

Sarajevo, 21.12.2017. godine
Broj: 675/17

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
DOM NARODA

N/r Lidija Bradara, predsjedavajuća

Primljeno:	22-12-2017		
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02,02/c	-	02 - 733	/17

PREDMET: Nacrt zakona o porezu na dohodak

Poštovana,

Na osnovu Zaključka sa 21. sjednice Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, održane 21.09.2017.godine, na kojoj je usvojen Nacrt zakona o porezu na dohodak za koji je određena javna rasprava u roku od 90 dana.

Obavještavamo Vas da je Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, uz prisustvo načelnika i pomoćnika načelnika za finansije/financije, održao Javnu raspravu 14.12.2017.godine

U prilogu Vam dostavljamo:

1. Zapisnik sa Javne rasprave;
2. Analizu efekata primjene Nacrta zakona o porezu na dohodak u FBiH na lokalne zajednice u FBiH.
3. Sugestije i preporuke (Zaključke) vezane za Nacrt zakona o porezu na dohodak u FBiH;

S poštovanjem,

Direktor Saveza
Vesna Travljanin

**Zapisnik sa održane javne rasprave o nacrtu zakona o porezu na dohodak u FBiH
Sarajevo, 14.12.2017.godine, Sala opštinskog vijeća Opštine Novi Grad Sarajevo**

Na Javnoj raspravi su prisustvovali predstavnici Saveza općina i gradova FBiH, predstavnici jedinica lokalne samouprave, prof. dr Sead Kreso, dr Dževad Šašić i doc. dr Lejla Lazović-Pita i Petar Pavlović, ispred UNDP MEG projekta

Dana 14.12.2017. godine je održana je Javna rasprava o Nacrtu zakona o porezu na dohodak u FBiH. U procesu registracije, svi učesnici su dobili materijale (primjerak održane prezentacije). Nakon što je gdja Zlata Turkić ispred Saveza opština i gradova FBiH pozdravila i otvorila skup, dr Lejla Lazović-Pita je započela prezentaciju u vezi efekata koje bi Nacrt zakona o porezu na dohodak u FBiH imao na jedinice lokalne samouprave u FBiH. Prezentovan je okvir kojim je izrađen prijedlog zakona, u smislu njegove veze sa Federalnim akcionim planom za sprovedbu reformske agende, gdje je ustanovljeno da Reformska agenda za BiH uopšte ne definiše reformu oporezivanja dohotka u pravcu uvođenja dvije poreske stope poreza na dohodak u FBiH.

U daljnoj analizi su dati rezultati sistema raspodjele prihoda od poreza na dohodak između kantona i opština i gradova, te učešće opština i gradova u prikupljanju prihoda od poreza na dohodak sa jedne strane, a sa druge strane, učešća prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima lokalnih zajednica. U tom smislu je ustanovljeno veliko odstupanje između prikupljenih prihoda i raspodjele istih lokalnim zajednicama u FBiH. Na kraju, prezentovani su rezultati dva scenarija proširivanja osnovice za obračun i plaćanje poreza predloženih u Nacrtu zakona o porezu na dohodak u odnosu na aktuelna zakonska rješenja na nivou odabranih lokalnih zajednica (kantonalnih centara). Efekti su mjereni sa aspekta uticaja na neto dohotke zaposlenika koji obavljaju nesamostalnu djelatnost, prihode lokalnih zajednica i troškove za poslodavca. Na kraju prezentacije je postavljen set pitanja učesnicima rasprave kako bi se započela diskusija, razmijenila mišljenja i dale sugestije i preporuke. Nakon intenzivne rasprave, doneseni prijedlozi i zaključci.

Javna rasprava za završena u 14:00.

**Analiza mogućih efekata primjene Nacrta Zakona o porezu na dohodak u FBiH
na lokalne zajednice u FBiH**

Uvod	3
I. Pregled postojećeg stanja prihoda i raspodjele poreza na dohodak u kantonima u FBiH	5
II. Evaluacija uticaja nacrta zakona o porezu na dohodak na budžete jedinica lokalne samouprave u FBiH	10
III. Sugestije i preporuke (Zaključci).....	14
Literatura.....	Error! Bookmark not defined.
Prilog.....	Error! Bookmark not defined.

Spisak tabela

Tabela 1. Komparativni prikaz razlika između postojećih i predloženih rješenja u Zakonu o doprinosima i Zakonu o porezu na dohodak u FBiH	4
Tabela 2. Prikaz prikupljenih prihoda od poreza na dohodak po pojedinačnim lokalnim zajednicama prije raspodjele na nivou kantona u FBiH za 2014, u %	6
Tabela 3. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak u kantonima i jedinicama lokalne samouprave u FBiH u odnosu na ukupne prikupljene prihode od poreza na dohodak, 2012.-2014., u %	8
Tabela 4. Učešće prihoda od poreza na dohodak (PIT) u ukupnim prihodima lokalnih zajednica nakon raspodjele između kantona i lokalnih zajednica u FBiH za 2014.godinu, u %	9
Tabela 5. Prikaz projekcija djelovanja nacrta Zakona o porezu na dohodak prema podacima iz Federalnog ministarstva finansija	11
Tabela 6. Rezultati poređenja aktuelnog stanja u odnosu na nacrt Zakona o porezu na dohodak za tri grupe na bazi prosječnih veličina, %Δ, za 2016.	13

Ograničenje odgovornosti: Ovo istraživanje je provedeno poštujući normative naučno-istraživačke i profesionalne prakse na temelju dostupnih informacija i sekundarnih podataka. Ako imate razloga vjerovati da nismo upoznati sa svim relevantnim činjenicama, informacijama i sekundarnim podacima, Vaša je odgovornost da nas obavijestite kako bismo eventualno izvršili dodatne analize i u skladu s tim prilagodili ovo istraživanje. Ovo istraživanje je urađeno na osnovu zakonskih propisa i standarda profesionalne struke koji su važeći na dan izrade ovog istraživanja.

Uvod

Reformska agenda (u nastavku: Agenda) za period 2015.-2018. koju je usvojilo Vijeće Ministara BiH kao i svi nivoi vlasti u BiH i FBiH uključuje šest reformskih oblasti. Prva oblast koja je navedena u Agendi se odnosi na *Javne finansije, oporezivanje i fiskalnu održivost* gdje se navodi da će se paralelno djelovati na smanjenje i ograničavanje javnih rashoda i povećanje javnih prihoda. Za potrebe ove analize, u Agendi se u okviru navedene oblasti navodi da će se u cilju obezbjeđivanja srednjeročne fiskalne održivosti, djelovati na smanjenje vladinog sektora u ekonomiji te *znatno smanjiti poresko opterećenje na rad i investicije* (Vlada FBiH, 2015, p. 2).

U Agendi se nadalje navodi detaljnije objašnjenje na koji način će se sprovesti smanjenje opterećenja rada i to:

...potrebno je sprovesti smanjenje opterećenja rada, kroz smanjenje doprinosa za zdravstveno osiguranje, ali je istovremeno potrebno osigurati dodatne prihode vanbudžetskim fondovima za pokriće gubitaka koji će nastati zbog smanjenja stope doprinosa... (Vlada FBiH, 2015, p. 2)...

Iz naprijed navedenog se može zaključiti da je Agenda eksplicitno navela da će se smanjenje opterećenja rada u BiH odnosno u FBiH vršiti smanjenjem doprinosa jer u ukupnoj strukturi poreskog klina kao standardne OECD mjere poreskog opterećenja rada u FBiH i RS, najveći dio poreskog klina je upravo uzrokovan visokim stopama doprinosa (na nivou prosječnog radnika koji zarađuje 100% prosječnog dohotka prema NACE klasifikaciji djelatnosti, Kreso&Lazović-Pita, 2011). U Agendi se dalje navode i eventualni načini kako bi se nadomjestili gubici prihoda od doprinosa¹ za entitetske fondove zdravstvenog osiguranja i to

...vlasti u BiH će podržati povećanje akciza na duvan i alkohol koji će biti direktni prihodi fonda zdravstvenog osiguranja RS i fondova zdravstvenog osiguranja u FBiH i kantonima i Brčko Distriktu do kraja 2015. godine... (p.3).

Za potrebe realizacije oblasti definisanih u Agendi, na entitetskom nivou, odnosno u FBiH je sastavljen Akcioni plan FBiH za realizaciju Agende te ažurirani akcioni plan FBiH iz decembra 2015. (u nastavku: Akcioni plan). U Akcionom planu se navodi da će se realizacija okvira datog u Agendi u okviru oblasti Javnih finansija, oporezivanja i fiskalne održivosti sprovesti kroz određene obaveze FBiH.

U Akcionom planu je navedena očita potreba donošenja novog Zakona o doprinosima što je u skladu sa zaključcima datim u Agendi. Međutim, u ažuriranom Akcionom planu stoji i prijedlog izmjena

¹ U sklopu reforme zdravstvenog sektora.

Zakona o porezu na dohodak sa dvije stope (p.2) što nije navedeno u Agendi ni kao zaključak niti kao prijedlog. Prijedlog uvođenja dvije stope poreza na dohodak su navedene sa ciljem eventualnog prebacivanja finansijskog tereta na bogatije kategorije stanovništva.

Dakle, Akcioni plan definiše oblasti koje u Agendi nisu uopšte navedene pa se postavlja pitanje realizacije samog Akcionog plana i njegove usklađenosti sa oblastima definisanim u Agendi. Osim navedenog, upitno je kako bi eventualno povećanje stopa poreza na dohodak u FBiH uopšte moglo biti opravdano s aspekta smanjenja poreskog opterećenja rada za više dohodovne kategorije? Naime, u Agendi se ne navodi da će se vršiti smanjenje poreskog opterećenja rada niskodohodovnih kategorija stanovništva (oni pojednici koji u pravilu ostvaruju dohodak ispod prosječnog dohotka FBiH), a povećavati poresko opterećenje rada visokodohodovnih kategorija stanovništva što bi bio definitivni ishod eventualnog usvajanja ovako proiciranih rješenja u nacrtu Zakona (što je i navedeno kao cilj ovog prijedloga). U Agendi se jasno navodi da je cilj smanjiti cjelokupno poresko opterećenje rada, dakle, svih pojednaca bez obzira na visinu njihovog dohotka, što ovakvim prijedlogom nije izvodivo.

U FBiH su trenutno u nacrtnoj fazi dva Zakona, Zakon o doprinosima i Zakon o porezu na dohodak u FBiH čije su eventualne najvažnije izmjene simulirane u tabeli 1.

Tabela 1. Komparativni prikaz razlika između postojećih i predloženih rješenja u Zakonu o doprinosima i Zakonu o porezu na dohodak u FBiH

Osnovne karakteristike	Aktuelni Zakon o doprinosima u FBiH	Nacrt Zakona o doprinosima u FBiH	Aktuelni Zakon o porezu na dohodak u FBiH	Nacrt Zakona o porezu na dohodak u FBiH
Osnovica	Bruto dohodak	Bruto dohodak	Bruto dohodak	Bruto dohodak
Proširenje osnovice		Da		Da (topli obrok, prevoz, regres, menadžerske naknade i dr.)
Standardni lični odbici	...	...	Da (3,600 KM godišnji lični odbitak) Progresivni odbici za izdržavane članove porodice	Da (8,400 KM godišnji lični odbitak) Ne – odbici za izdržavane članove porodice
Nestandardni lični odbici	...	...	Da (npr. kamata na stambeni kredit)	Da (npr. uplata sredstava u dobrovoljni penzioni fond)
Stope	31% (iz plate, na teret zaposlenika); 10,5% (na platu, na teret poslodavca)	33% (iz plate, na teret zaposlenika)	10%	10% za preostali godišnji dohodak od 9,600 KM, te 20% za godišnji dohodak preko 9,600* KM
Oporezivanje dohotka po osnovu štednje	...	...	Ne	Da

* naučno i metodološki bi bilo ispravno uzimati u obzir dohotke od sljedeće novčane jedinice-9,601 KM.

Izvor: vlastiti prikaz na osnovu Zakona.

Iz tabele 1. je vidljivo da bi se ovakvim pristupom smanjile ukupne stope doprinosa, odnosno ukinula kategorija doprinosa na platu koje trenutno snose poslodavci. Međutim, ovim pristupom bi se povećale stope doprinosa iz plate sa 31% na 33% koje idu na teret zaposlenika umanjujući mu pri tome za povećani obim doprinosa iz plate osnovicu za obračun poreza na dohodak, a time i raspoloživi dohodak (neto dohodak isplaćen zaposleniku).

Nacrtom je predviđeno i uvođenje dvije stope poreza na dohodak od 10% i od 20%, ukidanje postojećih standardnih olakšica za izdržavane članove porodice, te oporezivanje gotovo svih kategorija dohotka koje potiču iz štednje. Povećao bi se iznos ličnog odbitka sa 3.600 KM godišnje na 8.400 KM godišnje. Osim toga, poreska osnovica za obračun poreza na dohodak bi se proširila za do sada neoporezive kategorije isplaćenog toplog obroka, regresa, prevoza i dr.

Prema objašnjenju datom u nacrtima oba zakona, ovakva reforma bi bila prihodno-neutralna, što znači da bi se ostvario isti nivo prihoda sa predloženim zakonima kao i sa postojećim. Ovaj segment je vrlo važan za daljnu analizu uticaja predloženog nacrta zakona o porezu na dohodak na lokalne zajednice u FBiH sa aspekta raspodjele prihoda od poreza na dohodak, zbog toga što se prihodna neutralnost pretpostavljena u nacrtima zakona odnosi na paket zakona o doprinosima i zakona o porezu na dohodak u FBiH, a ne samo na zakon o porezu na dohodak. S tim u vezi je predlagač Zakona, dakle, Ministarstvo finansija FBiH trebalo paralelno predložiti i eventualno novi Zakon o raspodjeli javnih prihoda u FBiH. Alternativno, predlagač Zakona je trebao definisati obavezu kantona o donošenju novih zakona o pripadnosti i raspodjeli javnih prihoda u kantonima u FBiH radi toga što je trenutno, prihod od poreza na dohodak djeljeni prihod između kantona i jedinica lokalne samouprave (opština i gradova) u gotovo svim kantonima u FBiH te je kao takav definisan kantonalnim zakonima. U nastavku ćemo dati i prikaz efekata koje bi nacrt zakona o porezu na dohodak imao na kantone i lokalne zajednice u FBiH, a prema izračunima predlagača zakona, dakle Federalnog ministarstva finansija.

Dakle, metodološki okvir kojeg ćemo primjeniti u ovoj analizi će se odnositi na sljedeće:

1. Pregled postojećeg stanja prihoda i raspodjele poreza na dohodak u kantonima u FBiH;
2. Evaluacija uticaja nacrta (novog) zakona o porezu na dohodak na budžete jedinica lokalne samouprave u FBiH;
3. Sugestije i preporuke.

I. Pregled postojećeg stanja prihoda i raspodjele poreza na dohodak u kantonima u FBiH

Aktuelni Zakon o porezu na dohodak u FBiH je usvojen 2008. godine i počeo se primjenjivati od 2009. godine (u nastavku teksta: Zakon). Tada je Zakon zamijenio tadašnji cedularni sistem obračuna tzv. sintetičkim porezom na dohodak sa nekoliko osnovnih karakteristika:

- Zakon o porezu na platu je zamjenjen Zakonom o porezu na dohodak;
- Osnovica za obračun poreza na dohodak je bruto dohodak, a ne neto dohodak;
- Stopa poreza na dohodak je povećana sa 5% na 10% iako je i sistem obračuna i plaćanja potpuno

izmjenjen pa su s tog aspekta iznosi stopa poreza na dohodak teško uporedivi;

- Uveden je sistem standardnih (lični odbici i odbici za izdržavane članove porodice) i nestandardnih odbitaka (npr. kamata na stambeni kredit) koje nije poznao cedularni sistem oporezivanja dohotka;
- Kantoni su morali modifikovati svoje kantonalne zakone o porezima i to u dijelu poreza obračunatih i plaćenih na prihode od poljoprivrede i šumarstva, prihode od iznajmljivanja imovine i imovinskih prava i dr. jer su ovi prihodi ušli u obračun sintetičkog poreza na dohodak definisanog novim federalnim zakonom o porezu na dohodak;
- Većina kantona je morala staviti van snage tzv. porez na ukupan prihod građana koji je imao elemente sintetičkog poreza na dohodak;
- Poreski obveznici su dobili obavezu prijavljivanja godišnje prijave poreza na dohodak za ukupni iznos ostvarenog bruto dohotka. Rok za predaju godišnje prijave poreza na dohodak je 31.3. naredne kalendarske godine za prethodnu godinu.

Prihod od poreza na dohodak je dijeljeni prihod, pa je u smislu pripadnosti prihoda od poreza na dohodak, aktuelni Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH donesen 2006. (sa zakonskim izmjenama i dopunama) dao okvir za raspodjelu i pripadnost prihoda od poreza na dohodak i to: kantonima pripada najviše 65,54% prihoda od poreza na dohodak (član 10.), a jedinicama lokalne samouprave (opštinama i gradovima) najmanje 34,46% po istom osnovu (član 13.). Lokalnim zajednicama u Kantonu Sarajevo pripada najviše 1,79% prihoda od poreza na dohodak (član 24.).

Trenutni zakonski okvir podrazumjeva da kantoni mogu donijeti kantonalne zakone kojima specificiraju raspodjelu javnih prihoda prema jedinicama lokalne samouprave, s tim da se moraju poštovati okviri definisani u federalnom zakonu u vezi sa naprijed navedenim minimalnim procentima koji pripadaju lokalnim zajednicama po osnovu prikupljenih prihoda od poreza na dohodak na nivou kantona kao cjeline. Većina kantona u FBiH je donijela kantonalne zakone kojima definišu pripadnost i sisteme raspodjele svih javnih prihoda, pa tako i prihoda od poreza na dohodak.

U nastavku naših razmatranja, prvo ćemo se baviti činjenicama u vezi sa prikupljanjem prihoda od poreza na dohodak na nivou lokalnih zajednica i kantona u FBiH, a zatim raspodjelom prikupljenog poreza na dohodak između kantona i lokalnih zajednica u FBiH.

U tabeli 2 je dat prikaz prikupljenih prihoda od poreza na dohodak u svakoj lokalnoj zajednici u FBiH za 2014², prije raspodjele prihoda od poreza na dohodak.

Tabela 2. Prikaz prikupljenih prihoda od poreza na dohodak po pojedinačnim lokalnim zajednicama prije raspodjele na nivou kantona u FBiH za 2014, u %

²U ovom dijelu analize 2014. godina će biti uzeta kao referentna a zbog dostupnosti podataka.

1	BIHAĆ	48,2	6	BUGOJNO	9,6
	CAZIN	15,3		BUSOVAČA	6,8
	VELIKA KLADUŠA	8,5		DONJI VAKUF	3,0
	BUŽIM	3,0		FOJNICA	4,5
	BOSANSKA KRUPA	7,2		GORNJI VAKUF-USKOK	6,3
	BOSANSKI PETROVAC	2,8		KISELJAK	8,4
	KLJUČ	4,1		KREŠEVO	2,2
2	SANSKI MOST	10,7	NOVI TRAVNIK	11,0	
	DOMALJEVAC/ŠAMAC	7,6	TRAVNIK	31,2	
	ODŽAK	30,0	VITEZ	9,1	
3	ORAŠJE	62,4	DOBRETIĆI	0,2	
	BANOVIĆI	6,4	7	7	
	GRADAČAC	5,3	8	8,0	
	KLADANJ	1,5	9	6,4	
	LUKAVAC	12,9	10	3,9	
	SREBRENİK	4,2	11	8,8	
	TUZLA	43,8	12	1,7	
	ŽIVINICE	11,9	13	2,4	
	ČELIĆ	1,2	14	0,2	
	DOBOJ ISTOK	1,0	15	65,7	
	SAPNA	0,4	16	2,9	
	TEOČAK	0,5	17	17,0	
	GRAČANICA	7,9	18	42,0	
	KALESİJA	2,9	19	26,1	
4	BREZA	4,9	20	15,0	
	KAKANJ	13,4	21	25,8	
	MAGLAI	4,6	22	2,5	
	OLOVO	2,2	23	1,5	
	TEŠANJ	9,4	24	23,2	
	VAREŠ	2,0	25	3,9	
	VISOKO	9,6	26	9,6	
	ZAVIDOVIĆI	4,8	27	22,1	
	ZENICA	42,6	28	11,1	
	ŽEPČE	4,4	29	0,3	
	DOBOJ JUG	1,2	30	1,7	
	USORA	0,9	31	26,5	
	FOČA	2,8	32	4,0	
5	GORAŽDE	95,0	33	52,6	
	PALE	2,2	34	6,2	
			35	9,0	

Izvor: vlastiti prikaz na bazi podataka iz Poreske uprave FBiH.

Iz tabele 2 je vidljivo da se najveći obim prihoda po osnovu poreza na dohodak po pojedinim kantonima prikupi u lokalnim zajednicama koje su i najveći kantonalni centri, odnosno gdje je obim ekonomske aktivnosti u kantonu i najveći. Dakle, prikazani su podaci za cjelokupni iznos prikupljenih prihoda po osnovu poreza na dohodak prije raspodjele istih između kantonalnog nivoa vlasti i lokalnih zajednica. Da bismo upotpunili analizu, u nastavku ćemo analizirati i načine raspodjele prikupljenih sredstava po osnovu poreza na dohodak.

Prikupljeni prihodi poreza na dohodak na nivou pojedinih lokalnih zajednica se raspodjeljuju prema ranije navedenim parametrima odnosno prema federalnom i kantonalnim zakonima o pripadnosti i raspodjeli prihoda.

U tabeli 3 su dati podaci o raspodjeli prihoda od poreza na dohodak u kantonima u FBiH za period 2012.-2014. u ukupnim prikupljenim prihodima od poreza na dohodak. Naime, pošto je ova oblast u nadležnosti svakog kantona u FBiH, većina podataka u vezi zakonske pripadnosti i raspodjele prihoda od poreza na dohodak nije javno dostupna putem web stranica službenih glasnika³.

Tabela 3. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak u kantonima i jedinicama lokalne samouprave u FBiH u odnosu na ukupne prikupljene prihode od poreza na dohodak, 2012.-2014., u %

(1)	Učešće kantona u 2012.	Učešće opština i gradova u 2012. (100-(2))	Učešće kantona u 2013.	Učešće opština i gradova u 2013. (100-(4))	Učešće kantona u 2014.	Učešće opština i gradova u 2014. (100-(6))
1	2	3	4	5	6	7
Kanton 1	51,3	48,7	50,5	49,5	49,3	50,7
Kanton 2	53,1	46,9	53,3	46,7	49,8	50,2
Kanton 3	56,7	43,3	55,0	45,0	55,2	44,8
Kanton 4	49,5	50,5	48,7	51,3	48,2	51,8
Kanton 5	49,1	50,9	58,9	41,1	65,0	35,0
Kanton 6	60,2	39,8	53,5	46,5	50,5	49,5
Kanton 7	48,7	51,3	48,7	51,3	48,7	51,3
Kanton 8	27,9	72,1	28,8	71,2	27,9	72,1
Kanton 9	97,7	2,3	97,0	3,0	96,5	3,5
Kanton 10	48,8	51,2	48,8	51,2	48,9	51,1

Izvor: vlastiti prikaz na bazi podataka iz PUFBiH (ukupno prikupljeni prihodi od poreza na dohodak po kantonima) i CPI.ba (iznos prihoda od poreza na dohodak u kantonalnim budžetima).

Iz tabele 3 je vidljivo različito učešće u smislu pripadnosti prihoda od poreza na dohodak u opštinama i gradovima u deset kantona u FBiH. Očekivano je da najmanje učešće u prihodima od poreza na dohodak imaju opštine u Kantonu Sarajevo iako je i taj iznos veći od zakonom predviđenog minimuma.⁴ Istovremeno, najveće učešće po osnovu prihoda od poreza na dohodak za posmatrani period u prosjeku imaju opštine i gradovi u Zapadnohercegovačkom kantonu (kanton 8).

Važno je napomenuti da je u tabeli 3. također, prikazano da opštine i gradovi u posmatranom periodu u svim kantonima imaju značajno veći iznos prihoda od poreza na dohodak od zakonom predviđenog minimuma (od 34,46%, izuzevši lokalne zajednice u Kantonu Sarajevo, kako je to već ranije rečeno), te da je izvjesno da učešće prikazano u tabeli 3 varira u zavisnosti od iznosa ukupnih prikupljenih prihoda.

Sada kada smo ustanovili sistem prikupljanja i raspodjele prihoda od poreza na dohodak u kantonima u FBiH, važno je ustanoviti i koliki je značaj prihoda od poreza na dohodak u budžetima lokalnih zajednica u FBiH. Naredna tabela (Tabela 4.) daje prikaz učešća prihoda od poreza na dohodak u

³Osim toga, Zakoni o pripadnosti javnih prihoda nisu doneseni u svim kantonima u FBiH. Brojevi službenih glasnika koji regulišu ovu oblast u svakom kantonu su dostupni na web portalu Zakon.ba, ali ne i u elektronskoj formi na stranicama svakog kantonalnog službenog glasnika.

⁴ Ako je i razumljiva specifična pozicija gradskih opština u Kantonu Sarajevo kao posljedica njihovog drugačijeg položaja u smislu složene organizacije gradske lokalne zajednice - Grad Sarajevo - Kanton Sarajevo, istovremeno je potpuno neprimjereno prenošenje parametara raspodjele prikupljenih prihoda od poreza na dohodak za vangradske opštine u Kantonu Sarajevo (npr. opštine Hadžići, Vogošća i dr). Međutim, ova problematika iako je izuzetno važna, ovdje nije u fokusu naših razmatranja pa će na ovom mjestu biti izostavljena daljna rasprava o ovim pitanjima.

ukupnim prihodima lokalnih zajednica nakon raspodjele prikupljenih prihoda od poreza na dohodak između kantona i lokalnih zajednica u FBiH za 2014.godinu.

Tabela 4. Učešće prihoda od poreza na dohodak (PIT) u ukupnim prihodima lokalnih zajednica nakon raspodjele između kantona i lokalnih zajednica u FBiH za 2014.godinu, u %

Lokalne zajednice (LZ)	Učešće PIT u ukupnim prihodima LZ za 2014.	LZ	Učešće PIT U ukupnim prihodima LZ za 2014.
Trnovo	0,1%	Gornji Vakuf-Uskoplje	7,1%
Ilijaš	0,3%	Bosanska Krupa	7,1%
Hadžići	0,4%	Čitluk	7,1%
Vogošća	0,7%	Srednja Vrijednost	7,4%
Ilidža	0,9%	Stolac	7,4%
Sarajevo Stari Grad	1,5%	Sanski Most	7,4%
Ravno	1,5%	Kalesija	7,5%
Pale	2,0%	Kreševo	8,0%
Sarajevo Centar	2,0%	Gradačac	8,2%
Domaljevac/Šamac	2,1%	Gračanica	8,2%
Novi Grad Sarajevo	2,3%	Srebrenik	8,2%
Dobretići	2,3%	Orašje	8,6%
Foča	2,3%	Visoko	8,9%
Prozor	2,4%	Kakanj	9,1%
Novo Sarajevo	2,5%	Žepče	9,5%
Glamoč	2,6%	Novi Travnik	9,5%
Bosansko Grahovo	2,7%	Kiseljak	9,5%
Neum	4,3%	Tešanj	9,9%
Kupres	4,4%	Grude	10,0%
Jablanica	4,8%	Trebinje	10,3%
Usora	4,8%	Čapljina	10,3%
Bužim	5,0%	Livno	10,4%
Bosanski Petrovac	5,1%	Busovača	11,1%
Doboj Jug	5,1%	Bugojno	11,2%
Tomislavgrad	5,5%	Živinice	11,4%
Ključ	5,6%	Zenica	11,4%
Olovo	5,7%	Doboj Istok	11,6%
Odžak	5,9%	Kladanj	12,0%
Velika Kladuša	6,2%	Breza	12,1%
Maglaj	6,2%	Posušje	12,1%
Donji Vakuf	6,2%	Lukavac	12,2%
Sapna	6,4%	Vitez	12,4%
Jajce	6,4%	Banovići	12,6%
Cazin	6,6%	Travnik	13,1%
Čelić	6,6%	Fojnica	13,1%
Konjic	6,7%	Mostar	13,6%
Zavidovići	6,8%	Tuzla	15,9%
Drvar	6,8%	Goražde	17,1%

Vareš	7,0%	Ljubuški	18,1%
Bihac	7,0%	Široki Brijeg	20,0%

Izvor: CPI baza, vlastiti izračun.

Iz tabele 4 možemo vidjeti da je prosječna vrijednost učešća prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima budžeta lokalnih zajednica u FBiH za 2014.godinu iznosila 7,4 (podaci su izraženi u procentima). Međutim, podaci u tabeli 4 ukazuju i na velika odstupanja od navedene prosječne veličine koja se kreću i do tri puta veličine prosječnog učešća prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima u budžetima lokalnih zajednica u FBiH za 2014. (slično stanje je i u 2016.). Dakle, značaj ovog izvora prihoda različit za lokalne zajednice u FBiH.

Opština sa najmanjim učešćem prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima u 2014. je bila opština Trnovo, što je i očekivano uzimajući u obzir federalne zakonske odredbe o pripadnosti prihoda od poreza na dohodak u opštinama u Kantonu Sarajevo. Naime, navedeno učešće za sve opštine u Kantonu Sarajevo ne prelazi 2,5% za 2014. Međutim, indikativno je da su usljed nedovoljne razvijenosti, određene lokalne zajednice veoma blizu relativnom iznosu ostvarenih prihoda u budžetima gradskih opština Kantona Sarajevo iz osnova prikupljenih poreza na dohodak nakon njihove raspodjele kao npr. Ravno 1,5%, Domaljevac/Šamac 2,1%, Prozor 2,4%, Glamoč 2,6% (što je tri do četiri puta niže od prosjeka za FBiH). Istovremeno, opština sa najvećim učešćem prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima budžeta opštine za 2014. je bila opština Široki Brijeg sa učešćem od 20% što je čak i preko deset puta više od nekih naprijed navedenih opština i gotovo tri puta više od prosjeka. Osim Grad Široki Brijeg, Grad Tuzla, Goražde i opština Ljubuški su također imale relativno veliko učešće prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima opštine i to u iznosu od preko 15%. Navedene ilustracije korespondiraju sa činjenicama prikazanim u tabeli 3. Ovdje posebno ističemo Kanton 8 (Zapadnohercegovački kanton) kao primjer „dobre prakse“ gdje je više od 70% prihoda od prikupljenog poreza na dohodak raspodjeljeno lokalnim zajednicama pa je i učešće prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima lokalnih zajednica u svim opštinama ovog kantona veće od 10%.

II. Evaluacija uticaja nacrta zakona o porezu na dohodak na budžete jedinica lokalne samouprave u FBiH

Od uvođenja sintetičkog poreza na dohodak u FBiH, većina prihoda po osnovu poreza na dohodak u FBiH u svim kantonima se ostvari po osnovu dohotka od nesamostalne djelatnosti i iznosi preko 80% cjelokupnog prijavljenog prihoda od poreza na dohodak (za period od 2009. do danas). Radi toga u daljnoj analizi ćemo se fokusirati upravo na prihode od poreza na dohodak po osnovu nesamostalne djelatnosti.

Posebno ćemo analizirati efekte dohotka po osnovu toplog obroka, naknade za prevoz i regresa koji su prema trenutnom zakonu neoporezivi, odnosno isplaćeni u neto iznosu, a prema nacrtu novog zakona bi postali oporezivi. Da bismo mjerili ove efekte, neto iznose ovih do sada neoporezivih kategorija je nužno pretvoriti u bruto iznose.

Evaluaciju uticaja nacrta Zakona o porezu na dohodak na budžete jedinica lokalne samouprave u FBiH ćemo izvršiti na dva načina. Prva analiza će dati prikaz projekcija djelovanja nacrta Zakona o porezu na dohodak na kantone i lokalne zajednice u FBiH, a prema podacima iz Federalnog ministarstva finansija.

Druga analiza će uključivati procjenu prihoda od poreza na dohodak u jedinicama lokalne samouprave u svakom kantonu u FBiH, a na osnovu prosječnog neto/bruto dohotka te efekta na prikupljene prihode kantona/lokalnih zajednica. Iako su veoma uobičajne u korištenju i analizama, prosječne veličine imaju niz nedostataka u smislu tačnosti projekcija. Tačnije i preciznije projekcije su moguće na nivou svake lokalne zajednice, pa time i kantonalnih centara ukoliko bi takve informacije o svim poreskim obveznicima na području lokalnih zajednica bile dostupne (distribucije godišnjeg prijavljenog dohotka po svim osnovama za poreske obveznike). Međutim, takvi podaci, nisu javno dostupni za lokalne zajednice u FBiH i prema raspoloživim informacijama, Federalno ministarstvo finansija posjeduje takve informacije (dobijene iz Poreske uprave FBiH).

Dakle, u okviru prve analize, u tabeli 5 je dat prikaz projekcija djelovanja nacrta Zakona o porezu na dohodak na prihode kantona i lokalnih zajednica u okviru kantona, a prema informacijama iz Federalnog ministarstva finansija. Projekcije su učinjene na osnovu postojećih prikupljenih prihoda od poreza na dohodak od nesamostalne djelatnosti i simulacije prihoda od poreza na dohodak od nesamostalne djelatnosti prema prijedlogu zakona.

Tabela 5. Prikaz projekcija djelovanja nacrta Zakona o porezu na dohodak prema podacima iz Federalnog ministarstva finansija

Kanton	Iznos poreza na dohodak prema važećem zakonu	Iznos poreza na dohodak prema nacrtu Zakona	Razlika porez. na doh. (KM)	Razlika u % (Δ)	Kanton KM	Lokalne zajednice KM
Unsko-sanski -1	12.485.097	11.804.952	-680.145	-5,8%	-445.767	-234.378
Posavski-2	2.087.646	1.975.394	-112.252	-5,7%	-73.570	-38.682
Tuzlanski-3	31.103.222	30.247.562	-855.660	-2,8%	-520.070	-335.590
Zeničko-dobojski-4	23.057.322	21.583.702	-1.473.620	-6,8%	-959.769	-513.851
Bosansko-podrinjski-5	2.851.617	2.685.616	-166.001	-6,2%	-108.033	-57.968
Srednjobosanski-6	12.485.406	11.925.752	-559.654	-4,7%	-335.792	-223.862
Hercegovačko-neretvanski-7	21.602.736	22.510.370	907.634	4,0%	576.620	1.484.254
Zapadno-hercegovački-8	6.172.282	6.448.581	276.299	4,3%	112.454	388.753
Kanton Sarajevo-9	85.150.200	90.789.440	5.639.240	6,2%	5.538.298	11.177.538
Kanton 10-10	4.310.266	4.488.402	178.136	4,0%	116.750	294.886
Ukupno	201.305.794	204.459.771	3.153.977	1,5%	3.901.121	7.055.098

N.B. prikaz je dat za prihode od poreza na dohodak od nesamostalne djelatnosti. Procenat razlike za kantone i lokalne zajednice su jednake kao i apsolutno ustanovljena razlika.

Izvor: Oslobođenje, 6. 7.2017.

Projekcije u tabeli 5 pokazuju da će eventualnim usvajanjem rješenja prema nacrtu Zakona o porezu na dohodak doći do smanjenja javnih prihoda u šest kantona od ukupno deset kantona u FBiH. Prosječno smanjenje prihoda u šest kantona u FBiH iznosi oko 5%. Povećanje prihoda od poreza na dohodak se očekuje u četiri kantona od ukupno deset kantona u FBiH. Prema projekcijama, ukupni efekat nacrtu ovog zakona bi bilo povećanje prihoda za 1,5%. Data analiza ukazuje da sa aspekta prihoda od poreza na dohodak, predloženi zakon neće imati prihodno-neutralni efekat, posebno ne na nivou kantona i lokalnih zajednica gdje možemo vidjeti njegov asimetričan uticaj na prihode po poreza na dohodak (porast/pad) po pojedinim kantonima/lokalnim zajednicama. Projekcija uključuje linearno smanjenje prihoda po osnovu poreza na dohodak jednako za kantone i lokalne zajednice, pa na primjer, kako je prikazano u tabeli 5, ako se očekuje smanjenje prihoda od poreza na dohodak od 5,8% u Unsko-sanskom kantonu, onda će prema ovim projekcijama doći i do pada prihoda od poreza na dohodak od po 5,8% jednako u kantonu i budžetu lokalnih zajednica (pod uslovom da na nivou kantona ne dođe do promjene parametara u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak između kantona i lokalnih zajednica, odnosno promjena u parametrima zakona o pripadnosti prihoda).

Osim navedenog, eventualna interakcija zakona o porezu na dohodak i zakona o doprinosima bi opravdala najavljenju prihodnu neutralnost, ali ti podaci nisu javno dostupni.

Zbog navedene nedostupnosti nužno potrebnih podataka na nivou lokalnih zajednica, u daljnjoj analizi ćemo napraviti potrebne proračune za navedeni nacrt zakona bazirane na pretpostavkama da prosječni radnik (koji ostvaruje prosječni bruto/neto dohodak) prijavljuje samo dohodak od nesamostalne djelatnosti, da ima pravo samo na iznos ličnog odbitka, te da mu se kao zaposleniku isplaćuje maksimalna visina toplog obroka i prosječna naknada za prevoz. Kako bismo dali procjenu opravdanosti ove metode bazirane na prosječnim veličinama, vršit ćemo provjeru i to za podatke iz 2014. godine. Tabela 1 u prilogu daje prikaz poređenja oficijelnih podataka o visini prikupljenih javnih prihoda po osnovu poreza na dohodak sa projekcijama rađenim na bazi navedenih prosječnih veličina. Projekcije su izvršene na bazi aktuelnih zakonskih rješenja i pretpostavki za prosječan broj zaposlenih u devet kantonu centara, te da svaki prosječni radnik/zaposlenik obavlja nesamostalnu djelatnost, da ostvaruje prosječnu bruto/neto platu, te da ostvaruje pravo samo na lični odbitak koji mjesečno iznosi 300 KM. Izračun je izvršen na bazi prosječnog mjesečnog bruto dohotka, a ne neto dohotka zbog statističkog odstupanja u iznosima neto i bruto dohotka u svakom analiziranom slučaju. Analiza je izvršena za devet kantonu centara (izuzevši Kanton Sarajevo zbog specifičnosti u raspodjeli javnih prihoda) koji prikupljaju najviše prihoda od poreza na dohodak. Rezultati prikazani u tabeli 1 u prilogu pokazuju da odstupanja postoje i najznačajnija su u kantonima koji su osjenčeni (Grad Tuzla i Grad Široki Brijeg). Iz naprijed navedenog, očekivati je da su prosječne veličine uzete u analizi manje precizan parametar procjene, što se i pokazalo pri pokušaju simulacije scenarija uticaja promjene zakona o porezu na dohodak na lokalne zajednice. Dakle, izračune i procjene na bazi prosječnih veličina treba tumačiti sa oprezom. Osim toga, zbog javne nedostupnosti bolji i preciznijih podataka, u nastavku ćemo ipak pokušati prikazati rezultate na bazi prosječnih veličina. Simulirani efekti u tabeli 1 u prilogu također pokazuju i moguće pritiske na one trendove koje treba gledati kao „dobru praksu“ u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak koji su već primijenjeni (u određenoj mjeri) u našim prilikama u (kantonima) centrima kao što su Tuzla i Široki Brijeg.

U drugoj analizi kako je i navedeno koristit će se prosječne veličine te će se poređenje, slično kao i u

projekcijama Federalnog ministarstva finansija datog u tabeli 5 vršiti na bazi poređenja aktuelnih zakonskih rješenja sa onim datim u nacrtu zakona. Dakle, na osnovu svih ranijih pretpostavki vezanih za prosječne mjesečne veličine bruto dohotka, status zaposlenog, iznos ličnog odbitka i obavljanje nesamostalne djelatnosti, ali za podatke iz 2016. godine, vršeno je poređenje između aktuelnog stanja i projekcije prema novom nacrtu zakona. Aktuelno stanje je početno stanje koje u cjelosti odgovara naprijed navedenim pretpostavkama. Da bismo uporedili aktuelno stanje sa nacrtom zakona, izračun prosječnog mjesečnog bruto dohotka isplaćenog zaposlenom iz aktuelnog stanja smo morali proširiti i korigovati za prosječne iznose toplog obroka i naknade za prevoz. Prema trenutno važećim propisima, maksimalni iznosi neoporezivog isplaćenog toplog obroka iznosi 0,5-1% prosječnog neto dohotka u FBiH, pa smo pokušali simulirati najbolji scenario - maksimalnog neoporezivog neto iznosa toplog obroka i prevoza. Taj iznos je u prosjeku neto od 220 KM (8,5KM dnevno*20 radnih dana po osnovu toplog obroka + 50KM za prevoz). Ovaj iznos smo preračunali u bruto iznose radi toga što prema nacrtu, ovi iznosi ulaze u bruto osnovicu, što tako proračunato u prosjeku, objedinjeno predstavlja bruto iznos od 363 KM. Dakle, ovaj prosječan bruto iznos od 363 KM je dodan iznosu prosječne bruto plate u svakoj lokalnoj zajednici. Analizi smo pristupili sa tri aspekta – efekata koje nacrti zakona o porezu na dohodak i doprinose imaju na zaposlene, zatim na prikupljene prihode od poreza na dohodak i konačno, na troškove poslodavaca za svaki kantonalni centar. Osim toga, u analizi je uzet u obzir i efekat predloženih rješenja u nacrtu zakona o doprinosima budući da ovaj zakon utiče na veličinu osnovice za obračun poreza na dohodak. Rezultati za sve tri grupe za kantonalne centre su prikazani u tabeli 6. kao procentualna promjena predloženog i aktuelnog stanja za svaku analiziranu grupu. Kako je već navedeno, radi toga što predlagač Zakona posjeduje individualne podatke za sve poreske obveznike u FBiH, ti podaci su izvjesno tačniji i pouzdaniji nego prosječne veličine preuzete iz Federalnog zavoda za statistiku koji su nama jedini bili raspoloživi za ovu simulaciju.

Tabela 6. Rezultati poređenja aktuelnog stanja u odnosu na nacrt Zakona o porezu na dohodak za tri grupe na bazi prosječnih veličina, %Δ, za 2016.

Kantonalni centri	% Δ raspoloživi dohodak zaposleni	%Δ prihodi	% Δ trošak za poslodavca
Bihac	1,2%	-27,0%	-0,4%
Orašje	1,6%	-31,8%	0,6%
Grad Tuzla	1,4%	-29,3%	0,1%
Grad Zenica	1,5%	-30,9%	0,5%
Goražde	1,9%	-37,1%	1,6%
Travnik	2,5%	-47,0%	3,1%
Grad Mostar	0,8%	-23,3%	-1,3%
Grad Široki Brijeg	2,1%	-39,6%	2,0%
Centar Sarajevo	0,4%	-19,7%	-2,3%
Livno	1,3%	-28,2%	-0,1%

Izvor: vlastiti izračun na bazi podataka iz fzs.ba, 2017.

Rezultati u tabeli 6, a na osnovu prosječnih veličina, ukazuju da bi moglo doći do neznatnog povećanja raspoloživog dohotka zaposlenih (do 2%) ukoliko poslodavac prihvati da poveća bruto osnovicu za iznos toplog obroka i prevoza na mjesečnom nivou do zakonski maksimalnog iznosa. Također, prema izračunima na osnovu prosječnih plata, moglo bi doći do značajnijeg pada prihoda od poreza na dohodak po osnovu dohotka od nesamostalne djelatnosti (u nekim kantonima i preko 30% što je značajno veći iznos nego podaci dati u tabeli 5) radi toga što osnovice za obračun i plaćanje poreza u svim lokalnim zajednicama u prosjeku potpadaju u prvi poreski razred od 10%, dakle u visini od narednih 800 KM preko iznosa ličnog odbitka od mjesečno 700 KM (a do ukupnog iznosa od 1.500 KM). Efekat na troškove poslodavaca je pomiješan i eventualno može doći do smanjenja troškova za poslodavce. S tim u vezi, dati tačnu projekciju kretanja je iznimno teško, posebno ako se raspoloživi podaci i naši proračuni uporede sa (pro)izračunima datim od strane Federalnog ministarstva finansija.

Kako bi se formirao stav lokalnih zajednica po ovom pitanju, 14.12.2017. u prostorijama opštine Novi Grad Sarajevo organizovana i javna rasprava koju je organizovao Savez opština i gradova u FBiH, a na kojoj su prezentovani neki od rezultata ovog istraživanja. Učesnici su bili predstavnici lokalnih zajednica koji su iznijeli svoje mišljenje u vezi sa prijedlogom zakona, te dali osvrt na moguće probleme na nivou lokalnih zajednica. Sumarni prikaz diskusije sa sugestijama i preporukama je dat u nastavku teksta.

III. Sugestije i preporuke (Zaključci)

Tokom prezentacije i javne diskusije su se javila mnoga pitanja od kojih izdvajamo sljedeća kao najvažnija:

- I. Ne postoji veza između Reformske agende i federalnog akcionog plana FBiH u smislu smanjenja poreskog opterećenja rada. Naime, Reformska agenda definiše smanjenje poreskog opterećenja rada putem smanjenja stope doprinosa na zdravstvo, te ne definiše eventualno povećanje i uvođenje progresivnog oporezivanja dohotka u BiH, pa time i u FBiH;
- II. Učešće prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima lokalnih zajednica u FBiH bilježi moguća znatna odstupanja, pa prijedlog izmjena zakona o porezu na dohodak vrlo izvjesno, bi mogao različito (asimetrično) uticati na budžete lokalnih zajednica, posebno onih gdje je navedeno učešće veliko. Ovaj problem je posebno aktuelan u malim lokalnim zajednicama gdje je učešće prihoda od poreza na dohodak veliko;
- III. Primjedbe lokalnih zajednica/gradova u raspravi o nacrtu novog Zakona o porezu na dohodak se fokusiraju prevashodno na efekte na budžet/proračun lokalne zajednice/grada te je izostala konkretna i sveobuhvatna analiza efekata na poziciju svih zaposlenih (kao i stanovništva u cjelini). Prezentacija je uspjela animirati učesnike u pravcu razmišljanja o svim zaposlenim u lokalnim zajednicama pa s tim u vezi su postavljena sljedeća pitanja:
 1. **Da li će porezna presija na zaposlene u konkretnoj lokalnoj zajednici po osnovu eventualne primjene predloženih zakonskih rješenja porasti gledano u cjelini?**

Dati odgovor na ovo pitanje je vrlo teško, posebno što je u nacrtnoj fazi ovog zakona izostala analiza mogućeg povećanja poreske presije. Eventualno povećanje poreza na dohodak u svom djelovanju ima direktni uticaj na smanjenje raspoloživog dohotka, a time i na smanjenje kupovne moći stanovništva. Osim toga, smanjenje raspoloživog dohotka putem smanjena potrošnje direktno utiče i na obim prikupljenih prihoda po osnovu indirektnih poreza, što također, ima uticaj na budžete kantona i lokalnih zajednica preko raspodjele ovih poreskih prihoda.

Povećana poreska presija u ovom smislu se može ispoljiti i u slučaju nisko i visokodohodovnih kategorija i to za: niskodohodovne kategorije u smislu većeg plaćenog poreza na dohodak u odnosu na postojeće stanje, a zbog smanjenja standardnih odbitaka po osnovu izdržanih članova porodice, te za visokodohodovne kategorije po osnovu većeg plaćenog poreza. Tokom diskusije, ovaj problem je iznesen u nekoliko navrata i to u smislu da prijedlog novog zakona nije socijalan, posebno za višečlana domaćinstva, te da postoje izračuni na nivou nekih lokalnih zajednica koji predviđaju značajne efekte na zaposlene u javnom sektoru (opštini/gradu), kao i to da bi efekti na zaposlene u privatnom sektoru s ovog aspekta sigurno bili još teže socijalno prihvatljivi. Predstavnici lokalnih zajednica su tokom ove diskusije također, naveli i prakse razvijenih evropskih zemalja gdje u svim razvijenim evropskim zemljama postoje olakšice za izdržavane članove domaćinstva. Osim toga definisan je i problem obuhvata pojma zajedničkog dohotka domaćinstva što je praksa (naj)razvijeni(ji)h evropski zemalja;

2. Da li se predloženo proširenje osnovice poreza na dohodak može ispoljiti kao isplata niže neto plate, posebno u privatnom sektoru (koji u principu ima niže plate od zaposlenih u javnom sektoru)?

Već je poznato da su u FBiH (i u BiH), plate zaposlenih u javnom sektoru značajno veće od plata zaposlenih u privatnom sektoru. Time je i veličina prosječnog dohotka (neto/bruto plate) koje se u praksi i statistički evidentiraju, dakle oficijelno prikazuju, na ovaj način pomaknuta „na više“. Pitanje uključenja do sada neoporezivih kategorija dohotka u poresku osnovicu u smislu njenog proširenja je vrlo aktuelno (moglo bi biti i veoma „bolno“), posebno za zaposlene u privatnom sektoru. Naime, vrlo je teško pretpostaviti kako će poslodavci uistinu reagovati na proširenje poreske osnovice – npr. za uključenje iznosa toplog obroka – da li će u bruto osnovicu zaposlenog uključiti ranije zakonom predviđeni neoporezivi iznos u bruto iznosu, da li će eventualno uključiti iznos manji od ovog ranijeg neoporezivog zakonskog maksimuma ili će sami obezbjeđivati topli obrok pa ga neće ni uključiti u bruto osnovicu? S tim u vezi i projekcije u kretanju prihoda od poreza na dohodak po kantonima izračunate od strane Federalnog ministarstva finansija su upitne i teško se mogu sa sigurnošću predvidjeti, jednako kao i naši proračuni koji su utemeljeni čak na manje preciznim imputima podataka u odnosu na one sa kojima raspolaže Ministarstvo. Ipak, projekcije i izračuni dati u ovoj analizi koji su pokazali značajna odstupanja od ranije navedenih mogu postati vrlo izvjesni.

Scenarij uključenja do sada neoporezivih kategorija u poresku osnovicu je izvjesniji i lakše predvidiv za zaposlene u organima javne uprave. Dakle, postoji mogućnost da uslijed proširenja poreske osnovice dosadašnje razlike u dohocima u privatnom i javnom sektoru postanu još veće i značajnije nego do sada. Osim toga, eventualno povećanje bruto osnovice za zaposlene u javnom sektoru bi moglo dodatno opteretiti budžete lokalnih zajednica, i to ne samo u slučajevima zaposlenih u organima lokalnih zajednica, nego i u pratećim komunalnim preduzećima u vlasništvu lokalnih

zajednica;

3. **Otvara li se prostor za eventualno uvećeno generiranje izbjegavanja plaćanja poreza na dohodak? Da li je to također, realna opcija?**

Ovaj scenarij je vrlo izvjestan, ali teško predvidiv sa aspekta njegovog djelovanja i efekata koje može proizvesti, pa se kao pitanje postavlja i upućuje višim nivoima vlasti na dublju analizu;

4. **Kako se ocjenjuju predložena rješenja sa stanovišta perspektiva rastućeg zapošljavanja i posebno, željenog rastućeg dohotka? Ovo pitanje je posebno važno u malim lokalnim zajednicama, gdje je sve veće učešće radnosposobnog stanovništva koje emigrira iz (F)BiH ili se seli u veće ekonomske centre u (F)BiH?**

Tokom diskusije, nekoliko predstavnika iz malih lokalnih zajednica su posebno skrenuli pažnju na ovaj aktuelni i rastući problem jer male lokalne zajednice već sada bilježe probleme intenzivnog odlaska van BiH ili eventualno preseljenje u veće ekonomske centre u BiH, stručnih, posebno mladih radnosposobnih pojedinaca;

5. **Da li će za poslodavca doći do povećanja troškova kod zapošljavanja (visoko/ekspertno) obrazovanih stručnih kadrova i da li to eventualno može dovesti do još većeg napuštanja zemlje/malih sredina, posebno mladih stručnih kadrova u (F)BiH?**

Prethodno pitanje se nadovezuje na problematiku iznesenu u prvom pitanju, i to u jednakom dejstvu i u privatnom i u javnom sektoru kada je javni sektor u statusu poslodavca. Ovaj problem u cijeloj FBiH je posebno izražen u posljednje tri godine, a ovim zakonskim prijedlogom bi se ovaj odliv stručnih kadrova mogao još više povećati/intenzivirati;

6. **Da li će doći do narušavanja principa jednostavnosti u oporezivanju sa uvođenjem dvije stope poreza na dohodak u odnosu na postojeće stanje i koliko će eventualno iznositi dodatni troškovi novog sistema obračuna i isplate dohotka?**

Ovo pitanje je izneseno tokom diskusije te je ustanovljeno da kao takvo nije analizirano u nacrtnoj fazi zakona. Teorija, ali i praksa tranzicijskih zemalja i razvijenih zemalja ukazuje da uvođenje progresivnog sistema oporezivanja dohotka narušava princip jednostavnosti i to primarno zbog povećanog broja sati i izvjesnih dodatnih troškova osoblja koje vrši isplatu plata, ali i pojedinaca pri obračunu i sastavljanju godišnjih prijava poreza na dohodak. To je, između ostalih, još jedan od razloga zašto većina (post)tranzicijskih zemalja i dalje primjenjuje proporcionalni porez na dohodak.

7. **Predstavnici lokalnih zajednica su postavili i pitanje kako će ovaj zakon eventualno povećati konkurentnost lokalnih zajednica, posebno u segmentu niskih dohodaka koji se ostvaruju u pravilu u niskoakumulativnim granama i to u malim lokalnim zajednicama?**

Osim navedenih pitanja, predstavnici lokalnih zajednica su dali i sljedeće sugestije:

8. **Lokalne zajednice zahtjevaju da se paralelno sa nacrtom zakona o porezu na dohodak razmatra i novi zakon o pripadnosti javnih prihoda (posebno u Kantonu Sarajevo), a zbog evidentne projekcije**

smanjenja prihoda po osnovu poreza na dohodak u većini kantona (i lokalnih zajednica) u FBiH;

U BiH, a time i u FBiH, a prema podacima oficijelnih statistika, od 2009. se bilježi stagnacija dohotka (vidi tabelu 2 u prilogu) za razliku od perioda prije 2009. kada je uveden postojeći sintetički porez na dohodak sa povećanjem stope poreza na dohodak što se kao model moglo opravdati. Postavlja se pitanje opravdanosti uvođenja progresivnog oporezivanja, posebno ako se slučaj BiH kao jedne od najsiromašnijih evropskih zemalja (prema oficijelnim evropskim statistikama) uporedi sa ostalim (post)tranzicijskim zemljama. U tabeli 2 u prilogu je dat prikaz nekoliko odabranih tranzicijskih zemalja koje imaju različite sisteme oporezivanja dohotka, gdje većina odabranih zemalja (osim Hrvatske, Albanije i Slovačke od 2013., koje imaju progresivni sistem oporezivanja dohotka) imaju klasični proporcionalni sistem oporezivanja dohotka kakav je trenutno aktuelan i u (F)BiH (jedna stopa poreza na dohodak). Naime, zemlje kakva je Estonija koja bilježi konstantan porast bruto dohotka (izuzevši godine krize 2008-2009, tabela 2, prilog) i koja je prva uvela proporcionalni porez na dohodak prije više od dvadeset godina, isti nije zamijenila progresivnim porezom na dohodak nego je čak smanjivala stope poreza na dohodak u posmatranom periodu. Slovačka je u periodu od 2003.-2013. primjenjivala proporcionalni porez na dohodak i u navedenom periodu gotovo udvostručila iznos prosječnog bruto dohotka. Bugarska je (slično kao i Makedonija) 2010. godine dodatno naglasila i zaključila da neće napuštati sistem proporcionalnog oporezivanja (kojeg je uvela 2008.) kako bi brže akumulirala kapital u zemlji i time preko uvećanja investicija sustigla nivo prosječnog dohotka evropskih zemalja. Sa druge strane, Hrvatska kao zemlja koja primjenjuje progresivno oporezivanje ne bilježi značajnije povećanje bruto dohotka u poređenju sa ostalim analiziranim zemljama, čak ni nakon 2013. kada je postala članicom EU. S tim u vezi, upitna je ekonomska opravdanost i efikasnost uvođenja progresivnog poreza na dohodak u FBiH. Osim toga, nacrt zakona predviđa i oporezivanje ulaganja od kapitala najvećom poreskom stopom od 20%, što nije evropska praksa, i što dodatno smanjuje mogućnost akumuliranja domaćeg kapitala i to posebno u odnosu na inostrani kapital.

Sugestije i preporuke (Zaključci) vezani za Nacrt zakona o porezu na dohodak

- I. Ne postoji veza između Reformske agende i federalnog akcionog plana FBiH u smislu smanjenja poreskog opterećenja rada. Naime, Reformska agenda definiše smanjenje poreskog opterećenja rada putem smanjenja stope doprinosa na zdravstvo, te ne definiše eventualno povećanje i uvođenje progresivnog oporezivanja dohotka u BiH, pa time i u FBiH;
- II. Učešće prihoda od poreza na dohodak u ukupnim prihodima lokalnih zajednica u FBiH bilježi moguća znatna odstupanja, pa prijedlog izmjena zakona o porezu na dohodak vrlo izvjesno, bi mogao različito (asimetrično) uticati na budžete lokalnih zajednica, posebno onih gdje je navedeno učešće veliko. Ovaj problem je posebno aktuelan u malim lokalnim zajednicama gdje je učešće prihoda od poreza na dohodak veliko;
- III. Primjedbe lokalnih zajednica/gradova u raspravi o nacrtu novog Zakona o porezu na dohodak se fokusiraju prevashodno na efekte na budžet/proračun lokalne zajednice/grada te je izostala konkretna i sveobuhvatna analiza efekata na poziciju svih zaposlenih (kao i stanovništva u cjelini). Prezentacija je uspjela animirati učesnike u pravcu razmišljanja o svim zaposlenim u lokalnim zajednicama pa s tim u vezi su postavljena sljedeća pitanja:

1. Da li će poreska presija na zaposlene u konkretnoj lokalnoj zajednici po osnovu eventualne primjene predloženih zakonskih rješenja porasti gledano u cjelini?

Dati odgovor na ovo pitanje je vrlo teško, posebno što je u nacrtnoj fazi ovog zakona izostala analiza mogućeg povećanja poreske presije. Eventualno povećanje poreza na dohodak u svom djelovanju ima direktni uticaj na smanjenje raspoloživog dohotka, a time i na smanjenje kupovne moći stanovništva. Osim toga, smanjenje raspoloživog dohotka putem smanjena potrošnje direktno utiče i na obim prikupljenih prihoda po osnovu indirektnih poreza, što također, ima uticaj na budžete kantona i lokalnih zajednica preko raspodjele ovih poreskih prihoda.

Povećana poreska presija u ovom smislu se može ispoljiti i u slučaju nisko i visokodohodovnih kategorija i to za: niskodohodovne kategorije u smislu većeg plaćenog poreza na dohodak u odnosu na postojeće stanje, a zbog smanjenja standardnih odbitaka po osnovu izdržavanih članova porodice, te za visokodohodovne kategorije po osnovu većeg plaćenog poreza. Tokom diskusije, ovaj problem je iznesen u nekoliko navrata i to u smislu da prijedlog novog zakona nije socijalan, posebno za višechlana domaćinstva, te da postoje izračuni na nivou nekih lokalnih zajednica koji predviđaju značajne efekte na zaposlene u javnom sektoru (opštini/gradu), kao i to da bi efekti na zaposlene u privatnom sektoru s ovog aspekta sigurno bili još teže socijalno prihvatljivi. Predstavnici lokalnih zajednica su tokom ove diskusije također, naveli i prakse razvijenih evropskih zemalja gdje u svim razvijenim evropskim zemljama postoje olakšice za izdržavane članove domaćinstva. Osim toga definisan je i problem obuhvata pojma zajedničkog dohotka domaćinstva što je praksa (naj)razvijeni(ji)h evropski zemalja;

- 2. Da li se predloženo proširenje osnovice poreza na dohodak može ispoljiti kao isplata niže neto plate, posebno u privatnom sektoru (koji u principu ima niže plate od zaposlenih u javnom sektoru)?**

Već je poznato da su u FBiH (i u BiH), plate zaposlenih u javnom sektoru značajno veće od plata zaposlenih u privatnom sektoru. Time je i veličina prosječnog dohotka (neto/bruto plate) koje se u praksi i statistički evidentiraju, dakle oficijelno prikazuju, na ovaj način pomaknuta „na više“. Pitanje uključenja do sada neoporezivih kategorija dohotka u poresku osnovicu u smislu njenog proširenja je vrlo aktuelno (moglo bi biti i veoma „bolno“), posebno za zaposlene u privatnom sektoru. Naime, vrlo je teško pretpostaviti kako će poslodavci uistinu reagovati na proširenje poreske osnovice – npr. za uključenje iznosa toplog obroka – da li će u bruto osnovicu zaposlenog uključiti ranije zakonom predviđeni neoporezivi iznos u bruto iznosu, da li će eventualno uključiti iznos manji od ovog ranijeg neoporezivog zakonskog maksimuma ili će sami obezbjeđivati topli obrok pa ga neće ni uključiti u bruto osnovicu? S tim u vezi i projekcije u kretanju prihoda od poreza na dohodak po kantonima izračunate od strane Federalnog ministarstva finansija su upitne i teško se mogu sa sigurnošću predvidjeti, jednako kao i naši proračuni koji su utemeljeni čak na manje preciznim imputima podataka u odnosu na one sa kojima raspolaže Ministarstvo. Ipak, projekcije i izračuni dati u ovoj analizi koji su pokazali značajna odstupanja od ranije navedenih mogu postati vrlo izvjesni.

Scenarij uključenja do sada neoporezivih kategorija u poresku osnovicu je izvjesniji i lakše predvidiv za zaposlene u organima javne uprave. Dakle, postoji mogućnost da uslijed proširenja poreske osnovice dosadašnje razlike u dohocima u privatnom i javnom sektoru postanu još veće i značajnije nego do sada. Osim toga, eventualno povećanje bruto osnovice za zaposlene u javnom sektoru bi moglo dodatno opteretiti budžete lokalnih zajednica, i to ne samo u slučajevima zaposlenih u organima lokalnih zajednica, nego i u pratećim komunalnim preduzećima u vlasništvu lokalnih zajednica;

- 3. Otvara li se prostor za eventualno uvećeno generiranje izbjegavanja plaćanja poreza na dohodak? Da li je to također, realna opcija?**

Ovaj scenarij je vrlo izvjestan, ali teško predvidiv sa aspekta njegovog djelovanja i efekata koje može proizvesti, pa se kao pitanje postavlja i upućuje višim nivoima vlasti na dublju analizu;

- 4. Kako se ocjenjuju predložena rješenja sa stanovišta perspektiva rastućeg zapošljavanja i posebno, željenog rastućeg dohotka? Ovo pitanje je posebno važno u malim lokalnim zajednicama, gdje je sve veće učešće radnosposobnog stanovništva koje emigrira iz (F)BiH ili se seli u veće ekonomske centre u (F)BiH?**

Tokom diskusije, nekoliko predstavnika iz malih lokalnih zajednica su posebno skrenuli pažnju na ovaj aktuelni i rastući problem jer male lokalne zajednice već sada bilježe probleme intenzivnog odlaska van BiH ili eventualno preseljenje u veće ekonomske centre u BiH, stručnih, posebno mladih radnosposobnih pojedinaca;

- 5. Da li će za poslodavca doći do povećanja troškova kod zapošljavanja (visoko/ekspertno) obrazovanih stručnih kadrova i da li to eventualno može dovesti do još većeg napuštanja zemlje/malih sredina, posebno mladih stručnih kadrova u (F)BiH?**

Prethodno pitanje se nadovezuje na problematiku iznesenu u prvom pitanju, i to u jednakom dejstvu i u privatnom i u javnom sektoru kada je javni sektor u statusu poslodavca. Ovaj problem u cijeloj FBiH je posebno izražen u posljednje tri godine, a ovim zakonskim prijedlogom bi se ovaj odliv stručnih kadrova mogao još više povećati/intenzivirati;

- 6. Da li će doći do narušavanja principa jednostavnosti u oporezivanju sa uvođenjem dvije stope poreza na dohotak u odnosu na postojeće stanje i koliko će eventualno iznositi dodatni troškovi novog sistema obračuna i isplate dohotka?**

Ovo pitanje je izneseno tokom diskusije te je ustanovljeno da kao takvo nije analizirano u nacrtnoj fazi zakona. Teorija, ali i praksa tranzicijskih zemalja i razvijenih zemalja ukazuje da uvođenje progresivnog sistema oporezivanja dohotka narušava princip jednostavnosti i to primarno zbog povećanog broja sati i izvjesnih dodatnih troškova osoblja koje vrši isplatu plata, ali i pojedinaca pri obračunu i sastavljanju godišnjih prijava poreza na dohodak. To je, između ostalih, još jedan od razloga zašto većina (post)tranzicijskih zemalja i dalje primjenjuje proporcionalni porez na dohodak.

- 7. Predstavnici lokalnih zajednica su postavili i pitanje kako će ovaj zakon eventualno povećati konkurentnost lokalnih zajednica, posebno u segmentu niskih dohodaka koji se ostvaruju u pravilu u niskoakumulativnim granama i to u malim lokalnim zajednicama?**

Osim navedenih pitanja, predstavnici lokalnih zajednica su dali i sljedeće sugestije:

- 8. Lokalne zajednice zahtjevaju da se paralelno sa nacrtom zakona o porezu na dohodak razmatra i novi zakon o pripadnosti javnih prihoda (posebno u Kantonu Sarajevo), a zbog evidentne projekcije smanjenja prihoda po osnovu poreza na dohodak u većini kantona (i lokalnih zajednica) u FBiH;**
- 9. U BiH, a time i u FBiH, a prema podacima oficijelnih statistika, od 2009. se bilježi stagnacija dohotka (vidi tabelu 2 u prilogu) za razliku od perioda prije 2009. kada je uveden postojeći sintetički porez na dohodak sa povećanjem stope poreza na dohodak što se kao model moglo opravdati. Postavlja se pitanje opravdanosti uvođenja progresivnog oporezivanja, posebno ako se slučaj BiH kao jedne od najsiromašnijih evropskih zemalja (prema oficijelnim evropskim statistikama) uporedi sa ostalim (post)tranzicijskim zemljama. U tabeli 2 u prilogu je dat prikaz nekoliko odabranih tranzicijskih zemalja koje imaju različite sisteme oporezivanja dohotka, gdje većina odabranih zemalja (osim Hrvatske, Albanije i Slovačke od 2013., koje imaju progresivni sistem oporezivanja dohotka) imaju klasični proporcionalni sistem oporezivanja dohotka kakav je trenutno aktuelan i u (F)BiH (jedna stopa poreza na dohodak). Naime, zemlje kakva je Estonija koja bilježi konstantan porast bruto dohotka (izuzevši godine krize 2008-2009, tabela 2, prilog) i koja je prva uvela proporcionalni porez na dohodak prije više od dvadeset godina, isti nije zamijenila progresivnim porezom na dohodak nego je čak smanjivala stope poreza na dohodak u posmatranom periodu. Slovačka je u periodu od 2003.-2013. primjenjivala proporcionalni porez na dohodak i u navedenom periodu gotovo udvostručila iznos prosječnog bruto dohotka. Bugarska je (slično kao i Makedonija) 2010. godine dodatno naglasila i zaključila da neće napuštati sistem proporcionalnog oporezivanja (kojeg je uvela 2008.) kako bi brže akumulirala kapital u zemlji i time preko uvećanja investicija sustigla nivoe prosječnog dohotka evropskih zemalja. Sa druge strane, Hrvatska kao zemlja koja primjenjuje progresivno oporezivanje ne bilježi značajnije povećanje bruto dohotka u poređenju sa ostalim analiziranim zemljama, čak ni nakon 2013. kada je postala članicom EU. S tim u vezi, upitna je ekonomska**

opravdanost i efikasnost uvođenja progresivnog poreza na dohodak u FBiH. Osim toga, nacrt zakona predviđa i oporezivanje ulaganja od kapitala najvećom poreskom stopom od 20%, što nije evropska praksa, i što dodatno smanjuje mogućnost akumuliranja domaćeg kapitala i to posebno u odnosu na inostrani kapital.

Prilog

Tabela 1 – prilog. Prikaz odstupanja uslijed prosječnih veličina – provjera opravdanosti projekcija na bazi prosječnih veličina

Kantonalni centar/2014	prosječan broj zaposlenih	Prosječna neto plata	Prosječna bruto plata	Prihodi (procjena)	Prihodi (oficijelni podaci)	Odstupanje (projekcija-oficijelni podaci)
Bihac	11.813	907	1412	9.035.634,11	9558323,568	-5,5%
Orašje	3.069	787	1219	1.811.544,23	1992799,908	-9,1%
Tuzla	31.284	860	1.336	16.343.660,39	23344371,07	-30,0%
Zenica	24.694	834	1.295	15.854.582,10	17588548,44	-9,9%
Goražde	6.136	752	1.163	3.029.534,69	3699787,104	-18,1%
Travnik	12.069	659	1.013	4.892.503,43	5778202,716	-15,3%
Mostar	29.877	929	1.448	21.578.530,71	25065129,89	-13,9%
Široki Brijeg	6.386	719	1.110	4.899.942,35	3570284,88	37,2%
Livno	4.168	890	1.385	3.119.060,24	3279299,04	-4,9%

N.B. sve veličine su mjerene na osnovu prosječnog mjesečnog bruto dohotka (prosječna bruto plata). Kanton Sarajevo je isključen iz analize.

Izvor: Vlastiti izračun na bazi podataka iz fzs.ba

Tabela 2 –prilog. Prosječni mjesečni bruto dohodak po odabranim tranzicijskim zemljama; nacionalne valute, po tekućim cijenama

Nacionalne valute, po tekućim cijenama	Prosječni mjesečni bruto dohodak po zemljama											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Albanija	19993	21842	27350	34277	36075	34782,9	36451,2	37715	36992,8	37322,6	38173,4	++
BiH	797	869	953,3	1112,2	1203,2	1216,8	1270,5	1290	1291,2	1289,8	1289	1300,8
Bugarska	318,7	348,9	420,8	538,3	602,2	645,4	696,8	735,9	774,8	817,2	881,8	949,7
Hrvatska	6248	6634	7047	7544	7711	7679	7795,5	7875	7938,8	7953,5	8054	7752,5
Češka	19884,9	21087,8	22382,7	23391,6	23559,7	24231,1	24914,4	25407,6	25348,3	26039,5	26663,8	27665,4
Estonija	516	601	725	825	784	792	839	887	949	1005	1065	1146
Crna gora	326,5	433	497	609	643	715	722	727	726	723	725	751
Srbija	25514	31745	38744	45674	44147	47450	52733	57430	60708	61426	61145	63474
Slovačka	667,9	723,8	788,9	833,2	862,1	908,6	934,2	955,3	976,7	993,5	1026,8	1049,7
Makedonija	21334,9	23036,6	24139,5	26227,7	29923,3	30225,8	30603,3	30670,2	31025,5	31324,8	32171,1	32821,2

N.B. Slovačka u 2003. 560 EUR. Sva metodološka objašnjenja su dostupna na stranici UNECE.
Izvor: UNECE, statistički portal, 2017.