banka ima monetarnog kapaciteta za kupovinu državnih obveznica, posebno u uslovima u kojima ne postoji jedna državna obveznica nego njih 17, pa svaka takva kupovina podrazumjeva preraspodjelu među nezavisnim državama s neizvjesnim političkim posljedicama. Na kraju, općenito se sumnja u sposobnost koordinacije i donošenja odluka u asocijaciji neovisnih država čije su ekonomije i financijski sistemi povezani tješnje nego sistem nekih država unutar sebe, (neravnoteža političke i ekonomske integracije), kao što je slučaj BiH. Eurozona je još uvijek ozbiljno žarište krize zbog institucionalne neizvjesnosti, iako prema objektivnim fiskalnim parametrima izgleda bolje od Japana i SAD-a.

1. **Novi okvir za fiskalnu politiku EU**

Evropskom dužničkom krizom koja prijeti postojanosti ekonomske i monetarne unije naglašava se hitna potreba za velikim poboljšanjima okvira za fiskalnu politiku. Temeljna reforma (dio paketa od šest mjera) kojom se izmjenjuje Pakt o stabilnosti i rastu, te kojom se naznačuju važni propisi i instrumenti za nadzor nacionalnih fiskalnih politika stupila je na snagu 13.12.2011. Isto tako, još jedna važna reforma, međuinstitucionalni Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, čija je fiskalna sastavnica Fiskalni ugovor, stupila je na snagu 01.01.2013. Fiskalni ugovor dopunjuje i učvršćuje paket od šest mjera. Pored toga, sredinom 2013. stupila je na snagu važna uredba (koja je dijelom paketa od dviju mjera). Novom strukturom fiskalne politike EU nastoji se uspostaviti čvršći i efikasniji okvir za usklađivanje i nadzor fiskalne politike zemalja članica. Nova struktura je direktni odgovor na dužničku krizu koja je ukazala na potrebu uvođenja strožijih propisa s obzirom na efekte prelijevanja, zbog neodrživih javnih finansija u području eura. Dakle, novi okvir se oslanja na iskustva propisa prvog plana Evropske monetarne unije i nastoji osnažiti ključno načelo o zdravim javnim financijama koje je čvrsto utemeljeno u članu 119. stav 3. UFEU-a. Ključni kriterij pri nadzoru i ravnanju je srednjoročni budžetski cilj koji ovisi o pojedinoj zemlji. Budžetski cilj svake zemlje mora biti u rasponu od 1% BDP-a u odnosu na budžetski suficit, ispravljen od cikličkih učinaka i jednokratnih privremenih mjera. Taj se cilj mora preispitati svake tri godine ili kad se provode velike strukturne reforme koje utječu na fiskalni položaj. Glavni instrumenti preventivnog ogranka Pakta o stabilnosti i rastu su program stabilnosti i konvergencije. Za državu članicu u području eura izmjenjeni Pakt o stabilnosti i rastu predviđa mogućnost nametanja sankcija u obliku pologa koji donosi kamatu u iznosu od 0,2% BDP-a predhodne godine, u slučaju kad država članica o kojoj je riječ ne poduzme odgovarajuće radnje ka prilagodbi. Treba istaći, da su predviđene globe za države članice koje namještaju podatke o dugu ili deficitu.

1. **Temeljne promjene u poreznim strukturama zemalja EU**

U većini zemalja EU bio je prisutan trend smanjenja poreznog klina. Globalna finansijska kriza u većini zemalja dovela je do sužavanja fiskalnog prostora. Sve članice EU su tokom 2012. godine, osim 6 zemalja EU, bile u tzv. proceduri povećanog deficita, što je dovelo do toga da je dio fiskalnog prilagođavanja morao doći od povećanja prihoda. Međutim, što se tiče izmjena strukture poreznog sistema članica EU, po pravilu se ogledao u povećanju stope PDV-a, tj. indirektnih poreza u periodu od 2008. i smanjenju obaveznih doprinosa koji padaju na teret poslodavca. Empirijska analiza ukazuje da je u periodu 2008.–2013. godine 16 zemalja EU povećalo standardne stope PDV-a. Uticaj globalne finansijske krize na porast nezaposlenosti doveo je do toga da su u mnogim zemljama donesene mjere kojima se snižavaju troškovi zapošljavanja (smanjenje doprinosa koje plaćaju poslodavci u 11 zemalja članica OECD. Valja istaći, da je u mnogim zemljama EU, zbog povećanja javnog duga prvi prioritet bila fiskalna konsolidacija. Naime, došlo je do toga da je većina promjena koje su zabilježene u politici doprinosa obaveznog osiguranja u 2011. i 2012. zapravo išlo u suprotnom pravcu, tj. u pravcu povećanja. Treba istaći, da je trend u fiskalnoj politici EU sljedeća promjena strukture prihoda: povećava se udio oporezivanja potrošnje i smanjuje se ili zadržava, u mjeri u kojoj to dozvoljava potreba fiskalne konsolidacije, učešće oporezivanja rada. U kontekstu prilika u BiH, iskustvo Hrvatske, Njemačke i Mađarske, koje se ogleda u povećanju oporezivanja potrošnje uz smanjenje oporezivanje rada, može se smatrati relevantnim. Ne ulazeći u dublju analizu poreznog opterećenja, možemo konstatovati da raspodjela poreznog tereta pri uravnoteženom budžetu reflektuje istovjetne varijacije prihoda i rashoda unutar budžeta. Naravno, sve se to u konačnci odražava na mikronivou odnosno na pojedine privredne subjekte. U svojoj knjizi (Brümmerhoff, 2000, 120), naglašava da firme koje su opterećene dodatnim porezima mogu nastojati ili pokušati da reduciraju svoj porezni teret kroz promjene cijena. Tako one svoj porezni teret prebacuju na druge privredne subjekte.

1. **Učinci fiskalne devalvacije**

Zemlje koje imaju fiksni devizni kurs, valutni aranžman, dolarizaciju ili prihvatnje zajedničke valute ulaskom u monetarnu uniju, faktički se odriču mogućnosti da nominalnom devalvacijom smanjuju spoljnotrgovinski debalans. Zemlje sa valutom i varijabilnim kursom, kojima se povećava deficit tekućeg računa, mogu smanjenjem nominalnog kursa dovesti do toga da je uvoz skuplji, a izvoz jeftiniji i time stimulisati domaću proizvodnju u kratkom vremenskom periodu. U dugom roku, vanjskotrgovinski deficit ovisi od realnog kursa, koji zavisi i od različitih stopa inflacije između trgovinskih partnera, odnosno u konačnici, od kretanja produktivnosti. BiH nema mogućnost da izmjenama tekuće politike deviznog kursa utiče na vlastiti izvoznu poziciju obzirom da ima valutni aranžman. Može se zaključiti, da bi fiskalna devalvacija (više oporezivanje potrošnje uz smanjenje oporezivanja rada) uticala na povećanje cijena uvoznih i domaćih proizvoda uz istovremeno smanjenje troškova proizvodnje za samo domaće proizvode, praktično djelujući kao supstitut za odsustvo nominalne devalvacije kursa. Kada su u pitanju troškovi domaće proizvodnje, može se očekivati da radno intenzivniji proizvodi relativno pojeftine u odnosu na kapitalno intenzivne. Većina analitičara iz EU fiskalnu devalvaciju ističu kao moguće rješenje za neutralisanje negativnih učinaka valutnog aranžmana. U prilog navedenog idu rezultati analize provedene u ovim zemljama koji pokazuju da bi smanjenje stope obaveznih doprinosa sa 2,6 procentnih poena, uz istovremeno povećanje opšte stope PDV-a za 2,7 procentnih poena, generiralo dodatni neto izvor prihoda 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. Zemlje koje su povećale poreze na potrošnju i istovremeno smanjile stope doprinosa (pojeftinile radnu snagu), a značajni su partneri BiH privrede (Njemačka, Hrvatska, Srbija i dr.), dovode domaće kompanije u podređen položaj na domaćem i ino tržištu.

**ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Kreiranje zdrave fiskalne politike je osnov za ekonomski rast zemlje, što podrazumijeva niske porezne stope koje omogućuju fiskalnu izdašnost s jedne strane i generator za akumulaciju kapitala s druge strane. U ekonomijama koje monetarnom politikom ne mogu djelovati na tržište, kao što je slučaj BiH, upravljanje javnim financijama je od krucijalne važnosti za razvoj i podizanje životnog blagostanja građana. Iz predhodih izlaganja se može zaključiti da je prioritet fiskalne politike provođenje porezne reforme u BiH, odnosno da je potrebno izgraditi porezni sistem imanentan tržišnoj privredi. Porezna reforma, po našem mišljenju, treba biti prihodovno neutralna, što znači da je povećanje prihoda od PDV-a koje dobiju entiteti i Brčko D. jednako smanjenju njihovih prihoda od poreza na dohodak i doprinosa. Naime, globalna mobilnost kapitala i mobilnost radne snage nameće neizbježno pitanje optimalne strukture poreznih dažbina. Sa stanovišta konkurentnosti i produktivnosti, u uslovima tržišne ekonomije, oporezivanje potrošnje je poželjnije od oporezivanja rada i kapitala. Uzimajući u obzir nalaze postojećih studija o BiH, stavovove MMF, domaća i strana istraživanja, te praksu zemalja u EU i okruženju, smatramo da bi bilo moguće i učinkovito smanjiti porezno opterećenje rada, a povećati opterećenje potrošnje. Fiskalno vijeće BiH treba uspostaviti kao nezavisan organ, koji je za svoj rad odgovoran zakonodavnoj vlasti BiH, a dati mu ovlasti da donosi fiskalna pravila, mjere i procedure na osnovu kojih se uspostavlja fiskalni okvir, ograničava javna potrošnja, jača fiskalna odgovornost, transparentnost budžetske i vanbudžetske potrošnje itd. Na nivou entiteta i BD takođe treba uspostavit Fiskalna vijeća/savjete ili Komisije, kao nezavisne organe da obavljaju iste poslove iz svoje nadležnosti, te da sa Fiskalnim vijećem BiH usaglašavaju fiskalna pravila i mjere po uzoru na EU. Iz navedenog se da zaključiti da je glavni cilj fiskalne politike da se podstakne privredni rast, zapošljavanje, izvoz, a destimuliše prekomjerna potrošnja i uvoz. Fiskalna politika bi u dugom roku trebala doprinijeti makroekonomskoj stabilnost bh privrede. Uzimajući u obzir svu političko-institucionalnu kompleksnost, koja stoji pred provođenjem ovakve fiskalne politike (Porezne reforme) u BiH, nužno je da se u provođenje predmetnih mjera uključe svi nivoi vlasti. Porezna reforma u FBiH će zahtijevati znatno „radikalnije“ mjere obzirom da su makroekonomski pokazatelji nepovoljniji nego što je prosjek BiH (veća javna potrošnja, visok javni dug, veći porezni klin, nepovoljnija struktura zaposlenosti itd.). Na kraju, BiH ima niske porezne stope u odnosu na zemlje regiona, te umjerenu zaduženost što otvara vrata perspektivi razvoja. Smanjenje stope doprinosa bi bila poželjna osnova za rasterećenje privrednih subjekata, posebno smanjenje iznosa različitih vidova taksi. Osim porezne politike, i politika upravljanja javnim dugom treba biti važan instrument u očuvanju budžetske ravnoteže, te stvaranje uslova za ekonomski rast kroz korištenje instrumenata duga u realne ekonomske aktivnosti.

**LITERATURA**

**Knjige i publikacije:**

1. Brümmerhoff , D.(2000.), *Javne financije*, izdavač Mate doo, Zagreb.
2. Barro, R.J., (1991), *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 2. (May, 1991), pp. 407-443
3. Chen, S. and Ravallion, M. (2001), ‘*How Did the World’s Poorest Fare in the 1990s?*’, Review of Income and Wealth , 47, 283-300.
4. Charls P. Kindlberger (2006.), *Najveće svjetske finansijske krize*, Masmedija, Zagreb.
5. Easterly, W. & Rebelo, S. (1993), *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation*, [Journal of Monetary Economics](http://econpapers.repec.org/article/eeemoneco/), 1993, vol. 32, issue 3, 417-458.
6. Jurković, P. (1991.), *Desgning a Tax System to Promete Structural Change*, The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Countries, Paris: OECD.
7. Karalić, A (2015), *„The optimal rate of vat as determinant of economic efficacy“*11thInternational Conference, Challanges of Europe: Growth, competitiveness and inequality, 27th-29th, 2015. May, Hvar, Croatia.
8. Karalić, A. (2013), „*PDV u kontekstu povećanja konkuretne sposobnosti privrede“ –„VAT in the context of increasing competitive capacity of economy“,* 1. Međunarodni Simpozij, 19. i 20. aprila 2013, Vlašić: Jačanje konkurentnosti preduzeća i implementacija standarda europske unije u BiH - stanje i perspektive, FINconsult, Tuzla.
9. Kumalić J., (2011), F*iscal policy in time of financial crisis, tranzicija/transition* – ISSN 1512-5785 Journal of economic and politics of Trasition, god. XIII – Tuzla – Travnik- Zagreb – Beograd – Bukurešt, 2011, br. 28.
10. Kumalić, J., *Monetarna i fiskalna politika u BiH i EU u vrijeme globalne finansijske krize*, Međunarodna naučna konferencija „Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju“, Ekonomski i Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ Mostar, Zbornik radova, Mostar, 7.-8. novembra 2013.
11. Kumalić, J., *Kreiranje poreznog sistema za poticanje strukturnih promjena i prelazak na tržišnu privredu*, Porezni savjetnik broj 10, Revicon, Sarajevo, 2001.
12. Musgrave, R. i P. (1993.), *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne Financije, Zagreb.
13. Santini, I (2007), *Neke odrednice internog tržišta kapitala,* izvorni znanstveni rad*, UDK 658.14./16,* Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 5, 2007.

**Zakoni i ostali dokumenti:**

1. Direkcija za ekonomsko planiranje pri Vijeću ministara BiH (2009. i 2010.), Bosna i Hercegovina. Ekonomski trendovi, Sarajevo.
2. Direkcija za ekonomsko planiranje pri Vijeću ministara BiH: (2009.), Ekonomski i fiskalni program 2010 – 2012.
3. Taxation trends in the European Union | DG Taxation and Customs Union. European Commission, Edition 2017.
4. Zakon o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, broj 63/08).
5. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine ( “Službene novine Federacije BiH ”, br. 86/07, 24/09 ,44/10 i 30/16).
6. Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine "Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15.
7. Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH ( „Službeni glasnik BiH“ , broj: 44/03, 52/04, 34/07, 49/09 i 31/13).
8. Odluka o uslovima i procedurama emisije obveznica Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH “, broj 31/12).
9. Informacija o stanju javne zaduženosti BiH sa 31.12.2016, str. 21.
10. World Bank, (2012), Challenges and Directions for Reform: Public Expenditure and Instituional Review.

**Web stranice:**

<http://www.new.uino.gov.ba/bs/Prihodi%202017> (15.09.2017.)

[http://www.croatiabiz.com/info\_Inwes-article.php od 22.8.2013](http://www.croatiabiz.com/info_Inwes-article.php%20od%2022.8.2013). (Monetarna politika u BiH neće se mijenjat)

<http://www.pufbih.ba/v1/novosti/891/izvjetaj-o-naplati-javnih-prihoda-i-izvrenom-inspekcijskom-nadzoru-u-2016-godini> (15.09.2017).

1. *Primljeno: 14.12.2017; Prihvaćeno:18.03.2018 Submitted: 14-12-2017; Accepted: 18-03-2018*

   **\* Dr. sc. Jusuf Kumalić**, redovni profesor, Fakultet poslovne ekonomije, Sveučilište ,,Vitez,, Travnik

   **\*\* Dr. sc. Amir Karalić**, docent, Fakultet poslovne ekonomije, Sveučilište ,,Vitez,, Travnik [↑](#footnote-ref-1)
2. Zbirna stopa doprinosa 42,5% se strkturira: 31 % ide na teret zaposlenika, dok poslodavac snosi 10,5 %. [↑](#footnote-ref-2)
3. Taxation trends in the European Union | DG Taxation and Customs Union, str. 26. [↑](#footnote-ref-3)
4. Taxation trends in the European Union | DG Taxation and Customs Union, str. 27. [↑](#footnote-ref-4)
5. Informacija o stanju javne zaduženosti BiH sa 31.12.2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zakon o dugu ,zaduživanju i garancijama u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH ”, br. 86/07, 24/09, 44/10 i 30/16). [↑](#footnote-ref-6)
7. Odluka o uslovima i procedurama emisije obveznica Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 31/12). [↑](#footnote-ref-7)
8. Izvor podataka: Sarajevska berza (www.sase.ba) [↑](#footnote-ref-8)
9. Bosna and Herzegovina – Challenges and Directions for Reform: Public Expenditure and Institutional Review, Svjetska banka, 2012. [↑](#footnote-ref-9)
10. Porezni klin, znači da od 100 KM koje poslodavac isplati za jednog registrovanog radnika samo 60 KM prima radnik na ruke. [↑](#footnote-ref-10)
11. Naročito se korištenje fiskalnog pravila intenziviralo tokom razdoblja nakon 1990. godine, s obzirom na visoke deficite akumulirane tokom predhonih decenija, te se od ukupno 13 zemalja s fiskalnim pravilima iz 1990. broj povećao na 57 u 2005. godini (IMF 2009). [↑](#footnote-ref-11)