

UDK:336.2(497.6)
izvorni znanstveni rad
primljen 4. veljače 2004.

Dr. sc. Halid Konjhodžić,
redoviti profesor Pravnog fakulteta u Mostaru
Dr. sc. Drago Radić,
izvanredni profesor Pravnog fakulteta u Mostaru

FISKALNI FEDERALIZAM I REFORMA POREZNOG SUSTAVA BiH

Bosna i Hercegovina je federalno uređena država. Sastoji se iz dva entiteta te tri ravnopravna i konstitutivna naroda – barem formalno pravno. U okviru Federacije BiH su konstituirane županije, odnosno kantoni. Dakle, društveno ekonomska i nacionalno religijska struktura države BiH je veoma složena pa su posve razumljivo pitanja vezana za fiskalno pravne ovlasti i odnose veoma značajna. Zbog toga ćemo u okviru ovog rada na neka fiskalna pitanja i probleme, posebice one porezne, nastojati odgovoriti.

Ključne riječi: fiscus, federalizam, nacija, religija, suverenost, dotacija, dohodak, porez, porezno opterećenje.

1. FISKUS I FEDERALIZAM

Izraz fiskus potječe od latinske riječi fiscus, što znači korpa, košara. U drevnom Rimu tim se pojmom označavalo mjesto na kojem su se prikupljala sredstva, pretežito novčana, za vođenje ratova. Danas se ovaj termin koristi kao sinonim za državnu kasu, **državnu blagajnu**, odnosno riznicu u koju se prikupljaju državno proračunski prihodi po osnovi poreza, pristojba, doprinosa, parafiskaliteta i drugih prinudnopравnih davanja. Osim rečenog, fiskus se koristi i kao sinonim za skupinu fiskalno pravnih ovlaštenja koji po Ustavu date države pripadaju državi ili, pak, nižim političko teritorijalnim jedinicama.

Federalizam je oblik državnog uređenja – ustroja u kome je država federacija, za razliku od konfederalizma ili pak unitarizma. Ovom prigodom valja istaći da se ideje federalizma sve više i više šire u suvremenom svijetu, pa je sljedstveno tom sve više i više federalno uređenih država kao, na primjer, SAD, Kanada, Njemačka, Austrija i sl. Razlozi širenja federalizma su raznovrsni, no najznačajniji su nesumnjivo potreba za što širim državnim zajednicama, prvenstveno iz **ekonomsko tržišnih razloga**, što dovodi do ujedinjavanja u jednu istu državu često vrlo različitih zajednica bilo po nacionalnom, vjerskom, rasnom, ili pak filozofsko-kulturološkom kriteriju.

Federalno uređene zajednice i narodi nužno zahtijevaju znatan stupanj samostalnosti u rješavanju svojih osnovnih nacionalnih, religijskih i historijsko - filozofsko - kul-

turoloških potreba. No, dosljednija primjena federalističke doktrine zahtijeva i nužan stupanj zajedništva, te minimum **fiskalnih ovlasti** na razini federacije, u protivnom može doći do ugrožavanja gospodarskog sustava stvorene države, a sukladno tom i državne zajednice kao takve, što je upravo i slučaj s našom nam zajedničkom državom BiH.

2. SUSTAVI RASPODJELE FISKALNIH PRIHODA

Raspodjela mjerodavnosti oko utvrđivanja i korištenja fiskalnih prihoda između pojedinih političko-teritorijalnih jedinica (društveno-političkih zajednica) u složenim državama, a i između administrativno-teritorijalnih jedinica u unitarnim državama je, danas, izuzetno složen i delikatan zadatak. Ova raspodjela je uvjetovana ne samo organizacijskom strukturom države i društva nego i mnoštvom drugih činitelja od kojih povijesni, nacionalni, vjerski, ekonomski i demografski imaju posebno značenje. Neadekvatna raspodjela javnih prihoda, tj. ona koja ne bi vodila računa o pobrojanim činiteljima, može izazvati neželjene napetosti, nemire i narušavanje jedinstva u promatra- noj državi, pogotovo ako se radi o višenacionalnoj i višereligijskoj državi kakva je i BiH. Može se pojaviti problem u nejednakosti oporezivanja, uvjeta gospodarenja, prelijevanja sredstava iz gospodarski razvijenih područja u nedovoljno razvijene, a i obrnuti smjer iz nedovoljno razvijenih u korist gospodarski razvijenih.

Sve ovo je izazvalo potrebu da se finansijsko pravna znanost već poodavno posve- ti problemu najsvrhovitije raspodjele javnih prihoda. U tom smislu su se formirala i tri različita teorijska sustava u raspodjeli javnih prihoda:

- sustav vlastitih – izvornih prihoda,
- sustav zajedničkih prihoda i
- mješoviti sustav.

Međutim, treba reći da se u praksi gotovo nikad i ne susrećemo isključivo s vlasti- tim ili pak isključivo sa zajedničkim sustavom raspodjele javnih prihoda. Oba ova ek- stremna shvaćanja su u potpunosti teško primjenjiva, pa se zato najčešće u praksi javlja treći, mješoviti sustav, koji predstavlja manje ili više uspješnu kombinaciju pozitivnih elemenata sustava vlastitih – izvornih prihoda sa sustavom zajedničkih prihoda.

Sustav vlastitih – izvornih, posebnih prihoda, često nazivan i **sustavom separacije**, u teoriji se iskazivao u dvije varijante. Po prvoj varijanti, samo najviša političko-teritori- jalna zajednica (federacija – centralna vlast) ima fiskalni suverenitet, pa tako svi ubrani prihodi njoj i pripadaju. Ovo je tzv. sustav **ukupne ili vezane separacije**. Najviša cen- tralna vlast utvrđuje vrste dažbina, stope izdvajanja, te raspoređuje prihode na uže teri- torijalne jedinice prema nekom unaprijed utvrđenom ključu (broj stanovnika, dohodak per capita i sl.). Ova varijanta sustava separacije je dosta ekonomična i jednostavna, a moguće je pri njezinoj primjeni uspješno voditi i fiskalnu politiku s obzirom da je sva fi- skalna vlast koncentrirana na jednom mjestu. Osnovni nedostatak ukupne separacije je nepostojanje finansijske autonomije nižih političko-teritorijalnih jedinica, što se s poli- tičkog gledišta ne može prihvatiti kao ispravno.

Druga varijanta sustava separacije je sustav slobodne separacije (paralelni sustav, konkurentski sustav) koji se sastoji u tome što svaka političko-teritorijalna jedinica, i niža i viša, imaju fiskalni suverenitet – poreznu autonomiju, tako da slobodno uvode

Tablica br. 1: Raspodjela fiskalnih prihoda u državama OECD

Država	Nacionalno (EU)		Centralna razina vlasti		Federalne jedinice		Lokalna razina vlasti		Socijalno osiguranje	
	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985	1975	1985
Federativne										
Australija			80,1	81,4	77,4	15,7	14,9	19,2		
Austrija		0,3	51,7	48,9	49,2	10,6	13,1	10,1		
Belgija	1,4	1,6	63,4	61,6	58,3		4,7	5,2	5,7	30,5
Kanada			47,6	41,2	39,6	32,5	36,0	34,1	9,9	9,3
Njemačka	1,2	1,0	33,5	31,6	31,2	22,3	22,0	21,5	9,0	8,9
Meksiko			27,3	28,7	26,5	24,0	22,6	20,4	19,5	16,7
Švicarska			45,4	42,1	41,9	19,5	20,2	20,0	14,7	12,6
SAD									20,5	25,2
									29,2	32,0
									25,2	25,1
Unitarne										
Češka	0,5	0,7			46,4				10,7	
Danska		0,4	68,5	68,5	64,9		29,8	28,3	31,6	1,2
Finska		0,4	56,6	55,8	48,5		23,6	22,4	21,9	19,8
Francuska	0,5	0,6	51,2	47,2	46,2		7,6	8,7	9,9	40,6
Grčka	-	0,8	67,1	62,5	66,1		3,4	1,3	1,2	29,5
Mađarska					63,8				3,6	
Island			81,3	81,4	79,6		18,7	18,6	20,4	
Irska	2,3	2,0	77,4	82,1	83,2		7,3	2,3	2,4	13,1
Italija	-	0,6	53,2	62,3	63,1		0,9	2,3	4,8	45,9
Japan			45,4	43,7	39,5		25,6	26,0	24,2	29,0
Koreja			89,0		72,5		10,1		19,5	0,9
Luksemburg	0,7	0,5	63,5	67,0	66,7		6,6	6,6	6,4	29,1
Nizozemska	1,5	1,5	58,9	51,9	54,2		1,2	2,4	2,6	25,9
Novi Zeland			92,3	93,5	94,8		7,7	6,5	5,2	38,4
Norveška			50,6	59,7	58,1		22,4	17,7	19,7	27,0
Poljska					62,1				7,5	
Portugal		0,8	65,4	70,6	65,7		-	3,5	5,6	34,6
Španjolska		0,6	48,2	47,8	50,8		4,3	11,2	12,8	25,9
Švedska		-	51,3	54,1	44,7		29,2	30,4	32,4	47,5
Turska			75,5	75,2	75,2		10,2	10,2	12,8	19,5
Velika Britanija	1,0	1,1	70,6	71,0	77,4		11,0	10,1	3,9	14,3
									17,4	17,9
									22,2	22,2
									22,7	22,7
									27,0	27,0
									30,4	30,4
									34,6	34,6
									25,9	25,9
									41,0	41,0
									35,8	35,8
									47,5	47,5
									15,6	15,6
									22,9	22,9
									14,3	14,3
									12,0	12,0
									17,9	17,9

Izvor: Revenue Statistics 1965.-1996., OECD, Paris 1997.

poreze i druge dažbine da bi financirale zadatke iz svojih nadležnosti. S političkog gledišta, ova varijanta snažno ističe samostalnost, odnosno autonomiju svih političko-teritorijalnih jedinica u jednoj državi. Međutim, sa socioekonomskog gledišta, ova varijanta ima niz slabosti. Njezinom primjenom dolazi do većih ili manjih lokalnih i regionalnih (republičkih, županijskih) razlika u poreznom opterećenju poreznih obveznika, što se protivi jedinstvenom finansijskom sustavu, a sukladno tom i jednakim uvjetima gospodarenja izazivajući tako mnoštvo negativnih efekata koji se iskazuju u pojavama poreznih oaza, dvostrukog oporezivanja i neefikasnošću fiskalnih instrumenata.

Sustav zajedničkih prihoda je takav da u njemu fiskalni suverenitet pripada samo jednoj, obično široj političko-teritorijalnoj zajednici, dok druge najčešće niže sudjeluju, participiraju u prihodima više ili im se iz ukupnog prihoda doznaju određeni iznosi. I kod ovog sustava su moguće dvije varijante. Po prvoj, koja se u finansijsko-pravnoj literaturi naziva **sustav zajednice prihoda s doprinosima**, fiskalni suverenitet pripada užim političko-teritorijalnim jedinicama (županije, republike) koje nakon prikupljanja dažbina jedan dio prihoda u obliku doprinosa izdvajaju za financiranje viših, širih političko-teritorijalnih jedinica. Kod druge varijante fiskalni suverenitet pripada višoj, široj političko-teritorijalnoj jedinici koja nakon prikupljanja prihoda izdvaja jedan dio u obliku doznaka nižim teritorijalnim jedinicama. Zato se često druga varijanta i zove **sustav zajednice prihoda s doznakama** – dotacijama odozgo na dolje, nasuprot prvoj varijanti, kod koje se plaćanje vršilo odozdo prema gore.¹

Mješoviti sustav raspodjele javnih prihoda predstavlja više ili manje uspješnu kombinaciju prethodno izloženih sustava, a sastoji se u tome da pojedine političko-teritorijalne jedinice pribavljaju dio prihoda po sustavu separacije (vlastiti prihodi), a drugi dio po sustavu zajednice kao rezultat participacije u prihodima drugih užih ili širih jedinica. I kod mješovitog sustava možemo razlikovati dvije varijante, a to su **kvotni sustav i sustav dopunskog oporezivanja**.

Po mješovitom kvotnom sustavu, fiskalni suverenitet pripada samo jednoj – višoj političko-teritorijalnoj zajednici, dok druge niže sudjeluju u fiskalnim prihodima samo u određenom postotku, u određenoj kvoti. To sudjelovanje može biti u prihodima ubranim od samo jednog poreza, od samo jedne dažbine, od nekoliko dažbina, ili u ukupnim prihodima više političko-teritorijalne zajednice. U pravilu, dažbine, neke ili sve, ubire samo jedna političko-teritorijalna jedinica, koja će potom utvrđenu kvotu, postotak, doznačiti odgovarajućim administrativno-teritorijalnim jedinicama.²

Kod sustava mješovitog dopunskog oporezivanja porezni suverenitet pripada višoj političko-teritorijalnoj jedinici (federaciji, centralnoj vlasti), a uže teritorijalne jedinice imaju pravo dopunskog oporezivanja, najčešće u obliku prireza, jednim ili nekolicinom poreznih oblika. Dopunsko oporezivanje može biti ograničeno najnižim i najvišim rasponom u oporezivanju, pa se govori o **vezanom oporezivanju** ili pak neograničeno, pa se govori o **slobodnom dopunskom oporezivanju**.

¹ B. Raičević: *Osobnosti razvoja fiskalnog sistema u uvjetima federativnog uređenja Jugoslavije*, El. Beograd 1977., str. 30.

² B. Jelčić, *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, Informator, Zagreb 1983., str. 407.

3. POREZNI SUSTAVI

Porezni sustav je bitna sastavnica fiskalnog sustava, pa se dosta često ova dva sustava i identificiraju. Najčešće se definira kao skup pravnih propisa kojima se reguliraju oblici – vrste poreza koji se upotrebljavaju u svrhu postizanja ciljeva i ispunjenja zadataka fiskalne, odnosno porezne politike jedne zemlje. On treba biti racionalno postavljen i skladno povezan u jedinstvenu cjelinu. Međutim, finansijsko-pravna praksa nam pokazuje da su porezni sustavi mnogih zemalja neracionalni, nekonzistentni, neekonomično povezani, a često i proturječni s ciljevima oporezivanja koji se imaju primjenom odgovarajućih poreza ostvariti. Zato se za neke porezne sustave i kaže da su “prave porezne džungle” ili pak “porezni kaosi”.

Razlikujemo više vrsta poreznih sustava. Tako oni mogu biti historijski i racionalni, monistički i pluralistički, anglosaksonski i kontinentalni, kapitalistički i socijalistički, porezni sustav zemalja u razvoju, itd. **Historijski ili stvarno postojeći porezni sustav** je onaj porezni sustav koji je stvarno postojao ili postoji, a obuhvaća sve porezne oblike u danoj zemlji, koji se s više ili manje uspjeha primjenjuju. Za stvarne porezne sustave je, po prof. F. Neumarku, svojstveno da često predstavljaju “rezultat političko-socijalnih kompromisa”³.

Racionalan i optimalan porezni sustav je takav skup poreznih oblika koji su međusobno usko povezani tako da predstavljaju jedinstvenu i skladnu cjelinu, cjelinu koja omogućuje potpuno zadovoljavanje ciljeva oporezivanja. Kod ovog poreznog sustava ciljevi i efekti – učinci poreza su identični. Svakako da se ova identičnost ne može nikada u potpunosti postići u praksi, tako da racionalni porezni sustav ostaje uvijek ideal ka kojem treba težiti stvarni porezni sustav jedne zemlje.

Tablica br. 2: Porezna struktura država – članica OECD-a

IZRAVNI POREZI

1. Porez na dohodak fizičkih osoba
2. Porez na profite i dobitke od kapitala fizičkih osoba
3. Socijalni porezi
4. Porezi na fond plaća i radnu snagu
5. Porezi na imovinu

NEIZRAVNI POREZI

1. Opći porez na promet
2. Posebni porezi na promet – akcize
3. Carine
4. Porez na dodanu vrijednost

Izvor: Revenue Statistics, 1965. – 1995., OECD, Paris, 1996., str. 15. – 77.

³ F. Neumark: *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*, Tübingen 1970., str. 335.

Porezni sustav koji bi bio sastavljen samo iz jednoga jedinog poreznog oblika nazivamo **poreznim monizmom**, dok bi se onaj koji obuhvaća više poreznih oblika, što je u praksi i jedino prisutno, nazivao **poreznim pluralizmom**.

Fiziokrati su bili prvi teoretičari koji su tražili uvođenje jednoga jedinog poreza i to na čist proizvod od poljoprivrede,⁴ tzv. *l'impôt unique et direct* – jedini i izravni porez jer je, po njima, poljoprivreda jedino proizvodna oblast, oblast u kojoj se jedino stvara čist prihod, pa je logično racionalno, pa stoga pravedno i izdašno oporezovati samo prihod od poljoprivrede.

Fiziokratsku doktrinu o proizvodnim i neproizvodnim djelatnostima su već oдавно odbacili klasici političke ekonomije. No, s tim nisu bile odbačene i monističke ideje, tako da se one mogu naći i u 19. i u 20. stoljeću u SAD u tzv. "Single Tax Theory and System" kod agrosocijalista Henryja Georgea, zatim kod F. Lassalla, koji se zalagao za jedan jedinstveni porez na dohodak s jako naglašenom progresijom. Nedavno je čak francuski industrijalac Emille Schueller, povodeći se monističkim sustavom, predlagao uvođenje jednoga jedinog poreza i to samo poreza na energiju. Dosta slične stavove, glede monizma, je dao i američki profesor Artur Laffer – vidjeti dijagram br. 1. No, sve te poglede kao jednostrane je vrlo brzo odbacila financijsko-pravna praksa, a i doktrina.

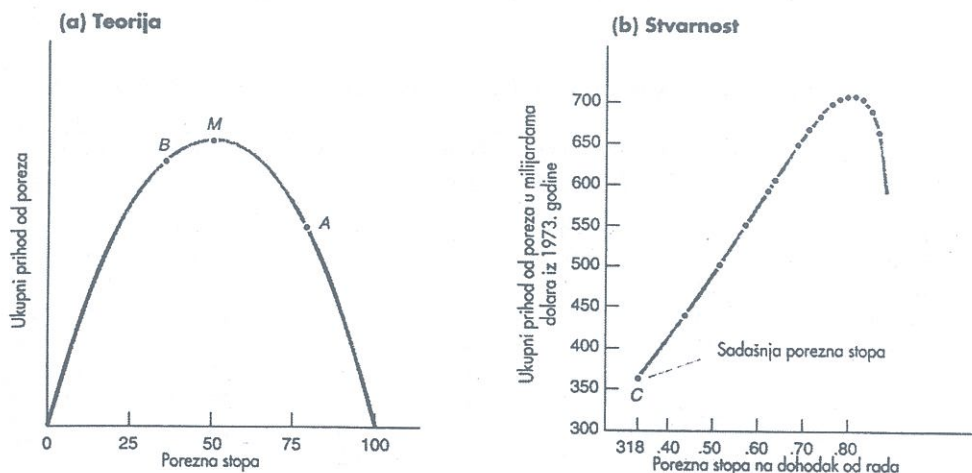
Porezni monizam ima, nesumnjivo, stanovite prednosti: jeftinoća ubiranja, jednostavnost i preglednost poreznog sustava, u život ga je lako provesti, a i za državu je ugodan. Međutim, nedostaci poreznog monizma su toliki da ga je suvremena teorija i praksa u potpunosti odbacila. Najčešće spominjane slabosti su: a) da je neizdašan jer se jednostavno jednim porezom, bez obzira na visinu porezne stope, ne mogu osigurati dovoljna sredstva za financiranje sve većih javnih rashoda; b) nije ni pravičan, jer se njime ne mogu obuhvatiti svi oblici iskazivanja ekonomske snage obveznika; c) psihološki se dosta teško podnosi, pa bi, prema tome, bio vrlo pogodan za poreznu evaziju; d) monizam bi bio i pogodno tlo za primjenu **zakona opadajućeg prinosa** – naime, pri većim poreznim stopama, a one bi kod primjene poreznog monizma morale biti izuzetno visoke, porezni prinos ne bi više rastao usporedno s pooštrenjem poreznih stopa, nego bi čak što više počeo i opadati i e) ciljevi i zadaci porezne politike su danas mnogobrojni, te se primjenom poreznog monizma – jednog poreznog oblika ne bi mogli nikako ostvariti bez obzira koliko je taj porezni oblik savršen.

Oporezivanje je dosta složena društveno-ekonomska pojava. Ono sadrži niz specifičnih elemenata različite prirode, što zahtijeva korištenje više različitih poreznih oblika. Tek u njihovoj kombinaciji i tek kroz sinkronizirano i kompleksno djelovanje pluraliteta poreza moguće je postizati optimum u ostvarivanju danih ciljeva i funkcija poreza. Nuždan je, dakle, porezni pluralizam, kako iz financijskih, tako i iz društveno-ekonomskih, socijalno-političkih, organizacijsko-tehničkih i drugih razloga. I to takav pluralizam koji je komponiran od pojedinih poreza na način da predstavlja homogenu cjelinu. Riječ je o potrebi izgradnje i funkcioniranja poreznog sustava, da porezi ne budu previše brojni, da su međusobno povezani i usklađeni, te da kao cjelina počivaju na premisama danoga privrednog, društveno-ekonomskog i političkog sustava i da u svojoj cjelini omogućavaju ostvarivanje danih zadataka i ciljeva koji se pred njih stavljaju. Svakako da porezi moraju biti usklađeni i s drugim javnim prihodima (doprinosima, taksama, itd.) i da s njima čine jedinstven fiskalni sustav.⁵

⁴ I. Dautbašić, *Financije i financijsko pravo*, o. c., str. 81.

⁵ M. Trklja, *Financiranje općih društvenih potreba*, sveska I., Senta 1983., str. 353.

Dijagram br. 1: Lafferova krivulja u teoriji i praksi



Izvor: P. Samuelson – W. Nordhaus, *Mate*, Zagreb, 1992., str. 331.

Ako bismo uspoređivali porezne sustave pojedinih zemalja, dalo bi se uočiti da su oni u većoj ili manjoj mjeri različiti, što je i razumljivo, jer se kroz porezni sustav odražava opće društveno-ekonomsko i političko uređenje zemlje u kojoj se primjenjuje. Porezni sustav industrijski razvijenih zemalja razlikuje se od poreznog sustava zemalja u razvoju, kao što se i porezni sustav federalno uređene države manje ili više razlikuje od poreznog sustava unitarno uređene države. Porezni sustav kapitalističkih država razlikuje se od poreznog sustava socijalističkih država, porezni sustav socijalističkih zemalja s administrativnim planiranjem razlikuje se od poreznog sustava socijalističke zemlje s tržišno-planskom privredom, itd. Za anglosaksonski kapitalistički porezni sustav (SAD, Velika Britanija, Kanada i dr.) svojstveno je da dominantnu ulogu imaju neposredni porezi, a prije svega porezi na dohodak (Income Tax, Surtax, Profits Tax i Excess Profits Tax) koji, na primjer, u Velikoj Britaniji osiguravaju oko 50% ukupnih javnih prihoda, a u SAD i više od 80%. Posredni porezi (Purchase Tax – porez na promet, carine i akcize) su od manjeg značenja, tako da glavni dio fiskalnog tereta u ovim zemljama snose imućnije osobe. Slična je situacija u Japanu, Švedskoj, Švicarskoj i Luxemburgu (vidjeti tablicu br. 3).

Za kontinentalne porezne sustave (Francuska, Italija, SR Njemačka, Austrija, Norveška i dr.) svojstveno je da uveliko koriste posredne poreze, pri čemu je porez na promet od prvorazrednog značenja. Za Francusku je, na primjer, karakteristično da poljo-privrednici iz ekonomsko političkih razloga i ne plaćaju porez iz dohotka, s ciljem da se zadrže na selu.

Bivše socijalističke zemlje Istočne Europe, učlanjene u bivšu integracijsku cjelinu SEV (Savjet za ekonomsku pomoć), imale su vrlo slične porezne sustave. Osnovu tih sustava činili su posredni porezi, od kojih je porez na promet najznačajniji. On je bio ne samo najveći izvor prihoda zemalja SEV-a nego i njihov vrlo snažan instrument ekonomskog reguliranja. Od izravnih poreza su bili najznačajniji porez na dobit poduzeća i porez na dohodak stanovništva. Ovaj posljednji je imao više političko-socijalni zadatak,

dok je porez na dobit poduzeća bio dosta značajan izvor prihoda. Plaćao se u proporcionalnim, progresivnim, a u nekim zemljama i u apsolutnim iznosima.

Tablica br. 3: Struktura poreznih prihoda država – članica OECD-a

Država	Dohodak i dobit	Socijalno osiguranje	Fond plaća	Imovina	Promet dobara i usluga	Ostalo
Kanada	44,4	16,9	-	11,0	26,3	1,3
Meksiko	31,0	19,6	-	-	47,7	1,7
SAD	44,6	25,5	-	12,0	17,9	-
Australija	54,2	-	6,8	9,3	29,7	-
Japan	37,7	35,1	-	11,5	15,5	0,3
Novi Zeland	60,0	-	0,9	5,3	33,7	-
Austrija	24,8	35,1	6,5	1,6	30,9	1,2
Belgija	37,4	33,2	-	2,6	26,7	-
Češka	24,7	40,1	0,2	1,2	33,6	0,2
Danska	60,3	3,2	0,5	3,7	32,0	0,2
Finska	40,9	25,6	-	2,5	30,8	0,2
Francuska	17,7	43,4	2,4	5,3	27,1	4,0
Njemačka	29,4	39,1	-	2,8	28,7	-
Grčka	20,5	34,6	0,7	3,3	41,0	-
Mađarska	22,8	34,4	0,3	1,1	40,2	1,2
Island	33,3	8,1	-	9,4	49,2	-
Irska	40,2	14,5	1,7	4,5	39,1	-
Italija	34,7	31,2	0,3	5,4	28,3	-
Luksemburg	38,4	26,6	-	7,6	27,4	-
Nizozemska	27,5	42,1	-	4,1	25,8	0,5
Norveška	34,7	24,1	-	2,7	38,4	-
Poljska	30,7	29,6	1,3	2,7	35,6	-
Portugal	26,1	26,3	-	2,4	44,6	0,7
Španjolska	27,7	38,6	-	5,3	27,9	0,5
Švedska	42,4	27,2	1,3	3,2	25,8	0,1
Švicarska	39,6	36,6	-	7,4	16,3	-
Turska	29,7	15,8	-	8,1	37,1	9,3
Velika Britanija	35,7	18,0	-	10,8	35,3	0,2

Izvor: Revenue Statistics 1965.-1995., OECD, Paris 1996.

Porezni sustavi zemalja u razvoju su uglavnom dosta složeni i neizgrađeni. Struktura poreza nosi pečat nerazvijenosti materijalne baze, iz koje izrasta zaostalost privredne i društvene strukture, zatim iz niske opće razine produktivnosti rada i vezano s tim nerazvijenosti institucionalne nadgradnje. Posredni porezi u ovim zemljama prevladavaju, a posebno uvozne i izvozne carine, akcize i porez na promet, dok neposredni porezi, a posebno porez na dohodak, igraju samo sporednu ulogu. Tako, na primjer, u azijskim zemljama u razvoju na poreze na vanjsku trgovinu i unutarnji promet redovno otpada oko 60% svih fiskalnih davanja. Takva zavisnost fiskalnih prihoda od vanjske trgovine je glavni uzrok financijske i ekonomske stabilnosti zemalja u razvoju, i to u dvostrukom

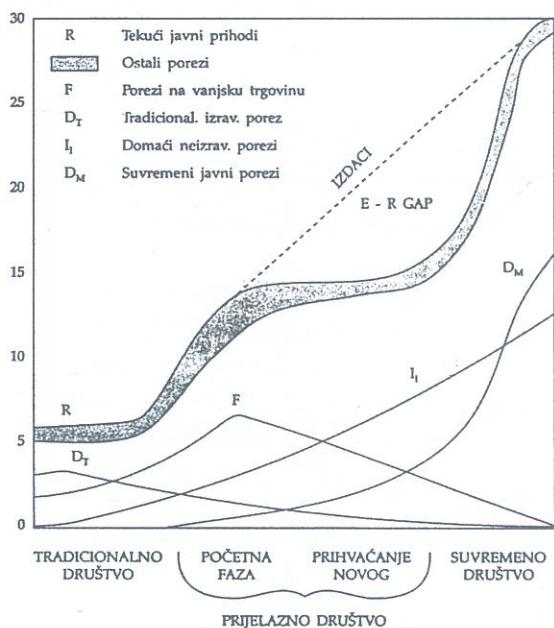
vidu: prvo, zbog godišnjih fluktuacija razina proizvodnje glavnih izvoznih artikala, koji su u većini slučajeva poljoprivrednog podrijetla – monokulture često sirovina na koje bez izuzetka otpada većina izvoza zemalja u razvoju.⁶

U teoriji poreznih sustava ima, nesumnjivo, vrlo značajnu ulogu i učenje prof. Har-ley H. Hinrichs. U tom kontekstu sve porezne sustave prof. razvrstava u tri velike skupi-ne, a to su: klasična, prijelazna i suvremena.

Klasično – tradicionalno historijski porezni sustavi su sustavi prošlosti. Bili su ve-oma dugo u primjeni i to počevši od prvih država, prvih civilizacija, pa sve do merkan-tilnog kapitalizma. Za te sustave je, po prof. Hinrichsu,⁷ svojstveno:

- prisutnost neizravnih oblika oporezivanja, kao što su maltarine, akcize i carine;
- prisutnost izravnih tradicionalnih poreznih oblika – često u naturi, kao što su de-setine, glavarine, udjeli u proizvodnji isl; i
- prisutnost velikih i brojnih poreznih oslobođanja i olakšica temeljenih na klasno-staleškom podrijetlu, te na nacionalnim, religijskim i drugim osnovama.

Dijagram br. 2: Kronološka periodizacija poreznih sustava



Izvor: I. Sever, Javne financije, op. cit. str. 288

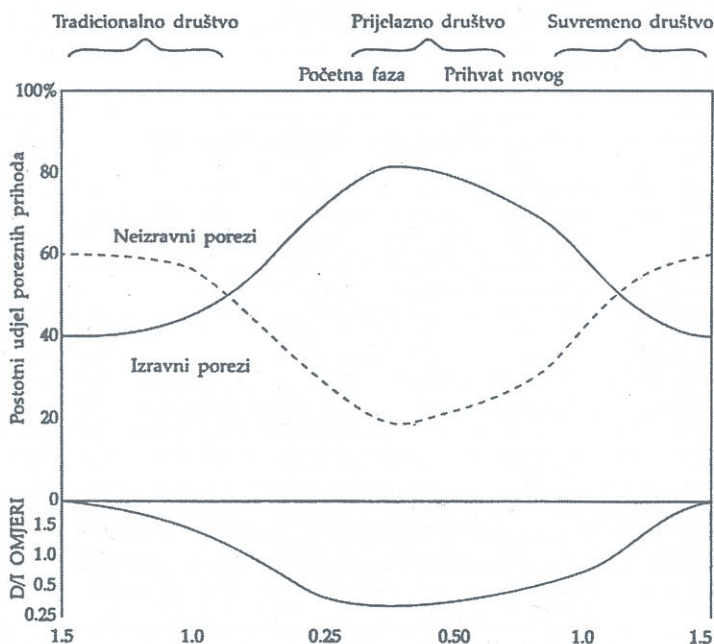
Prijelazni porezno-pravni sustavi su osobiti za prijelazne faze razvijenosti gospo-darstva i društva. Vežu se obično za razdoblje od merkantilnog kapitalizma pa sve do

⁶ Detaljnije o tome vidjeti: I. Dautbašić, *Financije i finansijsko pravo*, o. c., str. 86.

⁷ H. H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change During Economy Development*, Harvard University, 1966., str. 80. - 95.

prvih država blagostanja. U prijelaznim društvima mogu se uočiti dvije podfaze: početna, tzv. break – away i podfaza u kojoj se već uočavaju značajke suvremenih društava i država. U prvoj početnoj fazi se razvija novčano – robno gospodarenje, unapređuju se komunikacije i tržišta, smanjuje se značenje tradicionalnih izvornih prihoda – zemljišna renta, uz istodobno jačanje središnje državne vlasti – doba prosvijećenih monarhija. Sad u prvi plan oporezivanja dolaze neizravni porezi, kao što su akcize i carine. U drugoj fazi – stadiju ovih prijelaznih društava se središnja državna vlast uveliko konsolidira. Tradicionalni izvorni prihodi su neznatni, dok neizravni porezi dobivaju u značenju⁸. S vremenom sve više i više jačaju i suvremeni izravni porezi, kao što su porez na dohodak i porez na dobit. Drži se da je njihov udjel u toj fazi 20 – 40%, dok državna potrošnja sudjeluje u GNP s oko 15 postotaka.⁹

Dijagram br. 3: Promjene omjera izravnih i neizravnih poreza



Izvor: Harley H. Hinrichs, op. cit., str. 100

Suvremeni porezni sustavi su, po prof. H. Hinrichsu, današnji stvarno postojeći porezni sustavi i obuhvaćaju porezne vrste i oblike koji se stvarno i dan danas najčešće primjenjuju u suvremenom svijetu. Države blagostanja su ideal gospodarstva u kojima djeluju i postoje suvremeni porezni sustavi. Za suvremene porezne sustave je svojstveno:

⁸ Ž. Šantić, *Hrvatski podsustav posrednih poreza*, Mostar 1999., str. 97.

⁹ I. Sever, *Javne financije*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 1995., str. 286.

- da neizravno oporezivanje dolazi u drugi plan, premda još uvijek u strukturi državnih prihoda ima veliko značenje;
- dolazi do postupnog smanjivanja oporezivanja razmjene s elementom inozemnosti, a često i do potpunog ukidanja;
- da postupno, ali posve učinkovito jača utjecaj izravnih poreza, posebice poreza na dohodak fizičkih osoba i poreza na dobit korporacije;
- da se oblici neizravnog oporezivanja sve više i više usavršavaju svodeći se uglavnom na oporezivanje dodane vrijednosti; i
- da su porezni prihodi u suvremenim državama blagostanja veoma važna kategorija, te da zahvaćaju sve više i više realnog društvenog proizvoda, praktično od 30 do 70 postotaka¹⁰.

4. FISKALNO POREZNI SUSTAV BiH – LEX LATA

Bosna i Hercegovina kao nedovoljno razvijena država ima posve logično i sva obilježja fiskalno poreznih sustava zemalja u razvitku, a to su neizgrađenost materijalne i porezne infrastrukture, nelegalna evazija, porezna difuzija i sl. Dosta je velik broj poreznih oblika, posebice onih s naglaskom na posredne poreze, kao što su porez na promet, carine, akcize, dok od izravnih oblika dominiraju porezi na plaće, te u posljednje vrijeme, u nekim županijama, i porezi na vikendice, automobile i druge vidove poreza na imovinu.

Tablica br. 4: Prihodi proračuna Federacije BiH za 2002. godinu

Vrste prihoda	Prihodi	% sudjel. u prihodima
1. Prihodi od poreza	1.153.325	100
1.1. Porezi na dobit pojedinaca i poduzeća	49.433	4,28
1.2. Domaći porezi na dobra i usluge	550.981	47,77
1.3. Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	552.909	47,95
1.4. Ostali porezi	112	0,01
2. Neporezni prihodi	205650	100

Izvor: Sl. novine Federacije BiH br.12/2002.

¹⁰ Ž. Šantić: o. c., str. 99.

Tablica br. 5: Prihodi proračuna Republike Srpske za 2002. godinu

Vrste prihoda	Prihodi	% sudjel. u prihodima
1. Izvorni prihodi	704.328	100
1.1. Prihodi od poreza na promet proizvoda i usluga	337.998	47,98
1.2. Prihodi od poreza na plaću	67.700	9,61
1.3. Prihod od poreza na dohodak i dobit	12.700	1,80
1.4. Porezi na imovinu	20.800	2,95
1.5. Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije	173.670	24,65
2. Posebni prihodi	76.026	100
3. Tekući grantovi i pomoći	11.900	100

Izvor: Sl. glasnik Republike Srpske br. 7/2002.

Promatrajući predstavljene podatke u oba entiteta, da se zapaziti da u Federaciji BiH kao i u Republici Srpskoj dominiraju prihodi od potrošnih poreznih davanja tako da oni u strukturi proračunskih prihoda Republike Srpske i Federaciji sudjeluju sa oko 74%.

5. FISKALNO-POREZNI SUSTAV BiH – LEX FERENDA

Sve izloženo nesumnjivo pokazuje da je fiskalno porezni sustav BiH nedostatan, neelastičan, nestimulativan, neekonomičan, a uz to, s obzirom na pravnu nedorečenost naše države, neracionalan i krajnje nesustavan te bi ga, sljedstveno tom, trebalo što prije reformulirati. S tim u svezi smo slobodni iznijeti, glede reforme fiskalno-poreznog sustava BiH, i neke naše tvrdnje, prijedloge i sugestije, a to su:

✱ **prvo**, da će, polazeći od činjenice da su ratovi na Balkanu završeni, Bosna i Hercegovina kao država tri ravnopravna naroda opstati;

✱ **drugo**, da Bosna i Hercegovina kao složena državna zajednica triju konstitutivnih naroda treba biti jednako federalno uređena na cjelokupnom svom teritoriju;

✱ **treće**, da ekonomsku moć federalno uređene države BiH treba ojačati, u protivnom, nema zajedničke ekonomske politike. Monetarna vlast sukladno Ustavu pripada državi BiH, te bi, po našem sudu, i temelj fiskalnih ovlasti trebao pripadati državi BiH;

✱ **četvrto**, da bi, sukladno rečenom, puni **fiskalni suverenitet** trebao pripadati državi BiH. Županijama ili pak okruzima bi pripadao **izvedeni fiskalni suverenitet**, tj. oni bi trebali imati pravo uvesti samo neke od prihoda koje je Federacija **ustanovila**. Federativnost bi znači i nadalje trebala biti osnovno obilježje fiskalno- poreznog sustava BiH, a sastojala bi se u pravu svake županije ili pak okruga da ima svoj državni proračun, te da sredstvima – prihodima iz njega slobodno raspolaže;

✱ **peto**, da bi glede oblika oporezivanja naš fiskalno porezni sustav trebalo pojednostaviti i osuvremeniti. U tom kontekstu bi trebalo uvesti jedinstven PDV za cijelu državu BiH. PDV bi trebao biti jednostopan u postotku od 20%. Višestopni PDV bi iziskivao

daleko brojniju, učinkovitiju i kriminalu manje sklonu poreznu administraciju, što očigledno mi danas u BiH nemamo. Nulta porezna opcija bi bila moguća jedino u izvozu i u prometu osnovnim prehrambenim proizvodima (mlijeko, kruh i ulje), te u prometu lijekova i nužnih ortopedskih pomagala;

* **šesto**, da bi i nadalje u našem poreznom sustavu trebalo zadržati trošarine, posebice ako se zna da one mogu biti izdašne, a dijelom i pravične;

* **sedmo**, da bi među porezima koji bi trebali biti zastupljeni u našem budućem BiH sustavu svakako trebali biti sintetički porez na dohodak fizičkih osoba te sintetički porez na dobit gospodarskih tvrtki raščlanjene i progresivno porezne naravi;

* **osmo**, da u našem fiskalno-poreznom sustavu budućnosti ne bi trebalo biti više od desetak poreznih davanja uključujući tu i parafiskalitete. Manje poreznih oblika iziskuje manju i jeftiniju poreznu administraciju. Pritom su i porezna davanja transparentnija, jednostavnija, učinkovitija, te bi dugoročno promatrano porezni teret mogao biti ravnomjernije i pravičnije raspoređen;

* **deveto**, da bi državni proračun BiH trebao biti više sociogospodarstveno orijentiran, tako što bi se u strukturi javnih rashoda više sredstava izdvajalo za potpore u gospodarstvu, za potpore socijalno ugroženim osobama, te za socio-gospodarstveno-urbanu infrastrukturu; i

* **deseto**, da bi glede porezne pripadnosti, po našem sudu, porezni potrošni prihodi (PDV i trošarine) trebali biti zajednički porezni prihodi svih političko teritorijalnih jedinica, porez na dohodak bi pripadao županijama i općinskim proračunima, carine bi bile isključivi prihod države BiH, a parafiskaliteti prihodi mirovinskih i drugih fondova.

6. NUŽNOST BiH POREZNE REFORME

6.1. Nužnost porezne reforme po osnovi načela federalnih financija

Na Forumu o fiskalnoj decentralizaciji u BiH, održanom u lipnju 1999. god. u Sarajevu pod pokroviteljstvom nekih Ekonomskih fakulteta iz BiH, USAIDOM i nizom nacionalnih institucija iz zemalja Europske unije više autora u svojim referatima istaklo je za potrebno otvoriti proces reforme poreznog sustava u BiH.

Mnoge zemlje u tranziciji uspješno provode reformu poreznog sustava i ta reforma je dala određene rezultate, što se može kazati i za Republiku Hrvatsku kao bivšu članicu u Jugoslaviji.

Međutim, porezna reforma u BiH je daleko složenija nego što je to u Republici Hrvatskoj iz razloga što je BiH Daytonskim sporazumom predviđena kao državna tvorevina od Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko.

Ta složenost temelji se na sljedećim pretpostavkama, i to:¹¹

- na prostornoj dimenziji alokacijske funkcije,
- na poreznoj strukturi,
- na prostornim vidovima distribucijske funkcije,
- na prostornim vidovima stabilizacijske funkcije.

¹¹ Richard i Peggy Musgrave, *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne financije, 1993.g. str. 479.

Politička povijest govori da postoje dobri ekonomski razlozi da određene fiskalne funkcije treba regulirati na centraliziranoj razini a druge decentralizirati. U tom kontekstu raščlamba prethodnih funkcija polazi od određenog okruženja za utvrđivanje odgovarajućeg modela. Ovdje nećemo elaborirati pojedinačno svaku pretpostavku složenosti fiskalnog sustava, jer to zahtijeva više prostora i vremena nego što je to primjereno ovom skupu.

Međutim, obično fiskalna struktura složene zajednice kakva prevladava u nekoj zemlji odražava njezin povijesni razvoj, ratove, zemljopis i slično.

Pored nabrojanih pretpostavki, na složenost fiskalnog sustava utječe i načelo federalnih financija.¹²

Ovo načelo se zasniva na:

- tipovima federalizma,
- funkcijama prema razini vlasti,
- načelima politike dotacije,
- oporezivanju u Federaciji.¹³

Ipak, i ova načela izvedena su isključivo iz fiskalne logike i ona su oblikovana političkim, zemljopisnim i ekonomskim razlozima. Ne želeći šire elaborirati povijest nastanka federalnih država, ali ipak se može kazati da je većina suvremenih država nastala ujedinjenjem posebnih područja, koja su se udruživala u neki oblik federacije¹⁴.

Međutim, postoji i drugi oblik federacije, koji je nastao ujedinjenjem ljudi prethodno podijeljenih u suvremenim političkim jedinicama, ali povezanih nacionalnom pripadnošću. Moglo bi se kazati da ovakav oblik na određen način odgovara tvorevini BiH u kojoj po Daytonskom sporazumu se nalazi federacija Hrvata i Bošnjaka i Republika Srpska.

Zbog toga se u ovakvim oblicima federacije treba razlikovati fiskalna struktura u odnosu na druge oblike, ali izbor fiskalnih instrumenata je prijeko potreban za postizanje određenih ciljeva Federacije. Tu se misli na ponudu društvenih dobara kao i incidencu prostorne koristi različitih dobara i usluga. Fiskalnu politiku trebalo bi organizirati u strateškom vidu tako da bi na središnjoj osnovi trebalo financirati samo ono što spa-ja članice federacije a ostalo prepustiti federalnoj razini. To znači da oporezivanje treba zavisiti od razine vlasti i načela korisnosti. Ovaj problem je mnogo složeniji nego što na prvi pogled izgleda. To je problem efikasnosti poreznog sustava, tj. kako organizirati tržište u kojem bi se dobra i čimbenici proizvodnje mogli slobodno kretati. Tu se podrazumijeva organizacija efikasnog poreznog sustava koji ne bi bio zapreka za učinkovito tržište. Da bi se mogao izgraditi moderan porezni sustav u bivšim zemljama socijalističkog sustava, nužno je reformirati postojeći porezni sustav određenim instrumentima u kontekstu tranzicije gospodarstva s određenim specifičnostima.

Smatramo da bi kod javnih financija prijeko potrebno bilo reformirati sljedeće:

- poreznu administraciju,
- porezni sustav,
- institucije proračuna,

¹² Elazar, Danijel I: *Federalism, International Encyclopedia of Social Sciences*, New York: Macmillan, 1986, vol. 5. str. 360.

¹³ Richard i Peggy Musgrave, isto, str. 492

¹⁴ Richard i Peggy Musgrave, isto, str. 492

- javne rashode,
- socijalnu skrb.

Dalje, smatramo da ne bi trebalo puno eksperimentirati kod uvođenja porezne reforme, pogotovu da se kompenziraju greške politike, a to su razne povlastice, izuzeća, odbici i slično.

Mjerodavna tijela Europske ekonomske zajednice donijela su veći broj smjernica koje su bile usmjerene na usklađivanje oporezivanja prometa primjenom poreza na dodanu vrijednost. Ove smjernice su obvezne za članice Zajednice i druge zemlje a posebice zemlje u tranziciji koje se žele priključiti Zajednici i imaju interesa za uvođenje poreza na dodanu vrijednost. Najviše je na harmoniziranju oporezivanju prometa, primjenom poreza na dodanu vrijednost, utjecala Šesta smjernica iz 1977. godine, kojom su utvrđeni najznačajniji elementi ovog poreza.¹⁵

Evolucija integracijskih procesa na području zemalja koje danas obuhvaća Europska unija predstavlja zapravo i evoluciju PDV u Europi. Vrlo složeni, neučinkoviti i raznoliki oblici poreza na promet koje su nakon Drugog svjetskog rata primjenjivale zemlje Zapadne Europe, predstavljale su prepreku namjeravanom stupnju integracije. PDV je stoga bio za te zemlje izbor te je primjena PDV-a postavljena kao jedan od osnovnih uvjeta za primanje novih članica. Ovo je imalo za cilj otvoriti harmonizaciju poreznog sustava kroz ujednačavanje stopa i nacionalnih zakonodavstava.

Na osnovi određenih raščlambi može se zaključiti da postoji više argumenata za uvođenje PDV-a nego kritika na njegovo uvođenje. Mi ćemo iznijeti samo neke argumente u prilog uvođenja PDV-a:

- teže se izbjegavaju porezna utočišta ili rupe u zakonu za stjecanje neoporezivih kapitalnih dobara kroz poreznu evaziju;
- niži su administrativni troškovi;
- učinkovitija su sredstva makroekonomske politike;
- potiču štednju.

Osnovne zamjerke svode se na sljedeće:

- uvođenje poreza na dodanu vrijednost strahuje se na brže prevladjivanje na cijene u većoj mjeri nego što se odnosi na porez na dohodak;
- uvođenje više stopa iskrivljuje izbor potrošača i proizvođača.

Više je sigurno da je uvođenjem svakog novog poreza, pa tako i poreza na dodanu vrijednost, povezano s nemalim teškoćama. Tu se misli na određene pripreme koje će pridonijeti njegovoj uspješnoj primjeni.

I ovaj rad ima za cilj skrenuti pozornost vladama entiteta i države da otpočnu s određenim pripremama oko uvođenja PDV-a prije nego što bi se ispunili drugi uvjeti oko prijama BiH u Europsku uniju. Tu na prvom mjestu treba istaći rješavanje problema porezne tehnike, tj. utvrđivanje poreznog objekta, poreznog obveznika, porezne osnove, poreznih oslobođenja, vremena naplate, mjesto ubiranja poreza kao i pravodobna edukacija svih sudionika u poslovima utvrđivanja porezne obveze, a tu se misli na nplatu kontrolu i ubiranje poreza.

¹⁵ Barbara Jelčić, *Porezni sustav i porezna politika*, Informator, Zagreb, 1998., str. 324.

Obuhvat PDV-a u praksi određuju tri različite odrednice, tj. tri različita oblika PDV-a, i to: proizvodni oblik PDV-a, dohodovni oblik PDV-a i potrošni oblik PDV-a. Svaki oblik poreza može se zasnivati na dva načela i to načelo podrijetla i načelo određivanja. PDV se može izračunati primjenom tri različite metode, i to: metodom zbrajanja, metodom oduzimanja i kreditnom metodom. Obuhvat poreza na dodanu vrijednost zakonodavac treba jasno definirati svaku odrednicu i vrstu poreza.

Kad je riječ o oblicima poreza na dodanu vrijednost, je li on proizvodni, dohodovni ili potrošni, međusobno se oni razlikuju u postupku prema kapitalnim dobrima koja poduzeće kupuje od drugih dobavljača.

Kod prikaza ovih oblika poreza koristit ćemo metodu oduzimanja koja predstavlja razliku između vrijednosti prodaje i vrijednosti kupnje nekog poduzeća. Ova metoda nije uobičajena u praksi, ali pomoću nje ćemo jasnije objasniti oblike poreza na dodanu vrijednost.

6.2. Oblici poreza na dodanu vrijednost

6.2.1. Proizvodni oblik poreza na dodanu vrijednost

Kod ovog oblika poreza poduzeću se odobrava da od prodaje svojih proizvoda oduzme vrijednost kupnje sirovina. Poduzeću nije dopušteno oduzeti trošak nabave kapitalnih dobara pa ni amortizaciju tih dobara. Drugim riječima, ovdje u poreznu osnovicu ulaze bruto investicije, što je u neskladu s općeprihvaćenim načelima oporezivanja. Drugo, ovaj oblik stvara prilično velike administrativne probleme, posebno kada treba definirati kapitalna dobra. Jednostavno rečeno, ovaj oblik poreza daje prednost radno intenzivnim ulaganjima, umanjuje kapitalno intenzivna ulaganja i obeshrabruje štednju. Zbog ovakve učinkovitosti ovaj oblik se uglavnom ne primjenjuje u praksi.

6.2.2. Dohodovni oblik poreza na dodanu vrijednost

Ovaj oblik poreza ima sličnosti s porezom na bruto dodanu vrijednost (proizvodni), ali se od njega i razlikuje. Dohodovni oblik se izračunava tako da se osim odbitka vrijednosti kupljenih sirovina, od vrijednosti prodaje može odbiti i amortizacija kupljenih kapitalnih dobara za godinu u kojoj se obavlja oporezivanje. Na ovaj način se može utjecati na povećanje cijena oporezivanih proizvoda, samim tim može se utjecati na sklonost ulaganja u gospodarstvu. Dohodovni oblik traži da se za kapitalna dobra odredi vijek trajanja iz stope amortizacije što čini administrativne probleme u vođenju ovog oblika poreza. Zbog toga je njegova praktična primjena vrlo ograničena.

6.2.3. Potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost

Za razliku od dohodovnog oblika poreza na dodanu vrijednost, kod kojeg se od dane vrijednosti iz godine u godinu odbija iznos amortizacije, kod ovog oblika poreza na dodanu vrijednost od oporezivanja se izuzimaju bruto investicije, tj. odbija se cjelokupan iznos utrošen za nabavu osnovnih sredstava u godini u kojoj je obavljena investicija. To znači, kada se uz rashode za sirovine u potrošnom obliku od vrijednosti prodaje oduzmu i bruto investicije, osnovica PDV-a sada odgovara ukupnoj osobnoj potrošnji. Kod proizvodnoga i dohodovnog oblika poreza na dodanu vrijednost, kako smo vidjeli, dodatnim poreznim teretom opterećena su kapitalna dobra i kažnjava se investiranje u kapitalnu opremu. Potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost se neutralno ponaša na

odabir proizvodnih tehnika i na odluku o štednji i potrošnji. Zbog toga se ovaj oblik poreza na dodanu vrijednost primjenjuje u Europskoj uniji i u zemljama u tranziciji.

6.3. Metode izračuna poreza na dodanu vrijednost

U literaturi se spominju tri različite metode: metoda oduzimanja, metoda zbrajanja i kreditna metoda.

Kako je dodana vrijednost jednaka:

Dodana vrijednost jednako je nadnice plus profit = $\text{autput} - \text{input}$

Porezna se obveza PDV-a može uz primjenu porezne stope t izračunati na ove načine¹⁶:

3.1. $t (\text{autput} - \text{input}) =$ metoda oduzimanja

3.2. $t (\text{autput} - t (\text{input})) =$ kreditna metoda

3.3. $t (\text{nadnice} + \text{profit}) =$ metoda zbrajanja

6.3.1. Metoda oduzimanja

Po metodi oduzimanja poduzeće izračunava svoju obvezu PDV-a tako što od vrijednosti prodaje oduzme vrijednost kupoprodaje i dobivenu razliku pomnoži sa stopom poreza.

6.3.2. Kreditna metoda

Kreditna metoda se izračunava tako da se vrijednost PDV-a plaćenog na inpute oduzme od PDV-a koji se treba platiti na vrijednost prodaje. To, praktično, znači da poduzetnik u cijenu robe koju prodaje zaračunava i ubire PDV. No, u cijeni inputa koje je kupio njegov mu je dobavljač naplatio i iznos PDV-a za isporučene inpute. Poduzetnik poreznoj upravi uplaćuje razliku između poreza naplaćenog i ubranog na svoj autput i poreza koji je platio svojem dobavljaču u cijeni isporučenih inputa.

6.3.3. Metoda zbrajanja

Prema ovoj metodi, dodana vrijednost poduzeća jednaka je zbroju nadnica, renti, kamata i neto profita, a shodno tome obveza PDV-a jednaka je umnošku tako dobivene dodane vrijednosti i porezne stope.

Što se tiče primjene metodologije u zemljama koje su uvele PDV, najviše je zastupljena kreditna metoda, i to u svim zemljama OECD-a i skoro svim zemljama EU. Kod ove metode smanjena je porezna evazija iz razloga što porezni obveznik plaća samo razliku između poreza koji je ubrao prodajom svojih proizvoda i poreza koji je platio dobavljaču u cijeni svojih inputa. Kod ove metode svaki sudionik u sljedećem lancu kontrolira porez svog prethodnika i na taj način ova metoda ima ugrađenu poreznu samokontrolu. U pogledu dobara koja ulaze u međunarodnu razmjenu postoje određena načela za oporezivanje putem poreza na dodanu vrijednost.

¹⁶ Marina Kesner-Škreb, *Financijska praksa*, broj 2/96, Institut za javne financije, Zagreb 1996., str. 157.

6.4. Načela poreza na dodanu vrijednost

Načela poreza na dodanu vrijednost temelje se na podrijetlu robe ili odredištu.

6.4.1. Načelo podrijetla

Ako se dobro oporezuje u zemlji u kojoj je proizvedeno, smatra se da je oporezovano po načelu podrijetla ili mjestu proizvodnje. Tu se misli na dobra bez obzira troše li se u toj zemlji ili izvoze. Po ovom načelu, ne oporezuju se dobra koja se u tu zemlju uvoze i u njoj prodaju i konačno troše. Dakle, PDV-om se oporezuju samo domaći proizvodi koji se izvoze, a dobra koja se uvoze oslobođena su plaćanja poreza na dodanu vrijednost.

6.4.2. Načelo odredišta

Po ovom načelu, dobra se oporezuju porezom na dodanu vrijednost u mjestu gdje se konačno troše i to ukupna dodana vrijednost i to kako ona dodana vrijednost u zemlji, tako i ona dodana u inozemstvu. Tu se misli na dobra koja se konačno troše u zemlji bez obzira jesu li uvezena ili proizvedena u zemlji. To znači, izvoz je izuzet od plaćanja poreza na dodanu vrijednost, dok se uvoz oporezuje. Ovo načelo zagovara potrošni oblik poreza i ravnopravnost domaćih i uvezenih proizvoda u procesu konkurencije.

Kada smo govorili o kreditnoj metodi, vidjeli smo da se porez na dodanu vrijednost obračunava na razliku outputa i inputa, a kad je riječ o izvozu, izvoz se oporezuje s nul-tom stopom i dopušta mu se povrat poreza na dodanu vrijednost koji je platio za inpute kupljene za proizvodnju izvezenog dobra.

Na osnovi određenih istraživanja kod zemalja koje primjenjuju PDV moglo bi se utvrditi da su prihvaćene određene odrednice koje određuju obuhvat PDV-a:¹⁷

- potrošni oblik PDV-a kojim se ne oporezuju nabavke za kapitalna dobra,
- kreditna metoda izračuna PDV-a, kojom se oporezuje razlika između porezne obveze na outpute i porezne obveze na inpute,
- načelo odredišta, prema kojem se ne oporezuje izvoz, ali se PDV-om opterećuje uvoz. PDV se obračunava na sve faze reprodukcije, a to znači i na faze proizvodnje i prodaje, obično se oporezuju sva dobra i usluge.

Neke zemlje prave izuzetke u oslobađanju oporezivanja nekih proizvoda i usluga ili kroz diferenciju stopa.

Kod uvođenja PDV-a postavlja se značajno pitanje - da li ono utječe na povećanje cijena u odnosu na primjenu poreznog opterećenja poreza na promet proizvoda i usluga u cijeni svih proizvoda koji ulaze u izračunavanje indeksa cijena na malo.

Na osnovi određenih scenarija koje su radile neke zemlje koje su uvodile porez na dodanu vrijednost, posebice iskustvo Republike Hrvatske govori da uvođenje PDV-a može izazvati povećanje cijena u razdoblju neposredno nakon uvođenja. Međutim, taj porast cijena se jednokratno iscrpljuje, ali hoće li PDV izazvati kontinuirani rast cijena, odnosno inflaciju istraživanja govore da to ovisi o čimbenicima izvan same fiskalne reforme.

¹⁷ Marina Kesner-Škreb, Isto, str. 162.

7. UMJESTO ZAKLJUČKA

Zemlje u tranziciji u velikoj mjeri su se opredijelile na uvođenje PDV-a. Vodila se burna rasprava oko uvođenja stopa poreza na dodanu vrijednost, odnosno da li uvesti jednu ili dvije stope. Uglavnom, opredjeljenje je bilo za uvođenje jedne opće stope, ali i snižene stope za određene proizvode i usluge. To je proizašlo iz toga što je vladao sustav poreza na promet s desetcima stopa. Neke zemlje uvele su jednu stopu za proizvode i usluge a napravile su izuzeće za određene proizvode koji su bili oslobođeni poreza na dodanu vrijednost ili su se oporezivali s nultom stopom.

Mi predlažemo uvođenje poreza na dodanu vrijednost na čitavom prostoru BiH, a ne samo u jednom entitetu, iz razloga usklađivanja poreznih stopa i formiranja cijena na koje djeluju porezne stope poreza na dodanu vrijednost.

Preporučujemo sustav poreza na dodanu vrijednost kakav prevladava u zemljama Europske unije i okruženju zemalja oko nas, a to je potrošni oblik poreza na dodanu vrijednost, načelo odredišta i primjena kod izračuna kreditnu metodu.

Preporučujemo jednu opću stopu ili najviše dvije, što manji broj izuzeća i nultu stopu samo za oporezivanje izvoza. Zemlje koje su se opredijelile na ovakav sustav osigurale su neutralnost, jednostavnost, izdašnost i malu evaziju u pogledu plaćanja poreza.

Raspravu o uvođenju PDV-a trebalo bi organizirati nakon parlamentarnih izbora u BiH u cilju edukacije poreznih djelatnika, poreznih obveznika i organizirati informacijsko praćenje primjene poreza na dodanu vrijednost. Da bi ove aktivnosti dale određene rezultate, nužno je prije formirati stručne timove koji bi radili na uvođenju poreza na dodanu vrijednost kao i zatražiti pomoć od određenih zemalja u kojima je ovaj sustav dao pozitivne učinke. Tu se misli na određenu simulaciju djelovanja poreznih stopa na gospodarski razvoj, kao i na svaku važniju gospodarsku granu, uslugu i proizvod, te na vrstu poreznih obveznika, korisnika, izuzeća ili nulte stope u sustavu poreza na dodanu vrijednost.

Literatura:

1. B. Belassa, *Public finance and economic development*. U: Tanzi Vito: *Public finance, trade and development*, Detroit: Wayne state University Press, 1990.
2. R. M. Bird, *More taxing than taxes*, He taxlike effects of montax policies: in EDC s san Francisco: ICS Institute for Contemporary Studies, 1991.
3. Cnossen, *Razmatranje uvođenja poreza na dodanu vrijednost u centralno-i istočno europskim zemljama*, Računovodstvo i financije, 5, 1993. g.
4. Z. Fabijančić, *Karakteristike poreza na dodanu vrijednost prema zakonu o porezu na dodanu vrijednost koji će se u Republici Hrvatskoj primjenjivati od 1997. god*, Porezni vjesnik, 7, 1995. g.
5. M. Hanžeković, *Porez na dodanu vrijednost u uvjetima Federalne države*, Financijska praksa, 9-11, 1988. g.
6. H.H. Hinrichs: *A General Theory of Tax Structure Change During Economy Development*, Harvard University, 1966.
7. B. Jelčić: *Nauka o financijama i financijsko pravo*, Informator, Zagreb 1983.
8. B. Jelčić, *Porez na dodanu vrijednost u poreznom sustavu Republike Hrvatske*, Računovodstvo, Revizija i financije, 6, 1992.g.

9. B. Jelčić, *Porezni sustav budućnosti*, Suvremeno poduzetništvo, Zagreb, br. 3/2002.
10. H. Konjhodžić, *Fiskalna znanost*, Logos, Split, 2000.
11. F. Neumark, *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*, Tübingen 1970.
12. B. Raičević, *Osobenosti razvoja fiskalnog sistema u uvjetima federativnog uređenja Jugoslavije*, El. Beograd 1977.
13. I. Sever, *Javne financije*, Ekonomski fakultet Rijeka, 1995.
14. Ž. Šantić, *Hrvatski podsustav posrednih poreza*, Mostar 1999.
15. M. Trklja, *Financiranje općih društvenih potreba*, sveska I., Senta 1983.

FISCAL FEDERALISM AND REFORM OF THE TAX SYSTEM OF B&H

Summary

Bosnia and Herzegovina is federally established state. It consists of two entities and three equal constitutive nations – at least, formally and legally. Within the Federation of Bosnia and Herzegovina, cantons have been constituted. Therefore, social, economic, national and religious structure of the state of Bosnia and Herzegovina is very complex, so that, understandably, issues referring to fiscal legal powers and relationships are very important. That is the reason why, in this work, we shall try to answer some fiscal questions and problem, especially those concerning taxes.

Key words: fiscus, federalism, nation, religion, sovereignty, subvention, revenue, tax, fiscal charges.