



Od nepostojanja jedinstvenog ekonomskog prostora unutar svojih granica do funkcioniranja na konkurentnom tržištu Europske unije: Nemoguća misija za BiH?

Naida Čaršimamović

Zašto je važan porez na dobit u BiH?

U cilju donosioca politika treba biti definiranje fiskalnih politika koje će u konačnici rezultirati povećanim ukupnim rastom ekonomije. Drugim riječima, porez na dobit vladama služi kao instrument za privlačenje stranih investicija i pružanje podrške rastu domaćeg privatnog sektora. Za Bosnu i Hercegovinu pitanje politike oporezivanja dobiti je bitno i pravovremenu usljed sljedećih razloga¹:

1. Kvalitetna politika oporezivanja dobiti predstavlja važan instrument za pružanje neophodnog podsticaja investiranju u privatni sektor. Vladini rashodi čine skoro polovinu bruto domaćeg proizvoda BiH (BDP)², dok privatni sektor zaostaje i uglavnom zavisi od nekoliko velikih kompanija, koje su bile uspješne u prijeratnom periodu, a sada funkcioniraju na sistemu intermedijarne proizvodnje sirovina nakon poslijeratne privatizacije uglavnom putem direktnih stranih investicija. U zemlji koja ima relativno nizak BDP po glavi stanovnika (4.960 KM ili 2.536 EUR godišnje),³ visoku nezaposlenost (oko 45% prema broju zvanično registrovanih osoba u zavodima za zapošljavanje a 29% prema Istraživanju radne snage zasnovanom na standardima Međunarodne organizacije rada)⁴ i raširenu sivu ekonomiju (oko 40% zvaničnog GDP-a, prema procjenama MMF-a i Svjetske banke), kvalitetna politika direktnog oporezivanja se može iskoristiti kao sredstvo za povećanje konkurentnosti. Pojednostavljanje, usklađivanje i prilagođavanje bh. politika direktnog oporezivanja standardima EU doprinijeli bi poticanju stranih investicija i domaćeg poduzetništva, smanjenje obimne sive ekonomije koju potiču trenutni složeni sistemi oporezivanja i administracija rasuta na različite nivoe vlasti.

2. Trebao bi se iskoristiti zamah u reformi oporezivanja. BiH je nedavno prošla kroz intenzivnu reformu svog sistema indirektnog oporezivanja i administracije indirektnih poreza. Zbog toga bi se nakon uspješne reforme indirektnog oporezivanja trebao iskoristiti zamah poreskih reformi kako bi se nastavilo sa reformom direktnog oporezivanja. Proces reformi direktnog oporezivanja je zaista i započeo novim zakonima o porezu na dohodak i zakonima o porezu na dobit koji su usvojeni u oba entiteta (u RS u septembru 2006., a u FBiH u decembru 2007. godine). Iako su novi zakoni približili entitetske sisteme oporezivanja dobiti, očiti nedostatak je to što ova vrsta oporezivanja još uvijek nije u potpunosti usklađena na nivou BiH. Pored toga, također je potrebno analizirati stepen usklađenosti novousvojenih entitetskih zakona sa Kodeksom oporezivanja dobiti u EU, kojem će se BiH morati prilagoditi do 2009., prema svojoj svojoj obavezi iz Partnerstva sa EU iz 2007 sa Kodeksom oporezivanja dobiti u EU, kojem će se BiH morati prilagoditi do 2009., prema svojoj obavezi iz Partnerstva sa EU iz 2007⁵.

3. Posljednji i najvažniji razlog je što brojne i različite politike oporezivanja djeluju kao smetnja funkcionisanju jedinstvenog ekonomskog prostora. BiH može iskoristiti proces usklađivanja svog sistema oporezivanja dobiti sa standardima EU kao sredstvo za prikupljanje političke volje za pojednostavljanje i harmoniziranje trenutno složenog sistema oporezivanja dobiti preduzeća koji nije usklađen među entitetima. Time bi BiH poboljšala funkcionisanje jedinstvenog ekonomskog prostora unutar države, što je jedan od ciljeva Strategije srednjoročnog razvoja BiH i Strategije integrisanja BiH u EU.

Kako Bosna i Hercegovina očekuje da će se nositi sa kompetitivnim pritiscima i tržišnim silama unutar EU u kojoj tržište od 500 miliona ljudi funkcioniše kao jedno, kada sa svoja manje od četiri miliona stanovnika ima tri odvojena sistema poreza na dobit? Ovaj nedostatak jedinstvenog ekonomskog prostora sprečava stvaranje i dolazak velikih kompanija koje mogu iskoristiti ekonomije obima putem vertikalnih i horizontalnih integracija koje je teško stvoriti i u ovako maloj zemlji, a posebno u svakom od odvojenih entiteta.

¹ Dio teksta preuzet iz rada Čaršimamović (2006).

² Izvor: IMF (2007) i Agencija za statistiku BiH, podaci iz 2006. godinu

³ Izvor: Agencija za statistiku BiH, podaci za 2007. godinu.

⁴ Izvor: Agencija za statistiku BiH, podaci za 2007. godinu.

⁵ European Commission (2007a).

Zašto treba "popraviti" trenutne sisteme oporezivanja dobiti preduzeća u BiH?

Složen sistem direktnog oporezivanja podstiče postojanje nezvanične ekonomije u BiH. Nepostojanje jedinstvenog sistematičnog zakona o svim poreskim obavezama u BiH sprečava mobilnost kapitala i radne snage. Prihodi od direktnih poreza u BiH su veoma niski prema međunarodnim standardima. U EU-15, direktni porezi čine oko 33% svih prihoda od poreza, dok u području novih zemalja članica 25% svih prikupljenih poreskih prihoda potiče od direktnih poreza.⁶ S druge strane, u BiH ovaj postotak iznosi samo 12%. Niski prihodi od poreza na dobit (u regionalnim i međunarodnim poređenjima) djelimično odražavaju složenost trenutnih sistema obeshrabruje zvanični sektor i mnoge rupe u zakonu/poreske praznike (što podstiče poreske evazije). Postojanje različitih sistema poreza na dobit unutar zemlje (FBiH, RS i Brčko Distrikt) različito tretira dobit među entitetima, i utiče na odluke o lokaciji preduzeća.

Sadašnji entitetski sistemi kompaniju iz drugog entiteta tretiraju kao nerezidentnu kompaniju, sa istim tretmanom kao da je iz potpuno druge države. Ovo je ozbiljna prepreka postojanju jedinstvenog ekonomskog prostora. Domaće i strane kompanije se suočavaju sa poteškoćama u postizanju ekonomija obima, horizontalne i verikalne integracije i stvaranju proizvodnih klastera za koje BiH posjeduje potencijal (npr. automobilski i aluminijski klasteri su već formirani spajanjem nekoliko kompanija, a njihov uspjeh je otvorio vrata razmatranju mogućnosti njihove

proširenja i stvaranja novih klastera, čija bi se efikasnost mogla povećati usklađivanjem sistema oporezivanja dobiti preduzeća).

Iako su zahvaljujući nedavnim reformama dva entitetska sistema za oporezivanje dobiti sličnija nego što su to ranije bila, mora doći do potpunog usklađivanja poreske osnovice i poreskih olakšica i oslobađanja kako bi se ekonomski prostor u BiH ujedinio i pojednostavnila poreska procedura za bh. privatni sektor, koji treba poticati na međuentitetski razvoj u pripremi za buduće usklađivanje i funkcioniranje u EU okvirima. Nepostojanje jedinstvenog sistematičnog zakona o svim poreskim obavezama u BiH sprečava mobilnost kapitala i radne snage.

Prihodi od poreza na dobit preduzeća

u mil KM	FBiH	RS
2003	53	16
2004	63	20
2005	79	21
2006	100	31
2007	105	68

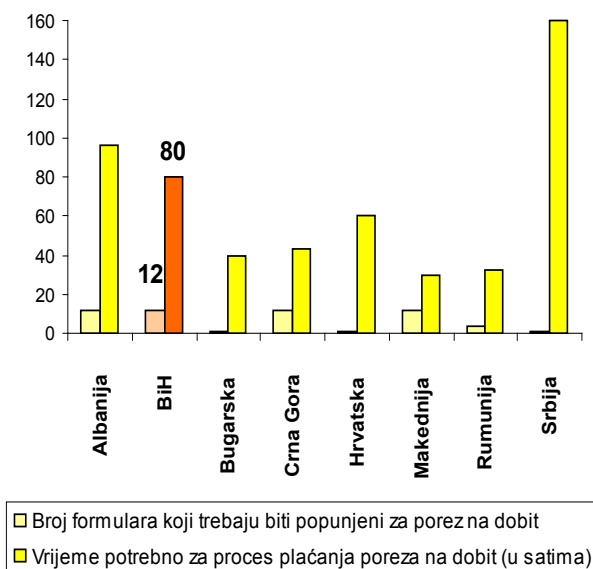
Kao što je prikazano u gornjoj tabeli, trenutni prihodi od poreza na dobit preduzeća ne predstavljaju značajan izvor finansiranja opšte vlade u BiH, čiji ukupni prihodi su preko 7 milijardi KM, što je dodatni argument za harmonizaciju poreza na dobit preduzeća na nivou BiH, koja ne može biti posmatrana kao gubljenje kontrole entiteta nad prihodima, već kao isključivo pitanje ekonomske racionalnosti.

I ekonomska teorija i iskustvo EU tokom protekle decenije (a i primjer dvostrukog povećanja prihoda od poreza na dobit preduzeća u RS-u u 2007. godini, što je prikazano na gornjoj tabeli) potvrđuju da reforma oporezivanja dobiti smanjenjem stopa i proširenjem osnovice povećava konkurentnost zemlje i, putem smanjenja poreskih distorcija i evazija, vodi ka povećanoj učinkovitosti i produktivnosti. Sukladno navedenom, **očekuje se da bi daljnje pojednostavljenje sistema oporezivanja dobiti preduzeća u BiH (do kojeg bi došlo ukoliko bi se porez na dobit preduzeća harmonizirao na državnom nivou) rezultiralo i povećanjem prihoda opšte vlade s jedne strane i podsticajem rasta privatnog sektora i smanjenje neformalnog tržišta s druge strane.**

Prihodi od poreza na dobit u % BDP-a

BiH	0,8
EU15 prosjek	3,5
OECD prosjek	3,4

⁶ Izvor: Evropska komisija (2006a).





Policy studija istražuje nivo usklađenosti postojećih entitetskih sistema sa Kodeksom oporezivanja kompanija u Evropskoj uniji (eng. "EU Code of Conduct on Business Taxation"), i iznosi preporuke za prilagođavanje sistema oprezivanja dobiti u BiH EU standardima, izbjegavajući poreske mjere bi potencijalno mogle biti ocijenjene kao štetne (prema definiciji Kodeksa oporezivanja kompanija u Evropskoj uniji), a istovremeno pružajući podsticaj konkurentnosti privatnog sektora u BiH.

Na osnovu istraživanja i analize ranije definisanih potencijalno štetnih mjera za druge zemlje (tj. poređenja mjera koje su definisane kao potencijalno štetne u drugim zemljama sa mjerama definiranim u sistemima oporezivanja dobiti u BiH, kako bi se utvrdile one mjere u BiH za koje bi Evropska komisija mogla utvrditi da su potencijalno štetne), ova studija određuje šest potencijalno štetnih mjera u Zakona o porezu na dobit RS-u (važeći Zakon o porezu na dobit RS je usvojen u septembru 2006. godine i na snazi je od 1. januara 2007. u RS-u) i Zakonu o porezu na dobit u FBiH (važeći Zakon o porezu na dobit FBiH je usvojen u decembru 2007. godine i na snazi je od 1. januara 2008. godine u FBiH)⁷. Ove mjere su zatim analizirane u odnosu na pet karakteristika štetne konkurencije vezane za

oporezivanje dobiti određenih Kodeksom.

Na osnovu ove analize, zaključeno je da postoje tri pitanja koja se u sistemu oporezivanja dobiti u BiH trebaju analizirati kako bi se osigurala usklađenost sa Kodeksom oporezivanja dobiti u EU i istovremeno pružio podsticaj investicijama u privatnom sektoru u BiH. Prvo, oslobađanje od poreza za izvoznike i oslobađanje za investicije se trebaju ispitati nakon prve godine implementacije u FBiH i, ako se odredi de facto štetnost, Zakon o porezu na dobit u FBiH se treba izmijeniti kako bi bio u skladu sa Kodeksom oporezivanja kompanija u FBiH. Drugo, zaključeno je da mjere za investiranje u mašine i opremu za obavljanje vlastite registrovane proizvodne djelatnosti nisu štetne, zbog čega bi RS trebala razmotriti njihovo produžavanje i nakon 2008. godine. Treće, zaključeno je da, iako su zahvaljujući nedavnim reformama dva entitetska sistema za oporezivanje dobiti sličnija nego što su to ranije bila, mora doći do potpunog usklađivanja poreske osnovice i poreskih olakšica i oslobađanja kako bi se ekonomski prostor u BiH ujedinio i pojednostavnila poreska procedura za bh. privatni sektor, koji treba poticati na međuentitetski razvoj u pripremi za buduće usklađivanje i funkcioniranje u EU okvirima.

"Nije pet minuta do 12, nego pet minuta poslije 12 sati kada je u pitanju hitnost da vlade u BiH naprave potrebne odredbe kojima bi u potpunosti ujedinile ekonomski prostor i unaprijedile poslovnu sredinu. Ako se to ne desi, za nekoliko godina, većina kompanija će pronaći bolju sredinu za rad izvan ove zemlje. Dok govorimo, većina mladih ove zemlje pokušava pronaći načine da ode iz ove zemlje. Ako kompanije urade isto, nećete imati stanovništvo kojem ćete biti visoki predstavnici, premijeri i ministri."

Elizabeta Josipović,
direktorica Scontoprom
d.o.o. Prijedor

Opcije politike

	1. Ne učiniti ništa - čekati dok BiH ne postane kandidat za EU da se promijene potencijalno štetne mjere	2. Detaljnije ispitati potencijalno štetne mjere (posebno u FBiH) i izmijeniti one mjere za koje bi Grupa za Kodeksom o oporezivanju kompanija EK mogla odlučiti da su štetne	3. Potpuno uskladiti zakon o porezu na dobit na državnom nivou, a u isto vrijeme osigurati da bude u skladu sa Kodeksom EU
BiH ispunjava Acquisa u oblasti oporezivanja dobiti u posljednjoj dopuštenoj fazi - kad BiH bude na pragu konačnom priključenju EU	DA	DA	DA
Ispunjavanje kratkoročnih obaveza iz partnerstva sa EU koje trebaju biti ispunjene do 2008. - pridržavati se principa Kodeksa oporezivanja dobiti kompanija i osigurati da nove poreske mjere budu u skladu sa ovim principima	NE	DA	DA
Pružanje maksimalne podrške konkurentnosti bh. privatnog sektora	NE	NE	DA

Nakon iznošenja tri moguće opcije za rješavanje gore navedena tri problema sistema oporezivanja dobiti u BiH, studija preporučuje sljedeće: a) bh. vlasti bi trebale poduzeti inicijativu za dobivanje konačne procjene potencijalne štetnosti mjera za oporezivanje dobiti preduzeća od Evropske komisije (EK), b) bh. vlasti bi zatim trebale u potpunosti harmonizirati oporezivanje dobiti na nivou BiH, i c) u procesu pripreme harmoniziranih propisa o

porezu na dobit, bh. vlasti bi trebale, na osnovu prethodno dobivenih konačnih zaključaka EK, razmotriti mogućnost uvođenja poreskih olakšica i oslobađanja koje će jačati privatni sektor (kao što je umanjena stopa za mikro-preduzeća, umanjena stopa za velike domaće i strane investitore ili umanjena stopa za izvoznike), pod uslovom da su navedene olakšice i oslobađanja u skladu sa Kodeksom oporezivanja dobiti u EU.

⁷ Brčko Distrikt nije predmet analize u ovoj studiji.



Naida Čaršimamović je rođena 11.09.1980. godine u Sarajevu. Nakon maturiranja u Trećoj gimnaziji u Sarajevu, školovanje nastavlja u Sjedinjenim američkim državama, gdje 2003. godine stiče diplome ekonomskih nauka i političkih nauka na Furman Univezitetu, te 2005. godine stiče zvanje magistra finansija na Crummer Graduate School na Rollins Univerzitetu, gdje radi kao asistent na katedri računovodstva i finansija.

Nakon povratka u Bosnu i Hercegovinu od juna 2005. godine do juna 2007. godine radi kao savjetnik za oblast javnih finansija u Direkciji za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH, čiji rad je dijelom bio financiran od strane Europske komisije. Od jula 2007. godine radi kao savjetnik za budžet Institucija BiH na Projektu jačanja upravljanja javnim finansijama u BiH koji finansira Ured Vlade Velike Britanije za međunarodni razvoj.

Slijede aktivnosti koje bi bh. vlasti trebale poduzeti u vezi sa implementacijom opcije politike za potpuno usklađivanje zakona o porezu na dobit preduzeća na državnom nivou, kojim će se, u isto vrijeme, osigurati poštivanje EU Kodeksa.

1. SVRHA AKTIVNOSTI: Potvrda da sadašnje odredbe Zakona o porezu na dobit u FBiH nisu štetne

• IMPLEMENTACIJA AKTIVNOSTI

Ministarstvo finansija FBiH bi trebalo kontaktirati Evropsku komisiju kako bi dobilo procjenu o potencijalnoj štetnosti oslobađanja od poreza predviđenog novim Zakonom o porezu na dobit koji je usvojen u decembru 2007. i na snazi od 1. januara 2008.

2. SVRHA AKTIVNOSTI: Odlučivanje o harmoniziranju entitetskih sistema poreza na dobit:

• IMPLEMENTACIJA AKTIVNOSTI:

- Vijeće ministara BiH treba usvojiti strategiju usvajanja Zakona o porezu na dobit na državnom nivou (iako je ovo poželjniji izbor ispunjavanja svrhe ove aktivnosti, imajući u vidu potencijalni problem nedostatka političke volje u nastavku je predstavljena druga alternativa) II
- entitetska ministarstva finansija i entitetske poreske uprave trebali bi usvojiti akcioni plan o potpunom usklađivanju svih specifikacija osnovica poreza na dobit.

3. SVRHA AKTIVNOSTI: Uključivanje daljnjih mjera koje bi bile u skladu sa EU Kodeksom, a koje bi, u isto vrijeme, pružale podršku razvoju bh. privatnog sektora, koliko je to dozvoljeno Kodeksom.

• IMPLEMENTACIJA AKTIVNOSTI:

Entitetska ministarstva finansija (ili ona institucija na državnom nivou koja bi bila zadužena za sistem oporezivanja dobiti u slučaju da se formira državna institucija u čijoj nadležnosti bi bio sovjaj porez) trebala bi, na osnovu konačnog zaključka EK-a, razmotriti oslobađanja od poreza koja jačaju privatni sektor u novom usklađenom zakonu, kao što su umanjena stopa za mikropreduzeća, umanjena stopa za velike investitore (i domaće i strane) i umanjena stopa za izvoznike.

Glavna literatura:

- Carsimamovic, Naida.** 2006. "Corporate Tax Burden in Bosnia and Herzegovina in Cross-Country Comparison." BiH Economic Studies (published by the Directorate for Economic Planning of the Council of Ministers of BiH and financed by the European Commission), 1: 75-110
- European Commission Directorate General for Taxation and Customs Union.** 1997. Code of Conduct on Business Taxation.. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission Directorate General for Taxation and Customs Union.** 2000. Tax Policy in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission.** 2007a. 2007 European Partnership with Bosnia and Herzegovina: Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission.** 2007b. Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Law on Corporate Income in RS** (Official Gazette of RS, 91/06).
- Law on Corporate Income in FBiH** (Official Gazette of FBiH, 97/07).
- World Bank: Poverty Reduction and Economic Management Unit for Europe and Central Asia Region.** 2006. "Bosnia and Herzegovina: Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects, A Public Expenditure and Institutional Review." Report No. 36156-BiH.
- World Bank.** 2007. Doing Business in 2008: How to Reform DC: World Bank.



Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 38 istraživača. Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.