

Dr. sc. Slavko Vukić
docent na Sveučilištu Vitez/Travnik BiH
Zavod zdravstvenog osiguranja Županije Posavske BiH

UDK 336.233 (497.6)
Pregledni članak

Enida Tvrković, dipl. oec.
apsolvent na II. ciklusu studija
Sveučilište Vitez/Travnik BiH
Fakultet poslovne ekonomije

UZROCI NEUČINKOVITOSTI NAPLATE SOCIJALNIH DOPRINOSA U BOSNI I HERCEGOVINI I POTREBNA RJEŠENJA

SAŽETAK

U prvom dijelu kratko se analiziraju teorijski okviri poreza i doprinosa i obilježja izbjegavanja uplate poreza i doprinosa socijalnoga osiguranja. U drugome dijelu analiziraju se problemi i uzroci slabe naplate doprinosa socijalnog osiguranja u Bosni i Hercegovini s posebnim naglaskom na Federaciju Bosne i Hercegovine. Ukazuje se na problem slabe koordinacije između fondova socijalnog osiguranja i poreznih uprava, loših zakonskih rješenja kod utvrđivanja i naplate doprinosa te slab i neorganiziran rad inspekcijskih službi. Na tim osnovama izvodi se veći broj konkretnih prijedloga za učinkovitiju naplatu doprinosa. Prijedlozi se odnose na poboljšanje učinkovitosti naplate doprinosa socijalnoga osiguranja stvaranjem boljeg sustava registracije obveznika, sređivanjem naplate i izvještavanjem doprinosa za što su potrebne institucionalne reforme te nova ili izmjenjena zakonska rješenja kod utvrđivanja osnovica i stopa doprinosa.

Ključne riječi: izbjegavanje uplate doprinosa, problemi naplate doprinosa, poboljšanje učinkovitosti naplate.

Uvod

Učinkovitost sustava naplate doprinosa socijalnog osiguranja ima ključnu ulogu u financiranju fondova socijalnog osiguranja u Bosni i Hercegovini. Prema analizi fiskalnih stručnjaka, u Bosni i Hercegovini se uplaćuje samo 65% ukupnih doprinosa socijalnog osiguranja. Pretpostavka je da su razlozi prisutnog izbjegavanja uplate doprinosa nepostojanje jedinstvene registracije obveznika, slaba koordinacija

nadležnih fondova socijalnog osiguranja i porezne uprave, slab i neorganiziran rad inspekcijskih službi te slaba rješenja kod utvrđivanja osnovica i stopa doprinosa. U skladu s tim potrebno je ponuditi nova rješenja u sređivanju fondova socijalnoga osiguranja i poreznih uprava uvođenjem jedinstvene registracije obveznika i kontrole naplate doprinosa. Poseban naglasak treba dati izmjenama i dopunama postojećeg zakona o doprinosima socijalnoga osiguranja.

1. Teorijske značajke naplate doprinosa socijalnog osiguranja

Potreba je da se socijalni rizici osiguravaju kroz određene vidove javnih rashoda koji se osiguravaju iz javnih prihoda temeljenih na financijskom suverenitetu, a sve s ciljem zadovoljavanja općedruštvenih potreba koje proizlaze iz propisa socijalnog osiguranja. Stoga su određeni državni organi usmjereni na prikupljanje i trošenje sredstava radi ostvarivanja dodijeljenih im zadataka i postavljenih ciljeva.¹ Zadataci i ciljevi oblikovani su kroz načela uzajamnosti i solidarnosti koja se ostvaruju sukladno Zakonu o doprinosima. Prema ovim propisima doprinosi se definiraju kao osnovni instrumenti za financiranje obveznog socijalnog osiguranja, a kako ga znanost o financijama tretira kao vrstu derivatnog ili izvedenog javnog prihoda. Temeljne značajke doprinosa po kojima se bitno razlikuju od poreza jeste njihova unaprijed utvrđena namjena za razliku od poreza koji su općeg obilježja.

Osiguranje i ostvarivanja prava iz obveznog socijalnog osiguranja moguća su ako su osigurana odgovarajuća financijska sredstva. Sredstva za ostvarivanja prava po osnovi obveznog socijalnog osiguranja mirovinskog ili zdravstvenog osiguranja ostvaruju se putem doprinosa. Adekvatna naplata doprinosa socijalnog osiguranja u svim entitetima u Bosni i Hercegovini vrši se sukladno Zakonima o doprinosima i pripadajućim podzakonskim aktima. U Federaciji Bosne i Hercegovine neplaćanje doprinosa socijalnog osiguranja obustavlja prava iz penzijsko/mirovinskog osiguranja tj. prekida staž osiguranja sukladno odredbama stava 5. članka 82. i članka 88. Zakona o penzijsko i invalidskom osiguranju. Sukladno odredbama članka 87. Zakonu o zdravstvenom osiguranju obustavljaju se prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za neplaćanje doprinosa zdravstvenog osiguranja. Osim fondova, pravo kontrole obračuna i uplate doprinosa imaju i porezne uprave entiteta.

I usprkos zakonskim mehanizmima obustave prava iz socijalnog osiguranja u BiH prisutna je nedisciplinirana plaćanja doprinosa. Problemi su prisutni kod zaposlenih, a posebno kod samozaposlenih osoba koji sami i najčešće netočno iskazuju svoje ostvarene dohotke. Takve osnovice su najčešće nerealno niske i sigurno su uzrok izbjegavanja uplate doprinosa.

U suvremenoj fiskalnoj teoriji i praksi prevladava mišljenje da je izbjegavanje uplata poreza i doprinosa endogena varijabla i da veće stope doprinosa umanjuju sklonost realnog ostvarivanja prihoda i stvaranje vlastitih obveza. Porezna evazija raste i s razinom ostvarenog dohotka i načina ostvarenja²

Evazija naplate poreza i doprinosa raste i s razinom ostvarenog dohotka, odnosno što je dohodak veći i neplaćanje poreza i doprinosa je značajnije. Bitna značajka je da se porezna evazija smanjuje s porastom osobne procjene da pojedinac može biti uhvaćen u prekršaju, s tim da je veći utjecaj mogućnosti da prekršitelj može biti uhvaćen, nego visina moguće kazne za učinjeni prijestup.³

Stoga i evazija socijalnih doprinosa nije statična varijabla, nego se mijenja u zavisnosti od društveno ekonomskih uvjeta i političkog okruženja. Porezna evazija će sigurno i dalje rasti ako se izdvajanje za socijalno osiguranje ne shvaća kao štednja za socijalnu sigurnost građana, već porez za koji se ništa ne dobiva. Nedovoljna informiranost o pravima i obvezama svakako je čimbenik nedovoljne uplate doprinosa jer neki fiskalni teoretičari smatraju da pravednost socijalnog sustava i socijalnog okruženja pojedinca imaju znatan utjecaj.

2. Problemi i uzroci slabe naplate doprinosa socijalnog osiguranja

Doprinosi za socijalno osiguranje su temeljni izvori financiranja socijalne zaštite u Bosni Hercegovini. Njihovo učešće je preko 90% ukupnih izvora financiranja socijalnog sustava. Njihova učinkovitost naplate je od ključne važnosti za funkcioniranje socijalne sigurnosti građana u cjelini, stoga treba područje kontrole i naplate doprinosa posebno analizirati.

Doprinosi socijalnog osiguranja u BiH prikupljaju se u posebnim državnim institucijama tzv. fondovima socijalnog osiguranja.⁴ Fiksno vezivanje isplata

sredstava za oblike socijalne zaštite u opsegu prikupljenih sredstava u fondovima, uz slabu potporu proračuna stvaraju slabu sliku ekonomske snage i prava onih koji se financiraju iz ovih izvora ili su potpuno naslonjeni na korištenje usluga koje se financiraju iz fondova socijalnog osiguranja. Stoga nadležnost prikupljanja doprinosa i njena učinkovitost ima veliku važnost. Praksa uplate doprinosa u Bosni Hercegovini je veoma različita u pojedinim regijama. Približne procjene financijskih stručnjaka govore da nadležni fondovi socijalnog osiguranja uprihoduju svega 65% ukupnih sredstava koji bi se inače trebali uprihodovati prema zakonskim propisima i usprkos činjenici da oko 26% stanovnika primjerice nije obuhvaćeno obveznim zdravstvenom osiguranjem.⁵

Osim neposredne kontrole naplate doprinosa od strane porezne uprave i njene povezanosti sa zadovima socijalnog osiguranja, posredno i ostale inspekcijске službe imaju bitan utjecaj na postotak sive ekonomije, a posebice rada na crno. Za obračun sive ekonomije, primijenjene su metode ponude na tržištu Bosne i Hercegovine, a temeljena su na potencijalnoj radnoj snazi i stopi udjela neregularne radne snage u njoj. Stručnjaci u Zavodu za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine izračunali su da ukupna siva ekonomija u Bosni i Hercegovini iznosi preko 4 milijarde KM ili 36,43% ukupnog registriranog BDP-a na bazi 2006. godine, što bi danas bilo oko 6 milijardi KM.

Ova činjenica je zabrinjavajuća iz dva razloga:⁶

- stopa sive ekonomije je izrazito visoka (stope sive ekonomije u zemljama OECD-a prosječno iznose 16,7%, a u tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe prosječno su 23,3% i
- stopa sive ekonomije je konstantna ili raste (stope sive ekonomije u zemljama OECD-a imaju sustavan pad u zadnjih desetak godina od 3,5%, a u zemljama srednje i istočne Europe rast od 5,8%).

Objektivan problem u BiH jesu: ratom uništeno gospodarstvo i veliki broj nezaposlenih. U zadnjoj godini smanjen je i odio investicijskih ulaganja, posebno stranih. Kada se pridoda i veliki broj umirovljenika

i ostalih socijalnih kategorija stanovništva, situacija je zaista složena. U ovakvim okolnostima mnogi od zaposlenih, nezaposlenih, studenata, umirovljenika itd., nalaze načina u preživljavanju radeći „na crno“. Samo u prvom polugodištu 2008. godine, bilo je registrirano oko 340.809 nezaposlenih i 335.450 umirovljenika (odnos zaposlenih po umirovljeniku iznosi nepovoljnih 1,00:1,27), 151.192 invalida te 83.578 demobiliziranih pripadnika vojske. Slaba socijalna struktura stanovništva u zemlji, ne opravdava veoma visok stupanj sive ekonomije te uz objektivne okolnosti treba tražiti razloge i subjektivne prirode.

U 2008. godini osiguranici u federaciji su županijskim Odlukama o osnovicama i stopama doprinosa zdravstvenoga osiguranja bili zaduženi s 53.102.493,00 KM. Uspoređujući navedene podatke o ukupnim zaduženjima s podacima o ukupnoj naplati, dolazimo do zaključka da ukupno nije naplaćeno 11.003.350,00 KM ili 20,72%. Najslabija naplata registrirana je kod doprinosa od poljoprivrednih djelatnosti i iznosila je svega 42,21% obračunatih doprinosa (npr. Posavska županija svega 17,88%, Hercegovačko - neretvanska županija 33,22% itd.) ili doprinosa ostalih djelatnosti (npr. Herceg -bosanska županija svega 26,14%).⁷

Stanje rada na crno i postotak naplate doprinosa socijalnog osiguranja nastavio je svoj negativni trend i gotovo je isti u tijeku 2011. godine. Statistički podaci pokazuju da je svaki treći zaposleni neprijavljen ili oko 240.000 radnika na crno. Procjenjuje se da zbog visoke stope neprijavljenih radnika socijalni fondovi gube godišnje preko 250.000.000,00 KM.⁸ Ukupno je zaposleno u tijeku 2011. godine 816.000 ili 31,9% ukupno zaposlenosti, što je znatno niže nego prosjek EU od 64,1%, a neke zemlje dosegle su i do 70% zaposlenosti, a zemlje u samom okruženju kao Hrvatska s 50% ili Makedonija sa 43,5% imaju znatno bolje rezultate.⁹

Za stanje izbjegavanja uplate doprinosa u Bosni i Hercegovini najveći krivci uz slabo gospodarstvo i veliku nezaposlenost su:¹⁰

1 Dautbašić. I. Finansije i financijsko pravo, NIO Službeni list SRBiH, Sarajevo, 1991, str. 10-21.

2 Winnett, A i Lewis. A. „Household accounts mental accounts and savings behaviour:some old economics rediscovered“, *Jor. of Economic Psychology*, 16:431-418.

3 Isachsen, A.J., Samuelson, S. O. and Strom, S., 1985. *The Behaviour of Tax Evaders*. In: W. Gaerretner and A. Wenig, eds. *The Economics of the Shadow Economy*. Heidelberg : Springer, 227-244

4 U Federaciji BiH i Brčko – distriktu imaju zavodi za MIO, zavodi za zdravstveno osiguranje i zavodi za neupolne, a u Republici Srpskoj uz već pobrojane i dodatni i zavodi za dječju

zaštitu

5 Social insurance Tehnical Assistance project (SITAP), Report NO. 25672, World Bank, May 12, 2003, p. 11.

6 Neregistrirana siva ekonomija u Federaciji Bosne i Hercegovine - inicijalni materijali, Zavod za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2008, str. 23-28.

7 Vukić.S:Sustav financiranja zdravstvenog osiguranja u F.Bosne i Hercegovine, Ekonomski fakultet Osijek, 2010, str. 110.

8 www.fzzz.ba – dostupno 27.09.2012. (analiza tržišta rada i zapošljavanja u BiH), str. 8.

9 Ibid str. 10 i 11.

10 Bašić. J. Ekonomija BiH, Ekonomski fakultet, Sarajevo, 2005, str. 288-289.

- nepovjerenje građana u sustav socijalnog osiguranja,
- odgađanje reforme i nepovezanost visine doprinosa s kvalitetom usluga. Osiguranici prepoznaju korist od uplate osiguranja. Veliki doprinosi male mirovine ili slaba kvaliteta zdravstvene zaštite su loši primjeri za osiguranike.
- visoke stope doprinosa sigurno negativno utječu na gospodarske aktivnosti te skreću u zonu sive ekonomije. Privatni kapital želi izbjeći plaćanje doprinosa i tako smanjiti troškove svojeg poslovanja,
- loši zakoni, slaba organizacija i koordinacija rada organa nadležnih za nadzor plaćanja doprinosa. Posebice na povećanu evaziju utječu određena zakonska rješenja kojima se vrši oslobađanje uplate doprinosa (razni oblici rada: ugovori o djelu, korištenje usluga studentskih servisa itd.), rješenja vezana za vrijeme plaćanja doprinosa, rješenja vezana za osnovicu obračuna i uplate doprinosa i
- na evaziju doprinosa utječu i problemi vezano za nadležnosti i neusaglašenu i metodologiju nadzora obveznika plaćanja doprinosa, kao i neformalni utjecaj struktura vlasti na službe nadležne za poslove nadzora obračuna i uplate doprinosa.

Uz temeljne razloge možemo navesti i ostale uzroke slabe naplate doprinosa:

- slaba kontrola doprinosa od strane poreznih organa,
- slaba kontrola nadležnih fondova socijalnog osiguranja,
- slaba kontrola inspekcije rada i
- slaba zakonska rješenja u pogledu utvrđivanja osnovica i stopa doprinosa.

Temeljni cilj kod naplate doprinosa socijalnog osiguranja treba biti širina ili obuhvaćanje osiguranja poreznih obveznika. Evidentirani porezni obveznici trebaju imati točno utvrđene obveze i oslobađanja uz primjenu jednostopnog oporezivanja. Za adekvatnu poreznu disciplinu potreban je visoka razina praćenja poreznih obveza od strane porezne uprave. Ovo iziskuje visok stupanj profesionalizacije državnih institucija i visoku razinu tehničke opremljenosti te visoku razinu kadrovske i organizacijske spremnosti.¹¹ Posebno veliki problemi nastaju kod naplate doprinosa za zaposlene osobe. Slabosti pro-

istječu iz neusklađenosti nadležnosti prikupljanja svih fiskaliteta koji po zakonu o proračunu čine prihode proračuna i fondova na svim razinama vlasti, a prema načelima fiskalnog federalizma i pripadnosti javnih prihoda.¹²

2.1. Komunikacijski problemi između fondova socijalnog osiguranja i porezne uprave

Porezne uprave su centralizirane na entitetskim razinama i imaju posebnu organizacijsku shemu koja sprječava veću učinkovitost koordinacije s nadležnim fondovima. Tako primjerice za iniciranje inspekcijskih i drugih nadzora postoji poseban plan kojeg mora odobriti središnja porezna uprava u Sarajevu. Stoga se događa da prijedlozi i iniciranja nadležnih fondova i ne dođu u plan i program rada tekuće godine ili se nikada i ne odrade.

U poreznim upravama, a prema svim Zakonima o doprinosima zaprimaju se i zadužuju porezne prijave poreza na plaću i pripadajuće doprinosa. U sustavu evidencije knjiže se i sva druga zaduženja npr. rješenja o dodatno utvrđenim obvezama ili prekršajima itd. Uplate javnih prihoda se precizno evidentiraju preko softvera u bankama - središnji ured porezna uprava - porezna ispostava. Stoga porezna uprava uz neke nedostatke ima dobru evidenciju poreznih zaduženja i uplata od pravnih i fizičkih osoba profesionalnih djelatnosti. Porezna uprava nema evidencije poreznih obveza građana na osnovi doprinosa mirovinskog i zdravstvenog osiguranja ostalih kategorija osiguranika (umirovljenici, poljoprivrednici i ostali građani koji ostvaruju pravo na obvezno zdravstveno osiguranje) te je isti ostao problem nadležnim fondovima. Fondovi socijalnog osiguranja imaju niz nedostataka vezanih za utvrđivanje i naplatu doprinosa jer nemaju kvalitetan registar obveznika uplate svih doprinosa socijalnog osiguranja.

U praksi postoje objektivne okolnosti s obzirom da građani ne izvršavaju svoje obveze prema nadležnim fondovima. Sam sustav informatičke podrške potpuno je zastario i nema mogućnosti dobre povezanosti registra obveznika i registra uplata između pojedinih područnih ureda zavoda socijalnog osiguranja. Tako su se podaci o uplatama, prijavama ili objavama osiguranika trebala unositi na više mje-

sta. U programima evidencija nisu bile mogućnosti knjiženja zaduženja prijava doprinosa zaposlenih osoba, nego su ista radena paušalno i zaduživana na načelima jednakih prosječnih plata i obveza.

Koordinacija i povezanost s poreznom upravom nije na takvoj razini da bi se mogla preuzeti sva zaduženja socijalnih doprinosa. Rješenja i drugi akti kojima se utvrđuju porezne obveze u poreznoj upravi i drugim kantonalnim ili općinskim (npr. katastarski prihod građana) službama su nedostupna, a i za njihovo evidentiranje ne postoji adekvatan program. Istina postoje odredbe u Zakonima o zdravstvenom osiguranju o podnošenju kvartalnih izvještaja o obračunu i uplatu doprinosa, ali se ovi podaci nisu mogli evidentirati. Prema odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju kontrolori nadležnih zavoda imali su ovlaštenja nadzora obračuna i uplate doprinosa, ali su im ovlaštenja dosta ograničena. Uz napravljeni zapisnik ili eventualno rješenje o obustavi prava na zdravstveno osiguranje, postupak se mogao nastaviti samo tužbom pred nadležnim sudom, a odredbe Zakona o zdravstvenom osiguranju su i tada dopuštale blokadu računa kod jedinica platnog prometa, što je kasnije ukinuto Zakonom o poreznoj upravi.¹³

2.2. Slab rad inspekcijskih službi

Osim loše koordinacije između institucija, procjenjuje se da je nedovoljan rad inspekcijskih institucija imao velik utjecaj na slabo ostvarenje naplate doprinosa socijalnog osiguranja. Procjene su da je udio rada „na crno“ i dalje velik na prostorima Federacije, te da u 2011. i 2012. godini iznosi između 35% - 40% ukupno zaposlenih, što stvara velike probleme u naplati doprinosa socijalnog osiguranja. Nedovoljna financijska sredstva stvaraju poteškoće u financiranju umirovljenika i zdravstvenih djelatnika, čime se stvara nezadovoljstvo, koje generira štrajkove. Tadašnji štrajkovi zdravstvenih radnika u Federaciji potaknuli su vlade na svim razinama vlasti da organiziraju cjelovitiju akciju kontrole rada „na crno“ (akcijski plan). Formiran je i tim koji je koordinirao radom inspekcijskih kontrola na čitavom

prostoru Federacije. Akcijski plan kontrole proveden je u razdoblju 1.7. - 31.7.2007. godine, a zatim i u razdoblju od 5.11. - 1.12.2007. godine.

Tablica 1: Rezultati akcijskog plana u srpnju 2007. godine

Kanton	Broj povećanih prijava ZO1	Financijski učinak %
Unsko - sanski	1.782	-
Posavski	169	7
Tuzlanski	3.058	13
Zeničko - dobojski	2.119	4
Bosansko - podr.	63	-
Srednjo - bosanski	-	-
Herceg. - neretvan.	1.980	-
Zapadno - herceg.	-	-
Sarajevski	3.342	-
Herceg - bosanski	102	-
Ukupno	12.615	-

Izvor: Izvješće kantonalnih Zavoda zdravstvenog osiguranja od 22.8.2007. godine.

Prema tada prikupljenim podacima u županijskim Zavodima zdravstvenog osiguranja u srpnju 2007. godine, osim u Zapadno - hercegovačkog i Srednjo - bosanskog kantona, ukupno je prijavljeno na zdravstveno osiguranje 12.615 novih osiguranih osoba. Kod Tuzlanskog kantona evidentiran je i povećani financijski učinak za 13%, a u Posavskom kantonu za 7%. Kod većine kantona ne postoji dovoljno podataka kako se kretao ukupni financijski učinak po pojedinim kantonima. Smatra se da je akcija rada na crno u oba razdoblja dala zadovoljavajuće rezultate.

Prema podacima netom završetka akcijskog plana, poslodavci su na cijelom prostoru Federacije Bosne i Hercegovine, legalizirali preko 65.381 zaposlenih radnika, dok je iz svih evidencija zavoda za neuposlone tada brisano 25.447 osoba koje su imale nelegalan status nezaposlenih, a zatečeno je 2907 radnika koji nisu prijavljeni na Federalni zavod MIO ili koji su radili na crno. U akciji je izdano 3.233 prekr-

11 Kešetović .I, Ekonomska stvarnost Bosne i Hercegovine, Ekonomski fakultet, Tuzla, 1998, str. 63.

12 Kešetović .I, Reforme finansijskog sistema, Privredna štampa d.d, Sarajevo, 2004, str. 58.

13 Zakon o poreskoj upravi (Službene novine Federacije BiH br. 33/02). Ovaj zakon je lex specialis i sva pitanja koja su vezana za obračun i naplatu javnih prihoda uređuju se ovim zakonom. Naplata i obračun poreza i doprinosa kao javnih prihoda uređuju se sukladno odredbama ovog zakona, a to je pravo isključivo u nadležnosti Poreske uprave entiteta i B.D.

šajnih naloga, zatim 208 rješenja o privremenoj zabrani rada. Financijska sredstva prikupljena u akciji procjenjuju se na 30 milijuna KM, od čega je od prekršajnih naloga prikupljeno oko 1,9 milijuna KM.¹⁴

Prema mišljenju većine kantonalnih fondova socijalnog osiguranja, za analizu stvarnih učinaka provedene akcije kontrole rada „na crno“, potrebno je duže razdoblje u kojem će se pratiti podaci o novim prijavljenim osiguranim osobama i podaci o uplatama za novoprijavljene radnike. Koordinacije između različitih službi, bez obzira na njihovu razinu i nadležnost, nužna su pretpostavka učinkovitije naplate svih javnih prihoda. Inspeksijske službe su u tijeku 2011. godine provele pojačane nadzore rada na crno, nadzor je obuhvatio kontrolu angažiranih radnika, isplate plaća, i predaje konačnih obračuna uplate doprinosa i procesa fiskalizacije. U okviru spomenutih akcija provedeno je oko 8500 nadzora čiji učinci do danas nisu sasvim poznati (nema akcijskih planova).

Ovakve vrste koordiniranih akcija treba činiti tijekom čitave godine, a ne samo u trenutku kriznih situacija. Dakle, iz analize provedenih akcija, jasno je da postoji kapacitet povećanja osiguranih osoba. Ovakav nagli porast prijava jasno ukazuje na trenutne probleme u području kontrole i nadzora kod rada „na crno“.¹⁵ Analizirajući iz određenog vremenskog odmaka, nakon završene prve faze akcijskog plana, već se uočava popuštanje i slabljenje porezne discipline te neki poslodavci odmah nisu poštovali naložene primjedbe od strane inspeksijskih službi. Tako se odmah po završetku akcijskog plana neke osobe odjavljuju, a obračun i uplata doprinosa kasne te neki poslodavci primaju djelatnike bez prijava na socijalno osiguranje ili ih primaju na polovično radno vrijeme ili po ugovorima o djelu. Stoga, u narednom razdoblju treba naći načina kako bolje organizirati i same inspeksijske službe. Sadašnja njihova organizacija potpuno je decentralizirana te su sadašnje inspekcije podijeljene prema nadležnostima pojedinih kantonalnih i federalnih ministarstava i uprava. U cilju kvalitetnije i bolje koordinacije samih inspeksijskih službi, siguran pomak bi bio njihovo organiziranje u jednoj službi.

Evidentne su slabosti državnih institucija u pogledu „nenadležnosti“ npr. poreznih organa koji bi trebali

jasno i precizno dobiti ovlasti za prikupljanje javnih prihoda kao i svih vrsta doprinosa socijalnog osiguranja. Najslabija točka naplate doprinosa jest na liniji porezna uprava i nadležni fondovi prema načelu pripadnosti prihoda i ministarstva prema razinama vlasti. Veliki problem je i odgovornost države za stanje koje je izazvano slabim poreznim moralom

2.3. Loša zakonska rješenja o doprinosima socijalnog osiguranja

U odredbama zakona o doprinosima najveće pogreške odnose se na:

- visoko stope doprinosa,
- usko i neprecizno formulirane osnovice oporezivanja i
- nepreciznosti kod definiranja točnog roka uplate doprinosa socijalnog osiguranja.

Tablica 2: Stope socijalnih doprinosa

Država	Zbrojna stopa socijalnih doprinosa
Albanija *	32,90%
Federacija BiH **	41,50%
Republika Srpska **	33,00%
Srbija *	35,80%
Makedonija *	32,00%
Crna Gora *	36,10%
OECD prosjek **	29,50%

*Izvor: Arandarenko M i ostali., *Troškovi rada i porezi na radnu snagu na zapadnom balkanu, Februar, 2008. godine* i **Zavod za programiranje razvoja, *Poreska reforma, Sarajevo, 2011. godine.*

U Federaciji BiH najveća je stopa socijalnih doprinosa u odnosu na zemlje neposredno u okruženju, a posebice u odnosu na zemlje OECD-a. U odnosu na druge entitete u državi, zbrojna stopa u Federaciji je također najveća. Visoke stope doprinosa socijalnog osiguranja guše razvitak gospodarstva, a različite

visine stopa doprinosa među entitetima stvaraju neoljalnu konkurenciju na tržištu rada i općenito lošu poduzetničku klimu na cjelokupnom prostoru BiH. Za velike teškoće u naplati doprinosa socijalnog osiguranja krive su slabe i neprecizne odredbe Zakona o doprinosima, koje se odnose na naplatu. Ključna pogreška sustava naplate doprinosa jeste formulacija naplate koja dopušta poreznim obveznicima da plaćaju doprinose po isplaćenim plaćama. Praksa je pokazala da neki porezni obveznici isplate plaće, a ne isplate propisane doprinose, a porezne službe ako nisu imale dokaze o isplaćenim plaćama, nisu ni teretile porezne obveznike.

3. Poboljšanje učinkovitosti sustava registracije i naplate socijalnih doprinosa

U cilju cjelovitije naplate doprinosa socijalnog osiguranja, osvrnut ćemo se i na poboljšanje učinkovitosti sustava naplate, pri čemu su ključne odrednice sustavi konsolidirane naplate i sustav kontrole i provođenja te potrebne institucionalne reforme. Postojećim poreznim zakonima i zakonima kojima se uređuju pojedini oblici socijalnog osiguranja, na različite načine uređeni su sustavi vođenja evidencija o poreznim obveznicima i osiguranicima, zbog čega se u praksi vrlo često pojave te iste evidencije kod različitih službi različito i vode, a da se određene evidencije ne vode niti kod jedne službe. Postojeća evidencija o obračunavanju i plaćanju poreza i doprinosa je nepotpuna te se pojavljuju kao ograničavajući čimbenik kod ostvarivanja prava iz područja mirovinsko - invalidskog i zdravstvenog osiguranja, kao i adekvatnoj naplati doprinosa od pojedinih kategorija osiguranika. Stoga bi trebalo početi aktivnosti na definiranju objedinjavanja registracije i sustava izvještavanja naplate poreza i doprinosa.

Osnovni ciljevi ovih mjera trebaju biti:

- stvaranje boljih pretpostavki za poštivanje poreznih i drugih zakona,
- učinkovitija naplata poreza i doprinosa i
- reorganizacija i modernizacija fondova socijalnog osiguranja i porezne uprave.

U novom zakonu o doprinosima ili zasebnom zakonskom rješenju treba precizirati i doraditi pojedine odredbe koje se odnose na naplatu doprinosa. Treba urediti vođenje središnjeg registra obveznika

plaćanja poreza na dohodak fizičkih osoba i doprinosa za obvezno socijalno osiguranje te uspostaviti novi sustav izvještavanja o obračunatim i naplaćenim porezima i doprinosima socijalnog osiguranja. Također, treba propisati postupak korištenja i zaštite podataka. Poslove vođenja registara, prikupljanje i sređivanje podataka kao i izvještavanje o tim podacima, odrađivale bi porezne uprave entiteta i Brčko - distrikta Bosne i Hercegovine u okviru svojih ovlaštenja s nadležnim fondovima socijalnog osiguranja. Ovim zakonskim rješenjima treba regulirati i procedure u vezi plaćanja doprinosa.

3.1. Sustav konsolidirane naplate i izvještavanja

Sustav jedinstvene registracije naplate i kontrole doprinosa socijalnog osiguranja (mirovinsko, zdravstveno i doprinosi za neuposlone), općenito treba biti ureden jedinstvenim Zakonom kojim će se detaljno urediti ova pitanja. Novi sustav naplate i izvještavanja doprinosa socijalnog osiguranja treba imati: jedinstvenu registraciju osiguranika, konsolidiranu naplatu i obračunavanje prihoda (porez na prihod i doprinosi za socijalno osiguranje), poravnanje računa individualnih osoba, funkciju predviđanja prihoda i računovodstva, konsolidirano prikupljanje podataka o porezima na prihod i doprinosima za socijalno osiguranje, središnji registar poslodavaca i osigurnih osoba i upravljanje konsolidiranim kontrolom. Porezna uprava bi trebala provoditi registraciju poslodavaca i osiguranih osoba, kao i prikupljanje podataka u ime fondova socijalnog osiguranja. U poreznoj upravi trebao bi funkcionirati središnji registar, a njegovi podregistri bi se prenosili pojedinim fondovima socijalnog osiguranja na korištenje. Pridržavanje uplate i kontrola trebala bi biti odgovornost porezne uprave, zaposleni, samozaposleni, poljoprivrednici itd., trebali bi slati svoje kombinirane podatke o porezima i doprinosima samo poreznoj upravi. Ovi podaci trebaju uključivati podatke koje specificiraju fondovi za socijalno osiguranje, a koje porezna uprava treba prenositi fondovima. Fondovi za socijalno osiguranje trebali bi biti odgovorni za obračunavanje i isplatu naknada, kao i za osiguravanje usluga temeljenih na osiguranju kao npr. zdravstvena zaštita itd... Korišćenje jedinstvenog sustava registracije i naplate doprinosa trebaju biti svi fondovi socijalnog osiguranja, zavodi za statistiku, porezne uprave, obveznici uplate doprinosa te sami osiguranici.

14 w.w.fmt.gov.ba/indeks.pxp, dostupno 21.03.2009.

15 U realizaciji akcionog plana za suzbijanje rada na crno imenovano je kordinaciono tijelo od ministara i direktora federalnih fondova, te također je odobren i budžet za realizaciju ovog poduhvata u iznos od .

U skladu s propisom o jedinstvenoj registraciji i naplati doprinosa uloga i nadležnosti korisnika jedinstvenog sustava trebaju biti sljedeće:¹⁶

- porezna uprava treba imati ključnu ulogu u vođenju i upravljanju jedinstvene registracije, naplate i kontrole doprinosa socijalnog osiguranja,
- porezna uprava bi trebala korisnicima sustava omogućiti stalan pristup jedinstvenom sustavu podataka,
- izvanproračunski fondovi, drugi zavodi i institucije trebaju prestatu obavljati poslove koji su u nadležnosti jedinstvenog sustava registracije i
- izvanproračunski fondovi i zavodi za statistiku trebali bi izmijeniti svoje organizacijske strukture kako bi stvorili potrebne kapacitete za obavljanje poslova iz domena jedinstvenog sustava registracije.

Fondovi za socijalno osiguranje ne bi trebali imati nikakve funkcije u vezi s naplatom doprinosa. Isti neće imati potrebe da nastave raditi na registraciji i prikupljanju podataka od npr. poslodavaca, samozaposlenih, poljoprivrednika, osoba zaposlenih u vjerskim institucijama ili dobrovoljnih osiguranika. Fondovi u budućnosti trebaju koristiti središnji registar za dobivanje podataka koji se odnose na njihovo poslovanje. Sve izmjene podataka o poslodavcima ili osiguranim osobama trebaju biti izvršene samo od strane porezne uprave, iako i fondovi sami mogu poslati takve podatke. Koordinaciju između porezne uprave i nadležnih fondova socijalnog osiguranja trebat će se regulirati međuagencijskim protokolima tzv. MAP.¹⁷

U međuagencijskim protokolima bit će izložene metode i rokovi podjele podataka, ciljevi kontrole, provođenje, strukturne odrednice učinka itd.. Jedno od strateških rješenja jeste da se porezna uprava učini institucijom preko koje bi sve osigurane osobe, uključujući i dobrovoljne obveznike uplate doprinosa simultano registrirala poreze i uključivala u fondove za socijalno osiguranje.¹⁸ Registracijski detalji trebaju se čuvati u matičnoj evidenciji porezne uprave za sve porezne obveznike uplate doprinosa. Tako osmišljena organizacija evidencije zahtjeva jedinstvenu upotrebu registracijskih obrazaca. Re-

gistracijski obrazac mora sadržavati sve potrebne podatke za poreznu upravu i fondove zdravstvenog osiguranja. Registriranim osobama trebaju se dodijeliti jedinstveni registracijski brojevi koji će se koristiti za sve učesničke institucije.

U sustavu konsolidacije naplate doprinosa socijalnog osiguranja treba izvršiti reformu postojećeg sustava naplate, uplaćivanjem poreza na prihod i doprinosa za socijalno osiguranje i to neposredno na podračune riznice - trezora, korištenjem bankarskog sektora za posredovanje takvih uplata¹⁹

Porezna uprava također ne posjeduje sustav individualnih računa za poreze i doprinose socijalnog osiguranja koji bi predstavljali uplate poreza i doprinosa, a to znači da nije moguće izvršiti poravnane uplate s obvezama na razini individualne osobe. Činjenica jest da nedostaje kontinuirana evidencija o doprinosima svakog pojedinca. Da bi se osigurale kvalitetne evidencije, porezni obveznici morali bi izrađivati godišnje izvještaje o prihodu i zaposlenju te ih dostavljati nadležnim fondovima, što sustav komplicira i rasipa učinkovitost ukupnog sustava kontrole.

3.2. Sustav kontrole i provođenja

Podaci iz baze podataka jedinstvenog sustava trebat će se koristiti za kontrolu pravilnosti naplate i obračuna doprinosa. Utvrđena dugovanja iz baze podataka mogla bi se brže prenositi sektorima za inspekcijski nadzor i prisilnu naplatu. U cilju smanjenja rizika od neplaćanja doprinosa, treba se izvršiti sustavna kontrola neredovitih obveznika, a porezna uprava mora stalno usuglašavati godišnje planove za kontrolu s izvanproračunskim fondovima. Planovi kontrole trebaju imati razrađenu politiku nadzora i provođenja porezne uprave, mehanizme kontrole i kriterije za ocjenu rizika po obveznicima.

U svojem izvješću sitapa-a, IOS Partners daje posebne preporuke koje mogu pozitivno utjecati na postojeći učinak pridržavanja obveza i provođenja te sukladno tomu treba učiniti sljedeće naznačajnije korake:²⁰

- u fondu treba formirati odjel za kontrolu,
- formirati jedinicu za naplatu duga u svakoj instituciji,
- u okviru porezne uprave uvesti specijalističku funkciju za upravljanje kontrolom i provođenjem naplate doprinosa,
- formirati komunikacijska tijela u za prikupljanje informacija o pravima i obvezama poslodavaca i obveznika (pošte, banke itd.),
- izvršiti ujedinjavanje inspekcija (zajednički inspekcijski timovi),
- izvršiti komparacije baza podataka u poreznoj upravi i fondovima socijalnog osiguranja,
- tražiti od općinskih vlasti podnošenje liste vlasništva nad poljoprivrednim posjedima i prihodima u poreznoj upravi,
- stvoriti zajednički okvir u poreznoj upravi: na registraciji poslodavaca, samozaposlenih, osiguranika itd..

3.3. Institucionalne reforme

U projektnim zadacima Sitapa u komponenti 1.5b izvršene su procjene postojeće strukture, funkcija, procesa i kapaciteta fondova socijalnog osiguranja. Četiri su ključna područja koja su u vezi s reformom izvještavanja, naplate, kontrole i provođenja doprinosa za socijalno osiguranje:²¹

- veza s poreznom upravom i središnjim registrom podataka,
- obrada financiranja socijalne zaštite,
- ljudski resursi i
- izvještavanje o financijama i upravljanju.

Porezna uprava treba periodično prenositi središnji registar u fondove socijalnog osiguranja. Učestalost prijenosa podataka iz središnjeg registra treba se u praksi dogovarati u skladu s kontinuitetom tog procesa.

Zavodi socijalnog osiguranja na ovakav način bi mogli nadgledati uplate doprinosa koje vrše poslodavci te ažurirati evidencije o zaposlenju i doprinosima osiguranih osoba ovisno od toga koliko često

porezna uprava prima često podatke o doprinosima za individualne osobe. Fondovi će morati razviti svoju vlastitu organizacijsku strukturu i poslovne procese da bi mogli prihvatiti i voditi kopije podataka iz središnjeg registra podataka. Njihov sustav informatičke tehnologije će sigurno zahtijevati određene prilagodbe tako da može imati vezu s novim središnjim registrom podataka.

Za realizaciju ovakvog načina povezivanja bitni su ljudski resursi kod svih sudionika u protoku informacija (ministarstva, porezna uprava i fondovi socijalnog osiguranja). Ako se osoblje navedenih institucija ne osigura odgovarajućim znanjem, neće se postići učinak. Ključni cilj programa sitapa jeste jačanje kapaciteta osoblja učesničkih institucija. Provedena istraživanja u okviru sitapa 1.5b komponente pokazuje da kapacitet ljudskih resursa posebno u fondovima socijalnog osiguranja i njihovim resornim ministarstvima nisu zadovoljavajućeg kapaciteta. Potrebna je hitna i značajna reforma u ovom segmentu funkcioniranja socijalnog osiguranja.

U skladu s tim, dane su preporuke za ulaganje značajnih investicija u formalnu obuku ljudskih resursa te su im dodijeljene sljedeće odgovornosti i aktivnosti: planiranje radne snage, procjene svih poslovnih operacija vezanih za obvezno socijalno osiguranje, specifikacije profila osoba potrebnih za izvršavanje radnih zadataka, provođenje natječaja s odabirom potrebnog kadra, osmišljavanje programa edukacije novog osoblja, osiguranje proračuna za edukativne operacije i financija u vezi s realizacijom svih vidova socijalne zaštite. U okviru zakonskog rješenja, novi sustav središnjeg registra u poreznoj upravi trebao bi imati nove funkcije izvještavanja i obračuna. Fondovi socijalnog osiguranja i njihova resorna ministarstva, trebala bi izvršiti pregled njihovih postojećih sustava izvještavanja u cilju upotpunjavanja novog sustava središnjeg registra i izbjegavanja dupliranja izvještaja. Davanje smjernica za projekcije prihoda socijalnog osiguranja u fiskalnoj godini trebala bi biti obveza porezne uprave, dok prikazivanje projekcija prihoda i rashoda socijalnog osiguranja u fiskalnoj godini na osnovi podataka koje dobije od porezne uprave, trebala bi biti i dalje temeljna funkcija socijalnih fondova u narednom razdoblju.

¹⁶ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine (2009), br.43/09, Zakon o jedinstvenoj registraciji i naplati doprinosa.

¹⁷ Vidi zasebno izvješće br. 10+11, IOS Partners-a za Sitap 1.2, 2006.

¹⁸ Federaciji Bosne i Hercegovine postoje tri socijalna fonda (mirovinski, zdravstveni i zapošljavanja).

¹⁹ Sada se sredstva uplaćuju na posebne bankovne račune koji su izvan sustava trezora.

²⁰ Vidi zasebno izvješće br. 7, IOPS Partners-a za Sitap 1.2, 2006.

²¹ Vidi zasebno izvješće strateškog okvira i izvještaj uvodnog okvira IOS Partners-a za Sitrap 1.5b, a također i izvješće o vertikalnom funkcionalnom pregledu – izvještaj uvodnog okvira Calund Consulting Sitap 1.5c i preliminarni izvještaj IOS Partners-a za Sitap 1.5b, 2006.

4. Izmjene i dopune zakonskih rješenja o doprinosima socijalnih osiguranja

Uzrok prisutnog izbjegavanja doprinosa jesu i veoma visoke stope poreza i doprinosa. Suvremena stajališta fiskalne teorije tvrde da je evazija poreza endogena varijabla - što su više stope doprinosa, obveznici će biti manje skloni raditi u skladu sa zakonom i tako će stvarati veće obveze.²²

Imajući u vidu veoma visoke stope socijalnih doprinosa, važna mjera za ublažavanje stupnja evazije doprinosa, bilo bi smanjenje zbrojne stope. Osim toga i u skladu s direktivama EU treba hitno započeti proces harmonizacije neposrednih poreza. Utvrđujući zbrojne stope doprinosa na načelima usklađivanja, njihovo smanjenje treba biti najmanje za 8,5%, da bi se isti harmonizirali u entitetima. Proces umanjenja zbrojne stope socijalnih doprinosa ne može biti u jednoj godini. Na bazi ostvarenih prihoda u 2011. godini uz smanjenje stope od 8,5%, samo bi se u socijalnim fondovima Federacije smanjio prihod za oko 526.508.433,69 KM.

Smanjenje zbrojne stope socijalnih doprinosa treba ići postupno za svaku godinu po 2%. Prema procjenama međunarodnih stručnjaka došlo bi do pozitivnih kretanja na tržištu rada, uravnotežili bi se troškovi rada i stvorila bi se lojalna konkurencija između poslovnih subjekata u entitetima, odnosno mogli bi očekivati povećanje broja zaposlenih (prelaz iz neformalnog sektora). Udar od smanjenja stope doprinosa treba amortizirati i osiguravanjem šire osnovice za oporezivanje doprinosima. Tako bi se povećanje prihoda od socijalnih doprinosa osiguralo oporezivanjem svih oblika rada i istovremenim plaćanjem doprinosa za više različitih oblika rada. Širenjem osnovice za plaćanje doprinosa na sve vrste dohoda koje pojedinac ostvaruje na osnovi rada (ugovori o djelu, autorski ugovori, drugi ugovori kojima se ostvaruje ugovorena naknada i druge osnove po kojima se ostvaruje prihod od rada), ostvaruje se i značajan reformski zadatak u području doprinosa.

Također je nužno donijeti izmjenjena zakonska rješenja za utvrđivanje osnovica i stopa doprinosa. Temeljni razlog zašto bi se trebala donijeti ovakva zakonska rješenja sastoji se u pojednostavljenju sustava doprinosa za obvezno socijalno osiguranje te usklađivanju postojećih, kao i smanjenju postojećih stopa doprinosa posebice zdravstvenog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovaj temeljni cilj postigao bi se donošenjem jednog zakona fiskalnog karaktera u kome će se urediti sva pitanja i instituti koji čine sustav doprinosa za obvezno socijalno osiguranje. Donošenjem jedinstvenog zakona o doprinosima uređivali bi se osnovni elementi sustav doprinosa, a putem pojednostavljenja ujednačavali bi se osnovice doprinosa za sve vidove socijalnog osiguranja, kao i reduciranjem višestrukih stopa doprinosa u pojedinim oblicima obveznog socijalnog osiguranja (npr. složen sustav zdravstvenih doprinosa).

Ujednačavaju se osnovice doprinosa za iste obveznike za sve vidove obveznog socijalnog osiguranja. Predlažemo visok stupanj ujednačavanja osnovica doprinosa i između različitih kategorija obveznika (zaposlenih, samostalnih djelatnosti, poljoprivrednika, socijalno ugroženih osoba itd.), u takvoj mjeri u kojoj je dopuštena različitost u njegovoj ekonomskoj snazi i kapacitetu. Ujednačavanje osnovica socijalnog osiguranja podrazumijeva i njihovo izjednačavanje u što većem opsegu, s poreznom osnovicom za plaćanje poreza na dohodak od rada. Ujednačavanjem osnovica osiguranja za sve vidove socijalnog osiguranja i njihovim ujednačavanjem s poreznom osnovicom za porez na dohodak od rada, treba se postići pojednostavljenje sustava doprinosa te lakša kontrola evidencija o izvršenim uplatama doprinosa.

I na kraju plaćanje doprinosa treba precizirati određivanjem datuma kada nastaje obveza plaćanja. Preciznije, to bi značilo da porezni obveznik točno do određenog datuma u mjesecu, a za prethodni mjesec, ima obvezu podnijeti obračun plaće u bruto iznosu. Organizacije platnog prometa imale bi zakonsku obvezu provjeravati ove obveze, a u slučaju nepoštivanja ovih odredbi ne puštati neto plaće, a na poreznu upravu treba prenijeti nadležnost „automatskog“ isključenja iz platnog prometa one koji ne poštuju pravila platnog prometa.

ZAKLJUČAK

Komunikacija između socijalnih fondova, porezne uprave i osiguranika ima niz nepravilnosti. Porezna uprava nema evidencije poreznih obveza građana na osnovi doprinosa za mirovinsko invalidsko osiguranje ili zdravstvenog osiguranja ostalih kategorija stanovništva (umirovljenici, poljoprivrednici i ostali građani koji ostvaruju pravo na obvezno socijalno osiguranje). Sam sustav informatičke podrške potpuno je zastario i nema mogućnosti dobre povezanosti registra obveznika i registra uplata između pojedinih područnih ureda svih zavoda socijalnog osiguranja. Rješenja i druga akta kojima se utvrđuju porezne obveze u poreznoj upravi ili drugim kantonalnim ili općinskim organima (npr. katastarski prihod građana) i službama su nedostupne, a za njihovo evidentiranje ne postoje odgovarajući programi.

Slaba registracija obveznika i kontrola doprinosa u zavodima - fondovima socijalnog osiguranja i poreznoj upravi te kontrola rada od strane inspeksijskih službi i njihova loša koordinacija imaju za posljedicu veliki broj zaposlenih u neformalnom sektoru (gotovo svaki treći). Na bazi provedenih istraživanja Zavoda za programiranje razvitka Federacije BiH, u tijeku 2007. godine, utvrđen je značajan postotak sive ekonomije od 36,35% BDP-a, što neposredno ukazuje da je i porezna evazija gotovo 35% ili preciznije oko 400 milijuna KM poreza. Ovakvi trendovi su zadržani tako da danas na godišnjoj razini nije naplaćeno socijalnih doprinosa preko 250 milijuna KM. Naplata doprinosa kod ostalih kategorija osiguranika primjerice zdravstvenih fondova je još sla-

bija i prosječno se kreće do 50% (npr. u Županiji posavskej naplata od poljoprivrednika je svega 17,88%, a od ostalih kategorija naplata je oko 26,14%).

Novim zakonskim rješenjima o jedinstvenoj registraciji, kontroli i naplati doprinosa treba stvoriti bolje pretpostavke za poštivanje poreznih zakona i učinkovitiju naplatu doprinosa socijalnog osiguranja. Središnje mjesto treba imati porezna uprava kroz sustav konsolidirane naplate i izvještavanja putem središnjeg registra, a poboljšanje koordinacije i povezanosti između porezne uprave i nadležnih fondova socijalnog osiguranja treba riješiti posebnim procedurama - međuagencijskim protokolima. Kontrola i nadzor obračuna i naplate doprinosa socijalnog osiguranja treba drukčije organizirati, tako što će se u poreznoj upravi morati otvoriti posebni odjeli za registraciju, kontrolu i naplatu doprinosa. Za realizaciju ovih ideja biti će nužne i neke institucionalne reforme kako bi se u organima osigurali materijalno tehnički i kadrovski potencijali.

Također treba donijeti takva zakonska rješenja kojima će se smanjiti veoma visoke stope doprinosa i tako smanjiti troškovi rada pri čemu treba očekivati postupno povećanje broja zaposlenih u formalnom sektoru. Novim izmjenama i dopunama treba dodatno precizirati rokove naplate socijalnih doprinosa. Hitno se trebaju ujednačiti osnovice socijalnih doprinosa različitih kategorija osiguranika i uskladiti ih s osnovicama poreza na dohodak. Dopuna zakona mora se odnositi i na utvrđivanje osnovica i stopa za tzv. atipične oblike rada (ugovori o djelu, povremeni poslovi, autorski ugovori itd..).

22 Bejaković, P. Obilježja i odrednice evazije mirovinskih doprinosa, Institut za javne financije, str. 3. (izvor Mitchell, 1997).

LITERATURA

1. Arandarenko M i ostali,, Troškovi rada i porezi na radnu snagu na zapadnom balkanu, Februar, 2008. godine,
2. Bašić .I, Ekonomija BiH, Ekonomski fakultet, Sarajevo, 2005, godine,
3. Bejaković. P, Obilježja i odrednice evazije mirovinskih doprinosa, Institut za javne financije, (izvor Mitchell, 1997).
4. Dautbašić. I, Finansijske i finansijsko pravo, NIO Službeni list SRBiH, Sarajevo, 1991.godine,
5. Isachsen, A.J.,Samuelson, S. O. and Strom, S., 1985. The Behaviour of Tax Evaders. In: W. Gaeretner and A. Wenig, eds. The Economics of the Shadow Economy. Heidelberg : Springer, 227-
6. Kešetović .I, Ekonomska stvarnost Bosne i Hercegovine, Ekonomski fakultet, Tuzla, 1998, str. 63.
7. Kešetović .I, Reforme finansijskog sistema, Privredna štampa d.d, Sarajevo, 2004, godine,
8. Social insurance 8.Tehnicka Assistance project (SITAP), Report NO. 25672, World Bank, May 12, 2003, Zavod za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine,
9. Vukić.S:Sustav financiranja zdravstvenog osiguranja u F.Bosne i Hercegovine, Ekonomski fakultet Osijek, 2010, godine,
10. Winnett, A i Lewis. A, „Household accounts mental accounts and savings behaviour:some old economics rediscovered“,Journal of Economic Psychology,
11. www.fzzz.ba – dostupno 27.09.2012. (analiza tržišta rada i zapošljavanja u FBiH),
12. w.w.fmt.gov.ba/indeks.pxp, dostupno 21.03.2009.godine,
13. Zakon o doprinosima (Službene novine Federacije br.35/98 i 14/08),
14. Zakon o poreskoj upravi (Službene novine Federacije BiH br. 33/02),
15. Zakon o jedinstvenoj registraciji i naplati doprinosa. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine (2009), br.43/09,
16. Zasebno izvješće br. 10 i 11, IOS Partners-a za SITAP 1.2 Projekt, 2006., godine,
17. Zasebno izvješće br. 7, IOPS Partners-a za SITAP 1.2, 2006.,godine,
18. Zasebno izvješće strateškog okvira i izvještaj uvodnog okvira IOS Partners-a za SITAP 1.5b, a također i 18.Zasebno izvješće o vertikalnom funkcionalnom pregledu – izvještaj uvodnog okvira Calund Consulting SITAP 1.5c i preliminarni izvještaj IOS Partners-a za SITAP 1.5b, 2006.
19. Zavod za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine, Neregistrirana siva ekonomija u Federaciji Bosne i Hercegovine - inicijalni materijali, Sarajevo, 2008, godine,
20. Zavod za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine, Porezna reforma u funkciji investicija i zapošljavanja, Sarajevo, 2011. godine.

Slavko Vukić
Enida Tvrčković

CAUSES OF INEFFICIENT COLLECTION OF SOCIAL CONTRIBUTIONS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE NEED FOR SOLUTIONS

ABSTRACT

The first part of the paper briefly analyzes the theoretical framework of taxes and social insurance contributions, as well as characteristics of tax and contributions evasion. The second part looks into the issue and causes of poor collection of social security contributions in Bosnia and Herzegovina, in particular in the Federation of Bosnia and Herzegovina. The paper highlights the problem of poor coordination between social insurance funds and tax authorities, inadequate legislation on calculation and collection of contributions, as well as below-par work and organization of inspection authorities. Based on the above, a number of concrete proposals for more efficient collection of contributions are put forward. These proposals aim to improve the efficiency of collection of social insurance contributions by creating a better system of registration of persons subject to paying social insurance contributions, improving the collection of and reporting on contributions which requires institutional reforms, as well as new or amended legislation on determining contribution base and rates.

Keywords: evasion of contributions, problems with collection of contributions, improvement of collection efficiency.