

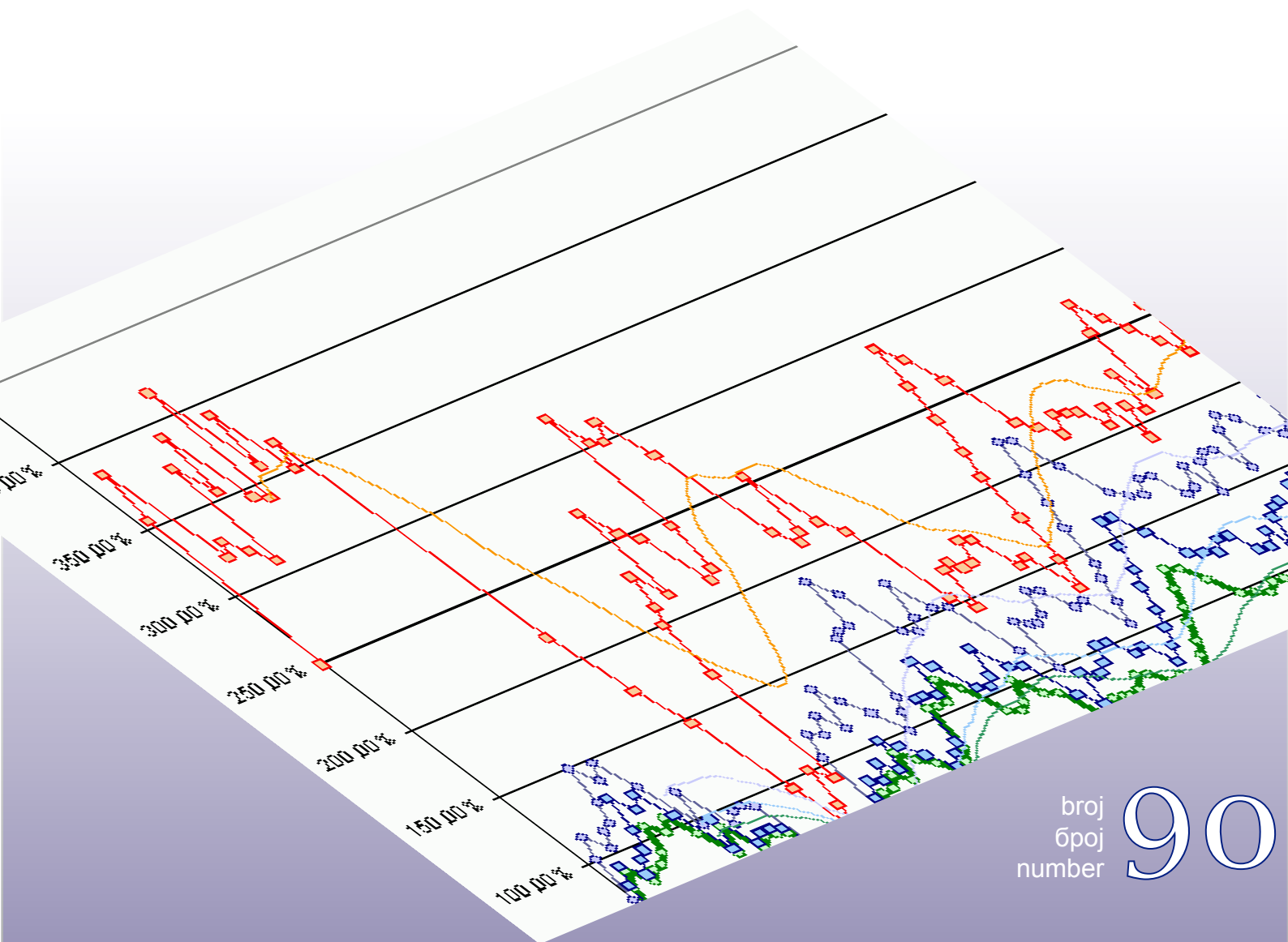
Bosna i Hercegovina  
Odjeljenje za makroekonomsku analizu  
Upravnog odbora Uprave za indirektno-  
neizravno oporezivanje



Босна и Херцеговина  
Одјељење за макроекономску анализу  
Управног одбора Управе за indirektno  
опорезивање

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

# *Oma Bilten*

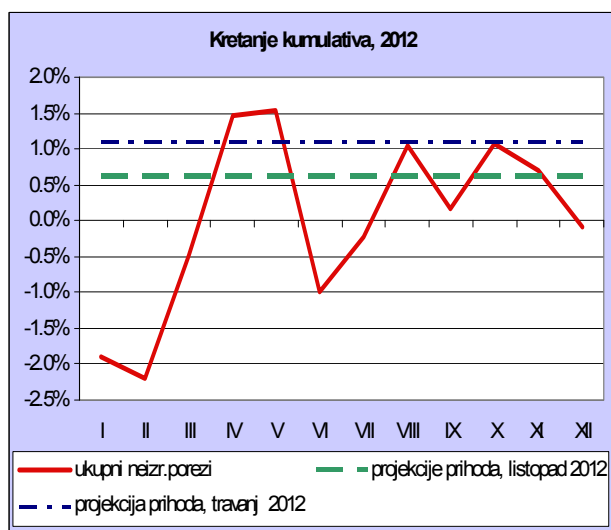


broj  
број  
number 90

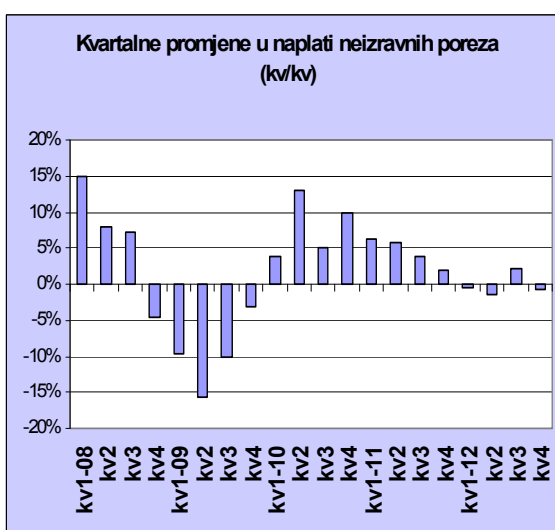
• Januar 2013 • **Siječanj 2013** • Јануар 2013 • January 2013 •

## Uz ovaj broj

Trend naplate prihoda od neizravnih poreza u periodu siječanj - studeni 2012 je, i pored snažnih mjesečnih turbulencija, bio pozitivan, za 0,1 p.b. iznad revidiranih godišnjih projekcija prihoda iz listopada 2012. Neočekivano, s obzirom na tradicionalno visoku naplatu neizravnih poreza, mjesec prosinac je donio preokret koji ne samo da je anulirao do tada ostvarene pozitivne efekte nego je prihode doveo u negativnu zonu. Prema preliminarnom izvještaju UNO u prosincu je prikupljeno, po odbitku povrata, 411,9 mil KM prihoda ili 5,8% manje nego u prosincu 2011. Ukupna naplata prihoda od neizravnih poreza u 2012.godini je iznosila 4,988 mlrd KM i manja je za 0,2% u odnosu na 2011.godinu.



Grafikon 1



Grafikon 2

Preliminarni podaci o naplati prihoda po vrstama ukazuju da je ukupna naplata neizravnih poreza u 2012.g. bila pod snažnim utjecajem oscilacija bruto PDV naplaćenog kod uvoza, te trošarina na cigarete i derivate nafte. Opširniju analizu naplate neizravnih poreza u 2012.g. objavićemo u narednom biltenu kada budu dostupni konačni podaci o naplati prihoda i povratima. U ovom broju dajemo analizu fiskalnih efekata diferencirane trošarinske politike u BiH u svjetlu inicijativa za financiranje željeznica iz namjenskih neizravnih poreza.

dr.sc. Dinka Antić  
šef Odjeljenja

### Sadržaj:

Fiskalni efekti uvođenja namjenskih poreza za financiranje željeznica u BiH	2
Održivost javnog duga: utjecaj kamatne stope i stope rasta BDP-a	12
Konsolidirani izvještaji: JR, Institucije BiH, entiteti	18

tehnička obrada : Sulejman Hasanović, IT suradnik  
lektor : Darija Tošić, prof. anglistike

## Fiskalni efekti uvođenja namjenskih poreza za financiranje željeznica u BiH

(piše: dr. sc. Dinka Antić)

### UVOD

U proteklih nekoliko godina u javnosti su iznesene inicijative o financiranju željeznica BiH iz namjenskog poreza. Uglavnom, inicijative su se odnosile na uvođenje dodatne putarine iz cijene naftnih derivata, a koncem 2012.godine u javnosti je plasirana i inicijativa o uvođenju dodatne posebne trošarine na cigarete namijenjene financiranju željeznica i direkcija za ceste. I pored najava, inicijative do sada nisu formalno upućene Upravnom odboru Uprave za neizravno oporezivanje (UNO), koji predstavlja prvu instancu za odlučivanje u vezi sa politikom neizravnih poreza. Najave dodatnog oporezivanja derivata nafte naišle su na protivljenje prijevoznika, s obzirom da bi rast ulaznih troškova ugrozio njihovo poslovanje. S druge strane, prijevoznici bi uvođenjem namjenske putarine za željeznice bili dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na željeznice, jer bi iz putarine izravno financirali svoju konkurenciju. Prigovori građana odnose se na lančano poskupljenje dobara i usluga, koje bi nastalo kao posljedica povećanje cijena derivata nafte, što bi, u danim okolnostima ekonomske krize, dovelo do dalje kontrakcije potrošnje, pada zaposlenosti i ekonomske aktivnosti.

U suštini, navedene inicijative za uvođenje namjenskog oporezivanja željeznica imaju dvije strane koje je potrebno sagledati i staviti u kontekst standarda i prakse EU. Jedno područje analize predstavlja pitanje efikasnosti namjenskih poreza u smislu fiskalnih i ekonomskih implikacija, dok se drugo odnosi na pitanje namjene prikupljenih poreza. Do sada smo u dva navrata analizirali implikacije uvođenja namjenskih poreza, iz kuta teorije oporezivanja i sustava neizravnih poreza u BiH, a drugi put u svjetlu pravila državne pomoći EU za željeznice.

osnovi navedenih inicijativa nalazi se mišljenje da su mjere trošarinske politike iz 2009., koje uključuju uvođenje putarine za autoceste i posebne trošarine na cigarete, bile efikasne i da će uključivanjem novih namjenskih poreza biti postignuta ista izdašnost prihoda.

Imajući to u vidu potrebno je sljedeće:

- analizirati fiskalne efekte trošarinske politike koja je na snazi od 1. srpnja 2009, a koja se odnosi na uvođenja dodatne putarine za autoceste i posebne trošarine na cigarete,
- razmotriti inicijative za financiranje željeznica u kontekstu srednjoročnih projekcija prihoda za razdoblje 2013-2015.

### INICIJATIVA #1: UVOĐENJE NAMJENSKE PUTARINE NA DERIVATE NAFTE

Inicijativa za financiranje željeznica iz cijene naftnih derivata podrazumijeva uvođenje dodatne putarine u iznosu od 0,05 KM za litar derivata. Putarina iz cijene naftnih derivata postoji u poreznom sustavu BiH već desetak godina, prvo u poreznim sustavima entiteta i Distrikta, a od 2005.g. i u sustavu neizravnog oporezivanja BiH. Reforma neizravnih poreza je u tom momentu značila samo prijenos nadležnosti u administriranju putarine sa entitetskih poreznih uprava na UNO, budući da je zadržana ista razina oporezivanja u visini od 0,15 KM za litar derivata. Prihodi od putarine pripadaju „tanku“ (engl. „pool“) prihoda od neizravnih poreza (carine, porez na promet/PDV, trošarine), koji se prikupljaju na jedinstveni račun UNO prema jedinstvenim pravilima i koji se raspodjeljuju prema jedinstvenim koeficijentima raspodjele. Nakon odbitka povrata neizravnih poreza i udjela za financiranje proračuna BiH, neizravni porezi se prema koeficijentima, koje utvrđuje Upravni odbor UNO, raspodjeljuju na entitete i Distrikt Brčko. Raspodjela transfera neizravnih poreza vrši se prema entitetskim propisima na entitetske proračune i direkcije za ceste, te na niže razine vlasti (županije, lokalne zajednice).

Od 1. srpnja 2009.g. uvedena je dodatna putarina za financiranje autocesta u visini od 0,10 KM za litar derivata nafte. Za razliku od „standardne“ putarine nova dodatna putarina je namjenskog karaktera. Vezivanje određenih neizravnih poreza za namjenu je zahtijevalo značajne izmjene u sustavu neizravnog oporezivanja u području raspodjele. U tehničkom smislu bilo je potrebno osigurati zasebno prikupljanje dodatne putarine na posebne račune kod komercijalnih banaka, te njihovo izdvajanje iz raspodjele, na sličan način kao što se radi sa povratima neizravnih poreza i sredstvima za financiranje proračuna BiH.

Izdvajanje nove putarine iz „tanka“ prihoda od neizravnih poreza je zahtijevalo i donošenje posebnih koeficijenata za njihovu raspodjelu. Naime, imajući u vidu da bi isključiva namjena prihoda od dodatne putarine trebala biti korištena za razvoj mreže autocesta, primjena kriterija krajnje potrošnje, koji je temelj za raspodjelu neizravnih poreza u BiH, nije održiva. Logika svrhe prihoda od dodatne putarine nalaže da se njihova raspodjela između entiteta i Distrikta treba temeljiti na udjelu entiteta i Distrikta u ukupno planiranoj mreži autocesta. Upravni odbor UNO je koncem 2009.g. donio odluku o privremenim koeficijentima raspodjele prema kojoj se prihodi od dodatne putarine raspodjeljuju na sljedeći način:

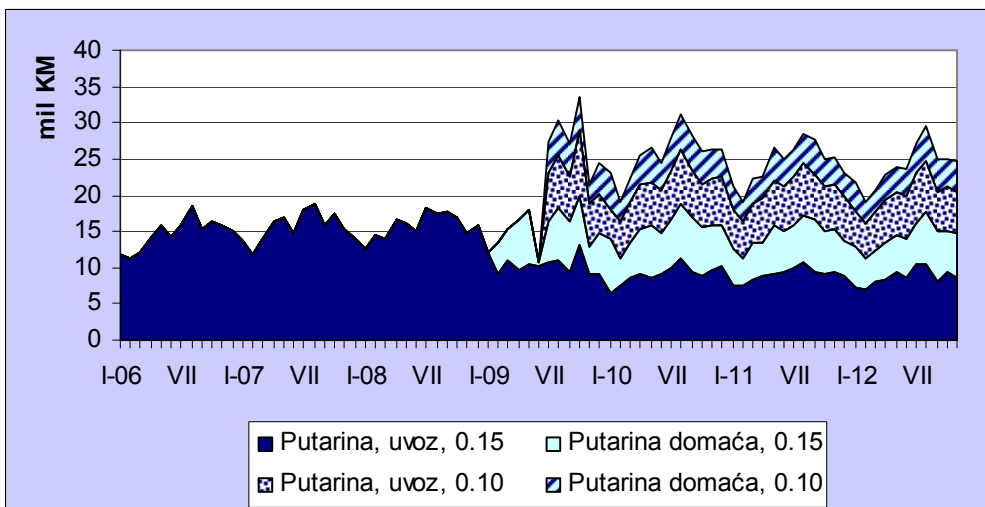
- 10% prihoda se zadržava na podračunu jedinstvenog računa UNO i služi za poravnanje između entiteta i Distrikta prilikom utvrđivanja konačnih koeficijenata raspodjele;
- 90% prihoda se dijeli između korisnika raspodjele na sljedeći način:
  - Federaciji BiH 59%
  - Republici Srpskoj 39%
  - Brčko Distriktu 2%.

Iako iznos dodatne putarine nije toliko značajan u financijskom smislu u odnosu na PDV ili trošarine, ipak, s obzirom na svakodnevno izdvajanje 10% naplaćenih prihoda od putarine, iznosi kumulirani na računu rezervi vremenom postaju sve veći. Upravni odbor UNO je u listopadu 2011. donio odluku o raspodjeli kumuliranog iznosa rezervi od 28 mil KM na entitete i Distrikt prema gore navedenim koeficijentima, ispraznivši tako račun rezervi. Međutim, kako od tada do danas nije dogovorena konačna metodologija raspodjele dodatne putarine, nastavljeno je sa kumuliranjem 10% prihoda od putarine na računu rezervi.

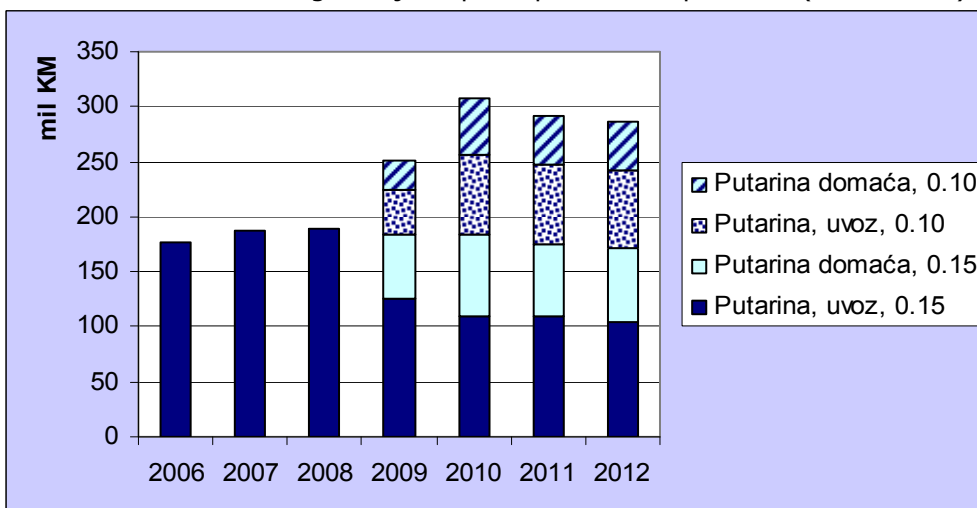
### **Fiskalni efekti putarine**

Prihodi od putarine se mogu analitički promatrati s obzirom na podrijetlo derivata. Do pokretanja Rafinerije koncem 2008.godine prihodi od putarine su se naplaćivali samo pri uvozu. Već od početka 2009. evidentiraju se prihodi od putarine koje uplaćuje Rafinerija na derivate proizvedene u zemlji. Od 1. srpnja 2009. ove dvije osnovne vrste prihoda od putarine se dalje raščlanjavaju prema namjeni prihoda na putarinu 0,15 KM („standardna“) i 0,10 KM (za autoceste). Primjetno je da značaj Rafinerije za prikupljanje prihoda od putarine vremenom sve više raste zbog povećanja proizvodnje derivata.

Grafikon 1 Struktura mjesečne naplate prihoda od putarine (2006-2012)

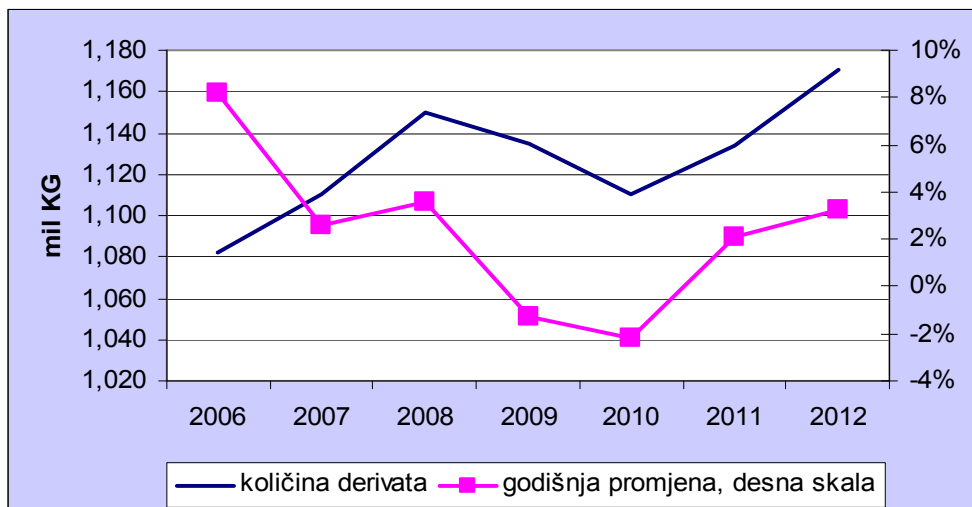


Grafikon 2 Struktura godišnje naplate prihoda od putarine (2006-2012)



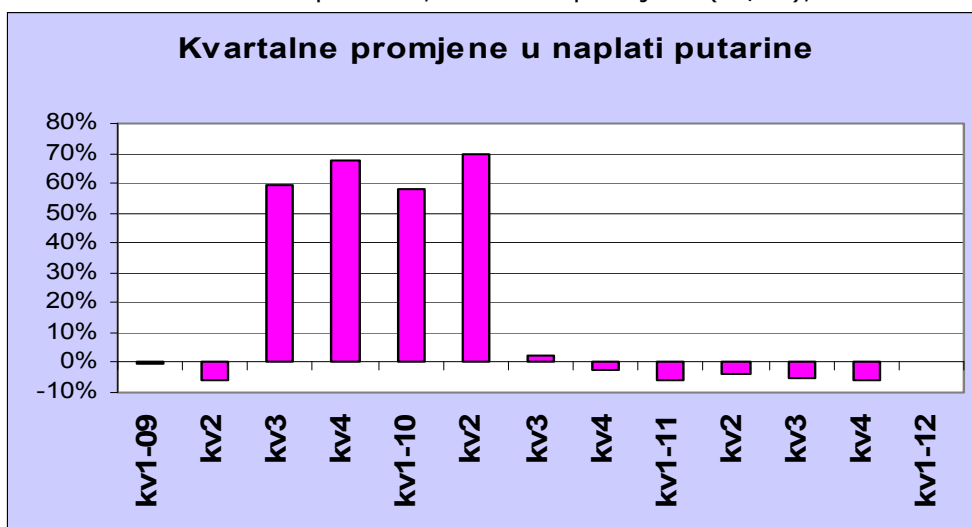
Do stupanja na snagu novog Zakona o trošarinama prihodi od putarine iz cijene naftnih derivata su se ravnomjerno povećavali sukladno rastu ekonomije i potrošnje. Globalna ekonomska kriza donosi umjereno smanjenje potrošnje derivata u BiH, koje se u 2009. i 2010. godini kretalo od 1 do 2,2%. Međutim, 2011. je donijela rast količina potrošnje derivata (Grafikon 3). Trend porasta količine potrošnje je nastavljen i u 2012.godini.

Grafikon 3 Potrošnja derivata, trendovi (2006-2012)



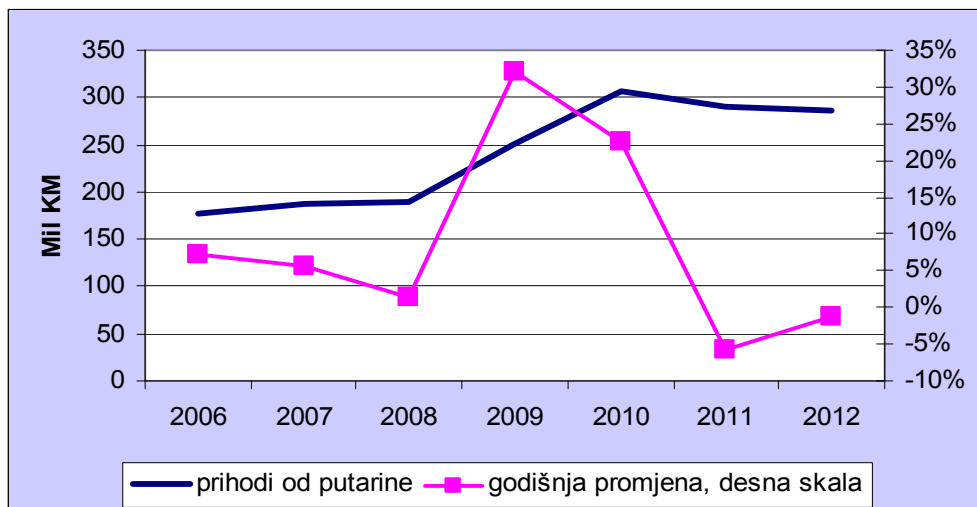
Očekivano, uvođenje dodatne putarine za autoceste je dovelo do značajnih fiskalnih efekata. Ukupni prihodi od putarine su u 2009. bili veći za 32% u odnosu na 2008. godinu, odnosno 22,7% u 2010. u odnosu na 2009.g. S obzirom da je do promjene trošarinske politike došlo polovicom 2009.g. efekti uvođenja putarine se rasprostiru u drugoj polovici 2009. i prvoj polovici 2010.g. (Grafikon 4).

Grafikon 4 Prihodi od putarine, kvartalne promjene (kv/kv), 2009-2012



Poredeći trendove potrošnje derivata i trendove naplate prihoda od putarine može se uočiti da prihodi ne prate istom mjerom potrošnju derivata. Iako je u 2011.g. potrošnja derivata porasla, prihodi od putarine počinju padati, i to za 5,3% u 2011.g., te za 1,3% u 2012.godini (Grafikon 5). Osnovni uzrok ovoj pojavi je diferencirano oporezivanje derivata.

Grafikon 5 Prihodi od putarine, trendovi (2006-2012)



### Implikacije diferenciranog oporezivanja derivata nafte

U prethodnom poglavlju istaknuta su divergentna kretanja potrošnje derivata, mjerenom litrama derivata na koje se plaćaju trošarina i putarine, i naplaćenih prihoda u posljednjih nekoliko godina kao posljedica diferenciranog poreznog tretmana derivata. Do stupanja na snagu novog Zakona o trošarinama diferencirano oporezivanje obuhvatalo je:

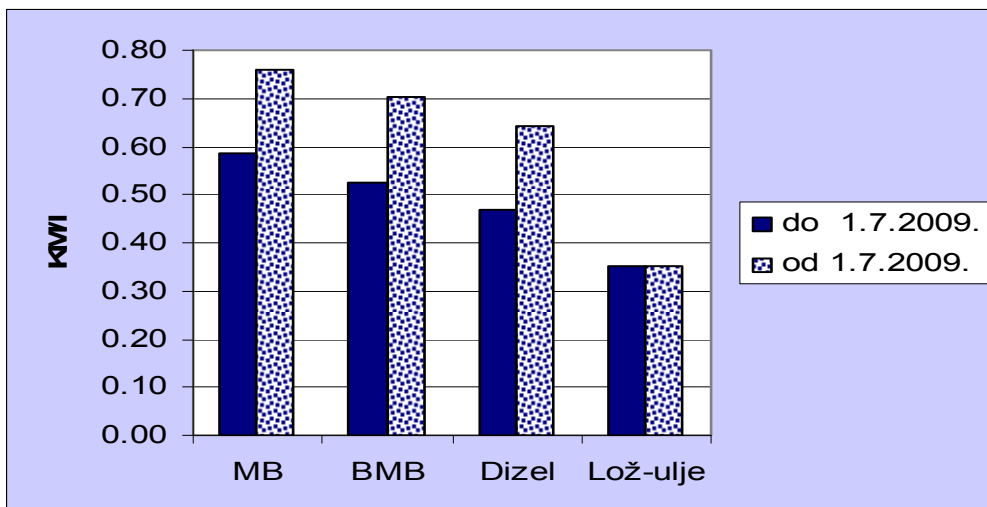
- (i) različit porezni tretman derivata u odnosu na vrstu derivata, dok su od novog Zakona uvedene
- (ii) dodatne olakšice za određenu uporabu derivata.

Diferencirano oporezivanje derivata prema vrsti derivata podrazumijeva primjenu različitih stopa trošarina i putarine za određene derivate nafte. Stopa trošarina na dizel i lož-ulje je manja nego kod benzina. I kod vrsta benzina postoji diferenciranje, te je motorni benzin više opterećen trošarinom nego bezolovni benzin. Međutim, na dizel i benzine se plaća putarina, dok se na lož-ulje ne plaća. Iz navedenog proizilazi da je lož-ulje derivat koji je najmanje opterećen porezima. Porezno opterećenje dizela i bezolovnog benzina je za 83% i 100%, respektivno, veće nego kod lož-ulja.

Navedene velike razlike u poreznom teretu uvijek predstavljaju poticaj potrošačima na zakonitu, ali i nezakonitu poreznu evaziju. Prirodna reakcija subjekata koji snose porezni teret jeste da porezni teret izbjegnu, umanje ili prevale na drugoga. U slučaju oporezovanja derivata potrošači se mogu opredijeliti za derivate koji su manje oporezovani. Ova supstitucija potrošnje je zakonita, ali ostavlja posljedice po prihode. Posljednjih deset godina udio benzina u ukupnim količinama pogonskog goriva (dizel + benzini) se konstantno smanjuje. Promjene u strukturi potrošnje pogonskih goriva mogu su objasniti nižim porezima na derivate, ali i rastućom preferencijom građana BiH prema vozilima da dizel. Pojavom ekonomske krize, trend smanjenja korištenja benzina u korist dizela je pojačan. Jedan od razloga je svakako i ekonomičnost potrošnje dizela u odnosu na vozila na benzin. Načelno, potrošnja dizela bi trebala biti manje cjenovno elastična u odnosu na benzin, budući da su veliki potrošači dizela kompanije, za razliku od benzina kojeg uglavnom koriste građani.

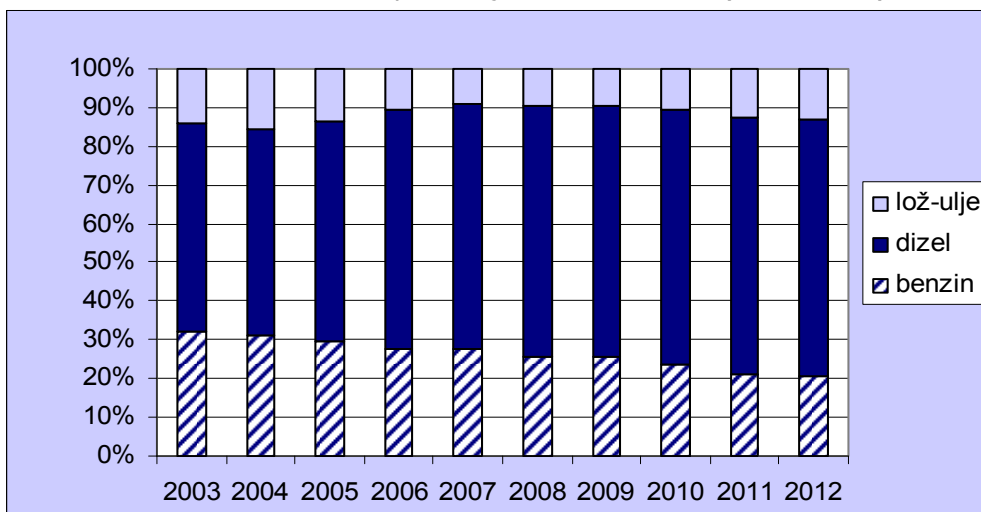
Uvođenjem dodatne putarine razlika u poreznom opterećenju pogonskih goriva, na jednoj strani, i lož-ulja, na drugoj strani se značajno povećava, pogotovo u odnosu dizel - lož-ulje (Grafikon 6).

Grafikon 6 Porezno opterećenje derivata u BiH



Od donošenja novog Zakona količina lož-ulja stavljenog u promet se povećala za 40% u odnosu na 2008.g. To je, i pored niskog udjela lož-ulja u ukupnim količinama derivata, dovelo do značajnog pomjeranja strukture potrošnje u korist nisko oporezovanog lož-ulja (Grafikon 7). Može se zaključiti da je dodatna putarina dala snažan poticaj za zloporabe kod korištenja lož-ulja za pogon vozila, umjesto za zagrijavanje. Zloporabe kod lož-ulja su dovele do gubitka prihoda od putarine.

Grafikon 7 Struktura potrošnje derivata u BiH (2003-2012)



Drugi faktor koji je doveo do smanjenja prihoda od putarine u odnosu na očekivane jeste diferencirano oporezivanje derivata nafte prema uporabi. Različiti porezni tretman derivata prema uporabi egzistira u Zakonu od 1. srpnja 2009, a puni efekat je ispoljen od 2010.godine. Diferenciranje prema uporabi je izvršeno na dva načina: oslobađanjem rudnika, termoelektrana i željeznice plaćanja putarine na dizel i povratom trošarina na lož-ulje koje se koristi za zagrijavanje poslovnih i privatnih prostorija i objekata za poljoprivrednu proizvodnju (staklenika i plastenika).

Oslobađanje rudnika, termoelektrana i željeznica odnosi se na količine dizela koje koriste navedeni privredni subjekti u procesu proizvodnje ili pružanja usluga, kao i za rad vozila koja se ne voze



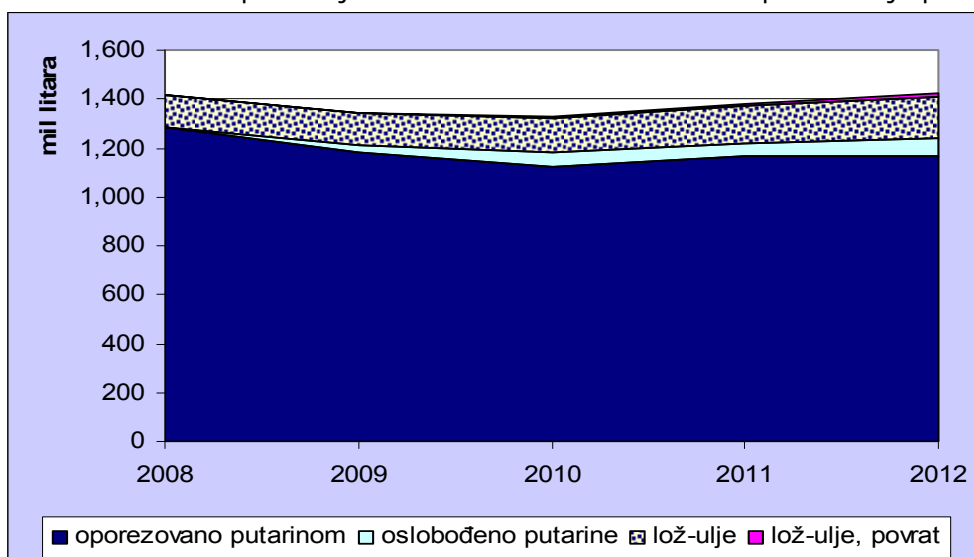
kategoriziranim cestama. Količine dizela koji se može osloboditi putarine prema Zakonu odobrava Upravni odbor UNO na prijedlog entitetskih vlada, odnosno nadležnih entitetskih ministarstava. Primjetan je rastući trend oslobođenih količina dizela iz godine u godinu, tako da za 2012.g. oslobađanja po ovoj osnovi iznose 7,6% dizela stavljenog u promet. Gubitak prihoda od putarine po ovom osnovu u 2012.g. mogao bi iznositi maksimalno 19,3 mil KM<sup>1</sup>.

Povrat trošarine na uporabu lož-ulja za zagrijavanje, osim što umanjuje prihode od trošarina, djeluje poticajno na veće korištenje lož-ulja za zagrijavanje od strane građana, poslovnih subjekata i poljoprivrednika, ali i na porast zloporaba, čime se gube i prihodi od trošarina i prihodi od putarine. Primjetan je rastući trend povrata trošarina na lož-ulje. U 2010.g. vraćeno je 1,5 mil KM, a u 2012.g. 3,4 mil KM, što korespondira cca 11,3 milijuna litara lož-ulja.

### Projekcije prihoda od putarine

Može se zaključiti da je politika diferenciranog oporezivanja derivata nafte u protekle tri godine dovela do smanjenja količine derivata koji se oporezuju putarinom (Grafikon 8), što je izazvalo eroziju prihoda od putarina. Nepovoljna činjenica je da su olakšice stupile na snagu u vrijeme ekonomske krize, pada potrošnje i proizvodnje, tako da gubitke prihoda od putarine nije moguće nadomjestiti povećanom potrošnjom oporezivih derivata nafte.

Grafikon 8. Struktura potrošnje derivata u BiH s obzirom na oporezivanje putarinom

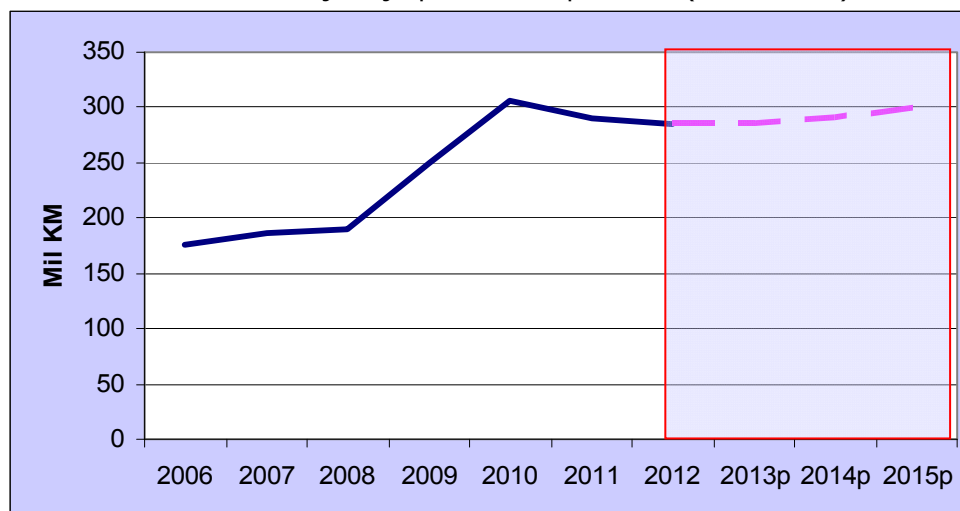


Kretanje prihoda od putarine u naredne tri godine ovisiće o ekonomskom oporavku BiH. Međutim, prema posljednjim projekcijama Odjeljenja<sup>2</sup>, čak i u slučaju povoljnog makroekonomskog scenarija, očekivani porast prihoda od putarine u 2013., 2014. i 2015.godini bi bio neznatan, svega 0,3%, 1,7% i 3,1%, respektivno, zbog rasta gubitaka prihoda po osnovu diferencirane politike oporezivanja derivata i porasta zloporaba kod uporabe lož-ulja. Eventualno uvođenje dodatne putarine bi samo pojačalo dosadašnje ispoljene negativne efekte i dalo poticaj porastu poreznih prijevара, vodeći manjoj naplati prihoda od očekivane.

<sup>1</sup> Može se očekivati da iznos gubitaka prihoda od putarine bude i niži, s obzirom da se radi o planiranim količinama. Na primjer, u 2011.g. stvarno je potrošeno svega 80% količina koje su odbrene od strane UO UNO, pa su gubici na putarini iznosili 16,7 mil KM.

<sup>2</sup> OMA Bilten br. 88/89, Novembar/Decembar 2012., [www.oma.uino.gov.ba](http://www.oma.uino.gov.ba).

Grafikon 9 Projekcija prihoda od putarine (2013-2015)



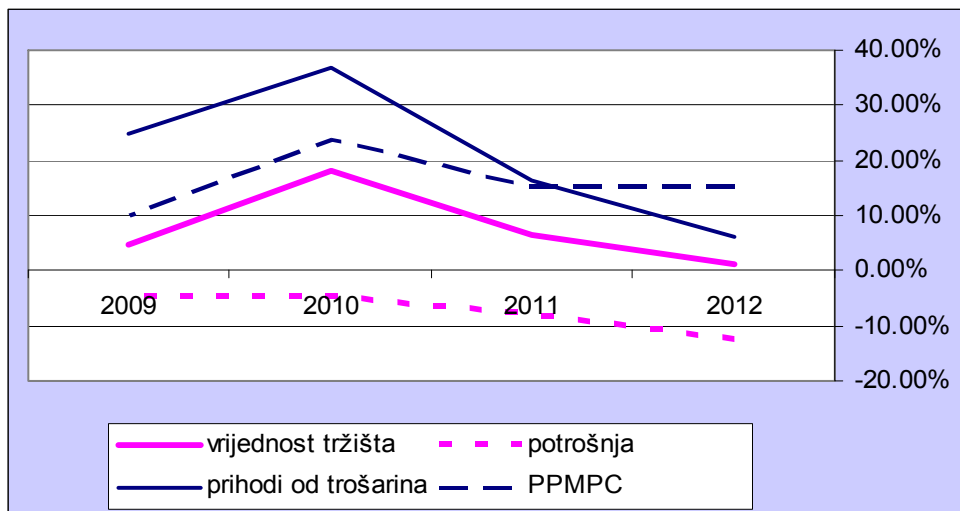
## INICIJATIVA #2: UVOĐENJE NAMJENSKE POSEBNE TROŠARINE NA CIGARETE

Bitan kvalitet novog Zakona o trošarinama jeste postepena harmonizacija oporezivanja cigareta sa standardima EU. S obzirom da su standardi EU u ovom području kompleksni, te da su se u međuvremenu i promijenili, početna faza harmonizacije uključila je uvođenje koncepta najpopularnije cjenovne kategorije cigareta, minimalne trošarine i posebne trošarine, te kontinuirano povećanje posebne trošarine dok ukupna trošarina na najpopularniju cjenovnu kategoriju ne dostigne 126 KM / 1000 cigareta. Kako je do sada najpopularnija cjenovna kategorija cigareta redovito bila i najjeftinija očigledno je da će se proces povećanja posebne trošarine okončati kada propisani minimum trošarinskog opterećenja dostignu najjeftinije cigarete.

O efektima kontinuirane harmonizacije trošarina na cigarete na prihode od trošarina i tržište cigareta postoji niz objavljenih analiza u biltenima Odjeljenja od 2009. do danas. Za potrebe analize inicijative za uvođenje namjenske posebne trošarine za financiranje željeznica osvrnućemo se ukratko na fiskalne efekte u 2012.godini i očekivane trendove do 2015.godine.

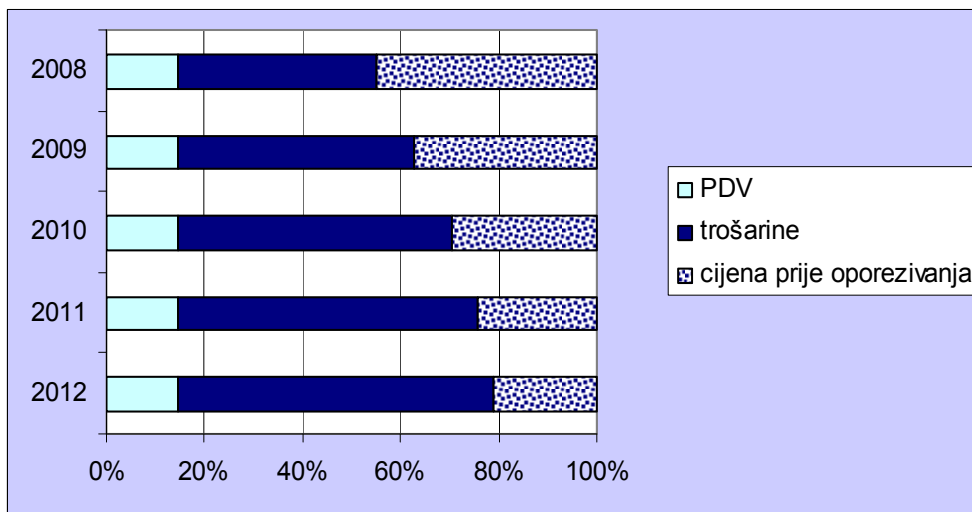
Povećanje trošarinskog opterećenja prvih godina je donijelo snažan rast maloprodajnih cijena cigareta i prihoda od trošarina, uz umjereni pad potrošnje cigareta, mjerene brojem trošarinskih markica. Međutim, u 2012.godini dolazi do veće kontrakcije potrošnje cigareta od očekivane. Jedan od razloga je produbljavanje ekonomske krize, pad dohotka i rast nezaposlenosti. Jedan dio građana potpuno odustaje od konzumiranja cigareta ili radikalno smanjuje potrošnju. Povećana cjenovna elastičnost inače visoko neelastičnih cigareta može biti rezultat rasta crnog tržišta. Naime, visoko porezno opterećenje cigareta daje veliki poticaj potrošačima za izbjegavanje plaćanje poreza. Mnogi od njih su pribjegli supstituciji potrošnje skupljih cigareta sa manje oporezovanim fino rezanim duhanom. Visoke maloprodajne cijene cigareta predstavljaju poticaj za širenje neregistrirane domaće proizvodnje rezanog duhana i iznalaženje novih kanala za neoporezovani uvoz duhana u BiH. Na taj način, legalna supstitucija cigareta rezanim duhanom dobja je karakter nelegalne porezne evazije.

Grafikon 10 Kretanje tržišta cigareta u BiH i prihoda od trošarina, G/G



Negativni trendovi na tržištu cigareta u 2012.godini doveli su do usporavanja rasta vrijednosti regularnog tržišta cigareta na samo 1,6% u 2012.g. u odnosu na 2011.g. (Grafikon 10). Kako se najveći dio rasta vrijednosti tržišta odnosio na poreze (trošarine i PDV) usporavanje rasta znači i niže fiskalne efekte u odnosu na očekivane. Iako je rast prosječne ponderirane maloprodajne cijene (PPMPC, Grafikon 10) u 2012.g. bio iznad očekivanog to nije bio dovoljno da se kompenzira pad potrošnje cigareta. Smanjenje oporezovanih količina cigareta zbog sve veće uporabe manje oporezovanog rezanog duhana ili neoporezovanog duhana iz nelegalne proizvodnje i uvoza dovelo je to snažne erozije prihoda od trošarina na cigarete, a time i očekivanih fiskalnih efekata koji bi mogli doprinijeti fiskalnoj konsolidaciji BiH.

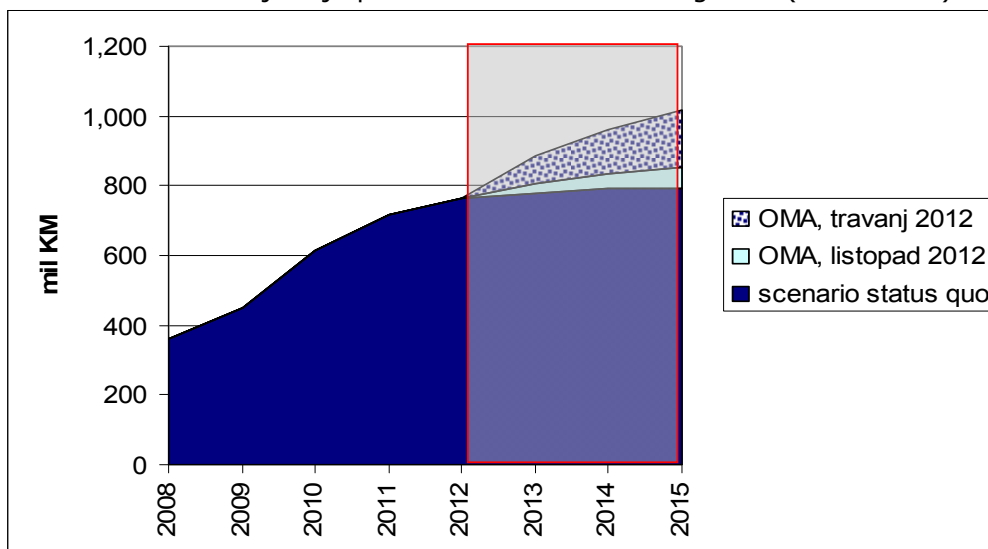
Grafikon 11 Komponente vrijednosti tržišta cigareta u BiH



Jačanje crnog tržišta ozbiljno nagrizava regularno tržište cigareta i ugrožava poslovanje kompanija iz duhanske industrije. U odnosu na 2008.g. udio u vrijednosti tržišta cigareta, iz kojeg kompanije pokrivaju troškove i ostvaruju dobit, je u 2012. bio nominalno manji za 37%. Relativni udio cijene prije oporezivanja u strukturi vrijednosti tržišta cigareta je smanjen sa 45%, koliko je iznosio 2008.g., na 21% u 2012 (Grafikon 11).

Neočekivani trendovi na tržištu cigareta su zahtijevali revidiranje projekcija prihoda od trošarina (Grafikon 12). Stagnacija vrijednosti tržišta cigareta ukazuje na suženi prostor za povećanje prihoda od trošarina u 2013.g. i narednim godinama, bez obzira na dalje povećanje posebne trošarine.

Grafikon 12 Projekcije prihoda od trošarina na cigareta (2013-2015)



Nepovoljna činjenica jeste da je početna prednost BiH u okruženju u pogledu visine trošarine anulirana, tako da sada postoji realna opasnost krijumčarenja jeftinijih cigareta iz Srbije i drugih zemalja na istoku, čije je trošarinsko opterećenje ispod rastućeg opterećenja u BiH. Jedini način da se efekti politike trošarina ponovo dovedu na planiranu trasu rasta jeste zatvaranje kanala curenja prihoda od trošarina. To bi konkretno značilo usklađivanje oporezivanja fino rezanog duhana sa standardima EU i pojačan inspeksijski nadzor uvoza i tržišta.

Prema scenariju *status quo*, koji podrazumijeva slab ekonomski oporavak zemlje i zadržavanje sadašnje politike oporezivanja rezanog duhana, očekuje se nastavak trenda pada potrošnje istim tempom kao i u 2012.g.. Prema scenariju predviđen je skroman rast prihoda od trošarina iako bi planirano povećanje trošarina u Srbiji trebalo smanjiti odliv prihoda zbog krijumčarenja cigareta. Naime, pretpostavlja se da će jaz između poreznog opterećenja cigareta i fino rezanog duhana svake godine biti sve veći kao rezultat kontinuiranog povećanja posebne trošarine do 2015.g. i zadržavanja iste trošarine na duhan. Realno je očekivati da će to još više podstaknuti legalnu i nelegalnu supstituciju cigareta fino rezanim duhanom, što bi u konačnici moglo anulirati pozitivne efekte smanjenja krijumčarenja cigareta iz okruženja.

## ZAKLJUČAK

Inicijative za iznalaženje dodatnih izvora poreznih prihoda za financiranje željeznica polaze od statičke procjene iznosa dodatnih prihoda, bez sagađavanja negativnih fiskalnih i ekonomskih implikacija politike trošarina koja je na snazi od 1. srpnja 2009., pogotovo u vrijeme ekonomske krize.

Analiza fiskalnih implikacija mjera trošarinske politike u području putarine i oporezivanja cigareta, koje su na snazi od 1. srpnja 2009., samo potvrđuje poznatu teorijsku postavku da povećanje poreznog tereta ne donosi proporcionalno povećanje poreznih prihoda. U svakom slučaju rast poreza djeluje negativno na potrošnju, štednju, investicije i zaposlenost. Negativni efekti poreza

se pojačavaju ukoliko zakonodavac povećava stope poreza samo selektivno, omogućavajući diferencirano oporezivanje proizvoda koji se mogu koristiti uzajamno kao supstituti. Uvođenjem diferenciranog poreznog tretmana prema uporabi, kategoriji obveznika i sl. otvara se prostor za legalno izbjegavanje poreza, ali i za porezne prijevare.

Uvođenje dodatne putarine za financiranje željeznica još više bi dalo poticaja potrošačima na zlorabe korištenja lož-ulja kao pogonskog goriva. S druge strane, uvođenje dodatne trošarine na cigarete bi narušilo dosadašnji pristup postupnog i ujednačenog povećanja posebne trošarine za 0,15 KM po paklici godišnje, za koji se zalaže Upravni odbor UNO. Rapidno jednokratno povećanje posebne trošarine za 0,30 – 0,40 KM po paklici samo bi produbilo postojeće distorzije na tržištu cigareta i još više motiviralo proizvođače duhana i potrošače na nelegalnu proizvodnju, uvoz i potrošnju rezanog duhana. Štaviše, to bi neutraliziralo efekte najavljenog povećanja trošarina u Srbiji, ponovno stvarajući prostor za krijumčarenje cigareta u BiH.

Iz gornje analize može se zaključiti da bi fiskalni efekti inicijativa bili upitni (dodatna posebna trošarina na cigarete) ili manji od očekivanih (dodatna putarina). U oba slučaja fiskalni efekti ne bi bili dovoljni za financiranje ogromnih dubioza željeznica. U svjetlu te činjenice krajnje nerelna su i očekivanja da bi se iz dodatnih prihoda mogla graditi željeznička infrastruktura i dionice koridora Vc.

## Održivost javnog duga: utjecaj kamatne stope i stope rasta BDP-a

(Pripremila: Aleksandra Regoje, makroekonomista)

### UVOD

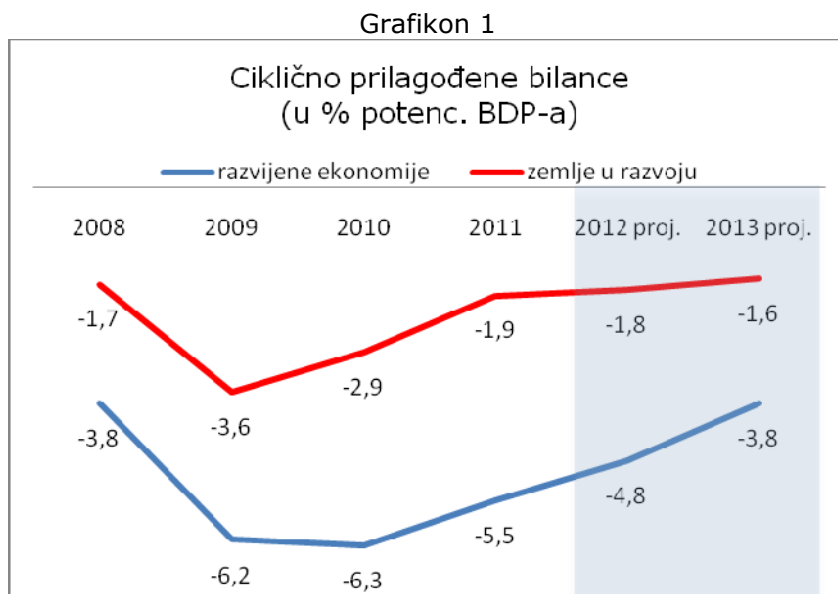
Kada možemo reći da je fiskalna politika održiva? Opći je stav da je održiva ona politika koja ne vodi eskalaciji ili stalnom rastu udjela duga u bruto društvenom proizvodu. Tako da je osnovni pokazatelj održivosti, u stvari, visina i stopa rasta udjela duga u BDP-u. Iskustva mnogih zemalja su pokazala da su visoki udjeli duga u BDP-u skupi te da često postaju neodrživi, u smislu da zahtijevaju izmjene ekonomskih politika. Visoki udjeli duga vrše pritisak na kamatne stope i time povećavaju komponentu otplate, smanjujući prostor za fiskalne manevre.

Godine koje su prethodile globalnoj financijskoj krizi specifične su po snažnom rastu privatnog duga u brojnim razvijenim ekonomijama. Sa druge strane, godine nakon izbijanja krize karakterizira snažan rast javnog duga. Stoga ne iznenađuje činjenica da u posljednje vrijeme tematika smanjenja duga poprima ogroman značaj.

Brojne zemlje su zabilježile snažan rast javnog duga u proteklih nekoliko godina. Rast je donekle posljedica mjera stimuliranja privrede u uvjetima ekonomske krize, ali je u mnogo većoj mjeri uzrokovan padom javnih prihoda. U slučaju zemalja Europske unije u razdoblju od 2008. do 2011. godine je dug opće vlade porastao za 20 postotaka bruto društvenog proizvoda (BDP). U narednom razdoblju se predviđa nastavak trenda rasta javnog duga u brojnim zemljama. Koliko će dugo rast trajati zavisi od brojnih faktora, a između ostalog: konačnih posljedica krize, stope rasta ekonomije i kamata, kao i poreznih politika i politika javnih rashoda.

## NAPREDAK U SMANJENJU DEFICITA

Razvijene zemlje su učinile značajan napredak u smanjenju fiskalnih deficita, nakon njihovog oštrog rasta na početku globalne ekonomske i financijske krize. Ciklično prilagođene bilance postupno su pale, nakon njihove eskalacije u 2009. godini. Očekuje se da će u 2013. godini polovica razvijenih zemalja dovesti ove pokazatelje na pretkriznu razinu.



Izvor: IMF Fiscal Monitor (2012), tablica 1, str.2

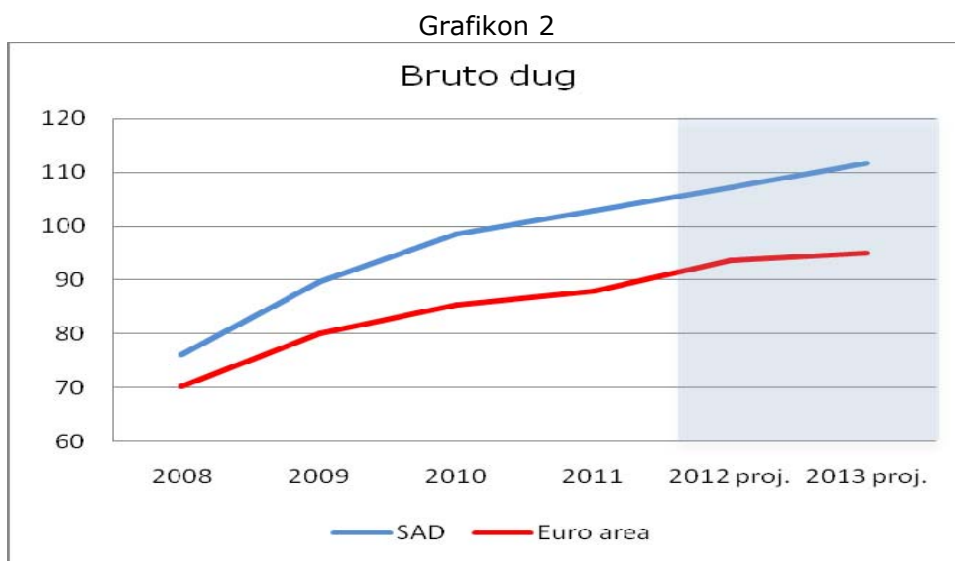
Oporavak ciklično prilagođenih bilanci se također očekuje kod oko 40% zemalja u razvoju (eng. *emerging market economies*). Kako je u prosjeku rast deficita kod ovih zemalja bio manje izražen nego kod razvijenih zemalja, bila su potrebna i manje prilagodbe (grafikon 1).

Kod brojnih nerazvijenih zemalja se fiskalni računi nisu mnogo pogoršali u razdoblju 2008-2010. U trećini nerazvijenih zemalja se očekuje da će ciklično prilagođeni deficiti u 2013. godini biti niži od onih u 2007. godini.

## SMANJENJE DEFICITA JOŠ UVIJEK NIJE DOVELO DO STABILIZACIJE DUGA

Napori za stabilizaciju javnog duga moraju biti snažni i dugotrajni da bi donijeli rezultate. Stabilizacija udjela duga u BDP-u zemalja u razvoju se ne očekuje prije 2014-2015. Spori napredak u razvijenim zemljama pripisuje se veličini ekonomskog šoka, a u nekim slučajevima i visokim kamatnim stopama na koje su utjecale neizvjesnosti u financijskom sektoru. U mnogim razvijenim zemljama će konsolidacijski napori morati potrajati dulji niz godina, da bi se udjeli duga vratili na predkriznu razinu.

Dinamika smanjenja duga u razvijenim ekonomijama znatno je sporija nego u slučaju prethodnih recesija. U slučaju recesije iz 1960-ih, udio duga u BDP-u razvijenih zemalja dostigao je vrhunac četiri godine nakon početnog pada ekonomije, što je dvije godine ranije od projekcija za sadašnju krizu. To ukazuje na veličinu šoka iz 2008-2009, kao i na inertnost ekonomskog oporavka nakon njega.



Izvor: IMF Fiscal Monitor (2012), tablica 3, str. 17

## RAZLIKA KAMATNE STOPE I STOPE RASTA BDP-A KAO POKAZATELJ ODRŽIVOSTI DUGA

Prema osnovnoj jednačini akumulacije duga godišnja promjena bruto duga jednaka je zbroju proračunskog deficita i *stock-flow* prilagodbe.

$$\frac{Dug_t - Dug_{t-1}}{NBDR_t} = \frac{Deficitt_t}{NBDR_t} + \frac{SF_t}{NBDR_t}$$

Ako razložimo proračunski deficit na rashode kamata i primarni deficit, gornja jednačba se može iskazati na sljedeći način:

$$\frac{Dug_t}{NBDR_t} - \frac{Dug_{t-1}}{NBDR_{t-1}} = \frac{i_t - g_t}{1 + g_t} \cdot \frac{Dug_{t-1}}{NBDR_{t-1}} + \frac{\text{Primarni deflekt}_t}{NBDR_t} + \frac{SF_t}{NBDR_t}$$

Legenda: NBDR- nominalni BDP, SF- stock-flow prilagođavanje, *i*- efektivna kamatna stopa (interest), *g*-stopa rasta nominalnog BDP-a (growth)

Prvi razlomak sa desne strane,  $(i-g)/(1+g)$ , je poznat kao *interest rate - growth rate differential* (IRGD). Ako nije drugačije naglašeno, IRGD se računa kao razlika između efektivne kamatne stope (troškovi kamate podijeljeni sa visinom duga na kraju prethodne godine) i stope rasta nominalnog BDP-a podijeljene sa stopom rasta nominalnog BDP-a uvećanom za jedan. Veće vrijednosti kamatne stope utječu na rast duga, dok sa druge strane, veće stope rasta ekonomije utječu na smanjenje duga u BDP-u, zbog rasta nazivnika.

Razlika između prosječne kamatne stope na vladin dug i stope rasta ekonomije je važan parametar pri ocjenjivanju održivosti vladinog duga. Što je veći pokazatelj IRGD potrebni su snažniji fiskalni naponi da se stabilizira udio duga u bruto društvenom proizvodu. IRGD je, ustvari, stopa po kojoj raste udio duga u BDP-u u uvjetima nultih primarnih bilanci i kada se dug financira

iz novog zaduživanja. Za visokozadužene zemlje neznatna promjena ovog pokazatelja može značajno utjecati na održivost duga.

Negativne vrijednosti IRGD doprinose fiskalnoj održivosti, stabilizirajući udjele duga u BDP-u ili ih obarajući, čak i u uvjetima negativnih primarnih bilanci. U slučaju kada je IRGD pozitivan, stabilizacija duga će zahtijevati pozitivne primarne bilance. Potrebna razina suficita ovisi od visine IRGD i udjela duga u BDP-u.

Smanjenje javnog duga otežava velika razlika između kamatne stope i stope rasta BDP-a koja je danas prisutna u velikom broju razvijenih ekonomija. Razlike u visini ovog pokazatelja među razvijenim zemljama se uglavnom pripisuju uvjetima na financijskom tržištu. Posljednji trendovi rasta duga vrše pritisak na kamatne stope, a treba imati u vidu i da tekuća kriza negativno utječe na stope rasta ekonomije. Naročito visoki pokazatelji IRGD utječu na rast dugova kod Grčke, Italije i Portugala. Sa druge strane, neke razvijene zemlje imaju negativne vrijednosti IRGD, što im ide u prilog kod stabilizacije duga. Među njima su i SAD i Japan, koje imaju visoke primarne deficite i udjele duga u BDP-u. Negativne vrijednosti IRGD im pomažu u prevenciji još snažnijeg rasta duga.

Negativne vrijednosti IRGD se više pojavljuju kod nerazvijenih zemalja, te doprinose stabilizaciji ili smanjenju duga u BDP-u. U razdoblju između 1999. do 2008. je visina IRGD u prosjeku iznosila ispod -7 p.p. za nerazvijene zemlje.<sup>3</sup> Upitno je, ipak, koliko se ove zemlje mogu osloniti na negativne pokazatelje IRGD tokom duljeg vremenskog razdoblja. Obično se negativne stope javljaju zbog visokih stopa rasta BDP-a usljed tzv. efekta sustizanja (eng. *catch-up process*) ekonomski razvijenih zemalja. Stoga će one i postojati dok BDP po stanovniku ne dostigne određenu razinu. Prema novijim istraživanjima (Escolano et al., 2011) veći opadajući učinak negativnih pokazatelja IRGD na dinamiku duga proizilazi iz realnih kamatnih stopa na vladino zaduženje koje su znatno niže nego u razvijenim ekonomijama. Niske ili negativne realne kamatne stope proizilaze iz regulacije financijskog tržišta, financijske represije i niskog stupnja razvoja financijskog sektora. Financijska represija podrazumijeva regulaciju kamatnih stopa, međunarodnih tokova kapitala i, generalno, tijesnu vezu države i banaka.<sup>4</sup> Stoga bi se nerazvijene zemlje mogle susresti sa rastom IRGD znatno prije rasta BDP-a po stanovniku, kao posljedica procesa financijske integracije. Pozitivan IRGD u bliskoj budućnosti može donijeti štetne učinke na dinamiku duga. Stoga zemlje koje imaju za cilj razvoj financijskog sektora, moraju uporedo voditi računa o održivoj fiskalnoj politici usljed rastućih troškova državnog duga.

## JAVNI DUG U BIH

Na koncu 2011. godine stanje javne zaduženosti BiH iznosilo je 9.975 mil KM (MFIT BiH, svibanj 2012). Preko dvije trećine tog duga se odnosi na vanjski dug. Najveći dio vanjskog duga čine obaveze prema Svjetskoj banci (37,46%) i MMF-u (17,78%). Sa druge strane, najveći dio unutarnjeg duga<sup>5</sup> odnosi se na obaveze po staroj deviznoj štednji.

Nakon stagnacije vanjskog duga razdoblju 2002-2008, od 2009. godine nastupa trend njegovog snažnog rasta. U 2009. i 2010. godini su zabilježene stope rasta vanjskog duga od preko 20%. Ako promatramo dinamiku unutarnjeg duga (grafikon 5), vidjećemo da je nakon njegovog oštrog pada u 2008. godini uslijedilo razdoblje u kojem nije bilo značajnijih promjena. Imajući u vidu navedeno, ne iznenađuje podatak da je udio vanjskog duga značajno porastao u proteklom razdoblju (preko 21 p. poen u razdoblju 2007-2011).

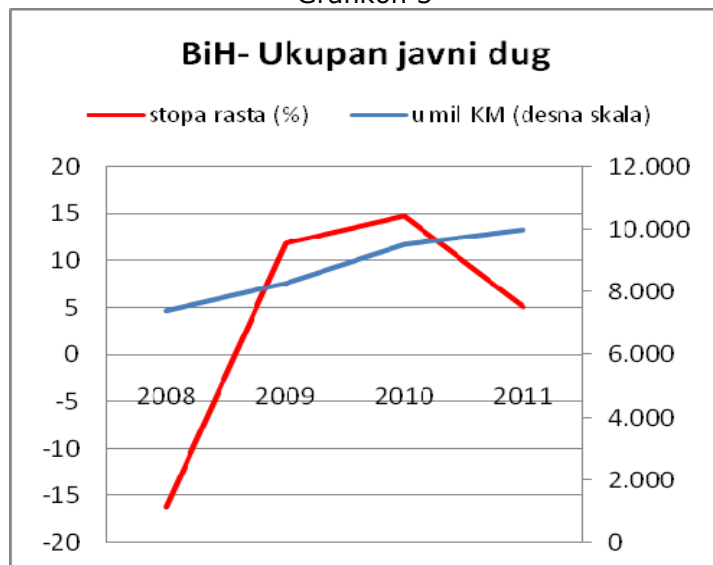
<sup>3</sup> Escolano et al., 2011

<sup>4</sup> Reinhard and Sbrancia, March 2011

<sup>5</sup> Podaci MFIT ne uključuju obaveze po osnovu restitucije.

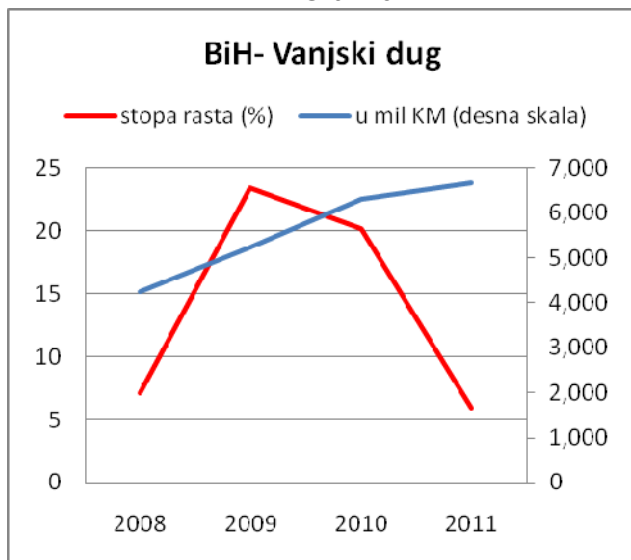


Grafikon 3



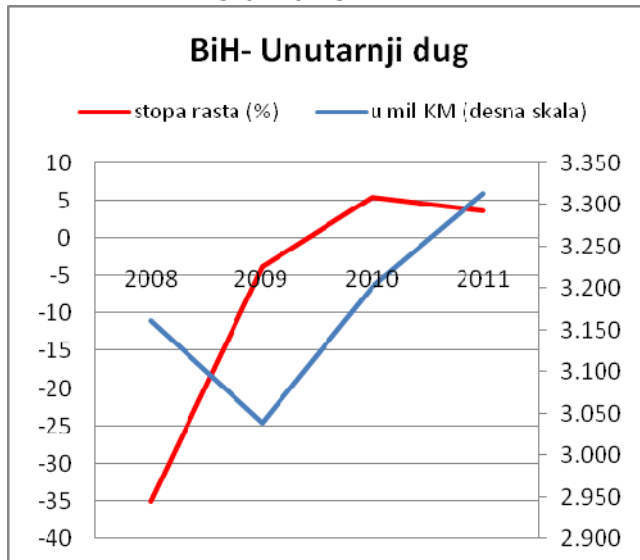
Izvor: MFiT BiH

Grafikon 4



Izvor: MFiT BiH

Grafikon 5



Izvor: MFiT BiH

Udio duga BiH se kreće oko 34,8% (rashodovni pristup izračuna BDP-a) odnosno oko 38,8% (proizvodni pristup)<sup>6</sup>. Ako promatramo dinamiku udjela duga u BDP-u u razdoblju 2008-2011. godine<sup>7</sup>, vidjećemo da je nakon snažnog pada udjela u 2008. godini u naredne dvije godine zabilježen rast udjela.

<sup>6</sup> Podaci za BDP: Agencija za statistiku BiH i projekcija DEP-a

<sup>7</sup> BDP po rashodovnom pristupu

Pad udjela duga u BDP-u u 2008. godini desio se zbog snažnog pada unutarnjeg duga (cca 35%) zbog kojeg je uprkos rastu vanjske komponente (7%), ukupni dug pao za preko 16%. Ako na to dodamo veliki rast BDP-a u toj godini (15%), onda ne iznenađuje podatak o padu udjela duga u BDP-u za ogromnih 9,8 p.p. Nasuprot tome, u 2009. godini došlo je do pada bruto društvenog proizvoda i rasta zaduženja, što je rezultiralo rastom udjela duga u BDP-u za 3,3 p.p. u odnosu na prethodnu godinu. U 2010. godini nastupa stagnacija BDP-a, ali je rast zaduženosti, prvenstveno vanjskog duga (preko 20% u odnosu na prethodnu godinu) doveo do ponovnog rasta duga u BDP-u od 4,3 p.p. U 2011. godini nije bilo značajnijih izmjena udjela duga u BDP-u.

Ako se ponovo osvrnemo na osnovnu jednadžbu akumulacije duga iz početka ovog priloga, možemo zaključiti da su brojni faktori utjecali na dinamiku udjela duga u BDP-u u proteklom razdoblju. To je svakako bila visina javnih prihoda i rashoda (primarni deficit) koja je utjecala na dinamiku novog zaduživanja, ali i stope rasta bruto društvenog proizvoda i kamatnih stopa. Vidjeli smo kako je snažan rast BDP-a u 2008. godini „povukao“ naniže udio javnog duga. Prema analizama Direkcije za ekonomsko planiranje<sup>8</sup> doprinos razlike kamatne stope i stope rasta BDP-a bio je pozitivan u 2009. godini (utjecao na rast udjela duga), a negativan u 2010. i 2011. godini. Ne treba zaboraviti ni treću komponentu koja utječe na promjene udjela duga, odnosno *stock-flow* prilagođavanja.

Bez obzira na to što su projektirane stope realne kamatne stope i rasta BDP-a takove da će utjecati na smanjenje udjela javnog duga u narednom razdoblju, imajući u vidu rastuće troškove servisiranja javnog duga, vlasti BiH će se morati potruditi da osiguraju primarne suficite kako bi održali fiskalnu stabilnost.

#### Literatura

- Fiscal Monitor, IMF, 2012
- BIS WP, „The future of public debt: prospects and implications“, Cecchetti at al., 2010
- IMF WP/11/260, „The Puzzle of Persistently Negative Interest Rate- Growth Differentials: Financial Repression or Income Catch Up?“ , Escolano at al., 2011
- NBER WP, „The liquidation of government debt“ Reinhard and Sbrancia, 2011
- IMF WP/12/39, „Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison“, Weber, 2012
- IMF Training materials, Course on FPP, Volume I
- DEP, Informacija o fiskalnoj održivosti u BiH, rujan 2012
- MFIT BiH, Informacija o stanju javne zaduženosti BiH na dan 31.12.2011., svibanj 2012

<sup>8</sup> Informacija o fiskalnoj održivosti u BiH

Banja Luka: Bana Lazarevića, 78 000 Banja Luka, Tel/fax: +387 51 335 350, E-mail: oma@uino.gov.ba  
Sarajevo: Đoke Mazalića 5, 71 000 Sarajevo, Tel:+387 33 279 553, Fax:+387 33 279 625, Web: www.oma.uino.gov.ba

## Konsolidirani izvještaji

(pripremila: Aleksandra Regoje)

### Tablica 1. (Konsolidirani izvještaj: BiH, entiteti, JR)

Preliminarni konsolidirani izvještaj uključuje:

- prihode od neizravnih poreza koje prikuplja Uprava za neizravno oporezivanje na Jedinствeni račun,
- transfere sa Jedinственog računa UNO,
- prihode i rashode proračuna institucija Bosne i Hercegovine,
- prihode i rashode proračuna Federacije BiH,
- prihode i rashode proračuna Republike Srpske\*.

Izvještaj ne uključuje neusklađene prihode prikupljene na JR UNO.

*\*Obuhvaćeno: (A) proračun Republike i vanproračunska sredstva evidentirana u Glavnoj knjizi trezora RS, (B) ukupno ino-zaduženje za projekte koji se realizuju preko općina i preduzeća, (C) podatke korisnika proračuna Republike koji imaju vlastite bankovne račune (uključujući i neke jedinice za implementaciju ino-projekata formirane pri ministarstvima).*

**Konsolidirani izvještaj: JR, Institucije BiH, entiteti, 2012**

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	I-XI
Ukupni prihodi	418,2	402,4	532,5	503,0	501,9	541,0	519,9	572,2	526,4	554,4	516,0	5587,9
Porezi	382,4	357,6	455,6	440,0	460,7	441,2	484,6	508,9	457,5	496,8	451,5	4936,8
Izravni porezi	23,4	27,8	58,3	40,5	34,4	28,9	29,0	29,0	26,1	30,7	28,5	356,7
Porezi na dohodak i dobit	22,8	27,1	57,3	39,6	33,4	27,9	27,9	27,9	25,3	29,7	27,6	346,5
Porez na imovinu	0,6	0,7	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	0,9	1,0	0,9	10,2
Neizravni porezi (neto)	358,8	329,8	397,1	399,5	426,2	412,0	455,3	479,9	431,0	465,0	421,6	4576,2
PDV	217,9	210,1	264,0	252,3	267,4	260,0	282,4	300,0	284,6	306,2	259,8	2904,8
Trošarine	105,9	85,2	91,1	102,9	114,4	109,1	124,5	129,3	100,8	110,8	116,8	1190,8
Putarina	21,2	19,0	20,6	22,7	23,9	23,5	27,0	29,6	25,1	24,8	24,6	262,0
Carine	12,6	14,5	20,1	20,1	19,1	18,0	19,7	19,6	19,2	21,5	19,1	203,5
Ostali neizravni porezi	1,2	1,0	1,3	1,5	1,4	1,4	1,6	1,4	1,3	1,7	1,3	15,1
Ostali porezi	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,0	0,3	1,0	1,4	3,9
Doprinosi za socijalno osiguranje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grantovi od stranih vlada i međ. organizacija	1,8	1,1	0,6	1,1	0,4	7,1	0,4	1,3	2,0	1,0	2,4	19,3
Neporezni prihodi	33,8	43,2	77,0	61,9	40,8	91,8	34,8	62,0	66,9	56,6	62,0	630,6
Transferi od ostalih proračunskih jedinica	0,2	0,5	-0,7	0,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	I-XI
Ukupni rashodi	421,0	386,8	457,0	480,2	456,3	484,7	504,2	534,5	513,9	537,4	505,4	5281,5
Tekući rashodi	416,5	382,3	453,2	475,3	450,4	468,8	490,1	523,9	504,9	525,5	492,8	5183,7
Bruto plaće i naknade zaposlenih	130,3	131,5	133,0	133,6	129,2	129,2	134,0	126,2	129,6	130,5	133,0	1440,2
Izdaci za materijal i usluge	13,3	17,2	26,2	29,4	27,6	31,8	24,0	26,5	36,6	26,7	29,4	288,7
Doznake na ime socijalne zaštite	51,5	52,7	65,1	55,1	45,3	57,9	58,8	57,5	57,9	59,7	62,0	623,5
Izdaci za kamate	5,0	5,8	19,2	8,5	14,3	27,6	5,0	9,5	17,3	12,3	15,0	139,6
Izdaci po osnovu kamata u inozemstvu	4,2	4,4	9,7	7,3	9,8	20,7	3,0	6,4	9,8	8,2	8,3	91,8
Izdaci po osnovu kamata u zemlji	0,8	1,4	9,6	1,2	4,5	6,9	2,0	3,2	7,5	4,1	6,7	47,8
Subvencije	2,2	2,4	4,0	13,8	6,1	8,4	17,8	15,7	43,7	19,0	32,2	165,4
Donacije (nerezidentima)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferi drugim proračunskim jedinicama	40,9	39,9	39,9	51,1	47,6	51,5	46,3	69,4	44,3	53,7	45,8	530,4
Transferi sa JR (BD, žup, opć, fondovi, d.za ceste)	162,9	128,7	169,4	172,2	173,1	152,7	196,1	211,1	158,2	195,3	166,6	1886,3
Drugi rashodi	10,2	4,0	-3,6	11,7	7,2	9,7	8,0	7,9	17,3	28,5	8,7	109,5
Neto izdaci za nefinancijsku imovinu	4,6	4,5	3,8	5,0	5,9	15,9	14,1	10,6	9,0	11,8	12,6	97,8
Izdaci za nefinancijsku imovinu	4,7	4,9	4,3	5,3	6,2	17,7	14,6	11,3	9,3	15,2	13,0	106,4
Primici od nefinancijske imovine	0,1	0,4	0,5	0,3	0,3	1,8	0,4	0,7	0,3	3,3	0,4	8,6
Bruto/Neto operativni bilans (prihodi minus tekući rashodi)	1,8	20,1	79,3	27,8	51,5	72,2	29,8	48,3	21,5	28,8	23,1	404,3
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (uk. prih. minus uk. rash)	-2,8	15,6	75,5	22,8	45,6	56,3	15,7	37,7	12,5	17,0	10,5	306,5
Neto financiranje = (Minus) Neto pozajmlj./zaduživanje	2,8	-15,6	-75,5	-22,8	-45,6	-56,3	-15,7	-37,7	-12,5	-17,0	-10,5	-306,5

Tablica 1.