



Bosnia and Herzegovina
Federation of Bosnia and Herzegovina

CANTON SARAJEVO
Government

Broj: 02-04-2494-1/22

Sarajevo, 31.01.2022. godine

Na osnovu člana 26. i 28. stav (4) Zakona o Vladi Kantona Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj: 36/14 - Novi prečišćeni tekst i 37/14 - Ispravka) Vlada Kantona Sarajevo, na **166. vanrednoj** sjednici održanoj **31.01.2022.** godine, donijela je

ZAKLJUČAK

1. Prihvata se Studija analiza raspodjele prihoda od indirektnih poreza u FBiH s prijedlogom novog modela raspodjele.
2. Vlada Kantona Sarajevo poziva Dom naroda Parlamenta Federacije BiH da povuče predloženu izmjenu Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH.
3. Vlada Kantona Sarajevo predlaže da se formira stručna radna grupa na nivou Federacije BiH koja će u saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija sačiniti novi Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH zasnovan na kombinaciji ekonomskih kriterija solidarnosti, uz poštivanje načela transparentnosti i odgovornosti.
4. Vlada Kantona Sarajevo iniciranjem izrade ove studije nudi novi model raspodjele prihoda od indirektnih poreza u FBiH koji predstavlja optimalno rješenje u uslovima različitosti koje su prisutne među kantonima u FBiH.
5. Studija iz tačke 1. ovog zaključka, dostavlja se Skupštini Kantona Sarajevo na nadležno odlučivanje
6. Ovaj zaključak stupa na snagu danom donošenja.

PREMIJER
Edin Forto

Dostaviti:

1. Predsjedavajući Skupštine Kantona Sarajevo,
2. Skupština Kantona Sarajevo,
3. Zamjenici predsjedavajućeg Skupštine Kantona Sarajevo (3x),
4. Premijer Kantona Sarajevo,
5. Ministarstva (12x),
6. Evidencija,
7. A r h i v a.



web: <http://vlada.ks.gov.ba>
e-mail: vlada@vlada.ks.gov.ba
Tel: + 387(0)33 562-068, 562-070
Fax: + 387(0)33 562-211
Sarajevo, Reisa Džemaludina Čauševića 1





PRIJEDLOG NOVOG MODELA RASPODJELE

PRIHODA OD INDIREKTNIH POREZA

U FEDERACIJI BIH

EI

Sarajevo

Projekat:
**PRIJEDLOG NOVOG MODELA RASPODJELE PRIHODA OD
INDIREKTNIH POREZA U FEDERACIJI BIH**

Direktor Instituta:
dr. sc. Muamer Halilbašić

Saradnici na projektu (abecednim redom):

dr. sc. Muamer Halilbašić,
dipl. oec. Muhamed Kozadra,
dr. sc. Sead Kreso,
dr. sc. Mirza Kršo,
dr. sc. Jasmina Selimović

Sarajevo, januar 2022.

Sadržaj

I	Prethodne napomene	5
II	TEORETSKI OKVIR ZA RAZUMIJEVANJE FISKALNIH ODNOSA IZMEĐU RAZLIČITIH NIVOVA VLASTI	12
II 1.	Tradicionalni fiskalni federalizam.....	12
II 2.	Kritika i evolucija tradicionalnog fiskalnog federalizma	13
II 3.	Optimalni fiskalni federalizam.....	15
II 4.	Prednosti i nedostaci decentralizovanih sistema	20
II 5.	Transferi između različitih nivoa države.....	22
II 6.	Vertikalna i horizontalna izjednačavanja u sistemima fiskalnog federalizma.....	27
II 7.	Akcije izjednačavanja usmjerene na niže nivoe vlasti.....	28
II 7.1.	Izjednačavanje usmjereno na stvarne izdatke ili performanse	28
II 7.2.	Izjednačavanje razlika u potrebama ili kapacitetu	28
II 7.3.	Izjednačavanje fiskalnog potencijala nižih jurisdikcija	29
II 8.	Planovi u kojima centralne vlasti u fokusu imaju pojedinačne građane.....	32
II 9.	Sažetak osnovnih teoretskih postulata	37
III	FISKALNI FEDERALIZAM U BOSNI I HERCEGOVINI	40
III 1.	Ustavni okvir fiskalnog federalizma u Bosni i Hercegovini.....	40
III 2.	Fiskalni federalizam i fiskalni odnosi u (F)BiH	43
III 2.1.	Prikaz kvantitativnih efekata u obimu javne potrošnje kao posljedica promjena ovlasti između definiranih nivoa organizacije državne vlasti	45
III 2.2.	Netransparentna raspodjela ubranih prihoda od indirektnih poreza na nivou BiH, entiteta i DB	47
III 3.	Raspodjela prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata po osnovu krajnje potrošnje u kantonima FBiH	60
III 4.	Usporedna analiza postojećeg modela raspodjele sa Prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH	65
III 4.1.	Posljedice predloženih zakonskih izmjena	66
III 5.	Zaključna razmatranja	71
IV	PRIJEDLOG NOVOG MODELA RASPODJELE PRIHODA OD INDIREKTNIH POREZA U FBiH	74
IV 2.1.	Prvi (derivacijski) stub	81
IV 2.2.	Drugi (distribucijski) stub – za “izravnjavanja”	83
IV 2.3.	Odnosi između stubova	89
	LITERATURA	97
	PRILOZI A.....	101
	Prilog A.1. Ustavno-pravni osnov fiskalnog sistema u BiH.....	101

Prilog A.2. Šematski prikaz raspodjele indirektnih poreza od Države BiH do lokalnih zajednica ...	102
Prilog A.3. Ustavno-pravni okvir fiskalnog sistema u Federaciji BiH.....	103
Prilog A.4. Zakon o pripadnosti javnih prihoda Federacije Bosne i Hercegovine	104
Prilog A.5. Istorijski pregled nadležnosti za prihode u FBiH.....	107
Prilog A.6. Operacionalizacija modela fiskalnog federalizma u BiH.....	108
PRILOZI B. Vladine finansije: BiH, entiteti i DB.....	110
Tabela B.1. Vladine finansije BiH - jedinice sektora vlade	110
Tabela B.2. Vladine finansije BiH - struktura konsolidovanih prihoda i rashoda	111
Tabela B.3. Vladine finansije FBiH - jedinice sektora vlade	112
Tabela B.4. Vladine finansije FBiH - struktura konsolidovanih prihoda i rashoda	113
Tabela B.5. Vladine finansije RS - jedinice sektora vlade.....	114
Tabela B.6. Vladine finansije RS - struktura konsolidovanih prihoda i rashoda	115
Prilog C 1. Uplate 2012-2019. godini izvršene na sve četiri grupe računa UINO	116
Prilog C 2. Raspodjela prihoda korisnicima za period od 01.01. – 31.12.2016.....	120
Prilog C 3. Usporedni pregled raspodjele indirektnih poreza po korisnicima za period 2015-2019.	122
Tabela C.3.1. Usporedni pregled raspodjele indirektnih poreza po korisnicima (FBiH, RS, BD) na bazi krajnje potrošnje i Kantona Sarajevo za period 2015-2019 (000)	123
Prilog C.4.	125
Prilog C.5. Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine	126
Prilog C.6. Uplate i krajnja potrošnje 38 najvećih por. obv. u KS.....	127
Prilog C.7. Zakonski okvir koji definira odgovornost Ministarstva finansija i Parlamenta F BiH za redovno razmatranje i (ne)usvajanje godišnjih izvještaja UINO sa izvještajem eksterne revizije	129

I Prethodne napomene

Sinhronizirano djelovanje monetarno-kreditnog i fiskalnog mehanizma je od presudnog značaja za makroekonomsku stabilnost i dinamičan razvoj. Dejtonskim ustavom Bosne i Hercegovine usvojeno je rješenje funkcioniranja Centralne banke Bosne i Hercegovine kao valutne komisije. Na taj način je postignuta stabilnost i sigurnost na području emisije konvertibilne marke i novčanih tokova u cjelini. Međutim, primjena „automatskih pravila“ mehanizma valutnog odbora na polju monetarno-kreditne politike¹ stavlja poseban naglasak i uvećane zahtjeve za fiskalnu politiku, tako da potreba za njenom visokom efikasnošću djelovanja u ovim uslovima raste. Druga bitna činjenica koja stavlja naglasak na fiskalnu politiku je ratom osiromašena i deindustrijalizirana privreda/zemlja. U uslovima sniženog bruto domaćeg proizvoda (BDP) javlja se povećana potreba za rashodima države.

Zahvaljujući kontinuiranoj međunarodnoj pomoći u poslijeratnoj obnovi i tranziciji neusklađenosti kod mogućnosti upotrebe dva navedena mehanizma ekonomske politike do 2000. godine značajno su se manje osjećale. Međutim, kako je došlo do smanjivanja međunarodne pomoći donatorskog karaktera i povoljnog kreditiranja, neophodno je još intenzivnije raditi na preduzetim reformama. Istovremeno, suštinski je značajno i urgentno potrebno fiskalni mehanizam staviti pod snažnu kontrolu sa stanovišta efikasnosti njegovog funkcioniranja i efektivnosti djelovanja, kako sa stanovišta ubiranja prihoda tako posebno, sa stanovišta izvršavanja rashoda.²

Fiskalna politika ima pred sobom tri osnovna kompleksna cilja kojima se mora sinhronizirano pristupiti (prema Musgrave, 1993): alokacija sredstava, distribucija sredstava i efikasno stabilizirajuće djelovanje. Sa ovog stanovišta, nužno je težiti uspostavljanju optimalnih odnosa u kreiranju prihoda i rashoda na različitim nivoima organizacije državne vlasti i prihvatljive mjere u zahvatanju i redistribuciji dohotka/resursa kroz kanale fiskalnog mehanizma. Aktuelno stanje ovih parametara u Bosni i Hercegovini značajno odstupa od uobičajenih veličina koje se iskazuju kao poželjne, pa je na taj način i stabilizirajuće i razvojno djelovanje upitno.

Da bismo ilustrirali naprijed navedeno, koristit ćemo dva parametra: učešće javnih rashoda u BDP-u i BDP po stanovniku u zemljama Zapadnog Balkana³ u dva perioda: 2010.-2014. i 2015.-

¹ Uobičajeno se u savremenoj ekonomskoj literaturi koristi naziv monetarna politika, međutim, kako je Bosna i Hercegovina na takvom nivou razvoja generalno, pa tako i u domenu finansijske institucionalne infrastrukture gdje se finansijski sistem radi izrazite dominacije banaka u njegovom funkcioniranju označava kao bankocentričan, onda je u takvim prilikama primjerenije koristiti pojam monetarno-kreditna politika.

² Tokom ove analize ćemo vidjeti da je domen fiskalnih odnosa u Bosni i Hercegovini postalo izvorište mogućih snažnih sukobljavanja i nestabilnosti usljed neregularnog funkcioniranja ovog mehanizma i nepoštivanja uspostavljenih zakonskih okvira na kojima se zasniva prikupljanje i raspodjela prihoda od indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini na nivou države, entiteta i Distrikta Brčko. Tako je jedna epohalna reformaska promjena u poslijeratnom razvoju BiH, umjesto generatora ubrzanog razvoja postala potencijalnim izvorištem generiranja (političkih) sukobljavanja i proizvođenja nestabilnosti budući da su pitanja raspodjele ubranih poreza u složenim društvenim zajednicama inače naročito osjetljiva, a posebno u razvoju državne zajednice kakva je Bosna i Hercegovina.

³ Zemlje Zapadnog Balkana geografski i ekonomsko-politički uključuju različite zemlje. Mi smo u zemlje Zapadnog Balkana uključili: Albaniju, BiH, Crnu Goru, Hrvatsku (radi historijskog nasljeđa i uporedive organizacije državne vlasti), Sjevernu Makedoniju i Srbiju (bez Kosova). Sličnu klasifikaciju koristi i Evropska komisija u odjelu analize trgovine robama (bez Hrvatske). Vidjeti npr.: European Union, Trade in goods with Western Balkans 6: Albania,

2020.godine.⁴ Iz tabele I-1. može se vidjeti da su u prvom analiziranom razdoblju u BiH i Hrvatskoj, dvijema fiskalno kompleksno uređenim zemljama, dakle u periodu 2010.-2014.godine javni rashodi iznosili oko 48% BDP-a za razliku od, naprimjer, Albanije i Makedonije u kojima su javni rashodi u istom periodu iznosili oko 30% BDP-a ili nešto iznad toga ali su bili niži od 1/3 BDP-a zemlje. Ako ove podatke uporedimo sa prosjekom BDP-a po stanovniku za isti period, podaci za slučaj BiH su zaista bili zabrinjavajući budući da je, prema ovom pokazatelju, BiH bila na samom dnu ljestvice zemalja koje ovdje upoređujemo.

Tabela I-1. Odabrane prosječne veličine za zemlje Zapadnog Balkana

Zemlja	Javni rashodi kao % BDP-a (prosjek za period)		BDP po stanovniku (prema paritetu kupovnih snaga; prosjek za period)		Porast 5/4
	2010.-2014. (rang)	2015.-2020. (rang)	2010.-2014. (rang)	2015.-2020. (rang)	
1	2	3	4	5	6
Albanija	29,40 (1)	30,04 (1)	10.489,38 (5)	13.220,00 (6)	1,26
BiH	48,92 (6)	42,13 (3)	9.346,82 (6)	14.101,15 (5)	1,51
Hrvatska	47,64 (5)	48,34 (6)	20.483,36 (1)	26.845,86 (1)	1,31
Sjev. Makedonija	32,26 (2)	32,27 (2)	12.393,04 (4)	15.862,91 (4)	1,28
Crna Gora	45,38 (4)	47,73 (5)	14.267,10 (2)	19.536,08 (2)	1,37
Srbija	44,32 (3)	42,64 (4)	12.864,44 (3)	17.247,47 (3)	1,34

Izvor: MMF (2015; 2021).

Međutim, u drugom periodu 2015.-2020. godine se može uočiti snažan napredak Bosne i Hercegovine u odnosu na početno razdoblje jer je relativno snažnijim rastom u odnosu na zemlje sa kojima pravimo upoređivanje uspjela ostvariti značajno dinamičniji porast BDP-a po stanovniku i istovremeno značajno sniziti obim učešća javnih rashoda u BDP-u. Za prosjek razmatranih perioda je to iznosilo gotovo 6,8% sniženja učešća javnih rashoda u BDP-u, značajno više nego bilo koja upoređivana zemlja, što se može označiti kao veoma važan rezultat na ovom području, iako je to učešće još uvijek značajno iznad onoga što u tom domenu imaju npr. Albanija i Sjeverna Makedonija. Istovremeno, ne mislimo da Bosna i Hercegovina, s obzirom na svoju veoma složenu strukturu organizacije državne vlasti po Dejtonu, može doseći nivo rashoda kao Albanija i Sjeverna Makedonija, ali za postizanje daljnjih koraka u bržem razvoju dostignuti nivo rashoda u BDP-u je još uvijek suviše visok. Svakako, prosjek drugog perioda je značajno podignut i povećanim rashodima uzrokovanim

Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia, Serbia), https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details/western-balkans-6_en.pdf, IBRD, Western Balkans Regular Economic Report: Fall 2021, podrazumijeva iste zemlje kao EU, npr. vidjeti: <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

⁴ Ovakva periodizacija u sagledavanju navedenih parametara je nastala kao posljedica ponavljanja ove analize, odnosno urgentnog aktueliziranja ovog istraživanja koje je prvi put realizirano od strane Ekonomskog instituta Sarajevo 2016. godine i ponovo koncem 2021. godine. Naime, u Parlamentu Federacije BiH iznova (i ne samo u ove dvije prilike) pokrenuta je inicijativa da se usvoje izmjene Zakona o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u F BiH koje idu za tim da se ova ambiciozna najava u izmjeni Zakona provede na način da se u konačnici kod raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona oduzme veliki dio prihoda od Kantona Sarajevo i preraspodjeli na druge kantone što je po našem mišljenju, neopravdan i nedopustivo uprošten pristup rješavanju ove veoma složene problematike.

krizom nastalom sveopštim problemima usljed pandemije uzrokovane Covidom-19, posebno u 2020-toj godini (Tabela I-2).

Tabela I-2. Budžet opšte vlade (u procentima BDP-a):

	2019.	2020.
Prihodi	42,5	42,1
Rashodi	40,6	47,4
Saldo	1,9	-5,3

Izvor: Glavni ekonomski indikato, Bilten CBBH br. 2, 2021.

Nadalje, trebamo u ovim kretanjima imati na umu da pandemija još uvijek intenzivno traje i pravi globalne probleme od kojih niti zemlje Zapadnog Balkana koje ovdje upoređujemo, niti Bosna i Hercegovina unutar njih može biti izuzeta od zastoja u ekonomiji i povećanih javnih rashoda koje ova situacija neminovno donosi.

Veliki javni rashodi u odnosu na BDP u BiH, jednim dijelom, kako smo to već istakli, jesu i posljedica Ustava BiH. Treba naglasiti da je Dejtonskim (Mirovnim) sporazumom, prije svega, zaustavljen rat u BiH i da je ustavna konstitucija zemlje utemeljena više na tadašnjim prilikama „na terenu” kao posljedici uspostavljenih linija fronta, nego potrebama ustrojavanja racionalne, ekonomične i efikasne organizacije države (na svim nivoima ustroja i funkcioniranja državne vlasti). Ova činjenica je bitna zbog posljedica koje su izazvane u BiH stvaranjem dejtonske ustavne konstitucije u obliku „asimetrične (kon)federacije (krajem 1995. godine), kako sa stanovišta (ne)mogućnosti racionalnog upravljanja raspoloživim resursima [koji su u vremenu sklapanja Dejtonskog mirovnog sporazume često bili bukvalno „presječeni” uspostavljenim linijama fronta (jednako kao i ranijom ustavnom konstitucijom FBiH na osnovu „Vašingtonskog ustava” od 30.03.1994. godine)], kao i ukupnim troškovima koje neminovno proizvodi ovakva, „Mirovna-Dejtonska” (zaustavljanje rata),⁵ a ne funkcionalno-organska, ekonomski racionalna i efikasna organizacija države.

Pored toga, ove nevolje, ekonomski gledano, se ne završavaju samim činom ustrojavanja državne organizacije vlasti na spomenutim dokumentima (Dejtonski mirovni sporazum), nego se protekom vremena ovako ustrojena organizacija države „okoštava” i dalje razvija koliko god da za to ima prostora u smislu implementacije upravljanja kako resursima, tako i razvojem na evidentno suboptimalno postavljenom nivou organizacije sa stanovišta ekonomske racionalnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na taj način, strukture organizacije državne vlasti na različitim nivoima vremenom postaju okoštali mehanizam koji se dalje nastoji razvijati prema suboptimalno ustrojenim (prvenstveno ekonomskim) parametrima, ali ujedno pokušava sebi privući što više resursa za vlastiti opstanak i razvoj. To se na kraju mora pokazati kao problem (pa čak i sukobljavanje) oko raspoloživih (prije svega, finansijskih) resursa, što je veoma teško prevazići. Iako postaje evidentno da je ustrojena organizacija države ekonomski neracionalna i neprihvatljiva radi (ne)racionalne upotrebe i/ili pretjeranog rasipanja raspoloživih resursa (Kreso&Lazović-Pita, 2013; 2015; Kreso&Lazović-Pita 2016), njena ranija implementacija i

⁵ U tom smislu pogledati: Analiza / Deutsche Welle: Kraj dugog primirja u BiH, Radiosarajevo.ba, 25. 12. 2021., dostupno na: <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/deutsche-welle-kraj-dugog-primirja-u-bih/441456>

razvoj se konačno izražava kao izgrađena institucionalna infrastruktura koju je veoma teško prevazići bez ulaganja velike energije i to u veoma odlučnim reformskim nastojanjima.

Dok se to ne postigne, u uvjetima ograničenih (finansijskih) resursa je izvjesno sve agresivnije ponašanje u raspodjeli postojećih, pa je čak izvjesno i da se određena nastojanja pokušavaju postići prije „prijevim rješenjima” i improvizacijama, nego što se nastoje (ako uopće) identificirani problemi riješiti dobro prostudiranim i naučno i iskustveno utemeljenim reformskim zahvatima, a na toj osnovi i odgovarajućim institucionalnim infrastrukturnim promjenama/rješenjima/reformama u ovoj oblasti. Međutim, kako ova pitanja zadiru u ustavna rješenja/konstitucionalnu strukturu organizacije državne vlasti, onda se istovremeno, pored jasno uočenih neracionalnosti, pojavljuju i veoma izraženi otpori takvim promjenama. Ovi otpori su toliko snažniji koliko je duže implementirana ranija organizacija i institucionalno razvijana i ustrojavana njezina infrastruktura.

Nadalje, ne smije se, uz sve naprijed rečeno, zanemariti i činjenica da je dejtonska ustavna struktura Bosne i Hercegovine nastala za potrebe zaustavljanja rata, a ne sa namjerom da se napravi efikasno funkcionirajuća država što u nestabilnom širem međunarodnom i bližem okruženju Bosne i Hercegovine može pokrenuti dodatne probleme, pa i agresivne zahtjeve za vraćanjem rješenja u organizaciji državne vlasti na početno stanje i poništavanjem postignutog napretka u razvoju države i smislenom i racionalnom zakonskom reguliranju određenih oblasti organizacije javnih potreba na nivou države,⁶ ako ne i dalje u disoluciji Bosne i Hercegovine čemu upravo svjedočimo. Takvo stanje može, sasvim izvjesno, pojačati zahtjeve za dodatnim preraspodjelama raspoloživih finansijskih sredstava npr. na nivou kantona u Federaciji BiH kakvim procesima također, svjedočimo. Mi ih smatramo isforsiranim zahtjevima za izmjene zakonskih rješenja u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u Federaciji BiH, u ravni kantona, a rješenja kako se to predlaže ne može se nazvati bilo kakvom ozbiljno osmišljenom i analitički prostudiranom i utemeljenom zakonskom izmjenom i unapređenjem, nego bismo to prije mogli nazvati nasilnom preraspodjelom, da ne upotrijebimo kakav drugi primjeren termin.

⁶ „Zastupnici su izglasali zaključke o povlačenju Republike Srpske iz ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine, nakon višesatnog zasjedanja parlamenta tog bosanskohercegovačkog entiteta u petak u Banja Luci... Milorad Dodik je poručio da, ukoliko Ustavni sud Bosne i Hercegovine ospori odluke entitetskog parlamenta Republike Srpske o prenosu nadležnosti sa države na entitet, taj entitet će vjerovatno donijeti zakon o tome da odluke tog suda ne važe na teritoriji RS-a. Dodik je naglasio kako je koncept SNSD-a i vlasti u RS-u vraćanje na Ustav koji je definiran u Dejtonu.“

Aljazeera, Balkan, BiH, Skupština RS izglasala zaključke o prenosu nadležnosti sa BiH na entitet, dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/12/10/danas-sporna-sjednica-entitetskog-parlamenta-rs-a>

U vezi sa ovim pitanjima je potrebno naglasiti da su svi zakoni koji su predmet odluka o povlačenju Republike Srpske iz ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine i povodom kojih se najavljuje prenos nadležnosti sa BiH na entitet Republiku Srpsku dio izgrađene zakonske infrastrukture usvojene u duhu Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH i Dejtonskog ustava (Aneks 4 Sporazuma) prihvaćene od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Često u tom smislu se čuju tvrdnje da zakonska regulacija o kojoj je ovdje riječ nije implementirana u Ustavu BiH pa se u tom smislu onda može i pokrenuti prenos nadležnosti sa BiH na entitet odlukama na entitetskom nivou skupštinskog odlučivanja zanemarujući hijerarhijsku pravnu strukturu kod odlučivanja - (nadređenost) - funkcioniranja zakonodavne, sudske i izvršne vlasti svake države, kao i činjenicu da je izgradnja zakonske infrastrukture živi proces koji je odgovornost odgovarajućeg nivoa zakonodavne vlasti, te da zakoni usvojeni na odgovarajućem nivou uz poštivanje mogućnosti koje su date najvišim pravnim aktima države, u ovom slučaju Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH i Dejtonskim ustavom, predstavljaju definiranu pravnu infrastrukturu neovisno o tome gdje je to pravno definirano kad je doneseno u procedurama saglasno najvišim pravnim aktima zemlje, da ponovimo – Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH čiji je Dejtonski ustav samo jedan dio, jednako kao i uloga Visokog predstavnika.

Na osnovu naprijed iznesenih činjenica, Kanton Sarajevo se odnedavno (iako se zahtjev istiće već duže vremena) ponovo suočio sa urgentnim zahtjevom „ad hoc” nametanja izmjena u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza jednostavnim (prijekim i nedovoljno izučenim) „brisanjem” koeficijenta dva (2) kod dodjele istih Kantonu Sarajevo.⁷ Prepoznajući takav potencijalni razvoj događaja kao rizik za stanje javnih finansija, sa mogućim efektima šoka na budžetsku ravnotežu, odlučili smo ovo pitanje iznova postaviti na naučne temelje i pedantno ponovo istražiti kako bi se dobio validan prilog rješenja ovog pitanja i ublažila opća napetost nastala između pojedinih kantona u FBiH. Ekonomski institut Sarajevo je iznova istražio ovu tematiku s ciljem da u odgovarajućoj mjeri naučno-stručno analizira i komparativno istraži situaciju u (F)BiH koristeći poznate dobre prakse usporedivih zemalja, te da, isto tako, razmotri i prikaže poziciju Kantona Sarajevo kako bi se eventualnim zahtijevanim promjenama/reformi pristupilo naučno utemeljenim i iskustveno provjerenim pristupom, umjesto „ad hoc” akcijom kakvoj već dugo i u nekoliko navrata svjedočimo u Parlamentu FBiH.

Podnošenje inicijative za promjenu rješenja u Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, br. 22/06, 22/09), kojom je predloženo da se ukloni koeficijent 2 pri raspodjeli prihoda od indirektnih poreza Kantonu Sarajevo, kako smo već istakli ponavlja se u nekoliko ciklusa. Ekonomski institut Sarajevo navedenom problematikom bavio 2016. godine, a povodom „Prijedloga zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine” (predlagači: poslanici iz Predstavničkog doma Parlamenta Federacije i delegati iz Doma naroda Parlamenta Federacije sa područja Tuzlanskog kantona) – skraćeni postupak.⁸ Tada je, kako bi se ova pitanja jasnije predstavila i dobila određena statističko-ekonomska podloga, Parlamentu FBiH dostavljen i odgovarajući materijal kao argumentacija za raspravu o predloženoj zakonskoj materiji koji je na ekonomski utemeljen način prikazivao neopravdanost ove inicijative i predloženog rješenja (Kozadra, 2015).

Sada, nakon šest godina i raspoložive studije urađene od strane Ekonomskog instituta Sarajevo 2016. godine (Studija EIS 2016),⁹ gdje se utemeljeno dokazuje da je ovakva inicijativa o izmjeni Zakona da se izvrše izmjene u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza jednostavnim brisanjem koeficijenta dva (2) u formuli raspodjele za Kanton Sarajevo, ovoj problematici iznova pristupa na istovjetan način koji je prethodno argumentirano odbačen. Dakle, svjedočimo da se 2021. godine ovo ponovo, i u istom obliku predlaže. Radi transparentnosti,

⁷ Radi istinitog prikazivanja ove situacije treba se reći da su zastupnici iz kantona izvan Sarajeva izvjesno, bili isprovocirani dugim nečinjenjem Vlade Federacije BiH koja je bila dužna još davne 2011. godine ponuditi novi prijedlog Zakona o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH, te je u međuvremenu bila suočena sa ponavljajućim zahtjevima u tom smislu, jednako kako je i Kanton Sarajevo trpio ove zahtjeve u Parlamentu FBiH da se izvrši preraspodjela ovih prihoda na njegovu štetu kako se to svaki put iznova predlagalo, a uvijek bez smislene analize i ekonomski temeljito obrazložene argumentacije uprkos postojanju Studije EIS 2016. Konačno, nezadovoljni zastupnici su mogli pokrenuti inicijativu i pojačati zahtjeve prema Vladi da se ovo uradi na smislen i analitičan način, kao i osmisliti pristup da se izradi prijedlog ovog zakona na utemeljen način, a ne na neutemeljenim improvizacijama kako se to sada čini, npr. na osnovu MMF-ovog prijedloga o „Unapređenju raspodjele prihoda između nivoa vlasti i sistema upravljanja javnim finansijama u Federaciji”.

⁸ U to vrijeme je materijal bio raspoloživ na stranici Parlamenta FBiH pod brojem: 02-02-239/15 od 10.2.2015., bilo dostupno na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/uproceduri.htm;

⁹ „Procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH”, dostupno na: https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/procjena_pozicije_ks_u_raspodjeli_prihoda_od_indirektnih_poreza_u_bih_0.pdf

trebamo isto tako kazati da je neprihvatljiva i argumentacija kojom se to obrazlaže pa je navodimo:

“Smatramo da za ovakvu izmjenu postoji javni interes građana Federacije BiH koji su nastanjeni na području ostalih kantona u Federaciji BiH, a koji su dosadašnjim provođenjem Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH stavljeni u diskriminatorski položaj u odnosu na građane Kantona Sarajevo. Zakon o pripadnosti javnih prihoda na teritoriji Federacije BiH od svog usvajanja je nepravedan i štetan po građane drugih, a naročito slabije razvijenih kantona, jer je članom 9. stav 2. pomenutog Zakona, bez obrazloženja, utvrđeno da formula za raspodjelu javnih prihoda za kantone u Federaciji BiH sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe Kantona Sarajevo i isti iznosi dva (2) (a od 10.12.2015.godine iznosi 1,9658).

Ukoliko bi se i uzelo u obzir da je koeficijent dva (2) za Kanton Sarajevo određen zbog činjenice da je Sarajevo, kao glavni grad Bosne i Hercegovine pretrpjelo visok stepen razaranja tokom agresije na Bosnu i Hercegovinu, smatramo da su ti razlozi prestali.¹⁰

Kada se sagledaju svi ekonomsko-socijalni aspekti života građana u Federaciji BiH, primjetan je iznimno bolji životni standard građana Kantona Sarajevo, koji je direktna posljedica provođenja stave 2. člana 9. Zakona.“ [dostupno na: Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br.22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15) u skraćenom postupku; <https://drive.google.com/file/d/1gYi4mLXH8u6jzP6ljDGXUwVvQkyiHDTE/view>]

Da su parlamentarci, predlagači izmjena Zakona barem pogledali Studiju EIS 2016, dakle raspoloživu/ dostupnu od 2016.godine

(https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/procjena_pozicije_ks_u_raspodjeli_prihoda_od_indirektnih_poreza_u_bih_0.pdf), uvjerali bi se da ovakva argumentacija ne stoji i da uistinu ne postoji osnova da se ovoj problematici može pristupiti na način kako su predložili.

Mi također, mislimo da je krajnje vrijeme bilo još 2011. godine da se napravi reforma u pristupu raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u F BiH, ali na jedan dobro proučen i utemeljen način, a ne krajnje uprošteno i putem improvizacije kako se predlaže. U tom smislu ističemo činjenicu da je u raspravama koje su uslijedile nakon izrade i prezentacije Studije EIS (2016) i eksplicitnog zaključka da se ova oblast hitno treba urediti na novim osnovama, reagirao i MMF i ponudio određena rješenja u ovoj oblasti¹¹ na osnovu ogromnog iskustva, raspoloživosti stručnjaka i detaljnog poznavanja dobrih praksi sa kojima je ova međunarodna institucija, po definiciji mandata koji ima, temeljito upoznata širom globusa.

Konačno, postalo je sasvim jasno:

1. Da je postojeći sistem netransparentan i izaziva široko nezadovoljstvo među kantonima i općinama;

¹⁰ Gotovo je nevjerojatno da nakon svih silnih statističkih obrada i upoređivanja koje su utemeljeno iznesene i provedene u Studiji EIS 2016, uopće može da se izrekne ovakva tvrdnja kao obrazloženje za predloženu izmjenu Zakona.

¹¹ Julio Escolano, Jan Gottschalk, Hui Jin, Lesley Fisher, Francis Conway, Jorge Martinez-Vazquez (mart/ožujak 2016): „Bosna i Hercegovina: Unapređenje raspodjele prihoda između nivoa vlasti i sistema upravljanja javnim finansijama u Federaciji“, Međunarodni monetarni fond, Odjel za fiskalne poslove

2. Da odgovornost za servisiranje vanjskog duga treba da snosi Vlada Federacije BiH pri čemu se treba eliminirati problem „dvostruke otplate“ u servisiranju duga kojem podliježu neki niži nivoi vlasti;
3. Da se umjesto postojećeg pristupa on zamijeni formulom koja se treba primijeniti na bruto iznos prihoda od indirektnih poreza prije njegovog umanjenja za iznos servisiranja duga, a da se poseban povlašteni tretman triju kantona pretvori u posebne grantove od strane Vlade Federacije, ukoliko to zahtijevaju prioriteta Federacije;
4. Da je ukupna raspoloživa sredstva za raspodjelu prema kantonima (formula) potrebno transparentno podijeliti između dva stuba:
 - a. Sredstva prvog stuba bila bi usmjerena prema onim kantonima u kojima su porezi prikupljeni, pri čemu bi se kao zamjenski pokazatelj (proxy) koristio bruto dohodak u kantonu (prije olakšica, odbitaka, doprinosa i poreza) prijavljen po osnovu poreza na dohodak, a u skladu sa izvještajem Porezne uprave Federacije,
 - b. Sredstva drugog stuba bila bi usmjerena ka izjednačavanju među kantonima, pri čemu bi udjeli u raspodjeli bili proporcionalni indeksu fiskalnog jaza. Ovaj indeks zavisio bi od broja stanovnika (zamjenski pokazatelj rashodovnih potreba)¹² i parametra nedostatka drugih izvora prihoda,pri čemu je udio sredstava što će pripasti svakom od ova dva stuba pitanje političke odluke;
5. Da unapređenje upravljanja finansijama u vladama na nižim nivoima zahtijeva mjere s ciljem jačanja odgovornosti i posebno, obavezu podnošenja izvještaja o efektivnom korištenju sredstava dobivenih iz osnova drugog stuba sa definiranim parametrima/dokazima o smanjivanju „jaza“ u razvoju u određenim periodima; i konačno
6. mogućem davanju poticaja za fiskalnu odgovornost za koje svrhe bi se moglo odvojiti npr. pet procenata ukupnih sredstava za raspodjelu prihoda kantonima i općinama u svrhu poticaja za odgovorno upravljanje budžetom pri čemu bi bilo nužno utvrditi jasne kriterije za ovakve poticaje radi transparentne dodjele ovih sredstava (MMF, 2016).

¹² Skrećemo pažnju na veoma različitu moguću upotrebu pojma „rashodovne potrebe“ koji se na veoma različite načine i u različitim prilikama u različitom smislu može tumačiti jer je tako npr. na neodgovarajući način primjenjen u tekstu Zakona o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u F BiH za Kanton Sarajevo, te onda i na neodgovarajući način protumačen i primijenjen u obrazloženu prijedloga za izmjene Zakona 2021. od strane predlagača, što smo naprijed u izvornom tekstu naveli.

II TEORETSKI OKVIR ZA RAZUMIJEVANJE FISKALNIH ODNOSA IZMEĐU RAZLIČITIH NIVOVA VLASTI

Cilj ovog poglavlja je ponuditi teoretski okvir za razumijevanje fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti. Nakon prezentovanog teoretskog okvira fiskalne decentralizacije, predstaviti ćemo rješenja iz prakse različitih zemalja, te na tim osnovama ponuditi analizu fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti u (F)BiH i prijedloge za njihovu optimizaciju.

II 1. Tradicionalni fiskalni federalizam

Koncept fiskalnog federalizma proizilazi iz dvije snažne tradicije; sa jedne strane, političkih znanosti i sistema, naročito ustavnog prava, te prakse upravljanja javnim finansijama općenito i, konkretnije, fiskalnom politikom sa druge strane. Obzirom da se direktno naslanja na politički federalizam¹³ uputno je napraviti distinkciju između njih.

Politički federalizam u praksi predstavlja složeni sistem organizacije i funkcionisanja državnog uređenja koji pored centralnog (često nazivanog i federalnog) nivoa vlasti uključuje i različite geografski definisane podnivoje vlasti kojima dodjeljuje određeni stepen autonomije (Feeley i Rubin 2011). Jedan od osnovnih Feeley i Rubin-ovih argumenata je da se federalizam najčešće greškom miješa sa drugim principima organizacije političkih sistema, kao npr. konsocijacijom, decentralizacijom, lokalnom demokratijom i demokratijom općenito.

Također, postoji i fundamentalna politička dilema ekonomskih sistema (Weingast 1995), gdje centralna vlast koja je dovoljno snažna da obezbjedi provođenje ugovora i zaštitu imovinskih prava, istovremeno je i u poziciji da oduzima i umanjuje bogatstvo svojih građana i općenito njihove slobode. Stoga je princip federalizma važan i za političko uređenje, ali i za zaštitu tržišta i ekonomskih agenata od represivnog ekonomskog djelovanja države.

S druge strane, fiskalni federalizam ne razmatra, niti problematizira političke dimenzije i nijansiranosti federalizma, već prosto uvažava jednostavne činjenice postojanja različitih nivoa vlasti i njihovih fiskalnih funkcija i kapaciteta. Odatle se fokus postavlja na proučavanje cijelog niza fiskalnih međudnosa različitih nivoa vlasti, od kojih primat imaju pitanja optimalne alokacije funkcija fiskalne politike, te pitanja efikasnosti i pravednosti.

Tradicionalni fiskalni federalizam se bazira na pretpostavci o potencijalnim koristima u blagostanju koje decentralizacija nudi, a koji proističu iz efikasnije alokacije sredstava u javnom sektoru. Odmah na početku, važno je napraviti distinkciju između lokalnih i nacionalnih javnih dobara. Osnovni kriterij za njihovo razlikovanje je naravno geografski, gdje su *lokalna javna dobra*, javna dobra čija konzumacija je geografski ograničena na stanovnike određene jurisdikcije¹⁴, dok se *nacionalna javna dobra* nude za sve jurisdikcije unutar jedne države, bez ograničenja. Pri tome je evidentno da u teoretskom smislu nacionalna javna dobra se asimptotski primiču konceptu čistog javnog dobra, gdje su savršeno ispunjena oba kriterija

¹³ U literaturi i u stručnoj upotrebi, kao oznaka političkog federalizma, ili federalizma u političkom smislu se uglavnom koristi samo izraz „federalizam“ (op.a).

¹⁴ Pojam „jurisdikcija“ se koristi u smislu fiskalne nadležnosti datih nivoa vlasti.

razlikovanja javnih od ekonomskih dobara, tj. *a)* odsustvo rivaliteta, te *b)* nemogućnost isključivanja bilo kojeg korisnika iz njihove konzumacije.

Temeljni postulat tradicionalnog fiskalnog federalizma je Oatesov *Teorem decentralizacije* prema kojem, ako ne postoji izražena ekonomija obima na strani centralne ponude javnih dobara, tada će njihova ponuda uvijek biti efikasnija, ili u najmanju ruku podjednako efikasna, ako se prepusti nižim nivoima vlasti (Oates, 1972). Dakle, niži nivoi vlasti će uvijek biti u poziciji da efikasnije ponude Pareto-efikasan nivo javnih dobara za svoje jurisdikcije u odnosu na bilo koji nivo generičkih javnih dobara koji centralni nivo vlasti može ponuditi za sve jurisdikcije odjednom. Naravno, količina ponude javnih dobara nije jedini element u razlici u efikasnosti, već je uključena i njihova struktura, a na osnovu boljeg uvida u lokalne preferencije i prateće troškove. Pri tome, jednostavna implikacija primjene ovog teorema u praksi je da bi se samo nacionalna javna dobra trebala nuditi na centralnom nivou, dok bi praktično sva ostala javna dobra imala karakter lokalnih i njihovu ponudu treba prepustiti nižim nivoima vlasti, tj. nuditi ih lokalno.

U proteklih pet dekada, od momenta postavljanja ovog teorema do danas, formiran je značajan opus u ovom segmentu javnih finansija koji je sa različitih aspekata tretirao i testirao Oatesov teorem. Prirodno, većina kritika bila je usmjerena na pretpostavke na kojima je teorem postavljen:

- a) Ponuda javnih dobara ima za cilj maksimizaciju blagostanja članova date jurisdikcije
- b) Ponuda javnih dobara na centralnom nivou uvijek ima isti output za sve jurisdikcije

Danas, većina istraživanja iz oblasti odbacuje prvu, uvodeći realističniju pretpostavku da se javni agenti uglavnom vode motivom maksimizacije funkcija vlastite, a ne javne koristi, dok je za drugu pretpostavku teže isključiti dva osnovna motiva njene opravdanosti; problem asimetričnih informacija i problem političke korektnosti u slučaju nejednake ponude javnih dobara (Oates 2008¹⁵). Zajedno, kritike na račun prvobitnih postulata fiskalnog federalizma čine osnovu tzv. *druge generacije teorije fiskalnog federalizma*¹⁶. Moguće ih je razdvojiti na dvije grupe, pri čemu postoje bitne razlike između njih, ali i važne sličnosti, dok ih mi primarno razmatramo zbog fokusa koji stavljaju na grantove između različitih nivoa vlasti.

II 2. Kritika i evolucija tradicionalnog fiskalnog federalizma

Obje grupe teorija nastalih na analizi opravdanosti pretpostavki teorema decentralizacije, kako smo to već rekli, decidno odbacuju prvu pretpostavku i snažno osporavaju drugu pretpostavku uniformne ponude javnih dobara na centralnom nivou. Također, zajednički im je fokus na širi institucionalni i politički kontekst kao neizostavni dio objašnjenja zašto u konačnici fiskalni agenti i decentralizacija u cjelini mogu rezultirati suboptimalnim ili potpuno

¹⁵ U istom radu pogledati diskusiju o relativnosti postavljenih pretpostavki i zaključaka kritika iznesenih na njih, u odnosu na Teorem decentralizacije.

negativnih ishodima. Pri tome uporište nalaze u recentnijim radovima iz teorije preduzeća i, specifičnije, principal agent problema (pogledati npr. Bel, G., i Warner, M. E. 2015, Terman, J. et al. 2016 i sl.). Po Oates-u (2008) formalno ćemo ih razdvojiti na *prvi* i *drugi segment* nove literature o fiskalnom federalizmu.

Prvi segment naslanja se na teoriju igara, odnosno sekvencijalni pristup koji za cilj ima propitivanje uloge *labavih budžetskih ograničenja*¹⁷ u generisanju i eskalaciji fiskalnih kriza. Naime, ako se usvoji pretpostavka teorija druge generacije, po kojoj fiskalni agenti umjesto maksimizacije blagostanja zajednice se zapravo ponašaju u pravcu maksimizacije funkcije vlastite koristi, tada se osnovna logika potencijalnih koristi od centralizacije pervertira u svoju suprotnost.

U suštini, okruženje u kojem niži nivoi mogu računati na podršku viših nivoa vlasti u slučaju finansiranja deficita i javnih dugova, kreira okruženje pogodno za razvoj moralnog hazarda. Čelnici nižih jurisdikcija zbog političkih, moguće je i koruptivnih, razloga vode fiskalno neodgovornu politiku računajući na pomoć centralnog nivoa. To je dobro poznati koncept labavih budžetskih ograničenja koji je našao primjenu u fiskalnom federalizmu (Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G., 2003) a koji uz primjenu analize iz teorije igara se razdvaja na tri koraka (Qian, Y., & Roland, G., 1998).

U stilizovanom presjeku, igra započinje u situaciji kada niži nivoi vlasti bilježe situaciju fiskalne neravnoteže sa budžetskim deficitom i/ili problemima finansiranja javnog duga nakon čega centralni nivo odlučuje da ne želi finansirati probleme nižeg nivoa vlasti. U fazi dva i tri postoje naravno različiti scenariji ovisno o potezima igrača, ali sve se svodi na kredibilitet prijetećeg centralnog nivoa. Ukoliko niži nivoi vlasti procijene da će centralni nivo ipak priteći u pomoć, tada nikada neće biti stimulisani da naprave fiskalnu konsolidaciju i vode odgovornu fiskalnu politiku. Naprotiv, vjerovatno će ubrzano nastaviti akumulirati negativne budžetske pozicije, praktično prevaljujući trošak na poreske obveznike drugih jurisdikcija. Po istom mehanizmu, na druge jurisdikcije se prenose i rizici od razvijanja vlastitih fiskalnih neravnoteža i mogućih kriza. Možda najpoznatiji primjer sličnog scenarija je vezan za krizu državnog duga iz 2010, a u okviru EU, gdje su u jednom trenutku četiri zemlje članice (Grčka, Italija, Španija i Portugal) bile u prvoj fazi iznad opisane igre. Gotovo dekadu poslije, jasno je da je EU zauzela čvrst stav i time se pridružila praksi decidnog odbijanja finansiranja nižih nivoa vlasti u SAD¹⁸. Nažalost, tranzicione ekonomije i ekonomije u razvoju, u pravilu nemaju takav kredibilitet centralnih fiskalnih vlasti (Rodden, J. 2002 i Rodden, Eskeland i Litwack, 2003). Prema istom istraživanju, nedovoljno razvijeni zakonodavni okvir i praksa u osnovi mogu potaknuti ovakav negativan ciklus akcije i reakcije u odnosima različitih nivoa vlasti, npr. kroz nejasne fiskalne, ustavne i ostale nadležnosti.

¹⁷ Eng. Soft Budget Constraint

¹⁸ Ovo treba uzeti sa krajnjom rezervom. Tačno je da je EU u ovoj situaciji postupila na opisani način. Međutim, ako se u obzir uzmu raniji postupci EU (gdje je npr. EU propustila sankcionisati kršenje Pakta za stabilnost i rast od strane Francuske i Njemačke, ili popuštanje u pravilima monetarne politike u smislu otkupa državnih obveznica i sl.), tada je teško donijeti sud o kontinuitetu i kredibilitetu kod donošenja sličnih odluka u dugom roku.

Uglavnom, pristalice ove grane teorije fiskalnog federalizma osnovni nedostatak fiskalne decentralizacije vide u opasnosti moralnog hazarda koje proističu iz labavih budžetskih ograničenja, a koje u konačnici mogu rezultovati vrlo ozbiljnim fiskalnim krizama.

Drugi segment teorija nove generacije je koristio slično ishodište, u smislu analize opravdanosti postavljenih pretpostavki teorema decentralizacije. Ipak, metodološko i doktrinarno uporište je pronašao u tradicionalnoj političkoj ekonomiji, a u teoriji javnih finansija se ponajviše naslanja na teoriju javnog izbora¹⁹. Ovaj segment je znatno heterogeniji u smislu tema koje obrađuje i zaključaka koje donosi. Tako se razmatraju i testiraju različiti aspekti izbornog procesa, funkcionisanja vlada i relativne važnosti pojedinih nivoa vlasti u odnosu na pitanje fiskalne decentralizacije.

Praktično je nemoguće sve različite modele, pristupe i rezultate objediniti u koherentnu cjelinu. Stoga je možda najvažniji doprinos drugog segmenta u tome što raspravu o fiskalnom federalizmu čini sličnijom realnosti i u dinamičkom smislu i u pogledu kompleksnosti i pomiče je u ravan cost-benefit analize. Naime, fiskalni federalizam više ni u teoretskom smislu nije binarna odluka, ili ishod tj. decentralizacija nije uvijek pozitivna ili negativna odluka per se. Najčešće riječ je o kombinaciji pozitivnih i negativnih efekata i, prirodno, potrebno je birati ona rješenja u kojima koristi premašuju troškove. Naprimjer, zadovoljavanje lokalnih preferencija²⁰, koje decentralizovani fiskalni sistemi bolje realizuju, ceteris paribus, stoji nasuprot boljoj koordinaciji ponude javnih dobara koje nudi centralizovana ponuda, ili negativnim efektima poreske konkurencije koju decentralizacija može potaknuti i sl. Odatle je jasna implikacija da se decentralizacija ne može primjenjivati kao univerzalno rješenje i da situacioni faktori umnogome određuju njenu poželjnost i efekte.

Na tragu ovih nalaza, jasno je da je o fiskalnom federalizmu uputno razmišljati u pravcu boljeg razumijevanja potencijalnih prednosti i nedostataka koje donosi, ili agregatno, u smislu intenziteta (de)centralizacije u datom fiskalnom sistemu. Teorija javnih finansija ove obzire objedinjava kroz traganje za optimalnim nivoom fiskalnog federalizma u okvirima date države, te u tom pravcu nastavljamo naše izlaganje.

II 3. Optimalni fiskalni federalizam

Različiti ekonomisti različito pristupaju i interpretiraju istraživanja po pitanju poželjnog nivoa fiskalne decentralizacije. Različite države se itekako razlikuju po stepenu fiskalnog federalizma kojeg (ne) prihvataju. Supranacionalni entiteti, kao EU, imaju isti problem za riješiti, multipliciran sa brojem svojih članica, te usloženjen njihovim međusobnim i međuzavisnim odnosima.

Iz tog varijeteta u praksi i teoriji nameću se pitanja:

- poželjnosti i efikasnosti (de)centralizacije,
- nadležnosti i kapaciteta centralnih u odnosu na niže nivoe vlasti,
- uloge centralnih/nižih nivoa vlasti u obezbjeđenju javnih dobara,

¹⁹ Pogledati enciklopedijski pregled od Mueller, D. C. (2004). gdje su uključeni najvažniji radovi iz ove oblasti, od Black D., preko Arrow K. i Buchanan J.M i Tullock G., između ostalih.

²⁰ Eng. Preference Matching

- alokacije funkcija fiskalne politike na najpodesniji nivo fiskalne nadležnosti i sl.

U prethodnom odjeljku smo ustanovili da bilo koja krajnost (potpuno centralizovan/decentralizovan sistem), ne može dovesti do maksimizacije blagostanja. Stoga je pitanje iznalaženja adekvatnog omjera između suprotstavljenih krajnosti centralno pitanje optimalnog fiskalnog federalizma. Pri tome je potrebno razlikovati dvije njegove dimenzije: *a)* problem mjerenja nivoa centralizacije i *b)* grupu problema koji se tiču efikasnosti (kao npr problem alokacije fiskalnih funkcija najpodesnijim nivoima vlasti, ili efikasnosti ponude javnih dobara).

U pogledu problema sa mjerenjem relevantnih dimenzija fiskalnog federalizma možemo započeti sa tehničkim aspektom, gdje za većinu zemalja, naročito zemlje u razvoju, jednostavno nemamo odgovarajući statistički okvir i podatke²¹ (Ebel, R. D. i Yilmaz, S. 2002). Također, u empirijskom smislu nam nedostaje adekvatan numerički pokazatelj, gdje je najčešće korišten *koeficijent centralizacije* kao udio javnih rashoda centralnog nivoa vlasti u konsolidovanim državnim rashodima (Fisman, R. i Gatti, R. 2002). Međutim, pitanje tačne destinacije ili izvora javnih rashoda je vrlo teško utvrdivo u tehničkom i političkom smislu, tako da njegove interpretacije treba uzeti sa oprezom. Moguće je koristiti i alternativne pokazatelje kao npr. udio javnih prihoda/rashoda nižih nivoa vladi u ukupnim javnim приходima/rashodima, kako je ilustrovano u Tabeli 1 ispod. Kako ćemo vidjeti i u ostatku ovog poglavlja, problemi sa mjerenjem su centralni i u svim raspravama o transferima između različitih nivoa vlasti.

Tabela II-1. Udio javnih prihoda/rashoda nižih nivoa vlasti u ukupnim javnim приходima/rashodima odabranih OECD država u 2016.

	Rashodi %	Prihodi %
Austrija	31,5	10,3
Belgija	22,4	23,6
Češka republika	25,7	18,2
Danska	63,4	27,8
Estonija	23,0	4,1
Francuska	19,4	16,0
Njemačka	40,1	36,8
Grčka	7,1	3,0
Mađarska	12,7	7,2
Irska	7,6	4,6
Poljska	30,9	15,4
Portugal	12,4	10,3
Slovačka	15,8	5,1
Slovenija	18,1	12,0
Španija	43,4	27,8
Švedska	50,1	33,3
Švicarska	57,4	48,7
Ujedinjeno kraljevstvo	24,1	8,6
SAD	48,4	42,4

Izvor: OECD, 2018.

²¹ Osnovni statistički okvir koji se koristi je IMF-ov GFS (Government Finance Statistics)

Ovdje je prigodno se podsjetiti da fiskalni federalizam ima barem tri dimenzije, fiskalnu, političku i administrativnu, koje su organski isprepletene što umnogome otežava povezana mjerenja i razumijevanje njegovih efekata. Rodden (2004) decentralizaciju razlaže na tri dimenzije. Prvi aspekt mjerenju decentralizacije pristupa kroz aspekt budžetskih kategorija, njihovih različitih omjera i nadležnosti, kao npr. u slučaju spomenutog koeficijenta centralizacije. Drugi važan momenat je pitanje stvarnih nadležnosti, odnosno kapaciteta centralnih vlasti da svojim odlukama u stvarnosti utiču na finansijska i fiskalna pitanja i odluke nižih jurisdikcija. Politički kontekst decentralizacije je treći aspekt koji je definiše, pri čemu se pažnja usmjerava na izborni proces, u smislu propitivanja stvarne nezavisnosti kandidata za političke pozicije nižih jurisdikcija. Naravno, jasno je da demokratski proces podrazumijeva da građani mogu glasati za bilo kojeg od ponuđenih kandidata za svoju jurisdikciju. Međutim ključno pitanje je ko određuje ko će biti kandidati, ili nosioci lista, te čije kampanje će dobiti koliko sredstava, što je gotovo u pravilu u nadležnosti političkih partija koje i same imaju uglavnom centralizovanu hijerarhiju.

Pored toga, važno je adresirati prirodu same decentralizacije gdje se u prvi plan nameće razmatranje pitanja stvarne autonomije nižih jurisdikcija da kreiraju i raspolazu vlastitim prihodima i rashodima, ali i dodijeljenim transferima. Thornton (2007) je na uzorku OECD zemalja za period od 1980 – 2000 došao do zaključka da kada se u obzir uzme stvarna finansijska autonomija različitih jurisdikcija, uticaj decentralizacije na ekonomski rast je zanemariv.

U vezi sa tim, Martinez-Vazquez, Lago-Peñas i Sacchi, A. (2017) u svom pregledu skreću pažnju na pokušaj kreiranja sveobuhvatne mjere decentralizacije kroz jedinstveni index decentralizacije, tzv. *Regional Authority Index*²² (RAI). Riječ je o vrlo interesantnoj ideji i prilično robusnom pokazatelju koji su dizajnirali i izračunali Hooghe, Marks, i Schakel (2010). U osnovi, RAI računa globalni index samoupravljanja, koji se sastoji od više zasebnih indeksa (koji obuhvataju iznad navedene dimenzije decentralizacije). Naravno, osnovna prednost koju RAI nudi je unificiranost i jednostavnost u interpretaciji, što su mu ujedno i nedostaci obzirom na složenost oblasti koju tretira.

U suštini, kvalitet bilo koje mjere za kvantifikaciju decentralizacije se ogleda u njenoj sposobnosti da reflektuje snagu stvarne autonomije nižih nivoa vlasti, bilo da se radi o sposobnosti prikupljanja vlastitih prihoda, ili suverenosti u trošenju vlastitih rashoda i sl. Odatle se nameće važnost razumijevanja problema mjerenja kao centralnog u teoriji fiskalnog federalizma. Stoga će i razmatranje optimalnog fiskalnog federalizma biti mnogo apastraktnija u naravi i generalnija u zaključcima nego bi to bilo poželjno.

Pitanjima u vezi efikasnosti u decentralizovanom okviru je moguće pristupiti na više načina, ali gotovo u pravilu polaznu tačku predstavlja *Tiebout-ov model* i njegove implikacije. Tiebout (1956) u svom klasičnom radu polazi od kvazitržišnog odgovora na problem ponude i potražnje javnih dobara. Naime, klasični argument za državnu intervenciju u funkcionisanje tržišnog mehanizma je neispunjavanje preduslova postojanja tržišta perfektne konkurencije u kombinaciji sa prisutnosti eksternalija i javnih dobara. Međutim, čak i kada prihvatimo da država mora reagovati u sferi ponude javnih dobara, ostaje ključno pitanje efikasnosti ponude

²² Eventualni prevod na bosanski jezik bi mogao biti *Index regionalne nadležnosti*

i adekvatne procjene tražnje. U teoriji, upotreba *Lindahlovih cijena* dovodi do efikasne ponude javnih dobara.

Koncept Lindahlovih cijena se bazira na *graničnoj sklonosti za plaćanje* dodatne jedinice javnog dobra, po osnovu iskrenih preferencija individualnog poreskog obveznika u pogledu količine javnih dobara koje je spreman koristiti i novca koji je za njih spreman platiti. U skladu sa tim, vlada agregira sve individualne granične sklonosti za plaćanje i zatim klasičnim mehanizmom upoređivanja troškova i koristi upotrebe naredne jedinice javnog dobra određuje optimalnu količinu koja će se nuditi. Istovremeno, korisnicima javnog dobra naplaćuje iznos u vrijednosti njihove spremnosti da plate dodatnu jedinicu njegovog korištenja i na taj način finansiraju njegovu ponudu.

Naravno, iako kanonski u teoriji, u praksi Lindahlov model određivanja cijene javnih dobara nailazi na barem tri ozbiljne prepreke koje njegovu funkcionalnost čine kranje neizvjesnom. Polazna tačka je tzv. *problem otkrivanja preferencija*²³ gdje pojedinci mogu strateški prikazati svoju sklonost za plaćanje nižom nego što ona jeste, nadajući se da će razliku prevaliti na druge poreske obveznike. To u osnovi dovodi do pojave *free-rider* problema koji kao i u finansijskoj teoriji, u konačnici uvijek dovodi do gubitka efikasnosti. Zatim, *problem formiranja preferencija na nedovoljnom znanju korisnika*²⁴ koji se svodi na to da čak i kada su ljudi spremni potpuno iskreno otkriti svoje sklonosti za plaćanje javnih dobara, najčešće nemaju potrebnog znanja o strukturi ponude javnih dobara, njihovoj vrijednosti, čak ni vlastitim potrebama za njima. Na koncu, *problem agregiranja preferencija*²⁵ dovodi do praktičnih poteškoća konstruisanja prihvatljivog društvenog nivoa i strukture javnih dobara na osnovu individualnih preferencija.

Kao rezultat, ukoliko nije moguće izgraditi sistem sa demokratskim institucijama koje bi rezultovale sa iskrenim otkrivanjem vlastitih preferencija za javnim dobrima, a zatim ih uspješno agregirali u društveno prihvatljiv nivo ponude, tada je izvjesno da ponuda u cjelini neće biti efikasna.

Tiebout-ov model zapravo polazi od identifikacije dva osnovna elementa koja ponudu javnih dobara razlikuju od ponude privatnih dobara: izostanak kupovine i konkurencije (Gruber, 2007) i zatim tvrdi da *mehanizam mobilnosti*²⁶ pojedinaca emulira tržišni mehanizam i u konačnici rezultuje efikasnom ponudom javnih dobara. To je istovremeno i rješenje za Samuelsonov (1954, 1955 i 1958) argument gdje tržišta ne mogu adekvatno identifikovati potražnju za zajedničkim dobrima, dok ponuda javnih dobara ne može biti efikasna zbog nedostatka tržišnog mehanizma ponude privatnih dobara (Dowding, K., John, P., i Biggs, S., 1994).

Tiebout-ova ideja se, dakle, zasniva na mobilnosti pojedinaca koji biraju jurisdikciju koja im nudi ponudu javnih dobara koja najviše odgovara njihovim preferencijama i nastanjuju se u njoj. Time odabiru Pareto - efikasan ishod, jer da postoji bolja opcija – odabrali bi nju i preselili se u skladu sa njom.

²³ Eng. Preference Revelation Problem

²⁴ Eng. Preference Knowledge Problem

²⁵ Eng. Preference Aggregation Problem

²⁶ Eng. Voting with feet

Ovdje je važno primijetiti da je za operacionalizaciju ove ideje ključna decentralizacija ponude javnih dobara, tj. da postoje lokalna javna dobra koja se nude na nižim nivoima vlasti. Na taj način, uz dodatak mobilnosti pojedinaca se kreira konkurencija među jurisdikcijama koja dovodi do efikasnosti u ponudi javnih dobara. Također, mobilnost i odabiri mjesta stanovanja zapravo služe kao odgovor na problem otkrivanja preferencija, istina sa obrnutim redoslijedom koraka. Odabirom mjesta stanovanja koja nude za njih najbolju kombinaciju javnih dobara, pojedinci otkrivaju svoje preferencije, ali je važno primijetiti da su oni tu u poziciji taker-a, tj. da se ponuda ne kreira direktno na osnovu njihovih preferencija.

Naravno, Tiebout-ov model je čista teoretska konstrukcija. Zasniva se na sedam prilično apstraktnih i u realnosti malo utemeljenih pretpostavki (Dowding, K., John, P., i Biggs, S., 1994). Također, postoji niz problema sa modelom kao što je npr. korištenje paušalnog oporezivanja²⁷ umjesto poreza na imovinu, ili zanemarivanje efekta eksternalija između konkurentskih jurisdikcija i sl.. Isto tako je tačno, da gotovo niti jedna druga ideja u javnim finansijama nije dobila više empirijskih provjera. Prirodno, rezultati su jako heterogeni, često nekonkluzivni, ali, možda i neočekivano, čini se da osnovnu ideju nije moguće odbaciti uz dodatak nekoliko važnih lekcija za različite aspekte javnih finansija, ekonomike urbanih sredina i sl.. Ipak, nije nam namjera otvarati tako široku temu implikacija Tiebout-ovog modela i fokusirati ćemo se samo na one implikacije koje se odnose na optimalni fiskalni federalizam.

Tri su faktora iz Tiebout-ovog modela koja određuju da li bi ponuda javnih dobara trebala biti decentralizovana i kojem nivou bi trebala biti povjerena alokacija datih javnih dobara (Gruber, 2007). Prvi faktor je *veza između oporezivanja i koristi*, gdje poreski obveznici očekuju da za plaćene lokalne poreze dobiju proporcionalne direktne koristi. Tako npr. lokalnu javnu rasvjetu, ili lokalne puteve trebaju finansirati lokalne vlasti. Dakle, javna dobra sa snažnom vezom oporezivanja i koristi trebaju biti alocirana na lokalnom nivou. Javna dobra sa slabijom vezom oporezivanja i koristi (npr. socijalna zaštita) bi trebalo nuditi na višim nivoima vlasti. Također, ukoliko su obveznici nezadovoljni omjerom oporezivanja i koristi, u skladu sa Tiebout-ovim modelom, jednostavno će potražiti drugo mjesto stanovanja, jurisdikciju koja im nudi bolji omjer.

Drugi faktor je *uloga pozitivnih eksternalija*. Naime, ukoliko javna dobra koji određena jurisdikcija nudi, imaju snažan efekat prelijevanja na susjedne jurisdikcije, izvjesno je da će njihova ponuda biti ispod optimalne. Korektivna uloga viših nivoa vlasti je esencijalna kako bi stimulisala efikasnu ponudu ovih dobara kroz sistem transfera (o čemu će biti više riječi u narednom odjeljku).

Treći faktor, *postojanje ekonomije obima*, se oslanja na logiku teorema decentralizacije i sugerše da javna dobra koja imaju karakteristike nacionalnih javnih dobara i izraženu ekonomiju obima, treba nuditi na centralnom nivou. U tom slučaju konkurencija između jurisdikcija nije samo besmislena, već vrlo vjerovatno i štetna.

Sažeto, lokalnom nivou bi trebalo povjeriti ponudu javnih dobara koja imaju snažnu vezu između plaćenih poreza i pruženih koristi, nemaju mnogo eksternalija i imaju nizak nivo

²⁷ Eng. Lump – sum tax

ekonomije obima. Obrnuti predznak iste logike važi za više nivoe vlasti, gdje javna dobra koja se njima povjeravaju trebaju imati izražen redistributivni momenat, snažne efekte prelijevanja i visok nivo ekonomije obima.

II 4. Prednosti i nedostaci decentralizovanih sistema

Iz sumaruma dijela o optimalnom federalizmu jasno je da su dileme ekonomista u pogledu adekvatnog nivoa nadležnosti za dodjelu Musgrave-ovih funkcija fiskalne politike izraženija na nivou mikroekonomskih aktivnosti. Naime, stabilizaciona funkcija, bez ikakve dileme, bi trebala biti povjerena najvišem nivou vlasti i općenito svi makroekonmski aspekti fiskalne politike su u smislu efikasnosti podesniji za alokaciju na centralnom nivou. Međutim, mikroekonomske aktivnosti obično zahtijevaju mnogo više obzira prilikom donošenja relevantnih fiskalnih odluka. To je dijelom slučaj zbog svih potrebnih, a često nedostajućih informacija, dijelom zbog problema sa međuzavisnosti i prelijevanjem između jurisdikcija.

Rosen i Gayer (2009) predlažu sljedeću sistematizaciju prednosti i nedostataka decentralizovanih sistema:

Prednosti decentralizovanog sistema

- a) Prilagođavanje proizvoda i usluga lokalnim ukusima
- b) Podsticanje konkurencije između organa uprave
- c) Eksperimentisanje i inovacije u vezi s dobrima i uslugama koje se lokalno obezbjeđuju (fiskalne laboratorije)

U svome pregledu, Rosen i Gayer (2009) koriste klasični ambivalentni pristup analizi razdvajajući pitanja efikasnosti i pravičnosti. Prirodno, pitanja efikasnosti dominiraju i taj ćemo diskurs i mi zadržati²⁸.

Dakle, osnovna premisa je da bi tri iznad navedene prednosti decentralizovanih sistema trebale u konačnici rezultovati višim nivoima efikasnosti u odnosu na centralizovani sistem. Ključni koncept u toj argumentaciji je tzv. *preference matching* (Lockwood, 2009), odnosno sposobnost lokalnih vlasti da bolje poznaju lokalne preferencije i brže i kvalitetnije ih mogu zadovoljiti. Pored toga, prilagođavanje ponude lokalnim preferencijama može biti superiorno centralizovanom pristupu zbog uzimanja u obzir troškova prilagođavanja standardima koji se mogu značajno razlikovati između velikih i manjih jurisdikcija.

O tome smo već govorili u prvom dijelu poglavlja i jasno je da je nemoguće paušalno prihvatiti taj stav bez ozbiljnih rezervacija. Čini se razumnim da je potrebno usvojiti pristup zasebne evaluacije svakog konkretnog slučaja i situacije, te tražiti više informacija kako bismo bolje razumjeli mehanizme ponude i potražnje javnih dobara. Mjerenje nivoa relevantnih elastičnosti se nameće kao očigledna polazna pozicija. Ukoliko se potražnja za lokalnim uslugama razlikuje, potencijalne društvene koristi su direktno proporcionalne 5veličini razlike u potražnji, a obrnuto proporcionalne cjenovnoj elastičnosti tražnje koja je za lokalna javna dobra izraženo neelastična (sa procijenjenim nivoom u nivou od $-0,4$) (Oates 1997). To je,

²⁸ Za više detalja o pitanjima pravičnosti pogledati navedeno djelo.

naravno, jasan i važan doprinos pobornicima ideje decentralizacije, ali treba biti uzet sa odgovarajućom dozom opreza i u svjetlu povezanih restrikcija o kojima smo ranije diskutovali.

U vezi druge dvije izdvojene prednosti decentralizacije, podsticanja konkurentnosti i inovativnosti između različitih organa uprave, još je teže dati konačan sud o stvarnim rezultatima u tim domenima. Logička ravan u kojoj decentralizacija treba rezultovati povećanjem u inovativnosti i konkurentnosti među različitim jurisdikcijama se uistinu čini jasnom i opravdanom. Međutim, rezultati su daleko od afirmativnih i konkluzivnih. Možda i iznenađujuće, literatura iz ove oblasti nije obimna i uglavnom se susreće sa problemima mjerenja, reverzibilne kauzalnosti, odnosno izolovanja efekata decentralizacije na promjene u posmatranim zavisnim varijablama konkurentnosti i inovativnosti. Tako da je vrlo teško dati jedinstvenu ocjenu. Alonso Clifton i Díaz-Fuentes (2015) npr., su došli do zaključka da outsourcing ne smanjuje veličinu javnog sektora, dok decentralizacija dovodi do smanjenja javnog sektora, naročito u pogledu nižih javnih rashoda. Uz ekspanziju New Public Management koncepta od sredine '90-ih za očekivati je da se ove prakse samo intenziviraju što će dati dodatnog vremena i prostora za istraživanje ove veze.

Nedostaci decentralizovanih fiskalnih sistema

- a) Eksterni efekti
- b) Ekonomija obima u obezbjeđenju javnih dobara
- c) Neefikasni poreski sistemi
- d) Ekonomija obima u prikupljanju poreza

Kao i sa prednostima, većina nedostataka je već predstavljena u nekom od odjeljaka u prethodnim diskusijama. Tako npr. je ekonomija obima u obezbjeđenju javnih dobara već tematizirana u okviru kritika prve i druge generacije upućenih Oates-ovom Teoremu decentralizacije. Ekonomija obima u zajedničkoj poreskoj administraciji nije klasični argument protiv decentralizacije, već zapravo jedna od mogućih prednosti centralizacije kroz korištenje zajedničkih resursa i za potrebe naše rasprave ne predstavlja posebno važno niti zanimljivo pitanje. Većina narednih razmatranja biće fokusirana na pitanja fiskalnih poravnanja i transfera između različitih nivoa vlasti, a pri čemu pitanja efikasnosti poreskih sistema i eksternalija imaju ključno mjesto.

Poznato je stajalište da poreska konkurencija između različitih jurisdikcija, pored svojih pozitivnih efekata, može dovesti do neefikasnosti na nivou cijelog poreskog sistema. Natječući se za investicije, dolazak i ostanak preduzeća i pojedinaca, poreske jurisdikcije mogu biti podstaknute na snižavanje poreskih stopa i drugih elemenata oporezivanja. S druge, strane efikasno oporezivanje iziskuje da dobra sa neelastičnom ponudom ili tražnjom budu oporezovana po razmjerno visokim stopama (Rosen i Gayer, 2009). Osnovno pitanje u teoriji i praksi oporezivanja, a koje je i u ovom slučaju centralno, jeste da li je poreski teret moguće prevaliti na nekoga drugoga. U tom smislu, što je dati nivo vlasti više u poziciji da svoj poreski teret prevali na druge jurisdikcije, jasno je da će to i nastojati učiniti ne razmatrajući efekte na poreski sistem u cjelini.

Eksternalije su esencijalni dio tog mehanizma. Efekti prelijevanja i koncept eksternalija zauzimaju centralni dio teorije javnih finansija, međutim, čini se da okvirima fiskalnog

federalizma ne postoje pozitivne eksternalije. Naime, pozitivni efekti prelijevanja lokalnih aktivnosti dovodi do distorzija u ekonomskim odlukama fiskalnih agenata i negativnih uticaja na sistem u cjelini. Recimo, javni rashodi koje jedna jurisdikcija potroši na razvoj svoje mreže puteva će samo dijelom biti preneseni i na stanovnike susjednih jurisdikcija koji mogu besplatno koristiti puteve putujući na posao, ili na fakultet. Free riding je jedna od dimenzija tog problema koja utiče na poremećaje u ponudi i tražnji susjednih jurisdikcija i u konačnici do neefikasne alokacije javnih resursa. Pri tome se problem u pravilu prenosi na centralni nivo gdje lokalne vlasti koje nude javna dobra čiji se efekti prelijevaju na druge jurisdikcije, od centralnih vlasti zahtijevaju povezano korigovanje njihovih postojećih doprinosa lokalnim javnim prihodima.

Politički pristup ovoj grupi problema uvijek uključuje različita restrukturiranja postojećih fiskalnih ovlasti i uključuje sve pobrojane prednosti i nedostatke takvih akcija. Ukratko, takav pristup ničim ne garantuje pozitivan ishod nakon prenosa nadležnosti.

Klasični ekonomski pristup podrazumijeva da se negativne eksternalije sankcionišu pigouvskim porezima, što je čest slučaj u okolišnoj regulativi, dok se pozitivne eksternalije nagrađuju sistemima subvencija. Teoretski, postoji cijeli skup problema povezanih sa ovim problemom (vidjeti npr. Cropper i Oates 1992), od pitanja efikasnosti do matematskih konsideracija, ali generalni zaključak je da pigouvski porezi zaista povisuju efikasnost i predstavljaju adekvatan način u tretiranju negativnih eksternalija, dok su subvencije inferiorne u odnosu na njih po oba osnova. Kod pozitivnih eksternalija, postoje dokazi o pozitivnom djelovanju subvencija na efikasnost, uz određene rezervacije (Jaffe, Newell i Stavins 2005).

Kada se ekonomskoj analizi pridoda politički momenat, tada se efekti prelijevanja koriste kao polazna tačka za diskusiju o transferima između različitih nivoa vlasti, najčešće na relaciji centralnih i nižih nivoa vlasti. Kao što će naredni odjeljak ilustrirati, pitanja transfera između različitih nivoa vlasti su vrlo složeno pitanje u teoriji i praksi javnih finansija oko kojeg postoji malo konsenzusa ekonomista i homogenih rezultata istraživanja.

II 5. Transferi između različitih nivoa države

Uz sve moguće nedostatke i upitnike koji ga prate, fiskalni federalizam se u praksi javnih finansija širom svijeta pojavljuje kao konstanta u posljednjih 70-ak godina, uz trendove sve snažnijih decentralističkih tendencija. Različite studije na uzorcima razvijenih i zemalja u razvoju pokazuju da je decentralizacija odlika organizacije javnih finansija obje grupe zemalja bez izuzetka (Garman, Haggard i Willis, 2001; Hooghe, Marks i Schakel, 2010). Unatoč kritikama koje su pionirski radovi iz ove oblasti dobijali posljednjih decenija, praksa je evidentno sve više naklonjena decentralizaciji. Naravno, iz ove konstatacije se ne može zaključiti ništa o opravdanosti ovakvih trendova. Problemi mjerenja koje smo spominjali otežavaju dolazak do korektnih, posebno definitivnih zaključaka, tako da se čini da barem u dogledno vrijeme razuman tretman fiskalnog federalizma mora biti zasnovan na partikularnom pristupu, tj. baviti se svakim njegovim različitim aspektom zasebno.

Na osnovu problema koje decentralizacija donosi, koje smo identifikovali u prethodnom odjeljku; eksternim efektima prije svih, izdvaja se zasebna grupa fenomena i problema kojoj ćemo posvetiti posebnu pažnju. Riječ je o transferima između različitih nivoa vlade.

Uz sve kontroverze vezane za oblast međuvladinih transfera, jedna stvar je evidentna i zajednička gotovo svim federalnim sistemima na svijetu, a to je značajan rast ovih pozicija u budžetima federalnih i lokalnih vlasti. Na primjeru SAD-a, u posljednjih šest decenija, pozicije transfera su uvećane za 10 puta, ili, sa 8% ukupnih javnih rashoda iz 1960, na 18% 2018 (OMB 2018). To, naravno, može biti dio poznatog Wagner-ovog zakona povećanja javnih rashoda (Peacock 2004), ali ipak zahtijeva posebnu pažnju unutar odnosa fiskalnog federalizma. Prvo ćemo konstatovati različite vrste grantova i napraviti poveznicu sa iznad razmatranim nedostacima decentralizovanih sistema, a zatim se pažnja usmjerava na diskusiju u vezi opravdanosti i optimizacije ovih schema i pitanja fiskalnih poravnanja.

Gruber (2007) predlaže jednostavnu podjelu na dvije osnovne kategorije transfera:

- I. *Proporcionalni transferi*²⁹ su vrsta transfera u kojoj centralni nivo vlasti u određenom omjeru prati izdvajanja lokalnih vlasti na javna dobra. Postoji cijeli niz primjera ovih aranžmana uz različite omjere, gdje npr. centralna vlast finansira 1:1 svaku novčanu jedinicu izdvojenu iz lokalnih budžeta, ili negdje u rasponu od 1% - 100% (u nekim slučajevima i preko 100%)
- II. *Nenamjenski transferi*³⁰ su najčešće fiksni iznosi koje centralne vlasti alociraju nižim nivoima vlasti bez uslovljavanja u pogledu namjene njihovog trošenja. Moguća je i hibridna kombinacija, gdje centralne vlasti uslovljavaju dodjelu transfera namjenom njihove upotrebe u tačno specificiranu oblast, ali je transfer u fiksnom iznosu, a ne u proporcionalnom u odnosu na izdvajanja lokalnih vlasti³¹.

Rosen i Gayer (2009) nude nešto nijansiraniji pregled vrsta transfera koji se čini svrsishodniji za temu u cjelini. Grupisani su u dvije osnovne vrste, bezuslovni i uslovni transferi:

- I. *Uslovni transferi* su namjenski transferi koji uglavnom targetiraju određene namjene za koje sredstva mogu biti utrošena uz vrlo detaljnu i striktnu stipulaciju pravila raspolaganja novcem od strane korisnika transfera. Nekoliko je podvrsta ove grupe transfera:
 - a) *Sufinansirani transferi*, kao u iznad opisanim proporcionalnim transferima, mogu pratiti izdvajanja korisnika transfera, ili, obrnuto, za svaku izdvojenu novčanu jedinicu centralne vlasti mogu uslovljavati primaoce transfera da obezbjede određeni iznos vlastitih sredstava.
 - b) *Limitirani sufinansirani transferi* podrazumijevaju ograničenje, limit, na ukupni iznos transfera koji lokalna zajednica može dobiti. Dakle, ovdje se također radi o sufinansiranju, ali potrošnja krajnjih korisnika više nije jedina determinanta konačnog iznosa transfera.

²⁹ Matching grants

³⁰ Block grants

³¹ Tzv. Conditional Block grants

c) *Transferi koji nisu uslovljeni participacijom korisnika* se dodjeljuju drugim jurisdikcijama sa preciziranom namjenom (npr. obrazovanje), ali bez bilo kakve obaveze njihove participacije u finansiranju programa.

II. *Bezuslovni transferi* ne postavljaju niti jedno od gore spomenutih ograničenja za krajnje korisnike, bilo da je riječ o njihovom povlačenju, namjeni, ili načinu utroška sredstava. Najčešće opravdanje za njihovo postojanje i korištenje je zapravo distribucija prihoda među različitim nivoima vlasti. Najčešće o njima razmišljamo i analiziramo ih kroz vertikalnu (transferi između viših i nižih nivoa vlasti) i horizontalnu ravan (transferi između istih nivoa vlasti).

Sada kada imamo pojmovni pregled različitih vrsta transfera koji nam može olakšati snalaženje u izlaganju koje slijedi, možemo otvoriti diskusiju sa benignim pitanjem svrhe i opravdanosti transfera. Doista, zbog čega države širom svijeta uvode, koriste i, kako smo vidjeli, rapidno povećavaju upotrebu transfera u svojim fiskalnim sistemima?

Jednostavan odgovor, naravno, nije moguć jer, po svemu sudeći, radi se o složenom kolopltetu političkih, sistemskih i individualnih, ekonomskih, socijalnih i drugih obzira. Politička ekonomija i teorija javnih finansija na različite načine pristupaju i obrađuju neke od dimenzija sistema transfera, povoda i efekata, tako da ćemo uglavnom pažnju zadržati na normativnim aspektima.

Javne finansije nude dva razloga za postojanje sistema transfera. Prvi su eksternalije, gdje centralna vlast, u skladu sa pigouvskom tradicijom nošenja sa eksternalijama, jurdiskicijama koje proizvode pozitivne eksterne efekte, dodjeljuje iznos transfera proporcionalan visini eksternog efekta. Na taj način se pokušava stimulisati motivacija pružaoca javnih dobara da ponudu održavaju na efikasnom nivou.

Drugi razlog se, normativno, nalazi u imperfektnom funkcionisanju Tibout-ovog modela. Naime, ukoliko postoji bilo kakava prepreka savršenoj mobilnosti poreskih obveznika pri izboru mjesta za život u jurisdikciji koja im nudi optimalan nivo i vrstu javnih dobara koje oni žele, tada je izvjesno da će postojati suboptimalni nivoi u efikasnosti ponude i potražnje javnih dobara. Tako npr. ukoliko ljudi nisu u prilici se preseliti u mjesta sa nižim poreskim opterećenjem, ili nižim troškovima života tada moraju nastaviti živjeti u sredinama koje nude visok stepen javnih dobara koje oni ne smatraju potrebnim i važnim, a koje njihovi lični budžeti teško mogu podnijeti. U tom slučaju postoji prostor da centralne vlasti transferima pokušaju unaprijediti neki od aspekata života u tim sredinama ljudima koji svojim dohodkom to ne mogu priuštiti. Ovdje je važno primijetiti da lokalne vlasti nemaju prioritet pomoći takvim kategorijama, jer su usmjerene na pružanje adekvatne strukture i količine javnih dobara za većinu svojih rezidenata koji potražuju visok nivo i kvalitet javnih dobara. Mnogo lakše je isti argument primijeniti u situaciji u kojoj pojedinci iz siromašnijih jurisdikcija žele viši nivo javnih usluga koje im njihove lokalne vlasti ne mogu priuštiti iz svojih budžeta. Tada se centralni nivoi vlasti često osjećaju pozvanim, ili bivaju p(r)ozvani da intervenišu transferima usmjerenim ka siromašnijim dijelovima zemlje. Ovdje se odmah nazire redistributivni efekat ovih transfera, što otvara poseban set pitanja kojima ćemo se baviti u nastavku, a koje nazivamo fiskalnim izravnavanjima i kategorišemo u dvije grupe, *vertikalna i horizontalna izravnavanja*.

Naravno, često u praksi stvari su složenije od iznad opisanih primjera. Često je nemoguće pronaći bilo kakvu ekonomsku opravdanost određenih transfera. Postoji niz primjera u kojima jurisdikcije sa mnogo većom poreskom bazom od drugih, mnogo siromašnijih jurisdikcija, dobivaju više transfera od centralnih vlasti. Porijeklo, glasačka baza, izborne jedinice predstavnika centralnih vlasti mogu imati veći uticaj na destinaciju i strukturu transfera.

Iako vrlo zanimljivi za analizu, iznad opisani problemi su pozitivističke naravi. Postoji cijeli spektar normativnih pitanja unutar ovog aspekta fiskalnog federalizma koji propituju efekte i efikasnost sistema transfera. I ovdje je jasan jaz između opreza na koji poziva teorija javnih finansija suočena sa svim spomenutim problemima na koje nema jedinstven odgovor i prakse u kojoj transferi konstantno rastu kao budžetska pozicija. Prihvatajući takav odnos snaga pokušat ćemo strukturirati osnovne probleme u vezi sistema međuvladinih transfera na temelju teorije tradicionalnog fiskalnog federalizma.

Uz najbolju volju centralnih vlasti da pomognu siromašnijim regijama, postavljaju se pitanja *modaliteta i optimalne strukture transfera*. Da li transfer treba biti namjenski, ili prepustiti lokalnim vlastima da ga usmjere tamo gdje smatraju da je najsvrsishodniji? Prioriteti se mogu promijeniti nakon godinu, ili dvije. Da li transfer treba biti sufinansiran od strane lokalnih vlasti, u kojem omjeru, sa ili bez ograničenja i slično?

U kontekstu kritika druge generacije fiskalnog federalizma, već smo spomenuli *problem labavih budžetskih ograničenja* koji transferi mogu pogoršati. Ukoliko lokalne vlasti vjeruju da će svoje fiskalne probleme moći prenijeti na teret drugih poreskih obveznika, tada mogu biti stimulisane na neodgovorno fiskalno ponašanje, pogotovo ukoliko su ranije bile spašavane u sličnim situacijama od centralnih vlasti. Tada transferi mogu ostvarivati efekat pojačavanja prisutnog moralnog hazarda, jer time zapravo odgađaju momenat suočavanja sa pogubnim posljedicama neodgovorne fiskalne politike lokalnih vlasti.

Kao i u ostalim aspektima fiskalnog federalizma i u slučaju transfera postoje izražen *problem mjerenja*. Očekivano, njihov spektar je vrlo širok, ali ćemo izdvojiti dva najvažnija. Prvi se tiče mjerenje potrebe nižih jedinica vlasti za federalnom pomoći. Pitanje je bazično u naravi i svodi se na određivanje prioriteta u finansiranju lokalnih zajednica. Centralne vlasti trebaju odrediti koje jurisdikcije ispunjavaju kriterije za dobijanje federalnih transfera, a zatim kako ga rasporediti među njima. Obično se, radi transparentnosti i efikasnosti, koristi neka od formula za *utvrđivanje koeficijenata raspodjele* koje koriste elemente kao što su prikupljeni iznos poreza na dohodak, BDP lokalnih zajednica, demografske elemente (moguć je i fokus na posebne kategorije – đake, penzionere, vjerske i etničke manjine i sl.), geografske odrednice i slično. Ne iznenađuje da upravo ovaj element sistema transfera izaziva najviše kontroverzi, gdje obično svi učesnici, i neto davaoci i neto primaoci, vjeruju da sistem nema fer pristup njihovim potrebama i naporima, tj. da je neko neobjektivno favorizovan na uštrb ostalih. Naime, ukoliko su različite jurisdikcije u poziciji da prevaljuju dio svog poreskog tereta na druge, tada je vrlo teško izvući opšti zaključak o njihovom trudu u prikupljanju poreza i općenito finansiranju javnih potreba.

Vrlo rano, u jeku ekspanzije transfera nakon Drugog svjetskog rata Bradford i Oates (1971) su problematizirali svrshishodnost sistema transfera kroz koncept koji se danas u javnim

finansijama naziva *hipoteza zastora*³². Polazeći od pretpostavki kao npr. perfektna informisanost i politička konkurencija između jurisdikcija, zaključak do kojeg su došli je da ne postoji razlika između transfera lokalnim vlastima u odnosu na davanje novca direktno individualnim rezidentima tih jurisdikcija. Zapravo, sistem transfera služi kao zastor prikrivajući činjenicu da njihovi distributivni i alokativni efekti su identični situaciji u kojoj bi ista sredstva bila doznačena pojedincima direktnim individualnim grantovima (Oates, 2008). Tako bi iznos namjenskog proporcionalnog transfera trebao imati isti efekat na javne rashode lokalnih zajednica kao granično sniženje u individualnim porezima proporcionalno visini transfera. Jednostavnije rečeno, transferi i proporcionalno povećanje privatnog dohotka pojedinaca u osnovi povećavaju javne rashode lokalnih zajednica na isti način i u istom iznosu. Moguće je i razlikovati efekte različitih vrsta transfera na javne rashode (Boadway i Shah 2009), ali to ne mijenja osnovne zaključke.

Istraživanja koja su uslijedila su dala rezultate koji se značajno razlikuju od očekivanih po osnovu hipoteze zastora (Hines i Thaler, 1995). Naime, iz do sada do kraja nerazjašnjenih razloga, dodatnu novčanu jedinicu dobivenu kroz transfere, lokalne vlasti će mnogo vjerovatnije potrošiti na finansiranje javnih dobara, nego dodatnu novčanu jedinicu koja se generiše kroz povećanje u dohotku. Ova anomalija u odnosu na očekivanja hipoteze zastora se naziva *efektom ljepljive trake*³³.

Hines i Thaler (1995) ovaj efekat i kvantificiraju sumirajući nalaze dotadašnjih ekonometrijskih istraživanja gdje dodatni dolar od povećanja dohotka ima graničnu sklonost potrošnji od 10%, dok dodatni dolar iz nenamjenskih transfera ima graničnu sklonost potrošnji od 50%.

Inman (2008) sumira moguća objašnjenja postojanja fenomena efekta ljepljive trake, od problema sa mjerenjem do bihejvioralističkih momenata u donošenju odluka o javnoj potrošnji i zaključuje da ipak politički razlozi (npr. Niskenen-ov motiv maksimizacije budžeta) imaju najviše vjerovatnoće da ponude adekvatno objašnjenje.

U dosadašnjem izlaganju smo konstantno naglašavali dimenziju efikasnosti kao centralni momenat u izgradnji i evaluaciji sistema fiskalnog federalizma. Ipak, gotovo konstantno smo se susretali sa uplivom političkih obzira koji najčešće odnose prevagu nad ekonomskim argumentima. Time stvaraju cijeli niz distorzija koje je teško adekvatno i izmjeriti, a posebice je teško graditi efikasne sisteme na tim postulatima. U tom smislu ćemo u ostatku poglavlja permutirati polazne pozicije; osnovni motivi centralnih vlasti neće biti optimizacija efikasnosti fiskalnog federalizma, već će se voditi političkim motivima koji su u osnovi federacije u političkom smislu. Već smo iznad spomenuli pojmove vertikalnog i horizontalnog izjednačavanja koji će biti okvir za nastavak izlaganja.

³² Eng. *Veil Hypothesis*. Ne miješati sa *Veil of Ignorance* što je poseban filozofski koncept koji također ima primjenu u javnim finansijama, npr. teoriji oporezivanja (op.a).

³³ Eng *Flypaper Effect*. Potiče od čuvene izjave A. Okuna kao komentar na rana istraživanja iz oblasti: *The money sticks where it hits*. U domaćoj literaturi još se koristi naziv *Efekat ljepila za muhe*.

II 6. Vertikalna i horizontalna izjednačavanja u sistemima fiskalnog federalizma

Pored geografskih, demografskih, resursnih i drugih različitosti, jurisdikcije se razlikuju i prema fiskalnom kapacitetu, tj. mogućnosti prikupljanja javnih prihoda u apsolutnom iznosu, ili relativno, u odnosu na neki odabrani standard. Obzirom na populaciju, registrovana preduzeća, broj i vrstu nekretnina i slične parametre, poreske osnovice se itekako razlikuju po mikrolokacijama. Kada se stave u odnos sa fiskalnim potrebama, tj. javnim rashodima potrebnim za finansiranje javnih usluga, razlika koja se dobije je fiskalni jaz. Sama vrijednost fiskalnog jaza je jedna dimenzija njegovog značenja, dok je podjednako važna i njegova struktura. Naime, jasno je da (ne)dovoljan fiskalni kapacitet, ili razlike u troškovima pružanja javnih usluga imaju autonomni i simbiotski potencijal određivanja fiskalnog jaza.

Fiskalna izjednačavanja su usmjerena na smanjenje razlika među jurisdikcijama po osnovu fiskalnog kapaciteta i troškova pružanja javnih usluga. Fiskalni transferi su metod koji se pritom koristi.

Prema Blöchliger i Charbit (2008) razlikujemo tri cilja fiskalnih izjednačavanja:

- a) Jednakost – podrazumijeva horizontalnu jednakost između stanovnika različitih jurisdikcija, koji unatoč svojim razlikama u dohotku, trebaju imati jednak pristup javnim uslugama na nivou države
- b) Efikasnost – predstavlja pokušaj korigovanja suboptimalnih efekata koje proizvode odluke ekonomskih agenata koji u prvi plan stavljaju fiskalne obzire.
- c) Stabilnost – kroz sistem transfera nastoji se uticati na makroekonomsku stabilnost i djelovati na asimetrične šokove po različitim jurisdikcijama.

Naravno, moguće je pronaći cijeli niz istraživanja i teoretskih postavki koje osporavaju linearnu vezu između fiskalnih izjednačavanja i spomenutih ciljeva, ili uopće postojanje jednoznačne veze između njih. Samo pitanje definicije jednakosti npr. je krajnje kontroverzno ekonomsko pitanje. Ništa manje diskutabilna je i poželjnost jednakosti sa stajališta efikasnosti.

Polazeći od cilja maksimizacije efikasnosti pri dizajniranju sistema javnih finansija se čini kao logičan i opravdan korak. Međutim, vidjeli smo već da politički motivi i akcije imaju zasebnu logiku koja u pravilu trijumfuje. S druge strane, moguće je da građani kao nosioci odluka u bilo kojem modelu kolektivnog donošenja odluka (npr. Lindahlov sistem cijena, ili sistem medijalnog glasača) nisu adekvatno informisani, ili prosto vlastite interese pretpostavljaju kolektivnim. Isto tako je moguće da iako su upoznati sa pozitivnim i negativnim stranama određenih odluka, uključujući i posljedice na efikasnost, ipak odabiru inferiorne opcije na bazi emocija, bihejvioralnih razmatarnja, a ne decidne ekonomske analize.

Da bi razumjeli motive centralnih vlasti u modeliranju fiskalnog federalizma koristit ćemo Musgrave-ov pristup³⁴ (1959) u kojem su pažnja i akcije centralnih vlasti usmjerene na a) niže

³⁴ Ovaj dio se u ponajviše oslanja na spomenuti članak. Prateća matematska analiza vrlo elegantno i jednostavno prati autorovu argumentaciju i olakšava snalaženje u iznesenim idejama.

nivoje vlasti i b) na pojedinačne građane. Pregled recentnih istraživanja na povezana pitanja je moguće pronaći i u Martinez - Vazquez i Lago-Penas (2015) i sličnim pregledima, ali mišljenja smo da je za primarno razumijevanje teorije Musgrave-ov koncept svrsishodnosti i da većina zaključaka i akcentiranih problema se jako dobro drži na testu vremena.

Oba pristupa su razložena na ukupno sedam različitih planova koje Musgrave komparira funkcionalno.

II 7. Akcije izjednačavanja usmjerene na niže nivoe vlasti

II 7.1. Izjednačavanje usmjereno na stvarne izdatke ili performanse

Plan 1. Prvi pristup je prilično rigidan gdje centralne vlasti izjednačavaju izdatke na javna dobra u svim državama oporezujući iznadprosječne prihode iz jurisdikcija sa visokim javnim prihodima, te dajući transfere jurisdikcijama sa niskim javnim prihodima. Rezultat je redistribucija dohotka od jurisdikcija čiji porezni prihodi premašuju državni prosjek ka jurisdikcijama koje su ispod prosjeka. To u konačnici dovodi do izrazite destimulacije oporezivanja na nižim nivoima i teoretski vodi ka nultom oporezivanju

Plan 2. Obzirom da Plan 1 potpuno zanemaruje fiskalno ponašanje i potrebe različitih jurisdikcija, Plan 2 pokušava korigovati taj nedostatak fokusirajući se na njihove fiskalne performanse. Redistribucija se odvija na relaciji od jurisdikcija sa niskim nivoom potrebe - visokim poreznim prihodima ka jurisdikcijama sa visokim nivoom potrebe - niskim poreznim prihodima. Jurisdikcije sa prosječnim potrebama nisu pod uticajem ovih promjena. Iako polazi od različitih motiva, Plan 2 proizvodi identične destimulativne efekte na prikupljanje poreza po jurisdikcijama i u konačnici dovodi do istih efekata kao i Plan 1.

II 7.2. Izjednačavanje razlika u potrebama ili kapacitetu

Plan 3. U ovom scenariju, centralne vlasti određuju jedinstveni nivo usluga i rashoda potrebnih za njihovo finansiranje. Mjerna jedinica je prosječna jurisdikcija, odnosno nivo javnih dobara i pratećih rashoda u njoj. Potreba neke jurisdikcije se utvrđuje tako što se nivo poreskih prihoda koji bi se prikupio kada bi se na njenu poresku bazu primjenila standardna poreska stopa upoređi sa nivoom poreznih prihoda koji bi se dobio sa istom stopom primjenjenom na prosječnu poresku bazu, tj. poresku bazu prosječne jurisdikcije. Drugi pristup polazi od jedinstvenog nivoa usluga, gdje se potreba određene jurisdikcije utvrđuje kao razlika u javnim rashodima potrebnim da se ona finansira u datoj jurisdikciji u odnosu na potrebni nivo rashoda u prosječnoj jurisdikciji.

Za razliku od prethodnih planova, Plan 3 ne uključuje supstitutivne efekte što mu je značajna prednost u odnosu na njih. S druge strane, osnovni nedostatak je izostanak pozitivne diskriminacije, jer Plan 3 ne razlikuje i ne vrednuje/sankcioniše fiskalne, primarno poreske, napore pojedinih jurisdikcija. Tako bi jurisdikcija A mogla biti prisiljena dio svojih prihoda

transferirati jurisdikciji B koja ne poduzima bilo kakve napore da finansira svoje potrebe, što naravno opet ima izražene destimulativne efekte.

II 7.3. Izjednačavanje fiskalnog potencijala nižih jurisdikcija

Problemi sadržani u prethodnom planu se mogu pokušati prevazići kroz klasični okvir fiskalnog federalizma. Nižim jurisdikcijama se prepušta da same odrede nivo javnih dobara koji im odgovara, a centralne vlasti preuzimaju obavezu da izjednače fiskalni potencijal za sve jurisdikcije.

Plan 4. Centralne vlasti nastoje da izjednače nivo javnih prihoda između različitih jurisdikcija u odnosu na prosječnu poresku osnovicu. Po ovom pristupu svaka jurisdikcija će dobiti transfer, ili platiti porez centralnim vlastima u visini razlike između vlastitih javnih prihoda, koje prikupi primjenjujući vlastitu poresku stopu na poresku osnovicu, i onih koje bi prikupila da svoju poresku stopu primijeni na prosječnu poresku osnovicu. Ako potraživanja jurisdikcija sa niskom osnovicom prevazilaze doprinose jurisdikcija sa visokom osnovicom, tada je potreban dodatni federalni porez kako bi se balansirao budžet. Obruto, potrebni su dodatni transferi ukoliko doprinosi prevazilaze potraživanja.

Za osnovicu (B) se uzima dohodak građana, dok se poreska stopa pojednostavljuje kao jednostavan ratio između javnih prihoda i poreske osnovice (t_c)³⁵.

Očekivano, pojavljuju se redistribucijski efekti između jurisdikcija kako je sumirano u Tabeli II-2.

Tabela II-2. Redistributivni efekti između jurisdikcija

B_i	t_c		
	> 0	0	< 0
$< \bar{B}$	+ ili -	+	+
$= \bar{B}$	-		+
$> \bar{B}$	-	-	+ ili -

Ne ulazeći u pojedinačne scenarije, generalni zaključak je da uvijek postoji redistribucija od jurisdikcija sa iznadprosječnom poreskom osnovicom ka onim sa ispodprosječnom osnovicom. Također, jurisdikcijama sa nižim poreskim osnovicama se uvijek isplati (da li u smislu povećanja dobiti od izjednačavanja, ili minimizacije gubitka) imati visoke porezne stope, dok obrnuto vrijedi za jurisdikcije sa visokim poreskim osnovicama.

Kada su u pitanju poticaji, zaključci su u opštem smislu slični onima iz prethodnih planova, gdje ovakav sistem stimulise jurisdikcije sa nižim poreskim bazama, dok destimulise one sa

³⁵ Na ovom mjestu samo želimo dati pregled različitih opcija, komparirati ih sa njihovim prednostima i nedostacima, te ilustrovati složenost mehanizma izjednačavanja. Za više detalja, originalni sistem jednačina i uslova, pogledati spomenuti članak.

Također, ovdje vrijedi napomenuti da u izvornoj notaciji t_c , ovisno o predznaku se odnosi na (+) porez, ili (-) na transfer centralnih vlasti sa kojima se balansira budžet.

iznadprosječnim osnovicama. Iako je teško dati definitivnu ocjenu, čini se ipak da bi se u konačnici destimulacija mogla prenijeti na sve učesnike sistema.

Plan 5. Po istoj logici, samo uz promjenu fokusa, ovaj sistem razmatra izjednačavanje potreba, umjesto prihodovnog potencijala.

Redistribucija se opet može pratiti po istoj matrici, u Tabeli II-3.

Tabela II-3. Redistributivni efekti između jurisdikcija

N_i	t_c		
	> 0	0	< 0
$< \bar{N}$	–	–	+ ili –
$= \bar{N}$	–		+
$> \bar{N}$	+ ili –	+	+

Dakle, i kada se umjesto poreske osnovice sistem uredi polazeći od potreba, zaključci su identični kao u prethodnom planu; identični su i smjer redistribucije, uputstva za određivanje poreske stope za jurisdikcije sa niskim/visokim nivoom potreba. Na koncu, i poticajni efekti imaju istu logiku kao i za Plan 5 sa istim zaključcima.

Plan 6 Ova opcija kombinuje pristupe iz Planova 4 i 5, na način da targetira njihove nedostatke i pokušava ih prevazići. U obzir su uzeti i potrebe različitih jurisdikcija i razlike u njihovom fiskalnom kapacitetu. Drugim riječima, u vezu su dovedene potrebe za javnim dobrima i redistribucijom dohodka sa naporima pojedinačnih jurisdikcija da vlastitim javnim prihodima finansiraju što veći raspon javnih dobara koje njihovi građani potražuju.

Radi konsekvantnosti donosimo Tabelu II-4, ali ćemo se izuzeti od njenog detaljnog tumačenja. Dva su razloga takvom opredjeljenju; prvo, pojašnjenje njene logike i svih pojedinačnih kombinacija bi zahtijevao značajan prostor koji ne bi ništa posebno doprinio našem izlaganju i, drugo, konačni zaključci ne ovise o njenim pojedinačnim karakteristikama.

Tabela II-4. Redistributivni efekti između jurisdikcija

N_i	$t_c > 0$			$t_c = 0$			$t_c < 0$		
	B_i			B_i			B_i		
	$< \bar{B}$	$= \bar{B}$	$> \bar{B}$	$< \bar{B}$	$= \bar{B}$	$> \bar{B}$	$< \bar{B}$	$= \bar{B}$	$> \bar{B}$
$< \bar{N}$	+ ili –	–	–	+ ili –	–	–	+ ili –	+ ili –	+ ili –
$= \bar{N}$	+ ili –	–	–	+	0	–	+	+	+ ili –
$> \bar{N}$	+ ili –	+ ili –	+ ili –	+	+	+ ili –	+	+	+ ili –

U ovom slučaju, izjednačavanje po osnovu potreba se vrši po prikupljenim poreskim prihodima od izjednačene poreske osnovice (za razliku od npr. Plana 4 gdje se koristio stvarni poreski prihod jurisdikcija. Iz tabele se može primijetiti da se sada jurisdikcije grupišu po oba kriterija u dvije polarizovane grupe: jurisdikcije sa *visokom potrebom* - *niskom poreskom*

osnovicom i one sa *niskom potrebom* - *visokom poreskom osnovicom*. Zaključci slijede sličnu logiku kao i u prethodnim planovima kada je riječ o uputstvima za postavljanje visine poreskih stopa i djelimično i supstitutivnim efektima. Naravno, u ovoj shemi postoji znatno više kombinacija i pojedinačni efekti su prilično disperzirani jedan u odnosu na drugi, a generalni su uglavnom nekonkluzivni. Zapravo to može i biti opšte pravilo u pristupu analizi sistema fiskalnog federalizma i njihovom dizajniranju: kao npr. i kod Triffin-ove dileme, tako i u ovoj grupi problema je teško pomiriti načelno suprotstavljene koncepte (povećanje fiskalne autonomije nižih jurisdikcija Vs centraliziranja sistema izjednačavanja) i svako pojedinačno pitanje zahtijeva sui generis pristup.

Ipak, fokusiranje na fiskalne napore pojedinačnih jurisdikcija i njihovo dovođenje u vezu sa povezanim izjednačavanjima federalnih vrasti su jedinstvene osobine ovog pristupa i ono što ga u pozitivnom smislu odvaja od ostalih.

Plan 7 Svi prethodni planovi su polazili od fiskalnog izjednačavanja dok su efekti podsticaja i nivo ponude javnih dobara po jurisdikcijama bili rezidualni. Međutim, nije teško dizajnirati drugačiju strukturu, gdje bi npr kroz proporcionalne grantove centralne vlasti savršeno, ili u nekom omjeru, pratili izdatke na javna dobra lokalnih vlasti.

Jasno je, da u ovoj konstelaciji, stimulatívni efekti zauzimaju primat dok redistributívni efekti, za razliku od ranijih planova, postaju rezidual. Redistribucija se uglavnom dešava na relaciji jurisdikcija sa niskim poreskim stopama, ka onim sa visokim poreskim stopama, dok se u pogledu poreske osnovice uglavnom koncentriše među jurisdikcijama sa visokom osnovicom. U pogledu visine poreske osnove, više poreske osnovice podrazumijevaju više dobitke za relativne dobitnike (ili gubitke za gubitnike), dok obrnuto važi za udio poreske osnovice date jurisdikcije u prosječnoj poreskoj osnovici izračunatoj za sve jurisdikcije zajedno).

U konačnici, kako je i za očekivati, sve jurisdikcije su stimulisane da podignu svoje poreske stope i posljedično, *ceteris paribus*, prikupe više nivoe javnih prihoda, što je dijametralno suprotno od efekata prva tri plana.

Na koncu, kako je i Musgrave konstatovao, kombinacije različitih elemenata navedenih planova su praktično neograničene i podjednako zahtjevne za definitivnu ocjenu. Ipak, jasno je da Plan 6 možda nudi najviše prednosti i poželjnih karakteristika uz namanje negativnih strana. To ga ne čini primjenjivim u bilo kojem kontekstu, niti najboljim za svaku primjenu, ali ipak ilustruje prirodu rasprave koja bi se morala voditi prilikom donošenja odluka o implementaciji, ili reviziji schema za vertikalno fiskalno izjednačavanje.

Negativne implikacije sistema vertikalnih izravnavanja iz Musgrave-ovih planova danas se u literaturi uglavnom nazivaju *vertikalnim fiskalnim neravnotežama (VFN)*³⁶. Vertikalne fiskalne neravnoteže su direktna posljedica delegiranja fiskalnih ingerencija, a predstavljaju disparitet između troškova finansiranja javnih usluga koje su u nadležnosti nižih nivoa vlasti i njihovih vlastitih javnih prihoda. U suštini problem potiče iz situacije u kojoj se delegiranjem nižim jurisdikcijama obaveze pružanja datih javnih usluga zapravo povećavaju njihovi rashodi, dok centralne vlasti zadržavaju ingerencije na najizdašnjim izvorima javnih prihoda.

³⁶ Eng. Vertical Fiscal Imbalances (VFI).

Visok nivo VFN-a u kombinaciji sa izdašnim korištenjem fiskalnih transfera može dovesti do cijelog niza problema iz iznad opisanih Musgrave-ovih planova, ali ih je moguće grupisati u formi pretjeranih izdataka nižih jurisdikcija, ili njihovog nedovoljnog napora u prikupljanju poreza (Eyraud i Lusinyan, 2013). Prema Jia, J. et al. (2017) dva su argumenta koji podržavaju takve mogućnosti. Prvo, obzirom da se javna dobra koriste gotovo isključivo na lokalnom nivou, a finansiraju se dijelom i sa federalnog nivoa, to u konačnici dovodi do percepcije po kojoj su troškovi njihovog pružanja niži od stvarnih. Drugo, kombinacija visokih nivoa VFN-a i međuvladinih transfera intenzivira problem labavih budžetskih ograničenja po svim dimenzijama i mehanizmu kojeg smo na početku poglavlja detaljnije predstavili.

Kvantifikacija VFN-a nije jednostavan zadatak, zbog različitih metodoloških, ali i teorijskih problema. U ovom pregledu, ipak, donosimo dva indikatora koje je predstavio Cevik (2014), a koji ilustruju iznad opisanu logiku i mogu predstavljati početnu tačku u razumijevanju kompozicije i djelovanja VFN-a.

Prvi je odnos između vlastitih izvora prihoda nižih nivoa vlasti i zajedničkih poreskih prihoda naspram javnih rashoda:

$$VFN_1 = 1 - \left[\frac{\text{vlastiti prihodi} + \text{zajednički prihodi}}{\text{vlastiti javni rashodi}} \right]$$

Drugi indikator je odnos između federalnih transfera i ukupnih vlastitih javnih prihoda:

$$VFN_2 = 1 - \left[\frac{\text{federalni transferi}}{\text{ukupni vlastiti javni prihodi}} \right]$$

Oba indikatora u suštini mjere ovisnost nižih jurisdikcija o federalnim transferima, gdje niže vrijednosti indikatora ukazuju na niže vertikalne fiskalne neravnoteže, odnosno višu sposobnost vlastitog finansiranja nižih nivoa vlasti.

II 8. Planovi u kojima centralne vlasti u fokusu imaju pojedinačne građane

Po ovom pristupu, centralne vlasti u prvi plan stavljaju potrebe i kapacitete pojedinaca, a ne različitih nivoa vlasti. Stoga se centralni nivo nalazi kao moderator u razlikama građana između različitih jurisdikcija, ali i razlikama između građana unutar iste jurisdikcije. U tom smislu je ovaj pristup moguće uključiti i u sisteme vertikalnog i horizontalnog izjednačavanja. Obzirom da smo već dosta toga rekli o scheama vertikalnog izjednačavanja, a od čega se dosta odnosi i na ovaj pristup, u ovom odjeljku ćemo pažnju usmjeriti na pritanja horizontalnog izjednačavanja. Pretpostavka jeste da svaka jurisdikcija sama nastoji ostvariti horizontalnu jednakost između svojih građana, ali to ne garantuje jednak pristup javnim uslugama između jurisdikcija, ili podjednak nivo zadovoljenja potreba njihovih građana.

Za začetak teoretskog koncepta horizontalnog izjednačavanja se uzima Buchanan-ov (1952) članak, prema kojem centralne vlasti imaju upravo zadatak da eliminišu spomenute

nejednakosti između svojih građana bez obzira kojim nižim nivoima vlasti pripadali. Po njemu, za eliminaciju nejednakosti horizontalno izjednačavanje je bolji metod u odnosu na vertikalno izjednačavanje, dok u pogledu efikasnosti doprinosi smanjenju distorzivnih efekata koje zasebne fiskalne aktivnosti različitih jurisdikcija proizvode u sistemima fiskalnog federalizma.

Kao i ranije, od egalitarističke ideje do odabira pristupa kojim bi se realizovala u praksi je moguće pristupiti na više načina, kao i kod iznad opisanih planova. U osnovi, centralne vlasti će kao i u svim ranijim scenarijima pokušati koristiti redistributivne scheme i/ili poticaje kojima bi se eliminisale nejednakosti. Da bi se izbjegao problem koji opterećuje planove 1-3, Buchanan kao kriterij za distribuciju koristi individualne fiskalne neto koristi³⁷, tj. razliku između nivoa korisnosti javnih usluga koje pojedinac prima i nivoa poreza kojima ih finansira³⁸. Prema tome, zadatak horizontalnog izjednačavanja je eliminacija razlika u individualnim neto koristima između pojedinaca u državi.

Ključni problem sa implementacijom ove ideje, kako Musgrave (1959) ističe je pretpostavka da se koristi mogu redistribuirati per capita, dok je mnogo izvjesnije da će se primjenjivati redistributivni sistemi proporcionalni dohotku, što praktično efekte izjednačavanja čini krajnje neizvjesnim. Rasprava je prilično jezgrovita i obuhvatna³⁹ ali je moguće izvući najvažnije zaključke koji se tiču i našeg izlaganja. Naime, koncept troškova i koristi se razdvaja na ukupne i marginalne, čime se zapravo omogućava kvazi tržišni mehanizam trgovine javnim dobrima u duhu Samuelsonovih prijedloga. Drugo, ukoliko se redistribucija zasniva na sistemu koristi, potreba za horizontalnim izjednačavanjem praktično ne postoji; ukoliko to nije slučaj, gotovo je nemoguće predvidjeti efekte izjednačavanja, koji vrlo lako mogu biti negativni. Treće, ukoliko u razmatranje dodamo i Tiebout-ov argument, tada sa aspekta efikasnosti je teško naći opravdanje za državnu intervenciju u postojeći kvazi-tržišni sistem ponude i potražnje javnih dobara. Na koncu i sam Buchanan zaključuje da sa aspekta efikasnosti horizontalno izjednačavanje ne bi trebalo razmatrati, te da jedino u slučajevima u kojima je motiv isključivo jednakost građana, ovi sistemi međuvladnih transfera mogu imati svoje mjesto.

Kao i kod vertikalnog izjednačavanja, mogući su i horizontalni dispariteti koje funkcionišu po sličnoj logici i imaju uporedive negativne efekte na efikasnost fiskalnog sistema u cjelini i pojedinačnih jurisdikcija. Različiti nivoi fiskalnog suvereniteta nižih nivoa vlasti, razlike u poreskim osnovicama, fiskalnim kapacitetima su neki od faktora koji mogu dovesti do pojave horizontalnih dispariteta, a koje sistemi horizontalnog pa i vertikalnog izjednačavanja mogu intenzivirati. Kako je riječ o vrlo složenom kolopletu ekonomskih problema i disciplina, potrebno je sa najvećom pažnjom razmatrati uvođenje ili modificiranje planova za horizontalno izjednačavanje. McLure i Martinez-Vazquez, J. (2000) npr. ističu da struktura industrije i klastera, geografske razlike u uvoznim i izvoznim obrascima pojedinih jurisdikcija, te zanemarivanje principa odredišta u primjeni različitih poreskih oblika, posebno akciza, mogu imati izražen negativni efekat na pojavu i/ili intenziviranje horizontalnih dispariteta.

³⁷ Eng. Fiscal Net Benefits

³⁸ Naravno, potreban je izvjestan nivo standardizacije i aproksimacije kako bi individualni elementi u obje varijable mogli biti prevaziđeni, a komparacija moguća.

³⁹ Pogledati Buchanan-ov odgovor na Musgrave-ove kritike u Ibidem

Na koncu, čak i kada se u obzir uzmu svi izneseni potencijalni i stvarni nedostaci sistema međuvladnih transfera i fiskalnog izravnavanja, trend njihovog rasta se čini evidentan. Prema Blöchliger i Charbit (2008) sa prosjekom od 2,3% GDP-a, ili 4,8% javnih rashoda nižih nivoa vlasti, fiskalno izjednačavanje je otprilike na istom nivou izdataka kao i troškovi zdravstva. Tabela II-5 nudi više detalja u pogledu različitih karakteristika fiskalnog izjednačavanja za OECD zemlje. Jasno, razlike po zemljama u strukturi i intenzitetu schema izjednačavanja su značajne, što primarno odražava razlike u političkim filozofijama i pristupima od zemlje do zemlje. Interesantno je da uglavnom su u upotrebi limitirani transferi, sa skoro 80% prisustva u ukupnom broju.

Tabela II-5. Glavne karakteristike fiskalnog izjednačavanja

	Veličina			Broj transfera	Izravnavanje troškova i prihoda	Izjednačavanje na nižim nivoima	% Zatvorenih transfera
	% GDP-a	% of Javnih rashoda Vlade	PPP Per capita (USD)				
Federalističko uređenje							
Australija	0.5	1.4	110	1	Zajedničko	Da	100
Austrija	3.8	7.6	1 227	15	Odvojeno	Ne	64
Kanada	1.0	2.5	326	2	Odvojeno	Da	84
Njemačka (2005)	2.0	4.2	569	13	Odvojeno	Da	60
Italija	3.0	6.3	849	5	Odvojeno	Ne	91
Meksiko	3.7	n.a.	384	8	Samo izjednač. troškova	Ne	23
Španija	3.0	7.6	768	1	Samo izjednač. troškova	Ne	100
Švicarska	3.0	8.2	1 035	7	Odvojeno	Da	56
Unitarističko uređenje							
Danska	2.8	5.1	907	n.a.	Odvojeno	Ne	n.a.
Finska	3.8	7.4	1 129	4	Odvojeno	Ne	100
Grčka	1.2	2.4	257	10	Odvojeno	Ne	100
Japan	4.0	11.0	1 244	3	Samo izjednač. troškova	Ne	100
Norveška	0.5	1.2	220	2	Odvojeno	Ne	100
Poljska	n.a.	n.a.	n.a.	10	Odvojeno	Ne	n.a.
Portugal	1.8	4.0	343	4	Zajedničko	Ne	100
Švedska	2.6	4.6	813	4	Odvojeno	Da	100
Turska	1.1	n.a.	794	2	Samo izjednač. prihoda	Ne	0
Ujedinjeno kraljevstvo	n.a.	n.a.	530	1	Odvojeno	Da	100
Neponderisani prosjek	2.3	4.8	641	5			78

Izvor: Blöchliger i Charbit (2008)

Tabela II-6 donosi neke vrlo interesantne podatke o rezultatima korištenja sistema fiskalnih izravnavanja. Jednu stvar je moguće detektovati sa priličnom izvjesnosti, a to je da su efekti izjednačavanja za većinu posmatranih zemalja vrlo značajni.

Tabela II-6 Glavne karakteristike fiskalnog izjednačavanja

	Prije izjednačavanja (%)				Poslije izjednačavanja (%)				Efekti izjednačavanja (razlika prije/poslije izjednačavanja, procentni poeni)	
	Koeficijent varijacije	Gini koeficijent	Najviši kapacitet	Najniži kapacitet	Koeficijent varijacije	Gini koeficijent	Najviši kapacitet	Najniži kapacitet	Koeficijent varijacije	Gini koeficijent
Federalističko uređenje										
Australja	16.8	5.0	103.8	79.8	0.0	0.0	100.0	100.0	16.8	5.0
Austrija					4.2	2.0	106.9	93.2		
Kanada	29.8	10.0	177.1	75.0	20.1	7.0	156.9	92.9	9.7	3.0
Njemačka(2005)	13.0	6.0	116.5	67.2	2.7	2.0	104.5	97.4	10.3	4.0
Italija	39.0	21.0	146.0	24.0	6.0	10.0	115.0	89.0	33.0	11.0
Španija	26.5	15.0	142.2	67.2	10.1	4.0	117.4	83.7	16.4	11.0
Švicarska	31.8	15.0	173.0	46.0	23.2	11.0	159.0	64.0	8.7	4.0
Unitaristički organizovane zemlje										
Danska	16.0	8.0	134.0	62.0	6.0	4.0	175.4	86.4	10.0	4.0
Finska	17.7	11.0	143.0	78.8	4.2	3.0	104.8	95.3	13.4	8.0
Japan	36.0	20.0	183.0	58.0						
Norveška	23.0	13.0	142.0	64.0	8.0	5.0	118.0	93.0	15.0	8.0
Portugal	90.0	34.0	331.0	26.0	28.0	14.0	138.0	65.0	62.0	20.0
Švedska	10.0	6.0	118.0	84.0	0.0	0.0	103.0	91.0	10.0	6.0
Turska	39.0	22.0	130.0	2.0	14.0	6.0	107.0	64.0	25.0	16.0
Prosječno	29.9	14.3	156.9	56.5	9.7	5.2	123.5	85.8	19.2	9.1

Izvor: Blöchliger i Charbit (2008)

U prosjeku, nakon korištenja fiskalnih izravnavanja koeficijent varijacije fiskalnih kapaciteta je snižen za skoro dvije trećine, dok promjene u Gini koeficijentu u nekim zemljama indiciraju praktično eliminaciju u nejednakostima u prikupljanju javnih prihoda. Pri tome su nešto snažniji efekti horizontalnih izjednačavanja, dok je distribucija javnih dobara ravnomjernija po jurisdikcijama u odnosu na bogatstvo, a redistributivne efekte je teško uniformisati (mada se čini da su manje razvijene jurisdikcije ipak neto primaoci koristi).

Naravno, treba biti vrlo oprezan u interpretaciji ovih rezultata i imati na umu da je riječ o izolovanim efektima posmatranih izravnavanja iz kojih se ne mogu konstruisati jedinstveni zaključci o njihovim učincima na efikasnost, pravednost i, na koncu, poželjnost sistema fiskalnog federalizma u cjelini. Također, ne treba ih niti zanemarivati obzirom da nude interesantan uvid u odabrane dimenzije korištenih sistema fiskalnog izravnavanja, te donose nezanimljiv nivo entuzijazma u smislu njihovog korištenja.

Nakon svega iznesenog jasno je da su procesi decentralizacije, te primjene filozofije fiskalnog federalizma vrlo kompleksno teorijsko i praktično pitanje. Entuzijazam ranih gorljivih pobornika decentralizacije je vremenom bivao suočavan sa izazovima i pomješanim rezultatima njene implementacije. Kritike kasnijih generacije, dijelom utemeljene na slabostima početnih pretpostavki i svakako značajne, nisu uspjele dati prevagu stajalištima koja preferiraju centralizam, niti su uspjele (još uvijek) dati instrukcije za nivo optimalnog federalizma. Još uvijek se itekako suočavamo i sa problemima u mjerenju gotovo svih

povezanih relevantnih elemenata neophodnih za korektnu interpretaciju i razumijevanje efekata i dometa fiskalnog federalizma.

Uz sve rečeno, čini se da ipak trendovi decentralizacije širom svijeta ne jenjavaju, dapače. Također, neke stvari su ipak jasnije nakon dosadašnjih istraživanja, praktičnih eksperimenata i (ne)uspjeha. (De)centralizacija uvijek nosi značajan nivo oportunitetnih troškova, te je potrebno maksimalno obratiti pažnju na kontekst i situacione faktore prije donošenja bilo kakve odluke o njenoj implementaciji, ili modifikaciji. Pojedinačni pristup po kojem je svaka jurisdikcija *sui generis* slučaj se čini jedinim razumnim u kakofoniji nekonkluzivnih i/ili protivriječnih empirijskih i teoretskih istraživanja.

Klasični postulati dobre fiskalne politike uvijek imaju smisla i trebali bi biti vodilja u izgradnji i izmjenama fiskalnog sistema. To nikako ne zatvara prostor za eksperimentisanje u *fiskalnim laboratorijama*, naprotiv, ali fiskalna odgovornost npr. mora uvijek biti centralna tema i ishodišna tačka, a ne rezidual. Korištenje fiskalnih pravila, jasnih i transparentnih, se također nameće kao suštinski operativni momenat u kreiranju i realizaciji fiskalne politike.

Srednjeročni budžetski balans, podkapacitirani limiti javne potrošnje u odnosu na npr. GDP, moraju biti mnogo više od formalnih orijentira.

Pristup reformama decentralizacije mora biti što je moguće širi i uključiti što je više moguće oblasti koje imaju povezano dejstvo sa fiskalnom politikom. Tako npr. administrativne reforme, teritorijalni preustroj, reorganizacija mehanizama naplate javnih prihoda i sl. imaju značajan uticaj na ekonomiju obima i efiksnosti općenito u fiskalnom domenu.

Način vođenja reformi može biti najmanje podjenako važan kao i njihov sadržaj. Transparentnost, pravovremenost, stabilnost i predvidljivost, jasna definicija nadležnosti su neki od elemenata koji determiniraju nivo uspjeha bilo koje mjere u javnom sektoru, pa tako i u sferi fiskalnog federalizma.

Iako su sistemi međuvladinih transfera i povezanih schema fiskalnog izjednačavanja u rapidnoj ekspanziji, jedino korektno je konstatovati da nema uvjerljivih ekonomskih argumenata za njihovo postojanje ili eliminaciju. S druge strane, političke sfere nemaju nikakve dileme da su oni neizostavni dio pravednije društvene strukture i nerijetko se nalaze utkane u ustave država. Kao i za ranije elemente fiskalnog federalizma, trebalo bi im prilaziti sa krajnjim oprezom i obazrivošću. Izuzetno su robusnog karaktera i distorzije koje proizvode su realne i potencijalno vrlo ozbiljne. U vezi sa već preporučenim fiskalnim konzervativizmom u dizajnu ovih sistema, transferi bi morali biti bazirani na vlastitim fiskalnim kapacitetima nižih jurisdikcija, limitirani i nikako ne poticati fiskalnu ovisnost. Korištene formule za raspodjelu moraju biti jasne, transparentne, predvidive i naravno prilagođene svrsi (Oates, 2008).

II 9. Sažetak osnovnih teoretskih postulata

Fiskalni federalizam uvijek izvire, ili barem uvažava političku dimenziju federalizma, te unutar nje pokušava optimizirati međudejstvo inputa i outputa u fiskalnom sistemu. Takva situacija je i u (F)BiH gdje vrlo složeni ustavni sistem asimetrične (kon)federacije diktira infrastrukturu i mehanizme fiskalnog sistema.

Možda je važno istaći i važnost historijskog konteksta nastanka federalističkog okvira u svakoj od analiziranih zemalja Baldi, B. (1999). Tako su npr. Njemačka i Belgija do federalističkog uređenja došli iz dva suprotna smjera. Belgija je od izvorno unitaristički uređene države postepeno povećavala stepen decentralizacije po osnovu kulturoloških i jezičkih različitosti - takozvani *devolucijski federalizam*, centrifugalnog karaktera⁴⁰. S druge strane Njemačka čvrsto fokusirana na smanjivanje razlika između svojih (ponekada vrlo različitih) regija, kroz takozvani *federalizam koji zbližava*⁴¹.

U tom svjetlu, nije jednostavno ustvrditi kojem opredjeljenju pripada BiH kao cjelina. Za razliku od svih analiziranih primjera, historija u BiH u posljednjem stoljeću i duže, ne nudi kontinuitet bilo koje vrste kada su u pitanju ustavna rješenja. Dapače, i trenutno su vrlo aktuelni različite ideje i pogledi na naredni korak u pogledu ustavnog uređenja.

Međutim, vjerujemo da je za FBiH kao jedan od dijelova ustavnog uređenja BiH, mnogo lakše odgovoriti na ovu dilemu, gdje bi *federalizam koji zbližava* bio jedini mogući okvir. Vrlo slična situacija je i u Belgiji, gdje se devolucijski federalizam očituje primarno na državnom nivou, dok na nivou flamanskih, ili valnonskih jurisdikcija već nema takvih tendencija, naprotiv.

Iako smo pri izradi ove studije izučavali iskustva cijelog niza uporedivih zemalja (npr. Švajcarska, Belgija, Njemačka, Španija itd.), praktično je nemoguće pronaći primjer koji u potpunosti odgovara (F)BiH specifičnostima. Štaviše, analizirani primjeri nude cijeli niz različitih rješenja u praksi funkcionisanja fiskalnog federalizma u tim zemljama, tako da se značajno razlikuju i unutar sebe. Ako tome dodamo da je svakako nemoguće očekivati da se kompletan dizajn doslovno preslika iz jednog političkog, ekonomskog, društvenog i kulturnog okruženja u drugi, tj. iz jedne zemlje u drugu, tada je jasno da će i analiza i ponuđena rješenja za (F)BiH morati imati svoju dozu unikatnosti, uvažavajući vlastite posebnost.

To naravno ne znači da teorijske, empirijske i iskustvene osnove i najbolje prakse fiskalnog federalizma imaju, ili mogu imati, lokalni (npr. kantonalni) karakter. Ako se rješenja i razlikuju u praksi, ona uvijek poštuju univerzalne principe fiskalnog federalizma. To je imperativ i u analizi, te posljedičnom dizajnu modela predloženog u ovoj studiji.

Dakle, jasno određivanje lokalnog ili nacionalnog karaktera javnih dobara, te posljedična fiskalna decentralizacija je prvi zaključak koji možemo izvući iz izloženog teoretskog okvira.

⁴⁰ Ponekad još i nazivan "hold together", tj. fiskalni federalizam koji drži na okupu različite cjeline, bez pokušaja njihovog zbližavanja

⁴¹ Eng. „Coming together federalism”

Zatim, pitanja veze između oporezivanja i koristi, (ne)postojanja ekonomije obima u ponudi javnih dobara i usluga, te (ne)postojanja pozitivnih/negativnih eksternalija su ključna u donošenju konkretnih rješenja.

Jednostavno pravilo koje se pritom može izvući jeste da poreski obveznici očekuju da za plaćene lokalne poreze dobiju proporcionalne direktne koristi. **Dakle, javna dobra sa snažnom vezom oporezivanja i koristi trebaju biti alocirana na lokalnom nivou. Javna dobra sa slabijom vezom oporezivanja i koristi (npr. socijalna zaštita) bi trebalo nuditi na višim nivoima vlasti.** To je u našem modelu prepoznato kroz princip derivacije u Stubu 1 raspodjele. Zatim, **uključivanje centralnog nivoa je neophodno** i zbog eksternalija gdje je korektivna uloga viših nivoa vlasti esencijalna kako bi stimulisala efikasnu ponudu ovih dobara kroz sistem transfera, ali i zbog održivosti mehanizama izjednačavanja.

*Postojanje ekonomije obima, se oslanja na logiku teorema decentralizacije i sugeriše da **samo javna dobra koja imaju karakteristike nacionalnih javnih dobara i izraženu ekonomiju obima, treba nuditi na centralnom nivou.***

Uvažavanje osnovnih slabosti ovog pristupa, kao što su labava budžetska ograničenja, pozitivne i negativne eksternalije mehanizma međuvladinih grantova i sl. su također zajednička preporuka za bilo koji i bilo kakav praktični dizajn fiskalnog federalizma.

Postoje problemi u preciznom mjerenju stepena (de)centralizacije i utvrđivanja stvarnih nadležnosti, što otežava i iznalaženje optimalnog odnosa između centralističkih⁴² i decentralističkih rješenja. U njihovom odsustvu preostaje jedino mogućnost kontinuiranih, ali postepenih prilagođavanja u bilo kojem pravcu (iako trendovi ukazuju na apsolutnu dominaciju decentralizacijskih rješenja), te eventualnih posljedičnih korekcija. Iznova i iznova.

U pogledu izjednačavanja, izdvojaju se tri osnovna cilja **jednakost, efikasnost i stabilnost.** To su upravo i postulati modela raspodjele kojeg predlažemo u nastavku, sa izuzetkom da smo jednakost tretirali u širem smislu kao **pravednost**, te uz dodatak **transparentnosti** kao ključnog principa koji nedostaje postojećem modelu. Dakle, generalna ideja je **kreirati transparentan i pravedan model na osnovu njegove više efikasnosti, ali bez ugrožavanja stabilnosti i fiskalne održivosti sistema niti njegovih pojedinih učesnika.**

Potrebno je obratiti posebnu pažnju na **vertikalne fiskalne neravnoteže**, odnosno debalans između ustavnih obaveza i fiskalnog kapaciteta nižih nivoa vlasti.

Moguća su dva pristupa izjednačavanju a) fokus na izjednačavanje između različitih nivoa vlasti, što je pristup koji nalaže ustavni okvir kada se ovo pitanje posmatra samo na nivou FBiH, a ne BiH u cjelini, te b) fokus na izjednačavanja na nivou pojedinih građana.

Model izložen u ovom radu uzima oba u obzir na način da je **osnovna ravan raspodjele između različitih nivoa vlasti (kantona), ali je to tek prvi, potreban ali ne i dovoljan, uslov.** Naredni korak i **cilj modela je smanjivanje fiskalnog jaza po glavi stanovnika između različitih nivoa vlasti.**

⁴² Namjerno izbjegavamo upotrebu termina "unitarističkih", kako ne bismo uključili političke i pravne konotacije u ovaj kontekst.

Na koncu, iskustva uporedivih zemalja daju korisne upute i za (F)BiH. **Horizontalno izjednačavanje nije dovoljno, jer posebno u slučaju ekonomski i fiskalno slabije razvijenih zemalja, kapacitet nižih nivoa vlasti je obično jedva dostatan za finansiranje vlastitih potreba**, te potpuno nedovoljan za finansiranje potreba drugih jurisdikcija. Dakle, **vertikalno izjednačavanje i uključivanje centralnog nivoa vlasti je ključno ako se želi ostvariti uspješno izjednačavanje fiskalnih razlika različitih jurisdikcija, bez da se ugrozi njihova stabilnost i fiskalna održivost.**

Sa svim pozitivnim i negativnim posljedicama toga, **fiskalna izjednačavanja imaju vrlo snažne posljedice.** To se jasno vidi iz Tabela II 5 i 6, gdje se se vrijednosti koeficijenata varijacije u određenim primjerima mijenjali i do 6 puta, a Gini koeficijenta do 3 puta. Iz toga ne treba izvlačiti bilo kakav dodatni, a posebno ne generalni zaključak, već isključivo biti vrlo oprezan prilikom razmatranja ovih mehanizama, a **ne pristupati njihovom uvođenju i/ili korekcijama proizvoljno i bez adekvatnih analiza.**

Dodatno, najniži fiskalni kapacitet je u pravilu za manje razvijene ekonomije bio značajno niži (64% za Portugal i 65% za Tursku), dok su najviši fiskalni kapaciteti imali vrijednost i do 176,4 % (Danska), ili 156,9 % (Kanada).

U našem modelu, u prvoj godini bi efekti po ovom osnovu bili upravo u prosjeku ostalih prikazanih zemalja, uz dvostruku redukciju u vrijednosti koeficijentu varijacije i Gini koeficijenta. Dodatno, **najniži fiskalni kapacitet bi bio u nivou od 90% prosjeka FBiH, a najviši (KS) 158%, što je vrlo značajna redukcija od 29 procentnih poena** (tj. smanjenje sa 187% na spomenutih 158%), a što je najbliže modelu i zahtjevima fiskalnog izjednačavanja u SR Njemačkoj.

III FISKALNI FEDERALIZAM U BOSNI I HERCEGOVINI

III 1. Ustavni okvir fiskalnog federalizma u Bosni i Hercegovini

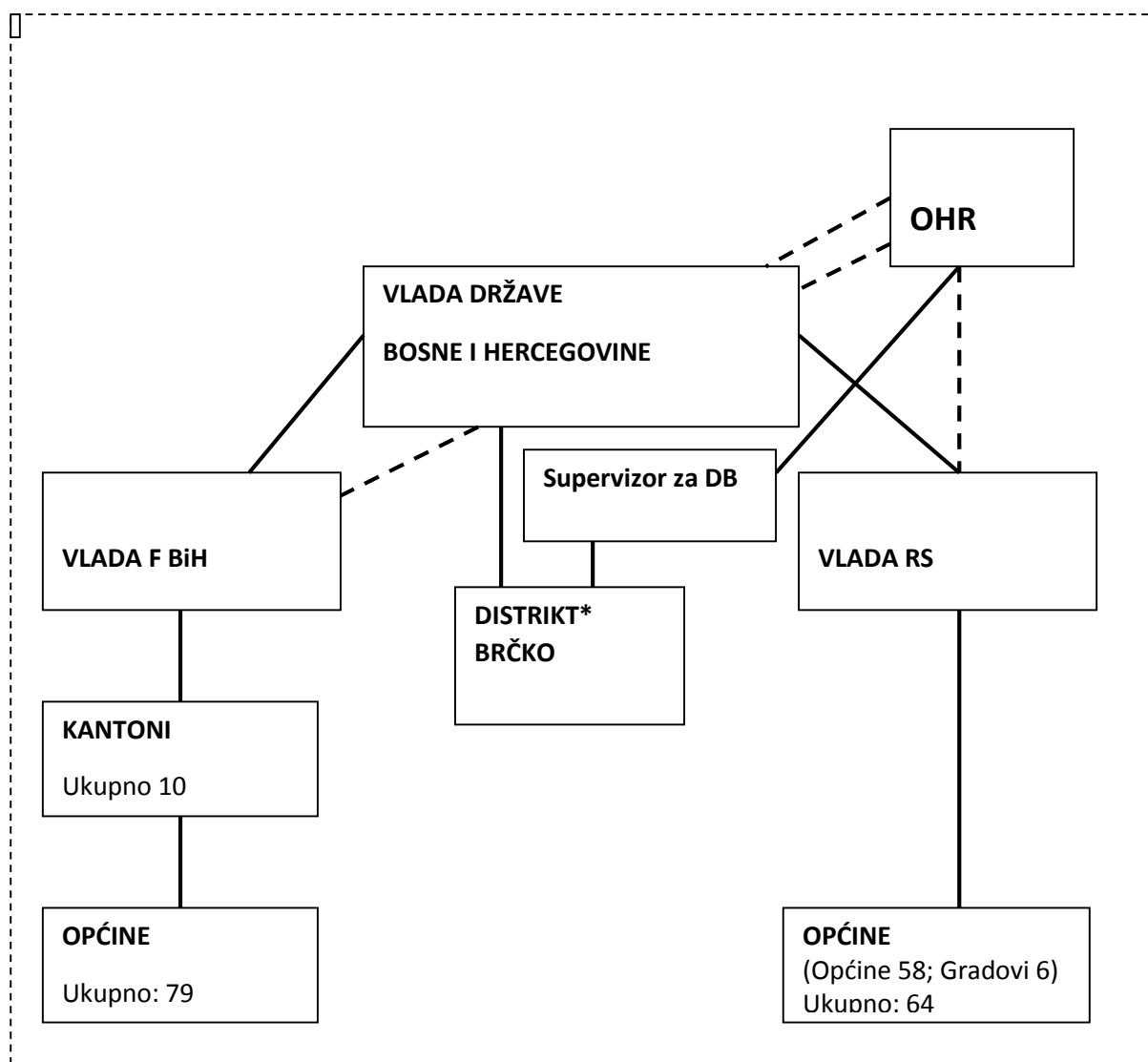
U prvom dijelu ove studije smo definirali osnovne pojmove vezane za fiskalni federalizam i fiskalnu decentralizaciju, dajući osvrt na nadležnosti za rashode i prihode. U slučaju BiH, ovakva analiza postaje značajno kompleksnija, jer kad ovdje govorimo o ustavnoj konstituciji u vezi sa organiziranjem vlasti na različitim nivoima, u suštini se govori o asimetričnoj (kon)federaciji. Ustavni model fiskalnog federalizma u BiH čine dva opća elementa ustavne strukture (Begić, 2000, str. 6):

- Ustav BiH normira federalnu strukturu, iako se radi o federaciji sa nešto labavijom strukturom;
- U pogledu uređivanja ekonomskog prostora, Ustav BiH daje rješenja ekonomskog federalizma baziranog na punim slobodama u kretanju ljudi, roba, usluga i kapitala na području BiH, te ovlasti organa i institucija BiH kojima se uspostavljaju ključni elementi privrednog sistema (monetarni sistem, carine, vanjska trgovina, međunarodni finansijski odnosi itd.).

Nivoi organizacije državne vlasti koji predstavljaju aktivne sudionike u ovom mehanizmu jesu: država Bosna i Hercegovina, entiteti FBiH i RS, Distrikt Brčko, kantoni unutar FBiH, te općine koje u oba entiteta predstavljaju nivo lokalne samouprave.

Bosna i Hercegovina ima dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, uređena na osnovu njihovih ustava. Kako ova dva nivoa vlasti raspolažu sa izvornim ovlaštenjima, ustavima je stvorena jasna osnova za uređivanje finansijskih odnosa na principima savremenog federalizma. Prikaz nivoa organizacije državne vlasti koji predstavljaju aktivne sudionike u ovom mehanizmu dajemo na Slici III-1.

Slika III-1. Ustavna struktura BiH



Napomena: Podaci za opštine u F BiH su preuzeti sa:

<http://www.granpol.gov.ba/Content/Read/58?title=Op%C4%87ine-u-BiH-sa-brojevima> (pristup: 13.12.2021.);

Podaci za opštine i gradove u RS su preuzeti sa: <https://www.rars-msp.org/lat/poslovna-podrska-lat/lokalni-ekonomski-razvoj/gradovi-i-opstine-u-republici-srpskoj/> (pristup: 13.12.2021.)

* Odluka Visokog predstavnika o uspostavi Brčko distrikta je donesena 08.03.2000. god. ("Službeni glasnik BiH", br. 13, od 13.03.2000. god.). Ujedno je imenovan Supervizor za Brčko distrikt koji nije državljanin BiH. Trenutno se na toj poziciji nalazi g. Michael Scanlan (imenovan februara 2019.). Za više informacija o operacionalizaciji modela fiskalnog federalizma u BiH vidjeti prilog A.6

BiH i entiteti imaju u istoj ravni fiskalna ovlaštenja, odnosno pravo da autonomno utvrđuju u ustavnim okvirima razmjere svoje finansijske aktivnosti. Međutim, na osnovu odredbe Ustava BiH (član 3. tačka 3.) po kojoj je obaveza entiteta da se u potpunosti pridržavaju Ustava BiH, možemo zaključiti da se odnos supremacije prenosi i u pogledu statusa zakona BiH naspram entitetskih poreskih zakona.

Prilikom implementacije i razvoja modela fiskalnog federalizma na osnovu ustava BiH i entiteta, nužno je ekonomske efekte staviti u prvi plan radi neophodnog restrukturiranja već

stvorene uloge i odgovornosti pojedinih nivoa vlasti u pravcu optimiziranja obezbjeđenja odgovarajućih dobara i usluga javnog karaktera. Prema Ustavu BiH, Parlamentarna skupština samostalno donosi budžet (na prijedlog Predsjedništva i uz preporuku Vijeća ministara). Budžetska samostalnost, odnosno izvorna finansijska ovlaštenja BiH se ne dovode u pitanje činjenicom da po Ustavu (član 8. tačka 3.) entiteti (Federacija BiH sa dvije trećine a Republika Srpska sa jednom trećinom, kako je to bilo prvobitno riješeno) obezbjeđuju sredstva u budžetu BiH (Prilog A.1). Ovakvo rješenje u ostvarivanju prihoda državnog budžeta, koje se temelji na kombiniranom sistemu (izvorni prihodi i kvote federalnih jedinica), je uobičajeno u složenim državnim zajednicama. Međutim, ono što je bilo atipično u odnosu na rješenja u drugim složenim državama je da Ustav BiH neposredno utvrđuje dotacije entiteta za budžet BiH, bez da se njihov obim i raspored temelji na nekom uobičajenom objektivnom kriteriju, npr. društveni proizvod, veličina fiskalnih kapaciteta entiteta ili nivo potrošnje javnog karaktera u entitetima. Isto tako, Ustav BiH ni okvirno ne predviđa aktivno finansijsko izravnavanje između entiteta, što je potpuno neuobičajeno u odnosu na poznatu praksu međuvladinih transfera.

Nakon formiranja Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje (UINO), sa jedinstvenog računa⁴³ se, nakon izdvajanja odgovarajućih rezervi, prvo finansiraju potrebe/izdvajaju finansijska sredstva za Budžet Institucija Bosne i Hercegovine, a zatim se preostala sredstva raspodjeljuju na niže nivoe organizacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini (u prvoj iteraciji je to raspodjela na entitete i Brčko Distrikt). Na taj način su indirektni porezi postali izvorni prihodi (i to sa obilježjem prioriteta) kod finansiranja (obezbjeđenja utvrđenih sredstava budžeta) Institucija Bosne i Hercegovine (Prilog A.2).

Atipična dimenzija ustavno-pravne i fiskalne strukture BiH sadržana je i u tome da jedan od entiteta u njenom sastavu ima federalnu strukturu – Federacija Bosne i Hercegovine, pa smo naprijed, upravo radi toga, ustavnu konstituciju organiziranja vlasti na različitim nivoima u BiH nazvali asimetričnom (kon)federacijom. Na taj način se kao nosioci izvornih ovlasti pojavljuju umjesto dva, tri nivoa vlasti (BiH, Federacija BiH i kantoni). Međutim, prilikom operacionaliziranja ustavnih odredbi ovo odstupanje je osjetno reducirano u smislu dometa izvornih ovlasti kantona, i praktično je apsolviran problem dvostrukog fiskalnog federalizma u BiH. Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i finansiranju Federacije BiH izvršena je podjela fiskalnih ovlaštenja između Federacije i kantona, pri čemu je pravo ustanovljavanja poreza, uključujući i reguliranje elemenata najznačajnijih poreskih oblika, rezervirano isključivo za Federaciju, dok su istovremeno kantoni donijeli odgovarajuće zakone o porezima kojima su regulirali poreske oblike koji njima pripadaju i definirali podjelu prihoda ostvarenih na ovaj način između kantona i općina.

Ustav Federacije BiH (Prilog A.3) je također normirao i finansijsko izravnavanje na decentraliziranim nivoima političko-teritorijalne organiziranosti, te Zakon predviđa u strukturi rashoda federalnog budžeta i pomoć kantonima. Međutim, Zakonom je u suštini normirano

⁴³ Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 55/04.

palijativno rješenje, jer Vlada Federacije svojom odlukom određuje kriterije za dodjelu sredstava za pomoć kantonima (za više informacija vidjeti Prilog A.6.).

III 2. Fiskalni federalizam i fiskalni odnosi u (F)BiH

Federacija Bosne i Hercegovine, kao entitet unutar Države BiH, u fiskalnom smislu je decentralizirana i ima 10 kantona. Fiskalni suverenitet imaju Federacija i kantoni. Općine, kao jedinice lokalne samouprave, imaju usko ograničen fiskalni suverenitet. Između Federacije i kantona postoji precizno razgraničenje:

- koji su prihodi budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, a koji kantona (prije uspostavljanja UINO),
- šta u oblasti javne potrošnje, odnosno javnih rashoda finansira budžet Federacije, a šta budžeti kantona.

Preciznost nije potpuna kod budžetskih izdataka u oblasti finansiranja socijalnih potreba budući da, u ovoj oblasti, postoji tzv. zajednička nadležnost budžeta Federacije BiH i budžeta kantona.

Fiskalni odnosi između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona regulirani su Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i finansiranju Federacije Bosne i Hercegovine.⁴⁴ Najveće izmjene su se desile sa osnivanjem UINO BiH u čijoj su nadležnosti indirektni porezi koji su u fokusu ovog istraživanja (vidjeti prilog A 6; Dodatno, u prilogu A.5 je dat historijski pregled nadležnosti i strukture prihoda i rashoda FBIH i kantona).

Ustanovljavanjem UINO BiH se svi indirektni porezi, kao i naknade za puteve, ubiru jedinstveno na nivou Bosne i Hercegovine, a raspodjeljuju, nakon izdvajanja za potrebe finansiranja Budžeta institucija BiH, prema ključu realizirane krajnje potrošnje koji redovno donosi/potvrđuje Upravni odbor UINO. Ovdje treba napomenuti da se iz izračunatih iznosa prema koeficijentima raspodjele⁴⁵ prethodno rezerviraju (i obustavljaju od isplate) pripadajuće obaveze koje prispjevaju za izmirivanje vanjskog duga entiteta i DB.

⁴⁴ "Službene novine FBIH", br. 22/06, 22/09.

⁴⁵ Koeficijenti o kojima je riječ se definiraju odlukama UO UINO i trebali bi se temeljiti na pouzdanim i provjerenim podacima o obimu realizirane krajnje potrošnje u entitetima i BD, ali to je oblast u kojoj se često donose i odluke izvan realnih parametara i ne poštuju zakonom utvrđene obaveze po ovim pitanjima na osnovu političkog diktata. Radi toga ovdje bi svi akteri trebali iskazivati punu profesionalnu odgovornost i istrajnost da su odluke zasnovane na precizno utvrđenim činjenicama sa transparentnim izvještavanjem jer netransparentan način odlučivanja i izvještavanja u domenu tokova javnog novca u ovako složenoj državnoj zajednici kakva je BiH, još i sa istorijskim nasljeđem koje nosi iz neposredne prošlosti je veoma trusno područje sa stanovišta stabilnosti svih odnosa u zemlji. Kao primjer navodimo nekoliko odluka UO UINO koje možemo u pravom svjetlu sagledati tek kad se pogledaju analize koje će uslijediti u ovom istraživanju:

- Koeficijenti, koje je Upravni odbor UIO utvrdio na 132. sjednici od 22. 03. 2013. godine, prema kojima se raspoređuju prihodi za period januar – mart 2013. godine su sljedeći: (1) Federacija BiH 63,84%; (2) Republika Srpska 32,61%; (3) Brčko Distrikt: 3.55%

Izvor: http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne_usluge/Jedinstveni_racun.html; pristupljeno: 23.12.2015.

U smislu nadležnosti za rashode, u tabeli IV-1. dat je prikaz nadležnosti u BiH.

Tabela III-1. Nadležnost za rashode u BiH

Nadležnost	Centralni nivo (država)	Entitet FBiH	Kantoni	Opštine	Gradovi
Opšte javne usluge	*		*	*	*
Obrana	*				
Javni red i sigurnost	*		*	*	
Obrazovanje	* Napomena ¹		*	*	
Predškolski odgoj				*	
Osnovno obrazovanje		* Napom. ²	*	*	
Srednješkolosko obrazovanje		* Napom. ²	*	*	
Visokoškolsko obrazovanje		* Napom. ²			
Zdravstvo		*	*		
Socijalna sigurnost i zaštita	*	*	*	*	
Stambeno-komunalni poslovi i usluge			*	*	
Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		* Napom. ³	*	*	*
Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov		*	*	*	
Rudarstvo, industrija i građevinarstvo	*	*	*	*	
Promet i komunikacije	Regulac. ⁴	*	*	*	
Cestovni	Regulac. ⁴		*	*	*
Željeznički	Regulac. ⁴				
Zračni	*				
Drugi ekonomski poslovi i usluge	*	*	*	*	*

1 Na nivou države je Agencija za visoko obrazovanje, dakle zakon i veoma malo tijelo za funkciju akreditacije

2 (Gotovo) Protokolarna uloga

3 Nešto izraženija od prethodne

4 U smislu izgradnje spona sa EU pravnim stečevinama. Izvor: prikaz autora.

Izvor: Lazović-Pita L. u Kreso and All (2016, str. 49): Procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH, dostupno na:

https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/procjena_pozicije_ks_u_raspodjeli_prihoda_od_indirektnih_poreza_u_bih_0.pdf

- "Odlukom UO Uprave za indirektno oprezivanje BiH, broj 02-17-01-4-1/2021 od 29.07.2021. godine utvrđeni su privremeni koeficijenti raspodjele sredstava sa jedinstvenog računa za period juli - septembar 2021. godine, i isti iznose: FBiH 61,85%, RS 34,60 % i Brčko Distrikt BiH 3,55%."

Izvor: <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Prihodi%202021>, pristupljeno: 24.12.2021.

- Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje, na 53. sjednici, održanoj dana 21.9.2021. godine, donio je Odluku o utvrđivanju privremenih koeficijenata za raspodjelu sredstava sa jedinstvenog računa za period oktobar - decembar 2021.godine sa slijedećim vrijednostima (Član 1. Odluke): "Utvrđuju se privremeni koeficijenti raspodjele sredstava sa Jedinstvenog računa za entitete i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine za kvartal K4 koji obuhvata mjesec: oktobar, novembar i decembar 2021. godine: a) Federacija BiH 62,52%; b) Republika Srpska 33,93%; c) Brčko Distrikt BiH 3,55% (neovisno od činjenice da srazmjer ubranih prihoda od strane entiteta i Brčko distrikta sasvim evidentno ne odgovara ovako utvrđenim koeficijentima na štetu F BiH); Izvor: Službeni glasnik BiH, br. 60 od 28.09.2021., <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Odluke%20UO>, pristupljeno: 13.12.2021.

U Republici Srpskoj (RS) je mnogo obuhvatnija lista rashoda koji pripadaju entitetskom budžetu, budući da je ovaj entitet centraliziran, pa svojim aktivnostima popunjava veliki dio onih nadležnosti koje u FBiH pripadaju kantonima. Istovremeno, općinama je ostavljena uloga kakvu imaju u FBiH sa nešto većim obimom aktivnosti budući da RS, za razliku od FBiH, nema kantone kao središnji nivo vlasti u entitetu.

Ovdje treba istaći da je najveća težina i danas prisutnih poslijeratnih problema u domenu socijalne problematike, raseljenih lica i izbjeglica u oba entiteta, neposredno prisutna na općinama i da ona visoko nadmašuje kapacitet njihovih mogućnosti, posebno budžeta, za efikasno rješavanje ovih pitanja.⁴⁶ U ovom svjetlu treba gledati stvarni prostor autonomije općina u BiH u aktuelnim uvjetima. Zakonom o lokalnoj samoupravi su općinama dodijeljene nadležnosti u domenu urbanizma, komunalnih funkcija (vodosnabdijevanje, kanalizacija, sanitacija, prikupljanje otpada), predškolskog obrazovanja, održavanja objekata osnovnih i srednjih škola, prevoza đaka i nastavnika, fizičkog obrazovanja, hitne pomoći, medicinskog potrošnog materijala, kulture, biblioteka, sporta, parkova i javne rasvjete. Vlastiti izvori finansiranja, transferi kantona i donatorska pomoć su nedovoljni za potrebe efikasnog rješavanja ovih pitanja.

III 2.1. Prikaz kvantitativnih efekata u obimu javne potrošnje kao posljedica promjena ovlasti između definiranih nivoa organizacije državne vlasti

Obim javnih sredstava raspoloživ prema definiranim nivoima organizacije državne vlasti u BiH je intenzivno mijenjan u cijelom poslijeratnom razdoblju. U cilju ilustracije ovih kvantitativnih promjena, u nastavku dajemo njihov prikaz. Ukupan Budžet Države Bosne i Hercegovine u 1996. godini je bio preko četiri puta manji od Budžeta Kantona Sarajevo, a ako uzmemo samo „Budžet institucija BiH“ bez „Budžeta međunarodnih obaveza BiH“, tada je ovaj odnos bio čak 15 puta u korist Budžeta Kantona Sarajevo.

U isto vrijeme je Budžet FBiH bio na nivou 2/3 Budžeta Kantona Sarajevo. U 2004. godini, Budžet Institucija Bosne i Hercegovine je bio na gotovo istom nivou, a Budžet FBiH je bio oko 2,5 puta veći od Budžeta Kantona Sarajevo. Snažne promjene i velike asimetrije se mogu izraziti još jednim primjerom. Tako je Budžet institucija BiH, bez Budžeta međunarodnih obaveza BiH, u 2004. godini iznosio 212 miliona KM, dok je istovremeno budžet Distrikta Brčko

⁴⁶ Ovdje se radi o rješavanju pitanja iz organizacije života i svakodnevnih vitalnih potreba građana, ali i brojnih pitanja koja se ponekad jednostavno nameću i lokalne zajednice i gradove suočavaju sa veoma teškim, gotovo neizdrživim pritiskom. Ovo smo mogli vidjeti, a u velikoj mjeri je još uvijek prisutno u rješavanju pitanja organiziranja zbrinjavanja velikog broja izbjeglica koji koriste BiH kao rutu u svojim namjerama da se domognu svog stvarnog cilja - neke od zemalja EU. Radi nedovoljne efikasnosti djelovanja viših nivoa organizacije državne vlasti u BiH na ovim pitanjima, pojedine opštine i gradovi su jednostavno bili "gurnuti" da se bave ovim problemima jedno vrijeme bez ikakve pomoći, najviše na osnovu vlastitih, ionako oskudnih raspoloživih resursa, pomoći građana, pomoći NGO, a kasnije i pomoći specijaliziranih međunarodnih organizacija, donacija iz EU i minimalnih sredstava sa nivoa države. U posljednje vrijeme se na ovom planu situacija značajno poravila.

u 2004. godini bio na nivou 203 miliona KM (Bilten CBBiH, 2004; tabele 42 i 45). Istovremeno, u Posavskom kantonu, koji je u teritorijalnom smislu susjed i ne manji od Distrikta Brčko, budžet u 2004. godini je bio u obimu od 36,7 miliona KM (Kreso, 2005).

Tabela III-2. Prikaz konsolidiranih rashoda po nivoima vlada u BiH (u % od ukupnih rashoda, odabrane godine)

Godina/ Rashodi	2003.	2004.	2005.	2006.	2012.	2013.	2015.	2017.	2019.	2020.
Institucije BiH	4,48	5,01	6,28	9,45	8,53	8,59	8,00	8,12	7,39	7,11
FBiH	65,25	65,25	65,76	60,83	59,05	59,18	58,49	60,14	60,90	59,30
RS	30,80	29,57	28,47	29,00	31,64	31,23	31,63	31,02	30,73	32,81
Brčko Distrikt	2,85	2,67	2,56	2,31	1,93	2,00	1,88	1,79	1,91	1,99
BDP FBiH kao % BiH	-	-	-	-	64,95	64,97	65,37	65,46	65,67	65,00

Napomena: Zbir po godinama je različit od 100% radi zaokruživanja

Izvor: Bilten CB BiH br. 4, 2015.; 2, 2021.; Izvor za BDP BiH:

https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Saopštenja/2021/NAC_03_2020_Y1_0_BS.pdf,

https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2020/NAC_00_2018_TB_0_BS.pdf;

Izvor za BDP F BiH: <https://fzs.ba/wp-content/uploads/2021/11/10.2.2.pdf>

Iz podataka u tabeli III-2. je evidentno da rashodi za Institucije BiH u 2013. godini imaju gotovo dvostruko veće učešće u BDP u odnosu na 2003. godinu, istina nešto je niže u posljednje vrijeme, vjerujemo i radi pritiska nastalih radi djelovanja pandemije "Corona-19". Kako god, ovo se ipak mora označiti kao veoma „skromna” pozicija centralnih vlasti u BiH u smislu generiranja ukupnih rashoda u zemlji u odnosu na niže nivoe vlasti. Međutim, kad se ova cjelina gleda u datom 18-godišnjem prikazu izlazi (prema izračunatim promjenama relativnog učešća pojedinih nivoa organizacije državne vlasti) da se uvećanje relativnog učešća Institucija BiH realiziralo uglavnom na račun pada relativnog učešća FBiH i Distrikta Brčko (vidjeti godine 2003/04 vs 2012/13 i 2019/20). Istovremeno (tabela I-1. i 3-3.), jasno se vidi da je učešće javnih rashoda i posljedično, javnih prihoda u BDP među najvišim u zemljama u tranziciji (u regiji nam je bila slična R Hrvatska, sada smo bliže stanju kakvo je u R Srbiji), pa se na taj način kao osnovni postavlja problem „discipliniranja i odgovornosti” fiskalno decentralizirane strukture organizacije državne vlasti u BiH za generiranje tako visokog nivoa opterećenja javnim rashodima i prihodima.

Tabela III-3. Budžet opće vlade (u % BDP-a)

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2015.	2017.	2019.	2020.
PRIHODI	43,6	42,5	43,7	44,1	44,5	43,4	43,2	43,0	42,5	42,1
RASHODI*	45,8	47,0	46,1	45,3	46,6	45,6	42,5	40,4	40,6	47,4
SALDO (-)/(+)	-2,2	-4,4	-2,5	-1,3	-2,0	-2,2	0,7	2,6	1,9	-5,3

*Rashodi uključuju i neto nabavku stalnih sredstava

Izvor: Bilten CB BiH br. 4, 2015.; 2, 2021.

Dejtonski mirovni ugovor je u cjelini prihvatio federaliziranu strukturu entiteta koja je konstituirana Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine. Ovakva organizacija

državne vlasti je u domenu javnih finansija rezultirala dubokim promjenama u ovom entitetu na području fiskalne decentralizacije (nastanak kantona pored tradicionalne organizacije putem gradova i općina). U Republici Srpskoj ovakve vrste promjena se nisu dogodile. U cilju ilustracije historijskih promjena koje su se dogodile na polju fiskalne decentralizacije u FBiH, dajemo podatak o prijeratnom budžetu Grada Sarajeva i 10 općina u sastavu Grada koji je bio u razdoblju 1983.–1985. godine na nivou od oko 20 miliona USD (Kreso, 2001, str. 73). U neposrednom predratnom vremenu je budžet Grada Sarajeva i 10 općina sveden na polovinu prethodno ustanovljenog obima. Nakon što je nastupila poslijeratna organizacija Države BiH, Kanton Sarajevo, Grad Sarajevo i devet općina ostvarivali su neusporedivo veći obim budžetskih prihoda i rashoda u odnosu na prijeratno stanje. Ukupan obim prihoda budžeta na ova tri nivoa u 2000. godini je bio oko 442 miliona KM, što pri tadašnjem, relativno visokom kursu USD (1USD=2,1198KM, Bilten 3, CB BiH, 2004. Tabela 41) predstavlja preko 20 puta viši nivo od predratnih cca. 20 miliona USD.

Jasniji prikaz globalne strukture i učešća javne potrošnje prema definiranim nivoima organizacije državne vlasti u entitetima BiH je dat u prilogu B.2. Također, u prilogu B.2 je dat prikaz strukture javnih prihoda i rashoda u odnosu na BDP za slučaj BiH. Iz tabela od B.1 do B.6. je vidljivo da BiH (konsolidirano) troši veliki obim BDP kroz javne rashode, istina postoje određene razlike prema različitim nivoima organizacije državne vlasti, te da većinu javnih prihoda ostvaruje kroz poreske prihode (i to dominantno kroz indirektno poreze, slično kao i R Hrvatska). Neracionalnosti u pristupu i veoma kompliciran sistem organizacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini proizveli su veoma izražene vertikalne i horizontalne neusklađenosti koje smo naprijed prikazali. Međutim, evidentne su i odgovarajuće promjene koje pokazuju sve veće uvažavanje racionalnog pristupa ovim pitanjima i traženja optimalnih rješenja, uvažavajući u sve većoj mjeri ekonomski sadržaj. Ono što je zabrinjavajuće je netransparentnost u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza na samom vrhu ove piramide, odnosno prelijevanje ubranih poreznih prihoda iz F BiH u RS i BD što neizbježno dalje prodizvodi pritiske unutar F BiH koji se ispoljavaju na različite načine, pa i u obliku permanentno prisutnih zahtjeva da se u postojećem modelu raspodjele ovih prihoda u F BiH, koji je još 2011. trebao biti uobličen u novom zakonu, "reforma" izvrši na način da se Kantonu Sarajevo jednostavno obriše koeficijent dva (2), što više liči na "akciju privremenog spašavanja" budžeta većine drugih kantona nego na bilo kakav ozbiljan i utemeljen reformski zahvat.

III 2.2. Netransparentna raspodjela ubranih prihoda od indirektnih poreza na nivou BiH, entiteta i DB

I pored naprijed iznesenih problema koji opisuju i širi kontekst od neposrednih finansijskih pitanja u ubiranju i raspodjeli indirektnih poreza, moramo istaći činjenicu da od uspostavljanja Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje, temeljito je institucionalno reformiran i snažno unaprijeđen sistem prikupljanja indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini. Rezultat toga je mnogo uspješniji sistem prikupljanja prihoda od indirektnih poreza

Tabela III-4. Uplate izvršene na sve četiri grupe računa za period 2015.-2019. (u 000 KM)

NAZIV PRIHODA	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
1	2	3	4	5	6
1. Porez na dodanu vrijednost	4.316.257,00	4.510.332,00	4.852.531,00	5.162.010,00	5.407.216,00
%učešća	67,93%	68,02%	68,90%	67,92%	67,70%

2.	Carine	240.613,00	246.619,00	262.658,00	277.936,00	299.899,00
	%učešća	3,79%	3,72%	3,73%	3,65%	3,75%
3.	Ukupne akcize	1.379.660,00	1.413.201,00	1.431.769,00	1.417.246,00	1.506.157,00
	%učešća	21,71%	21,31%	20,33%	18,64%	18,85%
3.1.	Akciza na uvozne proizvode	964.723,00	1.034.482,00	1.072.932,00	1.179.016,00	1.387.615,00
	%učešća	15,18%	15,60%	15,23%	15,51%	17,37%
3.2.	Akciza na domaće proizvode	414.937,00	378.719,00	358.837,00	238.231,00	118.543,00
	%učešća	6,53%	5,71%	5,10%	3,13%	1,49%
4.	Putarina na naftne derivate	320.459,00	359.341,00	382.685,00	620.732,00	651.277,00
	%učešća	5,04%	5,42%	5,43%	8,16%	8,15%
5.	Ostali prihodi	16.395,00	12.035,00	16.882,00	17.570,00	17.479,00
	%učešća	0,26%	0,18%	0,24%	0,23%	0,22%
6.	Neusklađeni prihodi	80.387,00	89.371,00	96.665,00	104.109,00	104.537,00
		1,27%	1,35%	1,37%	1,40%	1,33%
	Ukupno (1 do 6)	6.353.771,00	6.630.899,00	7.043.190,00	7.599.603,00	7.986.565,00

Napomena: U prilogu C.1. su prikazane u analitičnom obliku godišnje uplate sa obrazloženjima od 2012.-2019.godine gdje je utvrđeno:

1. Stope učešća uplata RS u ukupnom iznosu na nivou BiH kretale su se od 29,58% 2012. god do 22,49% 2019. god i imale su kontinuiran pad u periodu (2012-2019) godi.
2. Stope učešća uplata FBiH u ukupnom iznosu na nivou BiH kretale su se od 67,53% 2012. god do 74,83% 2019. god i imale su kontinuiran rast.
3. Stopa učešća uplata KS u ukupnom iznosu na nivou BiH kretale su se od 35,65% 2012. god do 43,14% 2019. god
4. Stopa učešća uplata KS u ukupnom iznosu na nivou FBiH kretale su se od 52,79% 2012. god do 57,64% 2019. god.

Izvor: Kozadra (2021): vlastiti prikaz prema podacima iz izvještaja UINO

Međutim, jednom dobro uspostavljen mehanizam funkcioniranja UINO na strani ubiranja prihoda istovremeno ne znači da njegovim funkcioniranjem možemo biti zadovoljni i "ležati na lovorikama" početnog uspjeha.⁴⁷ Naime, **posebno na strani raspodjele prihoda od indirektnih poreza se pojavljuju neprihvatljive devijacije koje mogu prouzrokovati duboke nesporazume i teške (političke) posljedice.** Kako je dobro poznato, raspodjela prihoda koje prikupi UINO se vrši prema koeficijentima krajnje potrošnje koje odlukom donosi Upravni odbor UINO⁴⁸ nakon što se izdvoje sredstva za finansiranje Institucija BiH.

⁴⁷ Ne smijemo zaboraviti da se kod plaćanja obaveza od indirektnih poreza koristi princip „fakturisane realizacije“, što znači da se porezi imaju platiti u zakonskom roku bez obzira da li će učesnici koji su generirali poreznu transakciju (privrednici) ikada zaista naplatiti novac, što indicira primjenu principa „naplaćene realizacije“ ili nekog drugog načina koji privredu stavlja u bolji položaj jer je kristalno jasno da se, posebno u uslovima izražene nelikvidnosti kakva vlada u BiH za naplatu u zemlji obično jako dugo čeka, ako se potraživanje ikako i uspije naplatiti.

⁴⁸ Privremeni koeficijenti raspodjele sredstava sa Jedinstvenog računa za entitete i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine za kvartal K4 koji obuhvata mjesec: oktobar, novembar i decembar 2021.godine su: Federacija BiH 62,52%, Republika Srpska 33,93%, Brčko Distrikt BiH 3,55%;

Naprijed rečeno zahtijeva da se ovoj problematici da preciznije tumačenje i sa stanovišta teorijskog objašnjenja samog funkcioniranja obračuna i uplata PDV-a kao savremenog sistema funkcioniranja poreza na promet, kao i statističke obrade činjenica povezanih sa uplatama/ubiranjem i raspodjelom indirektnih poreza koji u Bosni i Hercegovini funkcioniraju u nadležnosti Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje, gdje Upravni odbor UINO ima ulogu tijela koje u tom smislu donosi esencijalne odluke.

Za jasnu eksplikaciju pitanja obračuna i uplata PDV-a kao savremenog sistema funkcioniranja poreza na promet, a sa ciljem da neupitno objasnimo suštinu netransparentnosti koju ovdje pominjemo, prvo ćemo kratko izložiti teorijsko objašnjenje funkcioniranja obračuna i uplate PDV-a, te smisao pojma krajnje potrošnje i esencijalne veze između sekvencijalnih uplata PDV-a kroz niz povezanih faza u procesu reprodukcije roba i usluga gdje se na kraju, činom realizacije roba i usluga – finalne potrošnje, ubrani porez na promet – PDV - oslobađa kao prihod za javnu upotrebu – punjenje budžeta.

Naprijed u tekstu smo eksplicitno naznačili da se u Bosni i Hercegovini, nakon podmirenja potreba za finansiranje Institucija BiH „...**svi indirektni porezi raspodjeljuju... prema ključu realizirane krajnje potrošnje** koji redovno donosi/potvrđuje Upravni odbor UINO” (IV 2. Fiskalni federalizam i fiskalni odnosi u FBiH). Koliko god da je ovo jasan princip raspodjele ubranih indirektnih poreza u BiH na nivou države (BiH, entiteti i DB), potrebno je dati određena objašnjenja u vezi sa relacijama između uplata indirektnih poreza - sistema obračuna i uplate PDV-a, sa iskazivanjem veličina finalne potrošnje. U tom smislu ćemo se referirati na teorijski primjer konstruiran tako da se jasno mogu uočiti **relacije između uplata PDV-a u pojedinim fazama procesa reprodukcije**, odnosno stvaranja robne vrijednosti koja u svakoj fazi dodavanja nove vrijednosti generira i **pripadajući iznos PDV-a, da bi se na kraju ovog lanca stvaranja robne vrijednosti, dakle činom finalne realizacije/finalne prodaje robe/usluge - činom krajnje potrošnje, sav prethodno akumulirani PDV iz tog procesa prebacio putem prodajne cijene na teret kupca i oslobodio se u cjelosti kao novac ubran putem (indirektnih) poreza za potrebe finansiranja javnih dobara i usluga**. Iz toga slijedi da je obim uplata PDV-a (indirektnih poreza na račune UINO) neraskidivo povezana sa obimom krajnje potrošnje, odnosno da je to u suštini ogledalski odraz iste veličine koja se kao uplata poreza prvo akumulira kroz faze stvaranja robne vrijednosti u procesu reprodukcije uplatama pripadajuće vrijednosti PDV-a za svaku fazu ponaosob, da bi se to na kraju u ukupnom akumuliranom iznosu u aktu finalne potrošnje u cjelini prebacilo na teret kupca, uplatio sa njegove strane prilikom kupovine/finalne realizacije/ robe ili usluge in a taj način praktično postao u cjelini raspoloživ za javnu upotrebu (kao prihod budžeta na različitim nivoima organizacije državne vlasti). Dakle, uplate indirektnih poreza neupitno moraju korespondirati sa krajnjom potrošnjom jer se radi o neraskidivoj vezi u kojoj se vrši konačni čin naplate

Privremeni koeficijenti raspodjele sredstava sa Jedinstvenog računa za entitete i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine za kvartal K1 koji obuhvata mjesec: januar, februar 1 mart 2022.godine su: Federacija BiH 61,88%, Republika Srpska 34,57%, Brčko Distrikt BiH 3,55%;
Vidjeti Odluke UO UINO, dostupno na: <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Odluke%20UO>

indirektnih poreza i njihovo oslobađanje kao ubranih poreza za javnu upotrebu.⁴⁹ O tome jasno svjedoči naredna tabela razvijena kao shematski prikaz obračuna PDV-a kroz proces stvaranja robne vrijednosti gdje se vidi numeričko izjednačavanje iznosa PDV-a uplaćenog na osnovu agregata krajnje potrošnje sa kumulativom sekvencijalnih uplata PDV-a po pojedinim fazama stvaranja robne vrijednosti i njenom konačnom realizacijom.

⁴⁹ "Krajnja potrošnja ... definira se kao porez na dodanu vrijednost za koji poreski obveznik nema pravo na povrat", Član 13. Zakon o uplatama na Jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH", broj 55/04), dostupno na: <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Uplata-indirektnih-poreza>

Tabela III-5. Shematski prikaz obračuna PDV-a kroz proces stvaranja robne vrijednosti

Faza	Proizvođač	Faktura od prodavca	Kupovina (bez PDV)	Predporez	Dodana vrijednost bez PDV	Prodaja bez PDV (4+6)	PDV (20 %) po fazama	PDV ukupno (5+8)	Faktura prema kupcu (7+9)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	Ekstrakcija i početna obrada	-	0	0	5.000	5.000	1.000	1.000	6.000
B	Prerada A	6.000	5.000	1.000	2.500	7.500	500	1.500	9.000
C	Prerada B	9.000	7.500	1.500	7.500	15.000	1.500	3.000	18.000
D	Veletrgovina	18.000	15.000	3.000	500	15.500	100	3.100	18.600
E	Prodaja na malo	18.600	15.500	3.100	1.500	17.000	300	3.400	20.400
	Ukupno				17.000	Uk. PPPiU →	3.400	Uk.PDV ↑	Krajnja potrošnja

Izvor: Vlastiti shematski prikaz autora

Ukupan iznos PDV-a koji se naplati po osnovu realizacije roba i usluga, dakle na osnovu krajnje potrošnje jednak je njegovom akumuliranom iznosu koji se tokom procesa reprodukcije roba i usluga uplati po pojedinim fazama stvaranja robne vrijednosti. Istovremeno naplaćeni PDV mora biti jednak po svom iznosu sa ranije obračunavanim Porezom na promet proizvoda i usluga koji je obračunavan i naplaćivan u fazi finalne potrošnje, a koji je u BiH zamijenjen sistemom PDV-a kao savremenijim oblikom sa sekvencijalnim načinom obračuna i uplata poreza po fazama procesa reprodukcije (poreza na promet po fazama stvaranja dodane vrijednosti) uvedenim sinhronizirano sa uspostavljanjem Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje (UINO) 2006.godine.

Iz opisanog prikaza obračuna PDV-a kroz proces stvaranja robne vrijednosti slijede dva ključna zaključka za našu daljnju analizu:

1. Finalna potrošnja može biti relevantan agregat za obračun i raspodjelu indirektnih poreza prema nižim nivoima organizacije državne vlasti (entiteti i DB), ali jedino i samo ako
2. U potpunosti u svojim iznosima korespondira sa identificiranim obimom uplata poreza (PDV-a) po ovim definiranim korisnicima – nižim nivoima organizacije državne vlasti (entitetima i DB u našim uslovima) iz čijeg se prostora za koji su kao vlast nadležni predmetni iznosi poreza uplaćuju, svakako preostalog iznosa nakon što se prioritarno izvrše definisane uplate u budžet Institucija Bosne i Hercegovine.

U našoj daljnjoj analizi iz statistike ovih veličina - obima finalne potrošnje i uplata na sve četiri grupe računa za ubiranje indirektnih poreza od strane UINO - ćemo vidjeti da podaci o (1) uplatama indirektnih poreza od strane F BiH, RS i DB i (2) obimu finalne potrošnje značajno divergiraju, te se obim finalne potrošnje u ovakvim uslovima pokazuje kao nepouzdan i neprihvatljiv parametar za raspodjelu ubranih indirektnih poreza jer vodi ka netransparentnom prelijevanju ubranih poreza na nivou UINO iz F BiH ka RS i djelimično DB, što je protivno smislu i sadržaju ustavnog i ustanovljenog zakonskog okvira za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza.

III 2.2.1. Uplate 2012.-2019. godine izvršene na sve četiri grupe računa UINO

O efikasnosti ubiranja indirektnih poreza po različitim osnovama smo naprijed već napravili prikaz u tabeli IV-4. Međutim, ovdje ćemo napraviti tabelu koja će ovaj proces efikasnog ubiranja indirektnih poreza osvijetliti sa jedne druge strane, sa strane sve većeg jaza koji se uspostavlja između rasta uplata indirektnih poreza od strane Federacije BiH i opadanja uplata indirektnih poreza od strane Republike Srpske u relativnim odnosima u posmatranom period od 2012-2019.godine

Tabela III-6. Uplate izvršene na sve četiri grupe računa za period 2012.-2019. (u mil. KM)

Godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Federacija BiH	3.965,8 7	3.991,1 3	4.288,8 7	4.450,2 3	4.666,2 1	5.002,2 5	5.432,2 3	5.976,6 5
% učešća u BiH	67,53	67,85	68,73	70,04	70,29	71,02	71,48	74,83
RS	1.737,3 2	1.721,9 3	1.771,8 2	1.720,3 9	1.779,6 7	1.838,5 9	1.928,0 9	1.796,0 0
% učešća u BiH	29,58	29,27	28,39	27,08	26,81	26,1	25,37	22,49
BDBiH	109,86	114,76	118,88	126,50	140,91	147,55	135,18	145,97
% učešća u BiH	1,87	1,95	1,9	1,99	2,12	2,09	1,78	1,83
BiH*	5.872,5 8	5.882,0 1	6.240,5 0	6.353,8 3	6.638,3 4	7.043,9 3	7.599,6 0	7.986,5 7

*Razliku predstavljaju iznosi uplata vezanih za fizička lica, međunarodne organizacije i netačno iskazane podatke o IDS broju

Izvor: Kozadra (2021): vlastiti prikaz prema podacima iz izvještaja UINO

Sada, nakon što smo jasno utvrdili da iza efikasnog ubiranja indirektnih poreza na nivou UINO istovremeno postoje i veoma zabrinjavajući trendovi divergentnog odnosa u kretanju relativnog obima uplata ubranih poreza od strane F BiH i RS, analiziraćemo šta se dešava na području raspodjele ovako ubranih indirektnih poreza.

III 2.2.2. Raspodjela ukupno naplaćenih indirektnih poreza - I korak

U prvom koraku raspodjele je institucionalno riješeno (propisima) da se od ukupno ubranih poreza, putarine posebno tretiraju kao namjenski porez za izgradnju autocesta i puteva, zatim se izdvajaju sredstva za rezerve, prvenstveno sa svrhom povrata PDV, te se u odnosu 2/3 Federacija BiH i 1/3 Republika Srpska uplaćuju sredstva u budžet Institucija Bosne i Hercegovine.⁵⁰ Za posmatrani period 2015.-2019.godina to izgleda ovako:

Tabela III-7. Raspodjela ukupno naplaćenih indirektnih poreza - I korak (u 000 KM)

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Uk.naplaćenio	6.353.825,00	6.630.899,00	7.043.190,00	7.599.604,00	7.986.568,00
Putarina za autoputeve	128.291,00	143.522,00	152.913,00	354.926,00	402.851,00
Minimalne rezerve - povrat PDV- a	1.094.495,00	1.107.860,00	1.319.282,00	1.374.094,00	1.444.691,00
Za Institucije BiH (2/3 FBiH + 1/3 RS)	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00
Za raspodjelu po korisnicima – “Preostali iznos”	4.381.039,00	4.629.517,00	4.820.995,00	5.120.584,00	5.389.026,00

Izvor: Kozadra (2021): vlastiti prikaz prema podacima iz izvještaja UINO

⁵⁰ Zakon o uplatama na Jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH", broj 55/04) 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).

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.

Dostupno na: <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Uplata-indirektnih-poreza>

Obračunom u tabeli III-7. smo došli u posljednjoj liniji do “preostalog iznosa” (zakonska formulacija; član 9) koji se treba raspodijeliti na entitete Federaciju BiH i RS i Distrikt Brčko. Ova raspodjela je institucionalno definisana propisima tako da se vrši na osnovu utvrđene krajnje potrošnje.

III 2.2.3. Prijavljena krajnja potrošnja po PDV prijavama

Zakon o uplatama na Jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BiH", broj 55/04), Član 13. u vezi sa definisanjem prijavljene krajnje potrošnje kao parametra za raspodjelu “**preostalog iznosa**” kaže slijedeće:

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 prijava poreza za koji obveznik nema pravo povrata**, posebno za svaku stopu poreza na dodanu vrijednost.

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.**

Ono što ovdje imamo u zakonskom sadržaju opisa krajnje potrošnje, složićemo se, jeste isto ono što je jasno vidljivo iz teorijskog primjera koji smo naprijed opisali. Dakle, neosporno je da je obim krajnje potrošnje potpuno usaglašen sa obimom poreza na dodanu vrijednost za koji se ne vrši povrat. Istovremno znamo da to nije moguće da se dogodi ako se sav taj porez prethodno ne uplati u odgovarajućim fazama obračuna i uplate poreza sve do čina finalne prodaje/realizacije roba i usluga kad se u cjelini oslobađa kao ubrani porez – prihod države - pri čemu ga u cjelini plaća kupac. Otuda i govorimo o krajnjoj potrošnji i koristimo je kao relevantan parametar. Pri tome, kako god su prema prikazanoj shemi usaglašeni obim krajnje potrošnje i odgovarajući obim ubranih poreza, tako mora biti sa njima jednako usaglašen i obim uplata tih poreza na koje poreski obveznici nemaju pravo povrata (kumulativ sekvencijalnih uplata PDV-a kroz proces stvaranja robne vrijednosti), kako to jasno definira i posljednji stav člana 13 Zakona, a koji su u krajnjoj instanci raspoloživi za raspodjelu na odgovarajuće korisnike.

Pogledajmo sada, nakon ovih objašnjenja, kako izgleda u periodu 2012.-2019.godine prijavljena krajnja potrošnja prema entitetima i DB (isti period kao kod uplata poreza radi komparabilnosti, tabela IV-5).

Tabela III-8. Prijavljena krajnja potrošnja po PDV prijavama za period 2012-2019. godine (u milionima KM)

Godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
--------	------	------	------	------	------	------	------	------

Federacija BiH	2.135,85	2.124,70	2.180,47	2.188,71	2.243,21	2.355,08	2.511,57	2.675,69
% učešća u BiH	67,09	66,98	66,72	67,23	67,09	67,22	66,70	67,21
RS	968,28	963,05	996,69	972,11	998,40	1.042,80	1.136,27	1.182,23
% učešća u BiH	30,42	30,36	30,5	29,86	29,86	29,76	30,17	29,70
BDBiH	79,39	84,18	91,06	94,69	101,74	105,63	117,88	123,28
% učešća u BiH	2,49	2,65	2,79	2,91	3,04	3,01	3,13	3,10
BiH	3.183,52	3.171,94	3.268,22	3.255,51	3.343,34	3.503,51	3.765,72	3.981,20

Izvor: Kozadra (2021): vlastiti prikaz prema podacima iz izvještaja UINO

Ovdje dolazimo do ključne tačke u objašnjenju zašto smo proces raspodjele indirektnih poreza na nivou UINO nazvali netransparentnim i upitnim sa mogućim teškim posljedicama. **Raspodjela na entitete i DB se institucionalno (zakonske odredbe) i po odlukama UO UINO vrši na osnovu prijavljene krajnje potrošnje koja ima gotovo nepromjenjiv odnos F BiH 67% RS 30% u osmogodišnjem promatranom periodu, dok se istovremeno relativni obim uplata poreza kretao u različitim smjerovima, kod Federacije BiH je rastao sa 67,53% na 74,83%, a kod RS je padao sa 29,58% na 22,49% u istom razdoblju.** Istovremeno, naprijed smo dokazali da ove veličine moraju imati identičan smjer kretanja.

III 2.2.4. Raspodjela ukupno naplaćenih indirektnih poreza - „preostalog iznosa“ - II korak

U procesu raspodjele preostalog iznosa ubranih poreza na entitete i DB se institucionalno uvažava **princip prijavljene krajnje potrošnje**, koji evidentno ima viši nivo arbitrarnosti od uplata na račune koje su nesumnjivo egzakne. Pogledajmo, dakle, kako izgleda raspodjela na entitete i DB na osnovu prijavljene krajnje potrošnje:

Tabela III-9. Raspodjela ukupno naplaćenih indirektnih poreza – „preostali iznos“ - II korak, (u 000 KM)

	2015	2016	2017	2018	2019
„Preostali iznos“	4.384.872,00	4.629.488,00	4.817.246,00	5.120.582,00	5.389.026,00
F BiH	2.813.068,00	2.955.149,00	3.092.151,00	3.290.487,00	3.462.988,00
%	64,15	63,83	64,19	64,26	64,26
RS	1.416.141,00	1.509.992,00	1.554.083,00	1.648.315,00	1.734.727,00
%	32,30	32,62	32,26	32,19	32,19
BDBiH	155.663,00	164.347,00	171.012,00	181.780,00	191.311,00
%	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55

Memo: Procenat učešća u uplatama indirektnih poreza

Godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
--------	------	------	------	------	------	------	------	------

Federacija BiH	67,53	67,85	68,73	70,04	70,29	71,02	71,48	74,83
RS	29,58	29,27	28,39	27,08	26,81	26,1	25,37	22,49
BDBiH	1,87	1,95	1,9	1,99	2,12	2,09	1,78	1,83

Izvor: Kozadra (2021): vlastiti prikaz prema podacima iz izvještaja UINO

Evidentno je iz tabele III-9 koja izražava odnose raspodjele indirektnih poreza na osnovu prijavljene krajnje potrošnje, koja se pokazuje kao više arbitrarna veličina, da se raspoloživa sredstva za raspodjelu – “preostali iznos” na entitete veoma stabilno drži u odnosu F BiH 64+%, RS 32+%. Napominjemo da je posebnom odlukom utvrđeno da DB ima učešće ne manje od 3,55% što se kontinuirano poštuje.

Međutim, i ovako jasna slika netransparentnih odnosa raspodjele indirektnih poreza između entiteta i DB na način kako se ona provodi još uvijek ne daje puni izraz neregularnosti i nedosljednosti ovog procesa u odnosu na ono što je pravno definisano u zadatom institucionalnom okviru, a koji se de facto već dugi niz godina izigrava u implementaciji.

III 2.2.5. Šta se uistinu dešava? Prikaz raspodjele prikupljenih poreza za 2016. i 2019. godinu

Da bismo dosljedno prikazali šta se uistinu u opisanim procesima dešava, napravićemo obračune kroz sve korake raspodjele prikupljenih indirektnih poreza za 2016. i 2019. godinu (Napomena: pogledati Prilog C.2.).

Tabela III-10. Raspodjela prikupljenih prihoda od indirektnih poreza za 2016. godinu po obveznicima sa sjedištem u FBiH, RS i DB (u milionima KM)

R. br.		FBiH	RS	DB	UKUPNO
1	Ukupno uplaćeni prihodi	4.623	1.726	138	6.487
2	Raspodjela po krajnjoj potrošnji	2.955	1.510	164	4.630
3	Razlika (1-2)	1.668	216	-26	1.858
4	Povrat PDV-a po prijavama	638	300	44	982
5	Razlika (3-4)	1.030	-84	-70	876
6	Finansiranje institucija BiH	500	250	0,00	750
7	Razlika (5-6)	530	-334	-70	126
8	Neraspoređeni povrati PDV-a po prijavama	126	0,00	0,00	126
9	Razlika (7-8)	404	-334	-70	0,00

Izvor: Kozadra, 2016.

MMF u svojoj ocjeni “Sistema indirektnog oporezivanja” (IMF Tehnička misija, 2016, str. 5)⁵¹ iznosi slijedeću tvrdnju u Rezime-u provedene analize: “Analiza u ovom izvještaju pokazuje da je takav sistem, uprkos svojim nedostacima, najbolja opcija koja je trenutno raspoloživa u BiH, a po kojoj centralni sistem indirektnih poreza funkcioniše i **prihodi se dijele pravično, kao da svaki entitet ima vlastiti sistem indirektnog oporezivanja.**” Ne sporeći tvrdnju da je

⁵¹ Tehnička misija IMF-a je svoj izvještaj pod naslovom “Ocjena sistema indirektnog oporezivanja i mehanizma raspodjele prihoda” dostavila (Vladi/vladama) BiH u decembru 2016.godine.

ustanovljeni sistem indirektnih poreza trenutno najbolja opcija raspoloživa u BiH, **moramo izraziti svoje duboko neslaganje sa konstatacijom da se prikupljeni prihodi ujedno i pravično dijele**. Na osnovu iznesenog u tabeli III-10. se može jasno vidjeti o kakvoj i koliko (ne)pravičnoj raspodjeli, koja se odvija po parametru prijavljene krajnje potrošnje, ovdje možemo govoriti. Naime, ona je toliko “pravična” da je FBiH u 2016. pouzdano uskraćena za preko 400 miliona KM i u to vrijeme nepoznat iznos od 126 mil KM neraspoređenih povrata PDV-a po prijavama, koji se iznos u cjelini finansira iz uplata iz FBiH, ali ne znamo koliko tačno od toga se istovremeno alociralo na FBiH. Ako se u cilju procjene na iznos od 126 miliona KM primijene odnosi povrata kakvi su prikazani u redu 4 tabele IV-9., onda možemo lako izračunati da bi dodatno odlivanje iz FBiH po ovom osnovu moglo da iznosi cca 44,00 miliona KM pa bi ukupan iznos za 2016.godinu mogli procijeniti na 448,00 miliona KM.

Radi naprijed iznesenih činjenica, nužno se moramo u raspodjeli sredstava prikupljenih od indirektnih poreza na nivou UINO referirati na efektivni obim uplata na račune UINO, a ne na krajnju potrošnju i aktuelnu provedbu tog principa jer on očito, obje strane ali sa različitim predznakom, netransparentno stavlja u neprihvatljiv položaj. Ako je i potrebno vršiti određene preraspodjele ukupnih sredstava uplaćenih po osnovu indirektnih poreza sa računa UINO, onda to treba vršiti na osnovu unaprijed utvrđenih standarda i na transparentan način. Kad se rezultati izračuna strukture ukupno naplaćenih prihoda od indirektnih poreza uporede sa koeficijentima koji se primjenjuju na osnovu parametara izračunatih po osnovu krajnje potrošnje, a prema implementaciji ovog principa kako se on efektivno provodi kroz funkcioniranje UINO, dobiva se slijedeće stanje u 2016. godini:

Tabela III-11. Uporedni pregled učešća u uplatama i raspodjeli po korisnicima FBiH, RS i DB u 2016.

R. br.	OPIS	FBiH	RS	DB	Ukupno
1	% učešća u uplatama poreza*	71%	26,88%	2,12%	100%
2	% učešća u raspodjeli	63,83%	32,62%	3,55%	100%
3	Razlika (2-1)	-7,17%	5,74%	1,43%	0

Izvor: Kozadra, 2016.

Ovakvo stanje (pre)raspodjele prikupljenih indirektnih poreza, bez jasno postavljenih standarda i na netransparentan način vodi generiranju razornih tenzija na nivou ukupnog mehanizma funkcioniranja UINO. Tako se stvara realna prijetnja da se ovaj nužno potreban i efikasan mehanizam pretvori u generator eksplozivnih sukoba jer, kako sad funkcionira, na jednoj starni stvara neutoljivu žeđ za još više neopravdano povučenih finansijskih sredstava i neodmjerena u ponašanju, a na drugoj osjećaj nepravde kod “pokradenog” gdje svaki osjećaj i potreba za dijalogom i traganjem za racionalnim rješenjima, bojimo se, prestaje.⁵²

⁵² Otuda i naša potreba da još jedanput podvučemo nedopustivi stav u provedenoj analizi Tehničke misije IMF-a o tome da se na nivou UINO “prihodi dijele pravično”, jer ovi stručnjaci, kažimo to jasno, pouzdano i do u detalje razumiju duboko suptilna pitanja prikupljanja i posebno, raspodjele prihoda od indirektnih poreza u složenim državnim zajednicama kakva je BiH. Radi toga ističemo njihovu golemu odgovornost u pogledu izrečenih stavova. Ako se to možda čini jer je negdje procijenjeno “da nije bio pravi trenutak” za pokretanje tako delikatnih pitanja, onda napominjemo da što je pitanje delikatnije i što se više zapusti njegovo rješavanje, osjetljivost i moguća negativna reakcija može biti sve burnija. A finansijska pitanja to uvijek jesu.

Nakon što je objavljena Studija EIS (2016) ova pitanja su postala dostupna javnosti, posebno onima koji su najodgovorniji za formuliranje i provođenje (ekonomske) politike u zemlji, međutim nije povedena odgovorna rasprava o ovoj problematici niti je iskazana bilo kakva ozbiljna namjera da se ova pitanja dublje istraže i da se na njih adekvatno odgovori sa bilo čije strane (misli se na izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast) iako se to čini nevjerovatnim s obzirom na ogromne iznose finansijskih sredstava koja se netransparentno prelijevaju iz F BiH u RS i BD i više upozorenja koja su se pojavila pred javnošću (Kozadra, Izvještaji Parlamentu F BiH; Kreso, Novi pristup javnoj potrošnji i fiskalnoj politici u (F)BiH, 2017).

Ovi procesi nisu zaustavljeni, naprotiv, njihov se intenzitet pojačao o čemu svjedoči naredna tabela (za detaljan uvid u tokove procesa raspodjele pogledati Prilog C.3.):

Tabela III-12. Uporedni pregled učešća u uplatama i raspodjeli po korisnicima FBiH, RS i DB u 2019.

		FBiH	RS	BD	Ukupno
1.	Ukupne uplate	6.071.060.812,00	1.771.467.747,00	144.039.727,00	7.986.568.286,00
2.	Stope učešća	76,02%	22,18%	1,80%	100%
3.	Raspodjela po krajnjoj potrošnji	3.462.988.161,00	1.734.727.496,00	191.310.426,00	5.389.026.083,00
4.	Stope učešća	64,26%	32,10%	3,55%	67,48%
5.	Razlika (3-1)	- 2.608.072.651,00	-36.740.251,00	47.270.699,00	- 2.597.542.203,00
6.	Razlika (4-2)	-11,76%	9,92%	1,75%	-32,52%

Napomena: Ukupni prihodi su korigovani za iznos od 104.537.650,00 KM što predstavlja neusklađene i neraspoređene prihode po korisnicima a raspoređeni su po stopama učešća korisnika u ukupnim prihodima.

Izvor: Kozadra, 2021.

Kako vidimo iz prezentirane tabele III-12. intenzitet prilijevanja finansijskih sredstava se za samo tri godine enormno povećao. O tome kako su u strukturi prema ispunjavanju zakonskih obaveza koje stoje pred korisnicima sredstava prikupljenih od strane UINO ta preljevanja odvijala svjedoči naredna tabela:

Tabela III-13. Pregled uplaćenih i raspoređenih indirektnih poreza po korisnicima (FBiH, RS, BD) za 2019. godinu

Rb.		FBiH	RS	BD	Ukupno
1.1.	Uplaćeni prihodi	5.991.591.290	1.748.281.295	142.158.049	7.882.030.634
1.2.	Neto uplaćeni i neraspoređeni	79.469.521	23.186.451	1.881.678	104.537.650
1.	Ukupno uplaćeni prihodi	6.071.060.811	1.771.467.746	144.039.727	7.986.568.284
2.	Uplaćena putarina od 0,25 KM	349.328.159	57.645.728	374.754	407.348.641
3.	Razlika (1-2)	5.721.732.652	1.713.822.018	143.664.973	7.579.219.643
4.1.	Povrat PDV-a po prijavama	869.207.450	422.453.513	43.527.133	1.335.188.096
4.2.	Povrat PDV po čl. 29 i drugim osnovama	71.286.610	34.646.825	3.569.807	109.503.242

4.	Ukupan povrat PDV-a i dr.	940.494.060	457.100.338	47.096.940	1.444.691.338
5.	Razlika (3-4)	4.781.238.592	1.256.721.680	96.568.033	6.134.528.305
6.	Finansiranje institucija BiH	500.000.000	250.000.000	0	750.000.000
7.	Razlika (5-6)	4.281.238.592	1.006.721.680	96.568.033	5.384.528.305
8.	Raspodjela po krajnjoj potrošnji	3.462.988.161	1.734.727.496	191.310.426	5.389.026.083
9.	Razlika (7-8)	818.250.431	-728.005.816	-94.742.393	-4.497.778
10.	Prilivi po krajnjoj potrošnji	60.836.532	164.610.682	31.440.695	0
11.	Saldo (9+10)	879.086.963	-563.395.134	-63.301.698	-4.497.778
12.	Odlivi po krajnjoj potrošnji	174.073.823	46.418.331	36.395.755	0
13.	Saldo (11-12)	705.013.140	-609.813.465	-99.697.453	-4.497.778
14.	Raspoređeni iznos putarine po korisnicima (0,25 KM)	213.510.006	141.133.733	7.237.627	361.881.366
15.	Razlika (2-14)	135.818.153	-83.488.005,00	-6.862.873,00	45.467.275
16.	Saldo (13+15)	840.831.293	-693.301.470,00	-106.560.326,00	40.969.497

* Rezerva 10% - -40.209.041; Neraspoređeni iznos - -5.258.234

Izvor: Kozadra, 2021.

Iz tabela III-10 i III-13 se jasno može vidjeti da su u tri godine prelijevanja finansijskih sredstava ubranih od strane UINO iz F BiH u RS i BD porasla sa cca 450,00 miliona KM iz 2016.godine na cca 840,00 miliona KM u 2019.godini, tako da sada FBiH u cjelini finansira Institucije BiH i ukupna rezervisanja za povrat PDV, dok Republika Srpska povlači od UINO iznos finansijskih sredstava, možemo slobodno reći, jednak onome koji i uplaćuje. Mislimo da je ovo stanje takvo da je svaki daljnji komentar izlišan, a dugogodišnje nereagiranje u vezi sa ovakvim pogoršavajućim stanjem neobjašnjivo.

Predlažemo hitno upoznavanje svih relevantnih institucija o ovoj problematici i pozivanje na njihovo hitno reagiranje.

III 3. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata po osnovu krajnje potrošnje u kantonima FBiH

Raspodjela prikupljenih indirektnih poreza (kao jedno od najtežih pitanja na koje treba naći odgovor u sferi javnih finansija uopšte), koja mora i suštinski i sadržajno biti neposredno vezana za mjesto finalnog plaćanja tih indirektnih poreza od strane krajnjeg potrošača, dakle, mora biti neupitno vezana i za pripadnost (“vraćanja”) uplaćenih indirektnih poreza, dakle, u odgovarajućoj mjeri vraćena onom budžetu, tj. onom nivou organizacije državne vlasti koji obuhvata svojim djelovanjem prostor na kojem žive pomenuti krajnji potrošači, oni koji plaćaju predmetne poreze. Odmah ćemo reći i to da se ovdje podrazumjeva da različiti nivou organizacije državne vlasti, od općina, gradova i kantona u FBiH, u ovoj analizi konkretno Kantona Sarajevo, pa sve do F BiH i države BiH po samoj definiciji šta oni predstavljaju, obuhvataju isti taj prostor, ali u smislu zadovoljavanja različitih i/ili podijeljenih nadležnosti za obezbjeđivanje odgovarajućih društvenih potreba/javnih dobara. U tom smislu svakako su i ovi nivou predmet moguće analize i kritičkog osvrta u smislu moguće (pre)raspodjele ubranih prihoda od indirektnih poreza.

Dakle, iz rečenog slijedi da se navedeni osnovni princip mjesta i subjekata plaćanja poreza, koji se ispoljava kao princip korisnosti mora poštovati, odnosno da se javni prihodi principjelno troše tamo gdje je potrošnja i nastala, uvažavajući nužnost preraspodjela prema podjeli nadležnosti koja pripada pojedinim nivoima organizacije državne vlasti. Teret indirektnih poreza, bez sumnje, pada na krajnjeg potrošača, pa prema načelu korisnosti, ovi porezi u procesu njihove raspodjele bi morali “doći” (morali bi se u odgovarajućem obimu/iznosu vratiti) onom budžetskom nivou iz kojeg se finansiraju koristi koje neposredno konzumira poreski obveznik koji te poreze i plaća, odnosno kupcima finalnih proizvoda i usluga koji su indirektno poreze i platili. Nakon toga, ovaj se osnovni princip može u razumnoj/nužnoj mjeri korigovati prihvatljivim obimom preraspodjele kako bi se zadovoljili i određeni drugi principi koje jedna državna zajednica mora poštovati, kao npr. prihvatljivi nivo ujednačavanja funkcioniranja državne vlasti na cijeloj teritoriji kao i prihvatljivog novoa obezbjeđivanja ponude javnih dobara. Pri tome se mora posebno paziti da se ovim preraspodjelama ne naruši neometano funkcioniranje opšteg procesa društvene reprodukcije, kako u sferi proizvodnje roba i usluga, tako i odnosa u društvu u cjelini. Ovdje finalna potrošnja u kojoj se plaćaju/naplaćuju indirektni porezi nije ništa drugo do samo jedna karika (uslovno posljednja, jer je ovaj proces praktično uzlazna spirala) u jednom homogenom toku povezanih faza koja procesu reprodukcije kapitala i društva u cjelini uvijek iznova otvara mogućnost da on kontinuirano traje na sve višem nivou razvoja. Dakle, principjelno, ako ne želimo narušiti neometano odvijanje procesa reprodukcije potreban dio ubranih (indirektnih) poreza se nužno treba vratiti tamo gdje se oni ubiru.

U narednoj tabeli je dat prikaz izračunatih učešća svakog kantona u krajnjoj potrošnji po PDV prijavama za period 2012.-2019.godina.

Tabela III-14. Prijavljena krajnja potrošnja po PDV prijavama za period 2012-2019 godine

Rb.	Godina Kanton	2012			2013			2014		
		Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH
1	Bosansko podrinjski	10.959.067,00	0,34%	0,51%	10.651.973,00	0,34%	0,50%	10.889.915,00	0,33%	0,50%
2	Hercegovačko-neretvanski	214.141.229,00	6,73%	10,03%	209.597.567,00	6,61%	9,86%	212.108.234,00	6,49%	9,73%
3	Kanton br 10	33.224.762,00	1,04%	1,56%	31.177.042,00	0,98%	1,47%	30.658.547,00	0,94%	1,41%
4	Kanton Sarajevo	935.308.588,00	29,38%	43,79%	955.100.994,00	30,11%	44,95%	969.355.934,00	29,66%	44,46%
5	Posavski	26.899.223,00	0,84%	2,78%	26.888.243,00	0,85%	2,79%	27.926.593,00	0,85%	2,80%
6	Srednjobosanski	170.033.391,00	5,34%	7,96%	173.100.109,00	5,46%	8,15%	187.932.265,00	5,75%	8,62%
7	Tuzlanski	294.604.302,00	9,25%	13,79%	286.492.456,00	9,03%	13,48%	309.275.064,00	9,46%	14,18%
8	Unsko sanski	140.506.374,00	4,41%	6,58%	135.723.797,00	4,28%	6,39%	131.257.431,00	4,02%	6,02%
9	Zapadnohercegovački kanton	114.583.489,00	3,60%	5,36%	108.958.674,00	3,44%	5,13%	107.901.821,00	3,30%	4,95%
10	Zeničko-dobojski	195.588.845,00	6,14%	9,16%	187.008.465,00	5,90%	8,80%	193.167.499,00	5,91%	8,86%
11	UKUPNO Federacija BiH	2.135.849.270,00	67,09%	100,00%	2.124.699.320,00	66,98%	100,00%	2.180.473.303,00	66,72%	100,00%
12	RS	968.281.019,00	30,42%		963.053.458,00	30,36%		996.687.081,00	30,50%	
13	BD BiH	79.392.055,00	2,49%		84.183.852,00	2,65%		91.058.824,00	2,79%	
15	Ukupno	3.183.522.344	100,00%		3.171.936.630	100,00%		3.268.219.208	100,00%	

	Godina	2015			2016			2017		
R. B	Kanton	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH
1	Bosansko podrinjski	10.676.433,00	0,33%	0,49%	11.577.376,00	0,35%	0,52%	11.748.322,00	0,34%	0,50%
2	Hercegovačko-neretvanski	216.481.064,00	6,65%	9,89%	221.360.563,00	6,62%	9,87%	227.987.452,00	6,51%	9,68%
3	Kanton br 10	31.025.917,00	0,95%	1,42%	31.569.201,00	0,94%	1,41%	32.784.628,00	0,94%	1,39%
4	Kanton Sarajevo	922.856.873,00	28,35%	42,16%	934.344.071,00	27,95%	41,65%	977.603.564,00	27,90%	41,51%
5	Posavski	28.882.507,00	0,89%	2,97%	28.644.593,00	0,86%	2,87%	30.553.393,00	0,87%	2,93%
6	Srednjobosanski	191.507.811,00	5,88%	8,75%	194.305.710,00	5,81%	8,66%	204.999.876,00	5,85%	8,70%
7	Tuzlanski	351.303.215,00	10,79%	16,05%	375.526.067,00	11,23%	16,74%	404.478.391,00	11,54%	17,17%
8	Unsko sanski	130.277.530,00	4,00%	5,95%	131.805.406,00	3,94%	5,88%	136.706.043,00	3,90%	5,80%
9	Zapadnohercegovački kanton	108.303.851,00	3,33%	4,95%	111.640.323,00	3,34%	4,98%	119.881.514,00	3,42%	5,09%
10	Zeničko-dobojski	197.390.493,00	6,06%	9,02%	202.431.682,00	6,05%	9,02%	208.336.834,00	5,95%	8,85%
11	UKUPNO Federacija BiH	2.188.705.694,00	67,23%	100,00%	2.243.204.992,00	67,09%	100,00%	2.355.080.017,00	67,22%	100,00%
12	RS	972.106.395,00	29,86%		998.394.868,00	29,86%		1.042.802.674,00	29,76%	
13	BD BiH	94.690.918,00	2,91%		101.742.144,00	3,04%		105.629.045,00	3,01%	
15	Ukupno	3.255.503.007	100,00%		3.343.342.004	100,00%		3.503.511.736	100,00%	

	Godina	2018			2019		
R. B	Kanton	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH
1	Bosansko podrinjski	11.702.271,00	0,31%	0,47%	12.517.687,00	0,31%	0,47%
2	Hercegovačko-neretvanski	232.596.207,00	6,18%	9,26%	250.199.092,00	6,28%	9,35%
3	Kanton br 10	35.578.125,00	0,94%	1,42%	37.862.000,00	0,95%	1,42%
4	Kanton Sarajevo	1.050.027.551,00	27,88%	41,81%	1.108.147.800,00	27,83%	41,42%
5	Posavski	32.723.640,00	0,87%	1,30%	33.138.445,00	0,83%	2,80%
6	Srednjobosanski	217.905.164,00	5,79%	8,68%	233.128.756,00	5,86%	8,71%
7	Tuzlanski	440.302.904,00	11,69%	17,53%	481.598.091,00	12,10%	18,00%
8	Unsko sanski	137.670.426,00	3,66%	5,48%	146.489.393,00	3,68%	5,47%
9	Zapadnohercegovački kanton	129.438.523,00	3,44%	5,15%	136.206.018,00	3,42%	5,09%
10	Zeničko-dobojski	223.624.422,00	5,94%	8,90%	236.405.795,00	5,94%	8,84%
11	UKUPNO Federacija BiH	2.511.569.233,00	66,70%	100,00%	2.675.693.077,00	67,20%	100,00%
12	RS	1.136.268.115,00	30,17%		1.182.233.449,00	29,70%	
13	BD BiH	117.882.724,00	3,13%		123.277.284,00	3,10%	
15	Ukupno	3.765.720.072	100,00%		3.981.203.810	100,00%	

Izvor: Kozadra, 2021.

Iz uporednih pregleda uplata po prijavljenoj krajnjoj potrošnji po PDV prijavama za period 2012-2019 data je prezentacija kretanja uplata sa stopama rasta i učešća po korisnicima (RS, FBiH, BD i KS) u odnosu na ukupno uplaćene i prijavljene na nivou BiH.

Iznosi prijavljene krajnje potrošnje po korisnicima (FBiH, RS, BD) odnose se na ostvarenu krajnju potrošnju na cijelom području BiH i predstavljaju bruto iznose u poreznim prijavama PDV-a.

Bruto iznose bi trebalo korigovati za odlive i prilive svih korisnika ostvarene na područjima drugih korisnika u poljima PDV prijava (32, 33, 34) za potrebe ove studije ovi pokazatelji nemaju bitnog uticaja tako da se treba zadržati na ovom nivou obrade prijavljane krajnje potrošnje.

Uplate i stope rasta u periodu 2012-2019.godina

- Ukupno prijavljeno i uplaćeno na nivou BiH 2012. god u iznosu od 3.183.522.344,00 KM, a u 2019. god iznosi 3.981.203.810,00 KM što je za 797.681.466,00 KM ili 25,06% više.
- Ukupno prijavljeno i uplaćeno na nivou FBiH 2012. god u iznosu od 2.135.849.270,00 KM, a u 2019. god iznosi 2.675.693.077,00 KM što je za 539.843.807,00 KM ili 25,27% više.
- Ukupno prijavljeno i uplaćeno na nivou RS 2012. god u iznosu od 968.281.019,00 KM, a u 2019. god iznosi 1.182.233.449,00 KM što je za 213.952.430,00 KM ili 22,10% više.
- Ukupno prijavljeno i uplaćeno na nivou BD 2012. god u iznosu od 79.392.055,00 KM, a u 2019. god iznosi 123.277.284,00 KM što je za 43.885.229,00 KM ili 55,27% više.
- Kada su u pitanju prijave uplate Kantona Sarajevo koje su u 2012. god iznosile 935.308.588,00 KM, a u 2019. god u iznosu od 1.108.147.800,00 KM što je za 172.839.212,00 KM ili 18,48% više.

Stope učešća prijava i uplata krajnje potrošnje u periodu 2012-2019.godina

- Stope učešća u prijavljenoj krajnjoj potrošnji FBiH u odnosu na BiH kretale su se od 67,09% 2012. god do 67,21% u 2019. god.
- Stope učešća u prijavljenoj krajnjoj potrošnji RS u odnosu na BiH kretale su se od 30,42% 2012. god do 29,70% u 2019. god.
- Stope učešća u prijavljenoj krajnjoj potrošnji BD u odnosu na BiH kretale su se od 2,49% 2012. god do 3,10% u 2019. god.
- Stope učešća Kantona Sarajevo u krajnjoj potrošnji u odnosu na BiH kretale su se od 29,38% 2012. god do 27,83% 2019. god., a u odnosu na FBiH su se kretale od 43,79% u 2012. god do 41,42% u 2019. god.

III 4. Usporedna analiza postojećeg modela raspodjele sa Prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH

U ovom dijelu istraživanja se bavimo pitanjima raspodjele pripadajućih indirektnih poreza kantonima u FBiH u vezi sa inicijativom podnesenom od strane „Inicijativa grupe 14 zastupnika Parlamenta FBiH“⁵³ da se Kantonu Sarajevo kod raspodjele prihoda od indirektnih poreza ukine koeficijent dva (2). U tom smislu će se u ovom dijelu istraživanja fokus usmjeriti na ispitivanje mogućih simulacija raspodjele pripadajućih indirektnih poreza kantonima u FBiH na osnovu četiri simulacije: a) prema istorijskom modelu, b) prema modelu sa ponderima – aktuelno stanje, c) prema modelu bez pondera i d) prema modelu uplaćene krajnje potrošnje, kako bismo mogli izvršiti odgovarajuća upoređivanja na osnovu izvedenih proračuna.

Na osnovu prihoda iz 2005. godine je uspostavljen historijski princip raspodjele kao polazna osnova za određivanje koeficijenata za raspodjelu u periodu 2006. – 2011.godine , sa svrhom postizanja slijedećih ciljeva:

1. Fiskalnog izjednačavanja svih kantona i općina u FBiH,
2. Ostvarivanja stabilnih i predvidivih prihoda na svim nivoima vlasti.

Tokom 2011. godine od svih kantona je iskazano nezadovoljstvo postojećim sistemom raspodjele. Vlada FBiH je na te zahtjeve odgovorila formiranjem zajedničke Radne grupe, sastavljene od svih zainteresiranih strana u FBiH. Zahtjevi za izmjenama išli su do krajnosti i to:

- Eliminiranja pondera s jedne strane i
- Raspodjele na bazi krajnje potrošnje s druge.

Nedavno, ove rasprave su doživjele svoju kulminaciju u vidu „Inicijative grupe 14 zastupnika Parlamenta FBiH“ za izmjenu Zakona o pripadnosti javnih prihoda, koja je upućena u skupštinsku proceduru i podržana od većine. Ovom inicijativom se zahtijeva ukidanje pondera prema Kantonu Sarajevo, te da se raspodjela vrši na osnovu postojećih zakonskih kriterija (ponderi za kantone):

- Bosansko-podrinjski 1,8
- Livanjski 1,1
- Posavski 1,5

Istovremeno se javila jasna potreba da se izradi sveobuhvatna analiza prijave i uplata indirektnih poreza na svim nivoima vlasti; te napravi analiza i provjera mogućih kriterija za raspodjelu na nivou Bosne i Hercegovine, dok je na nivou Federacije BiH utvrđeno da je postojeći sistem netransparentan i izaziva široko nezadovoljstvo među kantonima i općinama pa je nužno da se umjesto postojećeg pristupa on zamijeni formulom koja se treba primijeniti na bruto iznos prihoda od indirektnih poreza prije njegovog umanjenja za iznos servisiranja

⁵³ Zakon o pripadnosti javnih prihoda je usvojen u aprilu 2006. godine, a na snazi je od jula iste godine. Zakon je donesen kada je porez na dodanu vrijednost (PDV) zamijenio porez na promet proizvoda i usluga.

duga, a ukupna raspoloživa sredstva za raspodjelu prema kantonima je potrebno transparentno podijeliti između dva stuba, pri čemu je udio sredstava što će pripasti svakom od ova dva stuba pitanje političke odluke.

Međutim, ovdje ćemo se baviti simulacijama koje su povezane sa različitim procjenama fiskalne pozicije i fiskalnog kapaciteta sa fokusom na Kanton Sarajevo jer je on predmet „Inicijative grupe 14 zastupnika Parlamenta FBiH“ o ukidanju pondera dva (2) u raspodjeli indirektnih prihoda na nivou kantona u F BiH, te je u tom smislu nužno poziciju Kantona Sarajevo što preciznije definirati po različitim metodološkim pristupima kako bi se otklonile postojeće zablude oko ovie problematike.

III 4.1. Posljedice predloženih zakonskih izmjena

Da bi se sagledali efekti predloženog modela bez pondera radi usporedbe sačinjena je simulacija raspodjele indirektnih poreza:

- a. Simulacija raspodjele po istorijskom modelu,
- b. Simulacija raspodjele po modelu sa ponderima – aktuelno stanje,
- c. Simulacija raspodjele po modelu bez pondera,
- d. Simulacija raspodjele po modelu uplaćene krajnje potrošnje.

Simulacija raspodjele indirektnih poreza po osnovu historijskog modela izvršena je na osnovu sljedećih pokazatelja:

- 1) Iznos za raspodjelu prema kantonima od **1.514.707.999,00 KM** preuzet je iz Izvještaja UINO o raspoređenim prihodima korisnicima za 2019.godinu.
- 2) Koeficijenti su utvrđeni na osnovu ukupno uplaćenih prihoda poreza na promet proizvoda i usluga po kantonima prije donošenja Zakona o pripadnosti javnih prihoda 2006. godine.

Simulacija raspodjele indirektnih poreza po osnovu pondera – aktuelno stanje, je izvršena na osnovu sljedećih pokazatelja:

- 1) Iznosa za raspodjelu prema kantonima od **1.514.707.999,00 KM** preuzet je iz Izvještaja UINO o raspoređenim prihodima korisnicima za 2019.godinu.
- 2) Broja stanovnika, broja učenika u osnovnim i srednjim školama (preuzeto iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2019.godinu).
- 3) Koeficijenata koji su utvrđeni na osnovu:

Kriterija

- | | |
|---------------------|-----|
| - Broj stanovnika | 57% |
| - Površina | 6% |
| - Broj učenika u OŠ | 24% |
| - Broj učenika u SŠ | 13% |

Pondera

- | | |
|-----------------------|--------|
| - Posavski kanton | 1,5 |
| - Bosansko podrinjski | 1,8 |
| - Sarajevski | 1,9658 |
| - Livanjski | 1,1 |

Napominjemo da je ova simulacija urađena po izmijenjenom Zakonu o pripadnosti javnih prihoda FBiH po kojem je umanjen procenat učešća kantona sa **51,48%** na **51,23%** i pondera Kantona Sarajevo sa **2** na **1,9658** radi finansiranja Grada Sarajevo.

Simulacija raspodjele indirektnih poreza po modelu bez pondera izvršena je na osnovu sljedećih pokazatelja:

- 1) Iznos za raspodjelu prema kantonima od **1.514.707.999,00 KM** preuzet je iz Izvještaja UINO o raspoređenim prihodima korisnicima za 2019.godinu.
- 2) Koeficijenti su utvrđeni sa umanjenim ponderom za Kanton Sarajevo, sa **1,9658** na **1,00**, a na bazi kriterija:

- Broj stanovnika	57%
- Površina	6%
- Broj učenika u OŠ	24%
- Broj učenika u SŠ	13%

Simulacija raspodjele indirektnih poreza po osnovu krajnje potrošnje izvršena je na osnovu sljedećih pokazatelja:

- 2) Iznos za raspodjelu prema kantonima od **1.514.707.999,00 KM** preuzet je iz Izvještaja UINO o raspoređenim prihodima korisnicima za 2019.godinu.
- 3) Koeficijenti za raspodjelu su izračunati na osnovu uplaćenih iznosa krajnje potrošnje za period 2019. godine od svih kantona.

S obzirom da „Inicijativa grupe 14 zastupnika Parlamenta FBiH“ promovira ugroženost drugih kantona u odnosu na Kanton Sarajevo, neophodno je izvršiti usporedbu navedenih modela raspodjele i doći do odgovarajućih zaključaka. Usporedba je napravljena u tabeli ispod.

- 1) Primjenom aktuelnog modela raspodjele (Raspodjela sa ponderima) u odnosu na Historijski model, može se zaključiti da su ispunjeni ciljevi i to:
 - *svi nivoi vlasti imali su stabilne i predvidive prihode,*
 - *Fiskalno izjednačavanje,* kantoni i općine sa slabom poreskom osnovicom dobile su dodatna sredstva potrebna za izvršavanje osnovnih javnih funkcija.Međutim, istovremeno je model projiciran na način da je došlo do najvećeg pada koeficijenta za raspodjelu pripadajućih prihoda od indirektnih poreza za kantone u FBiH kod Kantona Sarajevo sa **35,5%** na **30,186%** ili za **80.491.583,00 KM**, što je raspoređeno na druge kantone na način da je čitav model praktično gotovo u cjelini opteretio prihode Kantona Sarajevo. Na ovaj način KS je doveden u situaciju da sve teže može odgovoriti obavezama iz svoje nadležnosti.
- 2) Raspodjelom bez pondera za Kantonu Sarajevo još dalje umanjuje koeficijent sa **30,186** na **18,14%** po kojem bi Kanton Sarajevo ostvario prihode od indirektnih poreza u iznosu od **274.722.955 KM** što je za **182.506.801 KM** manje od raspodjele kakvo je aktuelno stanje (za umanjene pondera Kantonu Sarajevo za 0,5 vidjeti Prilog C.4.). Ovakvu projekciju bez ustezanja možemo okarakterizirati neadekvatnom i neprimjerenom za Kanton Sarajevo. U isto vrijeme svim kantonima bi došlo do povećanja iznosa u alikvotnom dijelu u odnosu na sadašnje koeficijente raspodjele.

Raspodjelom po uplatama na osnovu krajnje potrošnje bi se Kantonu Sarajevo povećao koeficijent sa **30,186** na **41,42** pa bi Kanton Sarajevo ovakvom projekcijom ostvario prihode u iznosu od **627.392.053,19 KM**, što je za **170.162.297,00 KM** više od raspodjele po aktuelnom stanju.

Tabela III-15. Raspodjela po medelima (Historijski, Po ponderima, Umanjeni ponder za KS, Bez pondera za KS, Po uplati krajnje potrošnje)

Kantoni	Raspodjela po historijskom modelu		Raspodjela po ponderima – aktuelno stanje		Raspodjela bez pondera Kantonu Sarajeva		Raspodjela po uplatama krajnje potrošnje	
	Ukupno prihodi	Koeficijenti	Ukupno prihodi	Koeficijenti	Ukupno prihodi	Koeficijenti	Ukupno prihodi	Koeficijenti
Bosansko-podrinjski	25.750.035,98	1,70	25.553.123,94	1,687%	29.846.841,73	1,97%	7.119.127,60	0,47%
Hercegovačko-neretvanski	134.809.011,91	8,90	129.401.504,35	8,543%	151.179.819,99	9,98%	141.625.197,91	9,35%
Kanton 10	30.294.159,98	2,00	58.982.729,48	3,894%	67.374.817,63	4,45%	21.508.853,59	1,42%
Kanton Sarajevo	537.721.339,65	35,50	457.229.756,58	30,186%	274.722.955,64	18,14%	627.392.053,19	41,42%
Posavski kanton	28.779.451,98	1,90	31.051.513,98	2,050%	36.494.789,77	2,41%	42.411.823,97	2,80%
Srednjobosanski	118.147.223,92	7,80	146.123.880,66	9,647%	171.525.625,96	11,32%	131.931.066,71	8,71%
Tuzlanski kanton	257.500.359,83	17,00	245.852.255,32	16,231%	289.798.793,63	19,13%	272.647.439,82	18,00%
Unsko-sanski kanton	142.382.551,91	9,40	155.515.070,26	10,267%	182.207.184,71	12,03%	82.854.527,55	5,47%
Zapadnohercegovački	53.014.779,97	3,50	54.862.723,72	3,622%	64.315.791,13	4,25%	77.098.637,15	5,09%
Zeničko-dobojski	186.309.083,88	12,30	210.135.440,70	13,873%	247.241.378,81	16,32%	133.900.187,11	8,84%
Ukupno	1.514.707.999,00	100	1.514.707.999,00	100	1.514.707.999,00	100	1.514.707.999,00	100

Izvor: Kozadra, 2021.

U tabeli su prikazane simulacije raspodjele indirektnih poreza po kantonima i to po Historijskom modelu, po modelu sa ponderima – aktuelno stanje, Modelu bez pondera za Kanton Sarajevo kao i Modelu po uplatama krajnje potrošnje (za umanjenje pondera Kantonu Sarajevo za 0,5 vidjeti Prilog C.4.).

Na osnovu uspoređivanja prezentiranih simulacija mogućih modela raspodjele pripadajućih indirektnih poreza kantonima u FBiH možemo ocijeniti da su Model bez pondera za Kanton Sarajevo i model krajnje potrošnje modeli raspodjele koji bi, svaki na svoj, način napravili neodrživo, pa tako i neprihvatljivo stanje u javnim finansijama u (F)BiH, zato što bi Model bez pondera Kanton Sarajevo dovo do fiskalno neodrživog stanja.

Isto tako, iz usporednih analiza je vidljivo da se „Inicijativa grupe 14 zastupnika Parlamenta FBiH“i “brisanje pondera dva (2) Kantonu Sarajevo” potpuno i jednostrano bavi samo i jedino pravom raspodjele prihoda, a potpuno zanemaruje posljedice koje bi takvi prijedlozi, ako bi bili realizirani, mogli prouzrokovati i stvoriti neodrživost Kantona Sarajevo, a da i ne spominjemo njegov eventualni razvoj, te kad stavimo u taj kontekst nužno djelovanje multiplikatora u ekonomskim procesima, sve ovo bi se odrazilo u sasvim izvjesnim snažnim negativnim efektima na šire okruženje, odnosno ekonomiju (F)BiH u cjelini. Dakle, izrečena tvrdnja: **„Sadašnjom raspodjelom zakinuti su svi kantoni i općine u FBiH radi pondera (1,9658) dodijeljenog Kantonu Sarajevo” je netačna, neutemeljena i posljedica improvizacije u sagledavanju stvarnih činjenica** (vidjeti Prilog C.5). Navedeni stav o neutemeljenosti je u ovom istraživanju zasnovan na naprijed prezentiranim analizama iz osnova:

- Relativnog učešća BDP Kantona Sarajevo u BDP (BiH) FBiH,
- Uplata na sve četiri grupe računa kategorizirane prema sjedištu prijavljenom u JR obveznika UINO,
- Uplata krajnje potrošnje u PDV prijavama prema sjedištu prijavljenom u JR obveznika UINO.

Često se u ovim raspravama špekulira i sa činjenicom da brojna velika preduzeća/kompanije imaju svoje sjedište u Sarajevu/Kantonu Sarajevo, pa po tom osnovu se prikazuje i neopravdano veliki iznos uplata indirektnih poreza iz Kantona. Međutim, Kada bi se od ukupno uplaćenih indirektnih poreza sa nivoa KS u iznosu od 3.445.043.475,00 KM odbio ukupno uplaćeni iznos 1.125.796.083,00 KM od 38 najvećih poreznih obveznika među kojima se (JP Elektroprivreda BH d.d., BH Telecom d.d., Konzum, Merkator, Robot, Energopetrol, Hifa-petrol, Duhanpromet itd. vidjeti prilog C.6.) ostao bi iznos od 2.319.247.392,00 KM što je 5,07 puta više od iznosa koji je Kanton Sarajevo dobio kroz raspodjelu, a to je iznos od 457.229.756,00 KM.

Kada bi se od ukupno prijavljene uplaćene krajnje potrošnje sa nivoa KS u iznosu od 1.108.147.800,00 KM odbio ukupno prijavljeni i uplaćeni iznos krajnje potrošnje od 563.192.841 KM od 38 najvećih poreznih obveznika među kojima se (JP Elektroprivreda BH d.d., BH Telecom d.d., Konzum, Merkator, Robot, Energopetrol, Hifa-petrol, Duhanpromet itd) ostao bi iznos od 544.954.959,00 KM što je više od iznosa koji je Kanton Sarajevo dobio kroz raspodjelu po ponderima a to je iznos od 457.229.756,00 KM, kao i od iznosa raspodjele po historijskom modelu a to je iznos od 537.721.339,00 KM.

Dakle, naprijed izneseni podaci jasno govore da je Kanton Sarajevo najveći generator privrednih aktivnosti a samim tim i sa najvećim uplatama indirektnih poreza, gotovo 2 puta više od RS-a, a 57,64% od ukupnih uplata FBiH. Ovo je najbitniji demant teze mnogih „Da Kanton Sarajevo zakida druge kantone u raspodjeli i da nepravilno u formuli raspodjele ima ponder „1,9658“

III 5. Zaključna razmatranja

Ustavni model fiskalnog federalizma u BiH čine dva opća elementa ustavne strukture (Begić, 2000: 6). Prvo, Ustav BiH normira federalnu strukturu, iako se radi o federaciji sa nešto labavijom strukturom. Drugo, u pogledu uređivanja ekonomskog prostora, Ustav BiH daje rješenja ekonomskog federalizma baziranog na punim slobodama u kretanju ljudi, roba, usluga i kapitala na području BiH, te ovlasti organa i institucija BiH kojima se uspostavljaju ključni elementi privrednog sistema (monetarni sistem, carine, vanjska trgovina, međunarodni finansijski odnosi itd.).

Nivoi organizacije državne vlasti koji predstavljaju aktivne sudionike u ovom mehanizmu jesu: država Bosna i Hercegovina, entiteti FBiH i RS, Distrikt Brčko, kantoni unutar FBiH, te općine koje u oba entiteta predstavljaju nivo lokalne samouprave.

BiH i entiteti imaju u istoj ravni fiskalna ovlaštenja, odnosno pravo da autonomno utvrđuju u ustavnim okvirima razmjere svoje finansijske aktivnosti. Međutim, na osnovu odredbe Ustava BiH (član 3. tačka 3.) po kojoj je obaveza entiteta da se u potpunosti pridržavaju Ustava BiH, možemo zaključiti da se odnos supremacije prenosi i u pogledu statusa zakona BiH naspram entitetskih poreskih zakona.

Federacija Bosne i Hercegovine, kao entitet unutar Države BiH, u fiskalnom smislu je decentralizirana i ima 10 kantona. Fiskalni suverenitet imaju Federacija i kantoni. Općine, kao jedinice lokalne samouprave, imaju usko ograničen fiskalni suverenitet. Fiskalni odnosi između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona regulirani su Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i finansiranju Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", br. 22/06, 22/09).

U Republici Srpskoj (RS) je mnogo obuhvatnija lista rashoda koji pripadaju entitetskom budžetu, budući da je ovaj entitet centraliziran, pa svojim aktivnostima popunjava veliki dio onih nadležnosti koje u FBiH pripadaju kantonima. Istovremeno, općinama je ostavljena uloga kakvu imaju u FBiH sa nešto većim obimom aktivnosti budući da RS, za razliku od FBiH, nema kantone kao središnji nivo vlasti u entitetu.

Najveće promjene u redizajniranju funkcija i fiskalnih ovlasti u BiH su postignute na relaciji Država Bosna i Hercegovina – entiteti. Prikaz ovih promjena se može jednostavno izložiti na osnovu funkcija koje se pojavljuju u budžetima, posebno Države BiH. U tom smislu se može uočiti snažno širenje spektra funkcija/rashoda i suštinskih promjena pripadnosti prihoda, koje se dogodilo od 2005.godine početkom ubiranja i raspodjele prihoda od indirektnog oporezivanja putem Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje BiH (UINO).

Historijski posmatrano, rashodi za Institucije BiH u 2013. godini imale su gotovo dvostruko veće učešće u BDP u odnosu na 2003. godinu, istina nešto je niže u posljednje vrijeme, vjerujemo i radi pritiska nastalih radi djelovanja pandemije "Corona-19". Kako god, ovo se ipak mora označiti kao veoma „skromna” pozicija centralnih vlasti u BiH u smislu generiranja ukupnih rashoda u zemlji u odnosu na niže nivoe vlasti. Međutim, kad se ova cjelina gleda u gotovo dvije decenije prema izračunatim promjenama relativnog učešća rashoda pojedinih nivoa organizacije državne vlasti izlazi da se razvoj i uvećanje relativnog učešća Institucija BiH

realiziralo uglavnom na račun pada relativnog učešća FBiH i Distrikta Brčko (vidjeti tabelu III-2.).

Radi toga mora se upozoriti da jednom dobro uspostavljen mehanizam funkcioniranja UINO na strani ubiranja prihoda istovremeno ne znači da njegovim funkcioniranjem možemo biti zadovoljni i "ležati na lovorikama" početnog uspjeha. Naime, posebno na strani raspodjele prihoda od indirektnih poreza se pojavljuju neprihvatljive devijacije koje mogu prouzrokovati duboke nespornice i teške (političke) posljedice.

Kako je dobro poznato, raspodjela prihoda koje prikupi UINO se vrši prema koeficijentima krajnje potrošnje koje odlukom donosi Upravni odbor UINO nakon što se izdvoje sredstva za finansiranje Institucija BiH. Međutim, u implementaciji ovog principa se pojavljuju snažne devijacije u odnosu na egzaktno pokazatelje obima uplata prikupljenih poreza od strane entiteta i DB. Divergentna kretanja u tom smislu su dostigla, po našem mišljenju, neodržive razmjere.

Stoga, ovo zahtijeva da se ovoj problematici da preciznije tumačenje, posebno iz ugla statističke obrade činjenica posebno povezanih sa uplatama/ubiranjem, a zatim i sa raspodjelom indirektnih poreza na nivou BiH, entiteta i DB. Nakon što smo to u ovoj studiji uradili koristeći dostupne podatke UINO (Kozadra 2015, 2021) utvrdili smo da:

- Aktuelni sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou države, entiteta i DB funkcioniše netransparentno i na način da dolazi do velikih prelijevanja ubranih poreza iz FBiH u RS, u određenoj mjeri i DB.
- RS je imala dinamiku uplata koja je u ukupnim uplatama na račune UINO pala sa 29,58% iz 2012.godine na 22,49% u 2019.godini. Istovremeno su uplate F BiH u ukupnim uplatama u istom razdoblju porasle sa 67,53% na 74,83%.
- RS je u 2019.godini povukla u raspodjeli sredstva u gotovo istom iznosu koji je i uplatila, što je izvan svakog okvira predviđenog načina funkcionisanja sistema prikupljanja i raspodjele prihoda od indirektnih poreza jer je na ovaj način izbjegla da ispuni svoje institucionalne obaveze u smislu uplate svog dijela sredstava za finansiranje Institucija BiH i izdvajanja sredstava za rezerve za povrat PDV-a.

U procesu raspodjele „preostalog iznosa“⁵⁴ ubranih poreza na entitete i DB se institucionalno primjenjuje princip prijavljene krajnje potrošnje, koja evidentno, ima visok nivo arbitrarnosti i netransparentnosti u odnosu na izvršene uplate na račune UINO koje su nesumnjivo egzakne. Radi toga predlažemo da se hitno počne primjenjivati na transparentan način kao osnov za raspodjelu preostalog iznosa relativno učešće uplata entiteta na račune UINO, umjesto korištenja netransparentnog agregata krajnje potrošnje. Napominjemo da je institucionalno riješeno da DB u preostalom iznosu učestvuje sa 3,55% i da eventualna nedostajuća sredstva do tog relativnog učešća namiruju entiteti u istom srazmjeru kao i za uplate u budžet Institucija BiH (2/3 F BiH, 1/3 RS)

⁵⁴ „Preostali iznos“ od ukupno ubranih indirektnih poreza se dobije nakon što se iz ukupno ubranih poreza na računima UINO izdvoje namjenski prihodi od akciza za izgradnju autocesta, nužne rezerve za povrat PDV-a i uplati definisan iznos za finansiranje budžeta Institucija BiH od 750 miliona KM u odnosu 2/3 F BiH i 1/3 RS.

Napravili smo simulaciju prelijevanja sredstava na teret F BiH od 2015-2019.godine (iako taj proces traje duže) koji je posljedica raspodjele raspoloživih iznosa ubranih poreza primjenom principa prijavljene krajnje potrošnje i procijenili da je u tom periodu došlo do prelijevanja preko 2,5 milijardi KM radi netransparentnog funkcionisanja i neregularnog rada i odlučivanja na nivou UINO. Radi toga i predlažemo da se hitno počne primjenjivati na transparentan način princip relativnog odnosa uplata na račune UINO do eventualnog donošenja takvog institucionalnog okvira koji bi moguće, ustanovio određenu redistribuciju ubranih sredstava od indirektnih poreza na transparentan i principijelan način.

Federativno uređene zemlje se uobičajeno koriste preraspodjelama finansijskih sredstava kako bi pomogle manje razvijene dijelove zemlje da ostvare brži razvoj, ali to na nivou BiH nije ni na kakav način ugrađeno kao institucionalni mehanizam. Radi toga smo utvrđena prelijevanja finansijskih sredstava u aktuelnim prilikama označili kao netransparentno funkcioniranje i neregularan rad i odlučivanje na nivou UINO.

Zakonska obaveza da se svake godine izvrši konačno poravnanje između korisnika, te sačini izvještaj UINO uz obaveznu eksternu reviziju je potpuno zanemarena već više od decenije. Takav izvještaj bi svake godine pred sobom trebali da imaju na razmatranju Vlada F BiH i Parlament FBiH, jednako kao i vlade i parlamenti RS i DB.

Nevjerovatno je da je problematika netransparentne raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou BiH, entiteta i DB ostala potpuno zanemarena i ignorisana tolike godine. Na žalost, u nedavnim raspravama sa poslanicima PS FBiH smo utvrdili da najveći broj njih pitanja netransparentne raspodjele i neregularnih prelijevanja prihoda od indirektnih poreza na račun F BiH "teška" stotine miliona KM godišnje, vide kao nešto sto se nalazi negdje "gore", nešto što je nadležnost države, nešto iznad njih i gotovo su potpuno indolentni i pored njihove eksplicitne odgovornosti za ova pitanja (vidi prilog C.7.) prema činjenici da se novac odliva iz "federalnog novčanika" i to u tolikoj mjeri da višestruko nadmašuje onaj iznos koji bi drugi kantoni dobili brisanjem koeficijenta dva Kantonu Sarajevo. To je naprosto apsurdno i neprihvatljivo, a traje godinama.

Veliki neregularni odlivi finansijskih sredstava na teret F BiH stvaraju snažne negativne pritiske, posebno u odnosima između kantona i to na način da se "zla volja" naročito fokusira prema onima koji su bogatiji, poslovično Kantonu Sarajevo.

Iako je jasno da je aktuelni zakon o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza prevaziđen i da je obaveza Ministarstva finansija F BiH bila da još 2011.godine napravi novi prijedlog zakona, to do danas nije učinjeno.

Ovakvo stanje je rezultiralo takvim pritiscima da se rješenje traži u preraspodjeli na nivou kantona i to na način da se Kantonu Sarajevo oduzme veliki dio prihoda od indirektnih poreza brisanjem koeficijenta dva koji, ne slučajno, predstavlja zakonsku odredbu. Uz to se samo formalno pristupa ovom pitanju, pa se na taj način u okviru aktuelnog zakona ovakvim zahtjevima zadržava sve što smo svjesni da nije dobro i promjenom koja se traži stvari čine još gorim.

Analizom u ovoj studiji (kao i prethodnoj iz 2016.godine) smo nedvojbeno utvrdili da po svim ekonomskim parametrima (raspodjela indirektnih poreza po osnovu historijskog modela, po osnovu relativnog učešća BDP Kantona Sarajevo u BDP F BiH i BiH, na osnovu obima uplata po osnovu krajnje potrošnje u kantonima FBiH) Kantonu Sarajevo pripada više prihoda od indirektnih poreza nego što ih u na osnovu aktuelnih zakonskih rješenja dobiva i da se neosporno, već vrši redistribucija ovih prihoda na teret Kantona Sarajevo prema drugim kantonima i na osnovu aktuelnih rješenja u važećem zakonu.

I sam nezadovoljan aktuelnim zakonom i posebno iznova potaknut pritiscima za novim, rekli bismo nasilnim uvećanim preraspodjelama prihoda od indirektnih poreza, Kanton Sarajevo je iznova poduzeo aktivnost da se istraži ova problematika i ovaj put predloži novi model raspodjele prihoda od indirektnih poreza u FBiH, što je osnovni predmet i sadržaj istraživanja ove studije.

Već 2016. godine smo dali brojne argumente koje i ovdje iznosimo oko zakona koji je bio, a koji je i danas u primjeni i oko mogućih boljih rješenja, posebno u raspravama sa MMF-om koji je u reakciji na uočene probleme ponudio i određena rješenja da se bolje uredi ova oblast. Međutim, niko od institucionalno nadležnih, prije svega Federalno ministarstvo finansija, nije godinama predložilo nova rješenja na ovom planu, ni potaknuto tim da se aktuelni zakon trebao izmjeniti još 2011.godine, niti nakon Studije EIS 2016. godine koja je istakla niz urgentnih pitanja koja smo i ovdje prikazali i naznačili kuda bi se trebalo ići u pravcu rješenja, niti proaktivnom ulogom MMF-a koji se uključio u rješavanje ovih pitanja sa svojim prijedlogom.

IV PRIJEDLOG NOVOG MODELA RASPODJELE PRIHODA OD INDIREKTNIH POREZA U FBiH

Na osnovu svega do sada iznesenog moguće je sumirati par osnovnih zaključaka koji će poslužiti kao polazne pozicije u pogledu potrebe unaprjeđenja postojećeg sistema raspodjele javnih prihoda u FBiH, te elaboracije njegovog izgleda i načina funkcionisanja.

Prvo, u prethodnom poglavlju su jasno istaknuti osnovni strukturni problemi postojećeg sistema koji ne uspijeva ispuniti niti jedan od postavljenih i očekivanih ciljeva. Pravična, efikasna, razvojno orijentisana, transparentna i socijalno osjetljiva raspodjela javnih prihoda nije realnost ni za jednog učesnika u trenutnom sistemu što rezultuje široko rasprostranjenim nezadovoljstvom svih učesnika, a naročito na nivou odnosa između kantona.

S druge strane, suprotstavljeni pozivi i prijedlozi za njegovo unaprjeđenje koji se zasnivaju na istim principima - rješenje postojećih neravnoteža traže u korekcijama koeficijenata ili bilo kojeg elementa u formuli za raspodjelu javnih prihoda - ne mogu dati bolje niti drugačije ishode, naprotiv. Tome u prilog svjedoče prakse i iskustva zemalja čiji su sistemi javnih finansija i ustavne organizacije izgrađeni na sličnim ili uporedivim principima i okolnostima kao i (F)BiH. U tu svrhu smo razmatrali uređenje fiskalnih odnosa u federalističkom okviru na primjerima Švicarske, Njemačke i R. Hrvatske⁵⁵. Iako slični po mnogim važnim karakteristikama, ovi fiskalni sistemi ipak nisu do kraja uporedivi sa fiskalnim federalizmom u (F)BiH. Asimetrična konfederacija kao ustavno rješenje BiH prosto nameće ograničenja i u fiskalnom sistemu i čini ga jedinstvenim primjerom takve vrste u svijetu. Stoga je važno konsultovati najbolje prakse i rješenja iz uporedivih sistema, uz uvažavanje specifičnosti koje postoje u (F)BiH.

Bez ijednog izuzetka, a u skladu sa osnovnim teoretskim principima fiskalnog federalizma, svaki od analiziranih primjera pitanje raspodjele stavlja u širi kontekst efikasnosti i pravednosti fiskalnog sistema uz poticanje razvoja manje razvijenih dijelova zemlje, ali isključivo kroz promociju jednakih prilika, a ne jednakih i zagarantovanih ishoda. Drugim riječima, optimizacija efikasnosti raspodjele i pravednosti se ne može ostvariti kroz računovodstvene intervencije, koje umjesto adresiranja ova dva ključna pitanja dovode samo do redistribucije i produbljanja nepravde, te uprosječivanja na niže, podstičući pasivnost, destruktivne ekonomske akcije i revanšizam.

Nedostatak transparentnosti i jasnoće pri kreiranju i implementaciji postojećeg dizajna raspodjele samo je dodatno otežao njegovo funkcionisanje i doveo u pitanje njegovu kredibilnost i benevolentnost svih njegovih učesnika. Paradoksalno, umjesto fiskalnog i političkog federalizma koji okuplja i zbližava njegove učesnike, u FBiH imamo rastuće centrifugalne federalne tendencije i tenzije. Prisutna rješenja u formulama za raspodjelu, te posljedičnoj nužnosti uvođenja posebnih koeficijenata se mogu razumjeti i opravdati u kontekstu specifičnosti vremenskog trenutka i karakteristika fiskalnog sistema u momentu uvođenja Zakona prije skoro dvije decenije. Zakonodavac je čak i predvidio korektivne i adaptivne radnje koje su trebale pružiti neophodan stepen fleksibilnosti u narednom periodu, ali njihov izostanak u kombinaciji sa sličnim scenarijem na entitetskom nivou, onemogućio je bilo kakvu evoluciju i doveo sistem do tačke u kojoj ne ispunjava svoju svrhu.

Konačno, ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da postojeća rješenja ni na koji način ne tretiraju pitanje fiskalne odgovornosti učesnika sistema. Ovo podjednako važi i u domenu generisanja i prikupljanja javnih prihoda, te u domenu vođenja odgovorne fiskalne politike i

⁵⁵ Za detaljniji pregled pogledati Kreso et al. (2016)

kontrole rashoda. Problem labavih budžetskih ograničenja i povezanog moralnog hazarda, koje smo na početku izdvojili kao osnovne probleme sistema fiskalnog federalizma, ne samo da trenutno nisu adresirani, već su suštinski zadati u postojećem dizajnu. Tu je i pitanje izostanka pozitivnih poticaja, odnosno nagrade uspješnih i fiskalno odgovornih učesnika, koji umjesto nagrade, ili barem neutralne pozicije, u suštini bivaju sankcionisani. Posebno pri tome brine mogućnost političke manipulacije i prebacivanja vlastite odgovornosti za (ne)ostvarene fiskalne ciljeve i rezultate, na sistem u cjelini ili druge njegove učesnike.

Dakle, postojeći sistem zahtijeva temeljitu strukturnu izmjenu, a ne korektivne zahvate. Prije detaljnije elaboracije predloženog modela moraju se uvažiti svi navedeni postojeći nedostaci, te napustiti praksu simultane koegzistencije inherentno suprotstavljenih principa u mehanizmu raspodjele. Trenutno su tri principa ugrađena u mehanizam raspodjele u istoj ravni implementacije. To su princip *izjednačavanja*, odnosno stimulacije manje razvijenih učesnika u raspodjeli javnih prihoda, zatim princip *derivacije*, odnosno vraćanja javnih prihoda primarno u jurisdikciju u kojoj su nastali, te princip *direktne stimulacije* fiskalno i ekonomski nerazvijenih jurisdikcija. Pojedinačno, niti jedan od njih nije sporan po bilo kojem osnovu. Također, vjerujemo da mogu biti objedinjeni unutar istog sistema, ali da pritom treba izbjeći njihovu istovremenu primjenu koja onemogućuje njihovo ostvarenje i pervertira sam sistem raspodjele javnih prihoda.

Model koji je prezentiran u nastavku je baziran na nalazima i preporukama relevantne literature iz ove oblasti, analiziranim iskustvima sličnih zemalja, od kojih su neka sadržana u izvještaju IMF-a (2016), odnosno u studiji Ekonomskog instituta u Sarajevu (2016)⁵⁶. U prilogu se nalaze sažeci rješenja usvojenih u Švajcarskoj i Njemačkoj kao uporedivim primjerima.

III 1. Vertikalna dimenzija raspodjele

Između dvije ključne dimenzije raspodjele javnih prihoda u FBiH, pitanje njene vertikalne dimenzije se nameće kao polazni korak u redizajniranju i uvođenju novoga modela⁵⁷, nakon čega se mogu razmatrati pitanja horizontalne raspodjele. Već smo istaknuli alternativna rješenja drugih zemalja koja mogu poslužiti kao obrazac na nivou principa, te detektovali osnovne probleme u postojećem stanju, tako da ćemo sada te nalaze objediniti unutar modela prilagođenog okolnostima i potrebama FBiH.

Model direktne fiskalne stimulacije u vidu viših koeficijenata za raspodjelu izdvojenim kantonima sa nedostatnim fiskalnim potencijalom bi odmah trebalo napustiti. Kako će na istu temu biti više govora u segmentu horizontalnog izjednačavanja, ovdje ćemo samo istaknuti da je zbog transparentnosti, efikasnosti i pravičnijeg funkcionisanja modela raspodjele, kao prvi korak neophodno isključiti posebne koeficijente. Naravno, to je samo potreban, ali ne i dovoljan uslov, jer ukoliko bi se reforma zaustavila na tome rezultati bi bili značajno lošiji i od postojećih. S druge strane, to nikako ne znači da bi se, u skladu sa procjenom Vlade FBiH, trebalo ili moralo prekinuti sa stimulacijom ovih kantona. To je, vjerujemo, uputnije i

⁵⁶ Kreso et al. (2016)

⁵⁷ Cjelokupan model, tako i ovaj njegov specifični element su u skladu in a tragu ranije iznesenim skicama reformi i prijedlozima alternativnih modela od strane IMF-a, naročito IMF (2016).

efikasnije izvesti kroz schemu međuvladinih grantova, tj. kroz posebne grantove Vlade FBiH prema odabranim kantonima. Pri tome je moguće limitirati i gornju i donju granicu kretanja ovih iznosa (kroz npr. ponderisanje ili indeksiranje u relaciji sa kretanjem bruto iznosa indirektnih prihoda za raspodjelu, poštujući historijske vrijednosti u prethodnom relevantnom periodu) kako bi se ograničila ili čak potpuno isključila mogućnost negativnih promjena u odnosu na postojeće stanje i za neto primaocce sredstava, ali i neto kontributore.

Dakle, kvantitativnu dimenziju i efekte je u ovom slučaju potpuno izvodivo zadržati u istim okvirima. Međutim, ključno je uvesti i kvalitativne elemente kako bi se napravio iskorak. Tu predlažemo četiri bitna elementa:

- a) Grantovima dati uslovni karakter, uvodeći element fiskalne odgovornosti i naglašavajući važnost fiskalne discipline
- b) Otvoriti prostor za dodatnu stimulaciju fiskalno odgovornih kantona⁵⁸
- c) Cijelom mehanizmu dati razvojni, a ne karitativni karakter, za što odgovornost treba biti u značajnoj mjeri disproporcionalno raspoređena na teret Vlade FBiH i manjim dijelom na vlade ovih kantona. Mora se i u strateškom i u operativnom smislu jasno staviti do znanja i kontinuirano i konsekvantno podržavati stav da je osnovna namjera da ti kantoni postepeno počnu hvatati korak sa ostatkom FBiH u smislu rasta i razvoja što će biti ugrađeno u uslovni karakter grantova i načine njihovog održavanja i evaluacije.
- d) Svake četiri godine (asimetrično u odnosu na izborne cikluse), kao relevantnom periodu, je neophodno napraviti detaljnu analizu i evaluirati ostvarene rezultate, infrastrukturu i mehanizme funkcionisanja samog sistema. Ovo je generalna preporuka koja se odnosi i na sve ostale elemente modela.

Obzirom da spomenuti elementi de facto predstavljaju domen fiskalnih pravila, neophodno ih je staviti u kontekst sa ostalim postojećim fiskalnim pravilima. Tu je neophodan znatno viši legislativni, supervizijski, pa i korektivni angažman svih relevantnih nivoa vlasti. Trenutna rješenja koja su ugrađena u Ustav, Zakon o dugu zaduživanju i garancijama u FBiH, Zakonu o budžetima u FBiH, trebaju funkcionalne dopune i pojašnjenja kako bi se obezbjedilo preventivno i korektivno dejstvo fiskalnih pravila i procedura koje propisuju.

Pitanje *dvostruke otplate javnog duga* je drugi, vjerovatno i centralni problem u vertikalnom izjednačavanju raspodjele javnih prihoda u FBiH. Riječ je o problemu koji direktno tangira određeni broj nižih nivoa vlasti, gdje se u prvoj fazi za pripadajući iznos otplate javnog duga umanjuje bruto iznos, ili osnovica, za raspodjelu javnih prihoda na nivou FBiH, a zatim ti nivoi vlasti uredno servisiraju svoje ugovorne obaveze po istom osnovu prema Vladi FBiH. Time i oni nivoi vlasti koji teoretski nisu uopšte zaduženi, ili su zaduženi manje od drugih, praktično snose jedan dio tog tereta kroz umanjenje osnovice za raspodjelu.

Potrebno je ukinuti postojeću praksu i teret dvostrukog servisiranja duga prebaciti na centralni nivo vlasti, tj. na Vladu FBiH što bi se kompenziralo uvećanim udjelom Vlade FBiH u raspodjeli dijela bruto prihoda koji pripadaju FBiH. Naravno, uvećanje bi bilo korigovano

⁵⁸ Obzirom da je ovom pitanju posvećena posebna pažnja u nastavku, na ovom mjestu ga nećemo detaljnije razlagati.

za nivoje postojećih obaveza Vlade FBiH i nižih nivoa vlasti, koji za 2020 godinu iznose oko 93 miliona KM. Promjena bi bila jednokratna i u suštini bi imala pozitivan efekt za sistem u cjelini i naročito one nivoje vlasti koji imaju relativno niže nivoje zaduženja, dok bi imala neutralan efekat na Vladu FBiH i nivoje vlasti sa višim stepenom zaduženosti.

Pored ukidanja mogućnosti i prakse da se kroz zaduživanje određenih učesnika u sistemu, obaveze prevaljuju na sve ostale učesnike, ovim bi se uklonile i distorzije u planiranju budžeta nižih nivoa vlasti i donošenju povezanih ekonomskih odluka.

Kao i sa predloženim promjenama kod kantona sa posebnim statusom, na ovaj način bi se ograničile oscilacije u primicima nižih nivoa vlasti što je bio izražen problem u negativnim ekonomskim ciklusima kao npr. u period 2013-2015, ili u skorije vrijeme, nakon prvobitnog negativnog pandemijskog šoka. Takve situacije najčešće dovode do dvostrukog negativnog pritiska na budžete i upravljanja javnim finansijama nižih nivoa vlasti: smanjenja osnovice za raspodjelu indirektnih prihoda (zbog smanjenog nivoa prikupljenih prihoda od strane UIO), te povećane potrebe za zaduživanjem gotovo svih nivoa vlasti, što u kumulativnom izrazu ima veći negativni efekat od prostog zbira ove dvije negativne promjene.

Treći element u vertikalnoj dimenziji fiskalnog federalizma u (F)BiH je moguće *učešće Vlade FBiH u horizontalnom izjednačavanju, unutar drugog stuba*, a po uzoru na primjer iz Švicarske. U ravni iste logike kao i u slučaju grantova za kantone sa nedostatnim fiskalnim potencijalom, i ovdje bi trebalo djelovati po motivima podržavanja ekonomskog razvoja i konvergencije sa ostatkom Federacije. U praksi bi se ovo pitanje svelo na političku odluku i budžetske mogućnosti Vlade FBiH koja bi prikupljena sredstva u drugom stubu za horizontalno izjednačavanje podržala u omjeru 1:1, 1:1,5, ili u bilo kojem drugom omjeru u skladu sa procjenom o potrebi takve intervencije i fiskalnim mogućnostima.

Alternativa učešća Vlade FBiH u drugom stubu za horizontalno izjednačavanje je proširenje sistema uslovnih grantova za sve korisnike drugog stuba, a ne samo za tri odabrana kantona. Mišljenja smo da bi ovakvo rješenje, iako tehnički sasvim izvodljivo, predstavljalo nepotrebnu komplikaciju i otežalo procjenu visine učešća Vlade FBiH u podržavanju konvergencije u nivou ekonomskog razvoja nižih nivoa vlasti.

Kao i u slučaju ostatka modela, i ova rješenja bi morala imati srednjeročni karakter. Dakle neophodno je isključiti neizvjesnost izmjena iz godine u godinu, te odluke vezati za četverogodišnji period (asimetrično u odnosu na izborne cikluse), nakon čega je potrebno evaluirati ostvareno i buduće potrebe, te donijeti odluku za naredne četiri godine.

IV 2. Horizontalna dimenzija raspodjele

Kako Zakon o pripadnosti javnih prihoda FBiH kao neto primaoca uvodi gotovo sve niže nivoje vlasti, potrebno je odmah naglasiti da je naša analiza u ovom segmentu fokusirana na odnose između kantona. Razlog za takvo opredjeljenje je činjenica da upravo na relaciji između kantona počiva najveći dio ukupne raspodjele. Obzirom da je riječ o najvažnijem izvoru

prihoda za svakog od njih, te da sistem raspodjele trenutno ne nudi transparentnost, efikasnu alokaciju niti pravednu raspodjelu, odatle proizilazi i većina nezadovoljstva svih učesnika u njemu. Dakle, unaprjeđenje horizontalne dimenzije raspodjele na nivou kantona je apsolutni prioritet u naporima poboljšanja cjelokupnog sistema.

Pored toga, obzirom na veliki broj opština, njihove fiskalne, budžetske i administrativne specifičnosti, analiza na tom nivou značajno povisuje stepen kompleksnosti u metodologiji i neophodnim resursima, te bi trebala biti temom posebnih studija. Ono što je moguće odmah istaknuti kao mogućnost i bitan element u harmonizaciji cjelokupnog mehanizma raspodjele, jeste da bi i na nivou opština trebalo slijediti isti model koji predlažemo na nivou kantona, uz potrebne korekcije u pogledu omjera učešća stubova u raspodjeli.

Prvi korak u postavljanju transparentnijeg, efikasnijeg i pravednijeg modela raspodjele je, ukidanje posebnih koeficijenata, uz istovremeno uvođenje dva stuba raspodjele i izmjene u formuli za raspodjelu. Samo na ovaj način je moguće unaprijediti postojeće nedostatke i pomiriti principe derivacije, izjednačavanja i direktne stimulacije ekonomskog razvoja. **Prijedlozi reformi koji modifikuju samo jedan od ovih elemenata neminovno vode ka većem nivou neravnoteže i neefikasnosti, te bi ih trebalo izbjegavati.**

Kako smo već naveli, trenutno su ova tri principa postavljena u istu ravan. Jezgra postojećeg modela je princip izjednačavanja ugrađen u formulu za izračun pojedinačnog učešća kantona u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa UIO. Međutim, svi elementi formule su podložni kritici i nose cijeli niz pitanja sa sobom, posebno ukoliko bi to bio jedini element raspodjele, tj. u rješenjima koja zadržavaju formulu za raspodjelu, a ukidaju posebne koeficijente.

Teško je pronaći ekonomske, pa i socijalne argumente u elementima kao što su veličina teritorije, broj stanovnika, te broj učenika u osnovnim i srednjim školama. Tako npr. ukoliko veličina teritorije nije korelirana sa potrebnom visinom javnih dobara i usluga datog kantona, tada podatak o površini ne govori ništa o stvarnim fiskalnim potrebama date jurisdikcije. Vrsta terena (ravničarski naspram planinskog npr.), posljedična vrsta i dužina mreže puteva i cesta, različiti zahtjevi njihove izgradnje i održavanja, gustina naseljenosti, te dominantni tip naselja neuporedivo snažnije determiniraju pripadajuće vrste i visine javnih dobara i usluga.

Slično je i sa prostim pokazateljem broja stanovnika, uz zanemarivanje svih drugih elemenata strukture tog stanovništva osim broja učenika u osnovnim i srednjim školama. Broj studenata, vrsta i visina formalnog obrazovanja, dobna struktura i povezani zdravstveni izdaci, broj rezidentnih i nerezidentnih korisnika zdravstvenih usluga kao i različit broj i vrsta zdravstvenih ustanova i povezani različiti nivoi izdataka za njihovo finansiranje na svim nivoima zdravstvene zaštite, zatim broj nerezidenata iz drugih kantona koji koriste infrastrukturu i ostale javne kapacitete drugih kantona, ili privređuju na teritoriji drugog kantona, samo su neki od elemenata strukture stanovništva koje nije moguće obuhvatiti apsolutnim brojčanim izrazom, a koji barem podjednako bitno određuju stepen rashodovnih potreba.

Na koncu, tu je i pitanje relativne važnosti, odnosno visine pondera za svaki od tih elemenata u postojećoj formuli, tj. njihove koreliranosti sa fiskalnim potrebama koje proizvode.

Već smo konstatovali da je vjerovatna namjera zakonodavca u trenutku dizajniranja važećih zakonskih rješenja bila održati tada postojeće nivoe distribucije javnih rashoda i (ne)ravnoteže fiskalnih kapaciteta i potreba na nivou kantona. To se prosto nije moglo izvesti isključivo na principu izjednačavanja zbog specifičnosti na strani generisanja javnih prihoda gdje Kanton Sarajevo zauzima disproporcionalno visok udio, a tri najrazvijenija kantona višestruko prevazilaze prihodovne kapacitete svih ostalih kantona zajedno. Stoga je na jezgru horizontalnog izjednačavanja neprirodno nakalemljen princip derivacije u slučaju Kantona Sarajevo u vidu posebnog koeficijenta (tada visine 2) kako bi se održao historijski nivo zateknutih vrijednosti visina pripadajućih javnih prihoda. Vrijeme je pokazalo, a analiza u prethodnom poglavlju to zorno potvrđuje, da je zbog različitih demografskih, ekonomskih i političkih promjena taj mehanizam prevaziđen. To ipak, ne znači i da princip derivacije, odnosno vraćanja glavnine javnih prihoda tamo gdje su i ostvareni, treba ignorisati, naprotiv.

Kada se napravi kontrola i korekcija za sve prigovore u pogledu privilegovanog administrativnog i/ili fiskalnog položaja u prijavi indirektnih prihoda u odnosu na lokacije stvarne potrošnje i kreiranja dodane vrijednosti, a što je također napravljeno u prethodnom poglavlju, ponovo je evidentno da ni postojeći koeficijent ne obezbjeđuje adekvatno poštivanje principa derivacije na primjeru Kantona Sarajevo. Prema modelu kojeg predlažemo, ovaj princip bi bio temeljni element inkorporiran u tzv. *prvi stub raspodjele* i odnosio bi se na sve učesnike sistema jednako, dok bi se princip izjednačavanja nastavljao na njega i realizovao u okviru drugog stuba raspodjele, što elaboriramo u nastavku.

Još je bitno podcrtati da se prema važećim rješenjima direktni porezi (porez na dobit i porez na dohodak) distribuiraju samo na principu derivacije, što izaziva određene distorzivne efekte u postojećem sistemu. Uvođenjem modela sa dva stuba, ovisno o relativnoj važnosti prvog stuba, postigao bi se iskorak u smislu harmonizacije učinaka indirektnih i direktnih poreza, što je još jedna od prednosti ovakvog pristupa.

Također, segment direktnih poreza pruža i mogućnosti finog prilagođavanja (fine-tuning) jurisdikcijama, gdje bi se na centralnom nivou FBiH mogli uvesti zakonski limiti za potencijalno korištenje mogućnosti prireza na dohodak i poreza na imovinu. To bi također bio pozitivan pomak u smislu harmonizacije različitih kantonalnih rješenja, ali i podsticaj za korištenje tih već postojećih mogućnosti (npr. u slučaju poreza na imovinu) koji je trenutno nedovoljno iskorišten na nivou kantona, a postoje i vrlo izražene razlike u stepenu implementacije po opštinama unutar istih kantona.

IV 2.1. Prvi (derivacijski) stub

Zadatak prvog stuba jeste osigurati racionalnu primjenu principa derivacije, odnosno vratiti glavninu prikupljenih prihoda jurisdikcijama koje su ih generisale, uz uvažavanje svih specifičnosti u tom procesu. Polazni element za tako nešto je utvrđivanje osnovice, odnosno pokazatelja za raspodjelu po ovom principu. Iz statističkih i tehničkih razloga trenutno nije moguće imati dva najbolja indikatora ove vrste, geografski razvrstanu krajnju potrošnju na koju se plaća PDV, ili regionalni odnosno kantonalni BDP.

Razmatrani su određeni alternativni pristupi u skladu sa infrastrukturom fiskalizacije i tehničkim poboljšanjima u digitalnoj infrastrukturi UIO, ali u ovom trenutku se ništa slično ne čini kao izvodiva opcija. Stoga smo, ponovo u skladu sa IMF-ovim pristupom, se odlučili za izračun najboljeg zamjenskog indikatora tzv. **ukupnog dohotka građana** po opštinama i kantonima, a koji se bazira na podacima Poreske uprave FBiH, kao jedino dostupnom pouzdanom izvoru podataka ove vrste i koji je snažno povezan sa krajnjom potrošnjom na koju se plaća PDV. Na taj način je moguće uvesti i lokacijske elemente u model.

U metodološkom smislu *ukupan dohodak građana* podrazumijeva bruto⁵⁹ dohodak građana prije odbitaka i poreza i doprinosa, kako bi se izbjegle distorzije koje nastaju njihovim uključivanjem. Analizirani vremenski period je za godine, 2018., 2019. i 2020., iz prostog razloga jer za ranije periode ili ne postoje kompletirani podaci, ili zbog promjena u zvaničnom statističkom metodološkom okviru, neki elementi nisu uporedivi kroz vrijeme.

Pritom je poseban izazov predstavljala činjenica da je riječ o periodu koji uključuje i pandemijsku, 2020. godinu, što je naprosto datost koju nije moguće isključiti, ali koja je uticala na sve učesnike sistema po sličnim obrascima koji su bili prisutni u pogledu prikupljanja i visine generisanih prihoda i u pred-pandemijskom periodu.

Podaci cu prikupljeni razvrstavajući njihove izvore po opštinama i kantonima u FBiH i to iz sljedećih obrazaca:

- porez na dohodak od nesamostalnih djelatnosti (GIP-1022 - kolona/polje: 11)
- porez na dohodak od samostalne djelatnosti (SPR-1053 - red/polje: 28)
- porez po odbitku od slobodnih i drugih samostalnih djelatnosti (AUG-1031 - kolona/polje: 13, ASD-1032 - kolona/polje: 10, AMS-1035 - kolona/polje: 11, APR-1036 - kolona/polje: 9),
- porez na prihod od imovine i imovinskih prava (PIP-1034 - kolona/polje: 10),
- porez od iznajmljivanja imovine (PRIM-1054 - red/polje: 19),
- porez na dohodak od ulaganja kapitala, dobitke nagradnih igara i igara na sreću, i porez po odbitku nerezidenta na prihode od povremenog obavljanja samostalne djelatnosti (PDN-1033 - kolona/polje: 9)

Ovako utvrđen pokazatelj ukupnog dohotka građana je osnov za distribuciju unutar prvog stuba do visine učešća prvog stuba u ukupnoj raspodjeli, tj. omjera raspodjele između prvog

⁵⁹ Ne miješati sa duhom poreske i računovodstvene terminologije i postupaka obračuna.

i drugog stuba. To praktično znači da se svi učesnici u modelu, svi kantoni, automatski kvalifikuju za učešće u raspodjeli iz prvog stuba shodno relativnim omjerima u ukupnoj potrošnji, odnosno ukupnom dohotku građana koji su naznačeni u Tabeli IV 1.

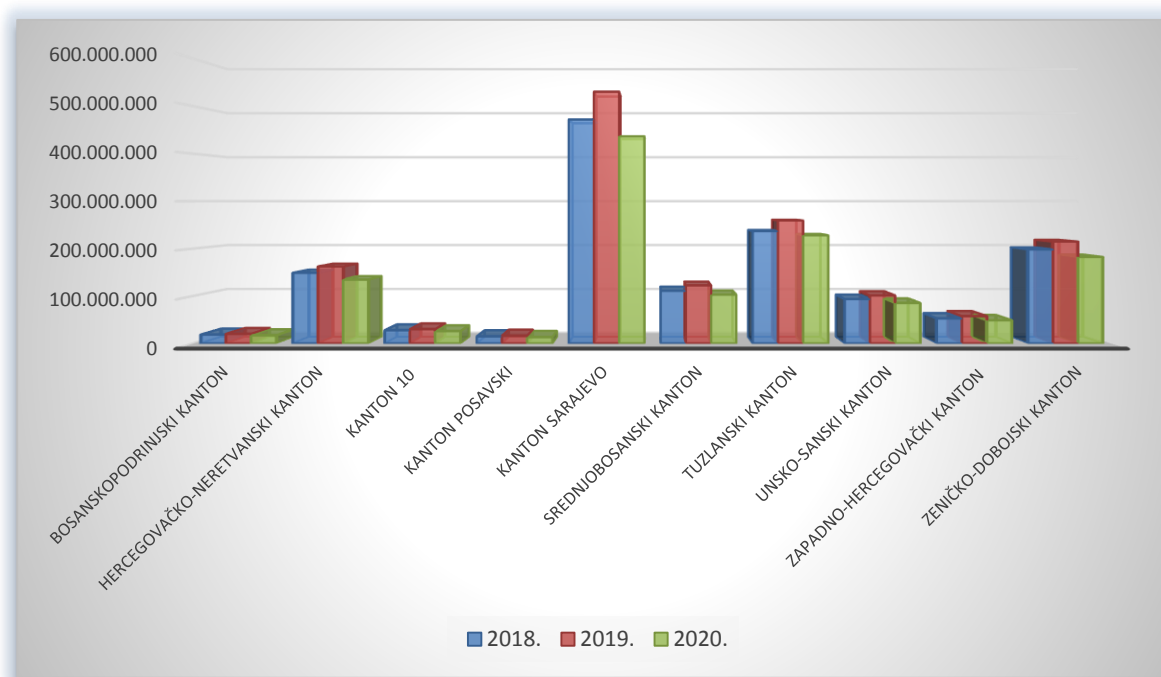
Tabela IV 1. Koeficijenti za raspodjelu unutar Stuba 1

KANTON	2018. (u %)	2019. (u %)	2020. (u %)
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	1,4	1,3	1,3
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	10,8	10,7	10,6
KANTON 10	2,0	2,0	2,0
KANTON POSAVSKI	1,1	1,1	1,0
KANTON SARAJEVO	34,3	35,0	34,2
SREDNJOBOSANSKI KANTON	8,1	8,1	8,1
TUZLANSKI KANTON	17,2	17,1	17,9
UNSKO-SANSKI KANTON	6,8	6,7	6,7
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	3,8	3,8	3,8
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	14,4	14,2	14,3
UKUPNO	100,0	100,0	100,0

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Očekivano i u skladu sa prezentovanim u prethodnom poglavlju, evidentna je snažna divergencija u nivou kontribucije na nivou FBiH. Tako je 60% učesnika u sistemu ispod prosjeka po ovom kriteriju, a Kanton Sarajevo 3,5 puta nadmašuje prosjek kako se vidi na Grafiku 1.

Grafik IV 1. Stub 1 prije rezervisanja za Stub 2



Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Ovakvi rezultati *per se* mogu indicirati potrebu da se interveniše u domenu razvojne dinamike na nivou FBiH, u pravcu horizontalne raspodjele. Na sličan način bi se mogla deducirati i interpretacija neadekvatnosti postojećeg sistema, gdje je evidentan izostanak konvergencijskih potisaka na nivou svih učesnika. Naravno, serija od tri godine ne može biti dovoljno dug period za izvlačenje relevantnih zaključaka, ali svakako zabrinjava da niti jedan od učesnika nije uspio značajnije promijeniti svoje mjesto u ukupnom poretku, odnosno uvećati svoj relativni udio.

Pojedinačno učešće kantona u ukupnom prihodu građana na nivou FBiH de facto predstavlja i ponder za raspodjelu pripadajućih sredstava sa jedinstvenog računa UIO, na nivou Stuba 1.

IV 2.2. Drugi (distribucijski) stub – za “izravnjavanja”

Za razliku od prvog stuba, u drugom stubu dominira princip izjednačavanja i za učešće u njemu, tj. za povlačenje sredstava iz drugog stuba potrebno je prvo se kvalifikovati kao neto primaoc. To u praksi znači da je potrebno utvrditi kriterije koji bi služili toj svrsi, a koji bi bili oslobođeni problema koje imaju trenutni elementi formule za pojedinačno učešće kantona u raspodjeli, ili barem smanjeni na najmanju moguću mjeru.

Naravno, geo-demografske varijable trebaju biti prisutne u mehanizmu raspodjele, ali je njihov broj i uticaj na iznose raspodjele potrebno ili maksimalno približiti njihovom stvarnom uticaju na rashodovne potrebe (kao npr. u slučaju Švicarske), ili kroz njihovo reduciranje na neutralnu proxy varijablu smanjiti distorzije koje trenutno proizvode. Zbog kompleksnosti prvog pristupa predlažemo da se u prvoj fazi zadrži samo broj stanovnika koji značajno pojednostavljuje kalkulaciju, izbjegava proizvoljnost u pogledu vrste (ne)uključenih kriterija i njihovih pripadajućih omjera, te je svakako snažno koreliran sa brojem učenika na datim nivoima obrazovanja.

Kako smo vidjeli iz teoretskog okvira i praksi uporedivih zemalja, cilj drugog stuba je usmjeravanje zajedničkih sredstava u pravcu smanjenja fiskalnog jaza kod kantona sa upitnom, ili nepostojećom fiskalnom održivosti na temelju vlastitih prihoda. Ono što je također evidentno iz različitih teoretskih modela, jeste da je pitanje utvrđivanja visine fiskalnog jaza, te odabira adekvatnog modela za njegovo adresiranje vrlo zahtjevan zadatak. Često su na tom putu prisutne i neželjene posljedice u pogledu (de)stimulacije različitih fiskalno i politički (ne)poželjnih ponašanja, posebice u srednjem i dugom roku.

Precizno utvrditi trenutne fiskalne potrebe i fiskalni kapacitet, te istovremeno korektno procijeniti njihova kretanja i međudejstvo sa mjerama za suzbijanje fiskalnog jaza je izazov i za najrazvijenije fiskalne sisteme u svijetu. To je posebno slučaj za (F)BiH sa svojim sui generis ustavnim okvirom, posljedično kompleksnom mrežom nadležnosti, različitim budžetskim praksama i standardima (i kod izvještavanja i kod provođenja) i nepostojećim statističkim okvirom. Stoga se i ovdje moramo poslužiti prihvatljivim pojednostavljenjem, uz naznaku da bi se iznad navedeno trebalo (nastaviti) sinhronizovati i konvergirati u srednjem roku – što može odgovarati predloženom roku od četiri godine kada se evaluira model i njegovi efekti.

Jednom metodološki definisani elementi modela raspodjele u Stubu 2, daju precizne indikacije na pojedinačne upite. Da bi se funkcionalno uklopili u cjelovit model, neophodno je bilo odrediti se po nekoliko determinanti dizajna modela, koje su objedinjene kroz sljedeća pitanja i matricu mogućih odgovora kako je to predstavljeno u Tabeli IV 2.

Ključne odrednice modela:

- a. Ko uplaćuje sredstva u drugi stub? Svi ili samo neki kantoni? FBiH?
- b. Koliko sredstava se uplaćuje u drugi stub? Procenat od stuba 1? FBiH u odnosu na uplate kantona?
- c. Kako se povlače sredstva iz drugog stuba? Na osnovu jaza fiskalnog kapaciteta? Broj stanovnika i jaz fiskalnog kapaciteta?
- d. Da li postoji stub 3? Koliko se sredstava uplaćuje u ovaj stub?

Tabela IV 2. Pregled različitih pristupa u dizajniranju modela raspodjele u Stubu 2

Model	Dizajn	Ko uplaćuje u Stub 2?	Koliko sredstava se uplaćuje u stub 2?	Kako se povlače sredstva iz stuba 2?
1.	SVI KANTONI; 75:25; JAZ FISKALNOG KAPACITETA	Svi kantoni – bez obzira na nivo fiskalnog kapaciteta	25% sredstava iz prvog stuba	Na osnovu indeksa fiskalnog jaza i broja stanovnika
2.	RESURSNO BOGATI KANTONI; 75:25; JAZ FISKALNOG KAPACITETA	Preko 130% fiskalnog kapaciteta	25% sredstava iz prvog stuba	Na osnovu indeksa fiskalnog jaza i broja stanovnika
3.	RESURSNO BOGATI KANTONI + FBiH; 75:25; JAZ FISKALNOG KAPACITETA	Preko 130% fiskalnog kapaciteta + FBiH (1:1)	25% sredstava iz prvog stuba + FBiH isti iznos	Na osnovu indeksa fiskalnog jaza i broja stanovnika
4.	RESURSNO BOGATI KANTONI + FBiH; 90% FBiH; JAZ FISKALNOG KAPACITET	Preko 130% fiskalnog kapaciteta + FBiH	Kantoni sa negativnim jazom fiskalnog kapaciteta se podižu na 90% prosjeka FBiH	Na osnovu indeksa fiskalnog jaza i broja stanovnika

Kako je pojašnjeno u prethodnom odjeljku, za fiskalni kapacitet bi se koristio pokazatelj ukupnog dohotka građana po kantonima uz dodatak poreza na dobit i dohodak, preveden na per capita nivo što je u skladu sa švicarskim modelom. Vjerujemo da se na ovaj način, ako ne već uvodi, a onda zasigurno promovirše pozitivno fiskalno ponašanje i „konkurencija“ između kantona u pogledu poboljšanog generisanja javnih prihoda.

Naime, kako je glavna izvora prihoda postavljena na centralnom nivou i zadata u kratkom roku, kantoni bi trebali biti pozitivno stimulirani za iskorištavanje parafiskalnih, odnosno neporeznih prihoda, koji su značajno zanemareni u najvećem broju opština u FBiH, a time i u pripadajućim kantonima. Istovremeno, niko od učesnika nije u poziciji, niti je stimulisan da negativno manipuliše prihodima, te će moći direktno pratiti vlastito učešće u njihovom generisanju, te ga uporediti sa primicima što bi uz modifikacije u vertikalnoj raspodjeli trebalo značajno unaprijediti transparentnost i pravednost.

Na istim osnovama i iz već pojašnjanih razloga bi se rashodovne potrebe utvrđivale na per capita nivou. Drugim riječima, proxy za rashodovne potrebe bi predstavljao udio koji svaki kanton ima u ukupnom broju stanovnika u FBiH, sa svim pozitivnim i negativnim stranama takvog izbora. Obzirom da smo ih već navodili i analizirali, ovdje ćemo se samo zadržati na procjeni da pozitivni aspekti ovog pristupa značajno nadmašuju potencijalne nedostatke.

Kada smo na ovaj način utvrdili obje nezavisne varijable, preostaje da se utvrdi jaz fiskalnih kapaciteta kantona u odnosu na prosjek FBiH, te faktor jaza kao praktično koeficijent za raspodjelu iz sredstava drugog stuba.

Konsekventno, i na ovom mjestu naš prijedlog je usaglašen sa IMF-ovim prijedlogom i zakonskim rješenjima uz sve prethodne napomene i pojednostavljenja.

To u praksi podrazumijeva sljedeće korake⁶⁰:

1. Utvrditi fiskalni kapacitet za svaki kanton u skladu sa pripadajućim prihodima iz prvog stuba uz prihode od poreza na dobit i poreza na dohodak.
2. Utvrditi kriterije za identifikaciju kantona koji će uplaćivati sredstva u drugi stub – kao kriterij bi se mogao koristiti ponderisani prosjek fiskalnog kapaciteta kantona u kojima je isti viši od onog na nivou FBiH. Federacija osigurava isti iznos sredstava.
3. Fiskalni kapacitet po glavi stanovnika za dati kanton \geq od prosječnog fiskalnog kapaciteta po glavi stanovnika u FBiH, tada ne postoji jaz fiskalnog kapaciteta (odnosno jednak je nuli) i kanton se ne kvalifikuje za sredstva iz drugog stuba.
4. Ukoliko fiskalni kapacitet po glavi stanovnika za dati kanton $<$ od prosječnog fiskalnog kapaciteta po glavi stanovnika u FBiH, tada se jaz fiskalnog kapaciteta za taj kanton računa kao utvrđena razlika između prosječnog fiskalnog kapaciteta po glavi stanovnika u FBiH i fiskalnog kapaciteta po glavi stanovnika za dati kanton, pomnožena sa brojem stanovnika tog kantona.
5. Na tim osnovama se utvrđuje faktor jaza fiskalnog kapaciteta za svaki kanton kao (Jaz fiskalnog kapaciteta datog kantona / Ukupni zbir jaza fiskalnog kapaciteta svih kantona koji se kvalifikuju za učešće u drugom stubu).

Rashodovne potrebe u kombinaciji sa utvrđenim faktorima jaza fiskalnog kapaciteta, oličene u povezanim ponderima, predstavljaju praktično koeficijente za raspodjelu kvalifikovanim kantonima iz drugog stuba.

Kako će detaljnije biti objašnjeno u nastavku, omjer raspodjele između stubova prema kojem su svi ključni kriteriji u balansu, prema našim kalkulacijama iznosi 75:25. Međutim, to je samo početni korak, obzirom da pri operacionalizaciji principa izjednačavanja se nameće još nekoliko materijalno važnih pitanja koja su predstavljena u Tabeli IV 2. Pri tome, Model 3 predstavlja kombinaciju determinanti koja, smatramo, na adekvatan način zadovoljava principe efikasnosti, pravednosti i transparentnosti uz unaprijeđen položaj svih učesnika.

⁶⁰ Prema: IMF (2016), "Unaprijeđenje raspodjele prihoda između nivoa vlasti i sistema upravljanja javnim finansijama u FBiH".

U pogledu fiskalnog kapaciteta p/c analiza je identifikovala svega tri kantona (BPK, HNK i KS) koji su iznad prosjeka FBiH, kako je prikazano u Tabeli IV 3.

Tabela IV 3. Fiskalni kapacitet p/c

KANTON	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	1,091	1,177	1,067	121.11	118.73	121.57
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	984	1,083	939	109.24	109.22	107.03
KANTON 10	449	498	441	49.88	50.22	50.21
KANTON POSAVSKI	502	552	479	55.74	55.72	54.54
KANTON SARAJEVO	1,708	1,892	1,645	189.54	190.88	187.41
SREDNJOBOSANSKI KANTON	605	672	587	67.11	67.76	66.93
TUZLANSKI KANTON	757	821	764	83.96	82.85	87.00
UNSKO-SANSKI KANTON	472	505	455	52.34	50.92	51.89
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	893	935	866	99.09	94.28	98.63
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	752	837	726	83.48	84.46	82.74
FEDERACIJA BIH	901	991	878	100.00	100.00	100.00

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Prema kriterijima efikasnosti i pravednosti, opredijelili smo se za pristup u skladu sa Modelom 3, gdje bi samo kantoni sa višim fiskalnim kapacitetom, iznad 130% prosjeka fiskalnog kapaciteta FBiH bili neto kontributori u sistem što se jasno vidi iz Tabele IV 3.

Ovdje je neophodno pojasniti zašto smo prag od 130% prosjeka fiskalnog kapaciteta FBiH, uzeli kao relevantan za distinkciju između neto kontributora i neto primalaca. Dva su razloga za takvo opredjeljenje.

Prvo, radi efikasnosti i transparentnosti željeli smo izbjeći reverzibilne akcije izjednačavanja, gdje bi se pojedini kantoni (BPK, HNK i Zapadno-Hercegovački Kanton) našli u poziciji da uplaćuju sredstva u Stub 2, a zatim u narednoj fazi da povlače sredstva iz Stuba 2.

Drugo, egzaktna vrijednost od 130% je dobijena kao prosjek⁶¹ koeficijenata fiskalnog kapaciteta p/c za kantone koji su iznad prosjeka fiskalnog kapaciteta FBiH, što praktično omogućuje da svi kantoni, izuzev Kantona Sarajevo, ostanu ispod praga za mandatorne uplate u Stub 2, čime iznad objašnjeni motivi dobijaju i kvantitativnu dimenziju.

Drugim riječima, Kanton Sarajevo bi bio jedini kanton neto davalac sredstava u Stub 2, kako je prikazano u Tabeli IV 4, uz podjednako učešće Vlade FBiH.

⁶¹ Drugačije vrijednosti, ali isti ishod sa istim premisama i logikom se dobije kada se napravi izračun za ponderisani prosjek.

Tabela IV 4. Uplate u Stub 2.

KANTON	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	0	0	0	0,00	0,00	0,00
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	0	0	0	0,00	0,00	0,00
KANTON 10	0	0	0	0,00	0,00	0,00
KANTON POSAVSKI	0	0	0	0,00	0,00	0,00
KANTON SARAJEVO	117 929 921	132 552 607	109 090 386	50,00	50,00	50,00
SREDNJOBOSANSKI KANTON	0	0	0	0,00	0,00	0,00
TUZLANSKI KANTON	0	0	0	0,00	0,00	0,00
UNSKO-SANSKI KANTON	0	0	0	0,00	0,00	0,00
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	0	0	0	0,00	0,00	0,00
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	0	0	0	0,00	0,00	0,00
VLADA FBiH	117 929 921	132 552 607	109 090 386	50,00	50,00	50,00
UKUPNO	235 859 842	265 105 213	218 180 772	100,00	100,00	100,00

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Važno je razjasniti zašto se prema ovom dizajnu Vlada FBiH nalazi u ulozi kontributora u sistem, izjednačavajući uplate kantona u Stub 2, dakle 1:1. Ovo smatramo opravdanim iz nekoliko razloga.

Prvo i osnovno što treba znati jeste da prema već izloženoj metodologiji, odstupanja fiskalnog kapaciteta kvalifikovanih kantona od prosječnog fiskalnog kapaciteta na nivou FBiH, u apsolutnom i smislu (Tabela IV 5) jasno kvantificira zbirni jaz sedam resurno siromašnijih kantona između 340 i 402 miliona godišnje. Toliki iznos KS ne može sam finansirati, tj. ne može sam preuzeti teret podizanja fiskalno siromašnijih kantona, jer bi to podrzaumijevalo sredstva koja su okvirno jednaka ukupnom iznosu koji KS dobije od raspodjele. Stoga je prijedlog, a u skladu sa praksom uporedivih zemalja, da KS preuzme polovinu tog terete (između 110 i 130 mil godišnje za prethodne 3 godine), a da Vlada FBiH preuzme svoj dio odgovornosti za izjednačavanje fiskalnog jaza u podjednakom iznosu.

Tabela IV 5. Jaz fiskalnog kapaciteta pc/ukupno

KANTON	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	-	-	-	-	-	-
-HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	-	-	-	-	-	-
KANTON 10	-452	-494	-437	-36,443,939	-39,485,931	-34,715,660
KANTON POSAVSKI	-399	-439	-399	-16,636,762	-18,150,410	-16,340,281
KANTON SARAJEVO	-	-	-	-	-	-
SREDNJOBOSANSKI KANTON	-296	-320	-290	-74,334,851	-79,883,842	-72,281,415
TUZLANSKI KANTON	-145	-170	-114	-63,632,327	-74,593,768	-49,916,898
UNSKO-SANSKI KANTON	-429	-487	-422	-115,626,613	-130,355,032	-112,545,438
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	-8	-57	-12	-767,550	-5,291,962	-1,124,631
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	-149	-154	-151	-53,500,897	-55,205,326	-54,116,621
UKUPNO				-360,942,939	-402,966,271	-341,040,944

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Ovakva legislativna intervencija u potpunosti u rukama zakonodavaca na nivou FBiH i treba biti dio jedinstvenog teksta novog Zakona o raspodjeli javnih prihoda u FBiH skupa sa ostalim predloženim rješenjima ovog modela.

Uz to, prema praksama drugih federalno uređenih fiskalnih sistema (Švicarske i Njemačke), prirodno je očekivati da centralna vlast također preuzme odgovornost za kohezijske mehanizme i željene efekte izjednačavanja.

Također, recentna praksa u budžetiranju na nivou FBiH daje nam za pravo u pogledu realnosti očekivanja u visini sredstava koje Vlada FBiH dotira kantonima u vidu grantova. Kako smo i do sada naglašavali, takvu praksu smatramo nepouzdanom i suboptimalnom iz više, ranije navedenih razloga. Sa ovom izmjenom, kantoni bi bili u povoljnijem položaju i u pogledu neto primitaka i u pogledu njihove izvjesnosti. U kratkom roku ovo može biti i svojevrsni suplement za korekcije koje smo identifikovali kao ključne determinante u pogledu vertikalne dimenzije raspodjele, tj. potrebe ukidanja dvostruke otplate javnog duga, a za koju procjenjujemo da će zahtijevati nešto duže vremena, tj. da je implementacija takvih rješenja realna tek u srednjem roku.

Nakon pitanja uplata, Tabela IV 6, daje prikaz korištenih kriterija za povlačenje sredstava iz Stuba 2.

Nakon utvrđenih odstupanja fiskalnog kapaciteta kvalifikovanih kantona od prosječnog fiskalnog kapaciteta na nivou FBiH, u apsolutnom smislu (Tabela IV 5) postavljenisu kriteriji za kvantificiranje povlačenja sredstava iz Stuba 2 za kvalifikovane kantone, kako je dato u Tabeli IV 6.

Tabela IV 6. Indeks fiskalnog jaza kvalifikovanih kantona

KANTON	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	-	-	-
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	-	-	-
KANTON 10	0.10097	0.09799	0.10179
KANTON POSAVSKI	0.04609	0.04504	0.04791
KANTON SARAJEVO	-	-	-
SREDNJOBOSANSKI KANTON	0.20595	0.19824	0.21194
TUZLANSKI KANTON	0.17629	0.18511	0.14637
UNSKO-SANSKI KANTON	0.32035	0.32349	0.33001
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	0.00213	0.01313	0.00330
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	0.14823	0.13700	0.15868
UKUPNO	1.00000	1.00000	1.00000

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

IV 2.3. Odnosi između stubova

Jednom utvrđeni mehanizmi načina generisanja sredstava za prvi i drugi stub, te kriteriji i načini povlačenja sredstava iz njih, ostavljaju na koncu pitanje omjera u kojem se ukupni prihodi dijele između stubova.

Prema zadatim parametrima, analize dostupnih podataka i u skladu sa iznad opisanom metodologijom, opcija koja nudi najvišu moguću mjeru ostvarivosti svih postavljenih principa i ciljeva je pri omjeru raspodjele 75:25 između stubova, uvažavajući sve elemente modela uključujući i vertikalnu raspodjelu.

Na taj način, jedini outlier u pogledu prihoda po glavi stanovnika predstavlja Kanton Sarajevo što je u skladu sa njegovom specifičnom i dominantnom ulogom u procesu generisanja javnih prihoda.

Pri tome je važno naglasiti da se takvo odstupanje zasniva samo na učešću u prvom stubu, obzirom da se KS ne kvalifikuje za sredstva iz drugog stuba.

Tabele IV 7, 8 i 9. prikazuju efekte ovakvog pristupa.

Tabela IV 7. Stub 1 prije rezervisanja za Stub 2

KANTON	2018	2019	2020	2018	2019	2020
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	18,725,232	20,174,282	17,179,132	1.36	1.33	1.35
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	149,088,134	162,345,205	134,714,632	10.84	10.72	10.56
KANTON 10	27,914,788	30,173,883	25,907,111	2.03	1.99	2.03
KANTON POSAVSKI	14,984,085	16,241,011	13,385,308	1.09	1.07	1.05
KANTON SARAJEVO	471,719,684	530,210,426	436,361,545	34.30	35.00	34.22
SREDNJOBOSANSKI KANTON	111,170,308	122,454,263	102,934,022	8.08	8.08	8.07
TUZLANSKI KANTON	236,781,594	259,296,851	228,002,519	17.22	17.12	17.88
UNSKO-SANSKI KANTON	93,687,761	101,316,863	85,453,980	6.81	6.69	6.70
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	52,904,428	57,549,747	48,900,953	3.85	3.80	3.83
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	198,378,691	214,953,469	182,471,402	14.42	14.19	14.31
UKUPNO	1,375,354,704	1,514,716,000	1,275,310,605	100.00	100.00	100.00

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Da bi se u potpunosti stekao dojam i omogućio cjelovit uvid u mehanizam uplata i povlačenja iz Stuba 2, u nastavku donosimo pregled apsolutnih iznosa po oba osnova

Tabela IV 8. Stub 1. poslije rezervisanja za Stub 2.

KANTON	2018	2019	2020	2018	2019	2020
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	18,725,232	20,174,282	17,179,132	1.49	1.46	1.47
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	149,088,134	162,345,205	134,714,632	11.86	11.75	11.55
KANTON 10	27,914,788	30,173,883	25,907,111	2.22	2.18	2.22
KANTON POSAVSKI	14,984,085	16,241,011	13,385,308	1.19	1.18	1.15
KANTON SARAJEVO	353,789,763	397,657,820	327,271,159	28.14	28.77	28.06
SREDNJOBOSANSKI KANTON	111,170,308	122,454,263	102,934,022	8.84	8.86	8.83
TUZLANSKI KANTON	236,781,594	259,296,851	228,002,519	18.83	18.76	19.55
UNSKO-SANSKI KANTON	93,687,761	101,316,863	85,453,980	7.45	7.33	7.33
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	52,904,428	57,549,747	48,900,953	4.21	4.16	4.19
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	198,378,691	214,953,469	182,471,402	15.78	15.55	15.65
UKUPNO	1,257,424,783	1,382,163,393	1,166,220,219	100.00	100.00	100.00

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Tabela IV 9. Povlačenja iz stuba 2.

KANTON	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	0	0	0	0.00	0.00	0.00
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	0	0	0	0.00	0.00	0.00
KANTON 10	23,814,462	25,977,177	22,209,326	10.10	9.80	10.18
KANTON POSAVSKI	10,871,369	11,940,871	10,453,686	4.61	4.50	4.79
KANTON SARAJEVO	0	0	0	0.00	0.00	0.00
SREDNJOBOSANSKI KANTON	48,574,454	52,554,332	46,241,999	20.59	19.82	21.19
TUZLANSKI KANTON	41,580,840	49,074,074	31,934,311	17.63	18.51	14.64
UNSKO-SANSKI KANTON	75,556,748	85,758,539	72,000,887	32.03	32.35	33.00
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	501,559	3,481,499	719,482	0.21	1.31	0.33
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	34,960,410	36,318,721	34,621,081	14.82	13.70	15.87
UKUPNO	235,859,842	265,105,213	218,180,772	100.00	100.00	100.00

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Dakle, imamo tri vrste efekata. Pozitivni efekti se ogledaju na primjeru kantona koji imaju fiskalni kapacitet p/c niži od prosjeka fiskalnog kapaciteta FBiH i koji će kroz Stub 2 efektivno biti neto primaoci sredstava za izjednačavanje, kako je prikazano u Tabeli 9.

Kanton Sarajevo ima smanjenje od 117.929.921,00 KM, 132.552.607,00 KM i 109.090.386,00 KM respektivno, što odgovara uplatama u Stub 2 kako smo vidjeli iz Tabele IV 4. Na koncu, BPK, HNK i Zapadno-Hercegovački kanton imaju neutralni efekat, obzirom da nemaju obavezu uplate u Stub 2, ali zbog iznadprosječnog fiskalnog kapaciteta p/c ne kvalifikuju se niti za povlačenja sredstava iz Stuba 2.

Da bi na jednom mjestu objedinili sve informacije, Tabela IV 10 donosi prikaz razlika u pogledu uplata i primitaka u/iz Stub(a) 2.

Tabela IV 10. Razlika uplate-primici

KANTON	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	0	0	0	0.00	0.00	0.00
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	0	0	0	0.00	0.00	0.00
KANTON 10	23,814,462	25,977,177	22,209,326	10.10	9.80	10.18
KANTON POSAVSKI	10,871,369	11,940,871	10,453,686	4.61	4.50	4.79
KANTON SARAJEVO	-117,929,921	-132,552,607	-109,090,386	-50.00	-50.00	-50.00
SREDNJOBOSANSKI KANTON	48,574,454	52,554,332	46,241,999	20.59	19.82	21.19
TUZLANSKI KANTON	41,580,840	49,074,074	31,934,311	17.63	18.51	14.64
UNSKO-SANSKI KANTON	75,556,748	85,758,539	72,000,887	32.03	32.35	33.00
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	501,559	3,481,499	719,482	0.21	1.31	0.33
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	34,960,410	36,318,721	34,621,081	14.82	13.70	15.87
UKUPNO	117,929,921	132,552,607	109,090,386	50.00	50.00	50.00

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Ovakav način praćenja inputa i outputa prezentovanog modela, tj. mogućnost da svi učesnici u sistemu u svakom trenutku znaju sa koliko sredstava doprinose sistemu izjednačavanja, odnosno povlače iz njega je važan iskorak u pogledu transparentnosti koja nedostaje trenutno.

Posebno su zanimljivi efekti izjednačavanja po osnovu fiskalnog kapaciteta p/c nakon raspodjele. Kao što se vidi iz Tabela IV 10 i 11.

Tabela IV 11. Sredstva kantona nakon povlačenja iz stuba 2

KANTON	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	18,725,232	20,174,282	17,179,132	1.25	1.22	1.24
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	149,088,134	162,345,205	134,714,632	9.98	9.86	9.73
KANTON 10	51,729,250	56,151,060	48,116,437	3.46	3.41	3.48
KANTON POSAVSKI	25,855,454	28,181,881	23,838,994	1.73	1.71	1.72
KANTON SARAJEVO	353,789,763	397,657,820	327,271,159	23.69	24.14	23.64
SREDNJOBOSANSKI KANTON	159,744,761	175,008,595	149,176,021	10.70	10.62	10.78
TUZLANSKI KANTON	278,362,434	308,370,925	259,936,830	18.64	18.72	18.78
UNSKO-SANSKI KANTON	169,244,509	187,075,401	157,454,868	11.33	11.36	11.37
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	53,405,987	61,031,246	49,620,436	3.58	3.70	3.58
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	233,339,101	251,272,191	217,092,484	15.63	15.25	15.68
UKUPNO	1,493,284,625	1,647,268,607	1,384,400,991	100.00	100.00	100.00

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Na koncu, postavlja se pitanje konačnih efekata kada se objedine učinci Stuba 1 i Stuba 2, te komparacija sa postojećim stanjem, što je prikazano kroz Tabele IV 12. i 13 i Grafika IV 2.

Tabela IV 12. Kumulativna vrijednost Stub 1. + Stub. 2

	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	18 725 232	20 174 282	17 179 132	1,3	1,2	1,2
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	149 088 134	162 345 205	134 714 632	10,0	9,9	9,7
KANTON 10	51 729 250	56 151 060	48 116 437	3,5	3,4	3,5
KANTON POSAVSKI	25 855 454	28 181 881	23 838 994	1,7	1,7	1,7
KANTON SARAJEVO	353 789 763	397 657 820	327 271 159	23,7	24,1	23,6
SREDNJOBOSANSKI KANTON	159 744 761	175 008 595	149 176 021	10,7	10,6	10,8
TUZLANSKI KANTON	278 362 434	308 370 925	259 936 830	18,6	18,7	18,8
UNSKO-SANSKI KANTON	169 244 509	187 075 401	157 454 868	11,3	11,4	11,4
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	53 405 987	61 031 246	49 620 436	3,6	3,7	3,6
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	233 339 101	251 272 191	217 092 484	15,6	15,3	15,7
	1 493 284 625	1 647 268 607	1 384 400 991	100	100	100

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

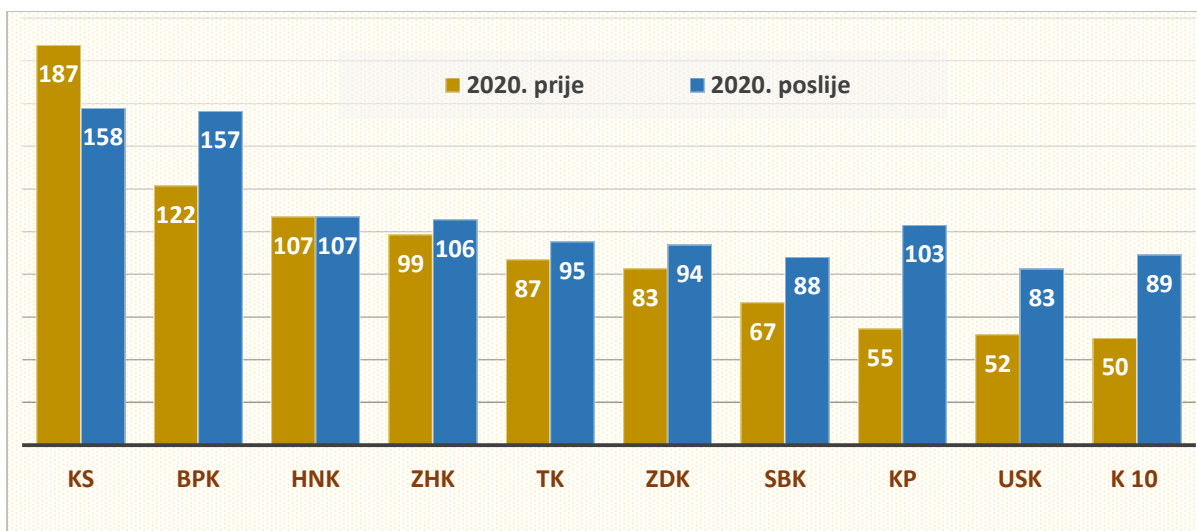
Na osnovu promjena u kumulativnim vrijednostima, odnosno uz dodatak vrijednosti Stuba dva, evidentne su pozitivne promjene i u pogledu povećanja fiskalnog potencijala za sve učesnike koji se kvalifikuju za povlačenje sredstava iz Stuba 2.

Tabela IV 13. Razlika između predloženog i postojećeg modela u fiskalnom kapacitetu p/c

KANTONI	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	0	0	0
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	0	0	0
KANTON 10	65,65%	65,21%	63,44%
KANTON POSAVSKI	51,88%	52,28%	53,32%
KANTON SARAJEVO	-16,46%	-16,66%	-15,73%
SREDNJOBOSANSKI KANTON	32,03%	31,31%	31,61%
TUZLANSKI KANTON	12,48%	13,61%	9,56%
UNSKO-SANSKI KANTON	59,49%	63,42%	59,33%
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	0,60%	3,99%	0,89%
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	12,93%	12,11%	13,35%
RAZLIKA UKUPNIH VRIJEDNOSTI	65,65%	65,21%	63,44%

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Grafik IV 2. Fiskalni kapacitet po stanovniku: prije i nakon preraspodjele



Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Iz Grafika IV 2 se vidi da su nakon raspodjele svi kantoni jako blizu željenog koridora raspodjele po ugledu na fiskalne odnose u SR Njemačkoj.

Naime, gotovo svi kantoni su dostigli vrijednost od 90% prosjeka FBiH, dok nijedan od resursno snažnijih kantona nije spao ispod 100% prosjeka FBiH. Ovo smatramo jednim od najpozitivnijih dostignuća modela kojeg predlažemo.

Pri tome, za tri kantona (SBK, USK i K10) bi Vlada FBiH mogla uslovnim grantovima, uz neznatna ulaganja, omogućiti da pređu prag od 90% prosjeka FBiH, naročito u slučaju USK. U nastavku ćemo dodatno objasniti mehanizam funkcionisanja ovih i povezanih grantova, na primjeru kantona sa posebnim fiskalnim potrebama.

Na ovom mjestu je potrebno još se osvrnuti na posljedice po fiskalni kapacitet po stanovniku u slučaju KS. Naime, nakon raspodjele on je na nivou od 158%, što ga i dalje čini značajno razvijenijim od ostatka FBiH, uz izuzetak BPK.

Vjerujemo da je to potpuno opravdano zbog specifične uloge u sistemu generisanja indirektnih Prihoda, zatim zbog obaveza koje KS je preuzeo u finansiranju institucija od državnog značaja, finansiranja troškova Univerziteta u Sa (gdje je 55% studenata iz drugih kantona) a koji čine cca 10% ukupnog budžeta u KS, te zbog značajno viših troškova života u odnosu na druge kantone.

Također, u efekti u pogledu redukcije u vrijednostima koeficijenta varijacije i Gini koeficijentu su vrlo značajne, kako je to vidljivo iz Tabele IV 14.

Tabela IV 14. Efekti izjednačavanja po osnovu Koeficijenta varijacije i Gini koeficijenta

	PRIJE RASPODJELE.	POSILIJE RASPODJELE.
KOEFICIJENT VARIJACIJA	43,7	23,9
GINI KOEFICIJENT	20,04	9,14

I na koncu, kada se sve dimenzije opisanih promjena objedine i uporede sa trenutnim modelom raspodjele sredstava sa jedinstvenog računa UIO prema kantonima u FBiH, neto efekti su prikazani u Tabelama IV 15 i 16.

Tabela IV 15. Trenutni model raspodjele sredstava sa jedinstvenog računa UIO prema kantonima u FBiH

KANTON	2018.	2019.	2020.	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	23 229 741	25 553 124	21 463 477	1,69	1,69	1,68
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	118 184 230	129 401 504	108 949 785	8,59	8,54	8,54
KANTON 10	54 326 511	58 982 730	49 252 496	3,95	3,89	3,86
KANTON POSAVSKI	28 992 477	31 051 514	25 544 471	2,11	2,05	2,00
KANTON SARAJEVO	408 604 129	457 229 757	388 051 511	29,71	30,19	30,43
SREDNJOBOSANSKI KANTON	133 918 288	146 123 881	122 149 250	9,74	9,65	9,58
TUZLANSKI KANTON	223 151 301	245 852 255	207 518 542	16,23	16,23	16,27
UNSKO-SANSKI KANTON	142 362 965	155 515 070	129 023 174	10,35	10,27	10,12
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	50 475 518	54 862 724	46 217 256	3,67	3,62	3,62
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	192 109 545	210 135 441	177 140 643	13,97	13,87	13,89
UKUPNO	1 375 354 704	1 514 708 000	1 275 310 605	100	100	100

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Tabela IV 16. Razlika u efektima predloženog i postojećeg modela

KANTON	2018.	2019.	2020.
BOSANSKOPODRINJSKI KANTON	2,495,491	1,621,158	2,715,655
HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON	30,903,904	32,943,701	25,764,847
KANTON 10	2,402,739	2,168,330	3,863,941
KANTON POSAVSKI	3,862,977	4,130,367	5,294,523
KANTON SARAJEVO	-54,814,366	-59,571,937	-60,780,352
SREDNJOBOSANSKI KANTON	25,826,474	28,884,714	27,026,771
TUZLANSKI KANTON	55,211,134	62,518,670	52,418,288
UNSKO-SANSKI KANTON	26,881,544	31,560,331	28,431,694
ZAPADNO-HERCEGOVAČKI KANTON	7,930,470	11,168,522	8,403,180
ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON	41,229,556	41,136,750	39,951,841

Izvor: PUFBiH i vlastiti izračuni

Iz Tabele IV 16 je evidentno da predloženi model uspješno odgovara na izazove koji su opterećivali i onemogućavali adekvatno funkcionisanje postojećeg sistema. Naime, gotovo svi učesnici su u značajno boljem položaju u odnosu na trenutno stanje.

Istina BPK, Posavski kanton i Kanton 10 nakon horizontalnih raspodjela imaju negativnu neto razliku, što je i u skladu sa pretpostavkama modela. Naime, i u postojećem modelu ovi kantoni su praktično fiskalno neodrživi zbog ustavnih obaveza koje proizilaze iz njihovog statusa kao kantona, a bez odgovarajućeg kapaciteta za njihovo finansiranje. Dakle oni već sada su u poziciji da ih Vlada FBiH mora fiskalno održavati kroz posebne koeficijente i grantove.

Već je istaknuto da se od Vlade FBiH očekuje da posebnim, uslovnim grantovima nadomjesti postojeće posebne koeficijente za ova tri kantona, ali i postojeće grantove, što u analiziranom periodu bi predstavljalo obavezu u vrijednosti od cca 7 - 11 miliona KM na godišnjem nivou⁶². Ukoliko se na ove iznose dodaju sredstva koje FBiH izdvaja za posebne grantove ovim kantonima, onda dolazimo do zbirnog iznosa 13 – 15,5 miliona KM na godišnjem nivou. U principu, formula za izračun bi imala jednostavan karakter i iznos razlike pripadajućih sredstava između postojećeg i novog modela bi množila sa 2. To je numerička ekvidistanca postojećem modelu, ali ovog puta ti koeficijenti su izdvojeni iz mehanizma raspodjele i ne prave distorzije za cijeli sistem i ostale učesnike, obzirom da bi ova sredstva dolazila iz opisanih uslovnih grantova.

Po sličnoj logici, kada su u pitanju posljedice ukidanja postojećih koeficijenata za raspodjelu, bi se tretirala i sredstva za Grad Sarajevo. Dakle, pripadajući iznos bi bio finansiran posebnim, bezuslovnim, grantom Vlade FBiH do visine postojećih primitaka. Ova obaveza bi bila ustanovljena zakonski i utvrđivala bi se istim koeficijentom kao i do sada, ali bi teret njenog podmirenja išao na budžet Vlade FBiH, a ne iz sredstava sa jedinstvenog računa UIO, tj iznosa indirektnih prihoda raspoloživih za raspodjelu.

Iz opisa dizajna modela, jasno je da je Grad Sarajevo, koji je čisto administrativna jedinica nije bilo moguće uključiti u istu ravan sa ostalim učesnicima raspodjele, obzirom na kriterij broja stanovnika koji je nemoguće odvojiti od broja stanovnika u KS.

Način na koji bi mehanizam grantova vlade FBiH funkcionisao za sve spomenute kategorije jeste da bi se 10% od sredstava za raspodjelu iz Stuba 2. svake godine predvidjelo za ovu namjenu u budžetu FBiH.

Tabela IV 17. Korisnici grantova Vlade FBiH po kvalifikovanim osnovama

	Korisnik granta	Osnova
1.	Kanton BPK	Posebne rashodovne potrebe
2.	Kanton Posavski	Posebne rashodovne potrebe
3.	Kanton 10	Posebne rashodovne potrebe i podizanje fiskalnog kapaciteta na minimalno 90 % prosjeka FBiH
4.	Srednjobosanski Kanton	Podizanje fiskalnog kapaciteta na minimalno 90 % prosjeka FBiH
5.	USK	podizanje fiskalnog kapaciteta na minimalno 90 % prosjeka FBiH
6.	Grad Sarajevo	Udio u raspodjeli indirektnih prihoda
7.	ZHK ⁶³	Posebne rashodovne potrebe po glavi stanovnika

⁶² Iz ovog iznosa izuzimamo vanredne grantove Vlade FBiH, kao npr. posebni grantovi za podršku budžetima kantona, i to za provođenje strukturalnih reformi, te za prevladavanje, socijalnih, ekonomskih i zdravstvenih posljedica pandemije, kao i infrastrukturne projekte (Odluka Vlade FBiH, 2. septembar 2021.)

⁶³ ZHK do sada nije imao poseban koeficijent po osnovu posebnih rashodovnih potreba, ali smatramo da je zbog visokog opterećenja po glavi stanovnika koje ima, prikladno ga uključiti u shemu uslovnih grantova Vlade FBiH

Bez sumnje, Vlada FBiH bi bez problema trebala biti u poziciji honorisati takvu vrstu obaveza, tim više ako se uzme u obzir razlika između sredstava koje bi unosila u Stub 2. i sredstava koje je u recentnom periodu izdvajala za grantovsko finansiranje kantona. U tom kontekstu, vjerujemo da bi za ova dva Kantona se mogla planirati i dodatna sredstva, obzirom na njihove specifičnosti, također bez da se time remeti mehanizam raspodjele za sve ostale učesnike.

Kao dodatak tome i svemu što je već izneseno u pogledu prednosti takvog aranžmana, čini se važnim za posebno naglasiti da na ovaj način se po prvi puta vrlo jasno stiče uvid u stvarni fiskalni kapacitet i rashodovne potrebe i ovih kantona. Stoga je moguće precizno odvojiti fiskalne od političkih motiva (koji su, naravno, u principu legitimni, sve dok njihova implementacija počiva na transparentnim osnovama), čime se doprinosi kredibilitnosti cjelokupnog sistema i smanjenju prostora za špekulacije i posljedično nezadovoljstvo ostalih učesnika.

Naravno, mogući su i veći redistributivni efekti kroz povećanje udjela za drugi stub, nauštrb principa derivacije. Konkretno rješenje u pogledu visine udjela prvog i drugog stuba je suštinski političko i društveno pitanje. Možda i najveća mana ovog modela, skupa sa neophodnim pojednostavljenjima koje smo obrazložili iznad, jeste mogućnost prevladavanja političkih nad ekonomskim i socijalnim motivima. Prostor za takav scenarij se nalazi u brojčanim izrazima omjera prvog i drugog stuba, slično kao i danas u pogledu visine posebnih koeficijenata. Međutim ono što je prednost ovog modela jeste da političkim i socijalnim motivima daje jasan pregled neto doprinosa i primitaka svih učesnika sistema, te značajno sužava prostor za političku manipulaciju kroz brisanje koeficijenata i svođenja političkog uticaja samo na visinu omjera učešća između stubova, i to jednom svake četiri godine (asimetrično izbornim ciklusima).

Poseban dodatak ovakvom sistemu mogao bi predstavljati svojevrsni „treći stub“, odnosno stimulacijski stub, koji bi imao učešće od 2 ili 4 %, podjednako na uštrb oba stuba (npr. u skladu sa iznad predloženim ilustrativnim omjerom, uz uvođenje ovog stuba sa 4% učešća, formula bi izgledala: 73:33:4), a za koje bi se kvalifikovali fiskalno odgovorni kantoni u skladu sa usvojenim setom indikatora fiskalne odgovornosti. Iako je to jedno od mogućih rješenja, vjerujemo da bi ipak bilo znatno efikasnije da “treći stub” ne bi trebalo miješati sa sredstvima i mehanizmima prva dva stuba.

Mnogo efikasnije bi bilo da Vlada FBiH u dodatku na sredstva koja unosi u Stub 2, dodatno učestvuje u kreiranju Stuba 3 sa npr. 15% od vrijednosti svog učešća u Stubu 2. Na ovaj način bi se izbjegle različite distorzije u raspodjeli unutar Stuba 2, te bi se, dapače, umanjila motivacija za fiskalno neodgovorno ponašanje i stimulisali fiskalno odgovorni učesnici. Pri tome, svi kantoni, bez obzira na svoj fiskalni kapacitet bi bili u mogućnosti se kvalifikovati za povlačenje sredstava iz ovog stuba prema definisanim kriterijima⁶⁴.

⁶⁴ Na ovom mjestu nemamo namjeru opterećivati analizu sa posebnim osvrtom na ovu problematiku. Dovoljno je pozvati se na standardne kriterije za evaluaciji (Koeficijent pokrivenosti otplate duga; Stanje duga u odnosu na tekući prihod; Otplata duga/tekući prihod; (Tekući rashodi + otplata duga)/operativni prihod; Ukupne neisplaćene obaveze (dospjele neisplaćene obaveze); Gotovinski saldo (gotovinska ili likvidna sredstva kao procenat operativnog prihoda); Izdaci za plaće/operativni rashodi; i sl.), a koje je naravno moguće modifikovati u skladu sa specifičnostima fiskalnog Sistema FBiH.

Ako se tome dodaju i elementi vertikalne raspodjele, svi kantoni koji trenutno imaju poseban status bi barem zadržali postojeće nivoe neto primitaka, te uz poboljšanja u pogledu eliminacije dvostruke otplate javnog duga i predloženog učešća Vlade FBiH u drugom stubu (kao dodatak prisutnim sredstvima generisanim u drugom stubu na opisani način), vjerujemo da bi model snažno unaprijedio postojeće stanje i u konačnici predstavljao neuporedivo transparentnije, efikasnije i pravednije rješenje.

LITERATURA

1. Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.
2. Baldi, B. (1999). Beyond the federal-unitary dichotomy, University of California, Institute of Governmental Studies, *Working Paper* 99-7 (1999): 18-19.
3. Bel, G., i Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.
4. Blöchliger, H., & Charbit, C. (2008). Fiscal equalisation. *OECD Journal: Economic Studies*, 2008(1), 1-22
5. Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press.
6. Bradford, D. F., & Oates, W. E. (1971). Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *The American Economic Review*, 61(2), 440-448.
7. Buchanan J.M., (1951). "Fiscal Equity in the Unequal Treatment of Unequals: A Rejoinder," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 59, pages 358-358.
8. Cevik, M. S. (2014). Fragmentation and Vertical Fiscal Imbalances Lessons from Moldova (No. 14-233). *International Monetary Fund*.

9. Cropper, M. L., i Oates, W. E. (1992). Environmental economics: a survey. *Journal of economic literature*, 30(2), 675-740.
10. Dowding, K., John, P., i Biggs, S. (1994). Tiebout: A survey of the empirical literature. *Urban studies*, 31(4-5), 767-797.
11. Ebel, R. D. i Yilmaz, S. (2002). *On the measurement and impact of fiscal decentralization*. The World Bank.
12. Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 571-587.
13. Feeley M. i Rubin, E. (2011), *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*, University of Michigan Press; Reprint edition
14. Fisman, R. i Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), 325-345
15. Garman, C., Haggard, S. i Willis, E. (2001). Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases. *World Politics*, 53(2), 205-236.
16. Goulder, L. H., & Schein, A. R. (2013). Carbon taxes versus cap and trade: a critical review. *Climate Change Economics*, 4(03), 1350010.
17. Gruber J. (2007). *Public finance and public policy*. New York, NY: Worth Publishers
18. Hines, J. R., & Thaler, R. H. (1995). The flypaper effect. *Journal of economic perspectives*, 9(4), 217-226.
19. Hooghe L, Marks, G. and Schakel, A. H. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 43 Democracies*, London: Routledge
20. Inman, R. P. (2008). Flypaper effect, NBR Working Paper 14579
21. Jaffe, A. B., Newell, R. G., & Stavins, R. N. (2005). A tale of two market failures: Technology and environmental policy. *Ecological economics*, 54(2-3), 164-174.
22. Jia, J., Liu, Y., Martinez-Vazquez, J., & Zhang, K. (2017). Vertical Fiscal Imbalance and Local Fiscal Discipline: Empirical Evidence from China (No. paper1717). *International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University*.
23. Kerber, W., & Eckardt, M. (2007). Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism. *Journal of European Public Policy*, 14(2), 227-247.
24. Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3-30.
25. Kornai, J., Maskin, E., i Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of economic literature*, 41(4), 1095-1136.
26. Lockwood, B. (2009). Political economy approaches to fiscal decentralization. Does decentralization enhance service delivery and poverty reduction, 79-101.
27. Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., i Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: a survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095-1129.
28. McLure, C., & Martinez-Vazquez, J. (2000). The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations. *core course on Intergovernmental Relations and Local Financial Management, World Bank Institute, Washington, DC: World Bank*.
29. Mueller, D. C. (2004), Public choice: an introduction. In *The encyclopedia of public choice* (pp. 32-48). Springer, Boston, MA.
30. Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance; a study in public economy*.
31. Musgrave, R. A. (1961). Approaches to a fiscal theory of political federalism. In *Public finances: Needs, sources, and utilization* (pp. 97-134). Princeton University Press.
32. Niskanen, J. (2017). *Bureaucracy and representative government*. Routledge
33. Oates, E. W. (1972.), *Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, number 14708

34. Oates, W. E. (1998). On the welfare gains from fiscal decentralization. *Journal of Public Finance and Public Choice*, No. 2-3, 83 - 92
35. Oates, W. (2008), On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-334
36. Peacock, A. T. (2004). The growth of public expenditure. In *The encyclopedia of public choice* (pp. 594-597). Springer, Boston, MA.
37. Rodden, J. (2002). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687
38. Rodden, J., Eskeland, G. and Litwack, J. (2003) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.
39. Rodden, J. (2004) Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics* 36 (4):481-500.
40. Rosen i Gayer (2009), *Javne Financije*, Datastatus Beograd
41. Saam, N. J., & Kerber, W. (2013). Policy innovation, decentralised experimentation, and laboratory federalism. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 16(1), 7.
42. Samuelson, P. A. (1954) The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389.
43. Samuelson, P.A. (1955), Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 38, pp. 350-356.
44. Samuelson, P.A. (1958), Aspects of public expenditure theories, *Review of Economics and Statistics*, 40, pp. 332-338.
45. Terman, J. N., Kassekert, A., Feiock, R. C., & Yang, K. (2016). Walking in the shadow of Pressman and Wildavsky: expanding fiscal federalism and goal congruence theories to single-shot games. *Review of Policy Research*, 33(2), 124-139.
46. Thornton, J. (2007) Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics* 61(1): 64-70.
47. Tiebout, C. M. (1956) *A pure theory of local expenditures*, *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424
48. Qian, Y., & Roland, G. (1998). Federalism and the soft budget constraint. *American economic review*, 1143-1162.
49. Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1), 1-31.
50. Begić, K. (2000). A constitutional framework for fiscal federalism in Bosnia and Herzegovina. In M. Zlatić (Ed.), *The Fiscal Decentralisation Initiative For Central And Eastern Europe: Forum on Fiscal Decentralisation in Bosnia and Herzegovina*, Conference proceedings, Sarajevo (pp.21-28). Budapest: FDI-CEE
51. Bilten CBBH br. 4, 2015; 2, 2021.
52. Aljazeera, Balkan, BiH, Skupština RS izglasala zaključke o prenosu nadležnosti sa BiH na entitet, dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/12/10/danas-sporna-sjednica-entitetskog-parlamenta-rs-a>, pristupljeno: 27.12.2021.
53. Deutsche Welle, Analiza: Kraj dugog primirja u BiH, Radiosarajevo.ba, 25. 12. 2021., dostupno na: <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/deutsche-welle-kraj-dugog-primirja-u-bih/441456>, pristupljeno: 27.12.2021.
54. European Union, Trade in goods with Western Balkans 6, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_western-balkans-6_en.pdf, pristup: 28.12.2021.

55. IBRD, Western Balkans Regular Economic Report: Fall 2021, <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>, pristup: 28.12.2021.
56. Kreso, S., 2017. Novi pristup javnoj potrošnji i fiskalnoj politici u (F)BiH, u Domljan, V. (ed.) & All, Plava knjiga, Model intenzivnog razvoja F BiH, dostupno na: <http://www.upfbih.ba/uimages/dokumenti/Plava20knjiga.pdf>
57. Kreso, S., Lazović-Pita, L. 2016. The Western Balkan after the fall of Yugoslavia - the status and possible strategies of future fiscal reforms (str. 91-114), u publikaciji: Wirtschaftswissenschaft und Wissenschaftsdiplomatie, Festschrift anlässlich des 70. Geburtstages von Prof. em. Dr. Dr. h.c. H.-Dieter Wenzel, Hrsg.: Prof. Dr. Dietmar Meyer, Dr. Felix Stubben, Bamberg Economic Research Group (BERG), BERG-Verlag, Bamberg, ISBN 978-3-943153-25-5
58. Kozadra M. (Februar 2020): Učešće Kantona Sarajevo u uplatama i raspodjeli indirektnih poreza za period 2015-2019. godinu, priređeno kao izvještaj člana UO UINO i predato Vladi F BiH
59. Kozadra M. (Oktobar 2015): Učešće Kantona Sarajevo u uplatama i raspodjeli indirektnih poreza za period 2012-2015. godinu, priređeno kao izvještaj člana UO UINO i predato Vladi F BiH
60. Kreso, S. & Lazović-Pita, L. 2013, 2015. Is Fiscal Discipline And Sustainability Strategy (FDSS) An Appropriate Option For B&H?. Paper presented at the 6th International Conference "The Changing Economic Landscape: Issues, Implications and Policy Options", Pula, Croatia i The Western Balkans after the fall of Yugoslavia: the status and possible strategies of future fiscal reforms (neobjavljeno)
61. Kreso, S. 2005. Fiscal decentralization in B&H. Paper presented at the International Symposium: Bosnia and Herzegovina from past to present (pp. 241–259). Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart University
62. MMF, 2016. Julio Escolano, Jan Gottschalk, Hui Jin, Lesley Fisher, Francis Conway, Jorge Martinez-Vazquez (mart/ožujak 2016): Bosna i Hercegovina: Unapređenje raspodjele prihoda između nivoa vlasti i sistema upravljanja javnim finansijama u Federaciji, Međunarodni monetarni fond, Odjel za fiskalne poslove
63. Musgrave, R i Musgrave P. 1993. Javne financije u teoriji i praksi, IJF, Zagreb

Internet izvori:

64. Office of Management and Budget, Historical Tables <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>

PRILOZI A

Prilog A.1. Ustavno-pravni osnov fiskalnog sistema u BiH

U skladu sa ciljem predmetnog istraživanja izvršena je analiza sadržaja relevantnih odrednica ustava BiH i FBiH. Predmet analize su samo članovi, odnosno njihovi dijelovi koji imaju dodirne tačke sa problemom i ciljevima istraživanja, te međusobnog **razgraničenja nadležnosti državne, entitetske i kantonalne vlasti** u oblasti finansija i fiskalne politike.

1.1. Ustav Bosne i Hercegovine

O pitanjima povezanim sa predmetom istraživanja sadržani su u članovima III, IV i VIII Ustava BiH.

1.1.1. Član III – nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta

Po ovom članu, **nadležnost institucija BiH obuhvata:**

- Finansiranje institucija i plaćanje međunarodnih obaveza obaveza BiH (isključiva nadležnost, po tački 1-e);
- Sva druga pitanja koja BiH preuzme uz pristanak entiteta, u skladu sa Aneksom 5-8 Dejtonskog sporazuma, što predstavlja dodatnu nadležnost BiH (tačka 5 – a);
- Sva ostala ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito data u nadležnost institucija BiH spadaju u **nadležnost entiteta**, što predstavlja tzv.**prezumciju** nadležnosti u korist nižih nivoa vlast.Ovo se odnosi na sve oblasti, pa i na oblast finansija i poreza (tačka 3-a).

1.1.2. Član IV – Ovlaštenja Parlamentarne skupštine BiH

Ovim članom se uređuje **nadležnost Parlamentarne skupštine BiH** kao zakonodavnog tijela, sukladno ovlaštenjima države BiH kako je naprijed definisana. Akcenat je na donošenju zakona i drugih opštih akata svojstvena funkciji skupštine, tako da je njena nadležnost, pored ostalog, specificirana u 3 tačke:

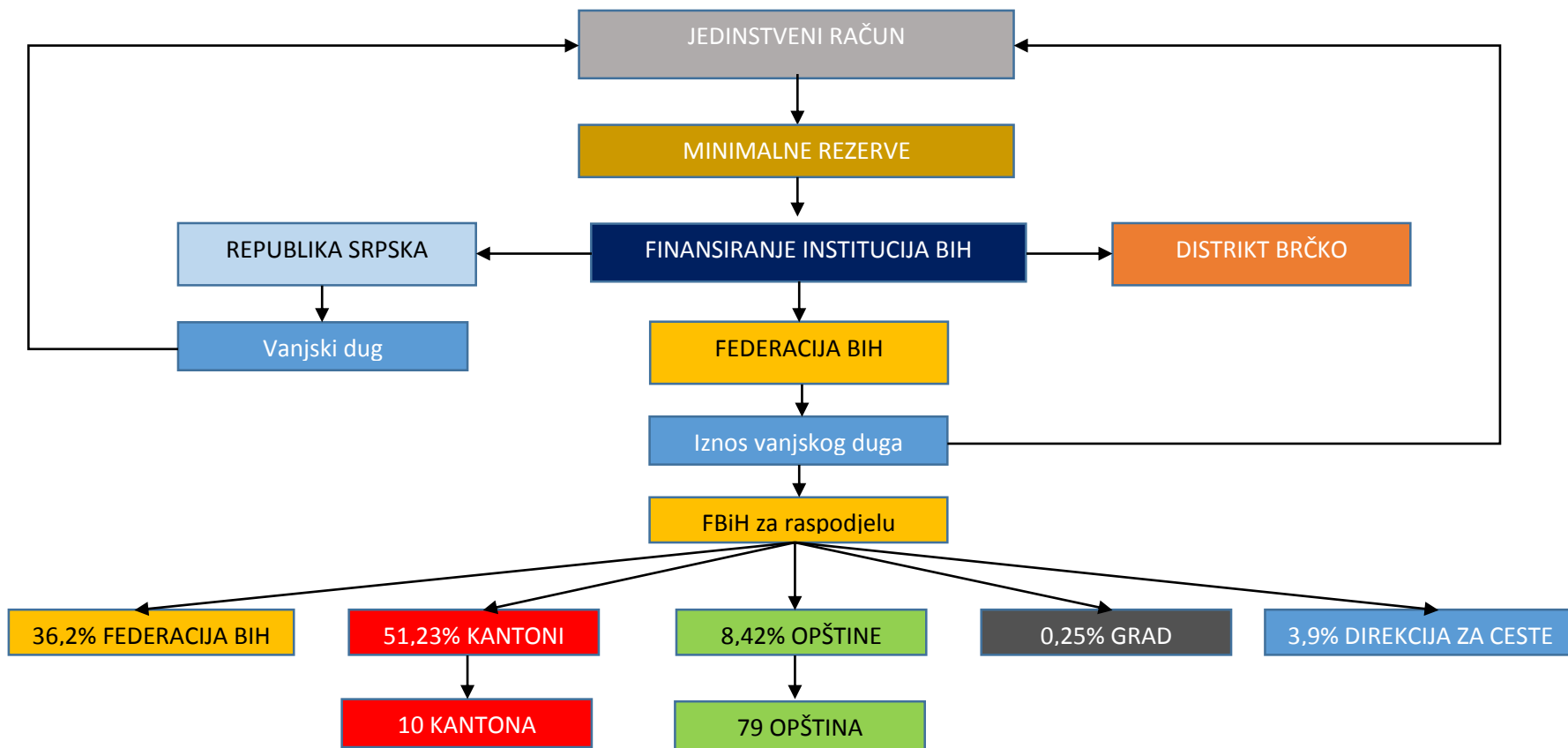
- Donošenje zakona za sprovođenje odluka predsjedništva BiH ili aktivnosti iz nadležnosti skupštine po ovom ustavu (tačka 4-a);
- Odlučivanje o izvorima i iznosima prihoda za aktivnosti institucija BiH i za međunarodne obaveze (tačka 4-b);
- Odlučivanje o drugim pitanjima koja su neophodna za ostvarivanje funkcija skupštine iz isključive ili dodijeljene joj nadležnosti sporazumom entiteta.

1.1.3. Član VIII – Finansije

Odredbe ovog člana se direktno i u cjelosti odnose na oblast finansija, i to na budžet BiH, privremeno finansiranje i učešće entiteta u obezbjeđenju prihoda po državnom budžetu, kako slijedi:

- Parlamentarna skupština BiH svake godine usvaja budžet koji pokriva izdatke neophodne za izvršavanje nadležnosti zajedničkih institucija BiH i za međunarodne obaveze BiH (tačka 1);
- Ukoliko se budžet ne usvoji blagovremeno, vrši se privremeno finansiranje na osnovu budžeta za predhodnu godinu (tačka 2);
- Entiteti obezbjeđuju sredstva po budžetu BiH, i to Federacija BiH 2/3, a Republika Srpska 1/3 prihoda utvrđenih budžetom.

Prilog A.2. Šematski prikaz raspodjele indirektnih poreza od Države BiH do lokalnih zajednica



Formula za raspodjelu po kantonima		Formula za raspodjelu po opštinama	
Koeficijenti:	Kriterij:	Kriterij:	Koeficijenti:
Kanton Sarajevo 1,9658	57% na osnovu broja stanovnika u kantonu	68% na osnovu broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave	Trnovo 1,8
Bosansko-podrinjski 1,8	24% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju	5% na osnovu površine jedinice lokalne samouprave	Vogošća 1,4
Posavski 1,5	13% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju	20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju	
Livanjski 1,1	6% na osnovu površine kantona	7% nivoo razvijenosti općina definisan kroz indeks razvijenosti	

Prilog A.3. Ustavno-pravni okvir fiskalnog sistema u Federaciji BiH

Osnovni tekst ustava FBiH usvojen je 30.03.1994.godine, ali je njegov sadržaj bitno izmjenjen usvajanjem 26 amandmana i to: amandman I-1994.godine, amandman I-XXVI 1996.godine i amandman XXV i XXVI 1997.godine. Ova okolnost znatno otežava upoznavanje sa sadržajem i smislom integralnog teksta ustava FBiH. Od značaja za predmetno istraživanje su odredbe u poglavljima III, IV, V, VI za koje se u nastavku daje kraća analiza, koju treba posmatrati u tijesnoj vezi sa odgovarajućim odredbama Ustava BiH.

1.1. Poglavlje III (amandman VIII i IX)

U ovom poglavlju su uređena pitanja podjele **nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti**, kako slijedi:

- Članom 1-d, utvrđeno je da u *isključivu nadležnost FBiH*, pored ostalog spada donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije BiH i *fiskalna politika FBiH* (amandman VIII);
- Članom 1-h, određeno je kao *isključiva nadležnost FBiH finansiranje* djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje osnuju federalne vlasti, oporezivanjem, posudbom ili drugim sredstvima (amandman VIII);
- Članom 2 se uređuje o kojim pitanjima *imaju zajedničku nadležnost federalna i kantonalne vlasti* (u osam oblasti), što treba da rješavaju dogovorom (koordinacija). Iako se u ovom članu ne navode pitanja iz oblasti finansija i poreza, ove odredbe mogu biti značajne upravo po tim pitanjima (amandman IX, član 3);
- Članom 4 utvrđeno je da su *kantoni nadležni da vrše ovlasti* koje nisu izričito dodjeljeni federalnoj vlasti (prezumpcija nadležnosti u korist kantona, analogno kao kod odnosa BiH-entiteti). Pored ove opšte klauzule, u istom članu su i posebno navedene pojedinačne oblasti, odnosno pitanja iz nadležnosti kantona (tačka a-l), među kojima je: finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija, oporezivanjem, posudbom ili drugim sredstvima (tač. l).

1.2. Poglavlje IV

Ovim poglavljem se definira ustroj federalne vlasti, kako slijedi:

- Članom 20, precizirane su nadležnosti parlamenta Federacije BiH, kao zakonodavnog tijela, u deset tačaka (a-j), među kojima je: donošenje budžeta FBiH i zakona kojima se razrežuje porez ili na drugi način osigurava potrebno finansiranje (amandman X, tačka i).

1.3. Poglavlje V

Ovim poglavljem se uređuju kantonalne vlasti u Federaciji BiH, kako slijedi:

- Članom 6, uređene su *nadležnosti kantonalnog zakonodavnog tijela*, kao jedinstveni zajednički minimum koji razrađuju svi kantoni svojim ustavima. Ovdje je navedeno šest pitanja (tačke a-f), među kojima je: odobravanje budžeta kantona i donošenje zakona o ubiranju poreza, te osiguravanju na drugi način finansiranja potreba kantona (tačka f).

1.4. Poglavlje VI - općinska vlast

U ovom poglavlju ustava Federacije FBiH se samo načelno utvrđuje da se u općini ostvaruje lokalna samouprava i da općina ima svoj statut (član 2), da svaka općina ima općinsko vijeće, koje donosi

statut i ima druge nadležnosti, među kojima je: donošenje budžeta i propisa o *ubiranju poreza, te osiguravanju sredstava koja ne pribavlja od kantona ili federalnih vlasti* (član 3 i 4).

Prilog A.4. Zakon o pripadnosti javnih prihoda Federacije Bosne i Hercegovine

Zakonom o pripadnosti prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je primjenjen od 1.januara2006. godine⁶⁵ utvrđena je pripadnost od indirektnih poreza usklađena sa načelima Evropske povelje o lokajnoj upravi i samoupravi (u dijelu koji se odnosi na to da lokalne zajednice imaju svoje vlastite izvore). Istovremeno, izjednačavanje je ugrađeno kroz model raspodjele prihoda sa Jedinstvenog računa trezora – JRT – BiH.

Članom 6 Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH“, br. 22/06) utvrđeno je da se:

“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%.”

Izmjene kod člana 6 Zakona, koje su uslijedile (sa privremenom primjenom do 31.12. 2008. godine; objavljeno u Službenom listi broj 22/ 09), odnosile su se na slijedeće:

“Prihodi sa jedinstvenog računa koji pripadaju Federaciji, raspoređuju se, i to:

1. Budžetu Federacije privremeno na ime finansiranja naknada demobiliziranim nezaposlenim borcima 3,05% od ostvarenih prihoda, do roka važenja Zakona o pravima demobilisanih boraca i članova njihovih porodica («Službene novine Federacije BiH»; broj 61/06),
2. finansiranje funkcija Federacije 34,93%
3. finansiranje funkcija kantona 49,7%
4. finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42%
5. Direkcija cesta 3,9%.

Dinamika raspodjele prihoda iz prethodnog stava vrši se prema dinamici pražnjenja sredstava sa jedinstvenog računa, saglasno Zakonu o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda.” («Službeni glasnik BiH», broj 55/04»).

Finansiranje javnih rashoda koje se odnosi na kantone određeno je članovima 9, 10 i 11 Zakona o pripadnosti javnih prihoda FBiH.

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;

⁶⁵Član 26. “Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH", a primjenjuje se od januara 2006. godine”

- 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." („Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09)

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.”

Član 12. Zakona reguliše 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.” („Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09)

“Indeks razvijenosti općina predstavlja odnos prihoda od poreza na promet i poreza na dohodak Federacije, sa 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 taksu njihovoj nadležnosti.” (Član 13 Zakona, „Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09)

Zakonom je propisano postepeno uvođenje modela raspodjele prihoda od indirektnih poreza koji se u punom kapacitetu primjenjuje od 2012. godine.⁶⁶

Pitanje prijenosa nadležnosti je regulisano članom 14 Zakona.⁶⁷

⁶⁶Član 21. “Formule iz čl. 9. i 12. Ovog Zakona uvodit će se postupno tokom šestogodišnjeg perioda, prema formuli:

$$\text{Godina 1 } X(i) = a(i) \cdot 0,9 + b(i) \cdot 0,1$$

$$\text{Godina 2 } X(i) = a(i) \cdot 0,7 + b(i) \cdot 0,3$$

$$\text{Godina 3 } X(i) = a(i) \cdot 0,5 + b(i) \cdot 0,5$$

$$\text{Godina 4 } X(i) = a(i) \cdot 0,3 + b(i) \cdot 0,7$$

$$\text{Godina 5 } X(i) = a(i) \cdot 0,1 + b(i) \cdot 0,9$$

$$\text{Godina 6 } X(i) = a(i) \cdot 0,1.$$

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.

⁶⁷“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.

Član 15. Zakonom je utvrđeno i finansiranje Federacije Bosne i Hercegovine u dijelu nadležnosti koje su propisane.

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

Prilog A.5. Istorijski pregled nadležnosti za prihode u FBiH

Prihodi Federacije Bosne i Hercegovine, do ustanovljavanja UINO su bili:

- dio carina od fizičkih i pravnih lica i carinskih dadžbina, dio posebnih poreza - akciza, te dio poreza na promet proizvoda i usluga akciznih proizvoda preko iznosa koji je neophodan za finansiranje budžeta BiH i obaveza po osnovu vanjskog duga BiH.
- federalne upravne pristojbe,
- sudske pristojbe sudova Federacije BiH,
- novčane kazne po federalnim propisima, itd.

- Prihodi budžeta kantona su slijedeći:

Prijedlog Ministarstva iz prethodnog stava obavezno će sadržavati finansijsku projekciju efekata predloženih promjena u pogledu visine učešća u raspodjeli prihoda za sve nivoe vlasti u Federaciji.” („Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09)

- porez na promet proizvoda i usluga, osim poreza na promet proizvoda i usluga akciznih proizvoda
- porez na dobit preduzeća,
- porez na plaću,
- novčane kazne po kantonalnim propisima itd.

Kad je riječ o direktnim porezima treba istaći da je, izmjenom Zakona o pripadnosti javnih prihoda Federacije Bosne i Hercegovine u 1998. godini, porez na dobit određenih pravnih lica: banaka, osiguravajućih društava, Javnih preduzeća PTT i Telekom BiH, te preduzeća Lutrije BiH preusmjeren u budžet Federacije Bosne i Hercegovine kao federalni prihod.

Rashodi u okviru Federacije Bosne i Hercegovine služe za finansiranje zakonodavne, sudske i izvršne vlasti u FBiH, te:

- (nekad rekonstrukcije), danas učešća u projektima Svjetske banke i sl.,
- zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite, nauke, kulture, sporta, robnih rezervi i pomoći kantonima.

Kantoni po osnovu Zakona iz svojih budžeta finansiraju slijedeće izdatke:

- institucije zakonodavne, sudske i izvršne vlasti kantona,
- zdravstvenu zaštitu,
- obrazovanje, kulturu,
- socijalne usluge itd.

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

Općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine pripadaju javni prihodi u skladu sa kantonalnim propisima. Kantoni su svojim zakonima odredili raspodjelu fiskalnih prihoda između kantona i općina tako da se određeni procenat javnih prihoda, koji po federalnom zakonu pripadaju budžetu kantona, ustupa općinama.

Općinski fiskalni prihodi su porez od poljoprivrede, porez na dobit fizičkih lica, porezi na prihod od imovine, porezi na nasljeđe i poklone, kao i razne općinske takse.

Prilog A.6. Operacionalizacija modela fiskalnog federalizma u BiH

Bosna i Hercegovina je složena država u kojoj je fiskalni sistem i politiku moguće definirati i provoditi jedino na osnovama fiskalnog federalizma.

Neuobičajeno složena organizacija državne zajednice BiH i disonantne opcije kod pristupa rješavanju brojnih pitanja, posebno u pogledu izgradnje efikasnijeg fiskalnog mehanizma i bez dovoljno pažnje za optimizaciju njegovog djelovanja, proizvela je nesklad u odnosu na poznata i primijenjena rješenja u svijetu. Ovo se naročito ogleda u tome što su srednjim nivoima organizacije državne vlasti u BiH (entiteti, kantoni u FBiH) data veća ovlaštenja od onih kakva bi im pripadala u jednoj bolje harmoniziranoj strukturi. Pri tome, Vijeće ministara (Vlada Bosne i Hercegovine) i nivo lokalne samouprave (općine) su ostali po strani i bez odgovarajućeg kapaciteta da ispunjavaju svoju očekivanu ulogu. Sve ovo se odvija(lo) u uslovima spore integracije jedinstvenog tržišta BiH, sporih reformi u pravcu harmonizacije fiskalnog mehanizma, posljedične konkurencije među entitetima u brojnim domenima, posebno u oblasti poreza, te smanjenja kapaciteta ubiranja prihoda i neoptimalnoj alokaciji (javnih) resursa (Svjetska banka, 1997, p. 8).

Najveće promjene u redizajniranju funkcija i fiskalnih ovlasti u BiH su postignute na relaciji Država Bosna i Hercegovina – entiteti. Prikaz ovih promjena se može jednostavno izložiti na osnovu funkcija koje se pojavljuju u budžetima, posebno Države BiH. U tom smislu se može uočiti snažno širenje spektra funkcija/rashoda i suštinskih promjena pripadnosti prihoda, koje se dogodilo od 2005.godine početkom ubiranja i raspodjele prihoda od indirektnog oporezivanja putem Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje BiH (UINO).

Naime, koristeći se ovlaštenjima koja su Visokom predstavniku data, 20. 02. 2003. godine Visoki predstavnik je donio „Odluku o uspostavi Komisije za indirektnu poresku politiku“ (Službeni glasnik BiH, br. 4, od 20.02.2003.). Cilj Komisije je bio da se izvrši: a) spajanje odvojenih carinskih uprava u Bosni i Hercegovini u jedinstvenu carinsku upravu Bosne i Hercegovine; b) uspostavi jedinstveni porez na dodatu vrijednost u cijeloj Bosni i Hercegovini; c) uspostavi UINO. Uprava djeluje na nivou države, uključujući i jedinstvenu carinsku upravu i odgovornost za prikupljanje i upravljanje indirektnim porezima (porez na dodatu vrijednost, carine, akcize i naknade za puteve).

Slijedio je niz dodatnih zakonskih rješenja, npr. Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini. (Službeni glasnik BiH, br. 44, od 31.12.2003.) čime se uspostavlja institucionalna i organizaciona osnova za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja u BiH.

Ovdje treba posebno istaći da raspodjela prikupljenih indirektnih poreza predstavlja jedno od najtežih pitanja na koje treba naći odgovor. Kako je pitanje mjesta plaćanja vezano za pripadnost uplaćenog poreza budžetu određenog nivoa vlasti, osnovni princip bi trebao biti da se javni prihodi troše tamo gdje je potrošnja i nastala. Teret PDV-a pada na krajnjeg potrošača i po načelu korisnosti trebao bi da dođe do onog budžetskog nivoa iz kojeg se finansiraju koristi koje ima sam poreski obveznik. Postizanje pravednosti po ovom pitanju je veoma teško i zahtijeva, prije svega, postizanje političkog dogovora između svih organizacionih nivoa države koji se finansiraju iz poreza na dodanu vrijednost i drugih indirektnih poreza. Prelivanje prihoda od PDV-a i drugih oblika indirektnog oporezivanja iz jednog entiteta u drugi ili jednog kantona u drugi kanton je dobro poznato i nikad dokraja razriješeno pitanje. Iz raznih interesa države, samih, entiteta i DB, kantona u FBiH, te lokalnih zajednica, općina i gradova, kao i samih privrednika, dolazi do narušavanja ovog pravila i često neopravdnog obima prelivanja sredstava potrošača iz jednog dijela države u drugi dio.

PRILOZI B. Vladine finansije: BiH, entiteti i DB

Tabela B.1. Vladine finansije BiH - jedinice sektora vlade

(u milionima KM; u % od ukupnih prihoda)

	Prihodi Inst.BiH	F BiH	RS	BD	Kons.prih.	Rashodi Inst.BiH	F BiH	RS	BD	Kons.rash.		Neto nabav. nefinansijskih sredstava	Neto suficit/ deficit
2014	1.109,80	6.972,10	3.769,80	223,7	11.961,70	940,30	6.652,20	3.652,30	219,00	11.350,10		1166,8	-555,3
2015	1.088,40	7.196,50	3.931,30	232,0	12.335,10	935,90	6.843,50	3.700,60	220,1	11.587,00		559,1	188,9
2016	1.062,90	7.645,40	3.937,00	248,5	12.767,30	949,30	7.013,50	3.636,90	198,6	11.672,00		724,5	370,8
2017	1.049,40	8.150,90	4.141,80	263,7	13.479,20	967,00	7.164,30	3.696,00	212,8	11.913,40		759,7	806
2018	1.045,00	8.833,60	4.364,60	280,9	14.402,30	995,90	7.660,00	3.983,40	233,7	12.738,50		889,2	774,5
2019	1.051,40	9.217,50	4.584,00	288,8	15.018,10	985,50	8.120,30	4.097,60	254,6	13.334,30		1006,6	677,2
2020	1.070,60	8.614,00	4.652,10	268,3	14.430,70	1.028,60	8.583,10	4.749,60	287,9	14.474,80		1.765,10	-1.809,20
u % od ukupnih prihoda											Prema rashodima		
2014	9,28%	58,29%	31,52%	1,87%	100,00%	8,28%	58,61%	32,18%	1,93%	100,00%		10,28%	-4,89%
2015	8,82%	58,34%	31,87%	1,88%	100,00%	8,08%	59,06%	31,94%	1,90%	100,00%		4,83%	1,63%
2016	8,33%	59,88%	30,84%	1,95%	100,00%	8,13%	60,09%	31,16%	1,70%	100,00%		6,21%	3,18%
2017	7,79%	60,47%	30,73%	1,96%	100,00%	8,12%	60,14%	31,02%	1,79%	100,00%		6,38%	6,77%
2018	7,26%	61,33%	30,30%	1,95%	100,00%	7,82%	60,13%	31,27%	1,83%	100,00%		6,98%	6,08%
2019	7,00%	61,38%	30,52%	1,92%	100,00%	7,39%	60,90%	30,73%	1,91%	100,00%		7,55%	5,08%
2020	7,42%	59,69%	32,24%	1,86%	100,00%	7,11%	59,30%	32,81%	1,99%	100,00%		12,19%	-12,50%

Izvor: Bilten CBBH, br. 2, 2021. Tabela 44

Tabela B.2. Vladine finansije BiH - struktura konsolidovanih prihoda i rashoda

(u milionima KM; u % od ukupnih prihoda)

	Porezi	Doprinosi	Grantovi i ost.prih	Prihodi		Kompenz. zaposlenih	Robe i usl.	Kamate	Subvencije	Socijalna davanja	Grantovi i ost.rash.	Rashodi	Neto nabavka nefinansijskih sredstava
2014	6.078,60	4.234,80	1.648,30	11.961,70		3.265,50	2.127,20	238,9	364,9	4.658,00	695,6	11.350,10	1166,8
2015	6.439,70	4.329,60	1.565,80	12.335,10		3.294,30	2.138,80	264,3	384,8	4.729,50	775,4	11.587,00	559,1
2016	6.760,40	4.473,60	1.533,40	12.767,30		3.295,50	2.187,50	252,0	382,8	4.755,00	799,3	11.672,00	724,5
2017	7.151,10	4.734,20	1.594,00	13.479,20		3.312,60	2.340,60	223,0	444,0	4.758,50	834,7	11.913,40	759,7
2018	7.688,40	5.041,80	1.672,00	14.402,30		3.422,10	2.534,00	242,5	476,0	5.013,20	1.050,80	12.738,50	889,2
2019	8.014,10	5.345,70	1.658,40	15.018,10		3.738,10	2.688,30	241,1	507,3	5.223,40	936,1	13.334,30	1006,6
2020	7.363,30	5.383,90	1.683,50	14.430,70		3.921,80	2.702,80	255,9	870,1	5.508,00	1.216,30	14.474,80	1.765,10
u % od ukupnih prihoda													Prema rashodima
2014	50,82%	35,40%	13,78%	100,00%		28,77%	18,74%	2,10%	3,21%	41,04%	6,13%	100,00%	10,28%
2015	52,21%	35,10%	12,69%	100,00%		28,43%	18,46%	2,28%	3,32%	40,82%	6,69%	100,00%	4,83%
2016	52,95%	35,04%	12,01%	100,00%		28,23%	18,74%	2,16%	3,28%	40,74%	6,85%	100,00%	6,21%
2017	53,05%	35,12%	11,83%	100,00%		27,81%	19,65%	1,87%	3,73%	39,94%	7,01%	100,00%	6,38%
2018	53,38%	35,01%	11,61%	100,00%		26,86%	19,89%	1,90%	3,74%	39,35%	8,25%	100,00%	6,98%
2019	53,36%	35,60%	11,04%	100,00%		28,03%	20,16%	1,81%	3,80%	39,17%	7,02%	100,00%	7,55%
2020	51,03%	37,31%	11,67%	100,00%		27,09%	18,67%	1,77%	6,01%	38,05%	8,40%	100,00%	12,19%

Izvor: Bilten CBBH, br. 2, 2021. Tabela 45

Tabela B.3. Vladine finansije FBiH - jedinice sektora vlade

(u milionima KM; u % od ukupnih prihoda)

	Budžet FBiH	Fondovi soc.osig.	Kantoni	Konsol. prihodi		Budžet FBiH	Fondovi soc.osig.	Kantoni	Konsol. rashodi		Neto nabav. nefinansijskih sredstava	Neto suficit/ deficit
2014	1.581,30	3.117,20	1.812,10	6.972,10		1.361,00	3.164,50	1.846,50	6.652,20		685,7	-365,8
2015	1.510,00	3.175,80	1.919,50	7.196,50		1.354,10	3.224,30	1.869,10	6.843,50		221,4	131,6
2016	1.652,80	3.323,40	2.012,10	7.645,40		1.380,20	3.314,20	1.885,50	7.013,50		248,1	383,7
2017	1.876,90	3.538,40	2.108,40	8.150,90		1.394,80	3.423,30	1.970,40	7.164,30		353,6	633,1
2018	2.008,20	3.815,70	2.292,50	8.833,60		1.552,70	3.660,10	2.075,70	7.660,00		426,4	747,2
2019	1.878,30	4.069,50	2.473,20	9.217,50		1.493,60	3.953,00	2.274,30	8.120,30		564,8	532,5
2020	3.718,60	1.733,50	2.417,90	8.614,00		4.008,20	1.757,60	2.331,00	8.583,10		821,3	-790,4
u % od ukupnih prihoda											Prema rashodima	
2014	22,68%	44,71%	25,99%	100,00%		20,46%	47,57%	27,76%	100,00%		10,31%	-5,50%
2015	20,98%	44,13%	26,67%	100,00%		19,79%	47,11%	27,31%	100,00%		3,24%	1,92%
2016	21,62%	43,47%	26,32%	100,00%		19,68%	47,25%	26,88%	100,00%		3,54%	5,47%
2017	23,03%	43,41%	25,87%	100,00%		19,47%	47,78%	27,50%	100,00%		4,94%	8,84%
2018	22,73%	43,20%	25,95%	100,00%		20,27%	47,78%	27,10%	100,00%		5,57%	9,75%
2019	20,38%	44,15%	26,83%	100,00%		18,39%	48,68%	28,01%	100,00%		6,96%	6,56%
2020	43,17%	20,12%	28,07%	100,00%		46,70%	20,48%	27,16%	100,00%		9,57%	-9,21%

Izvor: Bilten CBBH, br. 2, 2021. Tabela 46

Tabela B.4. Vladine finansije FBiH - struktura konsolidovanih prihoda i rashoda

(u milionima KM; u % od ukupnih prihoda)

	Porezi	Doprinosi za socijalno	Grantovi i ost. prihodi	Prihodi	Kompensacija zaposlenih	Korištenje roba i usluga	Kamate	Subvencije	Socijalna davanja	Grantovi i ostali rashodi	Rashodi	Neto nabavka nefinansijskih sredstava
2014.	3.299,80	2.819,90	852,5	6.972,10	1.655,50	1.569,00	103,0	233,5	2.636,50	454,7	6.652,20	685,7
2015.	3.500,30	2.875,60	820,6	7.196,50	1.660,10	1.607,10	120,1	256,8	2.672,90	526,5	6.843,50	221,4
2016.	3.779,40	3.005,60	860,4	7.645,40	1.656,80	1.664,00	129,0	253,6	2.723,90	586,2	7.013,50	248,1
2017.	4.058,50	3.203,90	888,4	8.150,90	1.685,20	1.739,20	119,2	284,4	2.787,50	548,8	7.164,30	353,6
2018.	4.416,30	3.456,50	960,8	8.833,60	1.753,10	1.845,80	103,9	300,5	2.932,60	724,1	7.660,00	426,4
2019.	4.646,90	3.688,80	881,8	9.217,50	1.994,90	2.009,10	101,2	344,0	3.094,90	576,2	8.120,30	564,8
2020.	4.119,40	3.662,00	832,7	8.614,00	2.062,70	2.033,70	97,5	583,8	3.246,00	559,4	8.583,10	821,3
u % od ukupnih prihoda												Prema rashodima
2014.	47,33%	40,45%	12,23%	100,00%	24,89%	23,59%	1,55%	3,51%	39,63%	6,84%	100,00%	10,31%
2015.	48,64%	39,96%	11,40%	100,00%	24,26%	23,48%	1,75%	3,75%	39,06%	7,69%	100,00%	3,24%
2016.	49,43%	39,31%	11,25%	100,00%	23,62%	23,73%	1,84%	3,62%	38,84%	8,36%	100,00%	3,54%
2017.	49,79%	39,31%	10,90%	100,00%	23,52%	24,28%	1,66%	3,97%	38,91%	7,66%	100,00%	4,94%
2018.	49,99%	39,13%	10,88%	100,00%	22,89%	24,10%	1,36%	3,92%	38,28%	9,45%	100,00%	5,57%
2019.	50,41%	40,02%	9,57%	100,00%	24,57%	24,74%	1,25%	4,24%	38,11%	7,10%	100,00%	6,96%
2020.	47,82%	42,51%	9,67%	100,00%	24,03%	23,69%	1,14%	6,80%	37,82%	6,52%	100,00%	9,57%

Izvor: Bilten CBBH, br. 2, 2021. Tabela 47

Tabela B.5. Vladine finansije RS - jedinice sektora vlade

(u milionima KM; u % od ukupnih prihoda)

	Budžet RS	Fondovi soc.osig.	Kons.prih.		Budžet RS	Fondovi soc.osig.	Kons.rash.		Neto nabav. nefinansijskih sredstava	Neto suficit/deficit
2014.	1.778,70	1.683,30	3.769,80		1.749,30	1.704,10	3.652,30		360,5	-243,1
2015.	1.804,10	1.713,50	3.931,30		1.707,50	1.754,90	3.700,60		235,3	-4,6
2016.	2.556,50	744,4	3.937,00		2.415,90	749,7	3.636,90		366,3	-66,3
2017.	2.713,70	780,7	4.141,80		2.422,30	746,2	3.696,00		268,7	177,1
2018.	2.839,40	774,2	4.364,60		2.700,80	720	3.983,40		337,4	43,9
2019.	2.963,60	834,5	4.584,00		2.775,60	728,5	4.097,60		376	110,3
2020.	3.041,50	907,2	4.652,10		3.395,70	784,0	4.749,60		821,8	-919,2
u % od ukupnih prihoda									Prema rashodima	
2014.	47,18%	44,65%	100,00%		47,90%	46,66%	100,00%		9,87%	-6,66%
2015.	45,89%	43,59%	100,00%		46,14%	47,42%	100,00%		6,36%	-0,12%
2016.	64,94%	18,91%	100,00%		66,43%	20,61%	100,00%		10,07%	-1,82%
2017.	65,52%	18,85%	100,00%		65,54%	20,19%	100,00%		7,27%	4,79%
2018.	65,06%	17,74%	100,00%		67,80%	18,08%	100,00%		8,47%	1,10%
2019.	64,65%	18,20%	100,00%		67,74%	17,78%	100,00%		9,18%	2,69%
2020.	65,38%	19,50%	100,00%		71,49%	16,51%	100,00%		17,30%	-19,35%

Izvor: Bilten CBBH, br. 2, 2021. Tabela 48

Tabela B.6. Vladine finansije RS - struktura konsolidovanih prihoda i rashoda

(u milionima KM; u % od ukupnih prihoda)

	Porezi	Doprinosi za socijalno	Grantovi i ost.prihodi	Prihodi	Kompenzacija zaposlenih	Korištenje roba i usluga	Kamate	Subvencije	Socijalna davanja	Grantovi i ostali rashodi	Rashodi	Neto nabav. nefinansijskih sredstava
2014.	1.847,80	1.379,90	542,1	3.769,80	922,4	313,3	133,9	108,3	1.968,70	205,8	3.652,30	360,5
2015.	1.967,10	1.417,90	546,3	3.931,30	939,3	305,2	149,3	105,0	1.998,00	203,8	3.700,60	235,3
2016.	2.001,50	1.431,10	504,4	3.937,00	946,1	300,6	120,7	111,7	1.982,30	175,5	3.636,90	366,3
2017.	2.100,50	1.490,20	551,2	4.141,80	925,8	372,6	102,2	132,6	1.925,60	237,2	3.696,00	268,7
2018.	2.279,60	1.543,10	541,9	4.364,60	950,3	436,5	136,8	148,4	2.031,50	279,9	3.983,40	337,4
2019.	2.357,80	1.612,00	614,2	4.584,00	1.002,70	424,2	137,5	145,6	2.084,00	303,5	4.097,60	376
2020.	2.228,70	1.675,60	747,9	4.652,10	1.093,60	433,8	155,9	254,2	2.216,70	595,4	4.749,60	821,8
u % od ukupnih prihoda												Prema rashodima
2014.	49,02%	36,60%	14,38%	100,00%	25,26%	8,58%	3,67%	2,97%	53,90%	5,63%	100,00%	9,87%
2015.	50,04%	36,07%	13,90%	100,00%	25,38%	8,25%	4,03%	2,84%	53,99%	5,51%	100,00%	6,36%
2016.	50,84%	36,35%	12,81%	100,00%	26,01%	8,27%	3,32%	3,07%	54,51%	4,83%	100,00%	10,07%
2017.	50,71%	35,98%	13,31%	100,00%	25,05%	10,08%	2,77%	3,59%	52,10%	6,42%	100,00%	7,27%
2018.	52,23%	35,35%	12,42%	100,00%	23,86%	10,96%	3,43%	3,73%	51,00%	7,03%	100,00%	8,47%
2019.	51,44%	35,17%	13,40%	100,00%	24,47%	10,35%	3,36%	3,55%	50,86%	7,41%	100,00%	9,18%
2020.	47,91%	36,02%	16,08%	100,00%	23,03%	9,13%	3,28%	5,35%	46,67%	12,54%	100,00%	17,30%

Izvor: Bilten CBBH, br. 2, 2021. Tabela 49

Prilog C 1. Uplate 2012-2019. godini izvršene na sve četiri grupe računa UINO

(grupisane prema sjedištu obveznika prijavljenom u JR obveznika UINO)

R B.	Godina	2012			2013			2014		
		Kanton	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH
1	Bosansko podrinski	10.552.486,45	0,18%	0,27%	12.380.934,99	0,21%	0,31%	15.821.813,79	0,25%	0,37%
2	Hercegovačko-neretvanski	320.025.537,50	5,45%	8,07%	326.471.997,09	5,55%	8,18%	317.340.778,52	5,09%	7,40%
3	Kanton br 10	43.220.083,96	0,74%	1,09%	44.013.366,49	0,75%	1,10%	41.367.854,11	0,66%	0,96%
4	Kanton Sarajevo	2.093.619.694,75	35,65%	52,79%	2.334.016.495,43	39,68%	58,48%	2.572.299.249,83	41,22%	59,98%
5	Posavski	40.923.062,25	0,70%	2,36%	32.952.923,85	0,56%	1,91%	33.646.288,43	0,54%	1,90%
6	Srednjobosanski	213.238.689,37	3,63%	5,38%	207.873.903,17	3,53%	5,21%	220.804.069,89	3,54%	5,15%
7	Tuzlanski	398.111.804,92	6,78%	10,04%	349.758.269,17	5,95%	8,76%	346.737.971,83	5,56%	8,08%
8	Unsko sanski	100.043.134,92	1,70%	2,52%	99.990.618,73	1,70%	2,51%	103.056.309,13	1,65%	2,40%
9	Zapadnohercegovački kanton	323.932.862,40	5,52%	8,17%	271.712.221,86	4,62%	6,81%	267.236.013,03	4,28%	6,23%
100	Zeničko-dobojski	422.198.261,18	7,19%	10,65%	311.957.587,58	5,30%	7,82%	370.560.708,17	5,94%	8,64%
11	UKUPNO Federacija BiH	3.965.865.617,70	67,53%	100,00%	3.991.128.318,36	67,85%	100,00%	4.288.871.056,73	68,73%	100,00%
12	RS	1.737.315.308,35	29,58%		1.721.932.618,06	29,27%		1.771.819.867,84	28,39%	
13	BDBiH	109.863.199,16	1,87%		114.755.347,37	1,95%		118.881.124,43	1,90%	
14	Fizička lica , međ. organizacije, i netačno iskazani podaci o IDS broju na uplatnici	59.538.786,79	1,01%		54.195.325,08	0,92%		60.931.233,07	0,98%	
15	BiH	5.872.582.912,00	100,00%		5.882.011.608,87	100,00%		6.240.503.282,07	100,00%	

R. B	Godina	2015			2016			2017		
		Kanton	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH
1	Bosansko podrinski	12.458.790,66	0,20%	0,28%	16.216.272,39	0,24%	0,35%	18.737.613,27	0,27%	0,37%
2	Hercegovačko-neretvanski	333.382.498,32	5,25%	7,49%	349.232.434,99	5,26%	7,48%	383.103.102,90	5,44%	7,66%
3	Kanton br 10	21.899.397,23	0,34%	0,49%	23.365.109,00	0,35%	0,50%	28.902.220,27	0,41%	0,58%
4	Kanton Sarajevo	2.673.082.702,80	42,07%	60,07%	2.767.665.190,57	41,69%	59,31%	2.891.304.909,39	41,05%	57,80%
5	Posavski	44.312.843,94	0,70%	2,58%	73.134.128,74	1,10%	4,11%	97.893.470,12	1,39%	5,32%
6	Srednjobosanski	239.210.939,93	3,76%	5,38%	248.992.716,17	3,75%	5,34%	263.837.069,49	3,75%	5,27%
7	Tuzlanski	378.599.621,61	5,96%	8,51%	404.772.520,03	6,10%	8,67%	457.126.307,97	6,49%	9,14%
8	Unsko sanski	105.656.072,98	1,66%	2,37%	109.522.747,90	1,65%	2,35%	115.138.118,60	1,63%	2,30%
9	Zapadnohercegovački kanton	308.946.905,59	4,86%	6,94%	302.784.780,09	4,56%	6,49%	319.105.303,32	4,53%	6,38%
10	Zeničko-dobojski	332.674.775,20	5,24%	7,48%	370.527.019,89	5,58%	7,94%	427.106.066,17	6,06%	8,54%
11	UKUPNO Federacija	4.450.224.548,26	70,04%	100,00%	4.666.212.919,77	70,29%	100,00%	5.002.254.181,50	71,02%	100,00%
12	RS	1.720.386.860,66	27,08%		1.779.669.583,58	26,81%		1.838.593.515,13	26,10%	
13	BDBiH	126.503.880,46	1,99%		140.908.405,52	2,12%		147.550.051,80	2,09%	
14	Fizička lica , međ. Organizacije, i netačno iskazani podaci o IDS broju na uplatnici	56.709.731,01	0,89%		51.553.506,35	0,78%		55.534.556,32	0,79%	
15	BiH	6.353.825.020,39	100,00%		6.638.344.415,22	100,00%		7.043.932.304,75	100,00%	

R. B	Godina	2018			2019		
		Kanton	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH	Stopa učešća Kantona u FBiH	Iznos uplata	Stopa učešća u BiH
1	Bosansko podrinjski	20.642.464,22	0,27%	0,38%	20.203.979,59	0,25%	0,34%
2	Hercegovačko-neretvanski	472.060.563,41	6,21%	8,69%	531.478.509,27	6,65%	8,89%
3	Kanton br 10	38.568.814,73	0,51%	0,71%	34.871.130,09	0,44%	0,58%
4	Kanton Sarajevo	3.110.493.424,70	40,93%	57,26%	3.445.043.457,50	43,14%	57,64%
5	Posavski	99.409.761,91	1,31%	1,83%	131.696.217,90	1,65%	7,33%
6	Srednjobosanski	274.327.485,06	3,61%	5,05%	320.919.021,20	4,02%	5,37%
7	Tuzlanski	485.097.909,23	6,38%	8,93%	538.559.579,76	6,74%	9,01%
8	Unsko sanski	116.792.889,68	1,54%	2,15%	120.370.275,30	1,51%	2,01%
9	Zapadnohercegovački kanton	342.230.327,90	4,50%	6,30%	362.883.935,45	4,54%	6,07%
10	Zeničko-dobojski	472.603.786,15	6,22%	8,70%	470.622.278,17	5,89%	7,87%
11	UKUPNO Federacija BiH	5.432.227.427,01	71,48%	100,00%	5.976.648.384,23	74,83%	100,00%
12	RS	1.928.086.122,00	25,37%		1.796.003.725,14	22,49%	
13	BDBiH	135.181.606,00	1,78%		145.965.799,61	1,83%	
14	Fizička lica , međ. Organizacije, i netačno iskazani podaci o IDS broju na uplatnici	104.109.115,00	1,37%		67.950.375,45	0,85%	
15	BiH	7.599.604.270,00	100,00%		7.986.568.284,43	100,00%	

Napomena: Red obojen crvenom bojom predstavlja uplate koje su imale pogrešno upisan PDV broj, kao i uplate fizičkih lica, međ. organizacija i sl. na I grupu računa
Izvor: Kozadra, 2021.

Numerička prezentacija osnova za simulaciju raspodjele:

Iz uporednog pregleda vidimo kretanje uplata sa stopama rasta i učešća uplata korisnika (RS, FBiH, DB i Kanton Sarajevo) u odnosu na ukupno uplaćene indirektni poreze na nivou BiH.

Iz uporednog pregleda vidimo da su indexi u analiziranom periodu imali sljedeće vrijednosti:

1. Ukupno uplaćeni prihodi na nivou BiH imali su kontinuirani rast pa su sa iznosa **5.872.582.912,00 KM** 2012. god narasli na **7.986.568.284,00 KM** 2019. god što je za **2.113.985.372,00 KM** više ili za **35,99%** više.
2. Ukupno uplaćeni prihodi na nivou RS 2012.god iznosili **1.737.315.308,00 KM**, a 2019. god su iznosili **1.796.003.725,00 KM** što je za **58.688.417,00 KM** ili **3,38%** više.
3. Ukupno uplaćeni prihodi na nivou FBiH 2012. god iznosili su **3.965.865.617,00 KM**, a 2019. god su iznosili **5.976.648.384,00 KM** što je za **2.010.782.767,00 KM** ili **50,07%** više.
4. Ukupno uplaćeni prihodi na nivou KS 2012. god iznosili su **2.093.619.694,00 KM**, a 2019. god su iznosili **3.445.043.457,00 KM** što je za **1.351.423.763,00 KM** ili **64,55%** više.
5. Stope učešća RS u ukupnom iznosu na nivou BiH kretale su se od **29,58%** 2012. god do **22,49%** 2019. god i imale su kontinuiran pad u periodu (2012-2019) godi.
6. Stope učešća FBiH u ukupnom iznosu na nivou BiH kretale su se od **67,53%** 2012. god do **74,83%** 2019. god i imale su kontinuiran rast.
7. Stopa učešća KS u ukupnom iznosu na nivou BiH kretale su se od **35,65%** 2012. god do **43,14%** 2019. god
8. Stopa učešća DB u ukupnom iznosu na nivou BiH kretale su se od **52,79%** 2012. god do **57,64%** 2019. god.

Prilog C 2. Raspodjela prihoda korisnicima za period od 01.01. – 31.12.2016.

u mln KM

Tabela III-5 A

Raspoloživi prihodi za raspored		Raspoređeno				Za raspodjelu entitetima i Brčko Distrikt BiH kumulativno
Period raspodjele	Kumulativno	Putarina - 0,10KM	Kumulativ prihoda za raspodjelu	Minimalne rezerve	BiH - finansiranje institucija	
1	2	3	4 = (2 – 3)	5	6	7 = (4 – 5 – 6)
01.01.- 31.12.2016.	6.631	144	6.487	1.108	750	4.630
% učešće 01.01.- 31.12.2016.			100%	17,077%	11,561%	71,361%

Tabela III-5 B

Raspoređeno						
Vanjski dug F BiH	F BiH	Vanjski dug RS	RS	Vanjski dug Brčko Distrikt BiH	Brčko Distrikt BiH	Ukupno (8+9+10+11+12+13)
8	9	10	11	12	13	14
465	2.490	251	1.259	3	162	4.630
2.955		1.510		164		4.630
63,83%		32,61%		3,55%		100%
7,17%	38,37%	3,87%	19,40%	0,039%	2,49%	71,36%

Tumačenje tabele III-5. Simulacija raspodjele prikupljenih prihoda od indirektnih poreza za 2016. godinu po obveznicima sa sjedištem u FBiH, RS i DB, u mio KM

Obrazloženje stavki iz tabele III-5:

R.br. 1. Ukupno uplaćeni prihodi u 2016. godini po entitetima i DB u iznosu od 6.487 mln KM sa uključenim povratima poreskim obveznicima po poreznim prijavama u iznosu od 1.108 mln KM, ali bez putarine za autoputeve (0,10 KM) u iznosu od 144 mln KM.

R.br. 2. Raspoređeni prihodi prema entitetima i DB (po koeficijentima prijavljene krajnje potrošnje: FBiH 63,83%, RS 32,62% i DB 3,55%) nakon odbitka putarine za autoputeve (0,10 KM) u iznosu od 144 mln KM, povrata poreskim obveznicima po poreznim prijavama u iznosu od 1.108 mln KM i finansiranja Institucija BiH u iznosu od 750 mln KM.

R.br. 3. Usporedba raspodjele sa uplatama gdje se vidi da je:

- FBiH uplatila više 1.668 mln KM
- RS uplatila više 216 mln KM
- BD uplatio manje -26 mln KM

R.br. 4. Povrati PDV-a poreskim obveznicima po prijavama koje su se mogle razvrstati po nosiocima u iznosu od 982 mln KM, dok su ukupno isplaćeni povrati iznosili 1.108 mln KM, a razlika od 126 mln KM je iskazana u tabeli na **R.br. 8.**

Napomena: pored izvršenih povrata PDV-a prema poreznim obveznicima u 2016. godini, iznos od 298 mln KM iskorišten je kao priznati poreski kredit.

R.br. 5. Usporedba povrata prema poreznim obveznicima i razlike ostvarene između uplata i raspodjele gdje se vidi da je:

- FBiH preostalo 1.030 mln KM
- RS nedostaju 84 mln KM
- DB nedostaje 70 mln KM (povrati 44 mln KM i manja uplata od 26 mln KM)

R.br. 6. Finansiranje Institucija BiH gdje se vidi da FBiH treba izdvojiti 500 mln KM, a RS 250 mln KM.

R.br. 7. Višak sredstava u iznosu od 530 mln KM koje je FBiH manje dobila kroz raspodjelu od ukupno uplaćenog iznosa raspoređeno je:

- **334 mln KM** za pokriće obaveza RS za povrate prema poreskim obveznicima 84 mln KM i za finansiranje Institucija BiH 250 mln KM.
- **70 mln KM** za pokriće obaveza DB za povrate poreskim obveznicima 44 mln KM i 26 mln KM manje uplaćenih prihoda od raspodjele.
- **126 mio KM** za neraspoređene povrate po entitetima i DB po prijavama ostalih korisnika

iskazano na **R.br. 8.**

Prilog C 3. Usporedni pregled raspodjele indirektnih poreza po korisnicima za period 2015-2019.

R.br.		PERIOD					INDEXI			
		2015	2016	2017	2018	2019	(3/2)	(4/2)	(5/2)	(6/2)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Ukupno naplaćeni prihodi	6.353.825,00	6.630.899,00	7.043.190,00	7.599.604,00	7.986.568,00	104,36	110,85	119,61	125,70
2	Putarina za autoputeve	128.291,00	143.522,00	152.913,00	354.926,00	402.851,00	111,87	119,19	276,66	314,01
2.1.	Stopa učešća 2/1	2,02	2,16	2,17	4,67	5,04	107,20	107,53	231,31	249,61
3	Minimalne rezerve - povrat PDV- a	1.094.495,00	1.107.860,00	1.319.282,00	1.374.094,00	1.444.691,00	98,79	119,08	124,03	131,99
3.1.	Stopa učešća 3/1	17,22	16,70	18,73	18,08	18,09	94,67	107,43	103,70	103,75
4	Finansiranje institucija BiH	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00	100,00	100,00	100,00	100,00
4.1.	Stopa učešća 4/1	11,80	11,31	10,65	9,87	9,39	95,82	90,21	83,61	79,55
5	Za raspodjelu po korisnicima (FBiH, RS, BD)	4.384.872,00	4.629.488,00	4.817.246,00	5.120.582,00	5.389.026,00	105,58	109,86	116,78	122,90
5.1.	Stopa učešća 5/1	69,01	69,82	68,40	67,38	67,47	101,17	99,11	97,64	97,77
6	Porezni kredit	300.427,00	297.739,00	333.480,00	304.733,00	314.199,00				

Izvor: Kozadra, 2021.

Pošto su u prethodnim tabelama analizirani ukupni prihodi kao i putarine ovdje iznosimo komentar za:

Minimalne rezerve (povrati PDV-a) koje u posmatranom periodu imaju kontinuiran rast koji u 2019. godini dostiže procenat 31,99% odnosno sa 1.094.495.000,00 KM porasle su na 1.444.691.000,00 KM.

Minimalne rezerve imaju direktan uticaj na neto prihode koji služe za dalju raspodjelu za institucije BiH, entitete i BD.

Neto prihodi u 2015. godini iznosili su 5.245.965.000,00 KM a u 2019. godini 6.541.877.000,00 KM što je za 1.295.912.000,00 KM ili 24,70% više

Kada uporedimo stope rasta bruto prihoda od 25,70%, minimalne rezerve od 30,40% i neto prihode od 24,70% konstatujemo da je u eća stopa minimalnih rezervi direktno uticala na stopu rasta neto prihoda koja je za 1% manja od stope bruto prihoda.

Finansiranje institucija BiH u posmatranom periodu ostao je isti iznos od 750.000.000,00 KM

Napomena: Na rednom broju 6 prikazani su iskorišteni porezni krediti koji sa isplaćenim povratima čine UKUPNE povrate PDV-a tako da ukupni povrati u 2019. godini iznose 1.758.890,00 KM i imaju stopu učešća u ukupnim prihodima 22,02%

Tabela C.3.1. Usporedni pregled raspodjele indirektnih poreza po korisnicima (FBiH, RS, BD) na bazi krajnje potrošnje i Kantona Sarajevo za period 2015-2019 (000)

R.br.		PERIOD					INDEXI			
		2015	2016	2017	2018	2019	(3/2)	(4/2)	(5/2)	(6/2)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Ukupan iznos raspoređen korisnicima	4.384.872,00	4.629.488,00	4.817.246,00	5.120.582,00	5.389.026,00	105,58	109,86	116,78	122,90
1.1.	Iznos za FBiH	2.813.068,00	2.955.149,00	3.092.151,00	3.290.487,00	3.462.988,00	105,05	109,92	116,97	123,10
1.1.1.	Stopa učešća 1.1./1 FBiH	64,15	63,83	64,19	64,26	64,26	99,50	100,05	100,17	100,17
1.2.	Iznos za RS	1.416.141,00	1.509.992,00	1.554.083,00	1.648.315,00	1.734.727,00	106,63	109,74	116,39	122,50
1.2.1.	Stopa učešća 1.2./1 RS	32,30	32,62	32,26	32,19	32,19	100,99	99,89	99,67	99,67
1.3.	Iznos za BD	155.663,00	164.347,00	171.012,00	181.780,00	191.311,00	105,58	109,86	116,78	122,90
1.3.1.	Stopa učešća 1.3./1 BD	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	100,00	100,00	100,00	100,00
2	Iznos za Kanton Sarajevo	378.539,00	376.736,00	372.554,00	417.445,00	477.409,00	99,52	98,89	112,05	114,36
2.1	Stopa učešća 2/1	8,63	8,14	7,73	8,15	8,86	94,26	95,04	105,41	108,67
2.2	Stopa Učešća 2/1.1	13,46	12,75	12,05	12,69	13,79	94,74	94,51	105,30	108,67

Izvor: Kozadra, 2021.

Iz uporednih pokazatelja možemo konstatovati da su i stope učešća za sve korisnike (FBiH, RS i BD) ujednačene tokom posmatranog perioda, dok su stope rasta po korisnicima pratile stopu rasta ukupnih sredstava za raspodjelu.

Kada napravimo usporedbu stopa učešća u raspodjeli sa stopama uplata po korisnicima možemo zaključiti da je:

U FBiH stopa raspodjele 2015. godine iznosila	64,15%	a za 2019	64,26%
stopa uplate prihoda 2015. godine iznosila	70,04%	a za 2019	74,83%
U RS stopa raspodjele 2015. godine iznosila	32,30%	a za 2019	32,19%
stopa uplate prihoda 2015. godine iznosila	27,08%	a za 2019	22,49%
U BD stopa raspodjele 2015. godine iznosila	3,55%	a za 2019	3,55%
stopa uplate prihoda 2015. godine iznosila	1,99%	a za 2019	1,83%

Stope uplata kod FBiH raste dok kod RS i BD opada a stope raspodjele ostaju gotovo na istom nivou tokom posmatranog perioda

Stope učešća Kantona Sarajeva u uplatama i raspodjeli u odnosu na BiH i na FBiH.

Stopa učešća u uplatama u odnosu na BiH za 2015. godine iznosila	42,07%	a za 2019	43,14%
Stopa za raspodjelu BiH za 2015. godine iznosila	8,63%	a za 2019	8,86%
Stopa učešća u uplatama u odnosu na FBiH 2015. godine iznosila	60,07%	a za 2019	57,64%
Stopa za raspodjelu BiH za 2015. godine iznosila	13,46%	a za 2019	13,79%

Velike razlike između stopa uplata po korisnicima i stopa za raspodjelu po prijavljenoj krajnjoj potrošnji prikazat ćemo na simulaciji uplata i raspodjele u 2019 godini, po šemi i hodogramu raspodjele na nivou BiH i korisnika (FBiH, RS, BD).

Prilog C.4.

Simulacija raspodjele indirektnih poreza po osnovu krajnje potrošnje (umanjenje pondera Kantonu Sarajevo za 0,5) izvršena je na osnovu sljedećih pokazatelja:

- 4) Iznos za raspodjelu prema kantonima od **1.514.707.999,00 KM** je preuzet iz Izvještaja UINO za 2019.godinu;
- 5) Koeficijenti za raspodjelu su izračunati na osnovu uplaćenih iznosa krajnje potrošnje za period 2019.godine od svih kantona.

S obzirom da „**Inicijativa za promjenu pondera Kantonu Sarajevo za 0,50**“ promovira ugroženost drugih kantona u odnosu na Kanton Sarajevo, neophodno je izvršiti usporedbu navedenih modela raspodjele i doći do odgovarajućih zaključaka. Usporedba je napravljena u tabeli ispod.

1) Primjenom aktuelnog modela raspodjele (Raspodjela sa ponderima) u odnosu na Historijski model, može se zaključiti da su ispunjeni ciljevi i to:

- svi nivoi vlasti imali su *stabilne i predvidive* prihode,
- *Fiskalno izjednačavanje*, kantoni i općine sa slabom poreskom osnovicom dobile su dodatna sredstva potrebna za izvršavanje osnovnih javnih funkcija,

Međutim, istovremeno je model projiciran na način da je došlo do najvećeg pada koeficijenta za raspodjelu pripadajućih prihoda od indirektnih poreza za kantone u FBiH kod Kantona Sarajevo sa **35,5** na **30,186** ili za **80.491.583,00 KM**, što je raspoređeno na druge kantone na način da je čitav model praktično gotovo u cjelini opteretio prihode Kantona Sarajevo (vidjeti stranu). Na ovaj način KS je doveden u situaciju da sve teže može odgovoriti obavezama iz svoje nadležnosti.

2) Raspodjelom sa umanjenim ponderom za Kantonu Sarajevo još dalje umanjuje koeficijent sa **30,186** na **24,453** po kojem bi Kanton Sarajevo ostvario prihode od indirektnih poreza u iznosu od **370.398.063,00 KM** što je za **86.831.595,00 KM** manje od raspodjele po ponderima (kao što je aktuelno stanje).

Ovakvu projekciju bez uštezanja možemo okarakterizirati neadekvatnom i neprimjerenom za Kanton Sarajevo. U isto vrijeme svim kantonima bi došlo do povećanja iznosa u alikvotnom dijelu u odnosu na sadašnje koeficijenate raspodjele.

Prilog C.5. Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine

[Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH](https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=2792)
<https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=2792>

Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, br.22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15) u skraćenom postupku
Dostupno na: <https://drive.google.com/file/d/1gYi4mLXH8u6jzP6ljDGXUwVvQkyiHDTE/view>
Poštovani,

U skladu sa članovima 163. i 172. Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, podnosimo (u potpisu 14 poslanika) prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, po skraćenom postupku.

Imajući u vidu da predloženi zakon nije obiman niti složen i da se radi o brisanju stava 2. u članu 9. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine koji glasi: "Formula sadrži koeficijent, koji odražava posebne rashodovne potrebe Kantona Sarajevo. Taj koeficijent iznosi 2.", smatramo da su ispunjeni uslovi iz člana 172. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH”, broj 69/07 i 2/08) i člana 164. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, broj 27/03 i 21/09).

Smatramo da za ovakvu izmjenu postoji javni interes građana Federacije BiH koji su nastanjeni na području ostalih kantona u Federaciji BiH, a koji su dosadašnjim provođenjem Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH stavljeni u diskriminatorni položaj u odnosu na građane Kantona Sarajevo. Zakon o pripadnosti javnih prihoda na teritoriji Federacije BiH od svog usvajanja je nepravedan i štetan po građane drugih, a naročito slabije razvijenih kantona, jer je članom 9. stav 2. pomenutog Zakona, bez obrazloženja, utvrđeno da formula za raspodjelu javnih prihoda za kantone u Federaciji BiH sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe Kantona Sarajevo i isti iznosi dva (2) (a od 10.12.2015.godine iznosi 1,9658).

Ukoliko bi se i uzelo u obzir da je koeficijent dva (2) za Kanton Sarajevo određen zbog činjenice da je Sarajevo, kao glavni grad Bosne i Hercegovine pretrpjelo visok stepen razaranja tokom agresije na Bosnu i Hercegovinu, smatramo da su ti razlozi prestali. Kada se sagledaju svi ekonomsko-socijalni aspekti života građana u Federaciji BiH, primjetan je iznimno bolji životni standard građana Kantona Sarajevo, koji je direktna posljedica provođenja stava 2. člana 9. Zakona.

Smatramo da postoje realne pretpostavke da Vlada Kantona Sarajevo unutrašnjim preraspodjelama, boljim i efikasnijim upravljanjem javnim novcem zadrži dostignute ekonomske standarde građana Kantona Sarajevo, ali da je vrijeme da se raspodjela prihoda vrši na pravedniji način i omogući ravnomjeran razvoj Federacije BiH, uzimajući pri tome parametre kao što su trgovinska razmjena, industrijska proizvodnja, površina, broj učenika i stanovnika.

S poštovanjem

ZASTUPNICI U PREDSTAVNIČKOM DOMU – lista potpisa 14 poslanika

Prilog C.6. Uplate i krajnja potrošnje 38 najvećih por. obv. u KS

RC	Poreski obveznik	Veliki obveznik	Prijavljena krajnja potrošnja			Izlazni PDV	Ulazni PDV	PDV za povrat ili uplatu
			Polje 32	Polje 33	Polje 34			
Sarajevo	JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo	Da	66.872.466	0	0	174.271.964	126.974.767	47.297.197
Sarajevo	BH Telecom d.d. Sarajevo	Da	57.862.871	822.381	832.989	86.209.905	46.666.527	39.543.378
Sarajevo	KONZUM d.o.o. Sarajevo	Da	45.720.988	7.749.722	257.123	60.973.933	53.222.411	7.751.522
Sarajevo	MERCATOR BH d.o.o. Sarajevo	Da	30.165.120	2.909.710	939.802	39.373.506	34.081.543	5.291.963
Sarajevo	ROBOT GENERAL TRADING Co d.o.o. Sarajevo	Da	28.484.289	4.889.152	0	37.043.773	31.268.799	5.774.974
Sarajevo	ENERGOPETROL d.d. Sarajevo	Da	28.454.895	0	0	31.083.011	27.625.612	3.457.399
Sarajevo	dm drogerie markt d.o.o. Sarajevo	Da	21.442.353	6.855.223	417.313	31.016.334	25.600.337	5.415.997
Sarajevo	HOLDINA d.o.o Sarajevo	Da	20.799.997	1.771.322	0	223.500.425	221.521.151	1.979.274
Sarajevo	HIFA - PETROL d.o.o. Sarajevo	Da	16.361.057	2.179.701	0	66.638.870	64.122.759	2.516.111
Sarajevo	G-Petrol d.o.o. Sarajevo	Da	15.850.192	11.575.136	993.774	90.776.306	87.504.537	3.271.769
Sarajevo	Telemach d.o.o. Sarajevo	Da	15.489.296	2.540.405	203.018	28.372.818	16.544.775	11.828.043
Sarajevo	PETROL BH OIL COMPANY d.o.o. Sarajevo	Da	15.342.918	4.327.515	0	82.877.752	83.796.449	-918.697
Sarajevo	iNovine BH d.o.o.	Da	14.484.589	1.746.529	23.818	17.609.377	15.336.168	2.273.209
Sarajevo	Tema Retail BA d.o.o. Sarajevo	Da	9.596.390	3.435.012	0	13.261.973	11.172.268	2.089.705
Sarajevo	AMKO KOMERC društvo za vanjsku i unutrašnju trgovinu, proizvodnju i usluga d.o.o. Sarajevo	Da	8.967.480	0	0	10.350.720	9.124.509	1.226.211
Sarajevo	ZARA BH d.o.o.	Da	8.726.388	0	0	8.750.130	5.963.257	2.786.873

Sarajevo	HOŠE-KOMERC d.o.o. Sarajevo	Da	7.212.765	0	0	11.776.440	10.701.459	1.074.981
Sarajevo	TD "MARKETI" d.o.o. Sarajevo	Da	6.895.737	0	0	7.387.861	6.807.244	580.617
Sarajevo	RAIFFEISEN BANK BOSNA I HERCEGOVINA d.d. Sarajevo	Da	6.505.712	403.958	44.572	2.423.079	0	2.423.079
Sarajevo	JYSK d.o.o. društvo za uvoz i trgovinu Sarajevo	Da	6.505.200	3.097.527	0	10.943.453	8.583.496	2.359.957
Sarajevo	DUHANPROMET d.o.o. Sarajevo	Da	4.623.127	142.343	0	5.139.203	4.519.316	619.887
Sarajevo	New Yorker BH d.o.o. Sarajevo	Da	4.386.007	2.317.380	0	6.467.827	4.591.765	1.876.062
Sarajevo	AZEL d.o.o. Sarajevo	Da	4.236.525	710.976	57.089	6.346.474	3.533.987	2.812.487
Sarajevo	DOMOD d.o.o. Sarajevo	Da	4.026.371	15.125	0	7.566.828	7.616.823	-49.995
Sarajevo	ASTRA d.o.o. Sarajevo	Da	3.821.081	621.310	33.991	5.613.581	5.038.620	574.961
Sarajevo	STUDIO-MODERNA d.o.o. Sarajevo	Da	3.813.611	543.852	130.746	5.426.258	3.875.648	1.550.610
Sarajevo	BROJLER d.o.o. Sarajevo	Da	3.792.575	82.693	0	3.997.468	3.412.083	585.385
Sarajevo	Centrottrans-Eurolines d.d. Sarajevo	Da	3.773.811	43.718	5.210	5.083.620	3.638.321	1.445.299
Sarajevo	"BSP OIL" d.o.o.	Da	3.733.791	0	0	5.229.053	4.978.038	251.015
Sarajevo	Deichmann obuća d.o.o.	Da	3.678.979	1.473.435	0	5.781.245	4.182.544	1.598.701
Sarajevo	ROCHE d.o.o. farmaceutsko društvo - ROCHE Ltd. Pharmaceutical Company	Da	3.604.968	6.081	51	6.697.897	8.564.278	-1.866.381
Sarajevo	KLAS d.d.	Da	3.496.962	53.315	0	10.155.690	8.893.979	1.261.711
Sarajevo	PLANIKA FLEX d.o.o. Sarajevo	Da	3.152.506	1.243.418	63.028	4.579.702	3.437.574	1.142.128
Sarajevo	DENY- PROM d.o.o. Sarajevo	Da	3.052.529	0	0	3.249.924	2.857.909	392.015
Sarajevo	Addiko Bank d.d.	Da	3.040.444	0	0	1.500.511	0	1.500.511
Sarajevo	INTESA SANPAOLO BANKA d.d. BOSNA I HERCEGOVINA	Da	2.910.727	54.662	1.493	1.183.871	0	1.183.871
Sarajevo	AVON COSMETICS BiH d.o.o. Sarajevo	Da	2.729.789	0	0	2.980.160	1.905.297	1.074.863

Sarajevo	Kid zone d.o.o.	Ne	2.681.392	1.281.325	0	4.155.141	3.118.859	1.036.282
		UKUPNO	496.295.898	62.892.926	4.004.017	1.125.796.083	960.783.109	165.012.974

Izvor: Kozadra, 2021.

Prilog C.7. Zakonski okvir koji definira odgovornost Ministarstva finansija i Parlamenta F BiH za redovno razmatranje i (ne)usvajanje godišnjih izvještaja UINO sa izvještajem eksterne revizije

ZAKON O SISTEMU INDIREKTOG OPOREZIVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 44/2003, 52/2004, 34/2007, 4/2008, 50/2008 - dr. zakon, 49/2009, 32/2013 i 91/2017)

Izvod iz Integralniog teksta

III - UPRAVNI ODBOR

Član 14

Dužnosti

Odbor je nadležan za:

(i) utvrđivanje prijedloga politike o indirektnom oporezivanju za sprovođenje u cijeloj Bosni i Hercegovini. Politiku utvrđuje Savjet ministara Bosne i Hercegovine;

(ii) informisanje Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, kao i vlada Federacije, Republike Srpske i Distrikta, o politici i sprovođenju u vezi sa indirektnim porezima i nastalim implikacijama po javne prihode, kako bi se olakšala priprema fiskalno odgovornih budžeta;

Član 16

Organizacija

Odbor se sastoji od šest članova.

Članovi Odbora su:

(i) ministar finansija i trezora Bosne i Hercegovine, te ministri finansija Federacije i Republike Srpske ili lica koja djeluju u tom svojstvu; i

(ii) tri stručnjaka za indirektno oporezivanje.

Član 17

Guverner Centralne banke imenuje posmatrača Centralne banke iz člana 16. stav 4. ovog zakona.

Član 19

U slučaju odluka o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza potrebna je prosta većina glasova članova Odbora uključujući i glasove svih članova iz člana 16. stava 2. (i).

ZAKON O JEDINSTVENOM RAČUNU

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 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...**

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.

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 omogu ćava se pristup svim dokumentima o prikupljanju, doznačavanju i raspodjeli prihoda kao i svim ostalim zadacima koje Uprava obavlja.

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 .

Napomena: Članovi Odbora su:

- (i) ministar finansija i trezora Bosne i Hercegovine, te ministri finansija Federacije i Republike Srpske ili lica koja djeluju u tom svojstvu; i**
- (ii) tri stručnjaka za indirektno oporezivanje.**

Broj: 03-02-223-1/2021
Sarajevo, 24.01.2022. godine

PARLAMENT FEDERACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE

- Predstavnički dom
gosp. Mirsad Zaimović, predsjedavajući ✓

Bosna i Hercegovina
federacija Bosne i Hercegovine
PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO

Primijeno:	24-01-2022		
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
01	-02-	393	129

PREDMET: Mišljenje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine

Poštovani,

U skladu sa članom IV.B.3.7.c) (III) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u vezi sa odredbama člana 179. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 69/07, 2/08 i 26/20), u prilogu Vam dostavljam **Mišljenje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine o Prijedlogu zakona o izmjeni Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji su predložili Salko Zildžić i grupa poslanika u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH**, a koje je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine utvrdila na 240. hitnoj sjednici, održanoj 24.01.2022. godine.

Mišljenje se dostavlja na službenim jezicima i pismima Federacije Bosne i Hercegovine.

S poštovanjem,



Prilog: kao u tekstu na bosanskom jeziku

Cc: Federalno ministarstvo finansija -
Federalno ministarstvo financija
gđa Jelka Milićević, ministar

Na osnovu člana 51. Poslovnika o radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine - Prečišćeni tekst („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/10, 37/10, 62/10, 39/20 i 67/21), a u vezi sa odredbama člana 179. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 69/07, 2/08 i 26/20), nakon razmatranja Prijedloga zakona o izmjeni Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji su predložili Salko Zildžić i grupa poslanika u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je, na 240. hitnoj sjednici održanoj 24.01.2022. godine, utvrdila sljedeće

MIŠLJENJE

Predloženim tekstom Prijedloga zakona o izmjeni Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Prijedlog zakona), u članu 9. stav 2. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15), mijenja se ponder za Kanton Sarajevo sa 1,9658 na 1,5 u prvoj godini primjene, a svake naredne kalendarske godine umanjuje za 0,1 do koeficijenta 1,3.

Predmetni Prijedlog zakona je u odnosu na Nacrt Zakona od strane istog predlagača izmijenjen nakon provedene javne rasprave, na način da se umjesto ranijeg prijedloga da se ponder briše, predmetnim Prijedlogom zakona predlaže smanjenje pondera za Kanton Sarajevo.

U vezi sa prednjim Vlada Federacije BiH je ranije kroz dato Mišljenje V. broj: 424/2021 od 11.03.2021. godine ukazala na značaj pripadnosti javnih prihoda, formule za raspodjelu, uticaj pondera u formuli uređene Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 22/06, 43/08, 22/09, 35/14 i 94/15), a koji se mogu primjeniti i u ovom slučaju.

Također ističemo pitanje primjene člana 12a. stav 2. Zakona, a koji predlagač nije mijenjao u svom zakonu. Prema ovom članu, Federalno ministarstvo finansija donosi godišnje Uputstvo o određivanju učešća kantona, jedinica lokalne samouprave i nadležnih kantonalnih ustanova za ceste u приходима od indirektnih poreza i načinu raspoređivanja tih prihoda na godišnjem nivou na osnovu izračunatih koeficijenata primjenom formule iz člana 12a. stav 1. Zakona.

U skladu s tim, Federalno ministarstvo finansija je donijelo Uputstvo o određivanju učešća kantona, jedinica lokalne samouprave i nadležnih kantonalnih ustanova za ceste u приходима od indirektnih poreza i načinu raspoređivanja tih prihoda za 2022. godinu („Službene novine Federacije BiH“, broj: 77/21) prema kojem se od 01.01.2022. godine na dnevnoj osnovi vrši raspodjela prihoda od indirektnih poreza svim kantonima, jedinicama lokalne samouprave i kantonalnim ustanovama za ceste.

Pomenuto Uputstvo donosi se godišnje kako i sam Zakon zahtijeva, što predlagač nije uzeo u obzir, stoga bi provedba odredbe člana 12a. Zakona, donošenjem Prijedloga zakona u ovakvom tekstu, dovela do nejasnoća u primjeni i donošenju novog Uputstva za 2022. godinu, te time i nemogućnost Federalnom ministarstvu finansija da provede Zakon i ispoštuje zakonom utvrđene obaveze.

Na kraju ukazujemo da je Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine na nastavku 13. sjednice, održane 14.10.2021. godine, usvojio Zaključak, broj: 02-02-1648/21 od

14.10.2021. godine kojim se traži od Vlade Federacije BiH da dostavi sveobuhvatne izmjene Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH, koji će zadovoljiti elemente transparentnosti, pravičnosti i ravnopravnosti u raspodjeli javnih prihoda u Federaciji BiH, kao i da je Odbor za ekonomsku i finansijsku politiku Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH na 28. sjednici održanoj 26.07.2021. godine, donio Zaključak, broj: 01/14-02-1534/21-1 od 26.07.2021. godine kojim se jednoglasno podržava izrada potpuno novog Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH i kojim je predloženo Federalnom ministarstvu finansija i Vladi Federacije BiH da pristupi izradi potpuno novog Prijedloga zakona i dostavljanja u parlamentarnu proceduru.

Federalno ministarstvo finansija i Vlada Federacije BiH su odmah pokrenuli aktivnosti realizacije navedenih zaključaka oba doma Parlamenta Federacije BiH i Vlada Federacije je donijela Zaključak, V. broj: 1685/2021 od 11.11.2021. godine, kojim je utvrđeno da će zbog tematike koja se uređuje Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH i svih zainteresovanih strana na svim nivoima vlasti formirati Radnu grupu za izradu metodologije pripadnosti i raspodjele javnih prihoda u Federaciji BiH, u koju će se imenovati predstavnici relevantnih tijela oba doma Parlamenta Federacije BiH, predstavnici kantonalnih ministarstava finansija i predstavnici Saveza općina i gradova FBiH, uz tehničku podršku Federalnog ministarstva finansija, koja ima zadatak izraditi metodologiju pripadnosti i raspodjele javnih prihoda u skladu sa ustavnim nadležnostima svih nivoa vlasti u Federaciji BiH, poštujući principe transparentnosti, pravičnosti i ravnopravnosti, a koja će biti osnov za izradu novog propisa o pripadnosti i raspodjeli javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine.

S obzirom da su na urgencije Federalnog ministarstva finansija tek do 11.01.2022. godine dostavljeni prijedlozi članova ispred svih navedenih tijela i nivoa vlasti, u toku su aktivnosti donošenja Rješenja o imenovanju Radne grupe, koja će odmah po imenovanju započeti aktivno sa radom i što hitnije nastojati završiti utvrđene zadatke.

U skladu sa navedenim, ističemo da treba imati u vidu da će jedino zajedničkim angažmanom svih učesnika u raspodjeli javnih prihoda u Federaciji BiH, odnosno predstavnika svih kantonalnih ministarstava finansija, Saveza općina i gradova i predstavnika stručnih lica iz oba doma Parlamenta, kao i Federalnog ministarstva finansija biti moguće izraditi metodologiju pripadnosti i raspodjele javnih prihoda u Federaciji BiH, sa uključivanjem prvenstveno svih poreznih prihoda u ovu metodologiju i time iznaći pravičan i transparentan model raspodjele na temelju kojeg će se izraditi novi Zakon o pripadnosti i raspodjeli javnih prihoda u Federaciji BiH sa jasno i realno utvrđenim početkom primjene koji će osigurati svim budžetima u Federaciji pravovremeno planiranje i budžetiranje prema novoj raspodjeli, shodno utvrđenim fiskalnim kapacitetima istih, što Prijedlog zakona ne osigurava i nudi samo parcijalna rješenja koja nisu primjenjiva, ne uključuju stručne kriterije koji sadrže elemente transparentnosti, pravičnosti i ravnopravnosti u raspodjeli javnih prihoda u Federaciji BiH s načelom jednakosti za sve učesnike u raspodjeli.

V. broj: 60 /2022
24.01.2022. godine
Sarajevo

