

Na osnovu člana 16. stav 4. Zakona o Vladi Zeničko-dobojskog kantona-Prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 7/10), u vezi sa članom 190. stav 1. tačka c) Poslovnika Skupštine Zeničko-dobojskog kantona kantona – Novi prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 7/12 i 12/13), Vlada Zeničko-dobojskog kantona na prijedlog premijera, na 111. sjednici, održanoj dana 21.09.2017. godine, d o n o s i

ZAKLJUČAK

I.

Prima se na znanje Studija „Modeliranje raspodjele javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine sa refleksijama na Zeničko-dobojski kanton“.

II.

Zaključna razmatranja iz Studije, kao prijedlog inoviranog rješenja modela raspodjele javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, Vlada Zeničko-dobojskog kantona smatra prihvatljivim i predlaže Skupštini Zeničko-dobojskog kantona:

- da shodno članu 190. stav 1. tačka c) Poslovnika Skupštine Zeničko-dobojskog kantona – Novi prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 7/12 i 12/13) zauzme stav po predmetnom pitanju i donese odgovarajući zaključak, te
- da isti sa Studijom dostavi Federalnom ministarstvu finansija, kao doprinos za izradu novog Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji bi osiguravao ravnomjeran razvoj Federacije Bosne i Hercegovine i pravedniju raspodjelu javnih prihoda između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona.

III.

Studija „Modeliranje raspodjele javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine sa refleksijama na Zeničko-dobojski kanton, sastavni je dio ovog zaključka.

IV.

Zaključak stupa na snagu danom donošenja.

Broj: 02-14-13317/17.

Datum, 21.09.2017. godine

Zenica

PREMIJER

Miralem Galijašević

DOSTAVLJENO:

1x Ured premijera,

1x Stručna služba Vlade,

1x Ministarstvo finansija,

1x Stručna služba Skupštine,

1x a/a.



UNIVERZITET U ZENICI

Ekonomski fakultet

Faculty of Economics

UNIVERSITY OF ZENICA

Modeliranje raspodjele javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine sa refleksijama na Zeničko-dobojski kanton





UNIVERZITET U ZENICI

Ekonomski fakultet

Faculty of Economics

UNIVERSITY OF ZENICA

Modeliranje raspodjele javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine sa refleksijama na Zeničko-dobojski kanton



Studiju o efektima primjene Zakona o pripadnosti javnih prihoda, sa posebnim osvrtom na njegove posljedice po Zeničko-dobojski kanton naručila je Vlada Zeničko-dobojskog kantona Zaključkom broj 02-02-12533/16 od 30.06.2016. godine, a po kom osnovu je dopisom broj 10-38-95-24/16 od 22.12.2016. godine Ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport Zeničko-dobojskog kantona zadužen Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici za izradu analize i izvještaja o provedenoj analizi.

*Modeliranje raspodjele javnih prihoda u
Federaciji Bosne i Hercegovine sa refleksijama
na Zeničko-dobojski kanton*

Izdavač:
Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici

Autori:
Prof.dr.sci. Nino Serdarević
Prof.dr.sci. Nedžad Polić

Tiraž: 50 primjeraka

Sadržaj

UVOD	1
1. TEORIJSKI OSVRT I RAZVOJ KONCEPTA FISKALNOG FEDERALIZMA	4
2. MODELI FISKALNOG FEDERALIZMA U ODABRANIM ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE	17
2.1. Fiskalni federalizam u Švicarskoj (Kon-)federaciji	17
2.1.1. Federalizam i raspodjela nadležnosti	17
2.1.2. Finansiranje nadležnosti	18
2.1.3. Porez na dodanu vrijednost	19
2.1.4. Koncept vertikalnog i horizontalnog izjednačavanja	19
2.1.5. Obračun resursne snage kantona u Švicarskoj	20
2.1.6. Obračun opterećenja	21
2.1.7. Prelazne odredbe (ublažavanje efekata)	21
2.2. Fiskalni federalizam u Saveznoj Republici Njemačkoj	22
2.2.1. Finansiranje nadležnosti pokrajina	22
2.2.2. Gradovi-pokrajine	23
2.3. Fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj	24
2.3.1. Finansiranje županija, općina i gradova	24
2.3.2. Fiskalna izravnavanja	25
2.3.3. Posebne funkcije	26
2.3.4. Izravnanja za potpomognuta područja	26
2.3.5. Izravnanja za posebna opterećenja	27
2.3.6. Grad Zagreb	28
3. KRITIČKI OSVRT NA FISKALNI FEDERALIZAM U BIH	30
3.1. Raspodjela indirektnih poreza: BiH – entiteti i Brčko distrikt BiH	30
3.2. Raspodjela javnih prihoda u F BiH: entiteti – kantoni – gradovi/općine	32
4. PRETPOSTAVKE DUGOROČNO ODRŽIVOG OKVIRA FISKALNOG FEDERALIZMA U FEDERACIJI BIH S POSEBNIM OSVRTOM NA POZICIJU ZE-DO KANTONA	37
4.1. Preferencija švicarskog modela fiskalnog federalizma i vertikalnog izjednačavanja	37
4.2. Resursna osnova i kriteriji za obračun vertikalnog izjednačavanja	39
4.2.1. Imovina pravnih lica u vlasništvu kantona u Federaciji BiH	40
4.2.2. Iskazana dobit pravnih lica u vlasništvu kantona u Federaciji BiH	41
4.2.3. Oporezivi dohodak građana po kantonima u Federaciji BiH	41
4.3. Resursna osnova kantona i potrebna usklađivanja	43
4.3.1. Procijenjeni napor pri naplati direktnih prihoda kantona	43
4.3.2. Posebne potrebe kantona – primjer Kanton Sarajevo	44
4.4. Model rasporeda javnih prihoda od indirektnih poreza kantonima u Federaciji BiH	49
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	53
LITERATURA	57
Tekst konsultovanih Zakona	60
Prilozi	86

Popis tabela

Tabela 1. Konceptualni okvir za dodjelu nadležnosti	14
Tabela 2. Finansiranje pojedinačnih nivoa vlasti prema vrsti prihoda (raspodjela zajedničkih poreza)	18
Tabela 3. Udio zajedničkih i zasebnih poreza u poreznim prihodima 2013. godine	19
Tabela 4. Usporedni prikaz transfera Berlinu i pokrajinama s posebnim potrebama (površina)	23
Tabela 5. Poreski sistem Republike Hrvatske	24
Tabela 6. Budžet Republike Hrvatske za 2017. godinu	25
Tabela 7. Porez na dohodak u budžetu 2017. godine	27
Tabela 8. Visina poreza na dohodak per capita i visina prireza za uplate Gradovima	28
Tabela 9. Vertikalno izravnavanje po osnovu decentraliziranih funkcija.....	29
Tabela 10. Porezni prihodi kantona u 2014. godini per capita	39
Tabela 11. Obračun indeksa resursa prema iskazanoj imovini pravnih lica na dan 31.12.2013.	40
Tabela 12. Obračun indeksa resursa prema iskazanoj dobiti prije oporezivanja na dan 31.12.2013.	41
Tabela 13. Obračun indeksa resursa prema oporezivom dohotku građana.....	42
Tabela 14. Indeks prosječnih plaća i stope nezaposlenosti u odnosu na FBiH, 2014. godina.....	42
Tabela 15. Obračun iskorištenosti resursne osnove kantona.....	44
Tabela 16. Socijalna slika uspoređenih kantona.....	46
Tabela 17. Opravdanost posebnih potreba per capita i neosnovano uvećanje finansiranja u Kantonu Sarajevo.....	48
Tabela 18. Opravdanost posebnih potreba per capita i neosnovano uvećanje finansiranja u PK i BPK.....	48
Tabela 19. Obračun vertikalnog izjednačavanja iz osnova iskazane imovine pravnih lica.....	50
Tabela 20. Obračun vertikalnog izjednačavanja iz osnova iskazane oporezive dobiti.....	51
Tabela 21. Obračun vertikalnog izjednačavanja za izjednačavanje resursne snage kantona u F BiH	51

Popis ilustracija

Ilustracija 1. Rezultati finansijskog izjednačavanja između Federacije i kantona za period 2012 - 2015	20
Ilustracija 2. Raspored tekućih i kapitalnih transfera Kanton Sarajevo za 2016. godinu	47

Uvod

Pripadnost javnih prihoda, odnosno distribucija resursa prikupljenih po raznim, uglavnom poreskim, osnovama je u svakoj zemlji i u svakom vremenu pitanje koje zaokuplja pažnju kako javnosti i političkih aktera tako i akademske zajednice. Specifična organizacija države, struktura i naseljenost stanovništva, resursni kapaciteti, stepen razvijenosti, generiranje nove vrijednosti, podjela nadležnosti, javna i lična potrošnja te izborni legitimitet i političko lobiranje su samo neki od faktora koji doprinose općepoznatoj činjenici da ne postoji univerzalan, odnosno optimalan model raspodjele prikupljenih javnih prihoda. Kroz interpretaciju različitih modela redistribucije javnih resursa kako u razvijenom svijetu tako i u našem bližem okruženju pa i u Bosni i Hercegovini uočiti ćemo raznolike pristupe koji su odraz spektra nabrojanih, ali i mnogih drugih faktora i kriterija koji se uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja pripadnosti javnih prihoda države. Uglavnom, gorljivih debata i oštih polemika prilikom utvrđivanja kriterija za raspodjelu, kao i zahtjeva za revizijom uspostavljenog sistema raspodjele ne manjka. Rasprave koje se vode, nekada su zaista osnovane jer uspostavljena redistribucija ne odražava temeljne principe *fiskalnog federalizma*¹, dok su ponekada ishodište političkih sukobljavanja koja imaju ograničeni, uglavnom lokalno orijentirani populistički ili pak cilj orijentiran ka određenim političkim i drugim interesnim strukturama. Alternativni pristupi u selektiranju izvora finansiranja javnih dobara i usluga, podjeli nadležnosti među različitim nivoima državne strukture te redistribuciji javnih prihoda prisutni su ne samo u okvirima političkih struktura, nego i u akademskim krugovima. Tako su već prepoznatljive i teorije o fiskalnom federalizmu koje su zasnovane na prvobitnim, principijelnim osnovama (tzv. prva generacija teorija), ali i one koje uzimaju u obzir izazove u realnom okruženju (druga generacija), koji obuhvataju postojeće uspostavljene strukture fiskalnog federalizma i posljedice tako strukturiranih modela.

Bez obzira koji kriteriji i u kom relativnom značaju bili uzeti kao osnova raspodjele, temeljni principi fiskalnog federalizma su referentni okvir i cilj kojem treba težiti jer samo uz uvjet integralne konvergencije tim principima, može se govoriti o dugoročno prihvatljivom sistemu (re)distribucije javnih prihoda. Međutim, ovo uopće nije jednostavna zadaća jer ona, pored mnogobrojnih faktora koji sadrže potencijal u kreiranju modela za raspodjelu, treba uzeti u obzir i veoma kompleksnu strukturu pripadajućih nadležnosti, potom principe lokalne samouprave te ravnomjerni razvoj i podršku manje razvijenim sredinama (lokalnog ili pak srednjeg nivoa uprave), ali i specifične potrebe određenih cjelina, odnosno nivoa vlasti.

Bosna i Hercegovina spada u kategoriju zemalja sa visokim stepenom decentralizacije i naglašenom ustavno-pravnom raspodjelom nadležnosti koja je, kao takva, proistekla iz dva temeljna mirovna sporazuma.² Osnovni sistem raspodjele javnih prihoda u okviru Federacije BiH uređen je jednim veoma kratkim zakonom koji nosi naziv *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u F BiH* sa ukupno 26 članova,³ a

¹ U osnovne principe fiskalnog federalizma spadaju fer raspodjela javnih dobara, dugoročna stabilnost makro-ekonomskih kategorija, proporcionalnost dodijeljenih nadležnosti u odnosu na raspoložive javne resurse i podrška resursno slabijim jurisdikcijama (regionima, kantonima, općinama..) s ciljem ravnomjernijeg ekonomskog rasta.

² Dejtonskim mirovnim sporazumom kojim je okončana agresija na BiH utemeljen je ustav Bosne i Hercegovine te podjela nadležnosti između dva entiteta, dok je Vašingtonskim sporazumom uspostavljena Federacija BiH sa preciznom podjelom nadležnosti između, općina, kantona i Federacije BiH. U osnovi, radi se o asimetričnom modelu organizacije države pri kome su nadležnosti u entitetu Republika Srpska podijeljene između entiteta i 64 jedinice lokalne samouprave, a u Federaciji između entiteta, 10 kantona, i 79 jedinica lokalne samouprave.

³Sl. Novine F BiH br. 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14.

unutar kojeg su ključni kriteriji za raspodjelu sadržani u 3 člana. Izvor sredstava po osnovu indirektnih poreza na nivou Federacije BiH, definiran je Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjelu prihoda na državnom nivou.⁴ Tim državnim zakonom utvrđena je raspodjela javnih prihoda od indirektnih poreza po principu udjela svakog entiteta i Brčko distrika u ukupnoj krajnjoj potrošnji u Bosni i Hercegovini.

Zakon o pripadnosti javnih prihoda u F BiH definira raspodjelu javnih prihoda iz osnova indirektnih poreza između entiteta, kantona, jedinica lokalne samouprave i JP Ceste Federacije kako slijedi:

- F BiH 36,2%
- Kantoni 51,48%
- Jedinice lokalne samouprave 8,42% i
- JP Ceste Federacije BiH 3,9%

uz dominantnu primjenu demografskih kriterija.⁵

Napominjemo da su za kantone Sarajevo, Goražde i Posavina utvrđeni dodatni koeficijenti (2, 1,8 i 1,5 respektivno) putem kojih se, prije raspodjele, njihov udio množi sa selektiranim kriterijima i tek onda vrši proračun raspodjele među kantonima što u bitnom utječe na stvarni potencijal utvrđenih procenata raspodjele odabranih kriterija, kako za kantone koji su ovim koeficijentima preferirani, tako i one koji su pogođeni.

Projekat modeliranja dugoročno održivog sistema raspodjele javnih prihoda, koji po nalogu Vlade ZE – DO Kantona realizira Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici ima za cilj da adekvatno tretira poziciju Zeničko-dobojskog kantona u sistemu raspodjele javnih prihoda, posebno onih indirektnog karaktera, kroz perspektivu uspostavljenih, ali i potencijalnih kriterija za raspodjelu koji će biti u funkciji zadovoljenja principa fiskalnog federalizma na koji se pozivamo, a koji će biti detaljno obrazloženi kroz prvo poglavlje ovog poduhvata. Temeljni cilj ovog naučno-stručnog izazova proističe iz potrebe da se provjeri kvalitet pozicije ZE-DO kantona u sistemu raspodjele javnih prihoda uz posebnu pažnju na kriterije distribucije i pripadajuće pondere, a u kontekstu opće ambicije da se uspostavi dugoročno prihvatljiva struktura distribucije javnih prihoda na ključnim principima fiskalnog federalizma. Osim toga, tekst koji slijedi ima za cilj da preporuči dalje aktivnosti odgovornih nivoa vlasti u pravcu uspostave najboljeg mogućeg sistema raspodjele javnih prihoda, posebno sa aspekta pripadnosti prihoda u Federaciji BiH, a osim toga, on predstavlja pokušaj studioznog i profesionalnog odgovora na razne inicijative koje sežu od jednostavnih i veoma rizičnih rješenja izmjene postojećih zakonskih rješenja do ambicija za dugoročno održavanje postojećeg, kasnije ćemo vidjeti ipak, neodrživog sistema raspodjele javnih prihoda od indirektnih poreza na nivou Federacije BiH.

Inače, modeliranje dugoročno održivog sistema raspodjele javnih prihoda po osnovu indirektnih poreza u Federaciji BiH, pored uvoda i zaključnih razmatranja, sadrži četiri poglavlja.

Prvo poglavlje naslovljeno kao *Teorijski osvrt i razvoj koncepta fiskalnog federalizma* sadrži kraći, ali ipak dovoljno obuhvatan pogled na nastanak, teorijske osnove i principe fiskalnog federalizma. Osim toga, u ovom poglavlju daje se prilično iscrpan pregled ozbiljnijih naučnih istraživanja na temu fiskalnog federalizma s posebnim osvrtom na moderne izazove i ponuđena rješenja.

⁴Sl. Glasnik BiH 55/04, 34/07 i 49/09

⁵Kantoni: 57% na osnovu broja stanovnika u kantonu, 6% na osnovu površine kantona, 24% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju i 13% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju;
Općine: 68% na osnovu broja stanovnika u lokalnoj samoupravi, 5% na osnovu površine, 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju i 7% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju.

U drugom poglavlju, *Modeli fiskalnog federalizma u odabranim zemljama Evropske Unije*, detaljno su predstavljani razvijeni modeli raspodjele javnih prihoda u dvije zemlje sa najsnažnijim autoritetom u Evropi: Njemačkoj kao najsnažnijoj zemlji u Evropskoj uniji te Švicarskoj kao zemlji koju, pored činjenice da spada u red najrazvijenijih zemalja svijeta, odlikuje i visoko decentralizirana struktura zemlje, koja nalikuje postojećem okviru organizacije Federacije BiH. Osim navedene dvije zemlje, tretiran je i primjer fiskalnog federalizma u Hrvatskoj, kao primjer prakse zemlje iz našeg neposrednog okruženja koja je, s jedne strane članica EU, a s druge strane, s Bosnom i Hercegovinom baštini naslijeđa političkog sistema bivše zajedničke državne zajednice uz kritički osvrt sa stanovišta primjene uspostavljenog sistema fiskalnog federalizma.

Treće poglavlje, koje nosi naziv *Kritički osvrt na fiskalni federalizam u BiH*, obuhvata pregled sistema i mjerila za raspodjelu javnih prihoda kako na državnom, tako i na nižim nivoima vlasti uz sučeljavanje uspostavljenih kriterija raspodjele univerzalnim principima fiskalnog federalizma. Pored toga, ovo poglavlje sadrži i kritički osvrt kako na uspostavljene sisteme raspodjele javnih prihoda na nivou države i entiteta tako i na aktivne inicijative koje zagovaraju promjene/zadržavanje postojećeg okvira raspodjele javnih prihoda iz indirektnih poreza te preporuke za dalje djelovanje u pravcu rješavanja objektivnih izazova postojećeg neadekvatnog sistema raspodjele ove kategorije javnih prihoda.

Četvrto poglavlje, *Pretpostavke dugoročnog održivog okvira fiskalnog federalizma u Federaciji BiH s posebnim osvrtom na poziciju Zeničko-dobojskog kantona*, predstavlja izazov postojećem sistemu raspodjele javnih prihoda s ambicijom da se u obzir uzmu kriteriji raspodjele koji će sadržavati viši stepen konvergencije ka principima fiskalnog federalizma u odnosu na postojeće. Pored toga, u ovom poglavlju izvršene su simulacije utjecaja primjene inoviranog seta kriterija uz selektirani analitički pristup u budžetskoj potrošnji na nivou pojedinih kantonalnih struktura u Bosni i Hercegovini u odnosu na postojeći, s ciljem potvrđivanja teze o neprikladnosti postojećeg sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza u Federaciji BiH.

Vjerujemo da su napori koji su uloženi u ovaj projekat rezultirali zadovoljavajućim tekstom za opće razumijevanje, kako pozicije ZE – DO kantona, tako i sistema raspodjele javnih prihoda Bosne i Hercegovine općenito. Također, nadamo se da su izradom ovog dokumenta kreirane pretpostavke za obuhvatan pristup i jasniju platformu ZE - DO kantona u nastojanju ka uspostavljanju raspodjele na osnovama dosljednije primjene principa fiskalnog federalizma i, samim tim, dugoročno održivoj perspektivi u odnosu na aktualni sistem koji, kao što je u tekstu koji slijedi iscrpno predstavljeno, funkcioniše uz ozbiljne manjkavosti. Vjerujemo da će ovaj dokument izazvati značajne reakcije kako proponenata obuhvatnijeg pristupa tako i zagovornika održavanja postojećeg modela. Iz tog razloga, uprkos činjenici da je ovo projekat koji je rađen na zahtjev Vlade Zeničko-dobojskog kantona, maksimalno smo se trudili da objektivnost u pristupu i korektan metodološki okvir budu osnove izrade ovog dokumenta. Nadamo se da smo uspjeli u tom nastojanju, a posebna satisfakcija za uložene napore bi nam bila ukoliko ovaj dokument rezultira ozbiljnijom revizijom cjelokupnog sistema distribucije javnih prihoda, kako u Bosni i Hercegovini, tako i u Federaciji BiH.

1. Teorijski osvrt i razvoj koncepta fiskalnog federalizma

Fiskalna decentralizacija, ili obuhvatnije nazvana fiskalni federalizam, definirana kao dodjela nadležnosti za javnu potrošnju i pripadajućih izvora finansiranja tih nadležnosti na sub-nacionalne nivoe vlasti je prepoznatljiv trend kako u razvijenim tako i u tranzicijskim zemljama. Područje dostupnosti javnih dobara i usluga koji proističu iz ubiranja i raspodjele javnih prihoda neke državne zajednice u fokusu su zanimanja skoro puna dva vijeka. Naime, javno dobro i usluga, kao neizostavne kategorije u sveopćoj organizaciji ljudske zajednice, u funkciji su organizacije društva i njegovih konstituenata u onim područjima u kojima funkcija tržišta nije dovoljno efikasna. Pri tome je centralno pitanje da li je dostupnost javnog dobra odnosno usluge efikasnija na višim u odnosu na niže nivoe vlasti ili obrnuto. Usvojeni princip jeste da, usljed činjenice da lokalni nivoi vlasti imaju bolji pristup informacijama i troškovima respektivne populacije, oni se smatraju efikasnijim mehanizmom u realizaciji ovih funkcija koje iz raspodjele javnih prihoda proističu. Time i opća popularizacija fiskalne decentralizacije kako u razvijenim tako i u zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. U posljednje vrijeme je Svjetska banka identificirala više od 60 zemalja u svijetu u kojima je fiskalna decentralizacija esencijalna komponenta razvojne strategije (Liu, 2011).

Međutim, fiskalna decentralizacija, sama po sebi, ne može donijeti željene rezultate. Pored redistribucije javnih prihoda, od presudnog značaja je i legislativni okvir kao i institucionalni aranžman koji podupire adekvatnu selekciju poreskih opterećenja u sferi prikupljanja javnih prihoda kao i njihovu efikasnu raspodjelu. Inače, stepen fiskalne decentralizacije se uglavnom mjeri kao udio javne potrošnje nižih nivoa vlasti (sub-nacionalnih entiteta, jurisdikcija, pokrajina, regiona, entiteta, kantona, gradova, općina..) u ukupnoj javnoj potrošnji, a fiskalni odnosi različitih razina vlasti se uređuju jasnim dodjelama odgovornosti. Stabilna i smislena decentralizacija podrazumijeva nedvosmislen i jasno utemeljen pravni i institucionalni okvir u dodjeli nadležnosti kojeg prati adekvatna budžetska autonomija kao pretpostavka za realizaciju funkcionalno dodijeljenih odgovornosti. Fiskalna decentralizacija je smislena uz određene uvjete koji podrazumijevaju troškovne prednosti i efikasniju uslugu, a generalno se smatra da je, ukoliko efekte javnog dobra odnosno usluge sa centralnog nivoa vlasti ne prate odgovarajući efekti ekonomije obima (dakle troškovna prednost) ili pak ukoliko nemaju karakter opće usluge koja ne podrazumijeva nikakava teritorijalna ograničenja u okviru nacionalne jurisdikcije, uputnije pristupiti decentralizaciji nego to dobro ili uslugu zadržati na centralnom nivou vlasti.

Fiskalna decentralizacija zahtijeva veoma jasan i korektan pristup u pogledu odnosa dodijeljenih nadležnosti i pripadajućih javnih prihoda. Iako se to čini logičnim i trivijalnim zahtjevom, u osnovi je ovo veoma kompleksan izazov, kako sa stanovišta horizontalnog presjeka tako i održivosti u vremenu. Sub-nacionalnim nivoima se ni u kom slučaju ne trebaju dodjeljivati ovlaštenja ukoliko za realizaciju tih ovlaštenja nisu opredijeljeni dostatni izvori ili ukoliko dodjela tih ovlaštenja generira sistemski debalans, odnosno nejednakosti u kapacitetu i kvalitetu pruženih usluga u usporedbi sub-nacionalnih jurisdikcija. Iz tog razloga, centralni nivoi vlasti uvijek trebaju zadržati vodeću legislativnu, ali i kontrolnu ulogu u sistemu generiranja i redistribucije javnih prihoda nižim nivoima vlasti s ciljem očuvanja dva navedena temeljna principa fiskalnog federalizma. Bilo kakav debalans, bilo na prihodovnoj bilo na rashodovnoj strani rezultirati će dodatnim problemima u području koje je i samo po sebi izuzetno kompleksno, a pri tome u političkom smislu veoma osjetljivo i finansijski zahtjevno. Zapravo, ukoliko je na sceni pretjeran naglasak ka prihodovnoj strani uz istovremeni izostanak adekvatnih nadležnosti na lokalnim nivoima vlasti, stvara se prividna lagodnost koju prate fiskalni

šokovi na višim nivoima vlasti koji se posljedično nalaze u debalansu odgovornosti u odnosu na nedostajuće prihode. Također, dodjeljivanje nadležnosti lokalnim nivoima vlasti koje ne prate odgovarajući prihodi prividno smanjuje pritisak na centralne organe vlasti, ali istovremeno dovodi do problema u funkcioniranju nižih nivoa vlasti. Stoga je izuzetno bitno kreirati kako adekvatan okvir tako i dugoročnu strategiju održivosti uspostavljenog sistema fiskalne decentralizacije uz sve izazove vremena i razne vrste pritiska koji teže promjenama.

Pored tradicionalno velikog značaja, fiskalna politika je zadobila posebnu pažnju i popularnost nakon nedavnih finansijskih kriza i šokova, posebno globalne finansijske krize 2008. godine i dužničke krize u EU, 2010. godine. Usljed izuzetnog značaja fiskalne politike u kontekstu postizanja i održavanja ciljeva makro-ekonomske politike općenito, rezultati najnovijih istraživanja na globalnom nivou pred fiskalnu politiku postavljaju tri ključna zahtjeva u uvjetima stalno rastućeg duga i post-kriznog perioda.

Prvo, fiskalna politika bi trebala imati kontra-ciklični karakter, dakle da u otežanim globalnim okolnostima djeluje stimulativno i obrnuto, u uvjetima općeg prosperiteta djeluje ograničavajuće.

Drugo, fiskalna politika treba biti u funkciji ekonomskog rasta. Drugim riječima, fiskalna politika, u odsustvu kapaciteta monetarne i drugih politika, treba biti u funkciji podrške kapitalnim investicijama te rastu zapošljavanja i produktivnosti.

Konačno, fiskalna politika treba promovirati inkluziju, odnosno ravnomjerniju participaciju siromašnih i manje razvijenih u općem rastu.

Bilo kako bilo, fiskalna politika je u posljednjih 10-tak godina mnogo popularnija tema kako u vladinim tako i u akademskim krugovima. Ipak, još davno, značaj fiskalne politike, odnosno javnih finansija općenito identificirao je Musgrave (1959) kroz tri ključne funkcije: ekonomsku stabilizaciju, alokaciju i redistribuciju. Inače, po mnogima se ekonomista Richard Musgrave smatra kreatorom moderne teorije o fiskalnom federalizmu, odnosno fiskalnoj decentralizaciji kao modernom izazovu, a nakon što je 1959. godine objavio čuveni rad na ovu temu pod nazivom „*The Theory of Public Finance*.“ U tom pionirskom poduhvatu Musgrave je objasnio značaj uloge javnog sektora u korigiranju neuspjeha tržišta da odgovori zahtjevima u specifičnim područjima, naglasio značaj ravnomjerne raspodjele javnih dobara te ukazao na stabilizacijsku ulogu javnog sektora u postizanju ciljeva makro-ekonomske politike. Osim toga, Musgrave je tokom cijelog svog radnog vijeka doprinio razumijevanju javnih finansija, te se i danas smatra ključnim misliocem u ovoj oblasti organizacije državne strukture i ekonomije.

Osim njega, u tvorce prve generacije teorije o fiskalnom federalizmu se još svrstavaju i Kennet Arrow, Paul Samuelson i Charles Tiebou. Iako je Musgrave na izvanredan način definirao javno dobro u odnosu na privatno dobro, reflektirajući koncept izostanka rivalstva u potrošnji, te općoj raspoloživosti, za razliku od privatnog dobra, Arrow se posebno istakao u konceptualizaciji uloge javnog i privatnog sektora (1970.) u organizaciji zajednice, države i ekonomije općenito. Paul Samuelson je u ovom domenu posebno doprinio utemeljujući teorijski okvir prirode javnog dobra (1954. i 1955.), dok je Tiebou (1956) uspostavio prvi poznati model fiskalne decentralizacije. Dalju popularizaciju teorijskog poimanja fiskalnog federalizma možemo uočiti u radovima Olsona i Oatesa. Olson (1969) se bavi principima fiskalne ekvivalencije dok Oates (1972) između ostalog, formuliра „teorem

decentralizacije.“ Tim teoremom sugerira se da, ukoliko ne postoje konkretne troškovne prednosti (ekonomija obima), tada je uvijek smislenije da se pojedine funkcije decentraliziraju, jer se vjeruje da niži nivoi vlasti mogu uspješnije odgovoriti na zahtjeve građana, uzimajući u obzir specifičnosti područja i veću odgovornost u odnosu na centralne nivoe vlasti. Na tim osnovama je, u konačnici, utemeljen i koncept lokalne samouprave.

Uspostavljena struktura vlasti/strukturalni okvir i nivo kompetencija je uvijek odraz historijskih, odnosno političkih kretanja uz dodatne utjecaje ekonomskih kriterija. Ipak, generalno, javni sektor, kao što je već naglašeno, kroz koncept fiskalnog federalizma treba na adekvatan način tretirati tri ključne funkcije (Musgrave and Musgrave 1989) u koje spadaju:

- funkcija alokacije,
- funkcija distribucije i
- funkcija stabilizacije.

Funkcija alokacije podrazumijeva proces selekcije dobara na javna i privatna kroz odgovarajući sistem budžetiranja, odnosno uspostave okvira za alokaciju resursa za javne potrebe. Osim toga, funkcija alokacije ima za cilj da raspoloživi resursi budu alocirani na najbolji mogući način, pri tome imajući u vidu općekorisnu funkciju javnih prihoda/dobara. Potreba za javnim dobrima, pa samim tim i resursima koji će ta javna dobra omogućiti, u odnosu na privatna dobra ne potiče iz koncepta opće-individualno. Naime, svaka individua ima potrebe i za privatnim i za javnim dobrima. Međutim, razlika nastaje u činjenici da su javna dobra raspoloživa svima u „neograničenoj“ formi za razliku od privatnih dobara. Dok potrošnja privatnog dobra predstavlja individualan proces i podrazumijeva da to dobro može potrošiti jedino individua koja ga troši, potrošnja javnog dobra od strane jedne individue ne znači i uskraćivanje mogućnosti da i ostale individue na isti način upotrebljavaju to dobro. Funkcija alokacije, pored ostalog ima za cilj da osigura pretpostavke za različite politike na nižim nivoima vlasti koje će odražavati specifičnosti i preferencije rezidenata odnosnih sub-nacionalnih razina vlasti.

Fer ili korektna distribucija javnih dobara koja osigurava jednakost u osnovi spada u zahtjev koji tretira funkcija distribucije. Inače, sistem distribucije se u osnovi kao nadležnost dodjeljuje centralnim nivoima vlasti s obzirom da bi prepuštanje sistema distribucije na niže nivoe vlasti povećalo rizike koji se tiču efikasne distribucije. Osim toga, sub-nacionalna politika distribucije bi doprinosila povećanju mobilnosti i nepotrebnim troškovima seljenja u poreski povoljnije jurisdikcije.

Konačno, upotreba javnih dobara, odnosno u ovom kontekstu javnih prihoda s ciljem održavanja stabilnih makro-ekonomskih kategorija, posebno zaposlenosti i ekonomskog rasta temeljni je zahtjev funkcije stabilizacije u okviru uspostavljenog sistema fiskalnog federalizma.

Dakle, ukoliko bismo imali potrebu da jednostavno elaboriramo ulogu javnih prihoda i njihove raspodjele u okviru postojećih sistema vlasti i pripadajućih jurisdikcija, tada bismo kazali da, javni sektor ima obavezu da:

- brine o svim aspektima organizacije društva u kojima tržišna funkcija nije sposobna da na principima sučeljavanja ponude i tražnje efikasno rješava potrebe zajednice i
- brine o fer raspodjeli javnih prihoda, rukovodeći se potrebom da se upotrebom javnih prihoda osigura koliko je moguće visok stepen jednakosti za sve.

Kada je u pitanju ekonomska stabilizacija kao funkcija javnih finansija, treba istaknuti da prije finansijske krize ova funkcija nije bila toliko u fokusu kao instrument za stabilizaciju makroekonomskih faktora. Tu ulogu je preuzimala monetarna politika, a razloga je bilo nekoliko: dugo vrijeme implementacije i utjecaja fiskalne politike na makro-ekonomske kategorije, poteškoće u povlačenju uspostavljenih fiskalnih stimulusa, nedosljedna fiskalna politika te opće uvjerenje o efektima fiskalne politike. Međutim, finansijska kriza i nemogućnost monetarne politike da se samostalno nosi s problemima makro-ekonomskih pokazatelja, fiskalnu politiku je dovela u samu žižu interesovanja.

S druge strane, funkcija alokacije se smatra jednom od poluga koja u novije vrijeme treba poslužiti kao instrument dugoročnog rasta. Naime, iako istraživanja sugeriraju da fiskalna politika može imati utjecaj na ubrzani razvoj, fiskalni instrumenti za poticaj rastu su bili veoma ograničeni do pojave finansijske krize. Tek u posljednjih nekoliko godina kreirane su politike koje posredstvom adekvatne alokacije javnih prihoda omogućavaju poticaj rastu kapitalnih investicija, zapošljavanja i produktivnosti.

U vezi sa aspektom redistribucije javnih prihoda, na sceni je opći apel ka većoj ujednačenosti redistribucije jer najnovija istraživanja idu u prilog tezi da su mjere fiskalne politike koje idu rame uz rame sa ujednačenijom raspodjelom konzistentne sa održivim ekonomskim razvojem (Ostry, Berg i Tsangarides 2014).

Sam termin „federalizam“, u kontekstu ove rasprave ne treba nužno posmatrati kroz prizmu federalnog uređenja države. Redistribucija javnih prihoda, makar bila i neformalna, u okviru unitarne države kreira odgovarajuću „federaliziranu“ strukturu uloga različitih sub-nacionalnih entiteta.

Prema Oates-u (1999) fiskalni federalizam⁶ je izazov koji je sveprisutan, kako u razvijenom svijetu tako i u zemljama u razvoju. Kao koncept, fiskalni federalizam se bavi raspodjelom nadležnosti/funkcija, samim tim i javnih rashoda te fiskalnih instrumenata/javnih prihoda u odnosu na kreirane nivoe vlasti odnosno uspostavljene jurisdikcije. Uprkos kontinuiranim pritiscima, „moda“ fiskalnog decentralizma se ne smije svesti samo na opći pokret za decentralizam nego na razumijevanje koje nadležnosti se na kom nivou upravljanja najbolje mogu tretirati. Tretirajući vertikalnu strukturu jurisdikcija u okviru države, fiskalni federalizam pojašnjava ulogu različitih nivoa vlasti kako u normativnom tako i suštinskom smislu, kao i načine na koje funkcioniraju kroz različite instrumente kao što su i transferi sredstava na niže nivoe vlasti.

Prema općoj teoriji fiskalnog federalizma centralni nivoi vlasti trebaju brinuti o makro-ekonomskoj stabilnosti i redistribuciji javnih prihoda s ciljem podrške siromašnima (Musgrave 1959, Oates 1972). S obzirom da ne postoji univerzalno prihvatljiv sistem uspostave jurisdikcija, samim tim je i implementacija principa fiskalnog federalizma veoma kompleksan izazov. Međutim, da bi fiskalna decentralizacija bila realnost neophodno je da kroz odgovarajuća institucionalna i zakonska rješenja niži nivoi vlasti imaju kvalitetnu kontrolu nad vlastitim ili dodijeljenim prihodima. To dalje upućuje na potrebu stabilnog fiskalnog okvira koji nije podložan kratkoročnim političkim promjenama odnosa i koji

⁶Inače termin federalizam se u ovom kontekstu razlikuje od pojma koji se eksploatiše u sferi političkog poimanja. U političkom smislu on se tiče ustavnog uređenja zemlje dok se u ekonomskom kontekstu tretira sa stanovišta pružanja usluga, odnosno okvira stvarno dodijeljenih nadležnosti.

omogućava dugoročne politike na nižim nivoima vlasti. Realizacija uloge vlade odnosno izvršavanje funkcija podrazumijeva raspoloživost odgovarajućih fiskalnih instrumenata.

Na strani prihoda/priliva razlikujemo tri bitna instrumenta:

- 1) oporezivanje i drugi direktni prihodi koji proizilaze iz konstitutivne i zakonske uloge jurisdikcije,
- 2) zaduživanje i
- 3) prihodi po osnovu transfera (grantova) sa viših nivoa vlasti.

Transferi nižim nivoima vlasti se kao instrument javljaju kada viši nivoi vlasti generiraju namjenske transfere, s ciljem podrške sasvim određenim programima ili područjima javne potrošnje ili pak nenamjenske transfere koja imaju za cilj fiskalno izjednačavanje na nižim nivoima vlasti. Grantovi nižim nivoima vlasti kako se u našoj budžetskoj terminologiji uobičajeno nazivaju (eng. intergovernmental transfers), kao fiskalni instrumenti se mogu koristiti u tri potencijalne uloge (Oates, 1999):

- 1) fiskalno izjednačavanje između jurisdikcija,
- 2) internalizacija efekata prelijevanja između jurisdikcija i
- 3) unaprjeđenje poreskog sistema.

Grantovi mogu imati uslovne i bezuslovne karakteristike. Pri tome, uvjetni grantovi imaju za cilj da podstaknu opće koristi koje nisu ograničene samo na jurisdikcije kojima su dodijeljeni dok bezuvjetni grantovi isključivo imaju za cilj fiskalno izjednačavanje. Bezuvjetni transferi se zasnivaju na formuli izjednačavanja koja uzima u obzir fiskalne potrebe i fiskalne kapacitete, a proizilazi iz neproporcionalne raspodjele, pri čemu takvi transferi pokrivaju jurisdikcije sa najvećim fiskalnim potrebama i najmanjim fiskalnim kapacitetom. U praksi mnogih zemalja (npr. Njemačka, Italija, Kanada, Australija), bezuvjetni grantovi podrazumijevaju prelijevanje sredstava iz bogatijih sredina u siromašnije, mada ima slučajeva u kojima ova vrsta fiskalnog izravnavanja nije zastupljena u značajnijem obimu, poput recimo USA.

Transferi nižim nivoima vlasti jesu, po mnogima, instrument koji pomaže nerazvijenijim jurisdikcijama u konkurenciji sa snažnijim. Odsustvo takvih transfera omogućava snažnijim jurisdikcijama znatno povoljnije mogućnosti daljeg razvoja, što u konačnici rezultira povećanjem jaza razvijenosti regiona, kantona, općina u okviru jedne države. S druge strane, po nekima su transferi nižim nivoima vlasti koji imaju za cilj fiskalno izjednačavanja prepreka slobodnijem kretanju resursa ka manje razvijenim regionima, a koji su potaknuti nižim plaćama i troškovima života u odnosu na razvijenije. Ipak, primarno opravdanje za fiskalno izjednačavanje proističe iz osnova pravičnosti. Fiskalni federalizam ima svoje utemeljenje u tradicionalnim principima ekonomije blagostanja. U tom kontekstu efikasnost institucija se mjeri prema utjecaju na alokaciju resursa i distribuciju javnih prihoda. Nikada ne treba ispustiti iz vida da je temeljno opredjeljenje fiskalnog federalizma adekvatan servis korisnicima (građanima, konstituentima određene sub-nacionalne zajednice) uz naznake pravičnosti u okviru jedne nacionalne strukture.

Ipak, izbor struktura i organizacije države i vlasti ne zavisi samo od toga, nažalost. Naime, svaki federalni sistem, pored ekonomskih ima i duboke političke razloge zbog kojih je tako strukturiran. U slučaju Bosne i Hercegovine ovu tezu nije potrebno ni obrazlagati dodatno. Jer, npr. ustavna konstitucija pri kojoj su *de jure* definirane nadležnosti u oblastima poput obrazovanja, zdravstva, unutarnjih poslova već unaprijed definira fundamentalni okvir za izgled javnog sektora, a samim tim i strukturu raspodjele javnih prihoda, barem u osnovi. Ovaj koncept korespondira s tezom prema kojoj utjecaj populacije na

nižim nivoima vlasti (jurisdikcijama) raste kako se stepen decentralizacije povećava. Iz toga proističe i obrazloženje ustavne konstitucije BiH. Dakle, osnovni politički ciljevi pojačavaju pritisak na decentralizaciju i smanjuju ulogu ekonomske optimizacije kao faktora u generiranju državne strukture. Ovo nije slučaj samo u BiH. I drugdje, gdje postoji naglašena politička volja za snažnijom participacijom rezidenata pojedinih sub-nacionalnih entiteta, politička dimenzija ciljeva je pretpostavljena ekonomskim kalkulacijama tako da je, nažalost, gotovo nemoguće uopće kalkulirati prednosti i nedostatke utjecaja političkih i ekonomskih kriterija na konačnu strukturu jurisdikcija u okviru jedne države sa naglašenom političkom dimenzijom decentralizacije. Države koje su prošle znatno duži iskustveni put sa efektima fiskalnog federalizma, posebno u sferi naglašenog utjecaja političkih faktora, posežu za tzv. laboratorijskim eksperimentima s ciljem primjene i praćenja efekata inovativnog pristupa na ograničenom području (jedna ili nekolicina sub-nacionalnih jedinica kao područje „eksperimenta“) pri tome ne rizikujući da se eventualni negativni efekti eksperimentalnog pristupa preliju na cjelokupno područje federativne konstitucije, a istovremeno prateći efekte promjena i prikupljajući korisna iskustva takvog pristupa. S obzirom na krhku strukturu Bosne i Hercegovine i na naglašenu osjetljivost na promjene, posebno one koje na bilo koji način ograničavaju ustavne kompetencije nižih nivoa vlasti, u dogledno vrijeme nije realno očekivati ovakvu vrstu pokušaja.

Iako određene studije (Oates 1985, Conyers 1990) sugeriraju da se decentralizam dešava kao posljedica ekonomskog razvoja zemalja, ta teza ne može dobiti potvrdu za zemlje kod kojih su jurisdikcije uglavnom utemeljene političkim motivima i ciljevima. Tako, BiH spada u red zemalja sa najvišim nivoom decentralizacije u Evropi (po uzoru na Švicarsku), a pri tome je među najmanje razvijenim zemljama.

Unatoč brojim istraživanjima nemoguće je ponuditi univerzalan koncept raspodjele kako javnih prihoda tako i izdataka. Međutim, postoje određeni principi koji trebaju poslužiti kao vodilje u strukturiranju nadležnosti na pojedinim razinama vlasti. Nesumnjivo, bez jasne dodjele nadležnosti u pogledu javnih rashoda nije moguće procijeniti adekvatnost dodijeljenih javnih prihoda sub-nacionalnim jurisdikcijama. Generalno prihvaćeni ciljevi fiskalne decentralizacije podrazumijevaju efikasnu raspodjelu resursa uz ekvivalentnu opskrbu javnim uslugama stanovnicima u različitim jurisdikcijama, uz postizanje općeg cilja stabilnosti i ekonomskog rasta. Efikasna dostupnost javnog dobra odnosno usluge se postiže na način da istu pruža onaj nivo vlasti koji je najbliži „području“ koje koristi javnu uslugu. Tako je na primjer logično da komunalne usluge pružaju lokalni nivoi vlasti dok usluge kontrole zagađivanja zraka budu tretirane na najvišem nivou. S druge strane, programi poboljšanja socijalnog stanja ili poticaji u stambenom zbrinjavanju određene populacije trebaju biti servisirani na najvišem nivou vlasti jer bi različite politike na nižim nivoima rezultirale nepotrebnim seljenjem rezidenata ka područjima sa povoljnijim politikama u tom domenu. U svakom slučaju propust koji se tiče neadekvatne raspodjele javnih prihoda i nadležnosti može dovesti do ozbiljne nestabilnosti u odnosima između razina vlasti kako na vertikalnom tako i na horizontalnom nivou uz prateći neefikasan servis javnog sektora prema rezidentima/korisnicima javnih dobara i usluga.

Fiskalni federalizam se, pored raspodjele nadležnosti i selektiranja javnih prihoda bavi i izazovm vertikalne strukture oporezivanja. Vertikalna struktura oporezivanja, odnosno dodjele nadležnosti u okviru prihodovne strane različitim nivoima vlasti u fokusu ima pitanje optimalne alokacije poreza u odnosu na različite nivoe vlasti. Ovdje je također od posebnog značaja uspostaviti sistem oporezivanja koji onemogućava manipulacije u odnosu na promjenu jurisdikcija kao i sistem oporezivanja koji u fokusu ima manje mobilne faktore oporezivanja. Od posebnog je interesa za državnu strukturu koju odlikuje federalna struktura u domenu javnih finansija da nadležnosti u sferi generiranja i ubiranja

javnih prihoda na sub-nacionalnom nivou ne doprinose nejednakostima, pri čemu sub-nacionalne jurisdikcije sa manjim fiskalnim kapacitetom nisu u mogućnosti držati korak s razvijenijim. Također, posebnu pažnju prilikom dizajniranja vertikalne strukture oporezivanja treba obratiti s ciljem izbjegavanja rizika pretjerane konkurencije između jurisdikcija koje mogu slabiti kvalitet javnih usluga, kao posljedice kreiranja atraktivnijeg poreskog okruženja za privlačenje poslovnih prilika, odnosno investicija.

Kompleksnost izazova povezanih sa fiskalnim decentralizmom rezultira mnogobrojnim rješenjima na nivou različitih država, omeđena historijskim, političkim, demografskim, ekonomskim i drugim faktorima. Tako, npr. Finžgar i Oplotnik (2013) studiozno kompariraju sistem fiskalne decentralizacije u 27 zemalja Evropske unije, prema odabranim kriterijima iz Povelje o lokalnoj samoupravi, konceptualnom okviru decentralizacije koji je pri Vijeću Evrope inauguriran 1985. godine. Na osnovu indikatora koji obuhvataju udio lokalnih finansija u odnosu na ukupne javne finansije, strukture budžetskih rashoda nižih nivoa vlasti u odnosu na dodijeljene kompetencije identificiraju 9 zemalja sa jednostepenim sistemom lokalne samouprave (Bugarska, Kipar, Estonija, Irska, Latvija, Litvanija, Luksemburg, Malta i Slovenija), 11 zemalja sa dvostepenim sistemom (Austrija, Finska, Portugal, Češka, Danska, Grčka, Mađarska, Nizozemska, Rumunija, Slovačka i Švedska) dok samo 7 zemalja (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Poljska, Španija i V.Britanija) primjenjuju trostepeni sistem lokalne samouprave. Dodajmo u ovaj okvir i Hrvatsku koja se može svrstati u kategoriju zemalja sa dvostepenim okvirom lokalne samouprave. Sa stanovišta proporcionalnosti resursa i kompetencija, opći indikator u ovom osvrtu sugerira 95,1% pokrivenosti dodijeljenih nadležnosti raspoređenim javnim resursima, pri čemu svega 7 zemalja u potpunosti poštuje ovaj princip, a čak 9 zemalja se nalazi ispod utvrđenog prosjeka proporcionalnosti.

Inače, u ovom kontekstu, Bosnu i Hercegovinu bismo mogli posmatrati kao poseban slučaj, iz prostog razloga što se na dijelu zemlje (Republika Srpska) koristi dvostepeni sistem (entitet – općina), dok se u Federaciji BiH koristi trostepeni sistem lokalne samouprave (entitet - kanton - općina).

U dizajniranju sistema fiskalne decentralizacije i javnih finansija postoji nasušna potreba za jasnom politikom i čvrstim legislativnim okvirom u pogledu konkretne dodjele odgovornosti, kako sa aspekta nadležnosti/funkcija u javnih rashodima tako i u dodjeli adekvatnih i sigurnih javnih prihoda. Ovo je naglašen zahtjev za sve države, a posebnu notu značajnosti ističemo u kontekstu razvoja strategije fiskalnog federalizma u tranzicijskim zemljama koje, između ostalog, kroz ovaj vid organiziranja sistema nastoje ojačati razvoj demokratije i ulogu rezidenata u sistemu odlučivanja. Jasna dodjela nadležnosti štiti budžete nižih razina vlasti od *ad hoc* dodjele nadležnosti s viših nivoa, s tim što opći okvir ne smije biti barijera za prilagođavanje novim okolnostima i zahtjevima za promjene koje su zasnovane na utemeljenim činjenicama.

Među uobičajene probleme u definiranju dodjele nadležnosti za trošenje javnih prihoda McLure i Martinez-Vasquez (2000) navode:

- nedostatak formalne dodjele nadležnosti,
- neefikasnu dodjelu nadležnosti, posebno u domenu kapitalnih investicija i socijalnoj sferi
- dvosmislenost u određenim nadležnostima i
- zajedničke nadležnosti viših i nižih nivoa vlasti.

Iz tog razloga autori preporučuju smjernice kojima se treba rukovoditi prilikom reformiranja sistema dodjele nadležnosti u sferi javnih rashoda među koje spadaju:

- 1) Usvajanje zakonskih okvira koji reguliraju dodjelu nadležnosti u sferi javnih rashoda,
- 2) Preuzimanje pune odgovornosti centralnih nivoa vlasti za nadležnosti koje su od strateškog značaja i za koje se pozitivni efekti najbolje mogu generirati kroz centralnu koordinaciju,
- 3) Redistribucija nadležnosti u domenu investicija u kapitalnu infrastrukturu,
- 4) Uspostava odgovornosti za otplate zaduženja na nivou sub-nacionalnih razina vlasti uz tijesnu kontrolu centralnih organa vlasti,
- 5) Sistemski razvoj sub-nacionalnih jurisdikcija i uspostava fondova za razvoj,
- 6) Mogućnost zaduživanja posredstvom obveznica nižih razina vlasti uz izostanak sub-suverenog garantiranja otplate,
- 7) Uspostava koordinirane politike na najvišim razinama vlasti s ciljem podrške smanjenju uloge državnih preduzeća u pružanju usluga tamo gdje je moguće uvođenje konkurencije,
- 8) Potreba za uspostavom minimalnih standarda javnih usluga i
- 9) Potreba za sektorskim politikama u pružanju javnih usluga.

Inače, nadležnosti u javnom sektoru bi, u stepenu u kome je to objektivno moguće, trebale biti finansirane od strane korisnika tih javnih usluga. Tipičan primjer takve veze jeste finansiranje izgradnje i održavanja puteva kroz specijalna neporezna davanja (putarine, akcize) koje plaćaju korisnici te infrastrukture i to u kapacitetu korištenja (po jedinici nabavljenog energenta za pogon vozila). Nažalost, nije uvijek moguće ovako jasno definirati vezu korisnik-finansijer u javnom sektoru, ali je u tim okolnostima potrebno primjenjivati princip u kapacitetu u kojem je to objektivno moguće. Primjena ovih principa, odnosno sistem oporezivanja ni u kom slučaju ne bi smio narušiti princip jednakosti i efikasnosti pri čemu se uvijek treba imati u vidu da koristi od određenih javnih rashoda u osnovi trebaju finansirati rezidenti na koje se najdirektnije odnose. Prema tome, centralni organi vlasti pružaju javne usluge koje imaju opću korisnu funkciju za sve rezidente sa punim efektom prelijevanja preko sub-nacionalnih jurisdikcija dok niži nivo vlasti preuzimaju odgovornost za usluge koje imaju ekonomske koristi u osnovi ograničene na granice sub-nacionalnih jurisdikcija uz minimalne efekte prelijevanja.

Međutim, pored ekonomske osnove razdiobe nadležnosti i finansiranja, potrebno je u obzir uzeti i političku dimenziju koja (Mc Lure, Martinez-Vasquez 2000) obuhvata:

- sub-nacionalnu suverenost,
- odgovornost i
- poresku kompetitivnost.

U kontekstu sub-nacionalnog suvereniteta veoma je važna struktura javnih prihoda koji su na raspolaganju sub-nacionalnim jurisdikcijama. U tom smislu se razlikuju direktni vlastiti prihodi i vlastiti prihodi koji proizilaze iz raspodjele s višeg nivoa po određenom ključu. Dok na iznos direktnih vlastitih prihoda sub-nacionalne jurisdikcije mogu utjecati posredstvom autonomnog fiskalnog okvira, na iznos prihoda iz raspodjele po ključu (prihodi po stopi raspodjele) ne mogu direktno utjecati iako i oni imaju karakter pripisanih vlastitih prihoda. Ovdje jasno razlikujemo kapacitet suverenosti. Inače, potpuna spoznaja autonomnosti u ovom domenu moguća je na temelju jasne klasifikacije ukupnih prihoda na direktne vlastite prihode, marginalne prihode i prihode po osnovu grantova s viših nivoa vlasti.

Suverenost u prikupljanju javnih prihoda na sub-nacionalnim nivoima ne podrazumijeva i punu odgovornost za preuzete obaveze u javnom sektoru. Posebno je ovaj problem izražen u tek nastalim demokratijama te u manje demokratskim okruženjima pri čemu političari na nižim nivoima vlasti mogu preferirati specifične interese u odnosu na opće potrebe i zahtjeve i na taj način dovesti u pitanje cjelokupan smisao suverenosti u prikupljanju prihoda, ukoliko je njihova raspodjela protivna temeljnim principima fiskalnog federalizma.

Područje u kojem je moguća poreska konkurencija predstavlja rizik za sub-nacionalne jurisdikcije slabijeg poreskog kapaciteta. Naime, pravni i fizički rezidenti kao i inostrani investitori su u mogućnosti preferirati poreski atraktivnije jurisdikcije u okolnostima i u stepenu do kojeg je to moguće tako da se ovom izazovu treba posvetiti dužna pažnja prilikom dizajniranja političkog okvira uspostave sistema fiskalnog federalizma.

Postoji nekoliko metoda dodjele javnih prihoda nižim razinama vlasti. Te metode se razlikuju prema stepenu fiskalne autonomije, stepenu usklađenosti i administriranja, neutralnosti i fer-pristupu te kapacitetu među-vladine distribucije koju omogućavaju. U kontekstu tretmana postojećih alternativnih pristupa raspodjele javnih prihoda treba razlikovati slijedeće karakteristike (Mc Lure, Martinez-Vasquez 2000):

- 1) koji nivo vlasti selektira javne prihode,
- 2) šta definira poresku osnovicu,
- 3) ko definira poresku stopu i
- 4) ko upravlja porezima.

Potpuno neovisnim legislativama na nižim nivoima vlasti na raspolaganju su kapaciteti odlučivanja u sve četiri bitne karakteristike sistema prikupljanja javnih prihoda (ovakav je npr. u osnovi sistem oporezivanja u državama u okviru USA). Ovakav pristup, uprkos maksimalno mogućem stepenu autonomije, podrazumijeva i velike rizike, distorzije, preklapanja, systemske neuravnoteženosti, ali se ukoliko je nophodno, tolerira zbog koristi koje u političkom smislu omogućava sub-nacionalnim jurisdikcijama. Rizici ovakvog modeliranja poreskog sistema se u mjeri u kojoj je to potrebno i moguće ublažavaju općim sporazumima vlada na tim nivoima vlasti ili uspostavom osnovnih pravila koja će poštovati svaka jurisdikcija.

Sistem dodatnog oporezivanja na sub-nacionalnim razinama omogućava također visok stepen autonomije, ali istovremeno ne doprinosi velikim nejednakostima i sistemskim poremećajima uzrokovanim potpunom sub-nacionalnom autonomijom. U tom slučaju centralni poreski autoriteti administriraju sistem, utvrđuju poresku osnovicu te prikupljaju kako osnovne poreze tako i dodatne poreze uspostavljene na sub-nacionalnim nivoima.

Sistem dijeljenja poreza podrazumijeva fiksne udjele u poreskim prihodima koji pripadaju sub-nacionalnim nivoima pri čemu su stope raspodjele uniformne za sve jurisdikcije. Kriteriji za utvrđivanje takve raspodjele zasnovani su na određenim formulama koje imaju za cilj utvrđivanje osnova za poreske prihode. Problemi koji se u ovom slučaju javljaju jesu često nepostojeće ili nepouzdanе baze podataka o osnovi za utvrđivanje stope raspodjele prihoda na pojedine jurisdikcije.

Konačno, sistem raspodjele prihoda se također zasniva na određenim formulama. Te formule su najčešće zasnovane na, između ostalog, populaciji, poreskom kapacitetu (inverzno), ili mjerilima utvrđenih potreba, poput *per capita* dohotka. Inače sistem raspodjele prihoda nije zasnovan na izvornosti nastanka prihoda, tako da je on drugačije dizajniran u odnosu na sistem neovisnog oporezivanja, dodatnih oporezivanja ili dijeljenja poreza. U ovom slučaju sub-nacionalne jurisdikcije nemaju autonomiju u sferi redistribucije javnih prihoda, već isključivo u sferi sistema raspodjele dodijeljenih javnih prihoda.

Uprkos primjeni principa raspodjele prihoda, svaki sistem raspodjele može rezultirati vertikalnim i horizontalnim debalansima. Vertikalni debalans je moguć s obzirom na karakter dodijeljenih poreza i (ne)mogućnost njihovog administriranja. Horizontalni dispariteti se javljaju kao posljedice slabijeg fiskalnog kapaciteta određenih sub-nacionalnih jurisdikcija u odnosu na one sa izdašnjim poreskim potencijalom. Iz tog razloga je veoma važno voditi računa o privrednim strukturama, nadležnostima za oporezivanje, sistemu korporativnog oporezivanja, poreskoj osnovici i drugim važnim aspektima poreskih nadležnosti kako bi se izbjegli horizontalni dispariteti.

Bez obzira na prirodu sistema oporezivanja i faktore koji su uzeti u obzir, gotovo je nemoguće izbeći rizike horizontalnih dispariteta. Kao instrument koji predstavlja nadogradnju izjednačavanju sistema raspodjele koriste se vladini grantovi, odnosno, transferi nižim nivoima vlasti kako ih nazivamo u budžetskoj terminologiji. Dakle, važna napomena je da transferi nižim nivoima vlasti trebaju biti u funkciji izravnavanja poreskog sistema u smislu fer i ravnomjernog raspoređivanja efekata ubiranja javnih prihoda, s ciljem pružanja ravnomjernih mogućnosti rezidentima u svim sub-nacionalnim jurisdikcijama te se u druge svrhe vladini transferi ne bi trebali koristiti.

U *Tabeli 1* predstavljen je opći okvir nadležnosti za različite rashode u javnom sektoru.

Konačno, teorijska rasprava o fiskalnom federalizmu može se svrstati u dvije generacije. Prva generacija teorije o fiskalnom federalizmu zasnovana je na konceptualnom okviru kojeg su utemeljili Musgrave, Arrow, Samuelson, Tiebout i Oates. Međutim, tokom devedesetih godina se pojavio novi val istraživanja i kritika koje se podvode pod drugu generaciju teorije o fiskalnom federalizmu jer ta istraživanja ukazuju na krize koje su nastajale u primjeni principa teorija iz prve generacije.

Rasprava između pobornika prve i druge generacije teorija o fiskalnom federalizmu traje i danas, tako da ne postoji univerzalan konceptualni teorijski okvir koji može biti uzet kao konačno rješenje i kao takav biti implementiran u bilo kojoj konkretnoj državnoj zajednici, neovisno o njenoj složenosti.

Tako, npr. Hinarejos (2013) pozivajući se na lekcije nedavne grčke krize sa državnim javnim dugom smatra da bilo kakav koncept fiskalnog decentralizma, posebno u okvirima monetarne unije kakva je EU, može biti dugoročno održiv samo uz uvjete da

- 1) jasno pozicionira fiskalnu disciplinu,
- 2) uzme u obzir strukturalne nejednakosti i
- 3) prevenira i proaktivno reagira na asimetrične šokove na efikasan način.

Tabela 1. Konceptualni okvir za dodjelu nadležnosti⁷

Vrsta nadležnosti za rashode	Politika, standardi i kontrola	Pružanje usluga i administracija*
Obrana	C	C
Inostrani poslovi	C	C
Međunarodna trgovina	C	C
Monetarna politika, bankarstvo	C	C
Međudržavna trgovina (unutar SAD)	C	C
Transferna plaćanja pojedincima	C	C
Subvencije preduzećima	C	C
Imigracije	C	C
Osiguranje u slučaju nezaposlenosti	C	C
Zračni i željeznički prevoz	C	C
Fiskalna politika	C, S	C, S, L
Regulacija	C	C, S, L
Prirodni resursi	C	C, S, L
Zaštita okoliša	C, S, L	S, L
Poljoprivreda i industrija	C, S, L	S, L
Obrazovanje	C, S, L	S, L
Zdravstvo	C, S, L	S, L
Socijalno blagostanje	C, S, L	S, L
Policija	S, L	S, L
Vodovod, kanalizacija, sakupljanje otpada, navodnjav.	L	L
Zaštita od požara	L	L
Parkovi i rekreacija	C, S, L	C, S, L
Auto-putevi		
Magistralni	C	S, L
Regionalni	S	S, L
Lokalni	L	L

* Komentar je izostavljen. Legenda: federativni – centralni nivo (C), središnji – kanton (S) i lokalni – općina (L).

Izvor: Vasquez, McLure i Vaillancourt (2006, str. 20)

Dakle, prva generacija teorija o fiskalnom federalizmu zasnovana je na tri temeljne funkcije o kojima je već bilo govora. Ona zastupa poimanje da je centralni nivo vlasti u osnovi odgovoran za stabilizacijsku ulogu te za kreiranje sistema redistribucije javnih prihoda, uzimajući u obzir rizike sistema oporezivanja, neujednačene distribucije i mobilnosti u okviru nacionalnih granica. Ova generacija se tvrdo zalaže za alokaciju resursa na niže nivoe vlasti na temeljima modela federalizma i teorema decentralizacije koje promoviraju Tiebou (1956) i Oates (1972). Temeljna zalaganja za naglašenom potrebom za decentralizmom proističu iz shvatanja prema kojima uniformna raspodjela sa centralnih nivoa vlasti, ne uzimajući u obzir specifičnosti pojedinih jurisdikcija, može voditi neefikasnosti. Osim toga, mobilnost populacije dodatno utječe na potrebu decentralizacije raspodjele u područjima koja su uže povezana sa potrebama rezidenata u pojedinim jurisdikcijama. Nadalje, decentralizacija potiče razvoj kapaciteta za decentraliziranu produkciju javnih dobara i usluga, a doprinosi i razvoju konkurentne osnove među jurisdikcijama.

⁷ Preuzeto iz Kreso, S. et.al. (2016), str. 17

Prva generacija teorija o fiskalnom federalizmu stoji na stanovištu da je neophodna centralizacija u sistemu odlučivanja o poreskim ovlastima. Prepuštanje ovih nadležnosti nižim nivoima vlasti bi moglo dovesti do neefektivne konkurencije između sub-nacionalnih jurisdikcija odnosno redukciji u sistemu oporezivanja. Pored toga, takva konkurencija bi mogla sputati slobodan protok resursa u okviru nacionalne zajednice. Prema tome, nasuprot tendencijama ka decentralizaciji u javnim rashodima, proponenti prve generacije teorije o fiskalnom federalizmu propagiraju centralne nadležnosti u pogledu sistema oporezivanja. Kao što smo već isticali, krucijalna komponenta prve generacije teorije o fiskalnom federalizmu jesu vladini transferi nižim nivoima vlasti. Pozadina takvog pristupa ogleda se u slijedećih nekoliko momenata. Prije svega, vertikalni fiskalni debalans nastaje neizostavno usljed dodjele prihoda i rashoda različitim razinama vlasti u okviru decentraliziranog državnog sistema. Uz to, horizontalni debalans nastaje kao posljedica stanja u kome neki niži nivoi vlasti imaju bolji pristup resursima, bolje poreske osnove ili veći prihod od drugih. Također, neke jurisdikcije mogu imati posebne potrebe zato što mogu imati veću zastupljenost siromašnije ili pak starije populacije. S tim u vezi, potrebno je razraditi indikator neto-fiskalnog efekta koji u odnos dovodi fiskalni kapacitet i fiskalne potrebe. Konačno, transferi se koriste za neutralizaciju efekata prelijevanja između jurisdikcija.

Iako se prva generacija teorije o fiskalnom federalizmu ističe značajnim doprinosom u sferi sistemskog uređenja poreskog sistema i redistribucije javnih prihoda uz pripadajuće nadležnosti, ona nije uspjela odgovoriti na mnogobrojne izazove s kojim se suočavaju narastajuće ekonomije. Restrukturiranje nacionalnih i sub-nacionalnih nivoa vlasti, uz definiranje novih uloga i preoblikovanje fiskalnih odnosa kako na vertikalnoj tako i na horizontalnoj razini u zemljama u razvoju, privuklo je pažnju mnogobrojnih eksperata koji ne samo da istražuju ulogu sub-nacionalnih jurisdikcija već i interakcije među njima. Dok prva generacija naglašava tezu po kojoj centralizam u utvrđivanju poreskog sistema i decentralizam u distribuciji prihoda i nadležnosti vode ka optimalnoj efikasnosti uloge javnog sektora, uz korektivnu ulogu budžetskih transfera, pobornici druge generacije polaze od premise da donosioci odluka često služe interesima koji nisu u funkciji optimalnog blagostanja. Za razliku od korektivne uloge budžetskih transfera u slučaju prve generacije, druga generacija smatra da je to potrebno sistemski urediti posredstvom nadležnosti u uspostavi dijela poreskog sistema na sub-nacionalnim nivoima vlasti. Činjenica je, također, da se postojeći poreski sistemi, podjela nadležnosti i pripadajućih prihoda ne mogu objasniti konceptualnim osnovama nastalim 50-tih i 60-tih godina prošlog vijeka i otuda zagovornici novog pristupa insistiraju na preoblikovanju teorijskog okvira. Oni minimalnu ulogu pripisuju potrebi za korektivnim efektima posredstvom budžetskih transfera, a u potpunosti se zalažu za autoritativniju ulogu sub-nacionalnih nivoa vlasti i u domenu uspostave poreskog sistema.

Inače, termin druga generacija teorije o fiskalnom federalizmu se prvi puta pojavljuje u radu Qian i Weingast (1997). Taj novi pogled na fiskalni federalizam, jedan od utemeljitelja prve generacije teorije Oates (2008) dijeli u dvije sfere. Prva sfera obuhvata realne izazove koje fiskalna decentralizacija producira na stabilnost fiskalnih institucija i u osnovi je manje teorijske prirode. U tom kontekstu na raspolaganju su značajni doprinosi komparativne prirode u smislu funkcioniranja fiskalnih sistema u različitim zemljama. Druga sfera potpada pod konvencionalniju evoluciju teorije o javnom sektoru. Međutim, kategorizacija teorije iz druge generacije o fiskalnom federalizmu proizilazi iz empirijskih saznanja o izazovima agencijske prirode, zatim neadekvatnih budžetskih ograničenja i konkurentskog federalizma. Kada je u pitanju problem principal-agent, dostupna saznanja iz druge generacije literature o fiskalnom federalizmu naglašavaju pojavu značajnog utjecaja političara i birokratije u glavnim centrima moći uz uske krugove odgovornosti prema resornim instancama. Posljedica takvog odnosa jesu pojave korupcije, odsustva odgovornosti, beskorisnih i loših politika, lobiranja od strane

interesnih skupina i otuda rastuće spoznaje o decentralizaciji odgovornosti prema nižim nivoima vlasti kao faktoru ublažavanja posljedica takvih izazova (Mookherje 2015).

Neadekvatna budžetska ograničenja kao dodatni izazov prepoznata su kao izazov fiskalnom decentralizmu i konzekventno iscrpno tretirana od strane pobornika druge generacije teorije o fiskalnom federalizmu. Ovaj izazov rezultat je neodgovornog ponašanja nižih nivoa vlasti u uvjetima u kojima vjeruju da će budžetski deficiti koje kreiraju biti neutralizirani intervencijom viših nivoa vlasti ili pak posredstvom zaduživanja koje, opet, podrazumijeva teret na višim nivoima vlasti. Potvrđeno je da u uvjetima mekih budžetskih ograničenja, sub-nacionalni nivoi vlasti lakše posežu za aktivnostima koje rezultiraju nekontroliranim deficitom, a reprezentativan primjer takvog ponašanja jeste dužnička kriza koja se dogodila u Grčkoj, koju, u odnosu na Evropsku monetarnu uniju kao najvišu jurisdikciju u okviru EU, posmatramo kao prvi nivo „sub-nacionalne“ jurisdikcije.

Kasnije ćemo vidjeti da je u slučaju Bosne i Hercegovine, iako dobro strukturiran sistem tvrdih budžetskih ograničenja u međuodnosima sub-nacionalnih jurisdikcija i centralnih struktura, on svojevrsan izazov u relacijama javnih kompanija i odnosnih sub-nacionalnih jurisdikcija gdje ne postoji tako tvrdo budžetsko ograničenje, odnosno gdje je vjerovatnoća o preuzimanju tereta odgovornosti za neodgovorno ponašanje javnih kompanija (tzv. *bail-out*) uzrokovala neefikasnu upotrebu javnih dobara/usluga.

2. Modeli fiskalnog federalizma u odabranim zemljama Evropske Unije

2.1. Fiskalni federalizam u Švicarskoj (Kon-)federaciji

2.1.1. Federalizam i raspodjela nadležnosti

Švicarski model raspodjele nadležnosti i javnih prihoda (NFA, 2008), definisan Ustavom i podržan od strane 64,4% glasača, ima za cilj uspostaviti odnose između Federacije i kantona unutar organizacionog federativnog oblika uređenja. Ovime je svakom nivou vlasti od općina, kantona do Federacije povjerena osnovna nadležnost, i time jasno definirana odgovornost svakog nivoa, ali isto tako i mogućnost jasnog postavljanja prioriteta. Navedenim dokumentom je niz nadležnosti sa Federacije prenesen na kantone, te po osnovu tzv. principa subsidijarnosti Federacija preuzima nadležnosti isključivo u pitanjima koja ne mogu biti riješena na nivou kantona. Dakle, Federacija je skoncentrirana na nadležnosti od sveukupnog interesa Švicarske, poput državnih cesta i odbrane. Daljnji cilj uređenja prema NFA jeste jačanje saradnje među kantonima i uspostavu pravičnog sistema izjednačavanja između resursno snažnih i resursno slabih kantona. Pored toga, uspostavljeni sistem ima za cilj podržati posebne potrebe kantona u planinskim krajevima, kao i velikih gradskih sredina. Sa druge strane, od navedenog sistema se očekuje da omogući uspostavu zdravih konkurentskih odnosa među kantonima (prije svega ovdje se misli na razvoj, poreznu politiku i sl.). U konačnici, NFA ima za cilj, a što je i pokazano u prethodnih osam godina, da korištenje poreznih prihoda učini efikasnijim i odgovornijim.

Osnovni razlog donošenja NFA regulative počiva na činjenici da su sve do kraja 2007. godine za određeni niz javnih usluga postojale dvostruke kompetencije i to je dovelo do netransparentnog i neučinkovitog (dvostrukog) finansiranja istih poslova (Federacija i kantoni), pojedine odgovornosti su bile nejasno definisane, a ovisnost pojedinih kantona je bila izuzetna (blizu 50% nadležnosti je sufinansirano subvencijama Federacije). Razdvajanje finansiranja nivoa Federacije i kantona dovelo je do jasne podjele nadležnosti, kao i izrade instrumenata finansiranja zajedničkih nadležnosti dva nivoa vlasti, kao i do jačanja saradnje među kantonima.

Za reorganizaciju nadležnosti i finansijsko izjednačavanje korišteno je pet temeljnih instrumenata:

- 1) Finansijsko izjednačavanje resursa,
- 2) Finansijsko izjednačavanje opterećenja,
- 3) Potpuno razdvajanje nadležnosti gdje god je to bilo moguće,
- 4) Svrishodna saradnja na zajedničkim nadležnostima i
- 5) Osažena saradnja među kantonima.

Prije donošenja novog NFA (a što je dijelom slučaj i u FBiH) tadašnjim je sistemom subvencioniranja nadležnosti kantona od strane Federacije uzrokovana negativna spirala razvoja. Subvencioniranje je vršeno opredjeljenjem a) osnovnog iznosa i b) dodatka finansiranja. Dodatak finansiranja je bio uvjetovan sufinansiranjem od strane kantona. Resursno slabi kantoni su zahtijevani iznos finansirali povećavanjem poreznih stopa direktnih poreza i proširenjem porezne osnove, a što je za rezultat imalo

povećanje poreznih opterećenja pravnih i fizičkih lica. Nadalje, kantoni su, kako bi povećali dotacije od strane Federacije, pažnju usredotočavali na projekte koje sufinansira Federacija i „napuhavali“ troškove određenih projekata, a što je umanjivalo efikasnost trošenja javnog novca i pažnju finansijske politike resursno slabih kantona odvlačilo od stvarnih potreba građana.

2.1.2. Finansiranje nadležnosti

Švicarska je organizovana kao federalni savez kantona (26), koji donose vlastite zakone o porezima, čime prevashodno opterećuju dohodak građana, imovinu, nasljedstvo, dohodak iz kapitala i zemljišta. Općine (2.350) su ovlaštene prikupljati vlastite komunalne takse (poreze) ili unutar okvira kantonalnih tarifa opredjeljivati dodatak na tarifu. Poput ustroja porezne politike u FBiH, Švicarska vrši raspodjelu poreza na direktne (dohodak, imovina građana, dobit, porez na kapital pravnih lica) i indirektne poreze (potrošnja, porez na posjedovanje imovine). Svi nivoi vlasti se finansiraju kako iz direktnih, tako i indirektnih poreza. Raspodjela ovlaštenja za poreznu (fiskalnu) politiku potječe iz odredbe na osnovu koje su kantoni suvereni do nivoa ograničenja definisanih državnim ustavom i obavljaju sve nadležnosti koje nisu prenesene na Federaciju. Sa druge strane, općine (gradovi) su ovlaštene voditi poreznu (fiskalnu) politiku isključivo po ovlaštenju nadležnog kantona. Općine su zadužene za lokalne nadležnosti, poput uklanjanja otpada, ali i osnovnog obrazovanja i socijalne pomoći.

Tabela 2. Finansiranje pojedinačnih nivoa vlasti prema vrsti prihoda (raspodjela zajedničkih poreza)

Vrsta prihoda	Nivo vlasti	%
Porez na dobit i primitke	Federacija	50
	Kantoni	50
Porez na dohodak i plaće	Federacija	42,5
	Kantoni	42,5
	Općine	15
Porez na dodanu vrijednost	Federacija	53,9
	Kantoni	44,1
	Općine	2

Izvor: EVD, 2017

U ukupnim poreznim prihodima u konačnici Federaciji pripada 46,68%, Kantonima 33,08%, a Općinama 20,24%.

Zajednički porezi (dobit i primici, dohodak, dodana vrijednost) predstavljaju najizdašniji izvor poreznih prihoda u visini od 79% ukupnih fiskalnih prihoda svih nivoa vlasti (Tabela 3).

Tabela 3. Udio zajedničkih i zasebnih poreza u poreznim prihodima 2013. godine

Vrsta poreza	miliona CHF	% ukupnih prihoda
Zajednički porezi	449.805	79%
Carine (Federacija)	4.231	1%
Porezi Federacije	100.454	18%
Porezi Kantona	15.723	3%
Ukupno	570.213	

Izvor: EVD, 2017

2.1.3. Porez na dodanu vrijednost

Opća stopa poreza na dodanu vrijednosti iznosi 8%, diferencirana za hotelijere 3,8%, te 2,5% za određene prehrambene artikle, štampu i dr. Švicarska je npr. u 2014. godini na ime PDV-a prikupila cca. 22,6 milijardi CHF.

Porez na dodanu vrijednost predstavlja opći porez na potrošnju, koji se poput BiH prikuplja u svim stadijima proizvodnje, trgovine i pružanja usluga, usluga pravnih lica iz inostranstva i uvoza dobara.

Oslobađanje plaćanja se vrši na ime izvoza, transportnih usluga preko granice, usluga stranim pravnim i fizičkim licima.

Izuzeće plaćanja PDV-a se odnosi na usluge u zdravstvu, socijalnoj pomoći, odgoju, kulturi, sportu, osiguranju u prometu novca i kapitala, najmu stanova, prometovanju nepokretnosti, igrama na sreću koje podliježu posebnim porezima, razmjeni poljoprivrednih proizvoda i šumarstvu.

Oko 23% prikupljenog PDV-a se pri raspodjeli opredjeljuje za zdravstvenog osiguranje starih osoba, invalida, razvoj željeznica i dodatka za zdravstveno osiguranje siromašnijeg stanovništva.

Porez na dodanu vrijednost, pored poreza na dohodak i poreza na dobit, pripada vrsti prihoda koja se raspoređuju na različitim nivoima vlasti.

2.1.4. Koncept vertikalnog i horizontalnog izjednačavanja

Finansijsko izjednačavanje se prema novom NFA vrši po tri aspekta, i to:

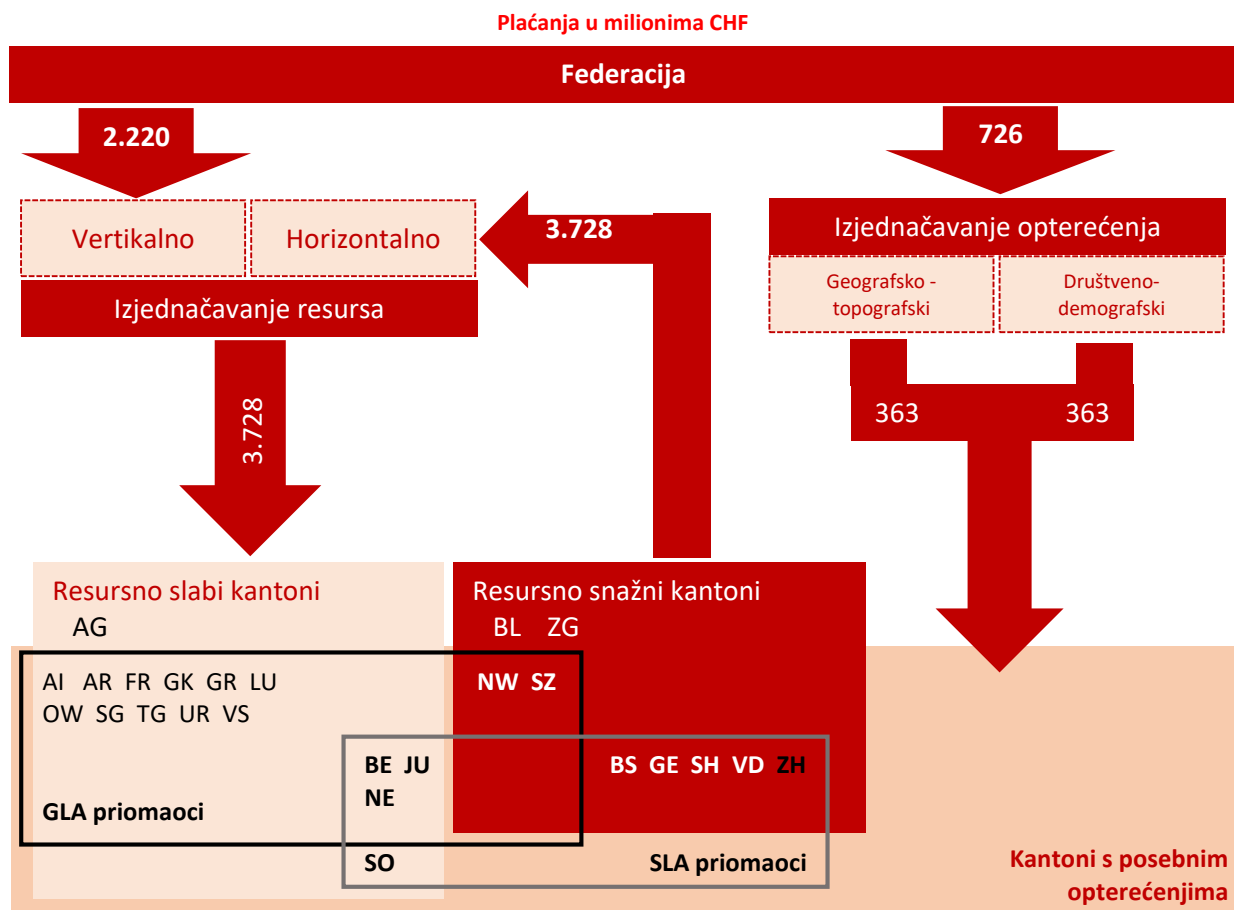
- 1 Izjednačavanje resursa s ciljem povećanja produktivnosti slabih kantona, kao i smanjenja poreznih opterećenja po osnovu direktnih poreza (povećanje konkurentnosti);
- 2 Izjednačavanje opterećenja po osnovu socio-demografskih (gradski centri) i geografsko-topografskih (planinska područja) karakteristika te izjednačavanja opterećenja glavnih gradova;
- 3 Izjednačavanje na ime „podnošenja tereta“.

Federacija i resursno snažni kantoni se obavezuju finansirati izjednačavanje resursa na ime potencijalno iskoristivih poreza privredne baze kantona po osnovu nacionalnih dobara i usluga.

Kantonima koji na osnovu geografsko-topografske slike moraju podnositi veće izdatke pri obezbjeđenju porezne baze za nacionalna dobra i usluge, Federacija snosi razliku procijenjenih

izdataka u odnosu na ostale kantone (opterećenje). U *Ilustraciji 1* dat je prikaz rezultata finansijskog izjednačavanja za period 2012 – 2015. godina.

Ilustracija 1. Rezultati finansijskog izjednačavanja između Federacije i kantona za period 2012 - 2015



*Legenda: GLA – geografsko-topografsko izjednačavanje, SLA – društveno-demografsko izjednačavanje

Izvor: prilagođeno prema: Der Bundesrat. 2014. Wirksamkeitsbericht 2012 – 2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

2.1.5. Obračun resursne snage kantona u Švicarskoj

Resursna snaga, odnosno resursni potencijal se prema FiLAV (2007) određuje na osnovu slijedećih faktora:

- dohotka građana,
- imovine građana,
- dobiti pravnih lica i
- oporezive osnove za državne poreze.

Resursni potencijal predstavlja suma ostvarenih dohodaka građana, imovine građana, oporezive dobiti pravnih lica prema registrovanom sjedištu i osnove za obračun državnih poreza.

Resursni potencijal po glavi stanovnika predstavlja osnov za obračun indeksa resursa. Omjer sveukupnog resursnog potencijala svih kantona i broja stanovnika predstavlja prosjek potencijala jednog građanina Švicarske i njemu se dodjeljuje indeks resursa 100. Slijedeći ovaj obračun, kanton sa iskazanim indeksom 120 ujedno posjeduje 20% veći potencijal resursa od prosjeka Švicarske i time se opredjeljuje u resursno snažne kantone.

2.1.6. Obračun opterećenja

Geografsko-topografsko opterećenje se obračunava na osnovu parametara: udio stanovništva koje živi na visini iznad 800 m.n.v. (1/3), prosječna visina produktivnih površina (1/3), udio stanovništva koje živi izvan urbanih centara (1/6) i gustoća naseljenosti (1/6). Prosječni indeks opterećenja iznosi 100 po svakom od navedenih parametara. Sveukupni iznos za raspodjelu opredjeljuje se na osnovu trogodišnjeg prosjeka porasta potrošačkih cijena.

Socio-demografsko opterećenje se obračunava na osnovu strukture stanovništva - udjela stanovništva u ukupnom stanovništvu koje je korisnik socijalne pomoći, udjela stanovništva preko 80 godina starosti, udjela stranaca koji žive u Švicarskoj maksimalno 12 godina – integracija.

Opterećenje glavnih gradova se obračunava na osnovu veličine općine/grada, gustoće naseljenosti i stope zaposlenosti.

Utvrđeni iznos za socio-demografska opterećenja se razvrstava u omjeru 2/3 na ime strukture stanovništva i 1/3 na ime opterećenja glavnih gradova.

2.1.7. Prelazne odredbe (ublažavanje efekata)

Švicarska je procijenila da (negativni) efekti prelaska na novi sistem raspodjele nadležnosti i finansiranja mogu utjecati na kantone u narednih 28 godina (počev od 2007.), te je na osnovu istog predvidjela i tzv. izjednačavanje na ime „podnošenja tereta“.

Kantoni koji imaju pravo na prilive na ime „podnošenja tereta“ su oni kantoni koji su u 2004. i 2005. godini (tri godine prije uvođenja novog NFA) iskazivali indeks resursnog potencijala manji od 100, a čije je neto porezno rasterećenje niže od granične vrijednosti. Razliku navedene dvije veličine pokriva iznos izjednačavanja u prvih 9 godina, a u svakoj narednoj se isti umanjuje za 5% u odnosu na prethodnu godinu.

2.2. Fiskalni federalizam u Saveznoj Republici Njemačkoj

Poput Švicarske, Savezna Republika Njemačka je izrazito decentralizovana država sa tri osnovna nivoa vlasti: federativni, pokrajinski (16 pokrajina) i lokalnom samoupravom (gradovi, općine), pri čemu su pokrajine historijski neovisni nivoi vlasti sa pravima i obavezama definisana ustavom SR Njemačke, koji također reguliše nadležnosti i zasebne resurse pokrajina za finansiranje dodijeljenih nadležnosti. Osim u slučaju gradova-pokrajina (Berlin, Bremen i Hamburg) osnovno načelo raspodjele javnih prihoda u SR Njemačkoj se zasniva na ravnomjernoj distribuciji per capita.

2.2.1. Finansiranje nadležnosti pokrajina

Kako bi se obezbijedio potpuno ujednačen iznos javnih prihoda po glavi stanovnika, finansiranje pokrajinskih budžeta se vrši u četiri faze i to:

1. Raspored poreznih prihoda na federaciju i pokrajine, uz provedbu vertikalnih transfera općinama

- Federaciji u cjelini pripadaju porezi od akciza te 42,5% poreza na dohodak građana, 50% poreza na dobit i 53% poreza na dodanu vrijednost.
- Pokrajine koriste poreze na naslijeđe i promet nekretnina za finansiranje svojih nadležnosti, kao i 42,50% poreza na dohodak, 50% poreza na dobit i 45% poreza na dodanu vrijednost.
- Općine (gradovi) finansiraju svoje nadležnosti zajedničkim porezima (15% poreza na dohodak, 2% poreza na dodanu vrijednost, porezom na određene djelatnosti) iznad 40% ukupnih primanja, dotacijama pokrajina od oko 30% (zapadne pokrajine) do 45% (istočne pokrajine), općinskim taksama oko 10% i 15% ostalih prihoda (procentualno učešće se razlikuje od općine do općine).

2. Horizontalna distribucija pokrajinskih poreznih prihoda

Osnovu raspodjele poreznih prihoda predstavlja reprezentativnost u broju stanovnika i pravnih lica prema registrovanom sjedištu i procjena ostvarenog dohotka građana pokrajine:

- 75% proporcionalno broju stanovnika;
- 25% kao dodatak pokrajinama iz osnova poreza na dohodak i poreza na dobit per capita ispod prosjeka pokrajina.

3. Horizontalna distribucija na ime izjednačavanja između siromašnih i bogatih pokrajina

Izjednačavanje se vrši po osnovi manje ostvarenih poreznih prihoda siromašnih pokrajina, računano finansijskim kapacitetom per capita (suma priliva u pokrajinu i 64% priliva općina). Iznos za izjednačavanje se računa kao nedostajući finansijski kapacitet per capita uz djelomično usaglašavanje kojim se zadržava finansijski kapacitet bogatih pokrajina

4. Pojedinačni transferi bespovratnih sredstava vertikalno siromašnim pokrajinama

Transferi predstavljaju nenamjenske transfere za pokriće razlika u finansijskom kapacitetu, kao i namjenskih transfera za opterećenja poput specifičnih socijalnih potreba, nezaposlenosti, slabe konkurentnosti i dr.

Finansijska izjednačavanja predstavljaju izdašan izvor resursa u visini 0,30 BDP-a, odnosno 2,5% ukupne finansijske snage pokrajina. Finansijsko izjednačavanje nakon rasporeda i transfera federalnog nivoa vlasti pokrajinama za rezultat u krajnjim instancama ima da najbogatije pokrajine iskazuju 109% prosječnog finansijskog kapaciteta (prije izjednačavanja 130%); najsiromašnije pokrajine iskazuju 97,50% prosječnog finansijskog kapaciteta (prije izjednačavanja 70%).

2.2.2. Gradovi-pokrajine

Gradovi-pokrajine (Berlin, Bremen, Hamburg) obnašaju funkcije i pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti, po kom osnovu imaju značajnije finansijske zahtjeve po stanovniku. Po ovom osnovu u navedenim slučajevima kao dodatni finansijski zahtjev broj stanovnika se uvećava za 35%.

Nasuprot navedenom, korektivni faktor broja stanovnika koristi se i u pokrajinama s izrazito malom gustoćom naseljenosti na ime većih relativnih troškova prevoza stanovnika.

Efekti primjene načela povećanog finansijskog zahtjeva u slučaju pokrajina-gradova u cjelokupnoj raspodjeli grantova Federacije utjecali su na to da Berlin, i pored činjenice da ne predstavlja de facto siromašnu pokrajinu, participira u raspodjeli s najvećim iznosom primljenih transfera 2014. godine, sa iznosom od preko milijardu eura. U udjelu ukupnih transfera Federacije pokrajinama Berlin participira sa 19,02%, Brandenburg sa 14,33%, Mecklenburg-Vorpommern 10,54%, Sachsen 26,08%, Sachsen – Anhalt 15,33% i Thüringer 14,31%. Ipak, značajno je napomenuti da efekti po osnovu povećanja indikatora broja stanovništva na ime dodatnih funkcija, koje obnašaju pokrajine-gradovi ne premašuje transfere po glavi stanovnika, na koje imaju pravo pokrajine s manjom gustoćom naseljenosti na ime povećanih troškova transporta.

Tabela 4. Usporedni prikaz transfera Berlinu i pokrajinama s posebnim potrebama (površina)

Pokrajina	Iznos u '000 EUR	Iznos po stanovniku	Kriterij
Berlin	3.268	713	Broj stanovnika
Sachsen	3.350	829	Površina (transport)
Sachsen-Anhalt	1.860	827	Površina (transport)
Brandenburg	1.478	842	Površina (transport)
Macklenberg-Vorp.	1.384	867	Površina (transport)
Thüringen	1.822	842	Površina (transport)

Izvor: prerađeno prema: Schulte, Hubert. 2014. Summe aus FLA und Umsatzsteuerausgleich.
Wirtschaftsdienst 10/2014

2.3. Fiskalni federalizam u Republici Hrvatskoj

Poreski sistem Republike Hrvatske u većini slučajeva prati nadležnosti na državnom, županijskom i gradskom nivou, a jedini zajednički porez, koji se raspodjeljuje na različitim nivoima je porez na dohodak građana, koji odlikuje diverzificirana stopa prema ukupno prijavljenom bruto dohotku i diferencirana stopa prireza za finansiranje (povrat) gradova i općina od 8 do 18% (Grad Zagreb).

Tabela 5. Poreski sistem Republike Hrvatske

Državni porezi	Porez na dodanu vrijednost
	Porez na dobit
	Posebni porezi i trošarine
Županijski porezi	Porez na nasljedstva i darove
	Porez na cestovna motorna vozila
	Porez na plovila
	Porez na automate za zabavne igre
Gradski/općinski porezi	Prirez na porez na dohodak
	Porez na potrošnju
	Porez na kuće za odmor
	Porez na korištenje javnih površina
	Porez na promet nekretnina
Zajednički porezi	Porez na dohodak

Izvor: Porezna uprava Republike Hrvatske

Državni nivo vlasti finansira se većim dijelom (51%) porezom na dodanu vrijednost, doprinosima i ostalim prihodima, pri čemu se dio prikupljenih sredstava po osnovu poreza na dohodak koristi za vertikalno izravnavanje po više osnova.

2.3.1. Finansiranje županija, općina i gradova

Vlastiti prihodi županije uključuju: imovinu, poreze (na nasljedstvo i darove, na registraciju motornih vozila i plovila, na automate za zabavne igre) te prihode od drugih naknada koje su određene posebnim zakonima.

Vlastiti prihodi općina i gradova uključuju: imovinu, porez na potrošnju, porez na vikendice, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina, prirez porezu na dohodak, upravne pristojbe, lokalne i druge naknade, te druge prihode koje reguliraju posebni propisi kao što su komunalni doprinosi i komunalne naknade.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju prihode za financiranje svojih aktivnosti i slobodno njima raspoložu. Općenito, prihodi općina, gradova i županija trebali bi biti jednaki zadacima koje izvršavaju.

Tabela 6. Budžet Republike Hrvatske za 2017. godinu

Vrsta prihoda	u HRK	u %
Ukupni prihodi	121.573.656.363	
PRIHODI POSLOVANJA	121.013.261.363	99,5%
Prihodi od poreza	72.793.220.274	59,9%
<i>Porez i prirez na dohodak</i>	<i>2.026.519.737</i>	<i>1,7%</i>
<i>Porez na dobit</i>	<i>7.165.103.284</i>	<i>5,9%</i>
<i>Porezi na robu i usluge</i>	<i>63.118.706.715</i>	<i>51,9%</i>
<i>Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije</i>	<i>423.268.761</i>	<i>0,3%</i>
Doprinosi	23.085.639.983	19,0%
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	11.174.359.299	9,2%
Prihodi od imovine	2.722.022.678	2,2%
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi	3.499.702.963	2,9%
Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.253.543.704	1,0%
Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza	5.886.143.400	4,8%
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	598.629.062	0,5%
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANSIJSKE IMOVINE	560.395.000	0,5%

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Hrvatske, 2017 (dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2017-godina>)

Sve jedinice lokalne samouprave mogu odrediti prirez u iznosu od 10%, u gradovima do 30.000 stanovnika taj postotak može iznositi do 12%, u gradovima s više od 30.000 do 15%; a u Gradu Zagrebu taj postotak iznosi maksimalno 30%. Zakon definira ograničenje maksimalnog prireza, dok samu stopu određuje općina ili grad. Prihod od prireza pripada općini ili gradu u kojem obveznik prireza ima stalan boravak.

Zajednički prihodi uključuju poreze koji se dijele na različitim razinama uprave, a koji uključuju porez na dohodak, te porez na promet nekretninama. Prihodi od ovih poreza dijele se između države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općina, gradova i županija) prema postotku koji definira ZFJLP(R)S.

2.3.2. Fiskalna izravnavanja

Prema Zakonu o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave HR, član 45 (4) Prihod od poreza na dohodak kao zajednički porez, raspodjeljuje se na: općine/gradove 60,0%, županije 16,5%, na ime decentralizirane funkcije 6,0%, na ime pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije 16,0%, kao i pomoći za projekte sufinancirane sredstvima evropskih strukturnih i investicijskih fondova 1,5%.

Izmjena Zakona iz 2017. godine uključuje i posebne rasporede za

- Grad Zagreb,
- jedinice koje imaju status potpomognutog područja,
- jedinice na otocima,
- posebne rasporede za jedinice na brdsko-planinskim područjima.

2.3.3. Posebne funkcije

Gradu Zagrebu u rasporedu poreza na dohodak pripada i gradski i županijski udio, odnosno 76,5% (60% + 16,5%) zbog statusa Grada Zagreba kao grada i kao županije.

Općina, grad, županija i Grad Zagreb koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak, i to za: osnovno školstvo 1,9%, srednje školstvo 1,3%, socijalnu skrb (centri za socijalnu skrb 0,2%, domovi za starije i nemoćne osobe 0,6%), zdravstvo 1,0% i vatrogastvo 1,0%.

Sredstva za pokriće rashoda za preuzete decentralizirane funkcije (školstvo, socijalna skrb, zdravstvo i vatrogastvo) osiguravaju se iz dodatnog udjela poreza na dohodak, te s pozicije pomoći u izravnanju za decentralizirane funkcije u državnom budžetu, ako sredstva iz dodatnog udjela poreza na dohodak nisu dovoljna za pokriće rashoda do iznosa utvrđenog minimalnim finansijskim standardima za pojedine decentralizirane funkcije. Sredstva ostvarena od dodatnog udjela u porezu na dohodak u iznosu većem nego je to utvrđeno minimalnim finansijskim standardima prihod su državnog budžeta. Raspodjela poreza na dohodak primjenjuje se i na uplate i na povrate poreza na dohodak (Ministarstvo finansija RH).

Vertikalne transfere iz Fonda izravnjanja za decentralizirane funkcije, s ciljem premoštavanja razlike između iznosa udjela prikupljenih iz poreza na dohodak za obavljanje prenesenih funkcije te procijenjenih troškova za nužno funkcionisanje lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se određuje na osnovu minimalnih (finansijskih) standarda koje definišu ministarstva, utvrđuje resorno ministarstvo svake godine putem izračuna standardiziranih troškova u svom resoru za svaki dio države, a iznos se svake godine revidira i propisuje Zakonom o budžetu.

2.3.4. Izravnjanja za potpomognuta područja

Osnov za izravnjanja za potpomognuta područja dat je u Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, na snazi od 01.01.2015.), član 32., pri čemu se stepen razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temelji na indeksu razvijenosti, a pokazatelje za izračun indeksa razvijenosti, izračun vrijednosti indeksa razvijenosti, udio selektiranih pokazatelja u ukupnoj vrijednosti indeksa razvijenosti i druga pitanja s tim u vezi uređuje Vlada Republike Hrvatske uredbom.

Općine i gradovi se razvrstavaju prema indeksu razvijenosti na:

- Skupina I - jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75 % prosjeka (gradovi) odnosno 50% (općine) Republike Hrvatske
- Skupina II - jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti od 75 % - 100 % prosjeka Republike Hrvatske
- Skupina III - jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti od 100 % - 125 % prosjeka Republike Hrvatske
- Skupina IV - jedinica područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti 125 % i više od prosjeka Republike Hrvatske.

Razvrstavanje jedinica područne (regionalne) samouprave se provodi svakih pet godina.

Na području općine, odnosno grada koji, prema posebnim propisima, ima status potpomognutog područja udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se u omjeru 88,0% grad/općina i 12,0% županija. Izravnjanja za potpomognuta područja provode se za općine sa indeksom razvijenost ispod 75% prosjeka Republike Hrvatske, kojih je trenutno 264, a raspon indeksa razvijenosti se kreće od 19,62% (Kistanje) do 74,82% (Tovarnik).

Općine i gradovi na otocima koji međusobno zaključe sporazum o zajedničkom finansiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka ne izdvajaju sredstva za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije od 16%, već se taj iznos slijeva u poziciju za pomoć za finansiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka. Ostali udjeli u rasporedu poreza na dohodak su identični standardnoj (osnovnoj) raspodjeli.

Po ovoj osnovi je npr. planirana ukupna dotacija u vertikalno finansijsko izjednačavanja u visini od 112,4 miliona HRK u 2016. godini.

2.3.5. Izravnjanja za posebna opterećenja

Općine i gradovi sa statusom brdsko-planinskog područja, a koji su istovremeno razvrstani u III. i IV. skupinu razvijenosti jedinica lokalne samouprave, odnosno čiji je indeks razvijenosti između 75% i 125% prosjeka Republike Hrvatske ostvaruju udio od 70,5% u porezu na dohodak naplaćenom na svom području koji se uvećava za preuzete decentralizirane funkcije. Udio županije je 12% koji se također uvećava za najviše 6% (6% ako općina ili grad na području županije nije preuzela niti jednu decentraliziranu funkciju).

Tabela 7. Porez na dohodak u budžetu 2017. godine

Uprava	Ukupno HRK	u %	Po stanovniku
Ukupno Grad i županija	5.096.100.000		
Grad Zagreb			
Ukupni prihodi od poslovanja	6.972.900.000		8.826
Od toga Porez na dohodak	4.922.000.000	71%	6.230
Zagrebačka županija			
Ukupni prihodi poslovanja	557.564.871		
Od toga Porez na dohodak	174.100.000	31%	
Ukupno Grad i županija	458.059.660		
Grad Split			
Ukupni prihod od poslovanja	838.113.645		4.652
Od toga Porez na dohodak	342.059.660	41%	1.922
Splitsko-dalmatinska županija			
Ukupni prihodi od poslovanja	827.143.515		
Od toga Porez na dohodak	143.000.000	17%	

Izvor: preuzeto iz više izvora Porezne uprave RH

Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane iz fondova Europske unije je 1,5%, dok se 10% iznosa naplaćenog poreza na dohodak na području jedinice lokalne samouprave raspoređuje za finansiranje kapitalnih projekata od interesa za razvoj jedinica na brdsko-planinskom području.

Postojeći sistem finansiranja nadležnosti gradova/općina i županija iz osnova poreza na dohodak je izrazito neuravnotežen različito po pojedinim regionima Hrvatske, a referentan primjer jeste usporedba budžeta Grada Zagreba i Grada Splita. Grad Zagreb po stanovniku prikuplja 6.230 HRK poreza na dohodak u odnosu na Grad Split čiji je prihod po istoj osnovi 1.922 HRK, odnosno 30,85% iznosa raspoloživog organima uprave Grada Zagreba. Pri tome treba pomenuti da navedenu razliku proizilazi iz više kriterija, od kojih je najznačajniji stopa prireza na porez na dohodak, ali i vertikalno izravnavanje po osnovu decentraliziranih funkcija.

2.3.6. Grad Zagreb

Status Grada Zagreba reguliran je Zakonom o Gradu Zagrebu. Grad Zagreb ima položaj županije. Grad Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom.

Iz niže navedene tabele vidljivo je da Grad Zagreb sa ugovorenom stopom prireza od 18% u odnosu na Grad Rijeku od 15%, odnosno Split i Dubrovnik sa 10%, te višestruko veći porez na dohodak per capita ima zagarantovano višestruko veće prihode po ovom osnovu.

Tabela 8. Visina poreza na dohodak per capita i visina prireza za uplate Gradovima

Grad	Dohodak per capita	Porez i prirez na dohodak per capita 2017	
Grad Zagreb	7.856	5.732	18%
Grad Dubrovnik		2.568	10%
Grad Rijeka		2.463	15%
Grad Split	887	1.892	10%

Izvor: više izvora

Kako Grad Zagreb dijelom obavlja i nadležnosti županija u oblasti školstva, socijalne skrbi i ima priznate dodatne potrebe po osnovu vatrogastva, od ukupnog iznosa vertikalnog izravnavanja, Gradu i Županiji Zagreb pripada 19% ukupnog iznosa od nešto više od 2 milijarde HRK.

Na osnovu navedenih podataka, pak, vidljivo je da Zagrebačka Županija i Grad Zagreb (po osnovu preuzetih nadležnosti) putem vertikalnog izravnavanja obezbjeđuju 8,28% svog ukupnog budžeta.

Općina, grad, županija i Grad Zagreb koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak, i to za: osnovno školstvo 1,9%, srednje školstvo 1,3%, socijalnu skrb, zdravstvo 1,0%, vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

Na području Grada Zagreba udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na: udio Grada Zagreba 76,5% uvećan za dodatni udio u porezu na dohodak, udio pozicije za pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije 16,0%, udio pozicije pomoći za projekte sufinancirane sredstvima evropskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%.

Tabela 9. Vertikalno izravnavanje po osnovu decentraliziranih funkcija

Vertikalno izravnavanje	Školstvo	Socijalna skrb	Zdravstvo	Vatrogasne jedinice	Ukupno	%
Grad Zagreb	199.071.338	22.606.191	40.337.575	39.851.304	301.866.408	14%
Županija Zagreb	83.266.791	5.459.750	16.644.677	14.501.851	119.873.069	5%
Ukupno	282.338.129	28.065.941	56.982.252	54.353.155	421.739.477	19%
Splitsko-dalmatinska županija	126.137.565	26.974.000	28.678.361	18.838.789	200.628.715	9%
Ukupno vertikalno izravnavanje	1.270.859.824	248.343.291	373.000.346	302.815.608	2.195.019.069	

Izvor: Porezna uprava Republike Hrvatske, 2017.

Uredbom o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2017. godinu (NN 13/2017) definisana su prava županije i Grada Zagreba:

- za osnovno školstvo za 2017. godinu utvrđena su Odlukom o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2017. godini.
- za srednje školstvo za 2017. godinu utvrđena su Odlukom o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u 2017. godini.
- za finansiranje materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i troškova ogrjeva korisnicima koji se griju na drva za 2017. godinu utvrđena su Odlukom o minimalnim financijskim standardima, kriterijima i mjerilima za financiranje materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i troškova ogrjeva korisnicima koji se griju na drva u 2017. godini.
- za finansiranje domova za starije i nemoćne osobe za 2017. godinu utvrđena su Odlukom o minimalnim financijskim standardima, kriterijima i mjerilima za decentralizirano financiranje domova za starije i nemoćne osobe u 2017. godini.
- za finansiranje zdravstvenih ustanova na području županije i Grada Zagreba za 2017. godinu utvrđena su Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2017. godini.
- za finansiranje javnih vatrogasnih postrojbi za 2017. godinu utvrđena su Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi u 2017. godini

3. Kritički osvrt na fiskalni federalizam u BiH

Struktura fiskalnog federalizma u Bosni i Hercegovini je pod dominantnim utjecajem političkih reperkusija proisteklih iz ratnih dešavanja i kreiranja općeg kompromisnog rješenja za ustavnu strukturu države nakon okončanja četverogodišnjih ratnih dejstava. U tom smislu, Dejtonskim mirovnim sporazumom definirana je konstitucija države sa visokim stepenom decentralizacije uz dva entiteta, Federaciju BiH (F BiH) i Republiku Srpsku (RS), koji posjeduju značajne izvorne nadležnosti te puni konstitutivni kapacitet u političkom smislu. Osim toga, F BiH je kreirana na temeljima prethodno postignutog Vašingtonskog sporazuma kojim je uspostavljena, opet, visoko decentralizirana struktura same Federacije sa 10 kantona i kojima su dodijeljene značajne ustavne nadležnosti. Time se može zaključiti da je Bosna i Hercegovina strukturirana kao visoko - decentralizirana asimetrična država u kojoj su nadležnosti na najvišem nivou podijeljene između države i entiteta, a potom u okviru F BiH između entiteta, kantona i gradova/općina, a u RS između entiteta i gradova/općina.

Kompleksna struktura države uz visok nivo decentralizacije ima i svoje dobre i loše strane. Dobra strana visokog stepena decentralizacije ogleda se u izvornom kapacitetu sub-nacionalnih jurisdikcija (entiteta, kantona, gradova i općina) da na tom nivou efikasno uređuju oblasti koje su im dodijeljene, a u skladu sa osnovnim principima fiskalnog federalizma. Dakle, bila ova raspodjela nadležnosti dobra ili loša, ona je u legislativnom smislu konačna i prevenira dalje trošenje energije na debate o raspodjeli nadležnosti, izuzev u slučaju općeg konsenzusa kojeg je, poznato je iz dosadašnje prakse, gotovo nemoguće postići čak i oko zahtjeva za minimalne korekcije. Loša, pak, strana ovakve strukture jesu dominantni politički motivi u kreiranju stepena decentralizacije. Iako je politička dimenzija u generiranju strukture fiskalnog federalizma zastupljena u svim državama, u konkretnom slučaju ona je bila isključivi kriterij raspodjele nadležnosti što podrazumijeva da su svi drugi faktori koji se tiču regionalnih, resursnih, ekonomskih parametara bili apsolutno zapostavljeni. Prirodno, to je rezultiralo sub-optimalnom raspodjelom nadležnosti što predstavlja značajan izvor neefikasnosti u servisiranju korisnika javnim dobrima i uslugama.

Osnovnu strukturu javnih prihoda u Bosni i Hercegovini čine indirektni porezi (PDV, uvezno-izvezne dadžbine, akcize, putarine), direktni porezi (porez na dohodak, porez na dobit, porez na promet imovine) te neporeski prihodi (naknade, takse, prihodi od pružanja usluga, prihodi od kazni i dr. neporezni prihodi).

3.1. Raspodjela indirektnih poreza: BiH – entiteti i Brčko distrikt BiH

Raspodjela indirektnih poreza prikupljenih na jedinstveni račun Uprave za indirektno oporezivanje BiH regulisana je Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda⁸ pri čemu je utvrđen koeficijent raspodjele sredstava na entitete i distrikt Brčko koji reflektira udio kranje potrošnje (prijava nepovratnog dijela PDV iznosa) u entitetima ili Brčko distriktu u odnosu na ukupnu krajnju potrošnju u Bosni i Hercegovini. No, prije nego se utvrdi raspoloživi dio sredstava za entitete i distrikt Brčko, u potpunosti se finansiraju institucije Bosne i Hercegovine (aliquotni dio usvojenog budžeta na dnevnoj bazi). Preostali iznos se raspoređuje u skladu s utvrđenim koeficijentima koje odobrava Upravni odbor

⁸ Sl. Glasnik Bosne i Hercegovine br. 55/04, 34/07, 49/09

UIO BiH, a od tog iznosa se prije doznačavanja alikvotnih dijelova sredstava na entitete, kantone, distrikt Brčko i gradove/općine odvajaju sredstva za povrat dospjelog dijela inozemnih dugova odnosno jurisdikcije. Preostali dio sredstava se raspoređuje u skladu s utvrđenim koeficijentima koji proizilaze iz respektivnih zakona o pripadnosti javnih prihoda.⁹

U temeljne nedostatke uspostavljenog sistema raspodjele javnih prihoda, koji mogu doprinijeti neadekvatnoj „primarnoj“ raspodjeli sredstava na entitete i distrikt Brčko možemo ubrojiti:

- utvrđivanje koeficijenata raspodjele na entitete na temelju prijava, a ne uplata PDV-a i
- raspodjelu svih indirektnih poreza, a ne samo PDV-a po ključu nepovratnog PDV-a prosteklog iz prijava.

Postoje, doduše, i ozbiljni prigovori na sistem i osnovicu raspodjele koja u obzir uzima isključivo krajnju potrošnju, a ne druge faktore, posebno one koji se tiču izvozno orijentiranih regiona i mjesta stvarnog nastajanja nove vrijednosti, ali ozbiljnije korekcije ovog sistema su moguće isključivo uz opći konsenzus kojeg nije realno očekivati u dogledno vrijeme pa bi i prijedlozi za korjenitim restrukturiranjem sistema utvrđivanja koeficijenata raspodjele u okviru ove studije bili preambiciozni.

Međutim, napraviti ćemo kraći osvrt na sistemske manjkavosti koje zavrjeđuju pažnju i u okviru postojećeg sistema raspodjele.

Prijave PDV-a od strane obveznika plaćanja nisu i garancija uplata PDV-a na jedinstveni račun iako se period podnošenja prijave preklapa sa krajnjim datumom kada je potrebno uplatiti PDV. Pri tome se agregatni pokazatelji prijavljenog PDV-a po entitetima, odnosno distriktu Brčko koriste kao osnovica za utvrđivanje koeficijenta. Ukoliko se na nivou entiteta odnosno Brčko distrikta pojavljuju ozbiljniji debalansi u iznosima prijavljenog, a neplaćenog PDV-a od strane korisnika, taj debalans nije uzet u obzir prilikom raspodjele, iako se realizacija raspodjele prihoda sa jedinstvenog računa realizira samo na ukupno uplaćeni iznos indirektnih poreza. Iz tog razloga je smisleno pristupiti korekciji sistema utvrđivanja koeficijenata raspodjele koji će se zasnivati na ukupno uplaćenim iznosima PDV-a iz tri navedene jurisdikcije, naravno uzimajući u obzir zakonska ograničenja donje granice koeficijenta za Brčko distrikt koja je utvrđena članom 13. i 13a. Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda. Na ovaj način bi postupak utvrđivanja koeficijenata za raspodjelu na entitete i Brčko distrikt bio pojednostavljen, a rizici neadekvatnih prijava PDV-a potpuno isključeni. Uz to, uočili smo da nepravilno popunjavanje prijave PDV-a ne podliježe kaznenim odredbama tako da je to dodatni argument za reviziju koncepta utvrđivanja koeficijenata raspodjele javnih prihoda po osnovu indirektnih poreza između entiteta i Brčko distrikta.

Druga manjkavost postojećeg sistema raspodjele prihoda se odnosi na univerzalan sistem raspodjele svih indirektnih prihoda na temelju rasporeda utvrđenog za PDV, a posebno manjkavim se, u ovom kontekstu, smatra sistem raspodjele prihoda od putarina. Sistem raspodjele prihoda od putarina nije

⁹Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u F BiH („Sl. novine F BiH br. 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14) regulisana je raspodjela javnih prihoda između F BiH, kantona i gradova/općina. Zakonom o budžetskom sistemu RS ista problematika je regulirana na nivou RS („Sl. glasnik RS“ br. 121/2012, 52/2014, 103/2015 i 15/2016). U Distriktu Brčko nije bilo potrebe za usvajanjem posebnog zakonskog rješenja jer se radi samo o jednoj jurisdikciji, pa je to regulirano posebnim odlukama.

u skladu s načelima efektiviranja koristi/izvornosti usluge javnog dobra za koje građani plaćaju obavezu. Koeficijent koji je umnogome ovisan o raspodjeli prihoda od PDV-a omogućava prelijevanje efekata sistema raspodjele preko granica entiteta što uzrokuje rizik od precijenjenih/potcijenjenih koeficijenata za F BiH, RS i Brčko distrikt. U ovom segmentu je neophodno uspostaviti sistem po kome će se putarine kao prihodi u punom kapacitetu raspoređivati prema jurisdikciji ubiranja i ne vezati ni za kakve koeficijente raspodjele koji nisu bazirani na jasnoj vezi ubiranja i povrata. Alternativno, ukoliko nije moguće usaglasiti odgovarajući koeficijent ovu vrstu prihoda je potrebno u potpunosti vratiti u nadležnost entiteta odnosno Brčko distrikta.

Pored navedenih, postoji još nekoliko sistemskih izazova u raspodjeli javnih prihoda u odnosima država – niži nivoi vlasti, a tiču se općeg modela raspodjele indirektnih poreza. Prvi se odnosi ne neuravnoteženu poziciju države u odnosu na niže nivoe vlasti. S obzirom da se državne strukture u punom kapacitetu pokrivene ukupno utvrđenim iznosom odobrenog budžeta institucija države, ne postoji rizik od kreiranja deficita na tom nivou vlasti, izuzev da utvrđeni rashodi budu veći od budžetski odobrenih iznosa. Čak i u uvjetima neracionalnog zahvatanja u javne resurse, državni nivo je sistemski zaštićen od problema koje izazivaju deficiti te je, time, rizik neadekvatne brige o potrošnji pripisanih prihoda značajno povećan i potencijalno može štetiti nižim nivoima vlasti.

Nadalje, sistemsko odvajanje dospjelih inozemnih dugova entiteta prije utvrđivanja raspoloživog iznosa za raspodjelu između entiteta i nižih nivoa vlasti u značajnoj mjeru utječe na poziciju nižih nivoa jer, praktično, niži nivoi vlasti na taj način nose srazmjerni teret zaduživanja entitetskih razina pri čemu u direktnom smislu ne participiraju u donošenju odluka o zaduživanju entitetskih razina vlasti. Naravno, sa stanovišta izbjegavanja rizika nelikvidnosti države prema kreditorima, ovo je dobro rješenje, ali je u osnovi manjkavo iz najmanje dva razloga. Prvi je vezan za indirektnu participaciju u donošenju odluka o zaduživanju na entitetskom nivou. Jer, predstavnički model funkcioniranja entitetskih vlasti ne predstavlja prihvatljivu osnovu zastupanja interesa nižih nivoa vlasti u procesu eksternog zaduživanja entiteta te se tu ne može govoriti o kvalitetnoj participaciji u donošenju odluka koje se, kao što je već pojašnjeno, direktno odnose na raspoložive iznose javnih prihoda za niže razine vlasti. Drugi razlog proističe iz mogućnosti prelijevanja deficita viših entitetskih razina vlasti na niže. Ovako dizajniran sistem vraćanja eksternih kredita pruža mogućnost entitetima da, finansirajući deficite putem zaduženja, vrše sistemsko prelijevanje deficita na niže razine što bi u svakom slučaju trebalo onemogućiti.

3.2. Raspodjela javnih prihoda u F BiH: entiteti – kantoni – gradovi/općine

Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u F BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14) regulirana su ključna pitanja koja se tiču:

- raspodjele javnih prihoda po osnovu indirektnih poreza koji sa jedinstvenog računa UIO BiH pripadaju F BiH između entiteta, kantona, gradova/općina i JP Ceste Federacije BiH,
- pripadnosti javnih prihoda F BiH, kantona i jedinica lokalne samouprave,
- kriterija za raspodjelu javnih prihoda koji pripadaju kantonima te
- posebne odredbe za specifične slučajeve odstupanja od općih kriterija raspodjele.

Kada je u pitanju raspodjela prihoda sa jedinstvenog računa, definirani su slijedeći ponderi:

- F BiH 36,2%

- Kantoni 51,48%
- Jedinice lokalne samouprave 8,42% i
- JP Ceste Federacije BiH 3,9%.

Prilikom raspodjele dijela indirektnih poreza koji se odnose na Kantone, kreirani su slijedeći kriteriji:

- 57% na osnovu broja stanovnika u kantonu,
- 6% na osnovu površine kantona,
- 24% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju i
- 13% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju.

U odnosu na navedene kriterije posebnim koeficijentima su izuzeti Kanton Sarajevo (koeficijent 2) „zbog posebnih rashodovnih potreba“ kako je navedeno u Zakonu te kanton Goražde (koeficijent 1,8) i Posavski kanton (1,5) zbog „posebnih rashodovnih potreba kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po osnovu poreza na promet.“ Interesantno je, za početak, primijetiti da su koeficijenti primijenjeni za Kanton koji ima najpovoljniju ekonomsku situaciju u BiH (Sarajevo) i kantone koji su prema samo jednom parametru uzetom u obzir u najlošijoj situaciji.

Na razine lokalne samouprave se pripadajući prihodi po osnovu indirektnih poreza raspoređuju uz primjenu slijedećih kriterija:

- 68% na osnovu broja stanovnika u lokalnoj samoupravi,
- 5% na osnovu površine,
- 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju i
- 7% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju.

Osim utvrđenih kriterija za raspodjelu ove vrste javnih prihoda, primjenjuju se i koeficijenti za mnogoljudne općine (1,2 za svaku jedinicu lokalne samouprave sa brojem stanovnika većim od 60.000, 1,8 ; 1,5 ; 1,4 ; 1,2 ; za općine sa prihodima od poreza na promet i poreza na dohodak koji iznose manje od 20%, 40%, 60% i 80% prosjeka u F BiH, respektivno, te 1,5 za jedinice lokalne samouprave koje brinu o materijalnim troškovima osnovnih škola).

Kriteriji za kalkuliranje transfera nižim nivoima vlasti nisu sadržani u ovm Zakonu te, ukoliko se realiziraju, svoje utemeljenje imaju ili u podzakonskim dokumentima (namjenski grantovi) ili pak budžetskoj politici.

Kada je u pitanju pripadnost javnih prihoda, svaki od nivoa vlasti u F BiH u potpunosti raspolaže sa vlastitim prihodima po osnovu pružanja usluga, a koji su nastali kao rezultat legislative na tom nivou vlasti, potom od korištenja i prometa imovine u vlasništvu tog nivoa vlasti i drugim prihodima pripisanim direktno tim nivoima vlasti. Indirektni porezi su već samom zakonskom odredbom direktno raspoređeni između F BiH, kantona i jedinica lokalne samouprave.

Kod direktnog oporezivanja, porez na dobit pravnih lica pripada u punom kapacitetu kantonima za pravna lica koja u tim kantonima imaju sjedište, izuzev dobiti banaka, osiguravajućih društava, elektroprivrede, pošte, telekomunikacija i društava koja se bave igrama na sreću koja u punom kapacitetu pripada F BiH.

Porez na dohodak građana je referentno raspoređen u omjerima 65,54%:34,46% između kantona i jedinica lokalne samouprave, s tim što taj omjer može biti i povoljniji u korist jedinica lokalne samouprave ukoliko kantoni donesu propise kojim će to regulirati na taj način.

Ne dovodeći u pitanje vjerovatni studiozni pristup prilikom definiranja prijedloga kriterija za raspodjelu javnih prihoda u trouglu F BiH – kantoni – jedinice lokalne samouprave, osnovni utisak koji se može steći u načelnom pogledu na ove kriterije jeste uzak izbor i oslonac na nekolicinu, dominantno demografskih faktora. Naime, ako posmatramo strukturu kriterija raspodjele raspoloživog dijela javnih prihoda na kantone, uočiti ćemo da je čak 94% tih prihoda raspoređeno na temelju svega 3 kriterija (broj stanovnika – 57%, broj učenika u osnovnim školama – 24% i broj učenika u srednjim školama – 13%). Jedini kriterij koji se „provukao“, a koji nije iz kategorije demografskih jeste površina kantona sa 6%.

Cijenimo da je oslonac na bilo koju usku grupu kriterija veoma rizičan i neuobičajen pristup jednom od temeljnih pitanja dugoročno održivog sistema fiskalnog federalizma. Primijetno je da kroz ove kriterije čak nije obuhvaćena niti socijalna struktura populacije koja živi u kantonima što bi, svakako, moralo biti uzeto u obzir kao ozbiljan korektivni faktor. Među one koji bi svakako morali biti uzeti u obzir kao korektiv uskom opsegu faktora iz demografskog domena spadaju faktori poput broja zaposlenih, broja nezaposlenih, broja penzionera, broja mlađih od 18 godina, prosječne plaće zaposlenih i dr.

Nadalje, kao nezaobilazan stub dugoročno održivog modela fiskalnog federalizma, nameće se obaveza uvođenja dodatnih kriterija horizontalnog izjednačavanja koji će biti u funkciji dodjeljivanja pondera kantonima koji spadaju u kategoriju manje razvijenih. S tim u vezi, potrebno je utvrditi dodatne kriterije koji će rangirati resursni potencijal kantona, modelirati obračun opterećenja kantona te osigurati dodatne mehanizme za ublažavanje efekata modeliranog pristupa.

U ovom kontekstu, cijeno da je inauguracija dodatnih koeficijenata za pojedine kantone (Kanton Sarajevo - koeficijent 2, Kanton Goražde - koeficijent 1,8, Posavski kanton - koeficijent 1,5) u osnovi problematična iz najmanje dva razloga.

Prvi je taj što su koeficijenti proistekli nakon nedopustivo uskog seta kriterija raspodjele, a drugi, važniji, jeste osnova za njihovu uspostavu. U slučaju Kantona Sarajevo, uspostavi koeficijenta 2 prethodi samo sintagma „zbog posebnih rashodovnih potreba“, a u slučaju preostala dva kantona naveden je samo jedan kriterij kojim se oni svrstavaju u nepovoljnije kantone u odnosu na ostale - nivo poreza na promet. Primjena ovih koeficijenata, posebno u slučaju Kantona Sarajevo, veoma ozbiljno relativizira čak i ovako uzak opseg odabranih demografskih kriterija jer se, neminovno, negativno odražava na alikvotni dio sredstava koji pripada kantonima sa koeficijentom 1. Otuda, ne trebaju čuditi inicijative koje dolaze iz kantona koji nisu u preferencijalnom statusu za preispitivanje sistema raspodjele, odnosno ukidanje posebnih koeficijenata. Jednostavno, ovakav sistem raspodjele sa uskim opsegom demografskih kriterija i sa koeficijentima koji nisu odraz modeliranja obračuna opterećenja, resursne snage, poreskih potencijala, opterećenja urbanih sredina i koji, kao takav, ne reflektira principe fiskalnog federalizma definitivno ne može dobiti prolaznu ocjenu i treba biti predmetom ozbiljnog restrukturiranja.

U kontekstu političke rasprave o inicijativi za ukidanje posebnih koeficijenata za kantone¹⁰ i argumentaciji koja stoji nasuprot toj inicijativi¹¹ cijenimo da se, umjesto argumenata „za“ i „protiv“ koeficijenata treba kreirati neutralan model obračuna koji će podrazumijevati:

- 1) Značajno širi spektar kriterija osnovnog obračuna i
- 2) Dopunski set kriterija za instrumente poravnanja.

Drugim riječima, cijenimo da samo ukidanje koeficijenata, bez opsežnog utvrđivanja kriterija za rangiranje kantona u sistemu raspodjele javnih prihoda po osnovu indirektnih poreza neće samo po sebi rezultirati konačnim optimalnim rješenjem (jer je zasnovano na neadekvatnom i uskom opsegu kriterija). S druge strane, postojeće stanje također nije prihvatljivo jer se iz budžetskih politika može uočiti da utvrđeni koeficijenti nisu u funkciji horizontalnog izjednačavanja i fer raspodjele na principima fiskalnog federalizma već, posebno je to slučaj u Kantonu Sarajevo, omogućavaju neuporedivo kvalitetniju poziciju i alokaciju sredstava kako po osnovu osnovnih budžetskih izdataka tako i tekućih transfera. Mogućnosti Kantona Sarajevo da u značajnoj mjeri budžetski intervenira prema određenom segmentu pružanja javnih usluga i kreiranju javnih dobara omogućavaju rizike koji proizilaze iz „mekane budžetske strategije“, odnosno iz okvira koji značajno podupire novije teorije druge generacije fiskalnog federalizma. Argumentacija koja ide u prilog održavanju postojećeg modela, a koja je ponuđena u objavljenj studiji manjkava je iz prostog razloga što se zasniva na modeliranju/simulaciji koja uzima u obzir samo jedan kriterij, udio GDP-a Kantona Sarajevo u ukupnom GDP-u u Federaciji BiH. Ponuđena simulacija predstavlja drugu krajnost, sličnu onoj koju već imamo, a koja se zasniva na uskom opsegu kriterija koji u osnovi ne odražavaju principe fiskalnog federalizma, odnosno potrebu da se dizajnira integralan i dugoročno održiv model (Kreso i dr. 2016, str. 52-78). Ponuđeni pristup u kome se dominantno tretira udio GDP-a kojeg Kanton Sarajevo generira u ukupnoj strukturi GDP-a F BiH bi se mogao veoma detaljno kritizirati, iz čitavog niza razloga, ali definitivno, takav pristup bi vodio daljem jazu između Kantona Sarajevo i ostatka F BiH i dalje doprinio efektima prelijavanja i mobilnosti populacije. Iz tog razloga, model simulacije koji Kanton Sarajevo predstavlja u daleko povoljnijem položaju u odnosu na postojeći model raspodjele, ne može biti dovoljan osnov za održavanje postojećeg modela.

Na koncu, ponuđena argumentacija nije u skladu niti sa jednom praksom raspodjele javnih prihoda jer se kao osnov za raspodjelu javnih prihoda ne koristi udio GDP-a bilo kog regiona u odnosu na ukupan GDP države niti se kao osnov za raspodjelu uzimaju mjesta ubiranja PDV-a. To je samo po sebi dovoljan osnov da se niti u konkretnom slučaju ne može koristiti kao argumentiranje razloga opstojnosti postojećeg sistema raspodjele, a sve razvijene prakse sistema federalnog federalizma polaze od veoma opsežnog seta primijenjenih kriterija, principa jednakih šansi na sub-nacionalnim nivoima i principa izdašnosti javnih prihoda za dodijeljene nadležnosti u pružanju javnih usluga.

¹⁰ Prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o pripadnosti javnih prihoda u F BiH je podnijela grupa poslanika iz Tuzlanskog kantona 2015.g. i, kao takav se na oficijelnoj web stranici Doma naroda Parlamenta F BiH nalazi na listi Zakona „u proceduri“ za koji je predložen skraćeni postupak prilikom rasprave., (dostupno na http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2015/Zakon_izmjena_javnih_prihoda.pdf, pristupljeno 09.06.2017.g.)

¹¹ Kanton Sarajevo je početkom 2016.g. objavio studiju pod nazivom „Procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH“ u kojoj su ponuđeni argumenti koji stoje nasuprot zahtjevima za ukidanje koeficijenta 2 prilikom utvrđivanja raspoloživog dijela sredstava za kantone po osnovu indirektnih poreza.

Prema tome, po nama, kvalitetan odgovor na postojeće stanje jeste izrada modela sa osnovnim i dopunskim kriterijima koji će na temelju širokog obuhvata socio-ekonomskih, demografskih, geografskih, resursnih i drugih kriterija osigurati kvalitetne osnovne pozicije u rangiranju kantona, a zatim, uz primjenu kriterija koji reflektiraju specifičnosti (nerazvijenost, posebna opterećenja urbanih sredina) osigurati korektivne faktore u odnosu na osnovni rang. Ključno je ovdje osigurati nepristrasan, kvantitativni okvir obračuna kako za osnovnu tako i specifičnu poziciju svakog kantona i omogućiti ravnomjerniji razvoj svih dijelova F BiH uz izbalansirane budžetske politike i mogućnosti na nivou kantona.

S obzirom na postojeće pozicije, poteškoće u kreiranju općeg konsenzusa na razini kantona, a u funkciji inauguracije objektivnijeg modela raspodjele javnih prihoda, cijenimo da bi bilo neophodno da F BiH angažira neutralnu (stranu) konsultantsku kuću koja bi izradila model raspodjele uvažavajući sve moderne izazove fiskalnog federalizma te da takav model bude osnova za izmjene postojećeg zakonskog rješenja. Vjerujemo da se niti jedno među-vladino tijelo niti lokalne konsultantske agencije (pa čak ni agencije iz neposrednog okruženja) ne mogu uspješno nositi sa izazovima postojećeg stanja, jer je neminovna subjektivnost u odbrani postojećih pozicija (kantona sa povoljnim aranžmanom) te zahtjevima za drugačijim rješenjem (kantona sa nepovoljnijim položajem u raspodjeli).

U ovom tekstu mi smo pokušali predstaviti razinu nedosljednosti raspodjele u odnosu na osnovne principe fiskalnog federalizma i otuda se može naslutiti da je revizija postojećeg sistema raspodjele prihoda iz indirektnih poreza na kantonalnom nivou razložen i neophodan korak na putu dugoročnog utemeljenja održivog sistema fiskalnog federalizma. Osim toga, smatramo da je za inauguraciju budućeg sistemskog rješenja raspodjele, s obzirom na efekte koje će donijeti, neophodno uspostaviti prelazni period od 3 godine unutar koga će se budžetske politike moći prilagoditi novom sistemu raspodjele bez pretjeranih stresova i u atmosferi općeg razumijevanja potrebe za inovirani koncept raspodjele prihoda iz indirektnih poreza.

4. Pretpostavke dugoročno održivog okvira fiskalnog federalizma u Federaciji BiH s posebnim osvrtom na poziciju ZE-DO Kantona

4.1. Preferencija švicarskog modela fiskalnog federalizma i vertikalnog izjednačavanja

U poglavlju II, odnosno tekstu koji nosi naslov „Modeli fiskalnog federalizma u odabranim zemljama Evropske Unije“ predstavljena su tri uređenja fiskalnog federalizma: švicarski, njemački i hrvatski.

U osnovi, švicarsko uređenje finansiranja nadležnosti usporedivo je sa uređenjem u Federaciji BiH, pri čemu se porez na dodanu vrijednost kao zajednički porez koristi za vertikalno izjednačavanje. U modeliranju obrasca koji može poslužiti kao konceptualni okvir za inovirani sistem raspodjele javnih prihoda, posebno onih iz osnova indirektnog oporezivanja u Federaciji BiH, mi ćemo u značajnom dijelu koristiti pretpostavke švicarskog modela.

U Švicarskoj svrha izjednačavanja jeste u ravnomjernom rasporedu potencijalno iskoristivih poreza privredne baze kantona na ime finansiranja nacionalnih dobara i usluga. Prema poreznom sistemu Švicarske time izjednačavanje ima za cilj da svi kantoni razviju približno jednake resurse (*per capita*) za potencijalno iskoristive poreze, odnosno nivo dohotka građana, imovine fizičkih i pravnih lica i iskazane dobiti pravnih lica. Pri tome, akcenat nije na prikupljenim porezima (čime bi se omogućilo da kantoni različitim stopama poreza i naporu učinjenom na njegovoj naplati mogu utjecati na iskazanu resursnu snagu i time opredjeljenje visine iznosa za izjednačavanje), već na ujednačenoj bazi na osnovu koje bi se ti porezi mogli prikupiti. Kantonima s nepovoljnom geografsko-topografskom slikom (prosječna nadmorska visina) opredijeljeno je manje poresko opterećenje, odnosno finansiranja povećanih izdataka koji bi nastali obezbjeđenjem porezne baze. Rezultanta ovakvog sistema jeste relativno jednaka razvijenost porezne baze svih kantona.

Model koji je primijenjen u Saveznoj Republici Njemačkoj polazi od osnova da porez na dodanu vrijednost, porez na dobit i porez na dohodak imaju zajedničku odrednicu i ustavno pretpostavlja prava građana na jednak iznos poreznih prihoda *per capita* bez obzira gdje se stvara dodana vrijednost i prikuplja određeni porez. Nadalje, raspodjela poreznih prihoda *per capita* u SR Njemačkoj ne prepoznaje razlike u indeksima cijena i troškova života. Ukoliko bismo modelirali na osnovama Njemačkog ustroja, očekujemo da bi rezultanta obračuna bila približno jednaka stajalištu da svi kantoni trebaju primati jednak iznos poreznog prihoda *per capita*, što bi u postojećim okvirima rezultiralo visokim nivoom preraspodjele na štetu snažnijih kantona, a u korist manje snažnih i vjerujemo da bi kreiranje takvog modela izazvalo velike šokove u budžetskim politikama resursno snažnijih kantona.

Hrvatski model, pak, većim dijelom podrazumijeva finansiranje državne nadležnosti porezom na dodanu vrijednost, dok se kao zajednički porez koristi porez na dohodak, a kojim se, u značajnijem obimu, finansiraju nadležnosti županija i općina. Međutim, krucijalna razlika navedenih uređenja fiskalnog federalizma i osnova za izjednačavanje jeste u krajnjoj intenciji postizanja željenog rezultata. Hrvatski fiskalni federalizam se zasniva na izračunu indeksa razvijenosti (stopa nezaposlenosti, dohodak građana, budžetski prihodi, obrazovanost) i vertikalnim transferima nerazvijenim županijama

i općinama (gradovima). Također, općinama (gradovima) je, shodno veličini omogućen prirez na osnovu kojeg vraćaju dio prikupljenog poreza na dohodak u omjeru od 10% do max. 18% (Grad Zagreb) prema stalnom boravku poreznog obveznika.

U odnosu na model koji je primijenjen u Švicarskoj, hrvatski model je manjkav iz slijedećih razloga:

- Županije, gradovi i općine imaju mogućnost da manjim naporima u prikupljanju budžetskih prihoda od fizičkih i pravnih lica sa sjedištem odnosno boravištem u županiji utječu na svoj indeks razvijenosti, a samim tim i na iznos vertikalnog izjednačavanja. Isto implicira da se manji napor opterećavanja građana nadoknađuje iz državnog budžeta;
- Stopa nezaposlenosti i obrazovanost nemaju direktnu poveznicu sa javnim prihodima, osim u segmentu iskazanih potreba;
- Visina prireza je fiksno opredijeljeni iznos koji pripada gradu (općini) prema broju stanovnika.

Rezultanta ovakvog rasporeda jeste npr. da se funkcije Grada Zagreba (8.826 HRK per capita) finansiraju u omjeru od 71% iz izvora prireza poreza na dohodak, dok je ovaj procenat u Gradu Splitu 41% uz, istovremeno, dvostruko niži budžet Grada Splita po glavi stanovnika (4.652 HRK), dok ukupni iznos opredijeljen za izravnavanja decentraliziranih funkcija iznosi svega nešto više od 500 HRK per capita.

Iz navedenih razloga predloženi model raspodjele pripadnosti javnih prihoda Federacije BiH (vertikalno izjednačavanje finansirano prikupljenim porezom na dodanu vrijednost) zasnovan je na obračunu resursne osnove. Kao relevantni kriteriji za obračun rasporeda korišteni su resursi imovine pravnih lica (obračunati iz baze podataka finansijskih izvještaja pravnih lica agencije FIA) u 2013. godini i iskazane dobiti pravnih lica, izuzev pravnih lica u vlasništvu Federacije BiH. Oporezivi dohodak građana je korišten kao kontrolna varijabla s ciljem ispitivanja mogućeg (negativnog) utjecaja vertikalnih transfera na resursno snažne kantone (kantone sa iskazanim resursima iznad prosjeka Federacije BiH). Imajući u vidu da su resursno snažni kantoni većim dijelom bilježili porast prihoda po osnovu poreza na dobit, te da je realno očekivati proširenje porezne baze i obuhvat više primanja porezom na dohodak, za očekivati je neveliki utjecaj ovog modela na pozicije resursno snažnijih kantona (Sarajevski, HNK i ZHK) u odnosu na sadašnji sistem raspodjele.

Kontrolno, usporedbom analize u našem modelu razmatrani su i sekundarni podaci Porezne uprave FBiH iz 2014.g. o ukupno prikupljenim porezima per capita (Tabela 10.) koji korespondiraju sa izvorima koji su nam bili dostupni.

Tabela 10. Porezni prihodi kantona u 2014. godini per capita

Kanton	porezni prihod per capita od prosjeka FBiH
KS	195,4
TK	64,3
ZDK	86,9
HNK	129,4
SBK	60,3
BPK	81,1
PK	47,3
USK	56,8
ZHK	124,8
K10	62,7
FBiH	100

Izvor: Makroekonomski pokazatelji po kantonima – FBiH, Zavod za planiranje razvoja, prema FBiH Porezna uprava

Uvažavajući nedostajuće karakteristike njemačkog i hrvatskog modela sa aspekta direktne primjene u slučaju Federacije BiH, predloženi model raspodjele pripadnosti javnih prihoda Federacije BiH (vertikalno izjednačavanje finansirano prikupljenim porezom na dodanu vrijednost) zasnovan je na obračunu resursne osnove kantona.

4.2. Resursna osnova i kriteriji za obračun vertikalnog izjednačavanja

U funkciji obračuna resursne osnove svih kantona potrebno je imati populacijski obuhvat pravnih lica koja egzistiraju na nivou Federacije. U konkretnom slučaju, na raspolaganju su nam podaci iz 2013. godine, mada je za ažuran obračun vertikalnog izjednačavanja potrebno uzeti u obzir svježije podatke od 2013. godine, koja je u ovom slučaju uzeta u obzir.¹²

Kao relevantni kriteriji za obračun rasporeda korišteni su resursi imovine pravnih lica (obračunati iz baze podataka finansijskih izvještaja pravnih lica agencije FIA) te iskazane dobiti pravnih lica, izuzev pravnih lica u vlasništvu Federacije BiH.

Oporezivi dohodak građana je korišten kao kontrolna varijabla s ciljem ispitivanja mogućeg (negativnog) utjecaja vertikalnih transfera na resursno snažne kantone (kantone sa iskazanim resursima iznad prosjeka Federacije BiH). Imajući u vidu da su resursno snažni kantoni većim dijelom

¹² Autorima su na raspolaganju podaci iz finansijskih izvještaja svih preduzeća u Federaciji BiH koje, inače, objavljuje Federalna informatička agencija (FIA), ali koje također na raspolaganju imaju i agencije koje otkupe bazu podataka od FIA-e i onda je u komercijalnom smislu stavljaju na raspolaganje pravnim licima i drugim zainteresiranim subjektima koje primarno zanimaju informacije o bonitetima kompanija, stanju u pojedinim industrijama i sl. U slučaju da se ovaj model uzme u obzir kao referentan Federalno Ministarstvo finansija će trebati koristiti podatke o imovini i poslovnim rezultatima svih pravnih lica u Federaciji, razvrstanim po kantonima kako bi se povremeno, a najvjerovatnije jednom u 5 godina vršio inovirani obračun resursne osnove kantona.

bilježili porast prihoda po osnovi poreza na dobit, te da je realno očekivati proširenje porezne baze i obuhvat više primanja porezom na dohodak nije realno očekivati značajniji utjecaj ovog modela na pozicije resursno snažnijih kantona (Sarajevski, HNK i ZHK) u odnosu na sadašnji sistem raspodjele.

Dakle, obračun resursne osnove ovisi o stanju imovine i poslovnih rezultata svih pravnih lica koja egzistiraju na prostoru jednog kantona.

4.2.1. Imovina pravnih lica u vlasništvu kantona u Federaciji BiH

Slijedeći Švicarski model izračuna resursne snage, a prema postojećoj nadležnosti za poreze u Federaciji BiH, polaznu osnovu predstavljaju podaci o ukupno iskazanoj imovini pravnih lica (osim pravnih lica u vlasništvu Federacije BiH) koje predstavljamo u slijedećoj Tabeli.

Tabela 11. Obračun indeksa resursa prema iskazanoj imovini pravnih lica na dan 31.12.2013.

	Iskazana imovina	Korekcije javna preduzeća širi opus	broj stanovnika	per capita	indeks	
KS	18.615.233.331	(9.118.713.136)	9.496.520.195	438.443	21.660	195,6%
TK	4.179.079.969		4.179.079.969	477.278	8.756	79,1%
ZDK	3.184.826.250		3.184.826.250	385.067	8.271	74,7%
HNK	4.770.127.798	(1.447.047.642)	3.323.080.156	236.278	14.064	127,0%
SBK	2.258.479.432		2.258.479.432	273.149	8.268	74,7%
BPK	189.230.212		189.230.212	25.336	7.469	67,5%
PK	252.882.480		252.882.480	48.089	5.259	47,5%
USK	1.333.101.225		1.333.101.225	299.343	4.453	40,2%
ZHK	1.472.190.143		1.472.190.143	97.893	15.039	135,8%
K10	568.021.935		568.021.935	90.727	6.261	56,5%
FBiH			26.257.411.997	2.371.603	11.072	100,0%

Izvor: izračun autora prema finansijskim izvještajima za 2013. godinu (FIA)

Tabela 11, nakon korekcije imovine koju čine pravna lica čiji vlasnik je Federacija BiH, sadrži podatke o ukupno iskazanoj vrijednosti imovine pravnih lica u svih 10 kantona koja iznosi 26,257 milijardi KM uz napomenu da na ovoj teritoriji, prema posljednjem popisu živi ukupno 2.371.603 stanovnika. To čini 11.072 KM imovine pravnih lica per capita. Raspored u Tabeli 11. implicira da su 3 kantona iznad prosjeka Federacije BiH, KS 195,6%, ZHK 135,8% i HNK 127% dok je ostalih 7 kantona ispod prosjeka Federacije, pri čemu najnižu stopu bilježe USK (40,2%) i PK (47,5%), dok je ZDK na 74,7% prosjeka F BiH sa ukupno 8.271 KM imovine pravnih lica per capita.

Vrijedi primijetiti da su i ZDK i TK ispod prosjeka F BiH (TK 79,1%) uprkos uvriježenom mišljenju da se radi o industrijskim centrima.

Odavde proizilazi zaključak da će prvi osnov za vertikalno izjednačavanje podrazumijevati podršku kantonima koji su ispod prosjeka F BiH dok po istom osnovu kantoni koji su iznad prosjeka F BiH nemaju pravo na transfere vertikalnog izjednačavanja.

Za obračun vertikalnog izjednačavanja po osnovu vrijednosti imovine preduzeća koristit će se stopa od 1%.

4.2.2. Iskazana dobit pravnih lica u vlasništvu kantona u Federaciji BiH

Drugi kriterij koji se, prema švicarskom modelu obračuna resursne snage, uzima u obzir jeste dobit prije oporezivanja pravnih lica koja imaju sjedište na teritoriji određenog kantona. U *Tabeli 12* su predstavljeni podaci o ukupno iskazanoj dobiti prije oporezivanja pravnih lica u svih 10 kantona (nakon izuzimanja kompanija koje su u vlasništvu Federacije BiH).

Tabela 12. Obračun indeksa resursa prema iskazanoj dobiti prije oporezivanja na dan 31.12.2013.

Kanton	Oporeziva dobit (uključujući FBiH)	Oporeziva dobit	Broj stanovnika	per capita	indeks
KS	984.745.844	717.999.449	438.443	1.637,61	187%
TK		265.478.082	477.278	556,23	63%
ZDK		230.051.130	385.067	597,43	68%
HNK		389.054.597	236.278	1.646,60	188%
SBK		148.890.902	273.149	545,09	62%
BPK		16.854.030	25.336	665,22	76%
PK		21.205.826	48.089	440,97	50%
USK		93.207.567	299.343	311,37	36%
ZHK		152.722.376	97.893	1.560,09	178%
K10		43.008.356	90.727	474,04	54%
FBiH		2.078.472.315	2.371.603	876,40	100%

Izvor: izračun autora prema podacima iz finansijskih izvještaja 2013. godine (FIA)

Ukupno iskazana dobit pravnih lica prije oporezivanja u 2013. godini je iznosila 2,078 milijardi KM, odnosno u prosjeku 876,4 KM *per capita* na nivou Federacije BiH. Interesantno je da i u ovom slučaju ista tri kantona bilježe dobit *per capita* veću od prosjeka u F BiH i to kako slijedi: HNK 188%, KS 187% i ZHK 178%. U ovom slučaju su, također, dva najlošije plasirana kantona USK (36%) i PK (50%) dok je ZDK na 68% prosjeka F BiH sa 597,43 KM dobiti *per capita*.

Za obračun vertikalnog izravnavanja po osnovu iskazane dobiti koristit će se aktuelna stopa poreza na dobit od 10%.

4.2.3. Oporezivi dohodak građana po kantonima u Federaciji BiH

U *Tabeli 13.* predstavljeni su podaci o visini uplaćenog poreza na dohodak građana u Federaciji BiH za 2014.g. Ukupno uplaćeni porez na dohodak građana u F BiH iznosi 313,92 miliona KM ili, u prosjeku, 132,4 KM *per capita*.

I po ovom kriteriju kao i u prethodna dva, KS, HNK i ZHK su iznad prosjeka Federacije BiH i to: 200%, 126% i 112% respektivno. Iznad prosjeka F BiH je po ovom osnovu i BPK sa 110%. U četiri kantona je indeks oporezivog dohotka građana jedva iznad polovine od prosjeka Federacije: SBK 54%, USK 55%, K10 (Livanjski) 57% i PK 58%. ZDK je na 85% prosjeka F BiH sa 113,2 KM poreza na dohodak *per capita*.

Tabela 13. Obračun indeksa resursa prema oporezivom dohotku građana

	Uplaćeni porez na dohodak	broj stanovnika	per capita	indeks
KS	115.891.233	438.443	264,3	200%
TK	44.486.920	477.278	93,2	70%
ZDK	43.576.333	385.067	113,2	85%
HNK	39.555.855	236.278	167,4	126%
SBK	19.698.853	273.149	72,1	54%
BPK	3.701.412	25.336	146,1	110%
PK	3.688.651	48.089	76,7	58%
USK	21.916.365	299.343	73,2	55%
ZHK	14.541.132	97.893	148,5	112%
K10	6.861.901	90.727	75,6	57%
FBiH	313.918.657	2.371.603	132,4	100%

Izvor: izračun autora prema podacima Porezne uprave Federacije BiH za 2014. godinu

Usporedivo s navedenim izračunom prikazan je i sekundarni podatak prema Federalnom zavodu za planiranje razvoja (oznaka '+' iznad prosjeka, '-' ispod prosjeka).

Tabela 14. Indeks prosječnih plaća i stope nezaposlenosti u odnosu na FBiH, 2014. godina

Kanton	nezaposlenost u %	indeks		prosječna plaća 2014.	indeks	
KS	36,3	120,0%	+	1.036	124,4%	+
TK	54,8	85,1%	-	739	88,7%	-
ZDK	50,3	93,6%	-	726	87,2%	-
HNK	41,2	110,7%	+	866	104,0%	+
SBK	50,6	93,0%	-	678	81,4%	-
BPK	36	120,5%	+	751	90,2%	-
PK	49,6	94,9%	-	693	83,2%	-
USK	59	77,2%	-	797	95,7%	-
ZHK	40,1	112,8%	+	781	93,8%	-
K10	49,9	94,4%	-	840	100,8%	+
FBiH	46,9	100,0%		833	100,0%	

Izvor: Makroekonomski pokazatelji, FBiH Zavod za planiranje razvoja, 2014.

4.3. Resursna osnova kantona i potrebna usklađivanja

4.3.1. Procijenjeni naponi pri naplati direktnih prihoda kantona

Poštivajući principe raspodjele javnih prihoda u Švicarskoj (kon-)federaciji, resursna osnova nije jedini kriterij obračuna iznosa za izravnavanje. Dodatno, iznosi iskazani po resursnom rangi se trebaju korigovati za procijenjeni „napor“ pri naplati direktnih prihoda kantona. Za ilustraciju ćemo koristiti usporedbu Zeničko – dobojskog kantona i Kantona Sarajevo.

Tabela 15 predstavlja kalkulaciju koja ilustrira stepen iskorištenosti resursne osnove Zeničko dobojskog kantona i Kantona Sarajevo, tj. odnose poreznih prihoda, neporeznih prihoda, ukupnih prihoda i direktnih prihoda ZDK i KS, kako u apsolutnim iznosima tako i per capita.

Očito je da po svim ovim osnovama ZDK značajno zaostaje za KS jer su ukupni porezni prihodi u ZDK *per capita* 619 KM (KS, 1394 KM), neporezni prihodi 102 KM (KS 148 KM) *per capita*, ukupni prihodi 721 KM *per capita* u ZDK (KS 1.542 KM), a posebno direktni prihodi u ZDK 211 KM *per capita* (KS 607 KM).

To rezultira odnosom indeksa resursa 100%:39% u korist Kantona Sarajevo, odnosno ukazuje na izrazito slabu sposobnost Zeničko-dobojskog kantona u smislu finansiranja direktnim prihodima, s obzirom da iz ovog osnova finansira tek 29% svoje nadležnosti, za razliku od Kantona Sarajevo (39%). Dakle ZDK je u mogućnosti da u kapacitetu od 78% u odnosu na Kanton Sarajevo finansira vlastite nadležnosti što implicira potrebu vertikalnog izjednačavanja koje, s postojeće polazne osnove, također podrazumijeva preraspodjelu dijela javnih prihoda iz osnova indirektnog porezivanja.

Tabela 15. Obračun iskorištenosti resursne osnove kantona

Prihodi i primici 2016. godine (plan)	Kanton Sarajevo	ZE-DO kanton
<i>broj stanovnika (popis 2013.)</i>	413.593	364.433
Prihodi od indirektnih poreza	386.431.700	185.694.433
Prihod od poreza na dohodak	119.756.200	23.669.739
Porez na dobit	58.905.000	15.271.466
Porez na plaću	620.000	929.000
Porez na imovinu	10.800.000	0
Porezni prihod kontinuirane aktivnosti	576.512.900	225.564.638
<i>po stanovniku</i>	1.394	619
Naknade i takse	58.266.400	35.258.793
Prihodi od poduzetničke imovine	2.862.800	1.920.527
Kontinuirani neporezni prihod kontinuirane aktivnosti	61.129.200	37.179.320
<i>po stanovniku</i>	148	102
Ukupni prihod kontinuirane aktivnosti	637.642.100	262.743.958
<i>po stanovniku</i>	1.542	721
Direktni prihodi kantona	251.210.400	77.049.525
<i>po stanovniku</i>	607	211
Omjer indeksa resursa	100%	39%
Odgovarajući prihod po resursnoj osnovi		99.131.145
Iskorištenost resursne osnove u odnosu na KS		78%

Izvor: izračun autora prema budžetima kantona za 2016. godinu

4.3.2. Posebne potrebe kantona – primjer Kanton Sarajevo

Pored osnovnih i dodatnih kriterija koji uzimaju u obzir resursnu osnovu i procijenjene napore na iskorištavanju vlastite resursne osnove, poseban aspekt u kreiranju modela rasporeda javnih prihoda jeste i identifikacija posebnih potreba pojedinih kantona. U slučaju Federacije BiH, definitivno posebnu poziciju zauzima Kanton Sarajevo iz prostog razloga što je ovaj kanton resursno najsnažniji, potom što zahvata najviše iz osnova posebnih koeficijenata iz Zakona o pripadnosti javnih prihoda (192 miliona KM indirektnih poreza preko osnovnih kriterija u 2016. godini), ali i zbog činjenice što ovaj Kanton obuhvata grad Sarajevo, kao glavni grad države i Federacije te je kao takav najzahtjevniji u pogledu troškova života, potreba zbog urbaniziranosti četiri općine koje čine grad Sarajevo¹³ ali i činjenice da

¹³ Općina Stari grad, Općina Centar, Općina Novi grad i Općina Novo Sarajevo

značajan udio stanovništva ostvaruje svoj dohodak u Kantonu Sarajevo pri tome radeći u državnim ili federalnim institucijama. Sve ove posebnosti (jedinstvene u odnosu na sve ostale kantone u F BiH) su nas navele da poseban fokus u smislu posebnih potreba, ali i derivacije potencijala za preraspodjelu javnih prihoda usmjerimo na Kanton Sarajevo, s tim da ćemo, kao i u prethodnom tekstu, za usporedbu, gdje god je to potrebno koristiti Zeničko – dobojski kanton.

Uz opravdano ograničenje nemogućnosti preciznog disagregiranja prikupljenog poreza na dohodak u Kantonu Sarajevo prema ostvarenom dohotku u privatnom i javnom sektoru, vidljivo je da je između 40 i 60% poreza na dohodak prikupljeno od građana, koji svoj dohodak ostvaruju od nesamostalne djelatnosti u administrativnim tijelima države, entiteta i kantona, građana koji imaju prijavljeno boravište u Kantonu Sarajevo.

Polazeći od informacija koje uzimaju u obzir naplaćeni porez na dohodak od građana i relativni utjecaj broja stanovnika dolazimo do proračuna koji podrazumijeva da se Kantonu Sarajevo, na ime posebnih potreba po osnovu statusa glavnog grada koji je ujedno i sjedište državnih i entitetskih ministarstava i agencija, međunarodnih predstavništava, banaka, osiguravajućih društava i međunarodnih organizacija, koje djeluju za račun i u ime entiteta odnosno države, a čiji uposlenici svoj dohodak ostvaruju i dijelom prijavljuju u Kantonu Sarajevo, po osnovu uplaćenog poreza na dohodak građana generira dodatni prihod u iznosu od 52.045.211 KM (KS 259 KM *per capita*; FBiH 126 *per capita*) koji inače ne bi imao na raspolaganju da su sjedišta ovih institucija u nekom drugom gradu.

Nadalje, slijedom prethodno iznesenih činjenica, može se zaključiti i da određeni dio krajnje potrošnje i poticaja za razvoj privrede u Kantonu Sarajevo (izdavanje stanova, maloprodaja, uslužne djelatnosti) kreiraju navedeni zaposlenici.

Finansiranje utvrđenih nadležnosti kroz adekvatne budžetske rashode i posebne potrebe kantona ima za cilj ispitati potrebe koje određeni kantoni imaju za svoje nadležnosti i sposobnost ispunjavanja tih potreba, a kako bi stanovništvo Federacije BiH imalo usporedivi tretman i kvalitet i dostupnost javnim uslugama, poput obrazovanja, socijalnih davanja i sl. Kao primjer smo i ovdje sačinili usporedbu ZE – DO Kantona i Kantona Sarajevo, a korišteni su podaci iz Popisa 2013. godine (*Tabela 16*).

Podaci iz *Tabele 16* ukazuju na relativno jednake demografsko-socijalne karakteristike stanovnika, pri čemu je Zeničko – dobojski kanton uglavnom po svim parametrima slabiji od Kantona Sarajevo, izuzev gustoće naseljenosti. Iz tog razloga smo, a zbog analize koja slijedi, pretpostavili sličnu socio-demografsku strukturu stanovništva u ova dva kantona, iako bi se o tome dalo opsežno raspravljati. Pri tome, zanimljiv je i podatak o gotovo dvostruko većem budžetu kojeg Kanton Sarajevo ostvaruje u sektoru zdravstva u odnosu na ZE – DO Kanton *per capita*. Prema tome, iz osnova socio-demografske strukture, Kanton Sarajevo ne može ostvarivati dodatne povlaštene odnose u odnosu na ZDK, izuzev za troškove finansiranja života koji će biti uzeti u obzir kod rekapitulacije posebnih potreba te izdatke za visoko obrazovanje.

Tabela 16. Socijalna slika uspoređenih kantona

Radno sposobno stanovništvo prema statusu	Kanton Sarajevo		ZE-DO kanton	
<i>Ukupno stanovništvo</i>	413.593		364.433	
Radna snaga	176.096	43%	134.025	37%
Zaposleni	137.925	33%	100.289	28%
Stanovništvo bez radnog iskustva	15.215	4%	16.453	5%
Nezaposleni	38.171	9%	33.736	9%
Neaktivno stanovništvo	174.237	42%	169.965	47%
Osobe s poteškoćama	35.729	8,6%	30.367	8,3%
Gustoća stanovništva	323,9	stan/km ²	106,7	stan/km ²
Obrazovanost				
Bez obrazovanja	9.766	2,4%	13.040	3,6%
(djelomično) osnovno obrazovanje	69.624	16,8%	102.873	28,2%
Srednjoškolsko	186.928	45,2%	156.591	43,0%
Specijalizacija	2.385	0,6%	3.593	1,0%
Više i visoko	81.630	19,7%	27.893	7,7%
Godine				
Maloljetne osobe	89.648	21,7%	88.117	24,2%
Osobe starije od 65 godina	57.776	14,0%	41.980	11,5%
Ukupno u %		35,6%		35,7%
	u KM	po stan.	u KM	po stan.
Budžet Zavoda zdravstvenog osiguranja	346.111.855	837	159.052.000	436

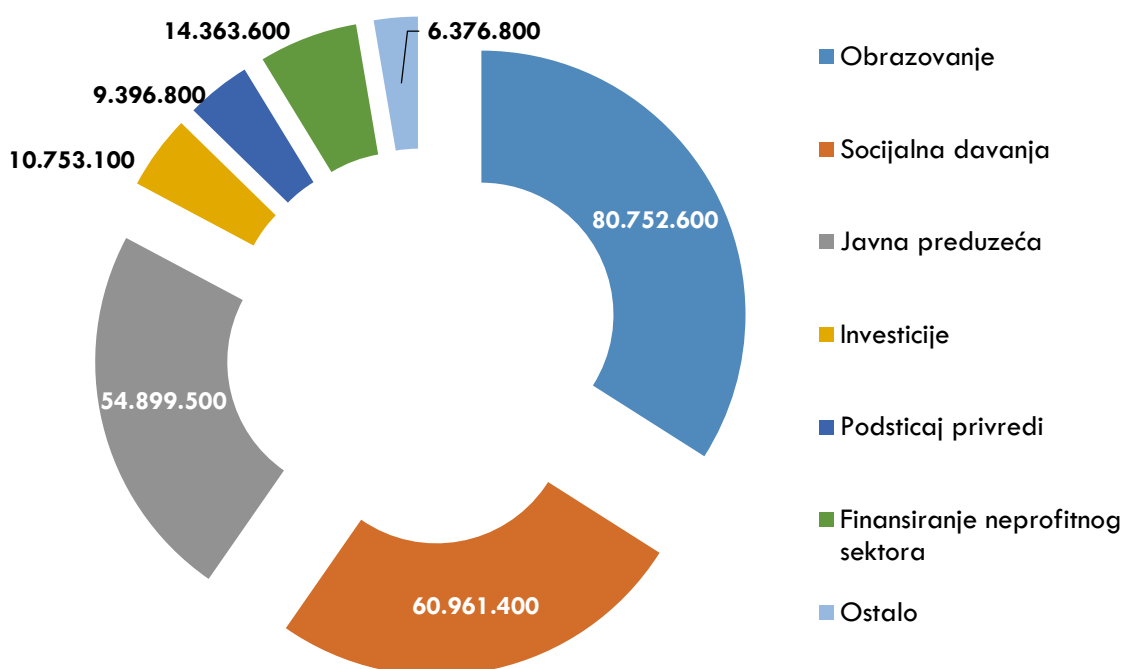
Izvor: Popis stanovništva 2013.

Razmatrajući budžete ova dva kantona za 2016. godinu, na troškove plata u Kantonu Sarajevo otpada 808 KM *per capita*, a u Zeničko-dobojskom kantonu 544 KM *per capita*. Ukupni troškovi plata u Kantonu

Sarajevo su viši za 136 miliona KM. Pri tome treba naglasiti da je Kanton Sarajevo po osnovu posebnog statusa, odnosno primjene koeficijenta 2 prihodovao u 2016. godine 192 miliona KM PDV-a.

Slijedom posebne pozicije pri raspodjeli poreza na dodanu vrijednost KS realizira tekuće i kapitalne transfere u 2016. godini u visini od 259.430.000 KM, od čega za socijalna davanja preko 60 miliona KM, subvencije i donacije javnim (kantonalnim) preduzećima u visini od gotovo 55 miliona KM i preko 80 miliona KM za obrazovanje, preko 10 miliona KM za investicije i gotovo 10 miliona KM u podsticaje privredi.

Ilustracija 2. Raspored tekućih i kapitalnih transfera Kanton Sarajevo za 2016. godinu



Izvor: Budžet Kantona Sarajevo za 2016. godinu

Istovremeno, Zeničko-dobojski kanton za tekuće i kapitalne transfere izdvaja 65.431.792 KM, odnosno 179,55 KM *per capita* (KS 627,26 *per capita*), čime posjeduje manju finansijsku sposobnost da podrži gore navedene kategorije za 163.162.147 KM. Uz pretpostavku da se izdaci za visoko obrazovanje imaju smatrati posebnom potrebom Kantona Sarajevo, a kada se izvrši obračun utjecaja svih tekućih i kapitalnih transfera *per capita* u odnosu na iste u ZDK, uz napomenu da troškove plaća pripisujemo višim troškovima života u Kantonu Sarajevo (što je također pretpostavka o kojoj bi se dalo razgovarati), Kanton Sarajevo bez osnova u socijalnoj slici stanovništva, nerazvijenosti i drugim usporedivim aspektima u relativnom omjerima izdvaja za ostale nadležnosti (osim visokog obrazovanja) 89.776.567 KM više od Zeničko-dobojskog kantona (izdvajanja KS za tekuće transfere bez visokog obrazovanja 432 KM *per capita*).

Rekapitulacijom finansiranja dodatnih potreba i analizom realnih potreba Kantona Sarajevo, izvršena je kalkulacija neopravdanih transfera Kantonu Sarajevo iz osnova preraspodjele javnih prihoda od indirektnih poreza, zasnovana na dvije pretpostavke:

- da Kanton Sarajevo dio svojih posebnih potreba finansira porezom na dohodak građana koji taj dohodak ostvaruju iz osnova rada državnih i federalnih institucija koje imaju sjedište u Sarajevu te;
- da su postojeće plate u Kantonu Sarajevo usklađene sa troškovima života u usporedbi s ostalim kantonima u Federaciji BiH.

Tabela 17. Opravdanost posebnih potreba per capita i neosnovano uvećanje finansiranja u Kantonu Sarajevo

Prihodi per capita	KS
Prihodi od PDV-a na ime posebnih potreba	464,22
Razlika prihoda poreza na dohodak	232,32
Finansiranje dodatnih potreba	696,55
Rashodovna strana dodatnih potreba	
Bruto plaće i ostala primanja	328,94
Visoko obrazovanje	142,08
Opravnane dodatne potrebe	471,02
Višak finansiranja dodatnih potreba	225,53
Neosnovano finansiranje dodatnim koeficijentom	93.275.692

Izvor: izračun autora

Navedenom kalkulacijom jasno je da Kanton Sarajevo, na osnovu parametara budžeta 2016. godine, a uz navedene pretpostavke, neosnovano ima uvećane prihode u visini od 93,3 miliona KM.

Primjenjujući identičan pristup u narednoj Tabeli je utvrđeno neosnovano preraspoređivanje sredstava temeljem posebnih koeficijenata iz Zakona o pripadnosti javnih prihoda u F BiH za Posavski kanton i BPK u ukupnom iznosu od 16,1 milion KM.

Tabela 18. Opravdanost posebnih potreba per capita i neosnovano uvećanje finansiranja u PK i BPK

Tekući transferi	PK	per capita	ZDK	per capita	BPK	per capita
Socijalna davanja	800.000	16,64	3.792.596	9,85	6.793.500	268,14
Podsticaj privredi	2.700.000	56,15	5.856.290	15,21	800.000	31,58
Sufinansiranje NVO	625.000	13,00	2.016.520	5,24	942.500	37,20
Ustanove	2.380.000	49,49	9.870.284	25,63	1.565.000	61,77
Transferi općinama	676.000	14,06	5.116.290	13,29	2.990.000	118,01
Obrazovanje - ostalo	1.060.000	22,04	3.051.080	7,92	267.000	10,54
Ured za gospodarski razvoj	135.700	2,82	0	0,00	0	0,00
Transferi (per capita) 2016.	8.376.700	174,19	29.703.060	77,14	13.358.000	527,23

Transferi finansirani sredstvima za posebne potrebe	4.667.240	-	11.403.647
Ukupno			<u>16.070.888</u>

Izvor: izračun autora

Prema tome, ukupni iznos sredstava koji je neosnovano transferiran prema navedena tri Kantona, a koji će poslužiti kao izvor za vertikalne transfere po modelu obračuna resursne snage kantona jeste 109.346.580 KM.

4.4. Model rasporeda javnih prihoda od indirektnih poreza kantonima u Federaciji BiH

Postojećom analizom u Federaciji BiH težili smo kreirati pretpostavke za uspostavu okvira dosljedne primjene Švicarskog modela na raspodjelu prihoda po osnovu uplaćenog poreza na dodanu vrijednost u Federaciji BiH.

Kroz prethodnu elaboraciju utvrđeno je da je:

1. Neophodno provesti izmjene zakona, kojima se kantonima i Gradu Sarajevo dodjeluju dodatni prihodi putem raspodjele poreza na dodanu vrijednost bez prudencijalnog i argumentovanog objašnjenja;
2. Finansiranje posebnih potreba za koje ne postoji osnov prema podacima iz 2016. godine iznosi oko 109.346.580 KM, a koja bi se povlačenjem koeficijenata usmjerila na vertikalna izravnavanja;
3. Vertikalno izravnavanje bi se trebalo usmjeriti na transfere za:
 - a. Ravnomjeran regionalni razvoj prema resursnoj osnovi (Švicarski model) jer u najvećoj mjeri odgovara trenutnom uređenju poreznog sistema u Federaciji BiH. Vertikalnim izravnavanjem bi se upućivali transferi sa unaprijed definiranom namjenom za podršku razvoju privrede, s ciljem utjecaja na povećanje imovinske osnove (investicije) i dobiti pravnih lica, odnosno razvoj mogućnosti ostvarivanja vlastitih prihoda kantona i općina.
 - b. Posebne potrebe na ime socijalnih davanja ugroženih kategorija (socijalno ugroženi, starost, primanja ispod granice siromaštva, ostale kategorije koje ne ostvaruju prava na kantonalnom/entitetskom nivou i dr.) kantona u kojima su osnovni parametri u značajnom odstupanju od prosjeka Federacije BiH.

U prethodnim analizama argumentovano su prikazani nedostaci postojećeg sistema izjednačavanja primjenom paušalnih faktora posebnih potreba kantona. Postojeće rješenje, pored toga što nije zasnovano na jasnim pokazateljima istovremeno predstavlja i praksu, koja se ne može naći u državama sa efikasnom fiskalnom decentralizacijom. Mi vjerujemo da model zasnovan na Švicarskom rješenju (koje se pokazalo izrazito efikasnim u obezbjeđenju ravnomjernog razvoja), a koji ima za cilj vertikalnim namjenskim transferima za poticaje razvoju resursne osnove kantona omogućiti svim kantonima ujednačenu poziciju u prikupljanju javnih prihoda i finansiranju nadležnosti, predstavlja pravičnije, transparentnije i djelotvornije rješenje fiskalne decentralizacije.

Naš model se bazira na dva parametra za ocjenu resursa kantona (*Tabela 19*):

- 1) Iskazane imovine pravnih lica uz koeficijent od 1%,
- 2) Iskazane (oporezive) dobiti pravnih lica uz koeficijent od 10% i

uz korištenje dohotka fizičkih lica kao kontrolne varijablu pozitivnih ali i negativnih utjecaja vertikalnih izjednačavanja na resurse kantona.

Tabela 19. Obračun vertikalnog izjednačavanja iz osnova iskazane imovine pravnih lica

Kanton	Iskazana imovina	Broj stanovnika	per capita	indeks	Iznos za izjednačavanje
KS	9.496.520.195	438.443	21.660	187%	0
TK	4.179.079.969	477.278	8.756	63%	11.053.758
ZDK	3.184.826.250	385.067	8.271	68%	10.785.727
HNK	3.323.080.156	236.278	14.064	188%	0
SBK	2.258.479.432	273.149	8.268	62%	7.659.098
BPK	189.230.212	25.336	7.469	76%	912.856
PK	252.882.480	48.089	5.259	50%	2.795.414
USK	1.333.101.225	299.343	4.453	36%	19.813.513
ZHK	1.472.190.143	97.893	15.039	178%	0
K10	568.021.935	90.727	6.261	54%	4.364.876
FBiH	26.257.411.997	2.371.603	11.072	100%	57.385.242

Izvor: izračun autora

Naime, prvi parametar za ocjenu resursne osnove, koji predstavlja 1% od ukupne vrijednosti imovine svih pravnih lica na prostoru kantona zasnovan je na činjenici da je Kanton Sarajevo, s jedne strane već usvojio Zakon o porezu na imovinu koji iznosi cca 1% te da su općinski prihodi (rente, KGZ idr.) koji se, opet, odnose na imovinu pravnih lica, tamo gdje se pravilno obračunavaju okvirno 1% od iskazane imovine pravnih lica. Pri tome, treba naglasiti da ovaj segment vertikalnog izjednačavanja nije agresivna mjera jer podrazumijeva, npr. da bi trebalo ulagati 100 godina direktno u privredne resurse ZDK da bi se izjednačili sa sadašnjim stanjem imovine u Kantonu Sarajevo, *per capita*.

U *Tabeli 19* predstavljena je struktura vertikalnog izjednačavanja iz osnova iskazane imovine svih pravnih lica po kantonima u Federaciji BiH i uz korištenje koeficijenta od 1%. Ukupan iznos izjednačavanja po ovom osnovu na nivou Federacije iznosi 57,38 miliona KM, a raspoređen je na ukupno 7 kantona. Za očekivati je bilo da kantoni KS, HNK i ZHK ne sudjeluju u procesu vertikalnog izjednačavanja po ovom osnovu jer su njihovi prosjeci iznad Federacije tako da njima nije neophodan poticaj za osiguranje pretpostavki za korištenje resursne osnove za rast poreskog potencijala, za razliku od ostalih 7 kantona. Zeničko-dobojskom kantonu po ovom osnovu treba pripasti 10.785.727 KM, a iznosi za sve kantone su dobijeni tako što je od prosjeka Federacije (11.072 KM) oduzet iznos imovine u određenom kantonu (u slučaju ZDK to je 8.271 KM) i ta razlika pomnožena sa brojem stanovnika i sa 1%.

Interesantno je napomenuti da po ovom osnovu najveći iznos za izjednačavanje pripada USK (19,8 miliona KM), potom TK (11,03 miliona KM). Dva (PK i BPK) od tri kantona koja po postojećem modelu

uživaju preferencijalni koeficijent također stiču pravo na vertikalne transfere dok po ovom osnovu značajan transfer pripada i SBK (7,66 miliona KM) te Livanjskom kantonu (4,36 miliona KM).

U *Tabeli 20.* strukturirani su vertikalni transferi po osnovu drugog osnovnog kriterija za obračun resursne snage kantona – oporezive dobiti.

Tabela 20. Obračun vertikalnog izjednačavanja iz osnova iskazane oporezive dobiti

Kanton	Oporeziva dobit	Broj stanovnika	per capita	indeks	Iznos za izjednačavanje
KS	717.999.449	438.443	1.637,61	187%	0
TK	265.478.082	477.278	556,23	63%	15.281.010
ZDK	230.051.130	385.067	597,43	68%	10.742.214
HNK	389.054.597	236.278	1.646,60	188%	0
SBK	148.890.902	273.149	545,09	62%	9.049.700
BPK	16.854.030	25.336	665,22	76%	535.046
PK	21.205.826	48.089	440,97	50%	2.093.939
USK	93.207.567	299.343	311,37	36%	16.913.778
ZHK	152.722.376	97.893	1.560,09	178%	0
K10	43.008.356	90.727	474,04	54%	3.650.492
FBiH	2.078.472.315	2.371.603	876,4	100%	58.266.177

Izvor: izračun autora

Ukupan iznos vertikalnog izjednačavanja po ovom osnovu je 58,27 miliona KM, pri čemu Zeničko-dobojskom kantonu pripada iznos od 10,74 miliona KM. Veoma je slična struktura ostalih transfera kao i u primjeni prethodnog kriterija tako da nisu neophodna daljnja detaljna elaboriranja.

Rekapitulacijom prethodne dvije tabele dolazimo do ukupne potrebne sume za izjednačavanje po oba kriterija, a to predstavljamo u *Tabeli 21.*

Tabela 21. Obračun vertikalnog izjednačavanja za izjednačavanje resursne snage kantona u F BiH

Kanton	Izjednačavanje- imovina	Izjednačavanje - dobit	Ukupno	%
KS	0	0	0	0
TK	11.053.758	15.281.010	26.334.768	22,77
ZDK	10.785.727	10.742.214	21.527.941	18,61
HNK	0	0	0	0
SBK	7.659.098	9.049.700	16.708.797	14,45
BPK	912.856	535.046	1.447.902	1,25
PK	2.795.414	2.093.939	4.889.353	4,23
USK	19.813.513	16.913.778	36.727.291	31,76
ZHK	0	0	0	0
K10	4.364.876	3.650.492	8.015.368	6,93

FBiH	57.385.242	58.266.177	115.651.419	100
-------------	-------------------	-------------------	--------------------	------------

Izvor: izračun autora

Dakle, ukupan iznos za vertikalno izjednačavanje po dva ključna kriterija za izračunavanje resursne snage kantona iznosi 115,65 miliona KM. Od toga, na Zeničko-dobojski kanton otpada 21,53 miliona KM ili 18,61% ukupnog transfera po ovom osnovu.

Oslobađanjem trenutnih transfera za posebne potrebe u 2016. godini moguće je osigurati 109,34 miliona KM te je za potpunu implementaciju modela potrebno osigurati nešto više od 6,3 miliona KM. Ovdje, naravno, s malom rezervom uzimamo iznose iz prostog razloga što se referentni obračun resursne osnove odnosi na 2013. godine, a izvori po osnovu neosnovano usmjerenih prihoda od indirektnih poreza na iznose iz 2016. godine, ali vjerujemo da se ovdje ne bi radilo o značajnoj razlici.

Testiranjem na izvore finansiranja po osnovu poreza na dohodak (podaci 2014. godine), vidljivo je da istodobno ovi kantoni osim BPK (kojem bi se umanjila osnovica za posebne potrebe), bilježe indekse ispod prosjeka Federacije BiH, i to SBK, PK, USK i K10 ispod 60% prosjeka FBiH, TK 70% i ZDK 85%.

Postojećim stanjem, a pogotovu u slučaju usvajanja Zakona o porezu na dohodak, koji je u prednacrtnoj formi, za očekivati je da će daljnjim širenjem porezne baze dohodak građana u indeksno razvijenijim kantonima bez daljnjih intervencija nesrazmjerno rasti u odnosu na projek Federacije BiH, ali istodobno i predstavljati dodatni izvor finansiranja nadležnosti kantona.

Primjena modela bi se validirala na 5-godišnjoj osnovi uz ocjenu efekata u razvoju resursa i reperkusiji na dohodak građana.

Zaključna razmatranja

Inovirani model raspodjele javnih prihoda od indirektnih u Federaciji BiH se, usljed niza nedostataka postojećeg modela, kao i potaknutih inicijativa od protagonista promjena do zagovornika opstanka postojećeg stanja, nameće kao potpuno utemeljen i opravdan zahtjev, ali i veoma kompleksan izazov.

Postojeća rješenja koja izviru iz Zakona o pripadnosti javnih prihoda Federacije manjkava su iz čitavog niza razloga, od kojih ističemo one najvažnije:

- Obuhvat parametara raspodjele je neprihvatljivo uzak,
- Principi fiskalnog federalizma praktično uopće nisu uzeti u obzir prilikom definiranja okvira za raspodjelu javnih prihoda od indirektnih poreza,
- Ne postoji sistem vertikalnog izjednačavanja,
- Koeficijenti kojim se preferira nekolicina kantona u horizontalnoj raspodjeli nisu utemeljni na vjerodostojnim kriterijima.

Kriteriji za raspodjelu javnih prihoda od indirektnih poreza su dominantno zasnovani na ograničenom setu demografskih parametara (broj stanovnika, broj učenika u osnovnim i srednjim školama) i taj set kriterija uopće ne odražava potrebe niti pozicije građana koji žive u odnosnim kantonima.

Temeljni principi fiskalnog federalizma koji polaze od pretpostavki da se dodijeljenim nadležnostima na nižim nivoima vlasti trebaju osigurati adekvatna sredstva, te da fiskalno izjednačavanje ima za cilj približno ravnopravan tretman svih građana federalne strukture, uz uvažavanje specifičnosti koje se tiču resursnih kapaciteta, razvijenosti, opterećenja i, u konačnici, izjednačenih prilika za kreiranje poreske osnove iz raspoloživih resursa se apsolutno ne primjećuju u postojećoj strukturi kriterija.

Vertikalni sistem izjednačavanja, koji inaugurira koncept grantova nižim nivoima vlasti, a koji ima za cilj da utvrđene kriterije raspodjele dodatno prilagodi potrebama građana, uvažavajući sve neravnomjernosti i podršku resursno slabijim i opterećenijim kantonima uopće ne postoji kao instrument u realizaciji temeljnih ciljeva fiskalnog federalizma.

Utvrđeni koeficijenti koji u odnosu na postojeći, sam po sebi, neadekvatan sistem raspodjele, preferiraju Kanton Sarajevo zbog „posebnih rashodovnih potreba“ te kantone Goražde i Posavina zbog „posebnih rashodovnih potreba kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po osnovu poreza na promet“ dodatno doprinose lošoj slici o modelu raspodjele javnih prihoda po osnovu indirektnih poreza.

Postojeće inicijative koje imaju za cilj inauguraciju jednostavnih rješenja (ukinuti koeficijente) ili pak argumentacija koja opravdava postojeće stanje također nisu pouzdane osnove za promjene sistema raspodjele izuzev što ukazuju na neophodnost obuhvatne reforme postojećeg sistema raspodjele indirektnih poreza na nivou Federacije BiH.

Model koji je ponuđen u ovom tekstu polazi od temeljnih principa fiskalnog federalizma i naslanja se na, po nama, najbolju praksu koju je moguće uzeti u obzir i primijeniti na teritorij Federacije BiH. Procjene i prilagođavanja zbog nemogućnosti povlačenja potpunih paralela sa sistemom u Švajcarskoj su minimalna i kao takva, cijenimo da nisu značajna prepreka za uspostavu modeliranog okvira.

Ponuđeni model polazi od obračuna indeksa resursne snage svih Kantona u Federaciji na temelju:

- 1) iskazane vrijednosti imovine pravnih lica u svakom od kantona,
- 2) iskazane dobiti pravnih lica koja imaju sjedište u respektivnim kantonima (izuzimajući pravna lica koja su po karakteru federalnog karaktera) te
- 3) oporezivog dohotka građana po kantonima.

Primjenom ova tri kriterija za obračun resursne snage u najvećem dijelu se koristi model raspodjele kakav postoji u Švicarskoj, dakle zemlji koju odlikuje približno ista struktura države kao i u slučaju Bosne i Hercegovine, odnosno F BiH, ako se u obzir uzme raspored isključivo javnih prihoda od indirektnih poreza.

Prilikom obračuna resursnih potencijala prema iskazanoj vrijednosti imovine pravnih lica, prosječna vrijednost *per capita* u Federaciji je 11.072 KM. U odnosu na ovaj prosjek, najniži iznos *per capita* bilježi Unsko-sanski kanton (4.453 KM, indeks 0,4), dok je ZE – DO Kanton na nivou 8.271 KM (indeks 0,747). Tri kantona su iznad prosjeka Federacije BiH i to HNK (14.064 KM, indeks 1,27), ZHK (15.039 KM, indeks 1,36) i Kanton Sarajevo (21.660 KM, indeks 1,95).

Prema drugom kriteriju, iskazana dobit pravnih lica prije oporezivanja u odnosu na broj stanovnika, prosjek u Federaciji BiH jeste 879,4 KM. U odnosu na ovaj prosjek USK (311,37 KM, indeks 0,36), Posavski kanton (440,97 KM, indeks 0,5), K10 (474,04 KM, indeks 0,54), SBK (545,09 KM, indeks 0,62), Tuzlanski kanton (556,23 KM, indeks 0,63), ZE-DO Kanton (597,43 KM, indeks 0,68) i BPK (665,22, indeks 0,76) su ispod prosjeka. Iznad prosjeka su ZHK (1.560,1 KM, indeks 1,78), Kanton Sarajevo (1.637,61 KM, indeks 1,87) i HNK (1.646,6 KM, indeks 1,88).

Resursna snaga prema oporezivom dohotku građana daje nešto drugačiju sliku u odnosu na prethodnu strukturu. Naime, federalni prosjek je 132,4 KM *per capita*, dok ZE – DO kanton ostvaruje 113,2 KM iz osnova poreza na dohodak građana *per capita* (85% od prosjeka). U ovoj strukturi Kanton Sarajevo bilježi daleko najveći indeks (200% od prosjeka) sa 264,3 KM ili 115.891.233 KM.

Prilikom proračuna potreba za vertikalnim izjednačavanjem u obzir je potrebno uzeti integralnu sliku opterećenosti u naplati direktnih prihoda Kantona kako bi se identificirali dodatni izvori neujednačenosti. S tim u vezi, utvrđeno je da, prilikom usporedbe ZE-DO Kantona i Kantona Sarajevo, postoji značajan debalans u direktnim prihodima koji iznosi 211 KM *per capita* u ZE-DO Kantonu u odnosu na 607 KM u Kantonu Sarajevo. Ovo dalje sugerira da ZE – DO Kanton iz osnova direktnih prihoda može da finansira svega 29% svojih nadležnosti, za razliku od Kantona Sarajevo gdje je taj procenat 39%.

Sa aspekta rashoda i posebnih potreba kantona, a s ciljem kreiranja što je mogućeg izjednačenijeg tretmana u kvalitetu i dostupnosti javnim uslugama (obrazovanje, socijalna davanja..) uočili smo da, npr. resursno najsnažniji kanton ima posebne potrebe samo u domenu velike gustine naseljenosti, a da većina ostalih socio-demografskih parametara ukazuje na povoljniji položaj u odnosu na ZE – DO Kanton.

Navedeni inputi rezultirali su neuporedivo izdašnjom strukturom tekućih i kapitalnih transfera u Kantonu Sarajevo (259,43 miliona KM, ili 627 KM per capita) u odnosu na npr. ZE – DO Kanton (65,43 miliona KM ili 179,55 per capita). Otuda sistemski debalans od čak 163 miliona KM u podršci kategorijama poput obrazovanja, socijale, kapitalnih izdataka itd. Vrijedi napomenuti da su, recimo, ukupni troškovi plata u Kantonu Sarajevo bili viši za 136 miliona KM u odnosu na ZE – DO Kanton, a subvencija koja proističe iz koeficijenta 2 prilikom rasporeda javnih prihoda od indirektnih poreza budžetu Sarajevskog kantona doprinosi sa 192 miliona KM, dakle 56 miliona KM više u odnosu na razliku koju isplaćuje iz osnova plaća u odnosu na ZE – DO Kanton..

Iz toga proizilazi i zaključak da Kanton Sarajevo bez osnova u socijalnoj slici stanovništva, nerazvijenosti i drugim usporedivim aspektima u relativnom smislu za ostale nadležnosti (osim visokog obrazovanja) izdvaja 89.776.567 KM više od Zeničko-dobojskog kantona. Ako se pak uzmu u obzir dodatne potrebe Kantona Sarajevo, te prihodi od PDV-a na ime posebnih potreba i razlika poreza na dohodak, može se zaključiti da se iz osnova PDV-a, a iz koeficijenta 2, u Kanton Sarajevo neosnovano uplaćuje ukupno 93.275.692 KM ili 48,4% ukupnog iznosa.

Primjena jednakog tretmana ispitivanja osnovanosti finansiranja posebnih potreba svih kantona kojima je dodijeljen posebni koeficijent omogućava vertikalni raspored ukupno 109.346.580 KM na ime nerazvijenosti pojedinih kantona prema obračunu resursne snage (ispod 100% prosjeka FBiH).

Iz tog razloga, konačan zaključak ovog modeliranja jeste set mjera koje podrazumijevaju:

- izmjene zakona, kojima se kantonima dodjeluju dodatni prihodi putem raspodjele poreza na dodanu vrijednost bez prudencijalnog i argumentovanog objašnjenja;
- usmjeravanje ukupno 109,38 miliona na vertikalne izjednačavanja, i to na ravnomjeran regionalni razvoj prema resursnoj osnovi (Švicarski model) i posebne potrebe na ime socijalnih davanja ugroženih kategorija (socijalno ugroženi, starost, primanja ispod granice siromaštva, ostale kategorije koje ne ostvaruju prava na kantonalnom/entitetskom nivou idr.) kantona u kojima su osnovni parametri u značajnom odstupanju od prosjeka Federacije BiH.

Za potpunu provedbu ovog modela bilo bi neophodno osigurati još dodatnih 6,3 miliona KM kako bi se u potpunosti osigurao kapacitet za vertikalno izravnavanje po osnovu indeksa resursne snage zasnovanog na imovini (57,8 miliona KM) te indeksa resursne snage zasnovanog na dobiti pravnih lica (58,3 miliona KM). Napominjemo da bi sistemskim mjerama od sadašnjih 192 miliona KM koje Kanton Sarajevo koristi po osnovu dodatnog koeficijenta, 99 miliona KM trebalo sistemski osigurati po osnovu posebnih potreba Kantona Sarajevo, a 93,3 miliona usmjeriti u kapacitet vertikalnog izjednačavanja,

zajedno sa dodatnih 16,1 miliona koje treba od druga dva preferirana kantona (Goražde i Posavina) alocirati za vertikalno izjednačavanje .

Takvim sistemom vertikalnog izjednačavanja 116 miliona KM bi bilo raspoređeno na način da USK pripadne 36,8 miliona KM, Tuzlanskom kantonu 26,47 miliona KM, ZE – DO Kantonu 21,64 miliona KM, SBK 16,78 miliona KM, Livanjskom kantonu 8 miliona KM, Posavskom kantonu 4,9 miliona KM i BPK 1,5 miliona KM.

Kantoni koji ne bi ostvarivali transfere po osnovu vertikalnog izjednačavanja su Kanton Sarajevo (raspon 187-200 prosjeka u Federaciji BiH), HNK (126 – 188%), te ZHK (112 – 178%).

Primjena modela bi se validirala na 5-godišnjoj osnovi uz ocjenu efekata u razvoju resursa i reperkusiji na dohodak građana.

Uvažavajući izuzetnu osjetljivost tretirane problematike te suprotstavljenu argumentaciju koja je bazirana na osnovana potpunog ukidanja koeficijenata (što kao što smo vidjeli u slučaju Kantona Sarajevo ne može biti opravdano za 52% transfera koji mu po ovm osnovu pripada) ili pak na argumentaciji zadržavanja postojećeg stanja (pravdajući to mjestom krajnje potrošnje koje niti u jednom principu fiskalnog federalizma nije ugrađeno kao kriterij te se, kao takvo ne može niti uzeti u obzir kao referentna argumentacija) cijenimo da ovaj model može poslužiti kao ozbiljna inicijativa za kreiranje novog zakonskog okvira koji će regulirati pitanje raspodjele javnih prihoda iz osnova indirektnog oporezivanja. Nedvojbeno, postojeći sistem raspodjele generira ozbilje horizontalne distorzije koje će se, nakon usvajanja Zakona o oporezivanja dohotka građana samo produbiti i omogućiti nastavak kreiranja jaza između resursno slabih i jakih kantona u Federaciji BiH. Vjerujemo da je za dugoročnu stabilnost federalnog sistema u Bosni i Hercegovini, pa tako i u Federaciji BiH od izuzetnog interesa kreirati dugoročno prihvatljive osnove vertikalnog poreskog sistema i raspodjele javnih prihoda kako bi se na taj način osigurao ravnomjeran privredni razvoj cijele Federacije i jaz između jakih i slabih smanjio kao što je to slučaj u zemljama koje su kreirale model vertikalnog izjednačavanja upravo s tim ciljem.

Uvažavajući neophodnost objektivnog pristupa u definiranju osnovnih kriterija raspodjele te dopunskih kriterija vertikalnog izjednačavanja, vjerujemo da bi angažman renomirane strane konsultantske kuće (koja, neophodno je naglasiti, ne pripada porodici eksternih kreditora, odnosno međunarodnih finansijskih institucija) bio neophodan slijedeći korak jer se samo na taj način može osigurati neophodan profesionalni okvir raspodjele javnih prihoda u Federaciji BiH. Pri tome, cijenimo da bi dodatne negativne efekte predstojećeg zakonskog rješenja koje se tiče oporezivanja dohotka građana, a koje će pogoditi resursno slabe kantone u Federaciji, trebalo neutralizirati prije nego se pristupi izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH.

LITERATURA

- Arrow, K. (1970): *Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities*, NBER, p. 1-30
- Conyers, D. (1990): *Centralization and Development Planning: a comparative perspective*, in P. de Valk and K.H. Wekwete (eds.), *Decentralization for Participatory Planning*, Aldershot, Gower Publishing Co.
- Finžgar, M., Oplotnik, J.Ž. (2013): *Comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria*, Journal of Local Self-Government, Vol. 11 (3), pp. 651 - 672,
- Hallerberg, M. (2012): *Fiscal federalism reforms in the European Union and the Greek crisis*, Hertie School of Governance, GermanyEuropean Union Politics 12(1) 127–142
- Hinarejos, A. (2013): *Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU*, Common Market Law Review, Vol 50(6), pp. 1621–1642;
- Holm, J. (2016): *A model of redistribution under social identification in heterogeneous federations*, Journal of Public Economics 143, pp. 39-48
- Kreso, S. et al. (2016): *Procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH*, Ekonomski institut, EFSA
- Liu, Ch.L. (2011): *The typology of fiscal decentralisation system: a cluster analysis approach*, Public Administration and Development, Volume 31, Issue 5, p. 363–376
- Faggini, M., Parziale, A. (2016): *A New Perspective for Fiscal Federalism: The NK Model*, Journal of Economic Issues, Vol. 50(4), pp. 1069-1104
- McLure, C., Martinez-Vasquez, J. (2000): *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, World Bank Institute, Washington DC;
- Mookherjee D. (2015): *Political decentralization*, Annual Review of Economics, Vol. 7, pp. 231-249;
- Musgrave, R. (1959): *Theory of public finance: a study in public economy*, McGraw-Hill, New York
- Musgrave, R., Musgrave, P. (1989): *Public finance in theory and practice*, 5th Edition, McGraw-Hill, San Francisco
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc, New York
- Oates, W.E. (1985): *Searching for Leviathan: An empirical study*, American Economic Review, Vol. 75, pp. 748–757.
- Oates W.E. (1999): *An essay on fiscal federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37(3), pp. 1120-1149,
- Oates W.E. (2001) *A reconsideration of environmental federalism*, discussion paper 01–54
- Oates W.E. (2005) *Towards a second generation theory of fiscal federalism*, International Tax and Public Finance 12(4):349–373
- Oates W.E. (2008): *On The evolution of fiscal federalism: theory and institutions*, National Tax Journal, Vol LXI (2), pp. 313–334

- Olson, M. (1969): *The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, American Economic Review, Vol. 59(2), pp. 479-487
- Ostry, D.G., Berg, A., Tsangarides, G.Ch. (2014): *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Discussion papers, SDN/14/02
- Prakash, C. J. (2015): *Theory of fiscal federalism: an analysis*, Journal of Social and Economics Development 17(2), pp. 241–259,
- Qian, Y., Weingast, B. (1997): *Federalism as commitment to preserving market incentives*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 11(4), pp. 83–92
- Rodríguez-Pose, A., Krřijer, A. (2008): *Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe*, ECB publications
- Rompuy, V.P. (2016): *Sub-national Tax Autonomy and Deficits: Empirical Results for 27 OECD Countries*, Regional Studies, Vol 50(7)
- Samuelson, P. (1954): *The Pure Theory of Public Finance*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 36 (4)
- Samuelson, P. (1955): *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, The Review of Economics and Statistics Vol. 37(4)
- Schwarz, P. (2017): *Federalism and horizontal equity across Switzerland and Germany: a new rationale for a decentralized fiscal structure*, Published online: 6 January 2017 Springer Science+Business Media New York 2017
- Shah, A. (1994): *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, Washington DC
- Shah, A. (2006): *Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management*, International Tax and Public Finance, Vol. 13(4), pp. 437–462
- Sorens, J. (2004): *Fiscal federalism, jurisdictional competition, and the size of government*, Springer Science+Business Media New York
- Tiebout C.M. (1956): *A pure theory of local expenditure*, Journal of Political Economics, Vol. 64(5), p.416–424
- Weingast B. (1995): *The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development*, Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 11(1), pp. 1–31
- Weingast, B. (2005): *The performance and stability of federalism: an institutional perspectives*. In: Menard C, Shirley M (eds) , Handbook of the new institutional economics, Springer, Berlin, Heidelberg, pp 149–172
- Weingast, B. (2013): *Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralized and economic development*, World Development, Vol. VXX, pp. 1–12

Izvori –pravni okvir:

Zakon o pripadnosti javnih prihoda u F BiH (Sl. novine F BiH br. 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14)

Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjelu prihoda, (Sl. glasnik BiH 55/04, 34/07 i 49/09)

Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik BiH br. 44/03, 52/04, 34/07, 49/09 i 32/13)

Zakoni o budžetima i izvršenju budžeta Federacije BiH i kantona u Federaciji BiH

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave RH, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16, na snazi od 01.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske RH, NN 147/14 na snazi od 01.01.2015.

Internet izvori:

Agencija za statistiku SR Njemačke, dostupno na www.statistik-portal.de

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), 2003, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20012239/index.html>

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. 2003. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG), § 11 Bundesergänzungszuweisungen (03/3), https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf

Bundesministerium für Finanzen 2014. Der bundesstaatliche Finanzausgleich, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html>

Der Bundesrat. 2014. Wirksamkeitsbericht 2012 – 2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, http://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRdokumente.acq/1326da6aeb8d413693b8f13922df5aec-332/1/PDF/2010.RRGR.1269-RRB_gesamt--29650.pdf

Državna agencija za statistiku Švajcarske konfederacije, www.bfs.admin.ch

FAG (2014). Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG), <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true>

FiLaV, 2007. Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich(FiLaV), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071271/index.html>

Ministarstvo finansija Republike Hrvatske, 2017, <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2017-godina>

NFA, 2008. Neugestaltung des Finanzausgleichs, https://www.efv.admin.ch/dam/.../NFA.../NFA-Broschuere_f.pdf

Porezna uprava Republike Hrvatske, <https://www.porezna-uprava.hr>

Poresko pravo Švicarske (kon-)federacije, www.steuer-portal.ch

Tekst konsultovanih Zakona

ZAKON O PRIPADNOSTI JAVNIH PRIHODA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

I - OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim Zakonom uređuje se pripadnost javnih prihoda koji su ustanovljeni zakonima na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija).

Član 2. Definicija javnih prihoda

Javnim prihodima, u smislu ovog Zakona, smatraju se indirektni porezi, direktni porezi, naknade, takse, doprinosi, donacije i drugi prihodi, utvrđeni zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.

Član 3.

Raspodjela javnih prihoda

Javni prihodi, u smislu ovog Zakona, raspodjeljuju se između Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave, a služe za finansiranje funkcija Federacije, Direkcije za ceste Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Direkcija za ceste), kantona i jedinica lokalne samouprave.

Raspodjela ovih sredstava utvrđuje se i iskazuje u budžetu: Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Budžet Federacije), Direkcije za ceste, kantona i jedinica lokalne samouprave.

II - PRIPADNOST JAVNIH PRIHODA U FEDERACIJI

1. Pripadnost javnih prihoda Federaciji

Član 4.

Federaciji pripadaju prihodi, kako slijedi: a) udio prihoda sa jedinstvenog računa, u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda (Službeni glasnik BiH", broj 55/04);

b) 100% od poreza na dobit preduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica, iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost; c) naknade i takse u skladu sa federalnim propisima;

„Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09

d) novčane i druge kazne u skladu sa federalnim propisima; e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu Federacije; f) prihodi od korištenja ili prodaje federalne imovine; g) donacije; i h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije.

Član 5.

Vrste javnih prihoda iz člana 4. stav 1. tač. b) do h) ovog Zakona, porez na plaću, te instrumenti na osnovu kojih se ti prihodi ostvaruju, uređuju se posebnim federalnim zakonima.

Član 6.

Udio prihoda sa jedinstvenog računa iz tačke a) člana 4. ovog Zakona raspodjeljuje se kako slijedi: a) finansiranje funkcija Federacije 36,2%, b) finansiranje funkcija kantona 51,48%, c) finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42% d) Direkcija za ceste 3,9%.

Dinamika raspodjele prihoda iz prethodnog stava vrši se prema dinamici pražnjenja sredstava sa jedinstvenog računa, a u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda.

Član 7.

Federalni ministar finansija donijet će propis o uplatnim računima na koje će se uplaćivati svi javni prihodi koji se ubiru na teritoriji Federacije, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Član 8.

Za finansiranje javnih rashoda u oblastima: zdravstva, socijalnog osiguranja, obrazovanja, kulture i sporta, zakonom se mogu uvoditi doprinosi.

2. Pripadnost javnih prihoda kantona

Član 9. Učešće kantona u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa

Pojedinačno učešće kantona u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim omjerima: - 57% na osnovu broja stanovnika u kantonu; - 6% na osnovu površine kantona; - 24% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju; - 13% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju.

Formula sadrži koeficijent, koji odražava posebne rashodovne potrebe Kantona Sarajevo. Taj koeficijent iznosi 2.

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po osnovu poreza na promet, kako slijedi: - Bosansko-podrinjski kanton Goražde, koeficijent 1,8, - Kanton 10, koeficijent 1,1.

Član 10. Učešće kantona u ostalim javnim prihodima

Kantonima, pored udjela u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona, pripadaju i drugi javni prihodi, kako slijedi: a) 100% od poreza na dobit koji su uplatila sva preduzeća koja nisu navedena u članu 4. stav 1. tačka b) ovog Zakona.; b) 71,5% od poreza na plaću uplaćenog u svakom kantonu; c) naknade i takse u skladu sa kantonalnim propisima; d) novčane i druge kazne u skladu sa kantonalnim propisima; e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu kantona; f) prihodi od korištenja ili prodaje kantonalne imovine; g) donacije i namjenske dotacije; h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije i kantona.

Član 11.

Iz kantonalnog budžeta finansiraju se: 1. institucije zakonodavne, sudske i izvršne vlasti kantona; 2. zdravstvena zaštita; 3. obrazovanje; 4. kultura; 5. socijalna problematika; i, druge potrebe utvrđene planovima rashoda kantonalne vlasti od interesa za kanton.

3. Pripadnost javnih prihoda jedinica lokalne samouprave

Član 12.

Učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa

Pojedinačno učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim omjerima: - 68% na osnovu broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave; - 5% na osnovu površine jedinice lokalne samouprave; - 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju; - 7% na osnovu nivoa razvijenosti općina, definisanog kroz indeks razvijenosti.

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe jedinica lokalne samouprave čiji broj stanovnika prelazi 60.000. Taj koeficijent iznosi 1,2.

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe jedinica lokalne samouprave koje su odgovorne za materijalne troškove osnovnih škola. Taj koeficijent iznosi 1,5 i primjenjuje se na broj učenika osnovnih škola.

Indeks razvijenosti općina predstavlja odnos prihoda od poreza na promet i poreza na dohodak sa Federacije, prosječnim prihodom od tih poreza po stanovniku. Koeficijenti u formuli se primjenjuju na broj stanovnika: a. Općine sa manje od 20% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,8. b. Općine sa manje od 40% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,5. c. Općine sa manje od 60% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,4. d. Općine sa manje od 80% od prosjeka Federacije, imaju koeficijent od 1,2.

Član 13. Učešće jedinica lokalne samouprave u ostalim javnim prihodima

Pored udjela u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i drugi javni prihodi kako slijedi: a) Najmanje 28,5% od poreza na plaću uplaćenog u svakoj jedinici lokalne samouprave; b) 100% od naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta; c) naknade i takse u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave; d) novčane i druge kazne u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave; e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu jedinica lokalne samouprave; f) prihodi od korištenja ili prodaje imovine jedinica lokalne samouprave; g) donacije i namjenske dotacije; h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave..

Kantoni mogu donijeti propise kojima se jedinicama lokalne samouprave povećava udio u raspodjeli prihoda po osnovu poreza na plaću.

Općinska vijeća donose propise kojima se utvrđuje visina naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta, kao i visina drugih naknada, novčanih kazni i taksi u njihovoj nadležnosti.

4. Prijenos nadležnosti

Član 14.

Finansijska sredstva Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave biće srazmjerna njihovim nadležnostima, koje su im dodijeljene zakonom i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav Federacije). Svaki prijenos nadležnosti biće praćen finansijskim sredstvima potrebnim za njihovo efikasno izvršavanje.

U slučaju prijenosa nadležnosti iz prethodnog stava, Federalno ministarstvo finansija će predložiti Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament Federacije) izmjenu visine učešća pojedinih nivoa vlasti u raspodjeli

prihoda predviđenih ovim Zakonom, kako bi raspodjela sredstava pojedinim nivoima vlasti odražavala novu raspodjelu javnih funkcija.

Prijedlog Ministarstva iz prethodnog stava obavežno će sadržavati finansijsku projekciju efekata predloženih promjena u pogledu visine učešća u raspodjeli prihoda za sve nivoe vlasti u Federaciji.

III - FINANSIRANJE FEDERACIJE

Član 15. Finansiranje iz Budžeta Federacije

Iz Budžeta Federacije finansiraju se: 1. Parlament Federacije; 2. Predsjednik i potpredsjednici Federacije; 3. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine; 4. federalna ministarstva i druga tijela federalne uprave; 5. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine; 6. Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine; 7. Federalno tužilaštvo; 8. Federalno pravobranilaštvo; 9. Federalno vijeće za prekršaje; 10. Ombudsmen; 11. Sudska policija; 12. ustanove i institucije koje osniva Federacija; 13. Sredstva za rekonstrukciju kao učešće u projektu Svjetske banke; 14. ustanove, odnosno zavodi od značaja za Federaciju iz oblasti: - zdravstva, - obrazovanja, - socijalne zaštite, - nauke, - kulture, - sporta; 15. ustanove za izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija koje osniva Federacija, 16. sredstva za pomoć kantonima i jedinicama lokalne samouprave, 17 robne rezerve.

Zakonom o izvršavanju Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine odredit će se iznos i namjena sredstava za korisnike iz člana 15. ovog Zakona.

Član 16.

Kriteriji za dodjelu namjenskih grantova kantonima i jedinicama lokalne samouprave utvrđuju se podzakonskim aktom.

Član 17.

Sredstva za robne rezerve Federacije iz člana 14. tačka 17. ovog Zakona osiguravaju se u skladu sa programom i potrebama Federacije u slučaju vanrednih prilika, elementarnih nepogoda i radi osiguranja stabilnosti tržišta u slučaju većih poremećaja na tržištu, pod uvjetima i na način utvrđen federalnim zakonom kao i sredstva za rezerve proizvoda sa posebnom namjenom prema usvojenom programu.

Član 18.

U Budžetu Federacije osiguravaju se sredstva za finansiranje i drugih obaveza, potreba i zadataka koje u skladu sa Ustavom Federacije i federalnim zakonima finansira Federacija.

Član 19.

Nadzor nad provođenjem ovog Zakona vrši Federalno ministarstvo finansija.

IV - PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 20. Izrada formula

Prilikom izrade formula prikazanih u ovom Zakonu, Federalno ministarstvo finansija koristi podatke Federalnog zavoda za statistiku i/ili Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine.

1. Prijelazne odredbe

Član 21.

Formule iz čl. 9. i 12. ovog Zakona uvesti će se postupno tokom šestogodišnjeg perioda, prema formuli: Godina 1 $X(i)=a(i)*.9+b(i)*.1$ Godina 2 $X(i)=a(i)*.7+b(i)*.3$ Godina 3 $X(i)=a(i)*.5+b(i)*.5$ Godina 4 $X(i)=a(i)*.3+b(i)*.7$ Godina 5 $X(i)=a(i)*.1+b(i)*.9$ Godina 6 $X(i)=a(i)*.1$.

Pri čemu je: $X(i)$ - udio koji općina/kanton ima u iznosu sredstava određenom za općine/kantone prema stavu 1. člana 6 ovog Zakona; $a(i)$ - istorijski udio koji je određena općina/kanton imala u prihodima od poreza na promet svih općina/kantona; $b(i)$ - udio koji određena općina/kanton ima u iznosu sredstava određenom za općine/kantone nakon primjene formula iz čl. 9. i 12. ovog Zakona.

Član 22.

Federacija će utvrditi kvartalne i završne finansijske izvještaje koje podnose jedinice lokalne samouprave, u roku od tri mjeseca nakon usvajanja ovog Zakona.

Član 23.

Prilikom primjene formule iz člana 21. ovog Zakona kod raspodjele prihoda kantonima 2, 5 i 10 kao kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po osnovu poreza na promet, kao osnovica $a(i)$ koristi se istorijski udio koji je svaki od ova tri kantona imao u prihodima od poreza na promet svih kantona, uvećan za transfere kantonima i nižim nivoima vlasti koji su u 2005. godini izdvajani za potrebe ova tri kantona iz Budžeta Federacije.

Član 24. Raspodjela prihoda Kantona Sarajevo

Ukupni prihodi iz člana 12 ovog Zakona, koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, doznaju se Kantonu Sarajevo koji ih raspodjeljuje jedinicama lokalne samouprave na osnovu kantonalnih zakona i propisa. Jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo pripada 0% prihoda po osnovu poreza na plaću. Ostale odredbe iz člana 12. ovog Zakona primjenjuju se na raspodjelu prihoda između Kantona Sarajevo i općina u Kantonu.

2. Završne odredbe

Član 25.

Danom stupanja na snagu ovog Zakona na teritoriji Federacije prestaje primjena propisa i drugih akata o finansiranju javne potrošnje i o pripadnosti javnih prihoda obuhvaćenih ovim Zakonom, koji su se do dana stupanja na snagu ovog Zakona primjenjivali na teritoriji Federacije.

Član 26.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH", a primjenjuje se od januara 2006. godine.

ZAKON O IZMJENAMA ZAKONA O PRIPADNOSTI JAVNIH PRIHODA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Član 1.

U Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 22/06) u članu 5. riječi: "porez na plaću" zamjenjuje se riječima: "porez na dohodak".

Član 2.

U članu 10. tačka b) mijenja se i glasi: "b) najviše 65,54% od poreza na dohodak uplaćenog u svakom kantonu".

Član 3.

U članu 13. stav 1. tačka a) mijenja se i glasi: "a) najmanje 34,46% od poreza na dohodak uplaćenog u svakoj jedinici lokalne samouprave".

Član 4.

U članu 24. stav 2. mijenja se i glasi: "Jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo pripada 1,79% prihoda po osnovu poreza na dohodak."

Član 5.

Ovaj Zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH", a primjenjivat će se od 1. januara 2009. godine.

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRIPADNOSTI JAVNIH PRIHODA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Član 1.

U Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08 i 22/09) u članu 2. iza riječi: "takse" dodaju se riječi: "kazne, vlastiti prihodi". Iza stava 1. dodaju se novi st. od 2. do 6. koji glase:

"Javni prihodi su prihodi ostvareni obaveznim plaćanjima poreznih obveznika; prihodi korisnika budžetskih sredstava i sredstava vanbudžetskih fondova. Porezni prihodi su vrsta javnih prihoda koji se prikupljaju obaveznim plaćanjima poreznih obveznika bez obaveze izvršenja specijalne usluge zauzvrat. Neporezni prihodi su vrsta javnih prihoda koji se prikupljaju obaveznim plaćanjima pravnih ili fizičkih lica sa obavezom izvršenja specijalne usluge tim licima; neporezni prihodi obuhvataju i kazne. Vlastiti prihodi su prihodi koje svojim aktivnostima, odnosno prodajom robe i vršenjem usluga u skladu sa zakonom ostvare korisnici budžetskih sredstava i sredstava vanbudžetskih fondova.

Namjenski prihodi su javni prihodi čije je korištenje i namjena utvrđena zakonom."

Član 2.

U članu 3. u stavu 1. riječi: "Direkcije za ceste Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Direkcija za ceste)" zamjenjuju se riječima: "Javnog preduzeća Ceste Federacije Bosne i Hercegovine, javnih kantonalnih ustanova za ceste i općinskih ili gradskih organa za lokalne ceste i gradske ulice (u daljnjem tekstu: Upravitelji cesta)".

U stavu 2. riječi: "Direkcije za ceste" zamjenjuju se riječima: "Upravitelja cesta". Iza stava 2. dodaje se novi stav 3. koji glasi: "Raspodjela prihoda na osnovu doprinosa nije obuhvaćena ovim zakonom i vrši se u skladu sa zakonima koji uređuju doprinose i vanbudžetske fondove."

Član 3.

U članu 6. u stavu 1. u tački d) riječi: "Direkcija za ceste" zamjenjuju se riječima: "Upravitelji cesta".

Član 4.

U članu 9. u stavu 3. dodaje se nova alineja 3. koja glasi: " - Posavski kanton, koeficijent 1,5".

Član 5.

U članu 12. u stavu 4. riječi: "Federacije, prosječnim" zamjenjuju se riječima: "prosječnim federalnim".

Član 6.

Iza člana 12. dodaje se novi član 12a. koji glasi:

"Član 12a.

Izračun učešća iz čl. 9. i 12. ovog zakona vrši se svake godine prema formuli:
$$\text{Godina } X(i) = b(i)$$

Pri čemu je:

$X(i)$ - udio koji općina/kanton ima u iznosu sredstava određenom za općine/kantone prema stavu 1. člana 6. ovog zakona;

$b(i)$ - udio koji određena općina/kanton ima u iznosu sredstava određenom za općine/kantone nakon primjene formula iz čl. 9. i 12. ovog zakona.

Federalno ministarstvo finansija za izradu formule iz stava 1. ovog člana donijet će propis kojim se određuju pojedinačna učešća kantona, jedinica lokalne samouprave i nadležnih javnih kantonalnih ustanova za ceste u prihodima od indirektnih poreza i način raspoređivanja tih prihoda na godišnjem nivou."

Član 7.

U članu 13. u stavu 2. riječ: "plaću" zamjenjuje se riječju: "dohodak".

U članu 13. dodaje se novi stav 3. koji glasi: "Kantoni mogu donijeti propise kojima jedinicama lokalne samouprave ustupaju udio u raspodjeli prihoda po osnovu poreza na dobit iz člana 10. stav 1. tačka a) ovog zakona." Dosadašnji stav 3. postaje stav 4.

Član 8.

U članu 19. iza stava 1. dodaje se stav 2. koji glasi: "Federalno ministarstvo finansija donijet će podzakonske akte kojima se uređuje način uplate, pripadnost i raspodjela javnih prihoda i izvještavanje o ukupno prikupljenim i raspoređenim javnim prihodima u Federaciji Bosne i Hercegovine."

Član 21. se briše.

Član 10.

Član 22. mijenja se i glasi:

"Federalno ministarstvo finansija donijet će propis kojim će se urediti sadržaj, način i rokovi izvještavanja o prikupljenim i raspoređenim prihodima budžeta, vanbudžetskih fondova i ostalih korisnika javnih prihoda na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine u roku tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona."

Član 11.

Član 23. se briše.

Član 12.

Član 24. mijenja se i glasi:

"Ukupni prihodi iz člana 12. ovog zakona, koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave, u Kantonu Sarajevo raspodjeljuju se jedinicama lokalne samouprave prema sljedećoj formuli koja se zasniva na sljedećim omjerima:

- 68% na osnovu broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave;

- 5% na osnovu površine jedinice lokalne samouprave;

- 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju;

- 7% na osnovu nivoa razvijenosti općina, definiranog kroz indeks razvijenosti. Indeks razvijenosti općina predstavlja odnos prihoda od poreza na promet i poreza na dohodak sa Federalnim prosječnim prihodom od tih poreza po stanovniku. Koeficijenti u formuli se primjenjuju na broj stanovnika:

- općine sa manje od 20% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,8,

- općine sa manje od 40% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,5,

- općine sa manje od 60% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,4,

- općine sa manje od 80% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,2. Formula sadrži koeficijent koji se primjenjuje na kriterije broj stanovnika, površina i broj učenika u osnovnom obrazovanju kako slijedi:

- Općina Trnovo koeficijent 1,8,

-	Općina	Vogošća	koeficijent	1,4.
---	--------	---------	-------------	------

Jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo pripada 1,79% prihoda na osnovu poreza na dohodak."

ZAKON O UPLATAMA NA JEDINSTVENI RAČUN I RASPODJELI PRIHODA

I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom regulira se način uplate indirektnih poreza, ostalih prihoda i taksi (u daljnjem tekstu: prihodi), za koje je odgovorna Uprava za indirektno oporezivanje (u daljnjem tekstu: Uprava), pravila za vođenje jedinstvenog računa za prikupljanje indirektnih poreza, ostalih prihoda i taksi, doznačavanje i raspodjela prikupljenog prihoda Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: država), Republici Srpskoj, Federaciji BiH (u daljnjem tekstu: entiteti) i Brčko Distriktu BiH (u daljnjem tekstu: Distrikt), knjigovodstvene evidencije za jedinstveni račun, informiranje u pogledu prikupljanja, doznačavanja i raspodjele prikupljenog prihoda i godišnja nezavisna eksterna revizija o prikupljanju i raspodjeli prikupljenih prihoda.

Pod pojmom " indirektni porezi" podrazumijevaju se uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodanu vrijednost i svi drugi porezi zaračunati na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine kao što je navedeno u članu 1. i 4. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj 44/2003), u daljnjem tekstu: ZSIO.

Pod pojmom " ostali prihodi i takse" smatraju se prihodi od skladištenja, ležarine, novčanih kazni, prihodi od prodaje robe predate Upravi ili robe oduzete u upravnom ili prekršajnom postupku, prihodi od carinske pratnje, prihodi ostvareni prodajom EUR 1 obrazaca, prihodi od iznajmljivanja, prihodi terminala, vanredni prihodi i ostali prihodi koje ostvaruje Uprava u okviru vlastite djelatnosti.

Član 2.

Ovim zakonom osigurava se prikupljanje svih prihoda navedenih u članu 1. ovog zakona , kao i saradnja između Uprave, države, entiteta i Distrikta u pogledu doznačavanja i raspodjele prikupljenih prihoda.

II. JEDINSTVENI RAČUN

Član 3.

Svi prihodi za koje je odgovorna Uprava uplaćuju se na jedinstveni račun.

Uprava, u ime i za račun države, entiteta i Distrikta, otvara i vodi jedinstveni račun koji čine računi kod jedne ili više komercijalnih banaka (u daljnjem tekstu: banke) za prikupljanje pojedinačnih prihoda i računi kod Centralne banke Bosne i Hercegovine.

Računi kod Centralne banke Bosne i Hercegovine služe za evidenciju, držanje i raspodjelu prihoda prema državi, entitetima i Distriktu (u daljnjem tekstu: korisnici prihoda) i za držanje minimalne rezerve.

Na račun kod Centralne banke Bosne i Hercegovine banke će svakodnevno vršiti prijenos u zbirnom iznosu ukupno prikupljenih prihoda.

Uprava će sa Centralnom bankom Bosne i Hercegovine zaključiti Ugovor o obavljanju poslova bankarskog i fiskalnog agenta u skladu sa stavom 3. ovog člana.

Član 4.

Depozitni račun kod banaka služit će za naplatu i prijenos na račun kod Centralne banke Bosne i Hercegovine svih prikupljenih prihoda .

Pored računa iz stava 1. ovog člana, Uprava će posebno otvoriti jedan ili više računa kod komercijalnih banaka za potrebe povrata sredstava iz rezervi, a za namjene predviđene ZSIO. Banka će elektronskim putem i svakodnevno izvještavati Upravu o svim pojedinačno izvršenim platnim transakcijama. Uprava će, u ime korisnika prihoda, zaključiti ugovor s bankama izabranim na osnovu tendera koji raspiše Upravni odbor, u vezi sa svakodnevnom prikupljanjem i transferom prikupljenog prihoda na jedinstveni račun kod Centralne banke Bosne i Hercegovine.

Član 5.

Uprava je odgovorna za prikupljanje, doznačavanje i raspodjelu prikupljenih prihoda korisnicima prihoda, u skladu s važećim propisima. Upravni odbor donijet će propis kojim se regulira način uplate prihoda.

Prikupljeni prihod dnevno se raspoređuje i doznačava na račune koje otvore korisnici prihoda u skladu s procedurama propisanim ovim zakonom i svim dodatnim uputstvima koje donese Upravni odbor.

Član 6.

Informacije Uprave o prikupljenim i raspoređenim prihodima moraju biti transparentne za korisnike prihoda .

Informacije iz prethodnog stava treba da omoguće korisnicima prihoda da prate aktivnosti Uprave u pogledu prikupljanja, doznačavanja i raspoređivanja prihoda, kao i slučajeve eventualnih grešaka, prevara i nepravilnosti. Informacije iz stava 1. ovog člana moraju sadržavati i podatke o dugovima poreskih obveznika.

Član 7.

Knjigovodstveno evidentiranje iznosa duga, navedenog u članu 6. stav 3. ovog zakona, Uprava vrši po pravilima koja moraju biti usklađena sa zakonskim propisima koji reguliraju ovu oblast.

Iznos duga evidentira se u knjigovodstvene knjige najkasnije narednog dana od dana prijema, odnosno izdavanja vjerodostojne knjigovodstvene isprave.

Uprava je obavezna izvršiti usklađivanje i osigurati da je uplaćeni iznos namijenjen za pokriće duga poreskog obveznika.

Član 8.

Uprava uspostavlja knjigovodstveni sistem (poresko knjigovodstvo) koji pruža informacije o prikupljenim prihodima po vrstama prihoda, uplatiocima i iznosu duga, te podatke o doznačavanju i raspodjeli po korisnicima prihoda.

Direktor će donijeti odgovarajuće propise u vezi s prethodnim stavom.

Član 9.

Prikupljeni prihod koji je na raspolaganju korisnicima prihoda je naplaćeni prihod po odbitku minimalne potrebne rezerve koja omogućava Upravi da podmiri sve obaveze vezano za prihode koje ona prikuplja. (u daljnjem tekstu: raspoloživi iznos). Rezerva se računa kao suma povrata za sljedeći radni dan. Prihod koji je na raspolaganju entitetima i Distriktu je raspoloživi iznos po odbitku iznosa za finansiranje institucija BiH (u daljnjem tekstu: preostali iznos).

Raspoređeni prihod znači prihod koji je obračunat prema članu 11. ovog zakona i raspoređen je u budžet države ili budžete entiteta i Distrikta.

Korisnici prihoda obavijestit će Upravu na koje račune će im se doznačavati pripadajuća sredstva.

U skladu sa stavom 1. ovog člana, direktor će pripremiti prijedlog pravilnika o utvrđivanju visine rezervi. Pravilnik usvaja Upravni odbor.

Član 10.

Upravni odbor će, u saradnji sa Centralnom bankom Bosne i Hercegovine, usvojiti provedbeni akt koji propisuje sljedeće detalje za uplate koje se odnose na prihode od indirektnih poreza : formu i sadržaj naloga za plaćanje, pravila za prijenos naloga za plaćanje, procedure i pravila za primanje naloga za plaćanje i izvršavanje platnih transakcija, elemente sporazuma o računu i informacije koje je banka obavezna dostavljati komitentima.

III. DOZNAČAVANJE I RASPODJELA PRIKUPLJENIH PRIHODA

Član 11.

Raspoloživi iznos raspoređuje se korisnicima prihoda u skladu s članom 21. stav 3. tačka i), ii) i iii) ZSIO.

Raspodjela prihoda, kako je navedeno u stavu 1. ovog člana, vrši se svaki radni dan. Obračuni se prave u skladu s članom 12. i 13. ovog zakona.

Ako entiteti podmiri sve svoje obaveze u pogledu finansiranja međunarodnih obaveza, dio prihoda koji je obračunat za ovaj entitet u potpunosti se isplaćuje tom entitetu.

Član 12.

Iznos, koji se svaki radni dan doznačava u budžet države za finansiranje institucija BiH, izračunava se kao iznos koji se pojavljuje u budžetu države za tekuću godinu pomnožen s koeficijentom koji se dobije kada se 1 podijeli s brojem radnih dana Uprave u tekućoj godini.

Iznos koji je doznačen u budžet države za servisiranje inozemnog duga bit će iznos određen u državnom budžetu za svaki entitet za tekuću godinu. Ministarstvo finansija i trezora obavijestit će Upravu o iznosima koji će se odbijati od dijelova preostalog iznosa Federacije i Republike Sprske, i u koje radne dane će se vršiti ovo odbijanje.

Najkasnije prvog radnog dana u kvartalu, Ministarstvo finansija i trezora osigurat će Upravi plan otplate koji je odobrio Upravni odbor.

Dijelovi iznosa iz stava 2. ovog člana doznačavat će se u državni budžet. Obračuni dijelova prihoda za finansiranje institucija BiH vrše se na osnovu budžeta za prethodnu godinu ako budžet BiH za sljedeću godinu nije prihvaćen do kraja prethodne fiskalne godine. Kada je budžet za tu fiskalnu godinu prihvaćen, Uprava počinje doznačavati u budžet države udjele izračunate

u skladu sa stavom 1. ovog člana. Uprava će izvršiti korekcije ranije prebačenih iznosa u skladu s budžetom države za tekuću godinu.

Član 13.

Udjeli entiteta i Distrikta u preostalom iznosu izračunavaju se kao preostali iznos pomnožen s određenim koeficijentom(u daljnjem tekstu: koeficijent doznačavanja).

Koeficijent doznačavanja utvrđuje se kao odnos suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodanu vrijednost za robu i usluge na teritoriji datog korisnika prihoda i suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodanu vrijednost na teritoriji Bosne i Hercegovine, koje su unesene u evidenciju Uprave za isti period. Informaciju o krajnjoj potrošnji treba unijeti u evidenciju Uprave na osnovu prijave poreza za koji obveznik nema pravo povrata, posebno za svaku stopu poreza na dodanu vrijednost.

Krajnja potrošnja koja se utvrđuje iz prijave za porez na dodanu vrijednost iz stava 2. ovog člana definira se kao porez na dodanu vrijednost za koji poreski obveznik nema pravo na povrat.

Upravni odbor donijet će provedbene akte o izračunavanju koeficijenta doznačavanja.

Član 14.

Prihodi za koje je Uprava nadležna, a koji su naplaćeni do 31.12. fiskalne godine, smatrat će se kao prihodi prikupljeni u toj fiskalnoj godini. Prihodi, naplaćeni poslije 31.12. tekuće fiskalne godine, smatrat će se prihodima naredne fiskalne godine.

IV . KNJIGOVODSTVENI SISTEM

Član 15.

Uprava je obavezna uspostaviti i održavati svoj kontni plan i standardne budžetske klasifikacije, koje se koriste za evidentiranje i izvještavanje o finansijskim transakcijama. Kontni plan sastoji se od razvrstavanja po sredstvima i obavezama, prihodima i rashodima. Svrstavanje treba biti tako da detaljno pruža potrebne informacije korisnicima.

Uprava uspostavlja potrebne knjigovodstvene evidencije za račune kod Centralne banke Bosne i Hercegovine i za svaki račun kod banaka u skladu s članom 8. ovog zakona.

Član 16.

Svi uplaćeni iznosi usklađivat će se s obračunatim obavezama obveznika odmah prvog radnog dana nakon što je Uprava obaviještena o uplati, osim u slučaju više sile i nepredviđenih okolnosti. Nepredviđena okolnost u ovom kontekstu je nepredvidiv ili nekontroliran tok događaja na koje Uprava nema utjecaja, kao i nedostatak ili netačna ili nedovoljna informacija koju pruža platilac ili banka.

Član 17.

Uprava utvrđuje nenaplaćene dugove u skladu s pravilima iz člana 7. ovog zakona.

Ako se nenaplaćeni dug ne može odrediti kako je navedeno u stavu 1. ovog člana, Uprava utvrđuje taj dug kada bude moguće obračunati iznos duga. Evidentiranje duga vrši se odmah nakon donošenja prve odluke u postupku, kojom se dužnik obavještava o dugu. Datum evidentiranja duga je datum donošenja te odluke.

Član 18.

Uprava vodi evidenciju uplata (privremeni račun) koje privremeno ne može uskladiti zbog grešaka, nedostatka informacija, itd. Uprava je obavezna dokazati da je svaki iznos prenesen na privremeni račun, isto kao što je obavezna uskladiti sve iznose koji su preneseni na privremeni račun.

Član 19.

Kada je potrebno da se osigura korektno knjigovodstveno evidentiranje i izmirenje iznosa korisnicima prihoda, Uprava će sravniti stanje u knjigovodstvu.

Uprava će otkloniti svaku razliku koju pokaže sravnanje stanja u knjigovodstvu.

Član 20.

Uprava će predočiti za reviziju dokumenta koja potvrđuju prikupljene, doznačene i raspoređene prihode za koje je odgovorna. Uprava je dužna dokumente čuvati najmanje pet kalendarskih godina, računajući od kraja fiskalne godine na koju se dokumenta odnosi.

V . INFORMACIJE O PRIKUPLJENIM PRIHODIMA

Član 21.

Uprava će za potrebe korisnika pripremati mjesečni izvještaj o prihodu, nakon što se konsolidiraju knjigovodstvene aktivnosti za mjesec koji je u pitanju. Izvještaj će pokazati sve uplate prihoda i povrate, prema izvorima prihoda. U izvještaju se navodi ukupna suma iznosa koji su preneseni na privremeni račun do kraja mjeseca.

Izvještaj o prihodu pokazat će kako je iznos koji je naveden u izvještaju raspoređen korisnicima prihoda.

Uprava će objasniti i raspraviti svaku razliku između prihoda koji se raspoređuje svakodnevno i prihoda raspoređenog kako je navedeno u mjesečnom izvještaju.

Član 22.

Ako se u izvještaju o prihodu utvrdi da je manje prihoda uplaćeno korisniku, Uprava treba uplatiti taj manje uplaćeni dio iznosa tom korisniku i to odmah nakon što se Upravi ukaže na tu grešku.

Ako se u izvještaju o prihodu utvrdi da je korisniku uplaćeno više prihoda, Uprava traži od korisnika povrat tog iznosa i to odmah nakon što se ukaže na tu grešku. Korekcije prethodnih poravnanja evidentiraju se u knjigovodstvu i navode u izvještaju o prihodima za mjesec u kojem se dogodila navedena ispravka.

Član 23.

Uprava osigurava spisak svih uplata, od i prema fizičkim ili pravnim licima čija identifikacija se utvrđuje na osnovu identifikacionog broja koji koristi Uprava.

Član 24.

Za potrebe korisnika prihoda, Uprava priprema mjesečni izvještaj o dugovima nakon konsolidiranja mjesečnog knjigovodstva.

Izvještaj o dugovima predstavlja saldo na kraju mjeseca kao saldo s početka mjeseca uvećan za dugove utvrđene tokom mjeseca, umanjen za uplate ili otpisane iznose u vezi s dugovima koji su utvrđeni u prethodnom mjesecu.

Pojedinačni dugovi ispod 25.000 KM mogu se navesti u izvještaju o dugovima kao jedna suma. Broj takvih slučajeva treba navesti u ovom izvještaju

Informacija sadrži identifikacioni broj, naziv i adresu dužnika kao i dug i datum knjiženja.

Član 25.

Uprava dostavlja korisnicima prihoda izvještaj o prihodu i izvještaj o dugovima, najkasnije prvog radnog dana poslije 19. dana u narednom mjesecu.

Član 26.

Narednog mjeseca nakon svakog kvartala Uprava dostavlja korisnicima prihoda kvartalni izvještaj koji sadrži opis pojedinačno otkrivenih predmeta prevare i nepravilnosti u iznosu preko 10.000 KM prihoda.

Po mogućnosti, Uprava osigurava sljedeće podatke:

- Počinioca prevare ili nepravilnosti i njegov identifikacioni broj ;
- Vrstu prevare i/ili nepravilnosti;
- Iznos i vrstu prihoda;
- Robu koja je uključena (gdje odgovara);
- Kratak opis načina prevare ili nepravilnosti;
- Vrstu provjera koje su dovele do otkrivanja prevare i/ili nepravilnosti;
- Fazu do koje se došlo u postupku, uključujući i koliko je uplaćeno duga ako je već postignut dogovor o tome;
- Mjere koje su poduzete ili predviđene za sprečavanje ponavljanja ovog slučaja prevare i/ili nepravilnosti koje su već otkrivene;
- Saldo naplaćen tokom prethodnog kvartala;
- Iznose naplaćene tokom datog kvartala;
- Ispravke baze (korekcije/brisanja) tokom datog kvartala;
- Otpisane iznosi;
- Postignut stepen administrativnog i sudskog postupka; i
- Utvrditi saldo utajenih prihoda na kraju predmetnog kvartala.

Korekcije predmeta koje su već evidentirane navode se u kvartalnom izvještaju.

Član 27.

Uprava priprema godišnji izvještaj koji sadrži sve sažete prikaze o prihodu raspoređenom svakom korisniku. Ovaj izvještaj dostavlja se korisnicima prihoda najkasnije 1.aprila naredne godine.

Najkasnije dva mjeseca nakon što prime godišnji izvještaj, korisnici prihoda informiraju Upravu o svojim zapažanjima. Poslije 31.12. naredne fiskalne godine, daljnje korekcije više se ne unose u godišnje evidencije.

Član 28.

Putem posebnog godišnjeg izvještaja, Uprava informira korisnike o detaljima i rezultatima kontrola i o svim drugim podacima i pitanjima koja se tiču prikupljanja prihoda. Ovaj izvještaj dostavlja se korisnicima prihoda najkasnije 1. aprila naredne godine.

Član 29.

Nakon konsultacija s korisnicima prihoda, Uprava priprema izvještaje prema ovom zakonu.

Korisnici prihoda obavještavaju Upravu o institucijama koje su ovlaštene za prijem izvještaja propisanih ovim zakonom.

Uprava dostavlja izvještaje nadležnim institucijama.

VI. PRIJELAZNE ODREDBE

Član 30.

Do otvaranja računa kod banaka u skladu s članom 4. ovog zakona, Uprava može angažirati banke koje trenutno vode platne procedure za Ministarstvo finansija i trezora Republike Srpske i Federacije BiH i za Distrikt Brčko.

Član 31.

Sve uplate na jedinstveni račun dijele se na sumu za uplatu poreza na promet uključujući i naknade za željeznicu u Republici Srpskoj (u daljnjem tekstu: iznos poreza na promet) i sumu za uplatu ostalih prihoda (u daljnjem tekstu: privremeni preostali iznos) koje prikuplja Uprava. Uprava će obavještavati entitete o iznosu poreza na promet i privremenom preostalom iznosu.

Član 32.

Nakon što jedinstveni račun postane operativan, ali prije stupanja na snagu zakona iz člana 23. ZSIO, primjenjuje se član 21., stav 3. tačke (ii) i (iii) ZSIO, osim što će se udio privremenog preostalog iznosa i iznosa poreza na promet koji se doznava entitetima i Distriktu određivati njihovim udjelom u krajnjoj potrošnji, po saznanju iz podataka o porezu na promet. Iznos koji se doznava državnom budžetu u skladu s članom 21. stav 3. tačka (i) ZSIO stupa na snagu 1. januara 2005. godine.

Član 33.

Udjeli entiteta i Distrikta u privremenom preostalom iznosu izračunavaju se kada privremeni preostali iznos pomnoži određenim koeficijentom (u daljnjem tekstu: koeficijent privremenog izdvajanja). Koeficijent privremenog izdvajanja dobije se kada se stavi u odnos suma prometa robe i usluga za krajnju potrošnju koja je prodana na teritoriji datog korisnika i suma prometa robe i usluga koja je prodana na teritoriji Bosne i Hercegovine prema evidencijama entiteta i Distrikta o prikupljenom porezu na promet za isti period.

Uprava za indirektno oporezivanje će posebnim propisom utvrditi kriterije za raspodjelu prihoda na niže nivoe u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Iznos prometa (u KM) robe za krajnju potrošnju izračunava se na osnovu prikupljenog poreza na promet umanjenog za povrate i ispravke, uzimajući u obzir sumu poreza na promet evidentiranog po niskoj stopi i sumu poreza na promet evidentiranog po visokoj stopi u knjigovodstvu entiteta i Distrikta.

Upravni odbor donijet će provedbene akte o izračunavanju koeficijenta privremenog izdvajanja.

Član 34.

U skladu s članom 35. ZSIO, kontrolu poslovanja Uprave vrši nezavisno vanjsko stručno tijelo (u daljnjem tekstu: Vanjska nezavisna revizija).

Vanjskoj nezavisnoj reviziji omogućava se pristup svim dokumentima o prikupljanju, doznavačavanju i raspodjeli prihoda kao i svim ostalim zadacima koje Uprava obavlja.

Član 35.

Vanjska nezavisna revizija može na licu mjesta poduzimati inspekcijske mjere. O ovoj inspekciji Vanjska nezavisna revizija pravovremeno informira Upravu.

Službenici Uprave mogu učestvovati u tim inspekcijskim mjerama.

Član 36.

Vanjska nezavisna revizija priprema izvještaj o izvršenoj kontroli. Izvještaj treba sadržavati: - imena revizora; - period(e) kada se vršila revizija; - finansijsku godinu za koju je izvršena revizija; - područja odgovornosti Uprave koja su kontrolisana; - ako ima, navesti razlike otkrivene revizijom; i - preporuke za poboljšanje postupka revizije, ako treba.

Uprava je dužna Vanjskoj nezavisnoj reviziji dostaviti svoj pisani komentar, čak i ako nema primjedbi, u roku od 30 dana od dana prijema izvještaja. Vanjska nezavisna revizija unosi u izvještaj sve komentare Uprave.

Vanjska nezavisna revizija dostavlja izvještaj Upravnom odboru.

VII. ZAVRŠNE ODREDBE

Član 37.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH", a primjenjuje se od 1. jula 2004. godine. Ako ovaj zakon stupi na snagu nakon navedenog datuma, primjenjivat će se od prvog dana narednog mjeseca od mjeseca kada je stupio na snagu.

Zakon će se objaviti u službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta BiH.

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O UPLATAMA NA JEDINSTVENI RAČUN I RASPODJELI PRIHODA

Član 1.

U članu 9. stav 2., riječi: "entitetima i" brišu se i iza riječi: "(u daljnjem tekstu: preostali iznos...)", dodaje se riječ "Distrikta", pa navedeni stav glasi:

"Prihod koji je na raspolaganju Distriktu je raspoloživi iznos po odbitku iznosa za finansiranje institucija BiH (u daljnjem tekstu: preostali iznos Distrikta).

Član 2.

U članu 9. iza stava 2. dodaje se novi stav koji glasi:

"Prihod koji je na raspolaganju entitetima je raspoloživi iznos po odbitku iznosa za finansiranje institucija BiH i iznosa za Distrikt (u daljnjem tekstu: preostali iznos entitetâ).

Dosadašnji stavovi 3, 4, i 5. postaju stavovi 4, 5. i 6.

Član 3.

U članu 11. stav 1. riječi: "tačka i), ii) i iii)" brišu se i zamjenjuju riječima: "tačka i), ii), iii) i iv)".

U stavu 2. istog člana, riječi: "12 i 13" brišu se i zamjenjuju riječima: "12, 13, 13a i 13b".

Član 4.

Član 13. briše se i novi članovi 13, 13a i 13b dodaju se i glase:

"Član 13.

(1) Udio Distrikta u preostalom iznosu Distrikta utvrđuje se primjenom koeficijenta na način predviđen stavovima 2-7. ovog člana (u daljnjem tekstu: koeficijent doznačavanja Distrikta).

(2) Koeficijent doznačavanja Distrikta će za 2007. godinu iznositi 3,55%.

(3) Za svaku narednu godinu nakon 2007. godine, koeficijent doznačavanja Distrikta obračunava se u skladu sa stavovima 3-7. ovog člana, na osnovu podataka o registriranim osobama u Distriktu i u BiH, koji se vode u evidenciji o jedinstvenim matičnim

brojevima Ministarstva civilnih poslova BiH (u daljnjem tekstu: CIPS podaci), koje će Ministarstvo civilnih poslova BiH dostavljati Odjeljenju za makroekonomske analize Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje (u daljnjem tekstu: OMA) najkasnije do posljednjeg radnog dana u decembru za svaku godinu nakon 2007. godine.

(4) Koeficijent Distrikta za svaku narednu godinu nakon 2007. godine utvrđuje se na osnovu udjela Distrikta u CIPS podacima o osobama registriranim u BiH nakon što se navedeni udio uveća za 29,3%, (u daljnjem tekstu: usklađeni udio Distrikta).

(5) Usklađeni udio Distrikta dijeli se brojem registriranih osoba u BiH na osnovu CIPS podataka (u daljnjem tekstu: korigovani udio Distrikta).

(6) Ako je korigovani udio Distrikta niži od koeficijenta doznačavanja navedenog u stavu 2. ovog člana, onda će koeficijent doznačavanja Distrikta za narednu godinu iznositi 3,55%.

(7) Ako je korigovani udio Distrikta veći od koeficijenta doznačavanja navedenog u stavu 2. ovog člana, onda će korigovani udio Distrikta predstavljati koeficijent doznačavanja Distrikta za narednu godinu.

Član 13a.

(1) Izuzetno od odredaba člana 13. ovog Zakona, za godine od 2007. do uključivo 2011. godine, ukupan iznos prihoda koji se za svaku godinu raspodjeljuju Distriktu ne smije biti manji od 124 miliona KM.

(2) Prvog radnog dana nakon 20. decembra svake godine, Uprava je dužna OMA-i dostaviti sve podatke o iznosu raspodijeljenih prihoda, koji će biti tekući za navedeni datum.

(3) Ako je iznos prihoda raspodijeljenih Distriktu za tekuću godinu, na osnovu procjena OMA u skladu sa stavom 2. ovog člana, manji od 124 miliona KM, razliku u iznosu prihoda raspodijeljenih Distriktu kompenziraju entiteti iz preostalog iznosa entitetâ u srazmjeri dvije trećine Federacija i jednu trećinu Republika Srpska.

(4) Najkasnije u roku od tri radna dana nakon 20. decembra svake godine, Uprava će obavještavati entitete o razlici u raspodijeljenim prihodima iz stava 3. ovog člana, te iznosima koji će se odbiti od preostalog iznosa entitetâ.

(5) Posljednjeg radnog dana svake godine, Uprava će dostaviti OMA-i sve podatke o ukupnim prihodima raspodijeljenim Distriktu za tekuću godinu. Uprava će izvršiti korekciju svakog viška u iznosu prihoda raspodijeljenih Distriktu nastalog na osnovu stava 3. ovog člana.

Član 13b.

(1) Udjeli entiteta u preostalom iznosu entiteta izračunavaju se kao preostali iznos pomnožen određenim koeficijentom (u daljnjem tekstu: koeficijent doznačavanja entiteta).

(2) Koeficijent doznačavanja entiteta utvrđuje se kao odnos suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodanu vrijednost za robu i usluge na teritoriji datog korisnika prihoda i suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodanu vrijednost na teritoriji Bosne i Hercegovine, koje su unesene u evidenciju Uprave za isti period. Informacija o krajnjoj potrošnji unosi se u evidenciju Uprave na osnovu prijava poreza za koji obveznik nema pravo povrata, posebno za svaku stopu poreza na dodanu vrijednost.

(3) Krajnja potrošnja koja se utvrđuje iz prijava za porez na dodanu vrijednost iz stava 2. ovog člana definira se kao porez na dodanu vrijednost za koji poreski obveznik nema pravo na povrat.

(4) Upravni odbor će donijeti provedbene akte o izračunavanju koeficijenta doznačavanja entiteta."

Član 5.

Ovaj Zakon stupa na snagu nakon objavljivanja u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine ili 1. juna 2007. godine, zavisno od toga šta nastupi kasnije.

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O UPLATAMA NA JEDINSTVENI RAČUN I RASPODJELI PRIHODA

Član 1.

U Zakonu o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH", br. 55/04 i 34/07) član 3. mijenja se i glasi:

"Član 3.

Svi prihodi za koje je odgovorna Uprava uplaćuju se na jedinstveni račun.

Putarina u iznosu od 0,10 KM za autoputeve uplaćuje se posebnim platnim nalogom na poseban podračun u okviru jedinstvenog računa.

Uprava, u ime i za račun države, entiteta i Distrikta, otvara i vodi jedinstveni račun koji čine računi kod jedne ili više komercijalnih banaka (u daljnjem tekstu: banke) za prikupljanje pojedinačnih prihoda i računi kod Centralne banke Bosne i Hercegovine.

Računi kod Centralne banke Bosne i Hercegovine služe za evidenciju, držanje i raspodjelu prihoda prema državi, entitetima i Distriktu (u daljnjem tekstu: korisnici prihoda), za držanje minimalne rezerve i za držanje i raspodjelu prihoda od putarine u iznosu od 0,10 KM za autoputeve.

Na račun kod Centralne banke Bosne i Hercegovine banke će svakodnevno vršiti posebno prenos ukupno prikupljenih prihoda od putarine u iznosu od 0,10 KM za autoputeve i posebno prenos ostalih ukupno prikupljenih prihoda od indirektnih poreza. Uprava će sa Centralnom bankom Bosne i Hercegovine zaključiti Ugovor o obavljanju poslova bankarskog i fiskalnog agenta u skladu sa stavom 4. ovog člana."

Član 2.

U članu 9. dodaje se novi stav 1, koji glasi:

"Prihod od putarine u iznosu od 0,10 KM za autoputeve, koji Uprava naplati, prenosi se u ukupnom iznosu na poseban podračun u okviru jedinstvenog računa, a raspodjela prihoda od putarine za autoputeve vrši se po metodologiji koju propisuje Upravni odbor posebnim aktom."

U dosadašnjem stavu 1, koji postaje stav 2, iza riječi: "po odbitku" dodaju se riječi: "prihoda od putarine iz stava 1. ovog člana i".

Dosadašnji st. 2, 3, 4, 5. i 6. postaju st. 3, 4, 5, 6. i 7.

U dosadašnjem stavu 6. koji postaje stav 7. riječi: "stavom 1." zamjenjuju se riječima: "stavom 2.".

Član 3.

U članu 11. stav 1. riječi: "stav 3." zamjenjuju se riječima: "stav 4.".

Član 4.

U članu 12. stav 2. mijenja se i glasi:

"Iznos koji je doznačen u buxet države za servisiranje inostranog duga biće iznos određen u državnom buxetu za svaki entitet i Distrikt za tekuću godinu. Ministarstvo finansija i trezora obavijestiće Upravu o iznosima koji će se odbijati od dijelova preostalog iznosa entiteta i Distrikta, i kojim radnim danima će se vršiti ovo odbijanje."

ZAKON O BUDŽETIMA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

I - OPĆE ODREDBE

Član 1.

Ovim Zakonom uređuje se planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje budžeta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija), budžeta kantona, gradova i općina (u daljem tekstu: budžet) i finansijskih planova izvanbudžetskih fondova, zaduživanje, garancije i upravljanje dugom, računovodstvo, izvještavanje, nadzor i revizija budžeta i drugih budžetskih korisnika.

Član 2.

U smislu ovog zakona, termini koji se u njemu koriste imaju sljedeće značenje:

1. apropijacija predstavlja zakonsko ovlaštenje koje daje zakonodavno tijelo, sadržano u budžetu za budžetske korisnike za preuzimanje obaveza za nabavku roba, usluga radova ili objekata, koji će se koristiti u svrhe utvrđene u budžetu i to u iznosima koji ne mogu biti veći od iznosa odobrenog za te namjene u toku fiskalne godine,
2. finansijski plan akt je budžetskog korisnika, izvanbudžetskog fonda i izvanbudžetskog korisnika kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primici, te rashodi i izdaci za jednu godinu u skladu sa ovim zakonom,
3. finansijsko izvještavanje skup je informacija o finansijskom položaju, uspješnosti poslovanja i novčanim tokovima budžeta, te budžetskih korisnika, izvanbudžetskih fondova i izvanbudžetskih korisnika,
4. fiskalna godina je razdoblje od 1. januara do 31. decembra,
5. funkcionalna klasifikacija skup je poslova, funkcija i programa Federacije, kantona, gradova i općina razvrstanih prema namjeni kojoj služe,
6. glavna knjiga trezora je sistemska evidencija transakcija i poslovnih aktivnosti, prihoda, primitaka, rashoda i izdataka, te stanja imovine, obaveza, tražbina i izvora vlasništva, što su nastali u vezi sa budžetom u toku fiskalne godine,
7. izvanbudžetski fond je pravno lice, osnovano na osnovu zakona, koja se finansira iz namjenskih poreza i neporeznih prihoda, odnosno doprinosa. Izvanbudžetskim fondovima, u smislu ovog zakona, smatraju se penzijsko-invalidski fond, zdravstveni fond, fond za zapošljavanje, kao i drugi fondovi uspostavljeni po zakonu,
8. izvanbudžetski korisnici u smislu ovog zakona jesu privredna društva, organizacije i ustanove koje obavljaju javne usluge i vrše javni servis, a osnovne su posebnim propisom, i druga pravna lica u kojima Federacija, kantoni, gradovi i općine imaju odlučujući uticaj na upravljanje na osnovu strukture kapitala,
9. javna novčana sredstva predstavljaju, bez ograničenja, sva novčana sredstva naplaćena na osnovu prihoda, naknade i prihode od pružanja javnih usluga i djelatnosti, kredita i grantova, koji se moraju deponirati na Jedinstvenom računu trezora i isplaćivati sa Jedinstvenog računa trezora,
10. jedinstveni račun trezora sistem je bankovnih računa budžeta, preko kojeg se izvršavaju uplate prihoda i primitaka te isplate rashoda i izdataka i evidentiraju u sistemu glavne knjige trezora,
11. konsolidacija je iskazivanje finansijskih podataka više međusobno povezanih budžeta i/ili budžetskih korisnika te izvanbudžetskih fondova kao da se radi o jedinstvenom subjektu,
12. modificiran računovodstveni osnov nastanka događaja je računovodstveni osnov prema kojem se prihodi evidentiraju u razdoblju u kojem postaju raspoloživi i mjerljivi, a rashodi se priznaju u trenutku nastanka obaveze,
13. operativni plan je iznos sredstava za pokriće rashoda i izdataka koji na prijedlog budžetskog korisnika odobrava ministar finansija,
14. plan razvojnih programa planiranje je izdataka za investicije i kapitalne donacije,
15. prihodi podrazumijevaju, bez ograničenja, porezne i neporezne prihode i ostale prihode utvrđene zakonima, odnosno radnjama budžetskih institucija,
16. budžet je akt kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika, koji obuhvata projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina za razdoblje od jedne fiskalne godine. Budžetom je također utvrđena gornja granica ukupnog duga Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina, uključujući i postojeći dug i projekciju novog duga za datu fiskalnu godinu. Budžet donosi zakonodavno tijelo Federacije, kantona, gradska vijeća i općinska vijeća,
17. budžetsko odobravanje sredstava okvirni je iznos sredstava za pokriće rashoda i izdataka koji se budžetskom korisniku utvrđuje mjesečno,
18. budžetski izdaci odlivi su novca za finansijsku i nefinansijsku imovinu i otplatu zajmova,
19. budžetski i izvanbudžetski nadzor sistem je kontrole materijalno-finansijskog poslovanja budžetskog korisnika, pravnih i fizičkih lica kojima se sredstva obezbjeđuju u budžetu,
20. budžetski korisnici jesu ministarstva i ostali organi uprave i ostali koji su u budžetu uvršeni kao budžetski korisnici,
21. budžetski primici prilivi su novca od finansijske imovine, nefinansijske imovine, domaće i inozemne podrške i zaduživanja,
22. projekcija budžeta procjena je prihoda i primitaka te rashoda i izdataka budžeta za višegodišnje planiranje,
23. budžetsko računovodstvo dio je računovodstvenog sistema kojim se uređuje planiranje, evidentiranje, analiziranje, nadzor i izvještavanje o poslovnim događajima budžetskih korisnika i izvanbudžetskih fondova,

24. budžetski rashodi propisani su zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u budžetu i finansijskim planovima budžetskih korisnika,
25. interna kontrola je organizacija, politike i procedure koji se koriste da bi se osiguralo da vladini programi postižu namjeravane rezultate; da su resursi korišteni u ovim programima u skladu sa postavljenim ciljevima određene organizacije; da su programi zaštićeni od gubitaka, prevare i lošeg upravljanja i da su na raspolaganju pouzdane i pravovremene informacije koje se koriste pri izvještavanju, podršci i donošenju odluka,
26. interna revizija je nezavisno tijelo koje obezbjeđuje objektivne analize u cilju poboljšanja poslovanja određenog organa. Ova aktivnost pomaže organu da ostvari svoje ciljeve uvođenjem sistematičnih i discipliniranih metoda procjene i poboljšanja efikasnosti upravljanja rizikom kontrole i procesa upravljanja,
27. zaduživanje je uzimanje zajma ili izdavanje vrijednosnih papira (za otplatu glavnice duga i finansiranje budžetskog deficita, te finansiranje kapitalnih investicija i posebnih programa).

Član 3.

Sredstva budžeta koriste se za finansiranje poslova, funkcija i programa organa Federacije, odnosno kantona, gradova i općina, kao i drugih korisnika budžeta u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje, te prava primalaca sredstava budžeta utvrđenih zakonima i drugim propisima donesenim na osnovu zakona.

Propisi koji imaju finansijske posljedice na budžet moraju biti obrazloženi, odnosno opravdani analizom troškova i koristi. Izrada i izvršavanje budžeta zasniva se na načelu zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti i transparentnosti.

Član 4.

Svi prihodi i primici, rashodi i ozdaci iskazuju se u budžetu na bruto načelu.

Budžet mora biti uravnotežen tako da ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke.

Prihodi i primici služe za podmirivanje svih rashoda i izdataka, osim ako ovim zakonom i zakonom o izvršavanju budžeta za pojedinu godinu nije drugačije propisano.

Budžetski korisnici mogu preuzeti obaveze na teret budžeta tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene u posebnom dijelu budžeta ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uslovi, osim ako ovim zakonom nije drugačije propisano.

Član 5.

Budžet donosi Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Parlament), zakonodavna tijela kantona, odnosno gradska i općinska vijeća, za budžetsku godinu koja odgovara kalendarskoj godini, i to prije početka godine na koju se odnosi. Uz budžet iz stava 1. ovog člana donosi se Zakon o izvršavanju budžeta, kojim se uređuje struktura prihoda i primitaka te rashoda i izdataka budžeta i njegovo izvršavanje, prioriteti plaćanja, obim, zaduživanja i garancije, upravljanje javnim dugom, te finansijskom i nefinansijskom imovinom, prava i obaveze korisnika budžetskih sredstava, ovlaštenja vlade, ministarstva finansija i ministra finansija, u izvršavanju budžeta za tekuću godinu, kazne za neispunjenje obaveza te druga pitanja u izvršavanju budžeta.

Član 6.

Budžet se sastoji od općeg i posebnog dijela i plana razvojnih programa.

Opći dio budžeta čini Račun prihoda i rashoda i Račun finansiranja.

Posebni dio budžeta sastoji se od plana rashoda i izdataka budžetskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću budžetsku godinu i naredne dvije.

Plan razvojnih programa po godinama čine planovi razvojnih programa budžetskih korisnika koji su utvrđeni Dokumentom o srednjeročnom planu razvoja, posebnim zakonima ili drugim propisima.

Član 7.

Račun prihoda i rashoda budžeta Federacije i budžeta kantona, gradova i općina sastoji se od :

1) PRIHODA

- poreza koji su utvrđeni zakonom,
- neporeznih prihoda kao što su prihodi od poduzetništva i imovine,
- administrativne i sudske naknade i takse i novčane kazne,
- prihoda ostvarenih obavljanjem osnovne djelatnosti i ostalih poslova budžetskih korisnika na tržištu.

2) RASHODA

- za zaposlene, kao što su tekući izdaci za plaće, naknade, izdaci za materijal i usluge,
- tekući transferi i plaćanje kamata,
- za subvencije, pomoći i naknade,
- kapitalni transferi.

U Računu finansiranja iskazuju se primici od finansijske i nefinansijske imovine, inozemnih i domaćih podrški (grantovi) i primljeni krediti i zajmovi, te izdaci za finansijsku i nefinansijsku imovinu i za otplatu zajmova i kredita.

Član 8.

Finansijski plan izvanbudžetskih fondova sastoji se od općeg dijela i posebnog dijela u kojima su iskazani prihodi i primici, te rashodi i izdaci raspoređeni u tekuće i razvojne programe.
Federalni ministar finansija (u daljem tekstu: ministar finansija) propisuje sadržaj finansijskog plana iz stava 1. ovog člana.

II - IZRADA BUDŽETA I FINANSIJSKOG PLANA

1. Dokument okvirnog budžeta

Član 9.

Upravljanje budžetom i izrada budžeta zasniva se na Dokumentu okvirnog budžeta koji obuhvata najmanje fiskalnu godinu i dvije naredne fiskalne godine.

Osnove za izradu budžeta Federacije zasnivaju se na procjeni privrednog razvoja, razvoja socijalnog sektora, makroekonomskih indikatora i prognozi prihoda i rashoda za godine koje su obuhvaćene Dokumentom okvirnog budžeta. Trogodišnje planiranje budžeta postaje obaveza za sve korisnike budžetskih sredstava i izvanbudžetskih fondova. Ministarstvo koje u svom budžetskom razdjelu sadrži niže jedinice izrađuje finansijski plan iz člana 11. ovog zakona, na razini budžetskog korisnika i potrošačke jedinice, za koje je to ministarstvo nadležno.

Član 10.

Izvještaje o privrednoj i fiskalnoj politici za tekuću godinu, te plan za sljedeću budžetsku godinu i procjenu razvoja za sljedeće dvije godine nadležni organi Federacije izrađuju najkasnije u aprilu tekuće godine.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: vlada) na prijedlog Federalnog ministarstva finansija (u daljem tekstu: ministarstvo finansija) donosi smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period na usvajanje.

Smjernice sadrže:

1. pretpostavke društvenog i privrednog razvoja za budžetsku i za sljedeće dvije godine,
2. osnovne indikatore fiskalne i ekonomske politike Federacije,
3. ciljni konsolidirani fiskalni bilans na nivou Federacije i procjenu prihoda i rashoda, te primitaka i izdataka svih nivoa budžeta Federacije,
4. okvirni prijedlog obima finansijskog plana po budžetskim korisnicima za prethodnu budžetsku godinu, tekuću budžetsku godinu, sljedeću budžetsku godinu i za sljedeće dvije godine,
5. ukupan pregled preuzetih obaveza za budžet Federacije koji se moraju podmiriti u sljedećim godinama i politiku plana razvojno-investicionih programa.

Smjernice iz stava 2. ovog člana ministarstvo finansija dužno je dostaviti vladi najkasnije u maju tekuće godine.

Član 11.

Na osnovu smjernica, ministar finansija dužan je budžetskim korisnicima uputiti akt o načinu i elementima izrade prijedloga finansijskog plana.

Prijedlog finansijskog plana mora sadržavati:

1. prihode i primitke iskazane po vrstama (uključujući i prihode koji se smatraju vlastitim prihodima budžetskih korisnika),
2. rashode i izdatke predviđene za trogodišnji period (budžetsku godinu i naredne dvije) razvrstane po budžetskim klasifikacijama propisanim u računskom planu budžeta,
3. planirani broj radnih mjesta i strukturu zaposlenih (za budžetsku godinu i naredne dvije) za koje se traže budžetska sredstva u skladu sa smjernicama, zakonima i podzakonskim aktima,
4. obrazloženje finansijskog plana i predviđenih potreba kako bi ministarstvo finansija moglo izvršiti pregled i analizu svih prijedloga budžetskih korisnika,
5. plan razvojnih programa po godinama svakog budžetskog korisnika, a koji su utvrđeni Dokumentom o srednjeročnom planu razvoja, posebnim zakonima ili drugim propisima,
6. plan nabavke stalne imovine (u daljem tekstu: plan nabavke) koji obuhvata stalnu imovinu potrebnu za rad budžetskog korisnika.
7. zakonske propise koji omogućavaju njegovu provedbu.

Član 12.

Programi budžetskih korisnika iz člana 11. stav 2. alineja 5. sadrže:

1. naziv programa,
2. opis programa (općih i posebnih ciljeva),
3. potrebna sredstva za provođenje programa,
4. potreban broj radnika za provođenje programa,
5. procjenu rezultata,
6. procjenu nepredviđenih rashoda i rizika.

U planu razvojnih programa iskazuju se planirani prihodi i primici, te planirani rashodi budžeta za nefinansijsku imovinu (investicije), kapitalne pomoći i donacije u sljedeće tri godine, koji su razrađeni po:

1. vrstama prihoda i primitaka,
2. pojedinim programima budžetskih korisnika,

3. godinama u kojima će rashodi za programe teretiti budžete sljedećih godina,
4. izvorima prihoda za potpuno izvođenje programa.

Plan razvojnih programa usklađuje se svake godine.

Finansiranje plana razvojnih programa vrši se u skladu sa utvrđenom dinamikom ulaganja po godinama, a na osnovu Dokumenta okvirnog budžeta.

Član 13.

Budžetski korisnik izrađuje prijedlog plana razvojnog programa sa obrazloženjem koji predlaže nadležnom ministarstvu, odnosno organu nadležnom za budžetskog korisnika.

Prijedlog plana razvojnog programa iz stava 1. ovog člana mora biti usklađen sa prijedlogom finansijskog plana budžetskog korisnika.

Budžetski korisnici dužni su dostaviti i obrazloženja o svim prekinutim višegodišnjim razvojnim programima.

Nadležno ministarstvo, odnosno organ nadležan za budžetskog korisnika izrađuje zajednički prijedlog plana razvojnog programa koji mora biti usklađen sa prijedlogom budžeta. Pojedinačni program ili program korisnika mora biti usklađen sa dokumentima srednjeročnog plana razvoja i sa budžetskim smjernicama.

Budžetski korisnik izrađuje i prijedlog plana nabavke stalnih sredstava koji mora biti usklađen sa prijedlogom finansijskog plana budžetskog korisnika i predlaže ga nadležnom ministarstvu, odnosu organu nadležnom za budžetskog korisnika.

Član 14.

Ministar finansija razmatra finansijske planove i programe budžetskih korisnika i, nakon prethodnih konsultacija sa budžetskim korisnicima, predlaže potrebne promjene planova budžetskih korisnika.

Vlada razmatra i usvaja Dokument okvirnog budžeta do 30. juna tekuće godine, zajedno sa srednjeročnim okvirom rashoda za tri godine.

2. Podnošenje budžetskih zahtjeva

Član 15.

Ministarstvo finansija dužno je proslijediti uputstva budžetskim korisnicima, u pogledu pripreme zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta, rokove za podnošenje zahtjeva za dodjelu sredstava i ograničenja u pogledu potrošnje, najkasnije do 1. jula tekuće godine za narednu godinu.

Uputstvo će sadržavati osnovni sadržaj Dokumenta okvirnog budžeta i indikativnu gornju granicu rashoda za narednu fiskalnu godinu, izvedenu iz Dokumenta okvirnog budžeta za svakog budžetskog korisnika.

Vlada će Uredbom regulisati koji prihodi su vlastiti prihodi i način i rokove raspodjele.

Uz procjene prihoda i zahtjeve za odobrenje rashoda budžetski korisnici podnose odgovarajuće analize ili obrazloženja. Kod kapitalnih projekata, u prvoj godini zahtjev mora sadržavati ukupni iznos izdataka projekta, fazni plan upravljanja projektom i procjenama troškova za svaku narednu godinu.

Budžetski korisnici su dužni svoje zahtjeve iz stava 4. ovog člana da dostave ministarstvu finansija do 1. augusta tekuće godine.

Član 16.

Ministarstvo finansija razmatra procjene prihoda i zahtjeve za odobrenje rashoda budžetskih korisnika i nakon konsultovanja i pregovaranja sa budžetskim korisnicima predlaže visinu sredstava za svakog budžetskog korisnika.

Ministar finansija upućuje vladi nacrt budžeta za sljedeću fiskalnu godinu do 1. oktobra tekuće godine.

Ako u toku razmatranja nacrta predloženog budžeta dođe do neslaganja između ministra finansija i ministara odgovornih za pojedine budžetske korisnike ili drugih rukovodioca organa uprave, ministar finansija obavezan je da izradi izvještaj za vladu, koja o tome donosi konačnu odluku.

3. Sadržaj Budžeta

Član 17.

Nacrt budžeta obavezno sadrži:

1. detaljan prikaz svih javnih prihoda i izdataka budžeta utvrđen u članu 6. i 7. ovog zakona,
2. prijedlog upotrebe budžetskog suficita, odnosno izvora za finansiranje budžetskog deficita,
3. funkcionalnu klasifikaciju izdataka budžetskih korisnika u skladu sa metodologijom koju propisuje ministar finansija,
4. prihode i izdatke svakog budžetskog korisnika u skladu sa prihodima i izdacima (po kategorijama, potkategorijama i stavkama) klasifikacije računskog plana.

U slučaju usvajanja višegodišnjeg investicionog programa kapitalni izdaci smatrati će se budućim opterećenjima budžetskih pozicija prema kriterijima vremenske dinamike utvrđene kao sastavni dio investicionog programa. Nacrt budžeta obavezno sadrži godišnji pregled predviđenih izdataka po stavkama za investicione programe koji traju duže od jedne fiskalne godine. Nacrtom budžeta utvrditi će se maksimalni iznos kratkoročnog zaduženja koje će ministarstvu finansija omogućiti pokrivanje rashoda i efikasno upravljanje gotovinom, s tim da se takve pozajmice moraju otplatiti u toku fiskalne godine.

Nacrtom budžeta utvrditi će se maksimalni iznos dugoročnog zaduženja koje može nastupiti u toku fiskalne godine.

Nacrtom budžeta utvrditi će se maksimalni iznos garancija i svih drugih jamstava koji predstavljaju potencijalne obaveze.

U nacrtu budžeta utvrditi će se i visina tekuće rezerve koja ne smije prelaziti 3% budžetskih prihoda bez primitaka.

Uz nacrt budžeta prilaže se obrazloženje koje sadrži:

1. makroekonomske pokazatelje i analizu njihovih efekata iz Dokumenta okvirnog budžeta,
 2. podatke o svim prihodima i rashodima prethodne fiskalne godine i izvještaj o izvršenju budžeta u prvom polugodištu tekuće fiskalne godine za svakog budžetskog korisnika,
 3. podatke o tekućim i dugoročnim obavezama na osnovu vanjskog duga Federacije, uključujući otplatu glavnice, plaćanje kamata i ostalih obaveza na osnovu servisiranja duga,
 4. podatke o obavezama na osnovu unutrašnjeg duga Federacije, uključujući preostalu otplatu glavnice, plaćanje kamata,
 5. kapitalne izdatke,
 6. garancije.
4. Finansijski plan izvanbudžetskog fonda

Član 18.

Finansijski plan izvanbudžetskog fonda donosi nadležni organ utvrđen zakonom, odnosno aktom tog fonda na način predviđen tim propisima i pod uslovima određenim ovim zakonom.

Kod izrade finansijskog plana izvanbudžetskog fonda primjenjuju se ekonomski parametri i smjernice iz člana 10. stava 2. ovog zakona.

Prijedlog finansijskog plana izvanbudžetskog fonda mora sadržavati podatke iz člana 12. ovog zakona.

Prijedlog finansijskog plana izvanbudžetskog fonda dostavlja nadležno federalno ministarstvo vladi do 20. septembra tekuće godine uz prethodnu saglasnost ministra finansija, koji je ovlašten predložiti njegove izmjene i dopune.

III - DONOŠENJE BUDŽETA

Član 19.

Nakon razmatranja od strane vlade, premijer podnosi prijedlog budžeta za sljedeću godinu Parlamentu, najkasnije do 1. novembra tekuće godine za sljedeću fiskalnu godinu.

Uz prijedlog budžeta Federacije, zajedno se podnose Parlamentu finansijski planovi izvanbudžetskih fondova uz obrazloženje, te Dokument okvirnog budžeta kao osnovi informacija za izradu budžeta.

Sve izmjene koje Parlament unese u predloženi budžet moraju biti u skladu sa utvrđenom gornjom granicom manjka.

Prijedlozi o povećanju izdataka moraju sadržavati i mjere za povećanje prihoda ili za smanjenje ostalih izdataka za isti iznos. Parlament usvaja predloženi budžet do 31. decembra tekuće godine.

Član 20.

Budžeti kantona, gradova i općina i finansijski planovi njihovih izvanbudžetskih fondova objedinjuju se na nivou kantona i dostavljaju ministarstvu finansija u roku od 15 dana od dana njihovog donošenja, radi konsolidiranja.

1. Privremeno finansiranje

Član 21.

Ako Parlament ne donese Budžet prije početka fiskalne godine, finansiranje se obavlja privremeno, a najduže za prva tri mjeseca fiskalne godine.

Odluku o privremenom finansiranju donosi Parlament.

Privremeno finansiranje, u smislu stava 1. ovog člana obavlja se srazmjerno sredstvima utrošenim u istom periodu, odnosno najviše do tromjesečnog prosjeka za prethodnu fiskalnu godinu.

Budžetski korisnici ne mogu započeti nove ili proširene programe i aktivnosti dok se ne odobri Budžet.

Nastavljanje višegodišnjih projekata, nabavka roba i usluga, odnosno nastavljanje isplate sredstava za ove svrhe, dopušteno je u skladu sa uslovima privremenog finansiranja, s tim da je višegodišnje finansiranje ili ovlaštenje za buduće obaveze odobreno u prethodnim budžetima.

Nakon proteka privremenog finansiranja, u tom razdoblju ostvareni prihodi i primici, te izvršeni rashodi i izdaci uključuju se u budžet tekuće godine.

Budžet se mora usvojiti najkasnije 31. marta tekuće godine.

Ukoliko se Budžet ne usvoji do 31. marta, nakon toga se neće realizovati rashodi u bilo koju svrhu, osim otplate zajmova, sve dok se budžet ne usvoji.

2. Privremene mjere za uravnoteženje budžeta i izmjene i dopune budžeta

Član 22.

Izuzetno, ako se u toku budžetske godine zbog nastanka novih obaveza za budžet ili promjena privrednih kretanja povećaju rashodi i/ili izdaci, odnosno smanje prihodi i/ili primici budžeta, vlada može, na prijedlog ministarstva finansija, donijeti odluku o obustavljanju izvršavanja pojedinih rashoda i/ili izdataka u trajanju do 45 dana.

Mjerama privremenog obustavljanja izvršavanja, Vlada Federacije može:

1. zaustaviti preuzimanje obaveza i/ili,
2. predložiti produženje ugovorenih rokova plaćanja i/ili,
3. zaustaviti preraspodjelu budžetskih sredstava, potrebno radi preuzimanja obaveza.

Član 23.

O odluci iz stava 2. člana 22. ovog zakona, vlada mora obavijestiti Parlament odmah nakon donošenja te odluke.

Ako se za vrijeme provođenja mjera privremene obustave izvršavanja budžeta budžet ne može uravnotežiti, vlada mora predložiti Parlamentu izmjene i dopune budžeta, najkasnije u roku od 15 dana prije isteka roka za privremenu obustavu izvršavanja budžeta.

Pored toga, ako prihodi porastu ministarstvo finansija može također odlučiti da započne sa postupcima izmjena i dopuna budžeta.

Svaka izmjena i dopuna budžeta vrši se po istom postupku koji se primjenjuje kod usvajanja budžeta.

U toku postupka izmjena i dopuna budžeta, vlada može na prijedlog ministra finansija produžiti privremenu obustavu izvršavanja pojedinih izdataka.

Izmjenama i dopunama budžeta koje usvoji Parlament na prijedlog vlade, ponovo se uravnotežuju prihodi i primici, odnosno rashodi i izdaci budžeta.

Član 24.

Odredbе člana 9. do 23. ovog zakona shodno se primjenjuju kod izrade i donošenja budžeta kantona, gradova i općina i finansijskih planova njihovih izvanbudžetskih fondova .

IV - IZVRŠAVANJE BUDŽETA

Član 25.

Unutar ministarstava finansija uspostavlja se trezor u svrhu izvršavanja budžeta, nadzora izvršenja budžeta, upravljanja novcem i vođenja jedinstvenog računa trezora, te vođenja računovodstva.

Izvanbudžetski fondovi i općine dužni su uvesti trezorsko poslovanje u roku od dvije godine od stupanja na snagu ovog zakona.

Ministarstvo finansija propisuje procedure i računovodstvenu metodologiju radi obezbjeđenja jedinstvenog postupanja svih budžetskih korisnika u izvršavanju budžeta.

Jedinstveni račun trezora (u daljnjem tekstu: JRT) sastoji se od depozitnog, investicionog, te jednog ili više transakcijskih računa, posebnog računa za upravljanje razvojnim sredstvima kao i posebnih računa za upravljanje dugom i međunarodnim ugovorima.

Član 26.

Ministarstvo finansija odgovorno je za potpuno i pravovremeno prikupljanje prihoda na JRT u skladu sa Zakonom o trezoru u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 58/02 i 19/03) i odgovarajućim provedbenim propisima.

Nadležna ministarstva i drugi budžetski korisnici odgovorni su za potpuno i pravovremeno prikupljanje i uplaćivanje vlastitih prihoda i naknada na JRT.

Ministarstva i drugi budžetski korisnici odgovorni su za zakonitost, svrsishodnost, efikasnost i za ekonomično raspolaganje budžetskim sredstvima.

Uslovi o tražbinama nastalim na osnovu ugovora ili bilo koje tražbine na osnovu prihoda ne mogu se otpisati ili izmijeniti bez odobrenja ministarstva finansija.

Član 27.

Transakcije svih prihoda, primitaka, rashoda i izdataka evidentiraju se u Glavnoj knjizi trezora.

Registar budžetskih korisnika vodi ministarstvo finansija po propisanoj budžetskoj klasifikaciji.

Član 28.

Nakon donošenja budžeta, ministarstvo finansija dužno je izvijestiti budžetske korisnike o odobrenim budžetskim sredstvima i alokacijama budžetskih sredstava po vremenskim razdobljima.

Budžet se izvršava na osnovu mjesečnog plana alokacija raspoloživih budžetskih sredstava budžetskim korisnicima, koja odobrava ministar finansija, na osnovu plana novčanih tokova putem kojeg se projiciraju sve uplate i isplate sa JRT.

Član 29.

Na osnovu alokacije budžetskih sredstava i instrukcije ministarstva finansija, budžetski korisnici pripremaju i podnose prijedloge operativnih budžeta ministarstvu finansija.

U prijedlozima operativnih budžeta biti će obuhvaćeni rashodi za svaki mjesec.

Ministarstvo finansija izvjestiti će budžetske korisnike o odobrenim operativnim budžetima.

U okviru iznosa odobrenih operativnih budžeta, budžetski korisnici će izdati zahtjev za plaćanje i voditi evidenciju o budžetskim transakcijama koristeći automatizovani sistem Glavne knjige trezora, u skladu sa instrukcijama ministarstva finansija.

Član 30.

Ministarstvo finansija vrši plaćanja u ime svih budžetskih korisnika putem automatizovanog sistema JRT.

Budžetski korisnici dužni su o statusu uplata, te o raspoloživim sredstvima iz budžeta, izrađivati izvještaje prema uputstvima ministarstva finansija.

Član 31.

Budžetskim korisnicima nije dozvoljeno da stvaraju obaveze, odnosno rashode ili opterećenja budžetskih pozicija, ako ti rashodi ili opterećenja budžetskih pozicija nisu odobreni u okviru iznosa alociranog za tog budžetskog korisnika.

Rashodi svakog budžetskog korisnika ne mogu prelaziti iznose alociranih budžetskih sredstava odobrenih za svaki mjesec ili drugi vremenski period koje je utvrdilo ministarstvo finansija, osim uz saglasnost tog ministarstva.

Ministar finansija ima pravo rješenjem obustaviti od izvršenja odluku koja je u suprotnosti sa ovim zakonom i Zakonom o izvršenju budžeta.

Rashodi ili opterećenja budžetskih pozicija koja se plaćaju iz doznačenih grantova ili zajmova datih budžetskim korisnicima ne mogu se realizovati prije dobijanja instrukcija koje donosi ministarstvo finansija.

Član 32.

Budžetski korisnici mogu zaključivati ugovore o nabavci roba, usluga i radova, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj: 49/04), u svrhe utvrđene u budžetu i do iznosa odobrenih za te namjene na osnovu tromjesečnih planova ili planova alokacija raspoloživih sredstava za drugi vremenski period koji je odabren od ministarstva finansija.

Neiskorištene aroprijacije i opterećenja ističu 31. januara naredne fiskalne godine.

Aroprijacije se mogu prenositi u narednu fiskalnu godinu za finansiranje kapitalnih projekata iz posebnih fondova, kao i za finansiranje projekata od posebnog značaja za razvoj privrede ili poboljšanja efikasnosti.

Aroprijacije u svrhe finansiranja višegodišnjih kapitalnih projekata prenose se na narednu fiskalnu godinu prema iznosima i vremenskom rasporedu utvrđenom u višegodišnjem kapitalnom budžetu.

Član 33.

Vlada Federacije, na prijedlog budžetskog korisnika, može donijeti odluku o prestrukturiranju rashoda u okviru ukupnog iznosa odobrenog za budžetskog korisnika, najviše 10% ukupno odobrenih rashoda za budžetskog korisnika.

Zakonom o izvršavanju budžeta regulisati će se obim i vrste rashoda za prestrukturiranje.

U okviru odobrenog budžeta, preraspodjela sredstava iznimno je dozvoljena između budžetskih korisnika, o čemu odlučuje vlada na prijedlog ministarstva finansija.

Član 34.

Hitni i nepredviđeni izdaci koji se pojave u toku budžetske godine podmiruju se iz sredstava tekuće rezerve utvrđenih u budžetu iz člana 17. stava 6. ovog zakona.

Raspodjelu sredstava odobrava Vlada u skladu sa kriterijima za upotrebu sredstava tekuće rezerve i utvrđenim zakonom o izvršavanju budžeta, a po dobijanju mišljenja ministarstva finansija.

Budžetsko izdvajanje za tekuću rezervu ne smije preći 3% ukupnih prihoda, isključujući primitke.

Ukoliko se u toku fiskalne godine prenesu određene nadležnosti budžetskog korisnika ili sam budžetski korisnik prestane postojati, vlada je dužna uspostaviti komisiju za popis imovine, obaveza i potraživanja. Nakon usvajanja izvještaja komisije, ministarstvo finansija vrši prijenos preostalih planiranih sredstava u tekuću rezervu, dok se prijenos ostalih sredstava vrši na osnovu odluke Vlade.

Ministar finansija obavezan je tromjesečno izvještavati vladu o korištenju budžetskih rezervi.

Korištenje tekuće rezerve iz stava 1. ovog člana odobrava do određenih iznosa premijer, zamjenici premijera i ministar finansija, u skladu sa Zakonom o izvršavanju budžeta.

Vlada polugodišnje izvještava Parlament o korištenju budžetskih rezervi iz stava 1. ovog člana.

1. Planiranje likvidnosti

Član 35.

Ministarstvo finansija nadležno je za planiranje tromjesečnih i mjesečnih novčanih tokova iz člana 28. stava 2. ovog zakona kojima se procijeni priliv i odliv sredstava sa jedinstvenog računa i koji predstavljaju osnovu za izvršavanje budžeta.

Pri izradi planova novčanih tokova ministarstvo finansija koristi informacije iz različitih izvora, koje uključuju, ali nisu ograničeni samo na:

1. završne bilanse jedinstvenog računa trezora za prethodni period,
2. predviđanja svih prihoda na jedinstvenom računu trezora,
3. predviđanja svih rashoda,

4. predviđanja servisiranja dugova,
5. projekcije vanjskog toka pomoći i posuđivanja,
6. kretanja u ključnim makroekonomskim parametrima.

Ministarstvo finansija analizira ove informacije, priprema prijedlog plana novčanih tokova i utvrđuje tromjesečno i mjesečno budžetsko izmirenje obaveza u skladu sa likvidnosti budžeta i preuzetim obavezama budžetskog korisnika, do visine planirane u godišnjem finansijskom planu budžetskog korisnika.

Ukoliko je planiran deficit, u plan novčanih tokova uključuju se i preporuke o potrebnim korektivnim mjerama.

Član 36.

U okviru izrade budžeta i finansijskih planova na osnovu trogodišnjeg planiranja budžeta i izvršavanja budžeta vlada poduzima mjere u odnosu na izvanbudžetske korisnike u Federaciji, putem ovlaštenih organa u skladu sa zakonom.

2. Investiranje javnih sredstava

Član 37.

Ministarstvo finansija može plasirati bilo koji iznos koji je na JRT, a koji trenutno nije potreban za budžetske svrhe. Investiranje neangažiranih javnih sredstava iz stava 1. ovog člana izvršavati će se isključivo u svrhu povećanja resursa budžeta u skladu sa uslovima propisanim Zakonom o investiranju javnih sredstava ("Službene novine Federacije BiH", broj 77/04).

Svi prihodi koji su stečeni investiranjem javnih sredstava iz stava 1. ovog člana polažu se na JRT.

Investicione aktivnosti iz stava 2. ovog člana predmet su revizije Ureda za reviziju budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine. Izvještavanje o rezultatima uloženi javnih sredstava vrši se u skladu sa odredbama zakona iz stava 2. ovog člana.

Član 38.

Odredbe člana 25. do 37. ovog zakona shodno se primjenjuju kod izvršavanja budžeta kantona, gradova i općina i njihovih izvanbudžetskih fondova.

V - ZADUŽIVANJE I UPRAVLJANJE DUGOM

Član 39.

Finansijske obaveze preuzete u ime i za račun Federacije u skladu sa zakonom i drugim propisima čine dug Federacije i obaveza su Federacije.

Federacija, kanton, grad i općina mogu se zadužiti u svrhe, pod uslovima i u obimu propisanim zakonom.

Dug Federacije može biti u obliku zajma, izdavanja vrijednosnih papira ili evidentiranja u knjizi računa.

Član 40.

O visini zaduživanja Federacije i jamstava Federacije odlučuje Parlament, na prijedlog vlade.

Odluka iz stava 1. ovog člana donosi se u skladu sa iznosima i namjenama utvrđenima godišnjim budžetom i Zakonom o izvršavanju budžeta Federacije.

Zakonom o izvršavanju budžeta Federacije utvrđuje se gornji iznos novog zaduživanja, kao i obaveza iz osnova tekućih otplata duga Federacije, te druga kratkoročna zaduživanja.

Član 41.

Zaduživanje Federacije može nastati u sljedećim slučajevima:

1. za finansiranje budžetskog deficita,
2. za finansiranje kapitalnih investicija i posebnih programa odobrenih od strane Parlamenta,
3. za refinansiranje ukupnog ili dijela neizmirenog duga Federacije,
4. za finansiranje i izmirenje obaveza Vlade Federacije na osnovu unutrašnjeg duga u skladu sa Zakonom o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 66/04).
5. plaćanje garancija Federacije u potpunosti ili djelomično u slučajevima da zajmoprimac ne isplati svoje obaveze.

Član 42.

Federacija se može kratkoročno zadužiti unutar države za privremeno finansiranje deficita nastalog iz gotovinskog toka.

Kratkoročni dug iz stava 1. ovog člana otplatiti će se u tekućoj fiskalnoj godini i ni u kom vremenskom periodu u toku tekuće fiskalne godine neće preći 5% ostvarenih prihoda bez primitaka, u prethodnoj fiskalnoj godini.

Član 43.

Odredbe člana 42. primjenjuju se i na kantone, gradove i općine.

Član 44.

Federalnim izvanbudžetskim fondovima dozvoljeno je da se zadužuju jedino unutar države i u domaćoj valuti, u skladu sa zakonom, uz prethodno odobrenje Vlade Federacije, a na prijedlog ministarstva finansija. Saglasnost na gornji iznos zaduživanja iz stava 1. ovog člana daje Parlamet Federacije u okviru donošenja godišnjeg finansijskog plana izvanbudžetskih fondova u kojem mora biti naznačen gornji iznos novog zaduživanja kao i obaveza iz osnova tekućih otplata duga izvanračunskog fonda, te druga kratkoročna zaduživanja.

Član 45.

Garancije Federacije u skladu sa zakonom, mogu se izdati samo u vezi sa finansiranjem kapitalnih investicija.

Član 46.

Kanton, grad i općina mogu stvoriti obaveze po osnovu zaduživanja u skladu sa zakonom, jedino ukoliko je kantonalna skupština, gradsko, odnosno općinsko vijeće odobrilo zaduženje ili izdavanje garancije.

Otplata duga kantona, grada ili općine predstavlja izričitu obavezu kantona, grada, odnosno općine.

Dug kantona, grada ili općine ne predstavlja direktnu niti indirektnu obavezu Federacije, osim ukoliko nije izdato jamstvo Federacije u vezi sa kreditom kantona, grada ili općine.

Član 47.

Dug kantona, grada i općine, u skladu sa zakonom, može nastati u svrhe:

1. za finansiranje budžetskog deficita,
2. za finansiranje kapitalnih investicija i posebnih programa odobrenih od strane Parlamenta,
3. za refinansiranje ukupnog ili dijela neizmirenog duga Federacije,
4. plaćanje po osnovu izdatih garancija u potpunosti ili djelomično u slučajevima kad zajmoprimac ne isplati svoje obaveze

Član 48.

Kanton, grad ili općina može izdati jamstvo za finansiranje kapitalne investicije samo pod uslovom da je pravno lice koje je zajmoprimac sredstava pravno lice čiji je većinski vlasnik kanton, grad ili općina, ili je pod nadzorom kantona, grada ili općina.

Član 49.

Jamstva kantona, u skladu sa zakonom, mogu se izdati samo u vezi sa finansiranjem kapitalnih investicija.

Član 50.

O obliku zajma i vrsti instrumenta obezbjeđenja otplate zajma odlučuje Vlada.

Ugovore o zaduživanju budžeta i izdavanju garancije potpisuje ministar finansija.

Član 51.

U upravljanju dugovima u Federaciji, Federacija i kanton zajedno dogovaraju i određuju gornji nivo konsolidiranog duga Federacije, kao i gornji nivo novih zajmova u okviru pripreme budžeta za sljedeću fiskalnu godinu.

U slučaju da se ne može doći do sporazuma, ministar finansija ovlašten je da predloži gornji nivo konsolidiranog duga Federacije, uključujući i gornji nivo novih zajmova za narednu fiskalnu godinu prije finaliziranja budžeta.

U vezi stava 1. ovog člana, vlada može predložiti mjere ograničenja vezane za zaduživanje kantona, gradova i općina i izvanbudžetskih fondova u Zakonu o izvršavanju budžeta za određenu godinu.

Član 52.

Za upravljanje dugom nadležno je ministarstvo finansija.

Ministarstvo finansija vodi evidenciju o dugu, izdatim jamstvima i zajmovima, u skladu sa zakonom i provedbenim propisima.

Član 53.

Detaljnu evidenciju o imaicima vrijednosnih papira iz člana 39. stava 3. ovog zakona vodi u ime Federacije finansijska institucija koju za tu svrhu ovlasti ministarstvo finansija.

Sa JRT Federacije mogu se podmirivati sve kamate i otplate glavnice po dugu i jamstvima Federacije, u skladu sa uslovima i rokovima, koje je ugovorila Federacija.

Član 54.

Ministarstvo finansija vodi Evidenciju ukupnog neizmirenog duga i jamstava Federacije, kantona, gradova i općina.

Ministarstvo finansija propisuje sadržaj evidencija o dugu i jamstvima u Federaciji kao i rokove dostavljanja izvještaja o ukupnom neizmirenom dugu i jamstvima kantona, gradova i općina.

Ministarstvo finansija dužno je dostaviti Ministarstvu finansija i trezora Bosne i Hercegovine Izvještaj o konsolidiranom dugu Federacije sa stanjem duga na dan 31. decembra prethodne fiskalne godine najkasnije do 31. marta tekuće fiskalne godine.

VI - RAČUNOVODSTVO, NADZOR I REVIZIJA BUDŽETA

Član 55.

Ministri i rukovodioci budžetskih organa i tijela odgovorni su za računovodstvo, unutrašnju kontrolu i nadzor svojih ministarstava uključujući budžetske korisnike i potrošačke jedinice, odnosno budžetskih organa i tijela koji spadaju u njihovu nadležnost.

Ministar finansija je, pored upravljanja prihodima i izdacima ministarstva finansija, odgovoran u ime vlade za računovodstvo i unutrašnji nadzor transakcija zaduživanja i duga.

Ministarstvo finansija može obavljati nadzor računovodstvenih dokumenata prihoda i izdataka budžetskih korisnika, nadzor izvanbudžetskih fondova, te nadzor kantona, gradova i općina.

Način nadzora iz stava 1., 2. i 3. ovog člana propisuje ministar finansija, a obavlja se u određenim vremenskim razmacima.

1. Računovodstvo

Član 56.

Budžetskim računovodstvom uređuju se poslovne knjige, knjigovodstvene isprave i obrada podataka, sadržaj računa računskog plana, priznavanje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka, procjenjivanje bilansnih pozicija, revalorizacija, finansijsko izvještavanje i druga područja u vezi sa budžetskim računovodstvom.

Član 57.

Budžetsko računovodstvo se zasniva na računovodstvenim načelima: tačnosti, istinitosti, pouzdanosti, sveobuhvatnosti, pravovremenosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, te na međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor.

Budžetsko računovodstvo vodi se po načelu dvojnog knjigovodstva i na računima računskog plana budžeta.

Član 58.

Budžetsko računovodstvo primjenjuju Trezor i budžetski korisnici.

Budžetsko računovodstvo primjenjuju i izvanbudžetski fondovi.

Član 59.

Priznavanje prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka putem sistema Glavne knjige trezora provodi se po načelu modificiranog nastanka događaja.

Prihodi i primici priznaju se samo u onom razdoblju kada su mjerljivi i raspoloživi, to jest kada su uplaćeni na JRT.

Rashodi i izdaci priznaju se u onom periodu kada je obaveza nastala za plaćanje.

Član 60.

Vlada donosi uredbu o računovodstvu za budžet Federacije i budžete kantona, gradova i općina i izvanbudžetskih fondova.

Član 61.

Ministar finansija obezbjeđuje provođenje jedinstvenih računovodstvenih procedura i donosi propise o knjigovodstvu te sadržaju i načinu finansijskog izvještavanja za sva ministarstva, budžetske korisnike, izvanbudžetske fondove te kantone, gradove i općine.

2. Interna kontrola i interna revizija

Član 62.

Budžetski korisnici obavezni su urediti sistem interne kontrole u skladu sa međunarodnim standardima interne kontrole, kako bi se osiguralo da izvršavaju aktivnosti u okviru osnovne djelatnosti.

Ministarstvo finansija donosi instrukcije za uspostavu i održavanje sistema interne kontrole, a budžetski korisnici obavezni su donijeti pravilnik o internim kontrolama.

Sistem interne kontrole osigurava uspostavu organizacije, politika i procedura koji se koriste za postizanje namjeravanih rezultata u vladinim programima, da su resursi korišteni u tim programima u skladu sa postavljenim ciljevima određene organizacije, da su programi zaštićeni od gubitaka, prevare i lošeg upravljanja i da su na raspolaganju pouzdane i pravovremene informacije koje se koriste pri izvještavanju, podršci i donošenju odluka.

Član 63.

Interna revizija je tijelo budžetskog korisnika, koje nezavisno i objektivno utvrđuje ostvarivanje cjelovitih zadataka i funkcija budžetskih korisnika, upozorava na nepravilnosti i usklađenost sa zakonskim i drugim propisima, kojima je utvrđeno njihovo poslovanje te predlaže mjere za njihovo otklanjanje i mjere za unapređenje poslovanja budžetskih korisnika.

Internu reviziju budžetskog korisnika organizuje rukovodilac budžetskog korisnika.

Vlada će posebnim aktom utvrditi za koje budžetske korisnike će internu reviziju vršiti ministarstva finansija.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, na prijedlog ministarstva finansija, vlada će utvrditi plan internih revizija gdje će internu reviziju vršiti ministarstvo finansija.

Ministar finansija pravilnikom propisuje uslove koje moraju ispunjavati osobe za obavljanje poslova interne revizije, metodologiju rada u skladu sa strukovnim načelima i standardima internog revidiranja te kodeksom strukovne etike internog revizora.

Ministar finansija pravilnikom propisuje zajedničke kriterije o organizaciji interne revizije budžetskih korisnika, a u skladu sa Međunarodnim standardima za internu reviziju.

Budžetski korisnici su dužni organizirati internu reviziju najkasnije u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu pravilnika iz stava 5. ovog člana.

Član 64.

Odredbe člana 55. do 63. ovog zakona primjenjuju se na kantone, gradove i općine.

3. Finansijsko izvještavanje i revizija

Član 65.

Ministarstvo finansija dužno je podnositi vladi mjesečne finansijske izvještaje u roku od najviše 30 dana, a tromjesečne i polugodišnje finansijske izvještaje u roku od najviše 60 dana, od završetka svakog izvještajnog razdoblja.

Član 66.

U skladu sa instrukcijama ministarstva finansija, svi budžetski korisnici pripremaju tromjesečne finansijske izvještaje sa obrazloženjima koje se odnose na programske rezultate izvršenja budžeta. Tromjesečni izvještaji podnose se ministru finansija u roku od 30 dana nakon isteka svakog tromjesečja.

Ministar finansija može izdati posebna uputstva o finansijskom izvještavanju za određena tijela federalne uprave.

Član 67.

Ministarstvo finansija dužno je pripremiti i podnijeti tromjesečni izvještaj o izvršenju budžeta vladi, koji mora sadržavati:

1. prikaz fiskalnog stanja,
2. komparativni pregled odobrenih i stvarnih prihoda i rashoda,
3. prijedlog mjera za poboljšanje situacije.

Član 68.

U okviru izvršavanja budžeta vlade, na prijedlog nadležnih ministarstava, najmanje dva puta godišnje razmatraju izvještaje o poslovanju izvanbudžetskih korisnika iz člana 36. ovog zakona.

Član 69.

Izvještaji o izvršenju budžeta kantona, gradova i općina i finansijskih planova njihovih izvanbudžetskih fondova za svako tromjesečje fiskalne godine objedinjuju se i dostavljaju ministarstvu finansija u roku 30 dana po završetku obračunskog perioda.

Član 70.

Budžetski korisnik i izvanbudžetski fond obavezni su izraditi godišnji obračun svog finansijskog plana i dostaviti ih nadležnom ministarstvu (ili službi) finansija i nadležnim institucijama u skladu sa zakonom i drugim propisima, najkasnije do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Član 71.

Ministarstva finansija, odnosno upravna tijela za finansije dužna su izraditi konsolidirani godišnji obračun za budžetske korisnike i godišnji obračun za prethodnu fiskalnu godinu do 15. aprila tekuće godine.

Član 72.

Konsolidirani godišnji obračuni budžeta kantona, gradova i općina i finansijskih planova njihovih izvanbudžetskih fondova objedinjuju se na nivou kantona i dostavljaju ministarstvu finansija do 15. maja. tekuće godine za prethodnu fiskalnu godinu.

Član 73.

Ministar finansija obavezan je pravovremeno dostaviti vladi izvještaj o izvršenju budžeta Federacije za prethodnu godinu, a vlada ga je obavezna podnijeti na usvajanje Parlamentu u roku od šest mjeseci od završetka fiskalne godine.

Član 74.

Sadržaj izvještaja iz člana 73. ovog zakona mora biti u skladu sa sadržajem i klasifikacijama računa budžeta, kao i odredbama iz člana 17. ovog zakona, a sadrži:

1. prihode i primitke, rashode i izdatke za fiskalnu godinu koji su odobreni od strane Parlamenta ili naknadno izmijenjeni,

2. ostvarene prihode i primitke, rashode i izdatke u toku godine koji su prikazani tako da se može jasno vidjeti razlika između odobrenog budžeta i njegovog ostvarenja,
 3. početno i završno stanje JRT,
 4. početno i završno stanje imovine, obaveza i izvora vlasništva,
 5. objašnjenje većih odstupanja,
 6. podatke o svim promjenama na osnovu zaduživanja i upravljanja dugom i o jamstvima datim u toku fiskalne godine,
 7. podatke o korištenju budžetske rezerve,
 8. informacija o poduzetim korektivnim radnjama u cilju realizovanja preporuka revizije iz prethodne godine.
- Ministarstvo finansija posebnim aktom regulira pripremu bilo kakvih dodatnih finansijskih izvještaja.

Član 75.

Reviziju godišnjih izvještaja svakog budžetskog korisnika obavlja Ured za reviziju budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o reviziji budžeta u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Revizija iz stava 1. ovog člana mora se izvršiti u roku od četiri mjeseca nakon podnošenja godišnjih izvještaja federalnih budžetskih korisnika, prije nego što je ministarstvo finansija dužno podnijeti godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, u skladu sa članom 73. ovog zakona.

Objavljivanje

Član 76.

Dokument okvirnog budžeta iz člana 14. ovog zakona, Budžet, Zakon o izvršavanju budžeta, kao i svaka izmjena i dopuna budžeta Federacije objavljuje se u "Službenim novinama Federacije BiH", odnosno u službenim glasilima kantona, u roku deset dana od dana njihovog donošenja.

Swako korištenje tekućih rezervi objavljuje se u "Službenim novinama Federacije BiH", odnosno u službenim glasilima kantona, u roku od deset dana od dana donošenja odluke vlade, u skladu sa članom 34. ovog zakona.

Tromjesečni, polugodišnji i godišnji izvještaji o izvršenju budžeta objavljuju se u "Službenim novinama Federacije BiH", odnosno u službenim glasilima kantona, u roku od deset dana od dana njihovog podnošenja, u skladu sa članom 68. i 73. ovog zakona.

Mjesečni izvještaj o izvršenju budžeta i svi dokumenti navedeni u ovom članku također se objavljuju na službenoj stranici ministarstva finansija.

Odluke o dugu, jamstvima i zajmovima objavljuju se u "Službenim novinama Federacije BiH", odnosno u službenim glasilima kantona, u roku od deset dana od dana njihovog donošenja.

Član 77.

Odredbe člana 65. do 76. ovog zakona primjenjuju se na kantone, gradove i općine.

VII - KAZNE ODREDBE

Član 78.

Novčanom kaznom od 1.000 do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj odgovorno lice budžetskog korisnika, odgovorno lice izvanbudžetskog fonda, nosioc izvršne vlasti kantona, grada ili općine, nadležan za budžet ili drugo odgovorno lice, ako:

1. zahtjevi za izdvajanje iz budžeta ne budu podneseni u skladu sa članom 15. ovog zakona,
2. ako se u izradi i donošenju budžeta ne pridržava odredaba člana 9. do 23. ovog zakona,
3. ako se računovodstvene evidencije ne vode u skladu sa članom 57. ovog zakona,
4. tromjesečni izvještaji ne budu podneseni u skladu sa članom 66. ovog zakona.

Novčanom kaznom od 5.000 do 20.000 KM kaznit će se za prekršaj odgovorno lice budžetskog korisnika, odgovorno lice izvanbudžetskog fonda, nosioc izvršne vlasti kantona, grada ili općine, nadležan za budžet ili druga odgovorna osoba, ako:

1. su rashodi budžetskog korisnika realizovani u suprotnosti sa članom 31. do 34. ovog zakona,
2. ovlaštenim službenicima za internu reviziju nije omogućeno da provode reviziju u skladu sa članom 63. ovog zakona,
3. je upravljanje gotovinom izvršeno u suprotnosti sa članom 26. ovog zakona,
4. ako provede zaduženje suprotno odredbama člana 39. do 54. ovog zakona.

VIII - PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 79.

Vlada će u roku 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti propise iz člana 15., 60., i 63. ovog zakona.

Ministar finansija će u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti provedbene akte iz člana 8. stav 2., 25. stav 3., 54. stav 2, 61., 62. stav 2 i 63.

Član 80.

U slučaju da su obaveze i prava koja proističu iz drugih zakona i propisa, u suprotnosti sa ovim zakonom, primjenjivati će se ovaj zakon.

Član 81.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o budžetima-proračunima u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 20/98).

Prilozi

Izračun osnovice s poreza na dobit

Oporeziva dobit 2013.	Oporeziva dobit	Oporeziva dobit banaka	Oporeziva dobit mikrokreditnih organizacija	Oporeziva dobit društava za osiguranje imovine i lica	Oporeziva dobit društava za reosiguranje imovine i lica	Oporeziva dobit pravnih lica iz oblasti elektroprivrede	Oporeziva dobit pravnih lica iz oblasti pošte i telekomunikacija	Oporeziva dobit pravnih lica iz oblasti igara na sreću	Ostali oporeziva dobit pojedinka i preduzeća	Ukupno
Kanton Sarajevo	547.903.117	98.623.062	467.306	17.443.550	2.964.942	49.654.364	153.784.814	161.127	113.743.562	984.745.844
% od FBiH	33,36%	57,09%	100,00%	83,28%	100,00%	38,17%	86,14%	0,90%	59,99%	41,81%
Bosansko-podrinjski kanton	16.814.058	0	0	0	0	0	39.972	0	0	16.854.030
% od FBiH	1,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,72%
Zeničko-dobojski kanton	221.360.486	2.245.612	0	1.491.059	0	0	497.160	2.158.847	2.297.966	230.051.130
% od FBiH	13,48%	1,30%	0,00%	7,12%	0,00%	0,00%	0,28%	12,08%	1,21%	9,77%
Ukupno FBiH	1.642.311.893	172.737.324	467.306	20.946.798	2.964.942	130.086.155	178.536.117	17.867.677	189.601.003	2.355.519.215

Izračun osnovice s poreza na dohodak

Upłaćeni porez na dohodak građana u 2013. godini	Nesamostalna djelatnost	Samostalna djelatnost	Imovina i imovinska prava	Ulaganja u kapital	Dobici igara na sreću	Druge samostalne djelatnosti	Po konačnom obračunu	Ukupno
Kanton Sarajevo	86.728.638	3.409.049	2.726.184	28.413	576.251	12.245.161	1.470.007	107.183.702
<i>% od FBiH</i>	<i>35,42%</i>	<i>38,53%</i>	<i>58,64%</i>	<i>25,52%</i>	<i>20,29%</i>	<i>43,96%</i>	<i>21,70%</i>	<i>36,22%</i>
Bosansko-podrinjski kanton	3.304.767	41.606	2.163	666	30.958	286.094	161.284	3.827.538
<i>% od FBiH</i>	<i>1,35%</i>	<i>0,47%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,60%</i>	<i>1,09%</i>	<i>1,03%</i>	<i>2,38%</i>	<i>1,29%</i>
Zeničko-dobojski kanton	36.359.382	1.270.896	329.580	8.488	453.531	3.013.013	874.908	42.309.798
<i>% od FBiH</i>	<i>14,85%</i>	<i>14,36%</i>	<i>7,09%</i>	<i>7,62%</i>	<i>15,97%</i>	<i>10,82%</i>	<i>12,91%</i>	<i>14,30%</i>
Ukupno FBiH	244.830.951	8.848.240	4.649.052	111.338	2.840.639	27.854.687	6.775.146	295.910.054

	Kanton Sarajevo	Zeničko-dobojski kanton	Bosansko-podriniski kanton
Tekući i kapitalni transferi	259.430.000		65.431.792
Obrazovanje:	80.752.600	Obrazovanje:	17.413.919
Visoko obrazovanje	66.140.000	Visoko obrazovanje	14.362.839
Naučni instituti i ANU BiH	4.300.000	Studentski dom smještaj	1.603.080
Studentski centar	1.350.000	Stipendije studenata	900.000
Univerzitetska biblioteka	1.500.000	Predškolski odgoj	548.000
Investicije osnovne škole, vrtići	3.162.600		
Troškovi prevoza učenika	4.300.000	Socijalna davanja:	37.929.596
		Porodiljsko odsustvo	8.000.000
Socijalna davanja:	60.961.400	Ustanove socijalne zaštite -	4.700.000
Zaštita porodice sa djecom	28.750.000	Dodatak na djecu	4.000.000
Zaštita civilnih žrtava rata	15.700.000	Služba za zapošljavanje	800.000
Socijalna davanja	15.631.400	Dojilje	430.000
Stambene potrebe boračke populacije	880.000	Novorođeno dijete	110.000
		Stalna novčana pomoć	900.000
Javna preduzeća:	54.899.500	Ostala socijalna davanja	5.963.958
Javna preduzeća - šumarstvo	2.810.000	Socijalna davanja - boračka	8.555.000
Subvencija JP Televizija KS	3.350.000	Civilne žrtve rata	3.215.638
Digitalizacija	80.000	Transfer civilna zaštita	1.255.000
Subvencije javnim preduzećima –	33.660.500		
		Podsticaj privrede:	5.856.290
KJKP Pokop - Aleja veterana	200.000		
KJKP Gras - penzionerske karte	5.000.000	Subvencije privredi	1.600.000
KJKP Gras - studentske karte	1.450.000	Subvencije poljoprivredi	2.500.000
CTS Bus - penzionerske karte	300.000	Transfer općinama - privreda	1.756.290
Održavanje semafora	394.500		

<i>KJKP Gras - razno</i>	<i>7.654.500</i>	Sufinansiranje neprofitnog sektora:	2.016.520
Investicije:	10.753.100	<i>NVO - okoliš</i>	100.000
<i>Gradske saobraćajnice - imovinsko-pravno</i>	<i>4.900.000</i>	<i>NVO socijalne usluge</i>	205.300
<i>Energetska efikasnost - stanovi</i>	<i>1.000.000</i>	<i>NVO zdravstvo</i>	423.500
<i>Energetska efikasnost - budžetske institucije</i>	<i>1.000.000</i>	<i>NVO - sport, obrazovanje</i>	987.720
<i>Transferi općinama - komunalna</i>	<i>3.853.100</i>	<i>Stranke</i>	300.000
		Ustanove - subvencije:	9.870.284
Podsticaj privrede:	9.396.800	<i>KPD Zenica</i>	239.760
		<i>Agencija za privatizaciju</i>	450.000
Sufinansiranje neprofitnog sektora:	14.363.600	<i>Niži nivoi vlasti - zdravstvo</i>	2.400.000
<i>Transferi za projekte SERDA, IFC itd.</i>	<i>2.453.900</i>	<i>Kantonalne ustanove zdravstvo</i>	266.000
<i>Političke stranke - Skupština</i>	<i>1.193.600</i>	<i>Ustanove kulture</i>	3.259.344
<i>NVO, pojedinci - Kabinet</i>	<i>505.100</i>	<i>Pojedinci - kultura</i>	3.255.180
<i>NVO, vjerske - Stručna služba</i>	<i>450.000</i>		
<i>NVO - socijalni rad</i>	<i>3.689.400</i>	Transferi općinama:	5.116.290
<i>Transferi NVO - kultura</i>	<i>5.971.600</i>	<i>Fond za zaštitu okoline</i>	3.200.000
<i>Vjerski objekti - Stručna služba</i>	<i>100.000</i>	<i>Transfer općinama - koncesije</i>	1.256.290
		<i>Žepče - refundacija po odluci OHR</i>	360.000
Ostali značajniji iznosi:	6.376.800	<i>Općine elementarne nepogode</i>	300.000
<i>Dodatna prava zdravstvo - RVI</i>	<i>1.800.000</i>		
<i>JU Dom zdravlja</i>	<i>1.400.000</i>	Ostali značajniji iznosi:	1.720.000
<i>Analiza uzorkovanih artikala - veterina</i>	<i>138.000</i>	<i>Drugi rashodi - Min.Fin.</i>	870.000
<i>Fond za izgradnju i očuvanje grobalja</i>	<i>3.038.800</i>	<i>Sudske presude</i>	850.000
Ostali iznosi - zbirno	21.926.200		

	(2015.)		(2016.)		(2015.)	
Finansiranje nadležnosti i opterećenja kantona						
Ostala izdvajanja iz budžeta*	KS (u KM)		ZDK (u KM)		BPK (u KM)	
Obrazovanje	80.752.600	195,25	17.413.919	47,78	384.000	16,18
Socijalna davanja	60.961.400	147,39	37.929.596	104,08	6.793.500	286,23
Javna preduzeća	54.899.500	132,74	0	0,00	0	0,00
Ustanove	6.376.800	15,42	9.870.284	27,08	1.565.000	65,94
Podsticaj privredi	9.396.800	22,72	5.856.290	16,07	800.000	33,71
Finansiranje neprofitnog sektora	14.363.600	34,73	2.016.520	5,53	942.500	39,71
Izdvajanja u KM	226.750.700		73.086.609		10.485.000	
Izdvajanja per capita		548,25		200,55		441,77
Umanjenje - visoko obrazovanje**	(66.140.000)		(14.362.839)		(117.000)	
Izdvajanja u KM	160.610.700		58.723.770		10.368.000	
Izdvajanja per capita - nadležnost		388,33		161,14		878,61
*detaljan prikaz dat u Prilozima						
**djelomično centralizovana nadležnost						
Izvor: Budžeti kantona 2016. godine						

Neosnovano finansiranje posebnih potreba 2016. godine

Kanton	Neosnovano finansiranje dodatnih potreba
Bosanskopodrinjski kanton	4.667.240
Kanton Sarajevo	93.275.692
Posavski kanton	11.403.647
Ukupno	109.346.580

Izvor: Izračun autora