

## ЕКСТРАФИСКАЛНИ ЦИЉЕВИ И УНУТРАШЊА МИГРАЦИЈА СТАНОВНИШТВА

### EXTRA FISCAL GOALS AND INTERNAL MIGRATION OF POPULATION

Др Александар Стојановић\*

Универзитет у Источном Сарајеву, Економски факултет Пале

#### АПСТРАКТ

У раду се жели приказати стање у вези са социјално-политичким циљевима фискалне политике (скуп бројних циљева социјалне и политичке конотације), и препорукама у настојањима државе да смањи разлике у материјалном и социјалном положају пореских обвезника у појединим регијама, посебно преко редистрибутивних функција јавних финансија. Ова социјално-политичка димензија манифестује се у чињеници да се мијењају апсолутни и релативни износи (величине) економске снаге која је представљала основицу за опорезивање. У оквиру социјално-политичких циљева фискалне политике укључиване су и одговарајуће димензије демографских, односно популационих циљева и задатака.

**Кључне ријечи:** Фискална политика, уравнотежен регионални развој, ефективно фискално оптерећење, фискална децентрализација.

#### ABSTRACT

The paper aims to present the situation in relation to the socio-political goals of fiscal policy (a set number of objectives of social and political connotations), and recommendations in state's efforts to reduce differences in the material and social position of taxpayers in certain regions, especially through the redistributive function of public finance. This socio-political dimension is manifested in the fact that absolute and relative amounts (size) of economic forces that represent the basis for taxation are modified. In the context of socio-political goals of fiscal policy the relevant dimensions of demographic or population targets and tasks have been incorporated.

**Key words:** fiscal policy, balanced regional development, effective fiscal tax, fiscal decentralization.

#### УВОД

Одлив становништва у иностранство, низак природни прираштај и у унутрашње миграције постају најозбиљнији друштвено-економски проблем Републике Српске. Док су прва два добрим дијелом везана, за генерално лоше економско стање, превасходан разлог унутрашње миграције произилази из повећања социјалних разлика између појединих регија, односно локалних заједница. Између њих је примјетан неуједначен ниво ефективног фискалног оптерећења, као омјера пореских давања држави и примања које становништво и привреда локалних заједница имају кроз јавне расходе од државе.

Осим обезбјеђивања довољних прихода за финансирање јавних добара и услуга, опорезивањем се може реализовати читав низ циљева који се могу назвати екстрафискалним циљевима опорезивања. Примјена појединих пореских облика, или читавог система и политике пореза у цјелини, производи низ ефеката који се огледају у разним подручјима економског и друштвеног живота, без обзира на то какве су биле намјере при увођењу одређених пореских облика. Чак и када су поједини облици пореза били уведени искључиво као инструменти за прикупљање финансијских средстава потребних за подмиривање јавних расхода, они неминовно улазе у сферу економских и друштвених односа, уз изазивање одређених промјена. Није тешко доказати да опорезивање манифестује ефекте који се јављају у бројним и разним димензијама. То је чињеница како у системима и на просторима у којима је пореским инструментима стављена у задатак искључиво њихова примарна – фискална функција и, још јаче, у системима и на просторима гдје се, поред фискалне функције, свјесно наглашавају и друге екстрафискалне функције опорезивања.

Економски циљеви могу да буду микроекономске и макроекономске природе. Микроекономски циљеви опорезивања су бројни и у суштини се свде на подршку конкретним субјектима (физичким и правним лицима) у реализовању њихових активности - подстицаји појединим привредним гранама,

\* [aco\\_st@yahoo.com](mailto:aco_st@yahoo.com)

подстицаји недовољно развијеним подручјима и друго [Стојановић и Раичевић, 2013]. Међу екстрафискалним циљевима опорезивања доминантни су тзв. социјално-политички циљеви опорезивања. Ријеч је о скупу бројних циљева социјалне и политичке конотације, који се огледају у настојањима државе да смањи разлике у материјалном и социјалном положају пореских обвезника, односно регија. Ова социјално-политичка димензија опорезивања манифестује се у чињеници да се мијењају апсолутни и релативни износи (величине) економске снаге која је представљала основицу за опорезивање [Borkowski, 1996.] У оквиру социјално-политичких циљева опорезивања укључује се и одговарајуће димензије демографских, односно популационих циљева и задатака, уопште, али и у оквиру политике уједначеног економског развоја.

Према подацима Републичког завода за статистику за период од 2010. до 2014. Године, константан позитивни миграционо салдо имају само: Бања Лука, Бијељина, Источно Сарајево и Лакташи. Укупан позитивни салдо за овај четворогодишњи период имају још: Требиње, Приједор, Петровац, Пелагићево и Модрича [Годишњак за 2015, 2015].

Све остале административне јединице, сумирано за период од 2010. до 2014. Године, имају негативан миграциони салдо, а од којих константан негативни: Рудо; Кнежево, Зворник, Соколац, Билећа, Невесиње; Козарска Дубица, Котор Варош, Љубиње, Лопаре, Мркоњић Град, Нови Град, Рибник, Србац, Челинац, Шековићи и Шипово.

Основни разлози унутрашњих миграција су економске природе (запосленост) и социјалне природе (приступ високом образовању, здравству, култури и спорту). У оквиру фискалне политике, на миграције становништва може се посредно или непосредно утицати кроз:

- 1) Систем социјалне сигурности,
- 2) Релативно фискално оптерећење одређене регије или локалне заједнице,
- 3) Фискално изравњање и
- 4) Пореске подстицаје, олакшице и ослобађања.

## **СИСТЕМ СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ**

Јавноправна тијела мрежу социјалну сигурности обезбјеђују на сљедеће начине: (1) у форми социјалног осигурања, (2) у форми трансфера из буџета без претходних обавеза корисника трансфера и независно од чињенице да ли су корисници трансфера материјално угрожени или не (ратни војни инвалиди, избјегла и расељена лица и сл.) и у (3) форми социјалне помоћи материјално угроженим корисницима (углавном из буџета локалних заједница).

Најраспрострањенији је систем обавезног социјалног осигурања који се финансира из обавезних доприноса на примања запослених и послодаваца, уз евентуалну додатну подршку државе из буџета, односно из пореских прихода. Обавезни доприноси се сливају у специјалне фондове из којих се финансирају социјални трансфери (давања).

Према најновијим подацима Пореске управе Републике Српске [[www.poreskaupravar.org](http://www.poreskaupravar.org), приступљено 15.01.2016], доприноси су у току 2015. године наплаћени у износу од 1 милијарде и 466 милиона КМ, што је у односу на наплату из истог периода 2014. године више за 76,9 милиона КМ или 6%, од тог износа за:

- 1) Пензијско и инвалидско осигурање - 754,4 милиона КМ, што омогућава да се у Републици Српској обавезе фонда пензијског осигурања за плаћања редовно испуњавају, а ако је то неопходно и додатним финансирањем из буџета. Кључни проблеми који угрожавају систем пензионог осигурања јесу:
  - а) Неуплаћени доприноси; Фонд ПИО за неуплаћене доприносе за плате радника потражује око 272 милиона КМ. Око 8.000 радника у РС-у имају проблем с неуплаћеним доприносима из ранијег раздобља. Према подацима из РС-а, једној трећини радника доприноси се уопште не исплаћују, те отприлике исти број радника прима нередовно плату или је уопште не прима;
  - б) Врло висока стопа зависности од 100 %, тј. на једног осигураника долази 1 пензионер и
  - в) Исплату ниских пензија осигураницима (просјечна у 2014. години 302 КМ).

- 2) Здравствено осигурање - 539,04 милиона КМ. Болнице, у којима се пружа секундарна здравствена услуга су лоциране у шест градова у Републици Српској и Фочи. Финансијска одрживост Фонда здравственог осигурања је такође упитна, јер заостале неизмирене обавезе расту из године у годину. Краткорочне обавезе порасле су са 87 милиона КМ - са крајем 2011. године на 175 милиона, са крајем 2012. године, а обавезе за дугорочне зајмове износе 203 милиона КМ са крајем 2012. године.
- 3) ЈУ Завод за запошљавање - 38.3 милиона КМ. Од укупно запослених 204.714 радника у Републици Српској на јавни сектор, у коме су и више просјечне нето плате, одлази више од 40% запослених и то:
  - а) Јавна управа и одбрана; обавезно социјално осигурање - 23 843;
  - б) Образовање - 21 917;
  - в) Дјелатности здравствене заштите - 16 785;
  - г) Производња и снабдијевање електричном енергијом и гасом - 7622;
  - д) Шумарство - 5 580;
  - е) Снабдијевање водом, канализација, управљање отпадом - 4 828 и
  - ф) Поште - 2 282.

Највише запослених у јавном сектору је у административном центру Бања Лука, те регионални центрима: Источно Сарајево (коме треба додати и око 3.000 запослених у заједничким органима БиХ), Бијељина, Добој, Приједор, Зворник, Фоча и Требиње.

Јавни сектор, са још увијек високим нето платама и добрим условима рада, концентрисан у административним центрима свих протеклих година је најпривлачнији за миграције из осталих локалних средина.

- 4) Јавни фонд за дјечију заштиту са 56.4 милиона КМ;
- 5) Фонд солидарности за обнову Републике Српске у износу од 73,9 милиона КМ и
- 6) Фонд за запошљавање лица са инвалидитетом 4,1 милиона КМ.

Општи закључи који се могу извести из изложеног јесу да велика издвајање (фондови социјалне сигурности заузимају готово 50% укупне потрошње у 2014. години) за систем социјалне сигурности, обезбјеђују редовност исплата корисницима, али и да су појединачне исплате ниске и недовољне да обезбиједе корисницима одговарајући квалитет социјалне заштите.

## **ЕФЕКТИВНО ПОРЕСКО ОПТЕРЕЋЕЊЕ И МИГРАЦИЈЕ СТАНОВНИШТВА**

Један од најчешће коришћених квантитативних показатеља оптерећења националне привреде јавним издацима јесте коефицијент фискалног оптерећења. Он показује колико је привреда једне земље у једној календарској години оптерећена јавних дажбинама, а добија се када се ставе у однос износ свих дажбина и остварени бруто домаћи производ (БДП). За раст пореског оптерећења у будућности, кључни параметри јесу кретања јавног дуга и платног биланса.

Напријед наведено оптерећење назива се глобално фискално оптерећење. Међутим, ако се фискални терет стави у однос према једном региону, локалној заједници или појединцу, у одређеној временској јединици добићемо одређене врсте парцијалних фискалних оптерећења.

Коефицијент фискалног оптерећења јавним приходима одређеног региона према (дијелу) БДП односног региона је веома важан са становишта локалне самоуправе у дефинисању њених изворних, уступљених и допунских прихода, али у компарације између општина у контексту равномјерне фискалне пресије и уједначеног регионалног развоја.

Постоји и појам релативног парцијалног пореског притиска. Такав случај имамо ако се фискални приходи враћају пореским обвезницима одређене локалне заједнице (у облику субвенција, трансфера, социјалних издвајања, инфраструктурних пројеката и сл.) - њихов фискални притисак је за толико релаксиран. Према томе, релативни порески притисак регије је „стварно оптерећење“ привреде и становништва на тој територији.

Према томе, ријеч је и даље о фискалном оптерећењу, али оцијењеном у вези са свим оним користима које се кроз јавне расходе враћају пореским обвезницима. Јер, ако су расходи рационално употребљени на увећање производње и укупног дохотка, на унапрјеђење локалне привреде и обезбјеђење нових социјалних установа, онда фискално оптерећење може, теоријски посматрано, да буде веома повећано, али да то не смета ни привреди ни појединцима, јер се у ствари све своди на економско улагање средстава и задовољавање друштвених потреба [Clausing, Kimberly, 2003.]. Тако да исти проценат фискалног оптерећења двије различите регије (или локалне заједнице) може имати сасвим супротно тумачење када погледамо појединачну регију у глобалу, јер исто фискално оптерећење за једну регију (у коју нема јавних улагања) може бити јако високо, док је за другу подношљиво. Стога се висином пореског оптерећења дјелује на измјену привредне структуре, размјештај привредних капацитета, запосленост, цијене, а све то утиче на потрошњу, штедњу, инвестиције и у коначном на иселјавање становништва у регије са фискалном релаксацијом. Према томе јако је важан проценат пореске пресије једне регије, али још важније сагледавање цијелокупне социо-економске слике коју дати проценат производи.

Примјера ради, Влада Републике Српске је, с циљем регионалног економског уједначавања у оквиру Инвестиционо развојне банке Републике Српске, основала Фонд за развој источног дијела Републике Српске а.д. Источно Ново Сарајево (ФРИРС). Циљ оснивања Фонда је подршка развојним пројектима у источном дијелу Републике Српске, а у вези са:

- повећањем запослености и подршком функционисању тржишта рада,
- подстицањем производње и извоза, туризма, оснивања и развоја малих и средњих предузећа и предузетништва,
- међународном промоцијом инвестиционих могућности источног дијела Републике Српске,
- побољшањем постојећих и изградњом нових инфраструктурних објеката,
- заштитом животне средине,
- руралним развојем,
- подстицањем школовања дефицитарних кадрова, специјализација и других облика едуковања и преквалификација. [www.irbrs.net, приступљено 14.01.2016.].

Из средстава остварених продајом државног капитала, Република Српска обезбиједила је бесповратна средства за обављање послова Фонда у износу од 200 милиона КМ. Осим тога, додатна средства за подршку развојним пројектима обезбјеђују се из буџета Републике Српске и буџета општина, кредита домаћих и међународних организација и институција и других извора у складу са законом.

Средства Фонда за развој источног дијела Републике Српске користе се према програму који доноси Влада РС, а на приједлог Инвестиционо-развојне банке Републике Српске, која управља средствима овог Фонда. Тренутно, средства Фонда пласирају се путем бенефицираних кредита ИРБРС, као и путем улагања у хартије од вриједности.

## **ФИСКАЛНО ИЗРАВНАЊЕ**

Фискално изравнање представља једну од основних институција јавних финансија. Означава механизме којима виши ниво власти ублажава неједнакости које произилазе због неједнакости распореда прихода на нижим нивоима власти. Фискалним изравнањем виши ниво власти настоји, у суштини, да смањи разлике у потрошњи општина. Постоји вертикално и хоризонтално фискално изравнање.

Вертикално фискално изравнање има за циљ изједначавања разлика насталих у дозначеним јавним приходима и расходима између виших и нижих нивоа власти. Главни порези (царине, акцизе, пдв, порез на добит и порез на доходак) су у надлежности виших нивоа власти, који одлучују и о начину дијелења истих са локалним самоуправама.

У последње вријеме се намећу растуће одговорности за финансирање расхода на локалним јединицама (градске библиотеке, суфинансирање трошкова домова здравља, гријања у школама, инфраструктурни пројекти и сл.), док се њихови приходи не повећавају и тако настаје фискални јаз због мале могућности локалних заједница да повећају властите приходе или ефикасно смање своје расходе.

Према подацима Централне банке [Годишњи извјештај, 2015.] од укупне консолидоване потрошње влада у БиХ од око 11,7 милијарди КМ, Република Српска има удио од 32%. Када се изузме 47 % за фондове социјалне сигурности, преостали дио потрошње ентитета подијељен између нивоа владе РС, са готово 38% укупног износа у 2014. години, те јединица локалне самоуправе, са готово 15% укупне потрошње.

Индиректни порези, који су у расподјели у 2014. години припали Републици Српској износе 1,064,600,000 КМ, су кључни порези у буџетским приходима и Републике Српске и локалних заједница. Индиректно опорезивање је најважнији извор прихода, представљајући 41% укупних консолидованих прихода РС. Према Закону о буџетском систему Републике Српске [Закон о буџетском систему РС, број.121/12], приходи који се дијеле између буџета Републике, буџета општина и градова и других корисника су приходи од индиректних пореза, уплаћени у буџет РС са Јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање, а који се, након издвајања дијела средстава за сервисирање спољног дуга Републике Српске, дијеле на сљедећи начин:

- а) буџет Републике Српске 72,0%,
- б) буџети општина и градова 24,0% и
- в) ЈП "Путеви Републике Српске" 4,0%.

Закон прописује формулу за расподјелу прихода од индиректних пореза која је се примјењује до 01. 01. 2016. године, а заснована је на: (а) историјским удјелима у приходима од пореза на промет и акцизама у 2005. години, (б) броју становника, површини, те броју ученика у средњим школама по општинама. Формула је тако конципирана да се у периоду од наредних 10 година постепено смањује пондер историјског учешћа пореза на промет, за разлику од, условно речено, "демографског" пондера који постепено расте, да би по истеку прелазног периода (01.01.2016 године) износио 1.

Од 01.01.2016. године расподјела прихода од индиректних пореза општинама у Републици Српској биће одређена формулом у складу са сљедећим критеријумима: 75% на основу броја становника у општини, 15% на основу површине и 10% на основу броја ђака у средњим школама.

Формула, очигледно уважава принципе пропорционалности, тј. да се приходи расподјељују у цијелој Републици Српској скоро једнако по глави становника, али не уважава принципе уједначеног регионалног развоја. Наиме, логично је да сиромашне општине имају и мањи број становника и мањи број основаца. Сем тога, ако нека од тих општина оствари економски напредак и већу колективну потрошњу, то јој се кроз порезе на прикупљене на њеној теирторији неће вратити из Републичког буџета. С обзиром да је ријеч о доминатном приходу у општинским буџетима, могу се очекивати даљи процеси неуједначеног регионалног економског развоја и унутрашње миграције становништва ка центрима са већим бројем становника.

Примјера ради, за разлику од Републике Српске, Федерација БиХ се определијелила за другачији концепт расподјеле прихода који иде у корист неразвијених кантона. Федерацији БиХ припадају приходи, како слиједи: удио прихода са јединственог рачуна, у складу са Законом о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода - 36,2% , а остатак:

- а) финансирање функција кантона 51,48% и
- б) финансирање функција јединица локалне самоуправе 8,42%.

Од укупног износа прихода од индиректних пореза који се расподјељује унутар Федерације БиХ, највећи дио износа иде за финансирање функција 10 кантона (жупанија) унутар ФБиХ (51,48 %). Појединачна расподјела прихода с Јединственог рачуна између кантона врши се на основу формуле која се темељи на сљедећим омјерима [Закон о припадности јавних прихода ФБиХ, 22/06 и 22/09]:

- 57 % – на основу броја становника у кантону,
- 6 % – на основу површине кантона,
- 24 % – на основу броја ученика у основном образовању,
- 13 % – на основу броја ученика у средњем образовању.

Али, постоје и кантони које су на темељу посебних потреба добили и посебне коефицијенте [Расподјела неизравних пореза у Федерацији БиХ, 2015.]:

- 1) Формула садржи и коефицијент који одражава посебне расходне потребе јединица локалне самоуправе чији број становника прелази 60.000. Тај коефицијент износи 1,2.
- 2) Формула садржи и коефицијент који одражава посебне расходне потребе јединица локалне самоуправе које су одговорне за материјалне трошкове основних школа. Тај коефицијент износи 1,5 и примјењује се на број ученика основних школа.
- 3) Индекс развијености општине представља однос прихода од пореза на промет и пореза на доходак са Федерације, просјечним приходом од тих пореза по становнику. Коефицијенти у формули се примјењују на број становника: а) Општине са мање од 20% од просјека Федерације имају коефицијент од 1,8; б) Општине са мање од 40% од просјека Федерације имају коефицијент од 1,5; в) Општине са мање од 60% од просјека Федерације имају коефицијент од 1,4 и г) Општине са мање од 80% од просјека Федерације, имају коефицијент од 1,2.
- 4) Да би се помогло неразвијеним кантонима, у Закону постоје и коефицијенти који одражавају посебне расходне потребе кантона с најмањим приходима по становнику по основу пореза на промет:
  - Босанско-подрињска кантон: 1,8,
  - Херцег-босанска жупанија: 1,1,
  - Посавска жупанија: 1,5.

**Табела 1: Расподјела прихода од индиректних пореза по кантонима ФБиХ**

Ред. бр.	Жупанија/Кантон	Укупно (2013.)	Број становника	(КМ)/per capita
1.	Босанско-подрињска	22.137.709	25.336	874
2.	Сарајевска	323.649.554	438.443	738
3.	Херцег-босанска	42.709.122	90.727	471
4.	Зеничко-добојска	157.291.345	385.067	408
5.	Херцеговачко-неретванска	94.010.809	236.278	398
6.	Тузланска	189.654.094	477.278	397
7.	Унско-санска	116.336.032	299.343	389
8.	Средњобосанска	105.846.265	273.149	388
9.	Западнохерцеговачка	36.355.699	97.893	371
10.	Посавски	15.034.229	48.089	313

Извор: „Расподјела неизравних пореза у Федерацији БиХ“ (2015). *Институт за друштвено-политичка истраживања*, Мостар

Међутим, највише пажње осталих кантона изазива Сарајевски кантон, који по неким процјенама добије чак 30% укупног прихода који се расподјељују између 10 кантона Федерације БиХ. У Закону стоји да формула садржи коефицијент који одражава посебне расходне потребе Сарајевског кантона. Тај коефицијент износи 2.

Овдје треба свакако навести још једну арбитражну одлуку (Високог представника за БиХ) по којој се Брчко Дистрикту додјељује 3,55% преосталог финансирања, или најмање 124 милиона КМ. Овом одлуком се дерогира основни принцип - крајње потрошње пореза на додату вриједност, а буџет Дистрикта постаје рекордер по додјељеним средствима од најмање 1.330 КМ по глави становника(!).

Код вертикалног фискалног изравњања, битно је поменути и порез на непокретности. Наиме, Република Српска је 2008. године донијела Закон о порезу на непокретности (замијењен новим законом 1.1.2016. године) којим је извршена реформа опорезивања имовине у складу са међународном праксом. Остварена је и већа фискална децентрализација, чему се тежи у развијеним западним земљама. Наиме, концепт локалне самоуправе утврђен Европском повељом о локалној самоуправи, коју је ратификовала и Босна и Херцеговина 12.7.2002. године, подразумијева локалну самоуправу као право и оспособљеност локалних органа власти да, у границама закона, уређују и руководе знатним дијелом јавних послова, на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва. То првенствено значи да локална самоуправа мора задовољити потребе грађана и одговорити на свакодневне и константне захтјеве за пружање услуга локалном становништву, односно обављати послове, изграђивати и одржавати локалну инфраструктуру, финансије и ефикасну управу.

Главни недостаци, сада већ прошлог Закона о порезу на непокретности [Закон о порезу на непокретности, 110/08] односе се на арбитражу код одређивања пореских стопа и утврђивање пореских основица:

Пореске стопе су биле одређене у широком дијапазону од 0,05% процијењене вриједности непокретности до 0,5% процијењене вриједности непокретности, јединице локалне самоуправе су утврђивале висину пореске стопе. Постојало је право шаренило пореских стопа, утврђених одлукама скупштинских власти у Републици Српској. Тако да, на примјер, вишу стопу (0,25%) имала је неразвијена општина Костајница у односу на Бања Луку (0,18%), као економски развијенију.

Или, најниже стопе у Републици Српској имале су, истовремено, развијена општина Источна Илица и неразвијене општине: Шипово и Котор Варош. Из истог се може закључити да ниво развијености општина није битније утицао на одређивање пореске стопе пореза на непокретности, иако је ово била једна од могућности да се приближи успостављању равнотеже у развијености међу општинама. Најкраће речено, овим законом је општинама дата једна нова могућност са којом оне нису имале искуства и за шта у великој мјери нису биле припремљене.

Нови Закон о порезу на непокретности [Закон о порезу на непокретности, 91/15] који је ступио на снагу 1.1.2016. године, је диференцирао и лимитирао на нижем нивоу пореске стопе:

- а) Највиша стопа по којој се плаћа порез на непокретности је 0,2%,
- б) Непокретности у којима се директно обавља производна дјелатност порез се плаћа по стопи од 0,1 %.

Овако релативно ниским пореским стопама, слично ономе како се то чини у западноевропским земљама, намјера је била да се избјегне да порез на имовину буде конфискаторски и креће се испод нивоа прихода који ова имовина, односно капитал, по себи ствара. Међутим, и даље се рачуна на одговорност локалних самоуправа у погледу фискалног оптерећења својих субјеката јер саме одређују висину пореске стопе.

Законом о буџетском систему Републике Српске је предвиђено да буџету јединице локалне самоуправе, као њени изворни приходи, припадају и следећи приходи који се остваре на њеној територији: 1. порез на непокретности; 2. новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје утврђене одлукама општина, 3. општинске административне таксе, 4. комуналне таксе, прописано је укупно 15 врста комуналних такса, те као посебна на територији града – Градска административна такса 5. посебне водне накнаде – накнада за заштиту од вода, 6. општинске накнаде за коришћење природних и других добара од општег интереса. Прописани су предвидјели поред: а) прихода од земљишне ренте, б) накнаде: за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, за коришћење шума - средства за развој неразвијених дијелова општине остварена продајом шумских сортимената, коришћење комуналних добара од општег интереса и коришћење минералних вода, 7. порез на добитке од игара на срећу и 8. остали приходи: а) приходи од донација и приходи које буџетски корисници остваре вршењем редовне и допунске дјелатности, која није у супротности са законом којим се уређује њихова дјелатност, у проценту утврђеном одлуком о извршењу буџета и б) остали општински приходи.

Међутим, услед уских пореских основица у неразвијеним општинама локални буџети су зависни од трансфера са вишег нивоа власти. Даље, уколико не постоје објективни критеријуми додјеле прихода за попуњавање фискалног јаза, финансирање дефицита локалних заједница се остварује задуживањем у земљи и иностранству. Повећано задуживање локалних заједница може довести до макроекономских проблема условљених повећањем, ионако високог, укупног нивоа јавног дуга.

Коначно, разлике у степену развоја између појединих подручја утичу на потребу хоризонталнег фискалног изравнања - ублажавања неједнакости проистеклих из различитих демографских, природних и економских услова. Стога је неопходно вршити дотације сиромашним локалним заједницама, односно општинама чији капацитет повећања прихода од локалних пореза које плаћа становништво иије довољан. Систем дотација је изузетно ефикасан под условом да је додијела јасна и транспарента.

## ПОРЕСКЕ ОЛАКШИЦЕ И ОСЛОБАЂАЊА

За фискалну релаксацију одређене регије и утицај на демографска кретања, на располагању стоји читава лепеза подстицаја, кредита, олакшица и ослобађања, углавном код директних пореских облика. Република Српска (а и Босна и Херцеговина), већ деценијама заснива свој порески систем на принципу једноставности који је заснован на широкој основици и једној пореској стопи кључних пореских облика (пдв, порез на добит правних лица и порез на доходак грађана). Иако је поштовање принципа једноставности до сада гарантовало фискалну издашност, фискалне власти су се тиме одрекле могућности да се воде принципом правичности и уједначеног регионалног развоја. Наиме, фискална релаксација као циљ је препуштена институцијама јавних расхода.

Стога, превасходно се ослањајући на пореско законодавство Србије, могуће је предложити за почетак нека рјешења, а да се притом битно не угрозе јавни приходи и спријечи злоупотреба система олакшица:

- 1) Ослобађање плаћања од пореза на додату вриједност при куповини првог стана у неразвијеним општинама;
- 2) Ослобађање од плаћања пореза на добит предузећа која послују у неразвијеним подручјима и
- 3) Ослобађање од плаћања дијела доприноса и пореза на плате, на новозапослене у неразвијеним општинама.

## ЗАКЉУЧАК

Можемо закључити, на основу свега, да БиХ иако са изузетно децентрализованом друштвено-политичком структуром, има изузетно централизовану фискалну структура на нивоу ентитета и то са врло неуједначеним степеном економског развоја између појединих нижих облика друштвено-политичких организованости. Економски развијене, су, углавном, заједнице општина са високим степеном урбанизације, док насупрот малом броју њих, стоји велики број неразвијених општина. Оба ентитета, пате од изузетно неуједначеног степена економског развоја, што се манифестује иселјавањем - коцентрацијом становништва у градове у којима је доступнија и квалитетнија јавна услуга (могућност запошљавања, здравство, образовање и сл.) повећавајући регионалне економске разлике.

Одласком радно активног становништва са одређених подручја, губи се економски потенцијал, ресурси (најчешће природни) остају неискориштени што у крајњем води субоптималној алокацији ресурса на нивоу цијеле привреде. Фискална релаксација постоји у оним срединама у којима виши ниво власти улаже кроз јавна улагања.

Фискалном политиком је могуће извршити дистрибуцију јавних прихода и расхода у корист неразвијених општина, са дугорочно повољним ефектима по комплетну привредну структуру. Дobar примјер из праксе је средњо-босански кантон у Федерацији БиХ, који захваљујући пореским олакшицама и већем трансферу прихода од индиректних пореза остварује добре економске и демографске показатеље. Такође, и сусједна Србија, предузећа која обављају своју активност у изразито неразвијеним подручјима, ослобађа плаћања дијела директних пореза.

## ЛИТЕРАТУРА

[1] Стојановић, А. и Раичевић, Б. (2013). *Јавне финансије*, Ревикон, Сарајево.

[2] Borkowski, S. C. (1996). „*An analysis (meta- and otherwise) of multinational transfer pricing research*,” *International Journal of Accounting*, vol. 31, no. 1.

[3] Clausing, Kimberly. (2003). „*Tax-motivated transfer pricing and US intrafirm trade prices*“, *Journal of Public Economics*.

Извјештаји и публикације:

[1] *Годишњак за 2015. годину*, (2015). *Републички завод за статистику*, Бања Лука

[2] *Годишњи извјештај*, (2015). *Централна банка БиХ*, Сарајево

[3] „*Расподјела неизравних пореза у Федерацији БиХ*“ (2015). *Институт за друштвено-политичка истраживања*, Мостар

Закони:

[1] Закон о порезу на непокретности, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 91/15.

[2] Закон о порезу на непокретности, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 110/08.



[3] Закон о припадности јавних прихода у Федерацији БиХ, „Службене новине ФБиХ“, бр.22/06 и 22/09.

[4] Закон о буџетском систему Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске, број.121/12.

Интернет извори:

[1] Пореска управа Републике Српске,

<http://www.poreskaupravar.org/Documents/DodatiFajlovi/Naplaceni%20javni%20prihodi-saopstenje.pdf?dx=1451992932100> (пристуљено 14. 01. 2016.)

[2] Инвестиционо развојна банка Републике Српске, <http://www.irbrs.org/azuro3/a3/?id=42> (пристуљено 14. 01. 2016.)