

ZAKON O DOPRINOSIMA

Sažetak

Sheme socijalnog osiguranja FBiH nisu cjelovito u skladu s internacionalnim i europskim standardima, jer ne ispunjavaju tri cilja: (i) ne garantiraju pokrivenost populacije elementima obveznog socijalnog osiguranja, (ii) ne jačaju financijsku održivost shema socijalnog osiguranja (pa se javljaju „rupe“ fondova socijalnog osiguranja) i (iii) ne razvijaju višestupni sistem usmjeren na pružanje efikasne socijalne zaštite za treću generaciju.

S druge strane, stopa socijalnih doprinosa koju plaćaju radnici u FBiH je iznimno visoka. Svega dvije zemlje imaju 2018. god. veću stopu socijalnih doprinosa radnika od FBiH: DR Kongo (35%) i Rumunija (35%). Kratko kazano, FBiH strši u odnosu na Europu a Europa u odnosu na svijet.

U mnogim zemljama država svojom fiskalnom politikom protežira izvjesne djelatnosti, skupine građana i regije kroz oslobađanja od plaćanja dijela poreza. Članice EU su od 2014. god. obvezne izvijestiti koliko nije prikupljeno poreza u odnosu na poreznu strukturu bez poreznih rashoda (troškovi), koji su ekonomski i/ili socijalni učinci polučeni (prinosi) i koji je neto rezultat (prinosi-troškovi). Država razmatra je li postigla namjeravane ekonomske i socijalne učinke (smanjenje nejednakosti, siromaštva, nezaposlenosti itd.) s jedne strane i koliki su troškovi toga (u vidu izgubljenih poreznih prihoda) s druge strane.

No, FBiH ne sam što ne slijedi ovaj EU put, nego pored *poreznih rashoda utvrđenih zakonom* ima i divlje porezne rashode jer javne kompanije i institucije iz godine u godinu ne plaćaju poreze i doprinose, čime se diskriminiraju privatne firme i građani koji bezuvjetno moraju plaćati poreze i doprinose. Stoga je fiskalna politika nezakonita, neefikasna i nepravična.

Držimo da se dubioze u zdravstvenom fondu mogu znatno ublažiti, ali ne i riješiti prebacivanjem zdravstva na budžet i tim putem osiguranja univerzalnog pristupa zdravstvenoj zaštiti za temeljne zdravstvene usluge, što je civilizacijska tekovina.

Osiguranje dopunskih sredstava za financiranje fondova socijalnog osiguranja može se osigurati smanjivanjem neobuhvaćene (sive) ekonomije. Reduciranje sive ekonomije na razinu zemalja ekonomskih komparatora doprinijelo bi povećanju javnih prihoda za 820 mln godišnje i u sklopu toga povećanju prihoda vanbudžetskih fondova za 500 mln KM godišnje. S tom veličinom sredstava moguće je smanjiti broj radnika sive ekonomije za 33,589.

Dvije glavne aktivnosti koje bi doprinijele tome su: (i) ograničenje plaćanja gotovinom (npr. sva plaćanja gotovinom preko 5,000 KM moraju biti bezgotovinskim putem), i (ii) uvođenje fiskalne lutrije (čime bi se stvorio pritisak građana na firme izdaju fiskalne račune, što bi se potom sravnjavalo sa stanjem u UIO).

Vrlo bi važno bilo razmotriti pitanje isplate bruto plaće radniku „na ruke“ tj. da se radniku dostavlja bruto plaća na njegov/njen račun, uz istodobno dostavljanje od strane poslodavca i svih uplatnica koje radnik mora sam realizirati preko određene platne agencije (nažalost, za sada u BiH postoje samo trgovačke banke). U slučaju neplaćanja uplatnice, uslijedila bi automatska blokada računa radnika. Doprinosi bi se plaćali, barem u inicijalnoj fazi, mjesečno, dok bi se porez na dohodak plaćao godišnje.

1. Usporedna analizu Zakona o doprinosima u zemljama u okruženju i zemljama EU

Zakoni o doprinosima reguliraju financiranje fondova socijalnog osiguranja (načine uplaćivanja) radi ostvarivanja prava na uslugu ili na naknadu.

Socijalno osiguranje područje je snažnih kontinuiranih promjena. Naime, europski socijalni model, kreiran sredinom 20-tog stoljeća, kada je puna zaposlenost u formalnom sektoru bila norma, nije više realističan - i sve teže se nosi s teretom starenja stanovništva.

U zemljama u okruženju i zemljama EU susreće se nekoliko modela financiranja socijalnog osiguranja (v. tablicu 1):

- **Paušalni:** penzija ima jedinstven iznos ili se bazira na godinama rada ili mjesta stanovanja, no neovisna je o veličini zarada
- **Doprinosni:** penzija je vezana za veličinu uplaćenih doprinosa, a financira se uplatama radnika i/ili poslodavaca
- **Zaštitni:** penziju se dobiva razmjerno vlastitoj ili obiteljskoj situaciji glede dohotka, imovine, dohotka od penzije ili ukupni iznosi navedenog su ispod utvrđenog praga
- **Univerzalno paušalni:** jedinstven iznos penzije obično baziran na godinama starosti, mjestu stanovanja i/li državljanstva no neovisan o veličini zarada
- **Predostrožni:** doprinosi radnika i poslodavaca se stavljanju na stranu za svakog radnika u specijalnim javnim fondovima, a suma penzije (doprinosi uvećani za prinose) se isplaćuje jednokratno
- **Radnički:** poslodavci su po zakonu dužni pružiti privatne penzijske sheme i financirati ih, u nekim slučajevima i radnici uplaćuju doprinose
- **Individualni:** radnici i u izvjesnim slučajevima poslodavci moraju uplaćivati određeni iznos plaće na pojedinačne račune kojima upravlja javni ili privatni upravitelj fonda izabran od strane radnika; prikupljeni iznos se koristi za osiguranje rente, programirano povlačenje, jednokratna isplata ili kombinacija tih metoda

Tablica 1: Sheme socijalnog osiguranja; izabrane europske i neeuropske zemlje, 2014-2015

Zemlja	Paušalni	Doprinosni	Zaštitni	Univerzalno paušalni	Predostrožni	Radnički	Individualni
<i>a) Zemlje članice EU</i>							
Austrija		x	x				
Belgija		x	x				
Bugarska		x	x				x
Hrvatska		x					x
Cipar		x	x				
Češka	x ^{b)}	x ^{b)}					
Danska		x		x			

Estonija	x ^{b)}	x ^{b)}	x				x
Finska		x	x				
Francuska		x	x			x	
Njemačka		x					
Grčka		x	x				
Mađarska		x					
Irska	x		x				
Italija		x	x				
Latvija		x	x				x
Litvanija	x ^{b)}	x ^{b)}	x				
Luksemburg	x ^{b)}	x ^{b)}					
Malta	x	x	x				
Nizozemska	x		x				
Poljska	x ^{b)}	x ^{b)}					x ^{c)}
Portugal		x	x				
Rumunija		x					x
Slovačka		x					x
Slovenija		x					
Španija		x	x				
Švedska		x	x				x
UK	x	x	x				
<i>b) Ostale europske zemlje</i>							
FBiH		x					
Srbija		x					
Norveška	x	x					
Švicarska	x ^{b)}	x ^{b)}	x			x	
Turska		x	x				
<i>c) neeuropske zemlje</i>							
Australija			x	x		x	
Brazil		x	x				
Kanada		x		x ^{e)}			
Kina	x ^{b)}	x ^{b)}					x
Indija		x	x			x	
Japan	x	x					
Koreja		x	x				
Meksiko		x ^{f)}	x				x ^{c)}
Novi Zeland			x	x			
Rusija	x ^{b)}	x ^{b)}		x			x

a) nijedna zemlja u Europi nema predostrožnu shemu, b) formula ima dvije komponente: 1. paušalnu i 2. proporcionalnu, srazmjernu zaradi, c) država pruža zagarantiranu minimalnu penziju, d) penzija ima dvije komponente: 1. paušalnu i 2. onu razmjernu visini i godinama uplaćivanja doprinosa, e) univerzalna penzija se uvećava za dodatak razmjernan dohotku, f) sistem utemeljen na doprinosu razmjernom plaći je zatvoren za novozaposlene i postupno se gasi.

Izvor: [Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2015, Asia and the Pacific 2014, Europe, 2014](#); <http://www.socialsecurity.gov/policy>. (adaptirano prema CESifo DICE Report 2/2015 Database, available at www.ifo.de/w/9jwiZpta).

Situacija kod zemalja članica EU glede doprinosa za socijalno osiguranje je znatno jednostavnija nego primjerice kod poreza na dohodak. Prije svega sistemi socijalnog osiguranja su prostiji nego sistemi poreza na dohodak. Zemlje s jednostavnim sistemom socijalnog

osiguranja tipično imaju jednu stopa koja 'pokriva' doprinos za cjelokupno socijalno osiguranje, s plafoniranom razinom doprinosa, a u nekim slučajevima bez ikakvog plafona. Složeniji sistemi imaju tipično nekoliko stopa, pri čemu se svaka odnosi na određenu vrstu socijalnog osiguranja npr. za penziono, nezaposlenost, nesreću i povredu na radu, zdravstvo i roditeljstvo. No, čak i za takve situacije teško je reći da su sistemi kompleksni (Christie and Holzner, 2006).

Jednostupni model kakav postoji u FBiH susreće se kod nekih ekonomskih komparatora (Mađarska, Slovenija i Slovačka) i kod nekih regionalnih komparatora (Srbija).

U odnosu na zemlje okruženja i zemlje članice EU bitni nedostaci aktualnog Zakona o doprinosima FBiH su (FiNConsult, 2017):

- obveza plaćanje doprinosa i podnošenje izvješća Poreznoj upravi FBiH nastaje u momentu isplate plaće, pa ona ne raspolaže podacima o stvarnim obavezama na temelju kojih bi poduzela odgovarajuće mjere dok istovremeno radnici nemaju pravo primanja usluge odnosno naknade na temelju socijalnog osiguranja
- visine kazni nisu dovoljno velike, pa to često vodi kršenju Zakona.

2. Ocjena i analiza usklađenosti Zakona sa međunarodnim dokumentima i relevantnim direktivama EU

Ključni internacionalni dokumenti koji se tiču socijalne sigurnosti su:

- *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* (1948) (Universal Declaration of Human Rights) Ujedinjenih naroda
- *Internacionalni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966) (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) Ujedinjenih naroda
- *O minimalnim standardima socijalne sigurnosti* ("On minimum social security standards") (1952, 1955, 1988), ustanovljeni Sporazumom ILO-a, čime su uspostavljeni internacionalni standardi socijalne sigurnosti; BiH je ratificirala taj sporazum koji je važan pravni instrument glede prava na socijalnu sigurnost.
- *Europska socijalna povelja* (European Social Charter), ustanovljena 1961. i revidirana 1996. god.

Ovi dokumenti ističu da svaki član društva ima pravo na socijalno osiguranje i da to pravo ostvaruje kroz nacionalne napore i internacionalnu suradnju (Hirose and Hetteš, 2016).

U odnosu na zemlje okruženja i zemlje članice EU ključni nedostaci aktualnog Zakona o doprinosima FBiH su (FiNConsult, 2017):

- obuhvaćenost primanja na koja se obračunavaju i plaćaju doprinosi je izuzetno mali
- socijalnim osiguranjem su obuhvaćeni samo osiguranici iz osnova radnog odnosa i samostalne djelatnosti, dok se odredbe zakona prema ostalim osiguranicima, kao što su nezaposleni prijavljeni preko nadležnih službi za zapošljavanje, socijalno ugrožene osobe, veterani, dragovoljno osiguranje i sl., vezane uz obaveze doprinosa, stopa i njihovih osnovica, različito propisuju od kantona do kantona.

Sheme socijalnog osiguranja u FBiH utemeljene su na doprinosima. Prava koja pruža sistem socijalnog osiguranja ovise o nečijem doprinosu, pa, shodno tome, neosigurana osoba nema pravo uživati blagodati socijalnog osiguranja (Bartlett, 2013).

Mnogi poslodavci ne plaćaju doprinose socijalnog osiguranja te stoga mnogi radnici nisu u prilici koristiti potpore zbog nezaposlenosti. Teško je zadovoljiti uvjete za socijalno osiguranje protiv nezaposlenosti: povezivanje s registriranim radnim iskustvom diskriminira mlade bez

prethodnog radnog iskustava, koji su isključeni iz potpora za nezaposlenost čak i kad aktivno traže posao (Bartlett, 2013)

Što se tiče zdravstvenog osiguranja, za plaćanje doprinosa dobiva se 'potpora u naturi' (zdravstvena usluga) temeljem individualnih ili izvedenih prava.

Kao što tablica 2 pokazuje, oko 1.6 mln stanovnika FBiH (od kojih je 69.4% osigurano izravno a 30.6 % kao ovisni članovi obitelji) pokriveno je zdravstvenim osiguranjem. To čini 89% ukupnog stanovništva FBiH.¹

Tablica 2: Kategorije stanovništva pokrivena zdravstvenim osiguranjem; FBiH, 2018

R. br.	Vrsta osiguranika	Broj (u 000)	Broj (u %)
1	Radnici	505	30,9
2	Penzioneri	405	24,8
3	Nezaposleni	110	6,7
4	Invalidi	47	2,9
5	Stranci	33	2,0
6	Poljoprivrednici	8	0,5
7	Drugi	25	1,5
8	Ukupno (1-7)	1133	69,4
9	Ovisni (članovi obitelji)	500	30,6
10	Osigurano (8+9)	1633	100,0
11	Neosigurano	200	
12	Ukupno stanovništvo (10+11)	1833	

Izvor: vlastiti izračun temeljem Hirose and Hetteš (2016), BHAS (2018) i FZZ (2018)

U Prijedlogu zakona o doprinosima FBiH kaže se (str. 34):

„Predmet uređivanja ovoga Zakona nije usklađivanje s propisima Europske unije. Ne postoje direktive i uredbе EU koje reguliraju ovu oblast“.

Budući da ne postoje europska sheme socijalnog osiguranja, svaka zemlja provodi svoju shemu i svaka ima svoje specifičnosti i karakteristike. EU zakonodavstvo samo koordinira te nacionalne sheme da bi osiguralo slobodno kretanje. Nema nametanja harmonizacije. Sheme ostaju vrlo različite i ukorijenjene u povijesne, socio-ekonomske i kulturne karakteristike svake zemlje (Deloitte, 2017).

Za BiH je EU članstvo izazov. Ima mnogo pravnih instrumenata Vijeća Europe u polju socijalne sigurnosti i socijalne kohezije vezano za harmonizaciju ili koordinaciju sistema asocijalne sigurnosti zemalja članica Vijeća Europe.

¹ U 2015. god. u Federaciji BiH bilo je registrirano, prema administrativnim pokazateljima, 2.006.610 osiguranih osoba, od čega 1.279.827 osiguranika (nosilaca osiguranja) ili 63,78%, a članova obitelji osiguranika 726.783 ili 36,22% (ZZOiR, 2016).

Europska socijalna povelja² (European Social Charter) predviđa prava za socijalno osiguranje, socijalnu i zdravstvenu pomoć itd. BiH je potpisala Europsku socijalnu povelju 11. 5. 2004., ratificirala 7. 10. 2008. i to je stupilo na snagu 1. 12. 2008.

Pravo na socijalnu sigurnost se ostvaruje osiguranjem u zemlji članici EU. Način uređenja socijalne sigurnosti prepušten je državi članici i po tom pitanju nije provedena harmonizacija na razini Europske unije, kao što je primjerice slučaj kod poreza na dodanu vrijednost.

Obzirom da su članice na različite načine uredile prava iz obveznih osiguranja i obveze s osnove tih osiguranja, Europski Parlament i Vijeće Europske unije donijeli su Uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i to :

- Uredba (EZ) broj 883/2004 Europskoga parlamenta i Vijeća od 29. 4. 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i
- Uredba (EZ) broj 987/2009 Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. 9. 2009. kojom se utvrđuje postupak provedbe Uredbe (EZ) broj 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

Osnovni cilj donošenja ovih uredbi je osigurati slobodno kretanje osoba te doprinijeti poboljšanju njihova životnoga standarda i uvjeta zapošljavanja.

Navedene uredbe primjenjuju se na zemlje članice Europske unije, zemlje članice Europskog gospodarskog prostora i Švicarsku konfederaciju, te su po pravnoj snazi iznad domaćih propisa i izravno se primjenjuju.

BiH nije ratificirala Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti (European Code of Social Security) (European Committee of Social Rights Conclusions, 2018).

Sheme socijalnog osiguranja BiH nisu cjelovito u skladu s internacionalnim i europskim standardima jer ne ispunjavaju tri cilja:

- Ne garantiraju pokrivenost populacije elementima obveznog socijalnog osiguranja
- Ne jačaju financijsku održivost shema socijalnog osiguranja (pa se javljaju „rupe“ kod vanbudžetskih fondova)
- Ne razvijaju višestupni sistem usmjeren na pružanje efikasne socijalne zaštite za treću generaciju.

Zaključci *Europskog odbora za socijalna prava* glede poštivanja *Europske socijalne povelje* (European Committee of Social Rights Conclusions, 2018) u vezi s njenim članom 12 (pravo na socijalnu sigurnost) su:

- postojeće sheme socijalnog osiguranja ne pokrivaju znatan procent aktivnog stanovništva

² *Europska socijalna povelja* Vijeća Europe utvrđuje prava i slobode svih pojedinaca i uspostavlja sustav nadzora koji jamči njihovo poštivanje od strane država potpisnica. Povelja je otvorena za potpisivanje u Torinu 18. 10. 1961. god, a izmijenjena *Europska socijalna povelja* iz 1996. god. postupno zamjenjuje prvi ugovor. Povelja proklamira 23 socijalna i ekonomska prava: prava zaposlenika, svih stanovnika i posebna prava nekih skupina van radnog odnosa (majke, djece i obitelji, osoba s invaliditetom, migranati i starije osoba). Povelja jamči uživanje temeljnih prava, bez diskriminacije: prava na rad, pravičnu plaću, organiziranje, kolektivno pregovaranje, profesionalnu orijentaciju, profesionalnu izobrazbu, zdravstvenu zaštitu i socijalnu sigurnost.

- minimalno trajanje plaćanja potpore nezaposlenim osobama koje su prije toga bile osigurane do pet godina suviše je kratko
 - veličine socijalnih davanja su neadekvatne.
3. [Usporedni pregled visine doprinosa u zemljama EU i zemljama okruženja te u RS s visinom doprinosa u FBiH](#)

Karakterističnost socijalnih doprinosa u FBiH je visoka stopa doprinosa radnika i niska poslodavaca. To je suprotno od tipičnog slučaja u EU zemljama kod kojih su doprinosi poslodavca mnogo viši nego doprinosi radnika (Bartlett, 2013).

Svega dvije zemlje svijeta 2018. god. imaju veće socijalne doprinose radnika od FBiH: DR Kongo (35%) i Rumunija (35%). Ako se ima u vidu da je prosjek za Europu 13.24% i da je najveći spram ostalih regija svijeta, jasno je koliko FBiH 'strši' s veličinom svojih doprinosa. Jednostavno kazano, Europa strši spram svijeta, a FBiH spram Europe.

Kad je tržište rada savršeno konkurentno i s fleksibilnim plaćama, pojedinačne komponente poreznog klina imaju identične efekte na zaposlenost, pa je nevažno pada li teret socijalnih doprinosa formalno na radnika ili na poslodavca. No, kad je tržište rada imperfektno, što je slučaj s (F)BiH, struktura poreznog klina je jako važna, posebice na kratak rok u kojem su nominalne plaće rigidne zbog ugovora (Econpubblica, 2011).

Vrlo važna razlika među europskim zemljama je u tome imaju li postavljen plafon za veličinu plaće radnika i shodno tome za veličinu koja se plaća na ime radnikovog socijalnog osiguranja. Polovica zemalja članica Europskog ekonomskog prostora (zemlje EU plus Island, Lihtenštajn i Norveška) ima plafoniran doprinos dok druga nema. Preciznije kazano, 17 zemalja EEP ima plafoniranu plaću i plafoniran doprinos radnika socijalnom osiguranju. Kad se dosegne maksimalan iznos plaće, nema plaćanja doprinosa na iznos plaće iznad tog iznosa. Plafoniranje, sasvim jasno, utiče na troškove rada poslodavca. Nemoguće je utvrditi specifične regionalne trendove glede plafoniranja unutar EEP. Iz bh. susjedstava plafoniranje imaju Hrvatska, Italija, Slovačka i Rumunija (Deloitte, 2017).

Tablica 3: Stope doprinosa; FBiH i komparatori, 2018

	FBiH	FBiH prijedlog	RS	Hrvatska	Srbija	Crna Gora	Slo- venija	Make- donija	Grčka	Albanija	EU prosjeak	Europa prosjeak	OECD prosjeak
A) radnik													
mirov	17.0	18.5	18.5		14.0	15	15.5						
zdrav	12.5	13.5	12		5.15	8.5	6.36						
nezap	1.5	1.5	0.8		0.75	0.5	0.14						
dječja zaštita			1.7				0.10 ¹						
Ukupno	31.0	33.5	33.0	20.0	19.9	24.0	22.1		16.0	9.5	14.09	13.24	12.16
B) poslodavac													
mirov	6				12.00	5.5	8.85	18.0					
zdrav	4			13	5.15	4.3	6.56	7.3					
nezap	0.5			1.7	0.75	0.5	0.06	1.2					
				0.5 ²⁾			0.10 ¹⁾	0.05 ²⁾					
							0.53 ²⁾						
ukupno	10.5	0	0	17.2	17.9	10.30	16.10		25.06	15.0	22.21	20.93	20.72
UKUPNO (A+B)	41.5	33.5	33.0	37.2	37.80	34.3	38.2	27	41.06	24.5	36.3	34.17	32.88

¹⁾ osiguranje za zaštitu roditeljstva (insurance for parental protection), ²⁾ Osiguranje od povrede i bolesti

Izvor: KMPG <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/social-security-employer-tax-rates-table.html>
(pristupljeno 27. 7. 2018).

4. Analiza porasta naplate doprinosa u 2017. god., prvom kvartalu 2018. god. i projekciju rasta naplate potraživanja do 2020. god

U tablici 4 daje se prikaz kretanja prihoda po osnovu aktualnih stopa doprinosa socijalnog osiguranja iz kojeg proističe da će se u razdoblju 2018.-2020. ukupna veličina doprinosa ovih fondova povećati s oko 3.2 mlrd KM u 2018. god. na oko 3.5 mlrd KM u 2020. god.

Tablica 4: Doprinosi socijalnog osiguranja; FBiH, 2017-2020 (u mlrd KM)

Vrsta doprinosa	2017	2018p	2019p	2020p
Mirovinsko	1.765	1.769	1.821	1.885
Zdravstveno	1.273	1.313	1.359	1.41
Nezaposlenost	0.145	0.15	0.155	0.161
UKUPNO	3.183	3.232	3.335	3.456

P – procjena na temelju aktualnih stopa doprinosa

Izvor: vlastita obrada na temelju podatka FMF (2018)

U tablici 5 daje se detaljniji prikaz ostvarenih prihoda Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje za razdoblje od 2016. god. pa zaključno s prvim polugodištem 2018. god, dok se za ostalo razdoblje daju procjene.

Tablica 5: Projekcija prihoda mirovinskog fonda; FBiH, 2016-2018 (u KM)

	2016	2017	2018 I-VI	2018p	2019p	2020p
Dopri-nosi	1646774849	1764509852	922618944	1769327958	1821000000	1885000000
Potpore iz budžeta	238037489	245969101	0	258528682	270528682	285528682
Ostali prihodi	5175663	16864869	2252894	5000000	8000000	10000000
Ukupno	1889988001	2027343822	924871838	2032856640	2099528682	2180528682

p-procjena

Izvor: vlastita analiza na temelju podataka Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje (razne godine)

Temeljem tablice 5, može se zaključiti da će se u razdoblju 2018.-2020. prihodi od doprinosa povećati s 1.8 mlrd KM u 2018. god. na oko 1.9 mlrd KM u 2020. god.

5. Projekcija rješavanja dubioza u vanbudžetskim fondovima uz predloženo smanjenje stope doprinosa i povećanje osnovice, uključivo i projektovani iznos porasta penzija

Prije razmatranja pitanja dubioza treba kazati nekoliko riječi o *poreznim rashodima*, jer bez toga nije moguće razumjeti karakter vlasti u (F)BiH i posljedice njihovog djelovanja po vanbudžetske fondove.

U mnogim zemljama država svojom politikom protežira izvjesne djelatnosti, skupine građana i regije. Stoga u poreznim zakonima tih zemalja postoje razne vrste oslobođanja od plaćanja dijela poreza. I to predstavlja podršku određenoj djelatnosti, regiji ili grupi građana.

Kad se te porezne rashode doda ostvarenim javnim rashodima (onima koji se vide u budžetu države), dobije se veličina ukupnih javnih rashoda zemlje.

Da bi se ustanovilo koliki su porezni rashodi, mora se pregledati sve poreze i ustanoviti koliko bi se poreznih prihoda prikupilo da nema poreznih rashoda raznih vrsta (odbitaka, izuzetaka, olakšica i sl.). Taj pregled poreza naziva se standardiziranom ili benčmark strukturom poreza.

Potrebno je potom ustanoviti koliko se poreznih prihoda odrekla država u odnosu na tu standardiziranu strukturu i šta je zauzvrat dobila za to. Je li država postigla namjeravane ekonomske i socijalne učinke (smanjenje nejednakosti, siromaštva, nezaposlenosti itd.) s jedne strane i koliki su troškovi toga (u vidu izgubljenih poreznih prihoda) s druge strane.

Zemlje članice EU obvezne su od 2014. god, u kontekstu *Smjernice o budžetskom okviru EU*, objavljivati podatke o učincima poreznih rashoda na javne prihode.

Za razliku od poreznih rashoda u pravnim državama koji se javljaju stoga što je zakonodavna vlast oslobodila nekog plaćanja dijela porezne obveze u BiH ta 'oslobađanja' vrše, barem formalno, izvršne vlasti, koji dopuštanje neplaćanje doprinosa i poreza.

Dakle, uz ono što postoji u zemljama s vladavinom prava: zakonom dozvoljeno neplaćanje punog iznosa poreza (što se formalno pravno naziva porezni rashod, u slučaju FBiH se može nazvati **porezni rashod I**), u FBiH postoji i nezakonito oslobađanje od plaćanja poreza (što se može nazvati **porezni rashod II**).

Sve što nije prikupljeno (porezni rashodi I i porezni rashodi II) mora se smatrati javnim rashodima i biti integrirano u budžetski proces kako bi se osiguralo odgovorno vođenje javnih financija. Stoga se mora otpočeti s revizijom svih nenaplaćenih prihoda i to javno obznanjivati uz opsežnu analizu da bi se osigurala fiskalna transparentnost i odgovornost³.

U BiH ne samo da nema pregleda formalnih poreznih rashoda nastalih na temelju zakonskih odredaba tj. poreznih rashoda I, nego se javljaju i uzurpatorski porezni rashodi, porezni rashodi II, o kojima niko ne izvješćuje parlament, koji jedini može odlučiti o tome, a i on u okviru ustavnih i zakonskih nadležnosti.

Negativni aspekti poreznih rashoda II vezani su za neefikasnost, nezakonitost i nepravičnost. Neefikasni su jer su odgovor na interese pojedinih društvenih skupina i poduzeća (prvenstveno javnih) bliskih vlastima.

Nelegalni su jer izvršne vlasti ne mogu formalno pravno oslobađati od plaćanja poreza.

Porezni rashodi su nepravični jer preraspodjeljuju porezni teret. Oni koji plaćaju (privatne firme i građani u pravilu) nose porezni teret, a oni koji ne plaćaju (javne firme prvenstveno) izvlače se od toga. Stoga su ukupni porezni prihodi manji, pa se ne može dodijeliti potpora onima

³ U zemljama s vladavinom prava npr. u Njemačkoj porezni rashodi su uključeni u budžetska dokumenta u sklopu izvješća o subvencijama. U nekim su zemljama (Francuska, Austrija, Belgija, Nizozemska i SAD) prikazani kao aneks budžeta. U nekim se (Australija, Kanada i Italija) tretiraju kao poseban državni dokument koji se koristi u predbudžetskim konsultacijama. U UK izvješće o poreznim rashodima je poseban statistički dodatak pregledu javnih prihoda.

kojima je stvarno potrebna, ili se ne mogu podijeliti veće penzije ili se ne može osigurati bolja zdravstvena zaštita građana. Umjesto da javni prihodi odu siromašnim ili zaslužnima i sl., ostaju neefikasnim, uz blagoslov vlasti koja to tolerira a često i potiče.

Prema Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja (2018), „rupa“ na penzionom sistemu je iznosila 115.4 mln KM na 31. 12. 2017. a prema Zavodu zdravstvenog osiguranja i reosiguranja (2017) „rupa“ na zdravstvenom za 2016. god. je iznosila 24.4 mln KM. Očigledno se radi o preostalim „rupama“, onima nakon financijskih intervencije iz budžeta. Naime, veličina „rupa“ na socijalnim fondovima iznosi minimalno 300 mln godišnje, prema izračunu za 2017. god. (v. tablicu 6).

Tablica 6: Elementi za sagledavanje dubioza socijalnog osiguranja; 2017 (mlrd KM)

Vrsta osiguranja	Doprinosi (aktualni zakon)	Doprinosi (prijedlog zakona)	Rashodi			Veličina „rupe“
			Ukupni	Temeljni rashod	Ostali rashodi	
Mirovinsko (za 2017.)	1.765	1.757	1962	1.898 (mirovine)	64 (Fond 30 mln, ¹⁾ troškovi platnog prometa 12 mln; doprinosi za zdravstvo 22 mln itd.)	205
Zdravstveno (za 2016.)	1.273	1.282	1249	1.249 (med. usluge)	n.a.	97 minimalno

1) Prosječan broj zaposlenih u Federalnom zavodu za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u 2016. god. je iznosio 760, a u 2017. god. 787 zaposlenika. Prosječna neto plaća s porezom na dohodak je iznosila 1438 KM u 2017. a u 2016. god. 1.401 KM.

Izvor: FMF (2018) i izvješća Federalnog zavoda za mirovinsko i zdravstveno osiguranje (2017) i Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBIH (2017)

U Prednacrtu zakona o financijskoj konsolidaciji javnih zdravstvenih ustanova u Federaciji Bosne i Hercegovine⁴ (2018:2) stoji:

„Naime, financijskim analizama poslovanja javnih zdravstvenih ustanova čiji je osnivač općina, kanton, odnosno Federacija BiH i jedan ili više kantona zajedno, kao i Federacija BiH utvrđeno je da javne zdravstvene ustanove zaključno sa **31. 12. 2016.** godine bilježe gubitak u ukupnom iznosu od **cca 167 mil. KM, te da ukupna dugovanja u zdravstvenom sektoru iznose cca 269 miliona KM** (istaknuto u izvorniku-o. p.) i koja imaju tendenciju daljnjeg rasta, što je važan razlog koji opredjeljuje donošenje ovog zakona u žurnom postupku.“

⁴ Zakon uređuje financijsku konsolidaciju javnih zdravstvenih ustanova čiji su osnivači javne vlasti FBIH (općina, kanton, Federacija BiH i jedan ili više kantona zajedno) i koje uzastopno u periodu od tri godine, a zaključno sa 31. decembrom 2016. bilježe negativno poslovanje.

Prednacrtom su zapravo obuhvaćeni porezni rashodi II, koji se odnose na dugovanja javnih zdravstvenih ustanova po osnovu neplaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje, doprinosa za zdravstveno osiguranje („ukoliko nije nastupila zastara naplate doprinosa za zdravstveno osiguranje“), doprinosa za slučaj nezaposlenosti, poreza, isključujući PDV, dobivenih komunalnih usluga (struja, voda, gas, grijanje) i ostalih komunalnih usluga, dobivenih roba nužnih za rad zdravstvenih ustanova (lijekovi, potrošni materijal i slično) i neisplaćenih neto plaća zaposlenika.

Držimo da se dubioze u zdravstvenom fondu mogu znatno ublažiti, ali ne i riješiti, *ukidanjem zdravstvenih fondova, prebacivanjem zdravstva u cijelosti na budžet i osiguranje univerzalnog pristupa zdravstvenoj zaštiti za temeljne zdravstvene usluge.*

6. Mogućnosti smanjenja sive ekonomije i uticaj na porast prihoda fondova po tom osnovu

Ukoliko bi (F)BiH svela veličinu sive ekonomije s razine koja postoji kod regionalnih komparatora (četvrtina BDP) na razinu koja postoji kod ekonomskih komparatora, tj. prepolovila svoju sivu ekonomiju (preciznije, smanjila ju za 56.6% - s 27.1% na 11.8% BDP (Medina and Schneider, 2018; EYGM, 2016).

Tablica 7: Uticaj smanjenja sive ekonomije na prihode vanbudžetskih fondova socijalnog osiguranja, 2016-2017 (u mlrd KM i %)

God.	BPD			Zdravstveno		Nezaposlenosti		Ukupno	
	mlrd KM	mlrd KM	% BDP	mlrd KM	% BDP	mlrd KM	% BDP	mlrd KM	% BDP
a) Formalna ekonomija									
2017	20.50	1.76	8.6	1.27	6.2	0.145	0.71	3.18	15.5%
2016	19.54	1.65	8.4	1.20	6.1	0.136	0.70	2.99	15.3%
prosjeak			8.5		6.2		0.70		15.4%
b) Siva ekonomija									
Cilj (% BDP)	BDP	Mlrd KM	% BDP	Mlrd KM	% BDP	Mlrd KM	% BDP	Mlrd KM	% BDP
0.271	5.56	0.47	8.5	0.34	6.2	0.04	0.70	0.86	15.4%
0.118	2.42	0.21	8.5	0.15	6.2	0.02	0.70	0.37	15.4%

Izvor: vlastita obrada na temelju FZS (2018)

Kao što je vidljivo iz tablice 7, vanbudžetski fondovi su u razdoblju 2016.-2017. sudjelovali s 15,4% u BPD FBiH, i to: doprinosi za penziono osiguranje 8,5%, doprinosi za zdravstveno osiguranje 6,2% i doprinosi osiguranja za slučaj nezaposlenosti 0,70% BDP.

Potpuna i momentalna formalizacija sive ekonomije, tj. njeno svođenje s 27.1% na 0% BDP, povećalo bi prihode vanbudžetskih fondova za 860 mln KM - to smatramo idealističkim scenarijem.

Prepolovljivanje sive ekonomije, tj. svođenje njene razine na razinu koja postoji kod ekonomskih komparatora (male zemlje Centralne Europe) tj. na 11,8% BDP, dovelo bi do povećanja prihoda vanbudžetskih fondova za 490 mln KM (860-370=490). Jednostavno kazano, **reduciranje sive ekonomije na razinu zemalja ekonomskih komparatora doprinijelo bi povećanju prihoda vanbudžetskih fondova za skoro 0.5 mlrd KM.**

Mnogi poslodavci u neobuhvaćenoj ekonomiji ne plaćaju doprinose za socijalno osiguranje⁵ (Bartlett, 2013). Prema gledištu eksperata ILO-a (Hirose and Hetteš (2016:21):

„Slaba sposobnost plaćanja doprinosa radnika neformalne ekonomije zbog njihovog niskog i neredovitog dohotka velika je prepreka punjenju fondova socijalnog sistema. Pošto većina radnika neformalne ekonomije prima neredovita primanja, teško je ustanoviti pouzdanu mjesečnu bazu doprinosa. Odlaganja i neredovitost često prate izvršeni rad i primanja za taj rad. Česta premještanja u neformalnim aktivnostima rada također doprinose promjenjivoj naravi njihovih primanja. Pri nepostojanju doprinosa poslodavaca ili subvencija države, plaćanje ukupnih doprinosa za većinu radnika neformalne ekonomije nije izvodljivo.“

Pri tome mora biti utvrđen jasan redoslijed poteza, počevši od poteza koji izazivaju najmanje socijalnih i političkih potresa. Treba najprije krenuti na smanjivanje sivih plaćanja⁶, pa potom na smanjivanje sivog dohotka i na koncu na smanjivanje sive zaposlenosti.

Treba precizno regulirati veličinu *maksimalnog iznosa koji se može platiti gotovinom* (što već postoji u Bugarskoj, Češkoj, Hrvatskoj, Sloveniji, Slovačkoj itd.), *obavezno korištenje POS terminala za određene vrste sektora i vrste firme* (što postoji u Južnoj Koreji) i obvezno uvesti *lutriju za one koji su pokupili račune za koje je plaćen PDV*.

Centralna banka BiH, zajedno s agencijama za bankarstvo, UIO te poreznim upravama, inspekcijским službama, graničnom policijom i sl. treba formirati posebno koordinacijsko tijelo koje bi se bavilo pitanjima financijskih transakcija neobuhvaćene ekonomije, pri čemu je od posebne važnosti koordinacija sa susjednim zemljama te sravnjivanje fizičkih i financijskih transakcija.

Posebice treba imati u vidu, gledano kroz prizmu cost-benefit analize, troškove uvođenja rada s jedne strane i koristi od uvođenja reda s druge strane. Stoga se prije poduzimanja mjere treba sagledati neto fiskalni efekt mjere: šta donosi (veličina povećanja poreznih prihoda) i šta odnosi (troškovi prikupljanja poreza odnosno troškovi „utjerivanje reda“), pri čemu još u analizu treba pridodati i dinamičke, dugoročne nefiskalne aspekte mjera (uticaj na proizvodnju i zaposlenost te na porezni moral).

Brojni građani sudjeluju kao pasivni subjekti u djelovanju sive ekonomije, primjerice kad ne samo ne traže nego i ne uzimaju račun za plaćenu uslugu, čime ohrabruju aktivne subjekte sive ekonomije da nastave djelovati u toj ekonomiji.

Stoga je nužno djelovati na podizanju svijesti građana, vršiti žigosanje dobre i loše prakse, objavljivanje bijelih i crnih knjiga. Tako osviješteni i educirani građani mogli bi tražiti dopunske informacije o sivoj ekonomiji kao i vršiti prijave aktivnosti sive ekonomije s kojima se susreću u svakodnevnom životu.

⁵ SIMPLES sistem, koji se prakticira u Brazilu, i *Monotributo* sistem, koji se prakticira u Argentini i Urugvaju, predstavljaju sistem oporezivanja samostalnih mikro i malih kompanija s niskim prihodima. Ova inovacija pokazuje da se plaćanja doprinosa socijalnog osiguranja plaćaju mogu povećati makar djelimično pokazuje i tako proširiti obuhvat formalizacije (Hirose and Hetteš, 2016).

⁶ Prema ocjeni EY (2016), ukoliko bi FBiH smanjila siva plaćanja mogla bi uvećati porezne prihode u veličini 4,2% BDP-a, što iznosi 861 mln KM za 2017. god.

Korištenje porezne lutrije utemeljene na plaćenim računima poprima sve veći značaj u EU. Malta je još 1997. god. uvela ovu lutriju, a slijedile su je Slovačka 2013., Hrvatska 2013., Portugal 2014., Bugarska, 2015. Hrvatska 2013., Poljska 2015. itd. Izvan Europe koristi se u Tajvanu još od 1951.

Razne su prakse ovih lutrija npr. u Poljskoj program lutrije traje 12 mjeseci, u Južnoj Koreji je trajao 10 godina, dok su Bugarska i Hrvatska imale nekoliko rundi PDV lutrije, no malog obima i u edukativne svrhe.

Tajvan je izvrstan primjer organiziranja fiskalne lutrije. Zbog izuzetnih rezultata (samo u prvoj godini tj. u 1951. prihodi od PDV-a su skočili za 76% u odnosu na 1950. god. Tajvan do danas u kontinuitetu sprovodi ovaj tip lutrije. Nagradni fond iznosi 3% od godišnje prikupljenog PDV-a, a interesantno je da su na šezdesetu godišnjicu nagradne igre povećali glavnu nagradu sa 63.000 na 342.000 dolara.

Porast prijava građana za lutriji bi bio dobar pokazatelj smanjenja sive ekonomije.

7. Projekcija broja novih radnih mjesta koja bi se otvorila suzbijanjem sive ekonomije (bilo potpuno novih radnih mjesta bilo prelaskom iz sive zone) i punjenja budžeta i vanbudžetskih fondova (direktni porezi, PDV, doprinosi) direktno i indirektno kroz stimulisanje potrošnje

Zbog postojanja sive ekonomije gube poslodavci, radnici, država i društvo. Poslodavci gube profite, radnici plaće, država poreze a društvo reputaciju, moral i blagostanje.

U narednim tablicama daje se procjena gubitka javnih prihoda kroz poreze i doprinose zbog postojanja sive ekonomije.

Tablica 8: Uticaj smanjenja sive ekonomije na povećanje poreza na dohodak, 2016-2017 (u mlrd KM)

God.	BPD	Prihodi od poreza na dohodak	
a) Formalna ekonomija			
2017	20.50	0.32 mlrd KM	1.6%
2016	19.54	0.31 mlrd KM	1.6%
			1.6%
Smanjenje sive ekonomije s 27.1% na 11.8% BDP formalne ekonomije			
27.1%	5.56 mlrd KM	0.089 mlrd KM	1.6%
11.8%	2.42 mlrd KM	0.387 mlrd KM	1.6%

Izvor: vlastita obrada na temelju FZS (2018) i FMF (2018)

Na temelju tablice 8 može se zaključiti da prihodi od poreza na dohodak sudjeluje s 1.6% u BDP. Potpuna formalizacija sive ekonomije dovela bi do povećanja prihoda od poreza na dohodak za 89 mln KM dok bi formaliziranje sive ekonomije na razinu zemalja ekonomskih komparatora dovelo do povećanja prihoda od poreza na dohodak za 50.3 mln KM (89-38.7). Jednostavno kazano, **reduciranje sive ekonomije na razinu zemalja komparatora povećalo bi prihode od poreza na dohodak za oko 50 mln KM godišnje u 2017. god.**

Algebarski govoreći, promjene u prihodima od PDV u (F)BiH proističu iz dva razloga: promjena veličine oporezive potrošnje i promjena veličine C-efikasnosti (omjer stvarano prikupljenih prihoda i prihoda koje je trebalo prikupiti pri danoj veličini oporezive potrošnje),

no, sudeći prema istraživanjima za druge zemlje promjena C-efikasnosti je glavni razlog varijacije prihoda od PDV (Keen, 2013).

Nije lako primijeniti analizu C-efikasnosti pošto takva analiza traži, između ostaloga, slijedeće podatke:

- veličina dijela *finalne javne potrošnje* i dijela *finalne potrošnje neprofitnog sektora* koji treba uključiti u izračun osnovice potencijalne veličine PDV prihoda, što u bh. uvjetima ne bi trebala biti visoka stavka i
- veličinu *investicija domaćinstava i firmi koje nisu u PDV sustavu* (pa smo dali procjenu te veličine za 2015. god. dok smo za 2016. god. morali k tomu još dati i procjenu veličine investicija financijskih djelatnosti i javnog sektora, za koje su objavljeni tek preliminarni zvanični podaci, koji, očito, podcjenjuju tu veličinu).

Tablica 9: Uticaj smanjenja sive ekonomije na povećanje prihoda od PDV; BiH, 2015-2016. (u mlrd KM)

R. br.	Kategorija	2015	2016
1	Finalna potrošnja domaćinstava	23,17	23,65
	- Stanovanje bez implicitne rente	2,07	2,1
	- Zdravstvo	0,94	0,97
	- Rekreacija, zabava i kultura	1,14	1,18
	- Obrazovanje	0,33	0,33
	- Ostalo	1,77	2,05
1a	Za osnovicu PDV	16,92	17,02
2	Međufazna potrošnja djelatnosti koje su izvan PDV		
	+ Financijske djelatnosti	0,59	0,61
	+ Javna uprava	0,83	0,81
	+ Zdravstvo	0,5	0,51
	+ Rekreacija, zabava i kultura	0,79	1,53
	+ Obrazovanje	0,19	0,19
	Ostalo	0,22	0,25
2a	Za osnovicu PDV	3,12	3,9
3	+ Investicije djelatnosti izvan PDV		
	+ Financijske djelatnosti	0,13	0,13
	+ Javna uprava	0,62	0,62
	+ Zdravstvo	0,14	0,13
	+ Rekreacija, zabava i kultura	0,04	0,05
	+ Obrazovanje	0,08	0,07
	+ Investicije stanovništva i malih firmi	1,40	1,5
3a	Za osnovicu PDV	2,41	2,5
4	Za osnovicu PDV (4=1a+2a+3a) + uključeni PDV	22,45	23,42
5	Prikupljeno PDV	3,26	3,43
6	Oporeziva potrošnja (Osnovica PDV)	19,19	19,99
	Kad bi BiH prikupljala PDV kao prosječna članica EU, PDV jaz bi iznosio 12.77 %, pa bi PDV osnovica iznosila 22,0 odnosno 22,9 mlrd	22.0	22.9
	Procjena potencijalnih prihoda od PDV	3.74	3.93
	Kad bi BiH prikupljala PDV kao 8 najneefikasnijih članica EU, PDV jaz bi bio 26.83%, pa bi PDV osnovica iznosila 26,2 odnosno 27,3 mlrd	26.2	27.3

	Procjena potencijalnih prihoda od PDV	4,46	4,69
	Procjena veličine neprikupljenih prihoda od PDV (po osnovu utaja, sive ekonomije itd.)	1,20	1,26
	PDV prihodi formalne ekonomije/BDP formalne ekonomije	$4,46/28,59 = 15,6\%$	$4,69/29,90 = 15,7\%$
	Potencijalni PDV prihodi neformalne ekonomije (% BDP sive ekonomije)	$15,6\% \text{ od } 7,75 = 1,21$	$15,7\% \text{ od } 8,10 = 1,23$
	2/3 rashodne strane sive ekonomije se 'uliva' u formalnu ekonomiju	0,80	0,82
	Gubitak prihoda od PDV BiH po osnovu sive ekonomije (neuliveni dio sive ekonomije)	0,40	0,41
7	Gubitak prihoda od PDV FBiH po osnovu sive ekonomije	0,249	0,263

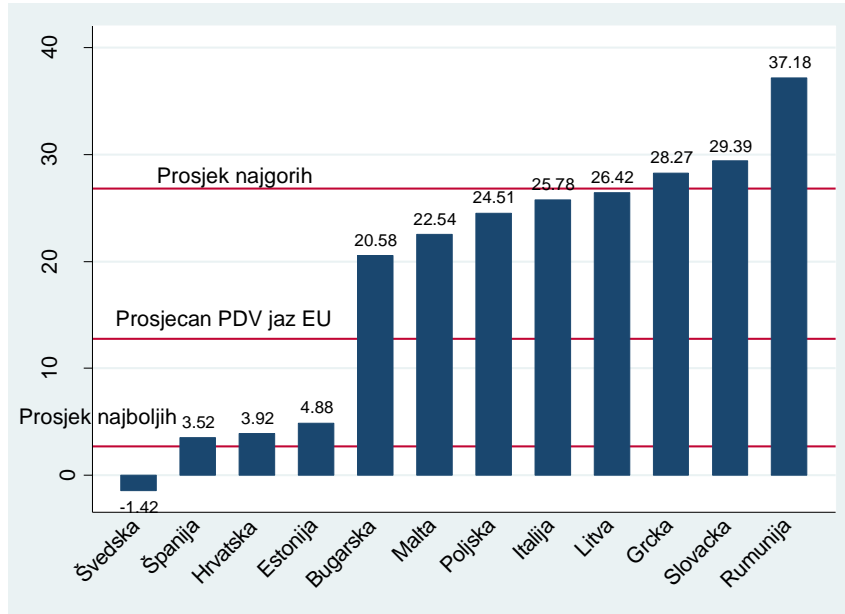
Izvor: vlastiti izračun na temelju FMF (DOB), BHAS (razne godine) i FZS (razne godine)

Kad bi BiH prikupljala prihode od PDV kao što to čini prosječna zemlja članica EU, PDV jaz bi joj iznosio 12,77% tj. prikupljala bi manje 12,77% prihoda no što trebala prikupiti.

Kad BiH prikupljala PDV prihode kao što to čine najbolje zemlje članice EU, PDV jaz bi joj iznosio 2,73%.

Smatramo da se BiH, kad se poredi sa zemljama članicama EU, može porediti s onih osam zemalja koje najslabije prikupljaju PDV prihode, kod kojih PDV jaz iznosi 26,83%. Jednostavno kazano, tih osam zemalja prikupi za četvrtinu prihoda manje no što treba. **Po analogiji, BiH prikupi četvrtinu prihoda od PDV manje no što trebala.**

Slika 1: PDV jaz; najbolje i najgore članice EU, 2015 (u % BDP)



Izvor: vlastita obrada temeljem CASE (2017)

U narednoj tablici dajemo procjenu gubitka javnih prihoda zbog postojanja sive ekonomije (v. tablicu 10) kroz gubitak glavnih vrsta javnih prihoda (postoje i drugi manje izdašni fiskaliteti i parafiskaliteti koje bi cjelovita analiza zasigurno uzela u obzir).

Tablica 10: Izračun gubitka poreznih prihoda zbog sive ekonomije; FBiH, 2017 (u mln KM)

R. br.	Vrsta gubitka javnih prihoda	Iznos gubitka
1	Doprinosi socijalnog osiguranja	490,0
2	Porez na dohodak	50,3
3	Porez na dodanu vrijednost	277,8
4	Ukupno	818,1

Izvor: vlastita obrada

Postavlja se pitanje koliko je radnih mjesta moguće otvoriti s ovih 818,1 mlrd KM. Odgovor se može dobiti temeljem Cobb-Douglasove funkcije koja kazuje koliko će se povećati proizvodnja ako se inputi proizvodnje (rad i kapital) povećaju za jednu jedinicu respektivno odnosno koliko inputa treba dodatno uložiti da se proizvodnja poveća za jednu jedinicu.

Izračun Cobb-Douglasove funkcije za bh. ekonomiju na temelju Penn svjetskih tablica (Penn World Tables, PWT) za razdoblje 2006-2014.⁷ izgleda ovako:

$$\ln(Y/E) = \ln A + a \ln(K/E) \quad (R^2 = 0,96)$$

$$(15,66) \quad (13,11)$$

pa imamo $\ln(Y/E) = 2,02 + 0,35 \ln(Y/L)$ odnosno $Y/K = 7,51 (K/L)^{0,35}$

Sukladno jednadžbi, koeficijent a (elastičnost proizvodnje na kapital) iznosi 0.35 a koeficijent b (elastičnost proizvodnje na zaposlenost) 0,65.

No, Cobb-Douglasova funkcija je specijalan slučaj općenitije formulacije, koja glasi:

$$Y = A K^a L^b$$

pa imamo $\ln Y = \ln A + a \ln K + b \ln L$ tj.

$$\ln Y = 2,67 + 0,34 \ln K + 0,57 \ln L \quad (R^2 = 0,95)$$

$$(2,75) \quad (10,15) \quad (0,57)$$

odnosno imamo funkciju $Y = 14,44 K^{0,34} L^{0,57}$.

Vidimo da elastičnost proizvodnje u odnosu na kapital iznosi 0.34 neznatno manje u odnosu elastičnog proizvodnje po Cobb-Douglasovoj funkciji dok elastičnost proizvodnje na zaposlenost iznosi uočljivije manje, jer potonja funkcija jače ističe značaj tehnologije (input A u formuli).

Imajući u vidu da prema Penn tablicama za BiH udio rada u dohotku ima prosti prosjek od 0,67 za razdoblje 2006-2014⁸, možemo zaključiti da se doprinos rada i kapitala proizvodnji može promatrati u odnosu 0,34 prema 0,66.

Sukladno navedenom, možemo izračunavati marginalni doprinos rada i marginalni doprinos kapitala bruto domaćem proizvodu (BDP).

⁷ Momentalno Penn tablice imaju zaključne podatke za 2014. god. dok ankete radne snage u BiH počinju s 2006. god, pa je moguće formirati seriju za razdoblje 2006-2014, prvenstveno što bh. statistika uopće ne daje veličinu fiksnih fondova (kapitala).

⁸ Općenito promatrano, kad se zanemare prilivi/odlivi dohotka iz inozemstva i kad amortizacija nije velika, koeficijenti a i b predstavljaju i udjele rada i kapitala u raspodjeli dohotka ekonomije.

Marginalni proizvod rada bh. ekonomije, koji kazuje koliko se proizvodnja povećava kad se zaposlenost poveća za jednog radnika dok se inputi kapitala i tehnologije drže konstantnima, iznosi:

$$0,66 \frac{35,7 \text{ (mlrd KM)}}{812000 \text{ (radnika)}} = 28,669 \text{ KM}$$

Temeljem naprijed navedene računice može se zaključiti da troškovi rada radnog mjesta iznose 28,669 KM.

Marginalni proizvod kapitala bh. ekonomije, koji kazuje za koliko se proizvodnja poveća kad se kapital poveća za jednu dodatnu jedinicu dok se inputi rada i tehnologije drži konstantnima, iznosi:

$$0,34 \frac{35,7 \text{ (mlrd KM)}}{812000 \text{ (radnika)}} = 14,768 \text{ KM}$$

Jednostavno kazano, ukupna vrijednost jednog radnog mjesta iznosi 43,437 KM. Drugačije kazano, **zbog toga što oko 100,000 građana (F)BiH nije zaposleno već besposleno koša (F)BiH 4.34 mlrd. KM godišnje.**

U daljnjem tekstu prikazujemo tri scenarija formaliziranja radne snage sive ekonomije:

- idealističan (potpuna formaliziranost radne snage sive ekonomije, što je teško zamisliti, jer ne postoji suvremena ekonomija bez sive ekonomije; primjerice, Švicarska sa 7.2% BPD i Austrija s 8.9% BDP su ekonomije svijeta s najmanjom sivom ekonomijom) (Medina and Schneider, 2018)
- optimističan (svođenje sive ekonomije na razinu koja postoji kod zemalja ekonomskih komparatora)
- realističan (svođenje veličine sive ekonomije s aktualnih 27.1% BDP na 20% BPD).

Tablica 11: Scenariji formalizacije sive ekonomije; BiH, 2018 (u mlrd kM)

R. br.	Kategorija	Idealističan scenario	Optimističan scenario	Realističan scenario
1	Veličina sive ekonomije (mlrd KM)	5.56	2.42	4.1
2	"Oslobodena" sredstava (mlrd KM) zbog smanjenja sive ekonomije	5.56	3.14	1.46
3	Troškovi otvaranja radnog mjesta (KM)	43467	43467	43467
4	Broj "stvorenih" formalnih radnih mjesta	127913	72239	33589
5	Broj postojećih radnih mjesta u sivoj ekonomiji	81000	81000	81000
6	Stupanj formalizacije radnih mjesta sive ekonomije (%)	100	89.2	41.5
7	Dodatno stvorenih radnih mjesta (onih izvan sive ekonomije)	46913	0	0

Izvor: vlastita obrada temeljem

Prema idealističnom scenariju, potpuno ukidanje sive ekonomije dovelo bi do formalizacije postojećih 81,000 radnih mjesta i još bi se stvorilo dodatnih 46,913 radna mjesta. Time bi stopa nezaposlenosti FBiH s 20% u 2017. god. spala na 7.5%. Budući da prema mehanizmu

upozoravanja EU stopa nezaposlenosti zabrinjava kad prelazi 10%, (F)BiH bi, u slučaju potpune formalizacije radne snage sive ekonomije, riješila ovo pitanje.

Prema realističnom scenariju, broj radnika sive ekonomije bi se smanjio sa 81,000 za 33,589 radnih mjesta odnosno smanjio bi se za 58.5%.

8. Mogućnost uzimanja kredita za povezivanje staža u narednih 10 godina na visinu minimalne plate, moguću alokaciju dijela duga i uticaj na smanjenje doprinosa

Vlada FBiH je 24. 8. 2011. uputila javni poziv svim pravnim osobama, bez obzira na oblik organiziranosti i vlasničku strukturu, da „dostave podatke o registriranom radnom stažu za koji nije uplaćen doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje zaključno s 31. 12. 2010. godine“. Za slučaj da je pravni subjekt prestao postojati radnici tog pravnog subjekta mogli su se javiti na javni poziv i dostaviti podatke.

Zadatak prikupljanja i obrade podataka dodijeljen je Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje, koje je bio dužan u roku od tri mjeseca po okončanju poziva pripremiti analizu i dostaviti je Vladi FBiH (v. tablicu 12).

Prema analizi Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje, proističe da broj radnika kojima nisu uplaćivani doprinosi varira od 37,096 (za 1996. god.) do 58537 (za 2010. god.), pri čemu se, treba odmah dodati, pojava neplaćanja socijalnih doprinosa i dalje nastavlja (v. tablicu 12).

Tablica 12: Plaćanje socijalnih doprinosa; FBiH, 2017-2018

Godina	Mje- sec	Broj zaposlenih	Plaćeni dop- rinosi	Nisu plaćeni dop- rinosi	Mini- malac	Nisu plaćeni dop- rinosi ni mini- malac	"Normalni" doprinosi
0	1	2	3	4=2-3	5	6=4+5	7=3-6
2017	1	498.434	464.212	34.222	55.657	89.879	374.333
2017	2	498.046	464.644	33.402	42.066	75.468	389.176
2017	3	503.080	469.148	33.932	79.679	113.611	355.537
2017	4	507.143	469.284	37.859	42.851	80.710	388.574
2017	5	510.463	474.807	35.656	79.914	115.570	359.237
2017	6	512.818	477.290	35.528	57.211	92.739	384.551
2017	7	513.550	478.431	35.119	47.982	83.101	395.330
2017	8	514.172	479.326	34.846	86.153	120.999	358.327
2017	9	517.589	479.672	37.917	46.285	84.202	395.470
2017	10	518.469	479.836	38.633	57.633	96.266	383.570
2017	11	519.937	478.075	41.862	55.887	97.749	380.326
2017	12	519.123	473.382	45.741	49.389	95.130	378.252
2018	1	515.783	467.608	48.175	79.550	127.725	339.883
2018	2	515.925	462.986	52.939	43.512	96.451	366.535
2018	3	519.415	449.830	69.585	53.341	122.926	326.904
2018	4	523.928	442.359	81.569	40.498	122.067	320.292
2018	5	527.520	396.770	130.750	58.933	189.683	207.087

Izvor: Porezna uprava FBiH (2018)

Ako bi se 1. 1. 2019. uzeo kredit od 865 mln KM na 10 godina uz godišnju kamatnu stopu od 4.5%, ukupan iznos koji bi trebalo platiti iznosio bio 1,08 mlrd KM, pri čemu bi mjesečni anuitet iznosio 8.96 mln KM.

Tablica 13: Uvezivanje staža, FBiH, 1992-2010

Analiza PIO/MIO					Vlastita analiza na bazi podataka PIO/MIO			
God	Broj zaposlenih bez M4	Broj mjeseci bez M4	Mjesečni iznos doprinosa	Iznos doprinosa	Teorijski maksimalan broj radnikmjeseci za uplatu	Prosječan broj neuplaćenih mjeseci	Iznos doprinosa za uplatu	Neraspoređene uplate
1	2	3	4	5	7 (=2*12)	8(=3/7)	9	10
1992	53186	347162	70,58	24502693,96	638232	0,544	24502693,96	0
1993	47822	523432	70,58	36943830,56	573864	0,912	36943830,56	0
1994	45123	499055	70,58	35223301,9	541476	0,922	35223301,9	0
1995	44218	497640	70,58	35123431,2	530616	0,938	35123431,2	0
1996	37096	311381	70,58	21977270,98	445152	0,699	21977270,98	0
1997	40682	316522	70,58	22340122,76	488184	0,648	22340122,76	0
1998	39442	430076	70,58	30354764,08	473304	0,909	30354764,08	0
1999	40057	450458	70,58	31793325,64	480684	0,937	31793325,64	0
2000	45082	464917	70,58	32813841,86	540984	0,859	32813841,86	0
2001	46089	500403	78,41	39236599,23	553068	0,905	39236599,23	0
2002	55329	542977	92,36	50149355,72	663948	0,818	50149355,72	0
2003	52466	549564	100,99	55500468,36	629592	0,873	55500468,36	0
2004	50567	521161	103,16	53762968,76	606804	0,859	53762968,76	0
2005	49446	518685	107,09	55545976,65	593352	0,874	55545976,65	0
2006	45953	500752	115,46	47612690,4	551436	0,908	57816825,92	8217133,50
2007	48633	508248	126,2	45710466,4	583596	0,871	64140897,6	16411080,50
2008	53944	574455	143,03	46869309,85	647328	0,887	82164298,65	30687822,10
2009	52720	561014	120,26	30729964,74	632640	0,887	67467543,64	31952119,30
2010	58537	625001	120,26	8577835,46	702444	0,890	75162620,26	59845150,00
				151760437,00		0,849	151760437,00	147113305,40
	47400 (prosjeak)			856528655,51		0,85 (10.2) (prosjeak)	1023780574,73	
							876667269,33	

Izvor: za kolone 1-6 i 10: Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje (interna komunikacija s Vladom FBiH), za kolone 6-9: vlastita analiza.

Tablica 14: Procjena veličine kredita za uvezivanje staža; FBiH, 1999-2018

God	Broj zaposlenih bez M4	Broj mjeseci bez M4	Mjesečni iznos doprinosa	Iznos doprinosa	Neraspoređene uplate
1	2	3	4	5	10,00
1999	40057	450458	70,58	31793326	0
2000	45082	464917	70,58	32813842	0
2001	46089	500403	78,41	39236599	0
2002	55329	542977	92,36	50149356	0
2003	52466	549564	100,99	55500468	0
2004	50567	521161	103,16	53762969	0
2005	49446	518685	107,09	55545977	0
2006	45953	500752	115,46	47612690	8217134
2007	48633	508248	126,2	45710466	16411081
2008	53944	574455	143,03	46869310	30687822
2009	52720	561014	120,26	30729965	31952119
2010	58537	625001	120,26	8577835	59845150
				498302803	147113305
2011-2018 prosjek	50000	350000	180	63000000	
2011-2018 ukupno				504000000	
1999-2018				1002302803	147113305
1999-2018				855189498	

Gledište UPFBiH koja treba uzeti u obzir:

- Osnovni cilj Zakona o povezivanju staža treba biti zbrinjavanjem ljudi koji ne mogu steći pravo na odlazak u penziju stoga što nemaju uplaćen radni staž.
- Neophodno je s donošenjem Zakona definirati odgovornosti (stečaj, kazne, garancije) za kompanije koje ne uplaćuju doprinose, jer te firme moraju odgovarati za nepoštivanje svojih obveza, posebno što Vlada FBiH „priznaje“ da određeni privredni subjekti nisu poštovali Zakon po osnovu uplate doprinosa
- Zakon treba obuhvatiti sva privredna društva bez obzira na vlasničku strukturu
- Ne treba uplaćivati doprinose „iz plaće“ (ono što pada na teret radnika), pošto je i zaposlenik dijelom odgovoran za neisplaćene doprinose, posebno ako se uzme u obzir da su u nekim kompanijama isplaćene pune plate u iznosima mnogo većim od najniže plaće, a da pri tome nisu uplaćeni doprinosi; u ovom slučaju, **kredit ne bi iznosio 865 nego 216 miliona KM**

Moguće rješenje za financiranje potrebnih sredstava:

- utemeljiti fond pri Razvojnoj banci FBiH, PIO/MIO ili sl. koji bi se starao za operativne aktivnosti
- FBiH treba izdavao obveznice na 1, 5, 10 i 20 godina svake godine u prosječnoj veličini od 60 mln mln tijekom 15-godišnjeg razdoblja
- Obveznice bi kupovale javne kompanije u FBiH (telekomi, elektroprivrede, pošte i sl.), niže razine vlasti (kantoni i općine), komercijalne firme, građani, dijaspora i druge zainteresirane strane (inozemne i multinacionalne institucije)
- Stopa prinosa bi bila: stopa inflacije + 1.5%

- Sredstava za isplatu obveznica bi se prikupljala od uplaćenih doprinosa firmi, prodaje imovine bankrotiranih firmi i sl.

Svrha formiranja fonda bi bili:

- Mobiliziranje štednje ekonomije (razvoj primarnog tržišta kapitala)
- Uspostava likvidnog tržišta obveznica (razvoj sekundarnog tržišta kapitala)
- Osigurati pojavu konkurencije bankama
- Osigurati alternativne mogućnosti plasiranja štednje.

Tablica 15: Mogući uticaj kredita na mirovinski fond;
FBiH, 2019-2028 (mln KM)

God	Anuitet	Doprinosi	Potpore iz budžeta	Penzije (4%)	Kredit
2019	107.5	1821	250	2000.0	865
2020	107.5	1885	255	2080.0	
2021	107.5	1954	260	2163.2	
2022	107.5	2017	265	2249.7	
2023	107.5	2098	270	2339.7	
2024	107.5	2182	275	2433.3	
2025	107.5	2291	280	2530.6	
2026	107.5	2405	285	2631.9	
2027	107.5	2550	290	2737.1	
2028	107.5	2702	295	2846.6	

Izvor: vlastita analiza

9. Neophodnost neto i bruto plate i uvođenja termina plata

U Prijedlogu zakona o doprinosima (član 2 bb) plaća je definirana na slijedeći način:

„Plaća je primanje što ga poslodavac ... isplaćuje ili daje u stvarima i/ili uslugama ... ili ga je bio dužan isplatiti radniku odnosno osiguraniku iz osnovne radnog odnosa ... za rad u određenom mjesecu prema ugovoru o radu, pravilniku o radu, kolektivnom ugovoru ili posebnom propisu, a od tog se primanja, prema propisima o porezu na dohodak, utvrđuje dohodak od nesamostalnog rada. Ukupan iznos plaće sadrži iznose *doprinosi iz osnovice*, iznos poreza na dohodak i neto iznos.“

Očito je da plaća zadrži tri elementa:

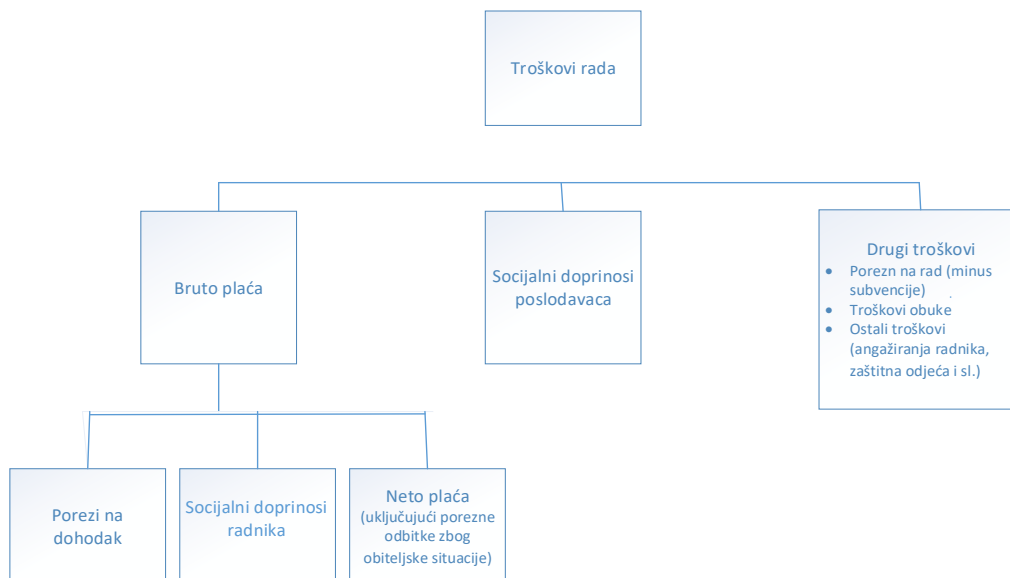
1. doprinose iz osnovice
2. iznos poreza na dohodak
3. neto iznos plaće.

Budući da postoje (i) doprinosi iz osnovice i (ii) doprinosi na osnovicu, jasno je da *doprinosi na osnovicu* nisu uključeni u plaću.

Treba imati u vidu da se glavovina ekonomske literature fokusira na „porezni klin“ tj. na razliku između *realnih troškova rada* (real labour cost, real product wage),⁹ koja plaća poslodavac, i *realne potrošnje radnika*, kako ju primjerice prikazuje Eurostat.

⁹ Ako je plaća 800 KM, proizvod firme 1000, realni trošak rada je 0.8.

Slika 2: Troškovi rada; EU, 2018



Izvor: adaptirano prema Eurostat (2018)

„Realna potrošnja radnika“ se izračuna ovako (Rogers and Philippe, 2011):

(Doprinosi socijalnog osiguranja + Porez na dohodak + PDV + akcize i sl.) / Bruto plaća

ili ovako (Pereira, Pereira and Rodrigues, 2015):

$$1 - \frac{w(1 - \text{tpd} - \text{tsdr}) / (1 + \text{tpdv}, a)}{w(1 + \text{tsdp})}$$

gdje su: w-bruto plaća, tpd-stopa poreza na dohodak, tsdr-stopa doprinosa koje plaća radnik, tpdv,a-stopa poreza na dodanu vrijednost i akcize, tsdp-stopa doprinosa koje plaća poslodavac.

Vrlo bi važno bilo razmotriti pitanje isplate bruto plaće radniku „na ruke“ tj. da se radniku dostavlja bruto plaća na njegov/njen račun uz istodobno dostavljanje od strane poslodavca i svih uplatnica koje radnik mora osobno realizirati sa svog računa preko određene platne agencije (nažalost, za sada u BiH postoje samo trgovačke banke, koja imaju funkciju pravnog monopola). U slučaju neplaćanja uplatnice, uslijedila bi automatska blokada računa radnika.

Doprinosi bi se plaćali, barem u inicijalnoj fazi, mjesečno, dok bi se porez na dohodak plaćao godišnje.

Literatura

Barro, R, 2018. Macroeconomics – a modern approach. MIT Press.

Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, Vlada, 2018. Zakon o doprinosima – prijedlog.

Christie, E. and Mario Holzner, M., 2006. What Explains Tax Evasion? An Empirical Assessment based on European Data., WIIW Working Papers no. 40. June.

Deloitte Belgium, 2017. Comparative Social Security Benefits Study. January. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/tax/TaxStudiesAndSurveys/Comparative%20Benefits%20Study_2017.pdf

Ernst & Young Global Limited (EYGM. EY Poland, Economic Analysis Team. 2016.

European Committee of Social Rights, 2018. European Social Charter-Bosnia and Herzegovina – Conclusions. [Strasbourg](#): Council of Europe.

Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje/Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje (MIO/PIO) 2018. Izvješće o finansijskom poslovanju Federalnog zavoda za mirovinskog/penzijsko i invalidsko osiguranje za razdoblje 01.01.-31.1. 2017. godine. Mostar: MIO/PIO.

Federalni zavod za programiranje razvoja (FZZPR), 2016. Analiza modela oporezivanja svih naknada po osnovu rada u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo: FZZPR.

FINconsult, 2017. Reforma fiskalnog okvira sa aspekta doprinosa za obavezna osiguranja cijevi i očekivanja na putu ka EU. 5. međunarodni simpozij, Fojnica, 20-21 april.

Hirose, K. and Hetteš, M., 2016. Extending Social Security to the Informal Economy Evidence from Bosnia and Herzegovina and the Republic of Moldova. Budapest: ILO

OECD, 2017. Revenue Statistics 1965-2016 - interpretative guide. Paris: OECD.

Medina, L. and Schneider, F., 2018. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? IMF Working Paper WP/18/17.

Pereira, M. A., Pereira, M.R. and Rodrigues G. P. 2015. On the Long-Term Impact of a Fiscal Devaluation: An Application to the Portuguese Case. In C. Amo-Yartley (ed.). Fiscal Policies: International Aspects, Short and Long-Term Challenges and Macroeconomic Effects. Nova Publishers.

Rogers, J. And Philippe, C., 2011. The Tax Burden of Typical Workers in the EU 27. Paris-Bruxelles: Institute Économique Molinari.

UNIVERSITA' BOCCONI, Econpubblica, *Centre for Research on the Public Sector, 2011. The Role and Impact of Labour Taxation Policies. Milan: UNIVERSITA' BOCCONI, Econpubblica.*

Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH, 2017. Obračun sredstava u zdravstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2016. godinu. Sarajevo: Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja. Juli 2017.