# TRANZICIJA/TRANSITION Časopiszaekonomijuipolitikutranzicije / Journal of economic and politics of Transition Godina XXVitez-Tuzla-Zagreb-Beograd-Bukurešt, 2018. Br. 42

# *Pregledni rad Review paper*

***JEL Classification:*** *E62, H11, H21*

**MajaRajić**[[1]](#footnote-2)\*•**SanelĆemer**[[2]](#footnote-3)\*[[3]](#footnote-4)\*• **Dževada Avdagić**[[4]](#footnote-5)\*[[5]](#footnote-6)\*[[6]](#footnote-7)\*

**PROBLEMI PROVEDBE REFORME PORESKE POLITIKE U BOSNI I HERCEGOVINI**

**PROBLEMS IN IMPLEMENTING THE TAX POLICY REFORM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

***Sažetak***

*Javnim diskursom o poreskom sistemu Bosne i Hercegovinedominiraju četiri teme: (1) visoko učešće javnih prihoda u GDP-u, (2) smanjenje poreskog opterečenja, (3) izraženi zahtjevi za harmonizacijom poreskog sistema, kako onog unutar Bosne i Hercegovine, tako i sa Europskom unijom, (4) poreske reforme u cilju efikasnosti u oporezivanju i stimuliranju ekonomskog rasta. Osnovni cilj ovog rada je sagledavanje problematike provedbe reforme i harmonozacije poreske politike u Bosni i Heregovini. Osnovna pretpostavka od koje autori polaze je da poreska politika utječe na stvaranje poslovnog ambijenta kroz povećanje proizvodnje i zaposlenosti, kao i na konkurentnost poduzeća. Rezultati istarživanja ovog rada pokazuju da proces reforme poreske politike i kompletnog poreskog sistema nameću potrebu usklađivanja poreskih propisa sa međunarodnim poreskim pravilima, tj. harmonizacija poreske politike. Proces reforme i harmonizacije poreske politike se odvija u pravcu iznalaženja modela poreske umjerenosti, uvažavajući principe harmonizacije i usklađivanja poreskih sistema.*

***Ključneriječi****: poreskisistem, poreskapolitika, poreska reforma, poreska harmonizacija, poreski učinci.*

***Abstract***

*Public discourse about the tax system in Bosnia and Herzegovina is dominated by four themes: (1) high share of public revenue in GDP, (2) reducing the tax burden, (3) expressed requirements for harmonization of the tax system, so that within Bosnia and Herzegovina and with the European Union, (4) tax reforms to taxation in efficiency and stimulation of economic growth*.*The main objective of this paper is to examine the issues of reform implementation and harmonization of tax policy in Bosnia and Herzegovina. The basic premise of the authors start is the tax policy influences the creation of the business environment, through increased production and employment, as well as on the competitiveness of enterprises of the country. The results of this paper are that the process of reforming tax policy and the complete tax system imposes the need for harmonization of tax regulations with international tax rules, harmonization of tax policy. The process of reform and harmonization of tax policy is carried out in the direction of finding the model of tax moderation, taking into account the principles of harmonization and harmonization of tax systems, at the same time not neglecting the specificity of the economy of a state.*

***Key words****: tax system, tax policy, tax reform, tax harmonization, the tax effects.*

**UVOD**

Prikupljanje poreza je najbolje poznati praktični način ubiranja sredstava za financiranje javnih rashoda države. Proces prikupljanja poreza se sprovodi poreskim sistemom, kao osnovnim elementom makroekonomskog sistema. Zadatak poreskog sistema jeste prikupljanje novčanih sredstva u vidu javnih prihoda za pokriće javnih rashoda jedne ili više administrativnih jedinica (javnih potreba, javnih rashoda). Poseban značaj poreskog sistema je u mobilizaciji domaćih resursa koji su nužni za ekonomski rast, razvoji stabilnost. Poreskom politikom postižu se mikroekonomski i makroekonomski poreski efekti, pod kojim podrazumijevamo stvarne promjena do kojih dolazi u privrednom životu (cijene, ekonomski rast, zaposlenost, uvoz/izvoz, itd.) pod dejstvom instrumenata poreske politike. Alokativni efekti ili efekti usmjeravanja postižu se putem određene visine poreza, tako da se utječe na cijene i promjenu stukture proizvedenih dobara i uloženih proizvodnih faktora. Iz ekonomske teorije je poznato je da porez predstavlja instrument javnih prihoda, koji država, uključujući i niže oblike administrativnih jedinica, zakonski uvodi prema svim korisnicima koji imaju poresku sposobnost (pravna i fizička lica), bez ikakve protunaknade, a u svrhu pokrivanja javnih potreba i postizanja drugih, prvenstveno ekonomskih i socijalnih ciljeva. Isto tako, prema ekonomskoj teoriji, poreska politika je veoma značajan instrument koji stoji na raspolaganju vlastima pri vođenju makroekonomske politike i stvaranju uslova za rast pekonomskih aktivnosti. Poreska politika utječe na mijenjanje relativnih cijena u ekonomiji i ponašanje ekonomskih subjekata. Na taj način, poreskom politikom se stvara željeni makroekonomski i poslovni ambijent za privređivanje. S obzirom na rigidan režim monetarne politike, u Bosni i Hercegovini osnažen je značajfiskalne politikeza promicanje održivog i snažnijeg ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog platnog bilansa (eksterne ravnoteže). Iako reforma poreskog sistema u Bosni i Hercegovina traje od 1998. godine ona je i dalje aktualizirana kako sa u kontekstu poreskog rasterečenja ekonomskih subjekata, tako i u smislu harmoniziranja poreza prema direktivama Europske unije.

**1. FUNKCIONIRANJE I EFIKASNOST PORESKOG SISTEMA**

Porezni sistem obuhvata sve vrste poreza, doprinosa i taksi. Funkcioniranje poreskog sisteme se provodi preko poreske uprave, koja se nalazi u središtu procesa izgradnje poreskih kapaciteta. Razmjena praktičnih iskustava, te izgradnja i održavanje veza između poreskih uprava čine osnov za efikasniju saradnju. Važno je pomenuti da postoji potreba da se podigne kolektivni standard poreskih uprava, što je od velike važnosti za dobro funkcioniranje poreskog sistema. Poreski obveznici zahtjevaju veću i kvalitetniju uslugu poreskih uprava (poboljšanje e-usluge, korištenje informacija od poslodavaca, financijskih institucija, itd.) i unaprijed popunjene poreske prijave, kao i dostupnost informacije na web stranici i putem „call“ centra. Poreski sistem predstavlja jedan od osnovnih elemenata makroekonomskog sistema. Primarni fiskalni cilj je prikupljanje dovoljnog iznosa javnih prihoda za pokriće javnih rashoda, kao i ispunjenje brojnih ekstra fiskalnih ciljeva (ekonomski ciljevi, socijalni, politički, zdravstveni, kulturni, demografski, cilj zaštite životne sredine i ostali ciljevi).Makroekonomski utjecaj fiskalne politike na kratkoročnoj razini se očituje promjenama strukture agregatne potražnje i utjecajem na likvidnost privrede, a na dugoročnoj razini utjecajem na agregatnu ponudu (niži porezi, niže cijene – rast potražnje, veća ponuda) i utjecajem na promjene realnog dohotka građana i poduzeća (efekat dohotka). Sem toga, poreske politike imaju značajan automatski stabilizirajući utjecaj. U uvjetima kada više ljudi zarađuje i troši novac na vrhuncu poslovnog ciklusa, porez bi trebalo povećavati, i obratno porez bi trebalo smanjivati tokom recesije i u nekoj mjeri kompenzirati smanjenje dohotka stanovništva i privrede. Prema tome, kreatori poreske politike trebaju imati u vidu da se sa povećanjem poreskih stopa povećavaju razmjerene efikasnosti u alokaciji resursa. Posebno treba istaći da previsoke poreske stope posebno nepovoljno utječu na alokaciju resursa, da defavorizuju radne napore i stimuliraju evaziju poreza (u recesiji stvarati budžetski deficit ili smanjivati budžetsku suficit, a u situaciji inflacijskog jaza stvarati budžetski suficit ili smanjivati budžetski deficit).[[7]](#footnote-8) Zbog toga, a u skladu sa povijesnim utemeljenjima principa poreskog sistema koji unapređenjem učinaka u naplati poreza direktno utječe na kvalitet ekonomskih aktivnosti (koje su dali znameniti Adam Smith, 1777. godine; Adolph W*agner*, 1883. godine; Harberger, 1974; Richard Musgrave, 1993. godine, uključujući i stohastičke dinamičke modele optimalnog oporezivanja) poreski sistem treba biti maksimalno jednostavan, transparentan, pravedan i prilagođen poreskimobveznicima.Sublimiranje poreskih principa daje Josehp Stiglitz, koji ustanovljava pet poželjnih karakteristika – principa svakog poreskog sistema, i to: ekonomska efikasnost, jednostavnost za primjenu u administrativnom pogledu, fleksibilnost, politička oprihvatljivost i pravičnost.[[8]](#footnote-9) Sa aspekta pojedinačnog obveznika, princip umjerenosti oporezivanja podrazumijeva utvrđivanje relativnog poreskog limita, odnosno takvog nivoa poreskog opterećenja pri kojem bi dalje povećanje poreza prouzrokovalo poremećaje u privredi, kroz smanjenja akumulativne sposobnosti poduzeća, iščezavanja ekonomskih podsticaja, pokretanje ili pospješivanje inflacije troškova, povećanje poreske evazije i drugo, odnosno poremećaje čiji bi efekti prevladali pozitivne efekte javnih rashoda finansiranih ovim marginalnim povećanjem poreza.[[9]](#footnote-10) Dakle, principi oporezivanja govore o efektima oporezivanja, pa bi idealni poreski sistem projicirao jednakost ciljeva poreske politike i njenih efekata. Teorijski pristupi optimalnih rješenja oporezivanja svode se na iznalaženje optimalne poreske stope, koja predstavlja osnovni indikator za utvrđivanje granica u oporezovanju (Artur Leffer), iako neki ekonomisti pokazuju da ukupan efekat na postizanje fiskalnih ciljevatreba povezivati sa potrošnjom prikupljenih sredstava. Grafička prezentacija optimuma poreske stope,koju je izveo Artur Leffer, a koja se očituje na razini granične stope između 40% i 50%,relativizira se činjenicom da pored stope visinu poreskog tereta određuje i visina poreske osnovice, pa je u konačnicimoguće izvesti jednostavan zaključak[[10]](#footnote-11) - da je optimizacija poreskog sistema put na kojem se doseže granica oporezivanja u onoj tačci u kojoj privredu obilježavaju indikatori visokih vrijednosti ekonomskog rasta, zaposlenosti, i uopće općeg blagostanja.

**2. PROCES HARMONIZACIJE PORESKE POLITIKE**

U najširem smislu, poreska harmonizacija podrazumijevaju postupak uklanjanja fiskalnih prepreka i neusklađenosti poreznih sustava u međudržavnim zajednicama ili regijama unutar iste zemlje, pri čemu ekonomisti razlikuju eksplicitnu i eksplicitnu poresku harminizaciju. Eksplicitna harmonizacija rezultira sporazumom država u primjeni iste poreske stope i određivanju minimalnih poreznih stopa, a implicitna oporezivanjem dohotka koji građani ostvare u drugim jurisdikcijama.[[11]](#footnote-12) Proces harmonizacije poreske politike u Bosni i Hercegovini predstavlja dvostruki proces: s jedne strane usaglašavanje poreske politikeu samoj državi (između entiteta) i usaglašavanje poreske politike sa zemljama EU-a, s druge strane. Usaglašavanja poreza između entiteta Federacije BiH i Republike Srpske, usto i Brčko distrikata BiH, pretpostavljaju harmoniziranje na tri kolosjeka, koji zahvataju: izjednačavanje poreskog opterećenja, izbjegavanje duplog oporezivnja i izbjegavanje diskriminacije poreskih obveznika. S obzirom na nepostajanje zajedničke političke vizije između njih, harmonizacija poreza unutar Bosne i Hercegovine je osjetljiv politički zadatak. U zadanim odnosima fiskalnog federalizma, date razine vlasti međusobno suprostavljaju potrebe za izvornim prihodima, koji im garantuju političku vladavinu na svom administrativnom (etničkom) prostoru. Takvi odnosi, koji uključuju i strahod ispuštanja kontrole nad svojim prihodima (radi se o porezima van okvira nadležnosti Uprave za indirektno oporezivanja – UIO) usporavaju, pa i blokiraju proces harmonizacije i izgradnju jedinstvenog poreskog sistema. Harmonizacija, međutim, ne znači potpuno brisanje razlika u poreskim sistemima,niti ostvarivanje istovjetnosti pojedinih poreza (unificiranosti) i mjera poreske politike, već se traži da se porezi i mjere poreske politikeu sklade, na takav način da sistem oporezivanja ne bude kočnica već da pridonese ostvarenju ciljeva integracijesa EU i omogući slobodnije kretanje ljudi, kapitala, roba i usluga. S tim u vezi mjere fiskalne harmonizacije podrazumijevaju postupak uklanjanja fiskalnih prepreka i neusklađenosti poreskih sistema u cilju jačanja unutar bosanskohercegovačkog ekonomskog prostora. Mogli bismo govoriti i o čisto ekonomskim razlozima harmonizacije nalazeći ih u poreskoj trgovini i jedinstvenom tržištu.[[12]](#footnote-13) Jedan od razloga postojanja rizika u sistemima oporezivanja je i povećan obim i zbjegavanja plaćanja poreza, tj. Poreska utaja. Glavna posljedica takvog izbjegavanja poreza je smanjenje državnih prihoda, što znači veći teret za ostale poreske obveznike ili potrošnju stanovništva nižih slojeva, ili kombinaciju i jednog i drugog. Osnovni uvjet da bi se provela kvalitetna harmonizacija poreske politike je reforma poreske politike i poreskog sistema. Manje problema se javlja kod indirektnih poreza (porez na dodatu vrijednost, akcize), dok je reforma direktnih poreza (porez na dohodak fizičkih lica, porez na dobit pravnih lica) znatno složenija. Poreske reforme su procesi gdje je neophodno prilagoditi poreske sisteme novim ekonomskim prilikama i izvršiti usaglašavanje sa rješenjima iz zemalja EU-a. Međutim, pri koncipiranju novog poreskog sistema, pored konsultovanja propisa iz zemalja EU, neophodno je uzeti u obzir specifičnosti zemlje. To se, prije svega, odnosi na makroekonomske, monetarne i mikroekonomske karakteristike, njene historijske i kulturološke osobenosti, kao i mogućnosti za implementaciju poreskih propisa, u smislu kadrovskih i tehničkih potencijala poreske uprave. Poreske reforme uslovljavaju određeni razlozi, kao što su: smamjenje fiskalnog opterećenja, povećanje pravičnosti u raspodijeli fiskalnog tereta, usklađivanje poreskog sa ekonomskim sistemom, harmonizacija poreskih struktura u cilju jačanja međunarodnih ekonomskih integracija, itd. Reformirani poreski sistem treba da karakteriše neutralnost, odnosno da ispolja vaneutralna dejstva, kako bi poreski teret bio pravično raspoređen. Savremena ekonomska teorija iz oblasti fiskalne politike smatra neutralnu poresku politiku superiornijom u odnosu na aktivnu politiku selektivnih poreskih olakšica i diferenciranih poreskih stopa, iz razloga koji su vezani za koncept tzv. Paretooptimalnosti u alokacijie konomskih resursa. Paretooptimum se definira kao takva alokacija resursa pri kojoj nikakvo pomjeranje činilaca ne može poboljšati položaj jedne grupe lica, a da se pri tome ne ugrožava položaj druge grupe lica i to u tolikoj mjeri da je ukupan neto efekat negativan. Iz svega navedenog, promjene u odvojenim poreskim sistemima Bosne i Hercegovine su neophodne i radi sprečavanja poreske evazije. Poreska evazija prisutna je većoj ili manjoj mjeri u svim poreskim sistemima. Uspješno suprostavljanje izbjegavanju plaćanja poreza pravi i prvi je izazov za kreatore poreske politike i administraciju. Ako se država uspiješno suprostavlja ovoj pojavi, koristi se reflektuju na državni budžet, a time i na sve građane, dok izvjesni pojedinci gube izvor brzog i lakog bogaćenja. Neohodno je naglasiti da reforma poreske administrcije predstavlja ključnu tačku za uspjeh poreske reforme u cjelini. Izgradnja efikasne poreske administacije podrazumijeva, ne samo rad na unaprijeđenju efikasnosti neposredne primjene poreskih propisa:[[13]](#footnote-14)

* Obrazovanje i upućivanje poreskih obveznika u razloge zbog kojih plaćaju poreze i podizanje njihove poreske vlasti;
* Pružanje profesionalne pomoći, posebno velikim poreskim obveznicima, ali i svima koji žele da plate porez, a imaju problema u razumijevanju propisa;
* Snižavanje administrativnih troškova naplate poreza, ali i troškova plaćanja poreza koji terete poreske obveznike kroz pojednostavljenje administativnih procedura.

Potrebno je još naglasiti da službenici poreske administacije moraju biti profesionalno osposobljeni i obučeni za rad u poreskoj administaciji s jasno izgrađenim sistemom i politikom sankcija.[[14]](#footnote-15)

**3. REFORMA PORESKE POLITIKE U BOSNI I HERCEGOVINI**

Bosna i Hercegovina je složena država koja se sastoji od entiteta Federacije BiH (FBiH), Republike Srpske (RS) i Brčko Distrikta BiH (BDBiH), koji su, shodno Ustavu BiH, uspostavili različite poreske uprave sa nadležnošću upravljanja porezima i sa prenaglašenim sistemom decentralizacije (državne) poreske vlasti (tri odvojena porezna prostora).

Porezi na nivou države, za koje je nadležna Uprava za indirektno oporezivanje (UIO) sastoje se od poreza, akciza i doprinosa za socijalno osiguranje na nivou države, pa su porez na dodatu vrijednost (PDV), akcize i carine, a druge vrste poreza su na razini entiteta, gdje se svrstavaju porez na dobit, porez na dohodak građana, doprinosi za socijalno osiguranje i porez na nekretnine. Najzastupljeniji porezi su: porez na dodanu vrijenost (PDV), porez na dobit i porez na dohodak.

U bliskoj historiji u Bosni i Hercegovini je izvršena poreska reforma koja je rezultirala uvođenjem poreza na dodatu vrijednost (PDV) 2006. godine i poreza na dohodak 2009. godine, iako se reforma indirektnog oporezivanja odvija postepeno i fazno još od 2003. godine. PDV sistem je zamijenio porez na promet koji je često dovodio do višestrukog oporezivanja iste dodate vrijednosti, što je opterećivalo nesmetano funkcionisanje privrede. Osim toga, porez na promet se plaća u konačnoj potrošnji pa su lakše i češće utaje poreza. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (2008) smanjeni su javni prihodi od carina, što se nadomjestilo povećanjem akciza u skladu sa standardima EU, a od 2009. godine i posebnom vrstom akciza – putarinom i akcizom na cigarete. Shodno povećanju minimalnih stopa akciza u EU, od 2011. godine je primjenjena nova šutanja usklađivanja akciza na duhanske prerađevine i energente u Bosni i Hercegovini, dok su posljednje izmjene Zakona o akcizama u primjeni od 2018. godine.[[15]](#footnote-16) Izmjenama Zakona o doprinosima i Pravilnika o načinu obračunavanja i uplate doprinosa iz 2008. godine, stekli su se uvjeti da se plate ne mogu isplaćivati bez uplate poreza i doprinosa, a ne mogu se isplaćivati ni obaveze po osnovu plata za naredni mjesec koje su dospjele za plaćanje, a da prije toga nisu izmirene obaveze po osnovu neto plata, poreza na dohodak i doprinosa za prethodni mjesec.[[16]](#footnote-17) Analizom makroekonomskih pokazatelja (visoka nezaposlenost, velika javna potrošnja, visok vanjskotrgovinski deficit i sl.) može se konstatovati da je u Bosni i Hercegovini nužna poreska reforma koja bi značajno rasteretila privredu.

Pošto u ukupnom opterećenju rada najviše učestvuju doprinosi, procjena je da je smanjenje stopa doprinosa za socijalno osiguranje najpogodniji način da se smanji fiskalno opterećanje rada.U prijedlozima Centra za politike i upravljanjastoje dvije varijante reforme fiskalne strukture: u prvoj zbirna stopa na neto plate treba da iznosi 65,25%, a u drugoj varijanti, ova stopa treba da iznosi 59,59%,[[17]](#footnote-18)uz napomenu (kako bi se fiskalnim reformom potaknuo ekonomski rast), da je neophodno da se značajan dio fiskalnog rasterećenja zadrži u poduzećima (a ne da se upotrebljava za povećanje neto zarada).

Na osnovu iznesenog postavlja se pitanje: da li bi učinci fiskalnog rasterećenja bili makroekonomski relevantni, odnosno da li bi značajno utjecali na ekonosmki rast i povećanje zaposlenosti? Ekonomska teorija i praktična iskustva govore da je odgovor potvrdan, jer bi značajnije rasterećenje privrede na prvom mjestu poboljšalo likvidnost firmi i doprinijelo opstanku postojećih, a potom kroz rast akumulacije i investicija i tako bi stimuliralo ekonomski rast i novo zapošljavanje. Isto tako, ovakvo rasterećenje imalo bi značaja i utjecalo bi na platežnu sposobnost privrede u situaciji kada poslodavci teško dobijaju kredite od banaka. U krajnjoj istanci to bi rezultiralo time da bi privreda Bosne i Hercegovine postala znatno konkurentnija u poreskom smislu na međunarodnom tržištu i što bi povećalo izvoz kroz smanjenje cijena koštanja domaćih proizvoda. Prema ekonomskoj teoriji, porezi građanakoji se ogledaju kroz, porez na nepokretnu imovinu, porez na dobitke od igara na sreću, porez na finansijske transakcije, porez na usluge registracije automobila, porez na luksuzne automobile, porez na telekomunikacijske usluge korištenja mobilne mreže, porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište, porez na nekorištene poduzetničke nekretnine, porez na neizgrađeno građevinsko zemljište ne opterećuju privredu. Isto tako akcize i PDV, takođe ne opterećuju privredu, jer oni predstavljaju porez na potrošnju i ne obračunavaju se prilikom izvoza, njihovo se povećanje nameće kao logičan izbor.[[18]](#footnote-19)

Ono na čemu treba insistirati u Bosni i Hercegovini je postizanje veće fiskalne transparentnosti, poboljšanje kontrole javnih rashoda, uvođenjem odrenijih budžetskih pravila i uspostava boljeg općeg okvira cjelokupne poreske politike. Nastavak reform i u oblasti poreskog sistema označen je kao dalji razvoj poreske administracije radi boljeg prikupljanja javnih prihoda i borbe protiv različitih oblika poreske evazije. Makroekonomska stabilnost Bosne i Hercegovine, između ostalog, podrazumijeva održiv ekonomski rast kojem značajno doprinosi kreiranje i sprovođenje politike indirektnih poreza kao podrška funkcionisanju jedinstvenog ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini. Ostvarenje ovog cilja zahtijeva uspostavu modernog poreskog sistema i usklađivanje propisa u oblasti indirektnih poreza sa propisima EU, njihovu dosljednu provedbu u cilju efikasnije naplate poreskih prihoda. Kreiranje politike indirektnih poreza zahtijeva kontinuirano analiziranje trendova u oblasti indirektnih poreza i praćenje kretanja privrednih tokova u Bosni i Hercegovini, prilagođavanje propisa potrebama i mogućnostima kao i njihovo usklađivanje sa EU propisima, uticaj na poreznu svijest obveznika indirektnih poreza, stvaranje kvalitetnog zakonskog okvira koji će obezbijediti uvjete za implementaciju efikasnog sistema indirektnog oporezivanja.

Izmjena porezne politike u procesu prestrukturiranja ima izvanredan značaj. Njena suština se sastoji u smanjenju marginalnih kamatnih stopa na zarađeni dohodak i prebacivanje naglaska u poreznom sistemu na poreze na potrošnju, uz istovremenu harmonizaciju poreznog sistema i poreznih stopa sa zemljama glavnim trgovinskim partnerima. Ova harmonizacija logična je posljedica globalizacije privrednog života u svijetu i formiranja glavnih monetarnih blokova.Koliko je trend smanjenja marginalnih poreznih stopa snažan pokazuje i podatak da u jednom uzorku od 85 zemalja svjetske privrede krajem prošlog stoljeća nijedna nije povećala porezne stope, dok ih je većina smanjila. Osim privrednog restrukturiranja u užem smislu riječi, monetarno-bankarsko restrukturiranje je također paralelan proces. Ovaj zadatak u praktičnom smislu može se izraziti kao ostvarenje stabilne i konvertibilne valute koja je neophodna kako za odvijanje normalnog procesa privređivanja u zemlji tako i za privlačenje stranog kapitala. Postojeći ekonomski problemi ukazuju na nesumnjivu potrebu za promjenama. Međutim, za krupnije promjene još uvijek ne postoji potreban stepen međunacionalnog i međuentitetskog povjerenja i saradnje u Bosni i Hercegovini. Elementarno znanje iz makroekonomske teorijepokazuje da je u uvjetima nesavršenog tržišta ili nepotpunih informacija neophodna intervencija vlade kako bi se povećala efikasnost tržišta. S tim u vezi potrebno je voditi računa o sljedećim činjenicama iz kojih proizilaze i određene preporuke vođenja makroekonomske i poreske politike. Ono što je neophodno da makroekonomske politike trebaju u najvećoj mjeri biti usklađene s politikama koje je ponudila međunarodna zajednica. Usmjeravanje na stvaranje pretpostavki za samoodrživ i ujednačen ekonomski razvoj i smanjenje siromaštva. Makroekonomske i poreske politike potrebno je uskladiti u i procesu prilagođavanja evropskim integracijama, što počinje s implementacijom zakona koji su već doneseni na nivou Bosne i Hercegovine (Zakon o konkurenciji i intelektualnom vlasništvu, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o statistici, itd.). Posebno se nameće potreba fiskalne reforme u Bosni i Hercegovini. Prema tome, u prioritetu daljnjih ekonomskih reformi stoji izgradnja fiskalnih kapaciteta i institucionalne reforme, što proizlazi iz nedovoljno identificiranih troškova za zdravstvo, vojsku i obrazovanje, odnosno nejasno (u nekim situacijama i pogrešno) usmjeravane raspodjele sredstava, te neartikuliranih mehanizama socijalne zaštite. Za ovo je, naročito neophodno postizanje srednjoročne održivosti, neophodan intenzivniji proces strukturalnog prilagođavanja, za šta već postoje značajne pretpostavke: započete reforme poreznog sistema, penzijskog i zdravstvenog osiguranja, te konstituirane politike izvršenja budžeta i izvršenja vanjske revizije. U tom kontekstu restriktivna porezna politika koincidira s okvirima zdravih budžetskih institucija i racionalnijeg i odgovornijeg pozicioniranja javne administracije. Kada se raspravlja o poreskoj politici s razlogom se treba bazirati na njenim samim efektima. U procjenama poreske politike razlikuju se njezini kratkoročni i dugoročni efekti. Posmatrajući, kratkoročno, smanjenje poreza može stimulisati ukupnu tražnju povećanjem potrošnje. Nasuprot tome, dugoročni uticaj smanjenog poreza će djelovati stimulativno – podstiče ljude da rade više, da više štede, a i proširiće proizvodne kapacitete.[[19]](#footnote-20)Postizanje očekivanih učinaka u poreskoj politici ostvaruje se rješavanjem dva problema. Prvi je problem kada preduzeti potrebne promjene u javnom trošenju i oporezivanju u cilju stabilizacije privrede. Ovaj problem utvrđuje kada je privreda sazrela za recesiju ili je tu negdje pri inflaciji, odnosno, kada privreda teži fluktuiranju iz godine u godinu na neobičan i prilično nepredvidiv način. Teoretski, kreatori poreske politike bi tada trebalo da preduzmu antirecesione mjere (povećanje potrošnje ili rezanje poreza) kada privredne aktivnosti počinju da opadaju. Drugi problem je predviđanje kada će javno trošenje ili oporezivanje pretrpiti promjene i dostići svoj maksimalni efekat u ekonomiji. Relativno malo se zna o vremenskom pragu između javne akcije i njenih efekata.Kreatori poreske politike mogu da povećaju poreze ako žele da povećaju potrošenju, ali tako bi se umanjila privatna potrošenja još više. Mada, povećanje poreza u vrijeme visoke nezaposlenosti nije politički prihvatljivo. Dakle, primjerenije je da tokom perioda nezaposlenosti javni sektor drži novac u rukama ukoliko želi da povećava trošenje ili da smanji poreze. Postavlja se pitanje: Šta onda da raditi? Vjerovatnije je da će utrošiti više nego što će ubrati kroz poreze, dakle ući će u deficit.[[20]](#footnote-21) Rješavanjem problema koji su prisutni u poreskoj politici postiže se efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orijentisna ka građanima i spremna da odgovori svim europskim zahtjevima. Ključne potrebe institucija u Bosni i Hercegovini su veći stepen efikasnosti institucija, smanjenje administracije i korupcije unutar institucija, a e-uprava je alat koji bi zadovoljio navedene potrebe.[[21]](#footnote-22) Država stiče svoje prihode u obliku poreza, doprinosa, carina, taksa, naknada i javnog duga. Sve su to tekući prihodi države osim javog duga, koji je tekući, ali i izvanredni prihod. Država može sticati svoje prihode još i na temelju vlasništva nad kapitalom, prodajom imovine, emisijske dobiti i slično. Treba uzeti u obzir da svaka zemlja ima različit sastav javnih prihoda, pa stoga i klasifikacije neće uvijek biti iste. Na osnovu ove konstatacije lako je uočiti koji su sve problemi u prikluplajnju podataka o učincima provedbe poreske politike, tj. načinu prikupljanja poreza i učincima provedbe poreske politike u jednoj zemlji i komparacije više zemalja. Poseban problem predstavlja i poreska evazija, tj. izbjegavanje plaćanja poreza. Poreska evazija dovodi do toga da samo dio privrede snosi ogroman teret, ali se preduzimanjem određenih mjera nastoji iskorjeniti ovaj problem. Cijela navedena situacija je u velikoj mjeri utjecala na sporiji rast privatnog sektora uBosni i Hercegovini.

**ZAKLJUČAK**

Ekonomski procesi u novije vrijeme naglašavjau ekonomski rast i razvoji to sa posebnim akcentom na efikasnosti implementacije kvaliteta poreske politike i poreskog sistema. Učinkovitija poreska administracija podrazumijeva rad na unapređenju primjene poreskih propisa, kroz proces harmonizacije, kao i edukaciju poreskih obveznika i pojednostavljenje administrativnih procedura, a samim tim i snižavanje troškova. Odgovarajuća poreska politika i efikasan poreski sistem je centralna karika u ostvarivanju ekonomskog rasta i makroekonomske stabilnosti, pogotovo za Bosnu i Hecegovinu. U procesu reforme poreske politike i poreskog sistema trebaju dati naglasak na izdašnost, transparentnost, efikasnost, pravednost i usklađenost poreskih propisa sa međunarodnim poreskim pravilima, tj. sa harmonizovanom poreskom politikom. Reforma i harmonizacija poreske politike se odvija u pravcu iznalaženja modela poreske umjerenosti, uvažavajući principe harmonizacije i usklađivanja poreskih sistema, istovremeno ne zanemarujući specifičnosti ekonomija jedne države. To se postiže rješavanjem problema koji omogućavau održivosti i razvoj vlastitih ekonomija i ostvarivanja makroekonomske stabilnosti. Ono što treba posebno naglasiti jesu problemi u prikluplajnju podataka o učincima provedbe poreske politike, tj. načinu prikupljanja poreza i učincima provedbe poreske politike u jednoj zemlji i komparacije više zemalja.

**LITERATURA**

1. Alić Ševal, Granice oporezivanja kao detrminatne u reformi poreskog sistema, zabornik radova,Tuzla; FINColsult. 2018
2. Bailey J.S., Public sector economics, New York: Palgrave, 2002.
3. Đurović-Todorović Jadranka, Poreska reforma kao preduslov pristupanja EU, ”Ekonomske teme”, Niš: Ekonomski fakultet, 2005. br.1-2.
4. Grujić-Kalkan Miroslava, Poreski sistem republike Srpske u svjetlu približavanja Evropskoj uniji, doktorska disertacija, Beograd: Univerzitet Singidunum, 2011.
5. Isović Šerif, Hurić-Bjelan, Jasmina, Uloga poreznih administracija u funkciji razvoja privrede Bosne i Hercegovine, Tuzla: FINcolsult, znbornik radova, 2018.
6. Mahmutović, H., Hodžić, K., Ćejvanović, F., Ekonomska politika otvorene privrede, Zenica: Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici, 2017.
7. Mitchel, D., An OECD Proposal to Estimate Tax Competetition Would Mean Higer Taxes and Less Privacy, Hertage Foundation Backgrounder, No 1395. september 2000.

(dostupno na:

[https://www.heritage.org/taxes/.../oecd-proposal-eliminate-tax-co...)](https://www.heritage.org/taxes/.../oecd-proposal-eliminate-tax-co...)

Musgrave, R., Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraww-Hill McGraw-Hill Book Company, USA, 1989.

1. Popović Dejan, Naukaoporezimaiporeskopravo, Beograd: Savremenaadministracija, 1977.
2. Poreska politika u funkciji ekonomskog rasta i zapošljavanja u FBIH, Sarajevo: Centar za politike i upravljanje, februar 2014.
3. Raičević Božidar, Nenadić Jelena, SrbijaiCrnaGoraoizvodljivosti-poreskiaspekti, Beograd, ”Ekonomist”, 2011, br.1.
4. Raičević Božidar, Ranđelović Saša, Tekuća privredna kretanja, ekonomska politika i strukturne promene u Srbiji 2007/2008, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu, 2008.
5. Stiglitz E. Joseph, Ekonomija javnog sektora, Beograd: Ekonomski fakultet, 2004.
6. Šimović Jure, ŠimovicHrvoje, FiskalnisustavifiskalnepolitikaEuropskeunije, Zagreb: SveučilišteuZagrebu, Pravnifakultet, 2006.
7. Vuković Marija, Fiskalna politika kao instrument stabilizacije-teorijsko-metodološki pristup, „Škola biznisa“, 2015,Novi Sad.
8. Centarzapolitikeiupravljanje (CPU-CentreforPolicyandGovernance) E-registriie-upravakaoinstreumentzaefikasnostitransparentnost, avgust 2015,Sarajevo[info@cpu.org.ba](mailto:info@cpu.org.ba).[www.cpu.org.ba](http://www.cpu.org.ba).
9. Federalni zavod za programiranje razvoja, Poreska reforma u funkciji investicija i zapošljavanja, Sarajevo, 2011.
10. Nacrtprijedlogaprojekta “SporazumosaradnjiporeskihupravaBiHi Švedskeporeskeagencije (STA) zaperiodapril 2017-decembar 2020” od 10.02.2017.

1. ### Primljeno: 11.08.2018; Prihvaćeno: 9.11.2018 Submitted: 11.08.2018; Accepted: 9-11-2018

   ### **\*MajaRajić, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu (FIMEK).**

   ### e-mail:maja.radic84@gmail.com

   [↑](#footnote-ref-2)
2. ### **\*\*Sanel Ćemer, Internacionalni univerzitet u Goraždu**

   [↑](#footnote-ref-3)
3. ### **\*\*\*Dževada Avdagić, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu**

   ### **(FIMEK)**

   [↑](#footnote-ref-4)
4. [↑](#footnote-ref-5)
5. [↑](#footnote-ref-6)
6. [↑](#footnote-ref-7)
7. Prema: Mahmutović, H., Hodžić, K., Ćejvanović, F., Ekonomska politika otvorene privrede, Zenica: Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici, 2017, str.72-73. [↑](#footnote-ref-8)
8. Stiglitz, J., Ekonomija javnog sektora, prvo izdanje, Beograd: Centar za izdavačku djelatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, 2004. str. 464. [↑](#footnote-ref-9)
9. Grujić-Kalkan,M., Poreski sistem republike Srpske u svjetlu približavanja Evropskoj uniji (doktorska disertacija), Beograd: Univerzitet Singidunum, 2011, str. 36. [↑](#footnote-ref-10)
10. Prema: Alić, Š., Granice oporezivanja kao detrminatne u reformi poreskog sistema, zbornik radova,Tuzla: FINColsult, 2018, str. 358-365. [↑](#footnote-ref-11)
11. Mitchel, D., An OECD Proposal to Estimate Tax Competetition Would Mean Higer Taxes and Less Privacy, Hertage Foundation Backgrounder, No 1395. september 2000, str. 14 (dostupno na:

    <https://www.heritage.org/taxes/.../oecd-proposal-eliminate-tax-co...> [↑](#footnote-ref-12)
12. Šimović,J., Šimović,H., FiskalnisustavifiskalnepolitikaEuropskeunije, Zagreb: SveučilišteuZagrebu, Pravnifakultet, 2006, str. 91. [↑](#footnote-ref-13)
13. Raičević B.,Nenadić J., SrbijaiCrnaGoraoizvodljivosti-poreskiaspekti, ”Ekonomist”, Beograd, 2011, br. 1. [↑](#footnote-ref-14)
14. Đurović-Todorović,J., Poreska reforma kao preduslov pristupanja EU, ”Ekonomske teme”, Niš: Ekonomski fakultet, 2005. br. 1-2, str. 233-239. [↑](#footnote-ref-15)
15. Isović, Š., Hurić-Bjelan, J., Uloga poreznih administracija u funkciji razvoja privrede Bosne i Hercegovine, Tuzla: FINcolsult, znbornik radova, 2018, str. 91. [↑](#footnote-ref-16)
16. Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, 2009, str.14. [↑](#footnote-ref-17)
17. Ova pristup zagovara dareforma fiskane strukture trebaju biti jednostavne i usmjerene na ograničeno smanjenje doprinosa za zdravstvo, a da nedostajuća sredstva nadoknade povećanjem stope PDV-a. U prvoj predloženoj varijanti zbirna stopa na neto plate treba da iznosi 65,25%, (prosječna bruto izdvajanja za platu 1364 KM), dok bi doprinosi za zdravstveno osiguranje iznosili 25,87% na neto plate (umanjene od 8,48% bi se nadoknadilo povećanjem stope PDV-a na 20%. U drugoj varijanti, zbirna stopa na neto plate treba da iznosi 59,59% (prosječna bruto izdvajanja za platu 1318 KM), a doprinos za zdravstveno osiguranje 25,87% na neto plate bi bio umanjen za 14,14%, a ovo umanjenje bi se u cjelosti nadoknadilo povećanjem stope PDV-a na 22%. Vidi: Poreska politika u funkciji ekonomskog rasta i zapošljavanja u FBIH, Centar za politike i upravljanje, februar 2014, str. 6. [↑](#footnote-ref-18)
18. Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, 2001, str. 21. [↑](#footnote-ref-19)
19. Vuković, M., Fiskalna politika kao instrument stabilizacije-teorijsko-metodološki pristup, „Škola biznisa“, 2015,Novi Sad, str. 50. [↑](#footnote-ref-20)
20. Bailey, J.S., Public sector economics, New York: Palgrave, 2002. [↑](#footnote-ref-21)
21. CPU-CentreforPolicyandGovernance, 2015. [↑](#footnote-ref-22)