

Dr. sc. Željko Šantić

Profesor
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru
Bosna i Hercegovina
E-mail: zeljko.santic@sve-mo.ba

Dr. sc. Branimir Skoko

Docent
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru
Bosna i Hercegovina
E-mail: branimir.skoko@sve-mo.ba

Danijel Jerković, mag. oec.

Poslovni centar FIS Vitez
Bosna i Hercegovina
E-mail: jerkovic.danijel@gmail.com

FINANCIJSKO IZRAVNANJE U BIH - IZAZOVI I OGRANIČENJA

UDK / UDC: 336.2(497.6)

JEL klasifikacija / JEL classification: H20

Pregledni rad / Review

Primljeno / Received: 13. prosinca 2013. / December 13, 2013

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 10. lipnja 2014. / June 10, 2014

Sažetak:

Financijsko izravnanje je važna ekonomska i socijalna kategorija, koja uvelike determinira regionalne i nacionalne uvjete života. Shodno takvom značaju, u ovom radu će se definirati način reguliranja, provedbe i ocjene financijskog izravnanja u Bosni i Hercegovini u razdoblju 2005.–2012. godine. U radu će se istražiti postojeći model financijskog izravnanja u Bosni i Hercegovini te njegova usklađenost i utemeljenost na financijskim principima pravednosti i pravičnosti. S obzirom na složeno političko i administrativno-teritorijalno uređenje BiH, istražiti će se odgovara li aktualni model financijskog izravnanja potrebama društveno-ekonomskog razvoja zemlje u skladu s tim nalazima predložiti nova rješenja za povećanje učinkovitosti sustava financijskog izravnanja u BiH.

Ključne riječi: financijsko izravnanje, BiH, sustav raspodjele, izravni porezi, neizravni porezi, kriteriji raspodjele

1. UVODNA RAZMATRANJA

Dostizanjem određenog stupnja civilizacijskog, tehnološkog i socio-ekonomskog razvoja rađaju se nove potrebe, a usporedno s time i zahtjevi za njihovom dostupnošću svim članovima društvene zajednice, prvenstveno kroz aktivnu politiku javne vlasti. Međutim, s proširenjem opsega i pondera potreba, napose u složenim nacionalnim i subnacionalnim sustavima upravljanja, pojavljuju se problemi izvršavanja i uspješnog financiranja istih. Zbog toga je širenje opsega potreba potaklo razvoj javnih financija uslijed čega je u zemljama OECD-a udio poreza u BDP-u porastao s 10% 1900. godine na 36% 2010. godine. Međutim, iako je zabilježen porast udjela u BDP-u, nisu sve zemlje gradile istu strukturu javnih financija, niti su javne financije imale istu funkcije u gospodarskom sustavu. Razvijenije zemlje, u pravilu, imaju razvijeniji fiskalni sustav koji uključuje sve javne prihode i rashode (odnosno pružanje javnih dobara u najširem smislu riječi)¹, što znači da nude više javnih dobara i usluga, nego nerazvijene države.

Različitosti među fiskalnim sustavima i njihovim uređenjem posljedica su ekonomskih i političkih promjena tijekom povijesti, pri čemu se mogu izdvojiti tri faze razvoja fiskalnih sustava.² Prvu fazu obilježava naglašena decentralizacija u prikupljanju javnih prihoda, kao i u njihovu trošenju, a trajala je do velike ekonomske krize. Drugu fazu obilježava centralizacija poreznog suvereniteta i snažnija uloga fiskalne politike, definirane na središnjoj razini, u razvojnim i stabilizacijskim procesima. Međutim, s ubrzanim društveno-ekonomskim razvojem u drugoj polovini 20. stoljeća jačaju tendencije decentralizacije, jer lokalne jedinice bolje poznaju potrebe stanovništva pa značajan dio nadležnosti mogu izvršiti bolje nego središnja vlast. Dakle, kroz različite povijesne etape društvenog i gospodarskog razvoja, država je nastojala povećati blagostanje stanovništva putem dostupnosti dobara i usluga koje se ne mogu prepustiti privatnom sektoru, uz istovremeno povećanje optimizacije financiranja i izvršavanja ponude javnih dobara. Shodno političkim, teritorijalnim, demografskim i ostalim obilježjima kreirani su administrativno-teritorijalni ustroji država s više razina vlasti i različitim stupnjem fiskalne nadležnosti administrativno-teritorijalnih jedinica. Tako fiskalni federalizam postaje nezaobilazna komponenta fiskalnog sustava, odnosno struktura više vlasti s dizajniranim oporezivanjem i odgovornostima za trošenje.³ Osnovna pitanja fiskalnog federalizma, kojim se teoretičari i praktičari bave dugi niz godina, su dodjeljivanja zadataka (nadležnosti) svakoj razini vlasti i financiranje dodijeljenih nadležnosti. Fiskalni federalizam opisuje se kao struktura više vlasti s

¹ Jurković, P., Financijske teme i dileme – Doprinos raspravi o financijskim reformama u zemljama u tranziciji, Mikrorad d.o.o., Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2006., str. 15.

² Petak, Z., Fiskalna decentralizacija i regionalni razvoj hrvatske Društvena istraživanja 1 / godina. 1 (1992), br. 1, str. 102.

³ Hillman, Arye L.: Public finance and Public Policy, Cambridge University Press, The Edinburg Building, Candbridge CB2 8RU, UK, 2009., str. 709.

dizajniranim oporezivanjem i odgovornostima za trošenje.⁴ Definiranju koncepcijskog okvira fiskalne decentralizacije najviše su pridonijeli Stigler, Musgrave, Oates, Brennan i Buchanan.⁵ Oni se vode logikom kako je za ostvarivanje rasta bitno učinkovito pružati usluge, pri čemu je društvena granična korisnost jednaka društvenim graničnim troškovima usluge. Decentralizacija predstavlja svojevrsan prijenos moći i novca od središnje razine prema nižim razinama, a proizišla je iz potrebe suodlučivanja, napose u lokalnim pitanjima, nižih razina i efikasnog upravljanja državnim financijama. Uobičajena mjera za određivanje razine centralizacije nekog sustava je udio rashoda središnje države u ukupnim izravnim rashodima države što se u većini država kreće u rasponu od 40-80%.⁶ U nekim se zemljama sve socijalne usluge financiraju iz državnog proračuna, u drugima se troškovi dijele među razinama lokalne vlasti, dok u trećima lokalne vlasti snose ukupan trošak socijalnih usluga.⁷

Problemom financiranja potreba različitih administrativno-teritorijalnih razina su se 50-ih godina 20. stoljeća bavili Buchanan, Scott i Jenkins, 60-ih Musgrave, 70-ih Feldstein i Wagner, 80-ih Courchane te 90-ih Ladd, Yinger i Oakland, te Usher 2000-ih. Rješenje se pronalazilo u financijskom izravanju kao načinu raspodjele zadataka i nadležnosti države na različite administrativno-teritorijalne jedinice (pasivna komponenta), uz istovremeno reguliranje pripadnosti prihoda i međusobnih financijskih odnosa (aktivna komponenta).⁸ Oni su dugo vodili debatu mogu li se programi financijskog izravanja koristiti za učinkovitiju lokaciju stanovništva ili pravedniju raspodjelu resursa. Problematika financijskog izravanja se općenito veže za lokacijske faktore i politike i čvrsto je ukorijenjena u gospodarski sustav (Gottlieb and Glaeser 2008; Busso et al. 2010).⁹ Wurzel (2003) je utvrdio kako postoji negativna veza između financijskog izravanja i ekonomskog i fiskalnog napora.¹⁰ Rodden i ostali (2003) te Bordignon, (2006) smatraju kako labava proračunska ograničenja omogućuju vladama oslanjanje na transfere uz nedostatne vlastite izvore, što dopušta vladama da internaliziraju troškove vlastitih odluka o potrošnji, a to posljedično smanjuje motivaciju za pravovremeno promišljanje o održivosti financiranja zaduživanjem.¹¹

U europskoj praksi se, pored financijskog izravanja, koje označava rashodovnu stranu proračuna, često koristi termin fiskalno izravanje svojstveno

⁴ Brennan, G. and Buchanan, J.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

⁵ Petak, Z., (2002), *Fiscal decentralization in transition countries: the case of Croatia*, Colloquium at the workshop in political analysis and policy analysis, Indiana University, Bloomington. Prema: Krtalić, S., Gasparini A., op. cit., 104.

⁶ Rosen, H. S., *Javne financije*, peto izdanje, Institut za javne financije, Zagreb, 1999., str. 510.

⁷ Kesner-Škreb, M., *Fiskalni federalizam Financijska teorija i praksa* 33 (2), 2009., str. 237.

⁸ Jelčić, B.: *Javne financije, RRiF – plus d.o.o.*, Zagreb, 2001. god., str. 544.

⁹ Albouy, D.: *Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization*, University of Michigan and NBER, 2010. str 2.

¹⁰ Wurzel, E.: *Consolidating Germany's finances: Issues in public sector spending reform*, Economics Department Working Paper, No 366, OECD, Paris, 2003.

¹¹ Prema: Jari, S. S. i Fedelino, A.: *Fiscal Incentive effects of the german equalization system*, Working paper 09/124, International Monetary Fund, 2009. str 3.

prihodovnoj strani proračuna. Zbog snažnih učinaka i opsega djelovanja istraživanje financijske djelatnosti države postaje imperativ, jer neregulirane ekonomske aktivnosti ne vode poželjnom društvenom optimumu.¹² Budući da se kroz sustav financijskog izravnanja transferira prosječno od 2,3% do 4,8% BDP-a, financijsko izravnaje ima značajan utjecaj na obje razine upravljanja javnim financijama: centralnu i lokalnu, pri čemu je važno na što lokalna razina troši novac.¹³ Niže razine često povećavaju porezne stope s ciljem smanjenja baze i pribavljanja viših izravnavajućih grantova-dotacija što rezultira strateškim poreznim stopama i općem porastu poreznih razina.¹⁴

Kako zbog mnoštva različitosti nije moguće ostvariti potpunu jednakost na cijelom teritoriju niti između svih pojedinaca, financijskim izravnajem treba osigurati minimalan standard javnih usluga koje su dostupne svim članovima društva. U tom slučaju financijsko izravnaje obavlja redistribucijsku funkciju preusmjeravanja sredstava iz bogatijih u siromašnije regije. To može voditi namjernom smanjenju poreznog napora i neodgovornom ponašanju siromašnijih političko-teritorijalnih jedinica iz čega se, a u skladu s principima jednakosti, rodila ideja horizontalne pravednosti koja zahtijeva jednako oporezivanje poreznih obveznika sa sličnim financijskim sposobnostima.¹⁵ Albouy (2009) pri analizi financijskog izravnaja smatra kako pojedinac koji živi u području s višim plaćama plaća više poreza, nego pojedinac koji živi u područjima s nižim plaćama, pri čemu za to ne prima dodatnu korist. Zbog toga on smatra kako zbog odsustva reformi sustav financijskog izravnaja treba korigirati posljedice nejednakog poreznog tereta koji je posljedica nejednakih plaća.¹⁶

Budući da ljudske potrebe konstantno rastu, potrebno je precizno definirati vrstu i količinu javnih usluga koje država nudi na različitim razinama vlasti, kao i načine financiranja istih. U tu svrhu su definirani kriteriji financijskog izravnaja čiji ponderi u konačnoj ocjeni variraju ovisno od obilježja pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica i političkih ciljeva središnje vlasti. Najčešće korišteni kriteriji su:

➤ **Broj stanovnika** – koristi se kao ključ za raspodjelu prihoda, jer je popisom stanovništva utvrđen broj stanovnika određenog područja. Kriterij pretpostavlja kako veći broj stanovnika zahtjeva veću količinu javnih dobara, a time i sredstava za njihovo financiranje. Međutim, pored apsolutnog broja stanovnika potrebno je promatrati i gustoću naseljenosti koja može značajno varirati.

¹² Myles, Gareth D.: *Public Economics*, Cambridge University Press, The Edinburg Building, Candbridge CB2 2RU, UK, 1995., str. 5.

¹³ Blöchliger H. and Charbit, C.: *Fiscal Equalisation*, OECD Economic Studies, No. 44, 2008/1, str. 2.

¹⁴ Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. J. and Merk O.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, No. 4, 2006. str. 111-58.

¹⁵ Mankiw, N. G.: *Načela ekonomije*, III izdanje, Mate d. o. o. Zagreb, 2006. god. str. 255.

¹⁶ Albouy, D.: *Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization*, University of Michigan and NBER, 2010. str 2.

➤ **Potrebe za financijskim sredstvima** – treba utvrditi radi osiguranja minimuma javnih dobara. Međutim, često se traži više sredstava od stvarnih potreba, čime se nerijetko loše i rasipnički upravlja što ugrožava ekonomske postulate alokacije i rentabilnosti.

➤ **Financijski kapacitet (snaga)** – mjeri sposobnost prikupljanja prihoda iz vlastitih izvora za financiranje javnih usluga. Može se mjeriti relativnim iznosima putem nacionalnog dohotka *per capita* (što se smatra najboljim kriterijem) ili apsolutnim iznosima putem visine porezne osnovice i prikupljenih prihoda od poreza (treba zbrojiti porezne i neporezne prihode jer neporezni prihodi imaju značajan udjel u proračunima lokalnih jedinica). Budući da porezne osnovice nisu jednako raspoređene između različitih razina vlasti (pripadnost pojedinih poreznih prihoda), niti među jedinicama iste razine, to proizvodi različiti fiskalni kapacitet. U tom slučaju financijsko se izravnaje postiže većim dotacijama područjima s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetom.¹⁷

➤ **Porezni napor** – pokazuje odnos između prikupljenih poreza i poreznog kapaciteta. Prema ovom kriteriju pravo na dotacije ostvaruju lokalne zajednice koje se više trude u prikupljanju poreza, odnosno koje imaju viši porezni napor.

➤ **Porezno opterećenje** – izražava opterećenje stanovništva i gospodarskih subjekata poreznim nametima. Može se izražavati u apsolutnom obliku kao iznos plaćenog poreza pojedinca ili poduzeća te u relativnom iznosu kao omjer između prikupljenih poreznih prihoda i BDP-a administrativno-teritorijalne jedinice. Kod mjerenja poreznog opterećenja nužno je uključiti sve porezne oblike, pa čak i neporezne namete koji opterećuju stanovništvo i gospodarstvo. Shodno tome, porezno opterećenje u jedinicama s niskim poreznim teretom treba konvergirati poreznom teretu u ostalim jedinicama istog ranga, a tek potom razmatrati potrebu za financijskim izravnajem.

➤ **Dodatni kriteriji** – uključuju komponente koje nisu izravno vezane za porezni proces, poput udjela djece ili učenika u ukupnom stanovništvu, stupnja urbanizacije te gustoće naseljenosti. Ovi kriteriji ne mogu biti ključni u determiniranju potreba nižih administrativno teritorijalnih jedinica, ali mogu korigirati opći model financijskog izravnaja regionalnim posebnostima i time, u skladu s nacionalnim i regionalnim politikama, osigurati bolje izvršavanje ekonomskih i društvenih ciljeva.

Svaka država ima jedinstveno unutarnje političko i administrativno-teritorijalno uređenje zbog čega je nemoguće kreirati jedinstven model financijskog izravnaja. Zbog toga se kod utvrđivanja modela financijskog izravnaja vrlo često kombinira više kriterija, ovisno o povijesnim, geografskim,

¹⁷ Bajo, A., Jurlina Alibegović, D.: Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga Zagreb, Zagreb, 2008. god., str. 109.

populacijskim, gospodarskim i inim specifičnostima svake pojedine države, kao i ciljeva koji se žele postići.¹⁸

Ekonomski teorija i praksa poznaju dva sustava financijskog izravnjanja: okomito i vodoravno. Okomitim izravnjanjem se putem organiziranja poreznog sustava nastoje osigurati sredstva za svaku razinu vlasti u skladu s njenim nadležnostima, a provodi se dijeljenjem poreza (pripadnost poreznih prihoda), neovisno radi li se o sustavu s doprinosima ili sustavu s doznakama.¹⁹ Vodoravno financijsko izravnjanje se provodi sustavom dotacija ili grantova, i to najčešće namjenskog karaktera. U tom modelu vodoravnog izravnjanja administrativno teritorijalna jedinica koja prima sredstva mora sudjelovati u financiranju usluge, a sredstva se dodjeljuju za točno određenu namjenu. Dotacije mogu biti i nenamjenskog karaktera kada se odnose na povećanje količine javnih dobara dostupnih siromašnijem stanovništvu. Okomitim izravnjanjem se raspoređuje glavnina sredstava za financiranje nadležnih funkcija, dok je vodoravno izravnjanje korektivnog karaktera i služi za ispravljanje nejednakosti među političko-teritorijalnim jedinicama unutar jedne razine vlasti.²⁰

No, ova dva tipa izravnjanja se mogu međusobno i prožimati, jer okomito financijsko izravnjanje može imati učinke na vodoravno izravnjanje ukoliko se prihodi raspodjeljuju na osnovi broja stanovnika, a ne prema poreznim приходima koji se ostvaruju na području nekog javnopravnog tijela.²¹ Suvremene tendencije u poreznim sustavima razvijenih zemalja uglavnom idu prema okomitom financijskom izravnjanju oslanjajući se na koncept samoodrživog financiranja javnih usluga, a sve manje na sustav dotacija. Budući da nerazvijene regije ne mogu osigurati jednaku ponudu javnih dobara kao razvijene regije bez povećanja poreznog opterećenja, to umanjuje raspoloživa sredstva za financiranje privatnih dobara što može dovesti do korekcija u razmjeni i seljenja gospodarskih aktivnosti iz spomenute regije.²²

Rad je koncipiran u pet dijelova. U uvodnom dijelu su dana teorijska razmatranja problematike financijskog izravnjanja i temeljni kriteriji financijskog izravnjanja. U drugom dijelu je razmatran političko-pravni okvir raspodjele javnih prihoda u BiH kroz strukturu prihoda i sustav raspodjele najznačajnijih prihoda. Model financijskog izravnjanja u BiH prikazan je u trećem poglavlju, pri čemu su posebno prikazani entitetski modeli financijskog izravnjanja. Nastavno, u četvrtom poglavlju su analizirani izazovi postojećeg modela financijskog izravnjanja i njegova usklađenost s potrebama i teorijskim postulatima. U zaključku se prikazuju sumarni nalazi istraživanja i iznose prijedlozi za poboljšanje postojećeg stanja.

¹⁸ Shah, A.: A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalisation Transfers, Policy Research Working Paper Series 3785, The World Bank, 2005. str. 9

¹⁹ Bajo A. i Bronić M., Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 31 (1) str. 1-24 (2007.) str. 6.

²⁰ Rosen, H. S.: Javne financije, peto izdanje, Institut za javne financije, Zagreb, 1999., str. 541.

²¹ Jelčić, B.: op. cit., str. 556.

²² Mankiw, N. G.: op. cit., str. 5.

2. POLITIČKO PRAVNI OKVIR RASPODJELE JAVNIH PRIHODA U BIH

Fiskalni sustav i model financijskog izravnjanja su determinirani političko-pravnim i administrativno-teritorijalnim uređenjem države. Političko-pravno uređenje Bosne i Hercegovine se temelji na Okvirnom mirovnom sporazumu potpisanom 1995. godine u Daytonu, koji se često naziva Daytonski mirovni sporazum.²³ Prema tom sporazumu, BiH je političko-teritorijalno strukturirana iz dva entiteta: Federacije BiH i Republike Srpske, te Distrikta Brčko kao zasebne političko-teritorijalne jedinice što je prikazano na shemi 1.

Shema 1.

Ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine



Izvor: Izrada autora prema: Ustav BiH; Ustav FBiH; Ustav Republike Srpske; Bosna i Hercegovina u brojkama 2012; (dostupno na: http://www.bhas.ba/tematskibilteni/BH_u_brojkama_bh.pdf)

Iz sheme 1 se jasno vidi kako je unutarnje političko teritorijalno uređenje BiH neujednačeno, jer se entitetska struktura vlasti različito raslojava. Federacija BiH se raslojava na dvije razine, županije i općine, dok se Republika Srpska raslojava isključivo na općine, a Distrikt Brčko obuhvaća samo jednu općinu. Takav sustav političko teritorijalnog ustrojstva neminovno proizvodi različitu razinu centralizacije, odnosno decentralizacije entiteta. Za razliku od Federacije BiH i RS, Distrikt Brčko je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i kao takav ima poseban status.²⁴

²³ Puni naziv sporazuma glasi: „The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina“

²⁴ Članak 1 Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst

2.1. Pravni okvir sustava raspodjele javnih prihoda u BiH

Prema Daytonskom mirovnom sporazumu ekonomsku i fiskalnu politiku su dominantno vodili entiteti, a uloga države se uglavnom svodila na koordinacijske mehanizme u pojedinim područjima. Međutim, 2004. godine pokrenut je proces harmonizacije neizravnih poreza s ciljem prenošenja ovlasti nad neizravnim porezima s entitetske na državnu razinu. U sklopu započetog procesa reformi i harmonizacije neizravnih poreza, 2005. godine su doneseni: Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dodanu vrijednost te Pravilnik o registraciji i jedinstvenom registru obveznika neizravnih poreza. Donošenjem Zakona o uplatama na Jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, naplata neizravnih poreza se s entitetske diže na državnu razinu, odnosno centralizira se. Pitanje daljnje raspodjele prihoda unutar entiteta, u skladu s novim sustavom, definirano je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske. Pored državnih i entitetskih zakona, svaka županija ima zakon koji definira ubiranje poreza na županijskoj i lokalnoj razini vlasti (najčešće porezi na imovinu i porezi na naslijeđe i darove).

Nakon uspješnog ujedinjenja graničnih službi i izgradnje jedinstvenog carinskog sustava na teritoriju cijele BiH, stupilo se u usklađivanje trošarina i prebacivanje uplata na Jedinstveni račun. Ciklus započetih reformi u sustavu neizravnih poreza završen je 2006. godine uvođenjem jedinstvenog poreza na dodanu vrijednost u BiH. Za razliku od procesa centralizacije i uvođenja jedinstvenog sustava neizravnih poreza na teritoriju cijele države, reforme kod izravnih poreza uglavnom vode harmonizaciji, a ne integraciji entitetskih poreznih sustava. Uvođenjem poreza na dohodak 2009. godine, koji je zamijenio dotadašnji porez na plaću, i poreza na dobit napravljen je značajan korak naprijed u fiskalnoj konvergenciji, ali uz još uvijek izražene entitetske razlike. Iako su u procesima konstantnih reformi kroz usklađivanje stopa i osnovica napravljeni značajni pomaci u harmonizaciji poreza, a napose poreza na dohodak, entiteti su ipak zadržali dio fiskalnog suvereniteta koji se odnosi na izravno oporezivanje.

Usljed gospodarskih, socijalnih, demografskih i ostalih različitosti između političko–teritorijalnih jedinica, nužno je određena iskrivljenja u oporezivanju korigirati naknadnim financijskim aktivnostima države. Korekcije se uglavnom rade putem transfera i dotacija, što bi u normalnim okolnostima trebalo osigurati dovoljno sredstava za financiranje minimalne ponude javnih dobara. Ključnu ulogu u cijelom procesu ima financijsko izravnjanje kao mehanizam raspodjele javnih prihoda čija je struktura prikazana u tablici 1.

Tablica 1.

Struktura prihoda konsolidiranih proračuna BiH i entiteta u 2012. godini

Vrsta prihoda	Iznos u 000 KM	Udjel
Porezni prihodi	5.384,0	88,28%
Neporezni prihodi	686,9	11,26%
Grantovi od stranih vlada i međunarodnih organizacija	28,3	0,46%
Ukupno	6.099,2	100,00

Izvor: Izrada autora prema podacima: OMA Bilten, Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje, Bilten broj 91, veljača 2013., godina IX, str. 13-16

Podaci u tablici 1 jasno pokazuju kako u strukturi konsolidiranih proračunskih prihoda BiH u 2012. godini dominiraju porezni prihodi s udjelom od 88,28% u ukupnim proračunskim приходima. Podaci o strukturi prihoda temelje se na preliminarnom konsolidiranom izvještaju koji uključuje: prihode od neizravnih poreza koje na Jedinštveni račun prikuplja Uprava za neizravno oporezivanje, prihode proračuna institucija Bosne i Hercegovine, prihode proračuna Federacije BiH te prihode proračuna Republike Srpske. Ovako visok udio poreznih prihoda u ukupnim proračunskim приходima se pripisuje izdašnosti aktualnih poreznih oblika i dominaciji nedediniranih poreznih prihoda. Neporezni prihodi kao što su naknade, takse i slični prihodi čine 11,26% ukupnih proračunskih prihoda na promatranim razinama, dok ostali prihodi imaju beznačajan udio. Budući da glavninu proračunskih prihoda čine porezi (koji determiniraju i sustav financijskog izravnjanja), njihova struktura u 2012. godini je prikazana u tablici 2.

Tablica 2.

Struktura poreznih prihoda u BiH 2012. godine

Vrsta poreza	Iznos U 000 KM	Udjel
Neizravni porezi (neto)	4.987,6	92,64%
Izravni porezi	392,1	7,28%
Ostali porezi	4,2	0,08%
Ukupno:	5.384,0	100,00%

Izvor: Izrada autora prema podacima: OMA Bilten, Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje, Bilten broj 91, veljača 2013., godina IX, str. 13-16

Iz tablice 2 je razvidno kako u ukupnim poreznim приходima s udjelom od preko 92% dominiraju neizravni porezi, dok se izravnim porezima prikuplja nešto više od 7% ukupnih poreznih prihoda. To svjedoči kako proračuni i fiskalna

politika svih razina političko-teritorijalnog ustroja dominantno ovise o neizravnim porezima koji čine oko 81% ukupnih proračunskih prihoda. U skladu s time, a imajući u vidu strukturu gospodarstva BiH, evidentna su značajna ograničenja fiskalne politike kroz mjere izravnih poreza na svim razinama upravljanja i prevelika ovisnost proračuna o kretanjima finalne potrošnje. U slučaju poremećaja gospodarskih tijekova, napose finalne potrošnje, tako velika ovisnost ograničava uspješnost stabilizacijskih mehanizama.

2.2. Sustav raspodjele najznačajnijih prihoda u BiH

Složeno političko-teritorijalno uređenje BiH determinira isto tako složen sustav raspodjele fiskalnih prihoda, što stvara mnoge barijere i poteškoće u realizaciji postavljenih ciljeva ekonomske politike. Kako bi se istražili osnovni izvori problema, u sljedećoj tablici je prikazan sustav raspodjele prihoda unutar Federacije BiH i RS koji je utemeljen na državnim i entitetskim zakonima.

Tablica 3

Raspored izravnih i neizravnih poreza u Federaciji BiH i RS prema važećim zakonima u 2013. godini

Vrsta poreza	Iznos U 000 KM	Udjel
Neizravni porezi (neto)	4.987,6	92,64%
Izravni porezi	392,1	7,28%
Ostali porezi	4,2	0,08%
Ukupno:	5.384,0	100,00%

* Do 1.1. 2009. najviše 71,5% poreza na dohodak u Federaciji BiH je pripadalo županijama, a najmanje 28,5% općinama.

** Prema postojećim zakonskim odredbama pripadnost prihoda od poreza na dobit u Federaciji BiH i županijama nije definirana obrascem niti fiksnim udjelima, već su razdijeljeni porezni izvori. Zbog toga nije moguće definirati jasne omjere raspodjele poreznih prihoda Federacije BiH i županija.

Izvor: Izrada autora prema: Zakonu o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH", broj 55/04); Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 22/06 i 22/09), Zakon o budžetskom sistemu republike Srpske – Pročišćeni tekst („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 54/08).

Podaci u tablici 3 prezentiraju složen model raspodjele sredstava, jer samo prihodi od poreza na dobit u Republici Srpskoj pripadaju u cijelosti jednoj razini upravljanja, dok se ostali dijele između više razina. To dokazuje kako se najznačajniji porezni prihodi prikupljaju sustavom zajedničkih prihoda pa se otud i obveze više razine vlasti financiraju zajedničkim poreznim prihodima. Kako je

raspodjela prihoda poreza na dobit definirana zakonom s entitetske razine može se zaključiti da entitet ima sustav slobodne separacije kod poreza na dobit, a županije sustav vezane separacije jer im viša razina određuje nadležnost vrste prihoda, iako im pripadaju u punom iznosu. U pogledu poreza na dobit u Republici Srpskoj funkcioniра sustav slobodne separacije jer svi prihodi po toj osnovi pripadaju entitetu.

Na Jedinstveni račun Uprave za neizravno oporezivanje uplaćuju se neizravni porezi koji obuhvaćaju uvozne i izvozne dažbine, trošarine, porez na dodanu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući poreze na promet, putarine i cestarine.²⁵ Prikupljena sredstva dijele se političko-teritorijalnim jedinicama svih razina (od državne do općinske) u skladu s važećim zakonima, iz čega proizlazi kako je postojeći sustav neizravnog oporezivanja u BiH organiziran kao sustav zajedničkih prihoda. Prije uvođenja poreza na dodanu vrijednost 2006. godine, sustav neizravnih poreza funkcionirao je kao sustav vlastitih prihoda županija u Federaciji BiH, dok su u RS neizravni porezi bili prihod entiteta.

Porez na dohodak i dobit su entitetski porezni prihodi, pri čemu porez na dobit ima elemente sustava vlastitih prihoda u oba entiteta. Budući da je raspodjela prihoda od poreza na dobit definirana entitetskim zakonom, očito je kako oporezivanje dobiti u Federaciji BiH karakterizira sustav slobodne separacije, dok županije karakterizira sustav vezane separacije, jer viša političko-teritorijalna razina određuje nadležnost nad promatranom vrstom prihoda. Kod poreza na dobit u Republici Srpskoj funkcionira sustav slobodne separacije, jer su svi porezi po toj osnovi prihodi entiteta.

Porez na dohodak je kreiran kao sustav zajedničkih prihoda županija i općina u Federaciji BiH, odnosno entiteta i općina u Republici Srpskoj. Svi prikupljeni prihodi po osnovi poreza na dohodak raspoređuju se prema unaprijed utvrđenim koeficijentima, pri čemu treba naznačiti kako su koeficijenti raspodjele u entitetima različiti.

Ovakav sustav raspodjele poreznih prihoda, u kojem se gotovo svaki značajni prihod raspodjeljuje između različitih razina vlasti u određenom omjeru, povoljno utječe na izvršenje dodijeljenih zadataka, odnosno koristi se kao jednostavan način provođenja okomitog financijskog izravnjanja.

Budući da su neizravni porezi najznačajniji prihodi svih razina vlasti, u nastavku je detaljnije razrađen sustav raspodjele istih. Nakon što se sredstva po osnovi neizravnih poreza, u skladu s Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja, prikupe na Jedinstveni račun Uprave za neizravno oporezivanje, najprije se jedan dio sredstava, temeljem iznosa za tekuću

²⁵ Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda („Službeni glasnik BiH“, broj 55/04); te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda („Službeni glasnik BiH“, broj 49/09)

godinu, izdvaja za financiranje institucija BiH, a paralelno s njim i dio sredstava za financiranje obveza vanjskog duga koji se izravno uplaćuje u državni proračun.²⁶ Time se osiguravaju sredstva za financiranje vanjskog duga i institucija BiH, nakon čega se preostala sredstva s Jedinstvenog računa raspodjeljuju u skladu s zakonima i pravilnicima korisnicima nižih razina vlasti. Dio prihoda koji se prenosi Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Distriktu Brčko utvrđuje se temeljem njihova udjela u krajnjoj potrošnji prikazanog u prijavama poreza na dodanu vrijednost, koje se dostavljaju Upravi za neizravno oporezivanje. Pored prethodno spomenutih koeficijenata, za razrezivanje pripadajućih prihoda entiteta uzimaju se i dodatni kriteriji koji su za Federaciju BiH definirani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine što je navedeno u tablici 4.²⁷

Tablica 4.

Dodatni kriteriji pri raspodjeli sredstava s Jedinstvenog računa u Federaciji BiH

Kriterij	Općinski ponderi	Županijski ponderi
Broj stanovnika	68%	57%
Broj učenika upisanih u osnovne škole	20%	24%
Broj učenika upisanih u srednje škole	-	13%
Veličina teritorija	5%	6%
Indeks razvoja (mjera fiskalnog kapaciteta) ¹⁵	7%	-
UKUPNO:	100%	100%

Izvor: Izrada autora prema Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, broj 22/06, članak 9 i 12.

Iz tablice 4 je razvidno kako odlučujuću ulogu u raspodjeli prihoda s jedinstvenog računa županijama i općinama u Federaciji BiH ima broj stanovnika i broj učenika upisanih u osnovne škole. Međutim, osim kriterija spomenutih u tablici 4, Zakonom su predviđeni dodatni koeficijenti za raspodjelu sredstava županijama. Zbog posebnih rashodovnih potreba županiji Sarajevo je dodijeljen koeficijent 2, a Herceg-bosanskoj županiji koeficijent 1,1, dok je zbog najnižih prihoda *per capita* po osnovu poreza na dodanu vrijednost Bosansko-podrinjskoj županiji dodijeljen koeficijent 1,8. U prijelaznom razdoblju (pet godina), pored spomenutih kriterija, na raspodjelu su utjecali i povijesni udjeli županija u приходима od poreza na promet, ali se od 2011. godine raspodjela u Federaciji BiH zasniva isključivo na temelju koeficijenata navedenih u tablici 4. U Republici Srpskoj se raspodjela vrši prema sličnim kriterijima kao i u Federaciji BiH što je prikazano u tablici 5.

²⁶ Članak 21 Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja („Službeni glasnik BiH“, broj 44/03);

²⁷ Članak 21 Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja („Službeni glasnik BiH“, broj 44/03)

Tablica 5

Ponderi kriterija pri raspodjeli sredstava s Jedinštenog računa općinama i gradovima u Republici Srpskoj

Kriterij	Ponderi
Broj stanovnika	75%
Broj učenika upisanih u srednje škole	10%
Veličina teritorija	15%
UKUPNO:	100%

Izvor: Izrada autora prema Zakonu o budžetskom sistemu Republike Srpske – Prečišćeni tekst, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 54/08, članak 9

Slično kao i u Federaciji BiH, u Republici Srpskoj se primjenjuje povijesni udjel općina u krajnjoj potrošnji s opadajućim vrijednostima pondera do 2014. godine (tri godine duže nego u Federaciji BiH) uz rastuće vrijednosti pondera kriterija raspodjele. Iz tablice 5 je razvidno kako u kriterije raspodjele prihoda s Jedinštenog računa u Republici Srpskoj nisu uključeni indeks razvijenosti i broj učenika u osnovnim školama. Važno je naglasiti kako kriterij broja stanovnika ima dominantan ponder neovisno o financijskom kapacitetu pojedine općine što eksponira socijalnu komponentu sustava.

Od izbijanja globalne ekonomske krize naplata prihoda od PDV-a je opterećena rastućim dugovima po osnovu prijavljenog, a neplaćenog PDV-a. U protekle tri godine je neto godišnji dug rastao pa je ukupan dug po tom osnovu 28. veljače 2013. godine iznosio 251,5 milijuna KM, odnosno 310 milijuna KM ukoliko se doda razrezani dug obveznicima koji su propustili podnijeti PDV prijavu.

3. FINANCIJSKO IZRAVNANJE U BIH

Politički prioriteti financiranja u BiH su obveze vanjskog duga i institucije BiH. Sredstva za entitetske, županijske i općinske razine se u najvećem dijelu osiguravaju kroz sustav neizravnih poreza, nakon podmirenja potreba državne razine, jer izravni porezi i neporezni prihodi osiguravaju manje od petine ukupnih javnih prihoda entiteta. Shodno tome, neizravni porezi su najvažniji javni prihod svih razina vlasti i osnovni instrument financijskog izravnjanja između zakonom definiranih razina javne vlasti.

Budući da se svi porezni i neporezni prihodi entiteta temelje na njihovom fiskalnom kapacitetu, a ne na potrebama za financijskim sredstvima, evidentno je kako vodoravno financijsko izravnjanje između Federacije BiH i Republike Srpske zapravo ne postoji. Mjerenje krajnje potrošnje stimulira porezni napor, odnosno borbu protiv evazije svih razina vlasti, jer o tome uvelike ovisi

koeficijent raspodjele s Jedinstvenog računa. Slično neizravnim porezima, prihodi prikupljeni porezom na dohodak i dobit također ovise o razvijenosti, odnosno fiskalnog kapaciteta entiteta. Harmonizacija spomenutih poreza rezultirala je ujednačenijim poreznim opterećenjem i smanjenjem porezne konkurencije među entitetima, ali su učinci vodoravnog financijskog izravnjanja izostali. Uslijed definiranog fiskalnog uređenja, evidentno je kako središnja razina vlasti ne posjeduje vlastite izvore prihoda koji bi se djelomično mogli koristiti za vodoravno financijsko izravnjanje među entitetima. Zbog toga je ujednačavanje razine i kvalitete javnih usluga u entitetima moguće postići jedino ujednačavanjem gospodarske razvijenosti i učinkovitosti pružanja usluga u entitetima.

3.1. Financijsko izravnjanje u Federaciji BiH

Slijedom spomenutog političko-pravnog uređenja, u nastavku će se prikazati sustav financijskog izravnjanja na entitetskoj razini. Za razliku od RS, Federacija BiH je više decentraliziran entitet, jer posjeduje srednju razinu upravljanja - županije, zbog čega je moguće istraživati sustav vodoravnog financijskog izravnjanja. Struktura prihoda županijskih i općinskih proračuna u Federaciji BiH prikazana je u tablici 6.

Tablica 6.

Struktura prihoda županija u 2011. godini

Županija	Iznos	Udjel
Prihodi od poreza	1.851.081.822	78,85%
Neporezni prihodi	394.731.004	16,81%
Dotacije	99.884.330	4,25%
Ostali prihodi	1.897.966	0,08%
	2.347.595.121	100,00%

*Podaci za Hercegovачko-neretvansku i Herceg-bosansku županiju se odnose na 2009. godinu

Izvor: Izračun autora prema podacima Uprave za neizravno oporezivanje (<http://www.uino.gov.ba/>)

Podaci iz tablice 6 upućuju kako se na županijskoj razini, kao i na višim razinama upravljanja, najviše prihoda ubire od poreza (preko 75%), dok dotacije čine oko 4% ukupnih prihoda županija. U većini zemalja Srednje i Istočne Europe (novim članicama EU) dotacije su sve važniji izvor prihoda lokalnih jedinica. Prema podacima iz 2000. godine dotacije su u spomenutim zemljama činile oko 30% ukupnih prihoda nižih političko-teritorijalnih jedinica.²⁸ Udjeli dotacija u

²⁸ Pitarević M.: Decentralizacija u Republici Hrvatskoj – proračun jednoga grada od 1996. do 2000. godine Financijska teorija i praksa 26 (4), 2002., str. 803.

financiranju nižih političko-teritorijalnih jedinica su nastavili rasti i u 2005. godini su se kretali u rasponu 6,4% u Rumunjskoj, do 69,6% u Bugarskoj, dok je udio dotacija u Hrvatskoj iznosio 14%.²⁹ Prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda udio dotacija u financiranju nižih političko-teritorijalnih jedinica se u 2011. godini kretao od 12% u Sloveniji, do 56% u Bugarskoj. Udio dotacija u financiranju nižih razina u Hrvatskoj je ostao na razini iz 2005. godine. Istovremeno je najveću promjenu doživio sustav financiranja nižih političko-teritorijalnih jedinica u Rumunjskoj gdje se udio dotacija povećao sa 6,4% na 52%. U ostalim zemljama regije dotacije su u 2011. godine sudjelovale od 35% do 50% u financiranju nižih političko-teritorijalnih jedinica.

Iako su dotacije u razvijenim, kao i naprednim tranzicijskim wgospodarstvima glavni instrument financijskog izravnjanja, u BiH je zbog složenog političko-teritorijalnog ustroja i postojećeg modela financijskog izravnjanja njihova uloga minimalna. Odvajanjem neporeznih prihoda i razlaganjem strukture poreznih prihoda županija i općina u Federaciji BiH utvrdit će se ovisnost nižih političko-teritorijalnih jedinica o pojedinim vrstama poreznih prihoda, što je prikazano u tablici 7.

Tablica 7.

Struktura poreznih prihoda županija u 2011. godini

Županija	Iznos	Udjel
Prihodi od neizravnih poreza	1.435.000.290	77,52%
Porezi na dohodak i dobit	346.074.972	18,70%
Porez na imovinu	67.655.938	3,65%
Ostali porezi	2.350.623	0,13%
	1.851.081.824	100,00%

*Podaci za Hercegovačko-neretvansku i Herceg-bosansku županije se odnose na 2009. godinu

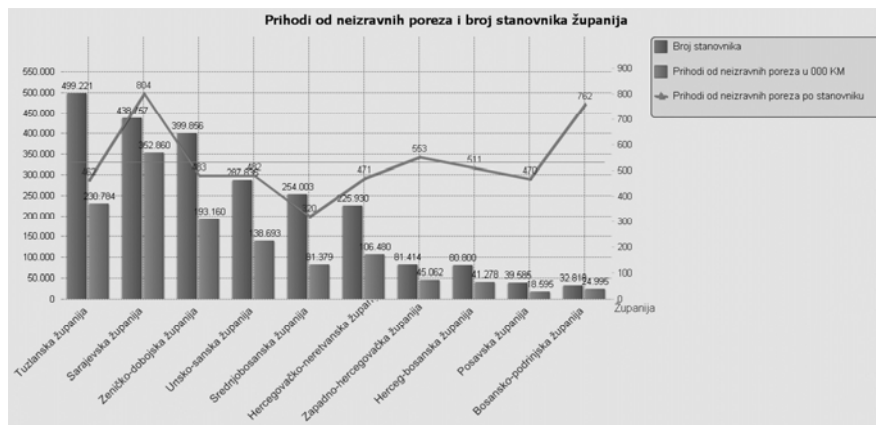
Izvor: Izračun autora prema podacima Uprave za neizravno oporezivanje (<http://www.uino.gov.ba/>)

Podaci iz tablice 7 pokazuju kako su prihodi od neizravnih poreza najznačajniji prihodi županijskih proračuna, a raspodjeljuju se temeljem kriterija kojima su izražene potrebe promatranih jedinica za financijskim sredstvima. Zahvaljujući decentraliziranom sustavu raspodjele poreza na dohodak u Federaciji BiH, on čini oko petine ukupnih poreznih prihoda na županijskim razinama. Budući da je broj stanovnika najznačajniji kriterij pri raspodjeli sredstava županijama, pored ovakvog sumarnog iskaza potrebno je istražiti odnos između broja stanovnika i prihoda od neizravnih poreza po županijama što je prikazano na grafu 1.

²⁹ Bratić Vjekoslav, Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave, Institut za javne financije, Zagreb, 2008., str. 88.

Graf 1.

Raspodjela prihoda od neizravnih poreza na županije u 2011. godini



*Podaci za Hercegovačko-neretvansku i Herceg-bosansku županiju se odnose na 2009.godinu

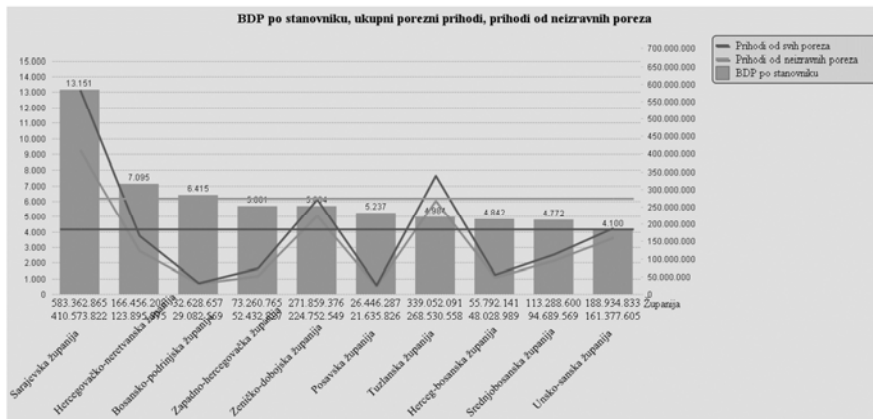
Izvor: Izrada autora prema podacima Uprave za neizravno oporezivanje i Federalnog zavoda za statistiku

Broj stanovnika županije kao ključni kriterij za raspodjelu sredstava od neizravnih poreza (57%) i stvarne potrebe svake županije za sredstvima trebali bi uravnotežiti porezne prihode po stanovniku u svim županijama. Osim spomenutih kriterija, zakonom su predviđeni dodatni koeficijenti za raspodjelu sredstava županijama. Tako zbog posebnih rashodovnih potreba Sarajevska županija ima koeficijent 2, Bosansko-podrinjska kao županija s najmanjim prihodima po stanovniku od poreza na promet ima koeficijent 1,8, a Herceg-bosanska županija ima koeficijent 1,1. Slično kao i kod županija, općine koje imaju više od 60 000 stanovnika, imaju koeficijent 1,2 koji izražava posebne rashodovne potrebe, a ukoliko su jedinice lokalne samouprave odgovorne za materijalne troškove osnovnih škola dodjeljuje im se koeficijent 1,5 koji se primjenjuje na broj učenika osnovnih škola. Ovakvi nerazmjeri u koeficijentima za raspodjelu prihoda od neizravnih poreza proizvode značajna odstupanja od definiranih kriterija. Podaci s grafa 1 pokazuju kako postoje značajna odstupanja od prosječne vrijednosti koja iznosi 531 KM po stanovniku. Najveće odstupanje od prosječne vrijednosti bilježi Sarajevska županija u kojoj zbog dodatnog kriterija prosječan prihod od neizravnih poreza po stanovniku u 2011. godini iznosio 804 KM. Sličan učinak dodatnog koeficijenta ima i Bosansko-podrinjska županija koja je u 2011. godini primila 762 KM neizravnih poreza po stanovniku. Za razliku od dvije spomenute županije koje su ostvarile iznadprosječne prihode, Srednjobosanska županija je u 2011. godini primila samo 320 KM prihoda od neizravnih poreza po

stanovniku što je samo 60% prosječnog prihoda po stanovniku. Tako velike oscilacije upozoravaju na izrazite neuravnoteženosti koje zahtijevaju stanovite korekcije postojećeg modela financijskog izravnjanja prema ujednačenijoj raspodjeli prihoda od neizravnih poreza. Osim potreba za sredstvima, za postizanje financijskog izravnjanja treba uvažavati i stupanj razvijenosti jedinica koje se promatraju što je prikazano na grafu 2.

Graf 2.

BDP po stanovniku i prihodi županija s pripadajućim općinama



Izvor: Izrada autora prema podacima Uprave za neizravno oporezivanje i Federalnog zavoda za programiranje razvoja

Na temelju podataka s grafa 2 očigledno je kako porezni prihodi ne ovise o gospodarskoj razvijenosti i fiskalnom kapacitetu županija, jer postoje velike razlike u visini poreznih prihoda županija koje imaju sličnu razinu BDP-a po stanovniku. Nadalje, razlike između ukupnih i prihoda od neizravnih poreza nisu značajne, jer neizravni porezi čine glavninu poreznih prihoda županija i općina u Federaciji BiH. Budući da je sustav neizravnih poreza uređen kao sustav zajedničkih prihoda koji se prikupljaju na jedinstveni račun, a nakon toga raspodjeljuju prema definiranom ključu političko-teritorijalnim jedinicama, primjetno je kako prilikom definiranja modela raspodjele sredstava nije uvršten kriterij gospodarske razvijenosti općina. Uvažavanjem stupnja gospodarske razvijenosti, a u svrhu postizanja financijskog izravnjanja, porezne prihode bi trebalo raspodjeljivati obrnuto proporcionalno stupnju gospodarske razvijenosti. Naprotiv, Sarajevska županija je kao najrazvijenija u 2011. godini ostvarila najveći prosječni prihod od neizravnih poreza po stanovniku, što je u suprotnosti s načelima pravednosti i pravičnosti raspodjele poreznih prihoda.

Dakle, u Federaciji BiH financijsko izravnjanje kroz sustav raspodjele prihoda od neizravnih poreza nije vođeno principima fiskalnog

kapaciteta i razvijenosti svake pojedine županije, već se primjenjuje model raspodjele temeljen na procijenjenim potrebama koje su definirane kroz 4 kriterija i posebno dodijeljene koeficijente pojedinim županijama. Za razliku od županija, model raspodjele prema općinama uključuje indeks razvijenosti općina kao mjeru gospodarske razvijenosti i fiskalnog kapaciteta, ali zbog niskog udjela u ukupnim prihodima (7%) nema značajnijeg utjecaja na konačnu visinu poreznih prihoda općina.

3.2. Financijsko izravnanje u Republici Srpskoj

Financijsko izravnanje u RS se provodi izravno između entiteta i općina, a zakonski je detaljno regulirano. Nadležnost za provođenje financijskog izravnanja između entiteta i općina ima Ministarstvo uprave i lokalne samouprave. Izravnanje se provodi kroz sustav dotacija (pomoći) iz proračuna RS i to iz sredstava dodijeljenih spomenutom ministarstvu. U takvom sustavu izravnanja se, zbog različitih proračunom definiranih iznosa namijenjenih općinama, pojavljuju problemi pri planiranju općinskih prihoda. Sustav dotacija uređuje Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 101/04, 42/05 i 118/05) i Odluka o kriterijumima za ocjenu razvijenosti opština u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 62/10). Ovom odlukom su definirani kriteriji za određivanje stupnja razvijenosti općina, a prema Odluci iz 2010. godine kriteriji su:

- ostvareni ukupni prihod na nivou jedinice lokalne samouprave po stanovniku, za prethodnu godinu;
- broj nezaposlenih osoba u odnosu prema broju stanovnika u jedinici lokalne samouprave;
- ostvareni izvorni prihodi proračuna jedinice lokalne samouprave po stanovniku, za prethodnu godinu;
- prosječna bruto plaća zaposlenih u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave u odnosu prema prosječnoj bruto plaći isplaćenoj za zaposlene u oblasti uprave, za prethodnu godinu;
- gustoća naseljenosti;
- ukupan broj registriranih vozila na području jedinice lokalne samouprave u odnosu prema ukupnom broju registriranih vozila u Republici Srpskoj;
- broj učenika koji pohađaju osnovnu školu u odnosu prema broju stanovnika u jedinici lokalne samouprave;
- broj liječnika na 1000 stanovnika u jedinici lokalne samouprave i

➤ broj korisnika javnih vodovoda u odnosu prema ukupnom broju stanovnika.³⁰

Kriteriji za utvrđivanje stupnja razvijenosti redefinišu se svake tri godine, a stupanj razvijenosti općina za narednu godinu utvrđuje se do 30. rujna tekuće godine.³¹ Na temelju usvojenih kriterija, a u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, općine su razvrstane u četiri skupine:

- 1) razvijene općine,
- 2) srednje razvijene općine,
- 3) nerazvijene općine i
- 4) izrazito nerazvijene općine.

Financijsko izravnjanje se postiže tako što nerazvijene i izrazito nerazvijene općine traže pomoć od spomenutog ministarstva kako bi mogle financirati projekte koji su u njihovoj nadležnosti. Iako se pomoć raspodjeljuje s više razine upravljanja prema nižim razinama, zbog činjenice da se dotacije ne dodjeljuju svim općinama, već samo onima koje zadovoljavaju definirane kriterije, radi se o okomitom fiskalnom ujednačavanju s vodoravnim učinkom. Primljena sredstva su namjenskog karaktera i ne mogu se trošiti po slobodnom izboru, već se pravilnicima točno utvrđuju namjene korištenja dotiranih sredstava. Općine prilikom podnošenja zahtjeva Ministarstvu uprave i lokalne samouprave moraju navesti svrhu korištenja sredstava, a po isteku fiskalne godine nerazvijene i izrazito nerazvijene općine dužne su istom ministarstvu podnijeti financijsko izvješće o utrošku dodijeljene novčane pomoći. Međutim, u slučaju prirodnih nepogoda općine se mogu obratiti Ministarstvu uprave i lokalne samouprave za pomoć, pritom jasno naglašavajući kako se radi o pomoći u izvanrednim situacijama.

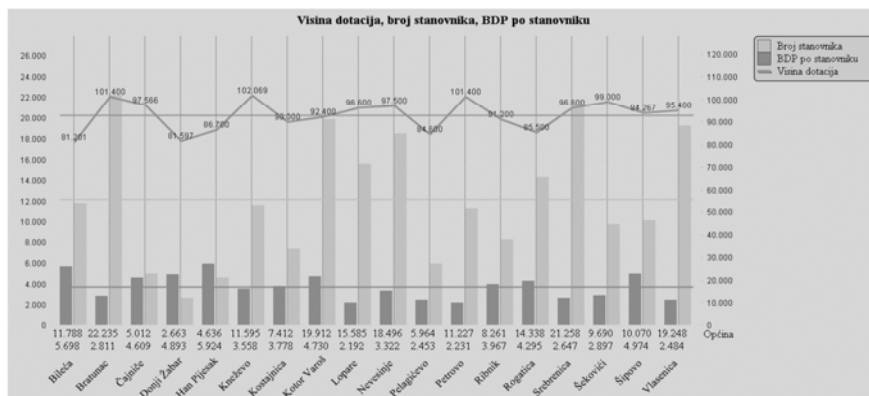
Odlika ovakvog modela financijskog izravnjanja je potpora smanjenju neujednačenosti između razvijenih i nerazvijenih općina u RS. Istovremeno se postavlja pitanje kako primjenjivani model utječe na vodoravno izravnjanje unutar određenih grupa općina formiranih prema razini razvijenosti. Utjecaj spomenutog modela financijskog izravnjanja za grupu nerazvijenih općina prikazan je na grafu 3.

³⁰ Odluka o kriterijumima za ocjenu razvijenosti opština u Republici Srpskoj – članak 2 (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 62/10)

³¹ Prema članu 67 Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske

Graf 3

Financijsko izravnanje prema nerazvijenim općinama u RS 2010. godini



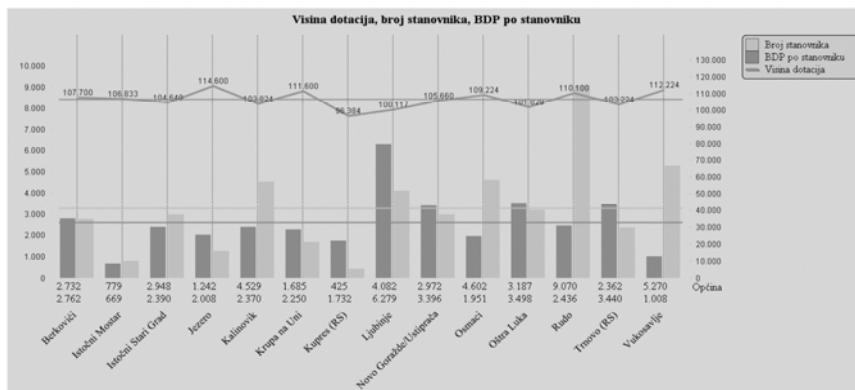
Izvor: Izrada autora prema podacima Ministarstva lokalne samouprave Republike Srpske i prema podacima: *Moje mjesto – centar za društvena istraživanja* (dostupno na: <http://www.mojemjesto.ba/bs/varijable>)

Na promatranom grafikonu 3 uočljivo je kako ovu grupu tvori 18 općina u RS, pri čemu se potrebe svake općine promatraju preko broja stanovnika što prikazuju stupci na grafikonu (apsolutni iznosi su spomenuti ispod stupaca). Općine s većim brojem stanovnika imaju veću potrebu za financijskim sredstvima, pa u skladu s time moraju pružiti i višu razinu usluga građanima. Ipak, evidentno je kako sve općine, neovisno o broju stanovnika, primaju približno jednak iznos sredstava. Kao treći indikator modela raspodjele prihoda koristi se BDP po stanovniku, koji donekle odražava razvijenost općine. Ova skupina obuhvaća općine s BDP-om od 2 192 KM po stanovniku (općina Lopare) do 5 924 KM po stanovniku (općina Han Pijesak) pri čemu najbogatija općina ima 2,7 puta veći BDP po stanovniku od najsiromašnije, što su značajne oscilacije. Konačno, analiza je pokazala kako uključivanje kriterija visine BDP-a po stanovniku nije značajnije utjecalo na ranije utvrđenu količinu dodijeljenih sredstava promatranj skupini općina jer su dotacije približno linearno dodjeljivane (maksimalna razlike u visini dotacija se kretala ispod 20%, dok je razlika u BDP-u iznosila 270%).

Ukoliko se spomenuti model izravnjanja primjeni na skupinu izrazito nerazvijenih općina u RS dobit će se rezultati prikazani na grafu 4. Izrazito nerazvijene općine obuhvaćaju općine čiji se BDP kreće od 669 KM po stanovniku u Istočnom Mostaru do 6 279 KM po stanovniku u Ljubinju. Iz ovog je očito kako kriterij kategorizacije općina u skupine razvijenosti mogu bilježiti značajne oscilacije u visini BDP-a po stanovniku, što ipak pokazuje određene unutarnje neusklađenosti.

Graf 4

Financijsko izravnanje prema izrazito nerazvijenim općinama u RS 2010. godini



Izvor: Izrada autora prema podacima Ministarstva uprave i lokalne samouprave Republike Srpske i prema podacima: *Moje mjesto – centar za društvena istraživanja* (dostupno na: <http://www.mojemjesto.ba/bs/varijable>)

Slično kao i kod nerazvijenih općina, podaci s grafa 4 pokazuju kako su sve izrazito nerazvijene općine, njih 14, primile slične iznose dotacija bez obzira na brojnost stanovništva koja oscilira od 779 stanovnika u općini Istočni Mostar do 9 070 stanovnika u općini Rudo. Kroz sustav dotacija nerazvijenim i izrazito nerazvijenim općinama u RS u 2010. godini je dotirano 3 500 000 KM, približno ravnomjerno raspoređeno između ove dvije skupine. Spomenuti model financijskog izravnjanja omogućuje poboljšanje kvantitete i kvalitete javnih usluga u nerazvijenim i izrazito nerazvijenim općinama RS smanjujući na taj način njihov zaostatak za ostalim općinama u ovom entitetu. Međutim, ovaj model financijskog izravnjanja ne uvažava kriterij broja stanovnika, već sredstva dodjeljuje na temelju drugih kriterija. Na taj način se iznosi primljeni kroz dotacije po stanovniku značajno razlikuju, što proizvodi nejednake učinke dotiranih sredstava na općinskoj razini. Dakle, radi pravednije i učinkovitije raspodjele dotacija, sustav temeljen na projektima, na osnovu kojih općine dobiju slične iznose pomoći, treba biti dopunjen kriterijem broja stanovnika čime bi se omogućilo smanjenje razlika i ujednačenje zadovoljavanja javnih potreba.

4. IZAZOVI POSTOJEĆEG MODELA FINANCIJSKOG IZRAVNANJA

Na osnovu istraživanja postojećeg modela financijskog izravnanja u BiH, spomenutih dobrih i loših odlika, moguće je kreirati prijedloge poboljšanja aktualnog modela financijskog izravnanja koji bi smanjili razlike u pružanju i zadovoljavanju javnih usluga među jedinicama unutar entiteta i cijele BiH. U cilju poboljšanja postojećeg sustava financijskog izravnanja, svakih 3-5 godina su potrebne revizije nadležnosti svih razina upravljanja uz istraživanje dostatnosti izvora financiranja i potreba za eventualnim korekcijama postojećeg modela financijskog izravnanja. Suprotno tome, model raspodjele prihoda od neizravnih poreza, kao najznačajniji porezni izvor svih razina vlasti u BiH, nije revidiran od uvođenja 2006. godine.

Prema postojećem političkom, a u skladu s time i fiskalnom, ustroju vodoravno financijsko izravnanje među entitetima ne postoji. Njega je moguće postići kreiranjem poreznog suvereniteta središnje-državne razine vlasti nad određenim poreznim prihodima. Time bi se stvorio financijski okvir za djelovanje središnje vlasti sustavom dotacija na smanjenje nejednakosti među entitetima, pa čak i nižim razinama vlasti.

Prema postojećem modelu, vodoravno financijsko izravnanje u Federaciji BiH među županijama nije zadovoljavajuće. Iako se raspodjela najvažnijih poreza vrši temeljem kriterija koji uvelike odražavaju potrebe za sredstvima, model financijskog izravnanja je korigiran dodjeljivanjem dodatnih kriterija - specifičnih koeficijenata za raspodjelu prihoda od neizravnih poreza (primjerice zbog posebnih rashodovnih potreba Sarajevska županija ima koeficijent 2) županijama koji urušavaju prvotno postavljeni model. Na taj način pojedinim županijama, primjerice Sarajevskoj, pripadaju daleko veći porezni prihodi nego što je definirano kriterijima financijskog izravnanja. Pored tog nedostatka, evidentno je kako stupanj razvijenosti županije nije uključen u kriterije raspodjele što uzrokuje daljnje raslojavanje među županijama. Razvijenije županije, odnosno županije s većim fiskalnim kapacitetom, raspolazu s više sredstava zbog čega se javljaju sve veće razlike u visini i kvaliteti javnih usluga.

Vodoravno izravnanje među općinama je segment o kojemu treba voditi posebnu brigu, jer najniža razina vlasti najbolje poznaje potrebe građana i najbolje može izvršiti veliki dio javnih usluga. Nerazvijenije općine uvijek imaju problema s financiranjem javnih usluga, zbog čega se pojavljuje nerazmjer u kvaliteti usluga između razvijenih i nerazvijenih općina. Dok u Republici Srpskoj funkcionira sustav financijskog izravnanja među općinama temeljem dotacija, kojeg se može i treba poboljšati preko povećanja značaja dotacija u lokalnim proračunima, u Federaciji BiH sustav financijskog izravnanja među općinama još uvijek ne postoji. U Federaciji BiH osnovu za dotacije nižim razinama vlasti čine odluke o usvajanju rebalansa proračuna nižih nivoa vlasti. Rebalansi proračuna nižih razina vlasti radi financiranja deficita uvjet su za dobivanje dotacija. Na taj

način dotacije s više razine upravljanja postaju instrument okomitog financijskog izravnjanja, ali i vodoravnog ukoliko programom dotacija nisu obuhvaćene sve općine.

Temeljem spomenutog, evidentno je kako u Federaciji BiH treba kreirati sustav financijskog izravnjanja među općinama, temeljen na dotacijama sa županijske i/ili entitetske razine vlasti i isti involvirati u postojeći model financijskog izravnjanja. Takav reformirani model bi trebao uvažavati potrebe za sredstvima i stupanj razvijenosti svake općine s ciljem ujednačavanja obujma i kvalitete javnih usluga među općinama. Postojeći model financijskog izravnjanja treba reformirati u skladu s načelom pravedne raspodjele poreznih prihoda, napose od neizravnih poreza jer su oni najznačajniji porezni izvor. U Federaciji BiH je potrebno reformirati postojeće kriterije raspodjele sredstava od neizravnih poreza (kao temeljnog instrumenta financijskog izravnjanja) uvođenjem novih kriterija pa u skladu s time i preraspodjelom postojećih pondera. Pritom bi svakako trebalo uvesti kriterij uplata na Jedinstveni račun kao bitan kriterij raspodjele sredstava od neizravnih poreza prema nižim političko-teritorijalnim jedinicama (posebice županijama) te ukinuti specifične koeficijente dodijeljene nekim političko teritorijalnim jedinicama (Sarajevska, Bosansko-podrinjska županija i druge). U tom segmentu bi svakako trebalo značajnije aktivirati instrument dotacija koji dosad nije značajnije korišten, a ima velike potencijale u vodoravnom financijskom izravnjanju. U RS zbog jednostavnijeg političko-teritorijalnog ustroja model skladnije funkcionira, ali svakako zahtijeva korekcije raspodjele poreznih prihoda i sustava dotacija. Kod dotacija treba napustiti linearni model i uskladiti ih s potrebama i ostalim obilježjima nižih političko-teritorijalnih jedinica.

Uvažavajući složen političko-teritorijalni ustroj BiH, aktualnu gospodarsku i financijsku situaciju, zamršene nacionalne odnose, vrlo nisku razinu političke odgovornosti i sve gore spomenute manjkavosti i ograničenja postojećih modela financijskog izravnjanja u BiH, pred nositelje političke i ekonomske vlasti se postavlja jedan uistinu ambiciozan izazov reforme postojećeg sustava financijskog izravnjanja koji bi trebao osigurati učinkovitije zadovoljavanje javnih potreba na svim razinama.

5. ZAKLJUČAK

U povijesnim etapama razvoja država je nastojala povećati blagostanje stanovništva preko dostupnosti dobara i usluga za koje privatni sektor nije iskazivao interes, uz istovremenu optimizaciju financiranja i izvršavanja ponude javnih dobara. Za izvršavanje tih zadaća kreiran je sustav financijskog izravnjanja utemeljen na redistribucijskoj funkciji preusmjeravanja sredstva iz bogatijih u siromašnije regije radi opće dostupnosti i osiguranja minimalnih standarda javnih usluga. Shodno postojećim financijskim ograničenjima, suvremene tendencije u poreznim sustavima razvijenih zemalja su uglavnom usmjerene prema okomitom financijskom izravnjanju oslanjajući se na koncept samoodrživog financiranja javnih usluga.

Integracijom entitetskih sustava neizravnog i harmonizacijom izravnog oporezivanja, u BiH je učinjen značajan pomak prema ujednačenju poreznog opterećenja i smanjenju porezne konkurencije među entitetima. Međutim, pored uspjeha u procesu ujednačavanja, učinci vodoravnog financijskog izravnjanja su izostali, jer prema definiranom fiskalnom uređenju središnja razina vlasti ne posjeduje vlastite izvore prihoda koji bi se djelomično mogli koristiti za vodoravno financijsko izravnjanje među entitetima. Svi porezni i neporezni prihodi entiteta se temelje na njihovom fiskalnom kapacitetu, a ne na potrebama za financijskim sredstvima, niti na dotacijama središnje razine. Budući da vodoravno financijsko izravnjanje između Federacije BiH i Republike Srpske ne postoji, ujednačavanje razine i kvalitete javnih usluga u entitetima je moguće postići jedino ujednačavanjem gospodarske razvijenosti i efikasnosti pružanja usluga u entitetima.

Neizravni porezi su dominantni prihodi proračuna svih razina upravljanja, a od 2006. godine i uvođenja PDV-a kao temeljnog javnog prihoda u BiH, organizirani su po modelu zajedničkih prihoda svih razina vlasti. Upravo je raspodjela prihoda od neizravnih poreza, odnosno prihoda s Jedinstvenog računa, koja se provodi na temelju više kriterija osnovni instrument financijskog izravnjanja u BiH. Na razini Federacije BiH porezni prihodi ne ovise o gospodarskoj razvijenosti i fiskalnom kapacitetu županija, jer prilikom definiranja modela raspodjele sredstava nije uvršten kriterij gospodarske razvijenosti županija. Glavni ponder imaju broj stanovnika i broj učenika. S druge strane, neke županije imaju povlaštene koeficijente koji čine značajan otklon od definiranog modela što zahtijeva korekcije prema ujednačenijoj raspodjeli prihoda od neizravnih poreza. Utemeljen na dotacijama, postojeći model financijskog izravnjanja u RS ne uvažava kriterij broja stanovnika, već sredstva dodjeljuje na temelju drugih kriterija, zbog čega nastaju značajne razlike u primljenim dotacijama po stanovniku između slično razvijenih općina. Zato postojeći sustav treba dopuniti kriterijem broja stanovnika kako bi se omogućilo smanjenje razlika i ujednačenje zadovoljavanje javnih potreba.

Zbog složenog političko-pravnog uređenja, aktualni sustav raspodjele poreznih prihoda, u kojem se gotovo svaki značajni prihod raspodjeljuje između više razina vlasti u određenom omjeru, povoljno utječe na izvršenje decentraliziranih zadataka, odnosno koristi se kao način provođenja okomitog financijskog izravnjanja. Za razliku od poreznog sustava, odnosno modela raspodjele prikupljenih poreza, sustav dotacija nema značajnijeg utjecaja na financijsko izravnjanje. Iako je sustav dotacija općinama Republike Srpske detaljno reguliran, on niti dobro funkcionira, niti ima značajan utjecaj na vodoravno financijsko izravnjanje na lokalnoj razini vlasti.

Istraživanjem je utvrđeno kako sustav financijskog izravnjanja nije potpuno zadovoljavajući zbog čega treba uložiti dodatni napor u izgradnju primjerenog modela financijskog izravnjanja na svim razinama vlasti. Vodoravne nejednakosti egzistiraju među entitetima, županijama u Federaciji BiH i među općinama u oba entiteta. Iako se primjenom modela raspodjele sredstava neizravnih poreza razlike lagano smanjuju, nužno je kreirati model u kojem će se povećati značaj dotacija što bi omogućilo bolje vodoravno financijsko izravnjanje, posebno među općinama.

LITERATURA

Albouy, D.: Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization, University of Michigan and NBER, 2010.

Bajo A. i Bronić M.: Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa 31 (1), 2007.

Bajo, A., Jurlina Alibegović, D.: Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga Zagreb, Zagreb, 2008.

Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. J. and Merk O.: Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, No. 4, 2006.

Blöchliger H. and Charbit, C.: Fiscal Equalisation, OECD Economic Studies, No. 44., Vol. 1, 2008.

Bratić Vjekoslav, Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave, Institut za javne financije, Zagreb, 2008.

Brennan, G. and Buchanan, J.: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Brummerhoff, D.: Javne financije, 7., potpuno prerađeno izdanje, Mate d.o.o., Zagreb, 2000.

Geys B., Heinneman F., Kalb A.: Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector - Efficiency: Evidence from German Municipalities, Discussion Paper SP II 2009 – 02, Wissenschaftszentrum Berlin, 2009.

Hillman, Arye L.: Public finance and Public Policy, Cambridge University Press, The Edimburg Building Building, Candbridge CB2 8RU, UK, 2009.

Jari, S. S. i Fedelino, A.: Fiscal Incentive effects of the german equalization system, Working paper 09/124, International Monetary Fund, 2009.

Jelčić, B.: Javne financije, RRiF – plus d.o.o., Zagreb, 2001.

Jurković, P., Financijske teme i dileme – Doprinos raspravi o financijskim reformama u zemljama u tranziciji, Mikrorad d.o.o., Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2006.,

Jurković, P.: Javne financije, Masmedia, Zagreb, 2002.

Kantoni u brojkama, BiH, FBiH, Federalni zavod za statistiku, Sarajevo 2012.

Kesner-Škreb, M.: Fiskalni federalizam Financijska teorija i praksa 33 (2), 2009.

Kesner-Škreb, M., Kuliš, D.: Porezni vodič za građane – drugo, promijenjeno izdanje, Institut za javne financije Zagreb, Zaklada Friedrich Ebert Zagreb, Zagreb, 2010.

Makroekonomski pokazatelji po kantonima za 2011. – analiza, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, 2012.

Mankiw, N. G.: Načela ekonomije, III izdanje, Mate d. o. o. Zagreb, 2006.

Myles, Gareth D.: Public Economics, Cambridge University Press, The Edimburg Building, Candbridge CB2 2RU, UK, 1995.

OMA Bilten, Bosna i Hercegovina Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje broj 92, ožujak 2013.

Petak, Z.: Fiscal decentralization in transition countries: the case of Croatia, Colloquium at the workshop in political analysis and policy analysis, Indiana University, Bloomington, 2002.

Petak, Z., Fiskalna decentralizacija i regionalni razvoj hrvatske Društvena istraživanja 1 / godina. 1, 1992.

Pitarević M.: Decentralizacija u Republici Hrvatskoj – proračun jednoga grada od 1996. do 2000. godine Financijska teorija i praksa 26 (4), 2002.

Rosen, H. S., Javne financije, peto izdanje, Institut za javne financije, Zagreb, 1999.

Sever, I.: Javne financije; razvoj – osnove teorije – analiza, Ekonomski fakultet Rijeka, 1995.

Shah, A.: A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalisation Transfers, Policy Research Working Paper Series 3785, The World Bank, 2005.

Wurzel, E.: Consolidating Germany's finances: Issues in public sector spending reform, Economics Department Working Paper, No 366, OECD, Paris, 2003

Ustavi, statuti, zakoni i druga legislativa:

Odluka o kriterijumima za ocjenu razvijenosti opština u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 62/10)

Pravilnik o načinu uplate javnih prihoda proračuna i vanproračunskih fondova na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine – Redakcijski pročišćeni tekst („Službene novine Federacije BiH“ broj 29/06, 46/06 i 8/07)

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine Ustav Federacije Bosne i

Ustav Republike Srpske

Ustav Županije Središnja Bosna

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske – Prečišćeni tekst („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 54/08, 126/08, 92/09)

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 101/04, 42/05, 118/05)

Zakon o porezu na dobit („Službene novine Federacije BiH“ broj 97/07; 14/08; 39/09)

Zakon o porezu na dobit („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 60/10;)

Zakon o porezu na dobit („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 91/06)

Zakon o porezu na dohodak („Službene novine Federacije BiH“ broj 10/08; 9/10)

Zakon o porezu na dohodak („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 60/10;)

Zakon o porezu na dohodak („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 91/06; 120/08; 71/10; 1/11)

Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 22/06, 22/09)

Zakon o sustavu neizravnog oporezivanja („Službeni glasnik BiH“, broj 44/03, 34/07, 49/09);

Zakon o trošarinama u Bosni i Hercegovini, („Službeni glasnik BiH“ broj 49/09)

Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda („Službeni glasnik BiH“, broj 55/04 i 34/07, 49/09);

Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 49/06)

Željko Šantić, Ph. D.

Professor
Faculty of Economics, University of Mostar
Bosnia and Herzegovina
E-mail: zeljko.santic@sve-mo.ba

Branimir Skoko, Ph. D.

Assistant professor
Faculty of Economics, University of Mostar
Bosnia and Herzegovina
E-mail: branimir.skoko@sve-mo.ba

Danijel Jerković, mag. oec.

FIS Business center Vitez
Bosnia and Herzegovina
E-mail: jerkovic.danijel@gmail.com

FINANCIAL EQUALIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA- CHALLENGES AND LIMITATIONS

Abstract

Financial equalization is a significant economic and social category, which largely determines the regional and national life conditions. Accordingly, this paper will define the way of regulation, implementation and evaluation of financial equalization in Bosnia and Herzegovina in the period of 2005-2012. This paper will examine the existing model of financial equalization in Bosnia and Herzegovina. Paper will also investigate compatibility of the model and its foundations on the financial principles of justice and fairness. Given the complex political and administrative - territorial organization of Bosnia and Herzegovina, it will be examined in the paper whether the current model fits the needs of socio-economic development of the country. According to these findings the paper will present new solutions to increase the efficiency of financial equalization in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: *financial equalization, Bosnia and Herzegovina, allocation system, direct taxes, indirect taxes, allocation criteria*

JEL classification: *H20*

