



# “Raspodjela prihoda od indirektnih poreza - ključ za fiskalnu stabilizaciju i učinkovitost u javnoj potrošnji”

Samra Šuškić-Bašić

## Sadržaj

Spisak skraćenica	2
Spisak slika, tabela i okvira	2
Zahvale	3
Sažetak	4
Uvod	7
Sistem indirektnog oporezivanja u BiH	9
<i>Institucionalno uređenje</i>	9
<i>Raspodjela prihoda od indirektnih poreza u BiH</i>	10
<i>Komparativne perspektive u vezi sa raspodjelom PDV-a</i>	12
Fiskalna ravnoteža i efikasnost i učinkovitost javne potrošnje	14
<i>Preko sistema raspodjele indirektnih poreza</i>	14
<i>Preko transfera između različitih nivoa vlasti</i>	16
<i>Pitanja efikasnosti i učinkovitosti javne potrošnje</i>	18
<i>Institucionalno uređenje fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti</i>	19
Opcije za poboljšanje	23
<i>Opcija 1: Zadržavanje trenutnog uređenja</i>	24
<i>Opcija 2: Uređenje utemeljeno na razmatranju horizontalnog i vertikalnog fiskalnog izjednačavanja</i>	24
<i>Opcija 3: Uređenje utemeljeno na razmatranju fiskalnog izjednačavanja i učinaka javne potrošnje</i>	25
Finalne preporuke	26
Bibliografija	28



Tokom posljednjih deset godina **Samra Šuškić-Bašić** aktivno učestvuje u ključnim vladinim reformskim inicijativama primarno usmjerene ka jačanju kapaciteta javnih institucija i jačanju sistema vladavine u BiH. Radila je za Ured za tehničku pomoć pri Ministarstvu financija SAD-a tokom početnih faza reforme u oblasti javnog budžetiranja i računovodstva za entitetske nivoe i državni nivo. Tokom svog rada sa Ministarstvom financija SAD-a aktivno je učestvovala u izradi zakonskih propisa o budžetu, trezoru, računovodstvu za javni sektor, kao i u izradi kontnih planova i računovodstvenih pravilnika za državni i entitetske nivoe. Takođe je pomagala u jačanju koordinacije i saradnje sa nižim nivoima vlasti u BiH. Tokom naknadnog angažmana na USAID-ovom projektu za reformu računovodstvenog sistema u javnom sektoru učestvovala je na implementaciji trezorskih i računovodstvenih informacionih sistema za kantone u Federaciji BiH. Od 2003. godine gđa Šuškić-Bašić je direktno radila sa ili je pružala obuku izvršnim i zakonodavnim organima vlasti u BiH u područjima analize i izrade politika, kao i institucionalnog i sektorskog strateškog planiranja. Najveći dio ovih aktivnosti u izgradnji kapaciteta bio je usmjeren ka jačanju sistema vladavine i saradnje između nivoa vlasti u BiH. Gđa Šuškić-Bašić je diplomirala računovodstvo na University of Maryland University College i trenutno okončava magistarski studij u oblasti financija i kontrole na Swiss Management Center u Zug, Švicarskoj. Trenutno radi kao konsultant za konsultansku firmu Lucid Linx d.o.o. Sarajevo. Gđa Šuškić-Bašić rođena je 05.08.1977. u Zenici i trenutno je nastanjena u Sarajevu.

## Spisak skraćenica

BiH	Bosna i Hercegovina
BND	Bruto nacionalni dohodak
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FV u BiH	Fiskalno vijeće u Bosni i Hercegovini
MMF	Međunarodni monetarni fond
PEIR	Pregled javne potrošnje i institucija Svjetske banke
PDV	Porez na dodanu vrijednost
RS	Republika Srpska
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje
VPI BiH	Vanjskopolitička inicijativa Bosne i Hercegovine
VFP	Vijeće za finansijsko planiranje Njemačke

## Spisak slika, tabela i okvira

Slika 1: Organizacijska struktura UIO BiH	9
Slika 2: Sastav i odgovornosti upravnog odbora UIO-a	10
Slika 3: Sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza u BiH	11
Slika 4: Vrste prihoda izražene u postocima ukupnih prihoda od poreza prikupljenih za prvih šest mjeseci 2007.g.	14
Slika 5: Organizacija upravljanja u BiH u poređenju sa „idealnim“ vrstama federalnih sistema	17
Slika 6: Obuhvat obrazovanja u izabranim zemljama izraženo po neto stopi upisa	18
Tabela 1: Raspodjela koeficijentata doznačavanja između nivoa vlasti u BiH za period jan. – dec. 2007.	10
Tabela 2: Porez na promet u državama sa federalnim uređenjem ( <i>Bird et al</i> , 2001.g.)	13
Tabela 3: Raspodjela ukupnih prihoda od PDV-a u Njemačkoj u postocima i po redu raspodjele	13
Tabela 4: Opće karakteristike glavnih vrsta transfera	17
Tabela 5: Procenat učenika koji postižu uspjehe u matematici ispod minimalnog standarda, ocjena po regiji, 2003-2004. godina	19
Tabela 6: Sažetak pregleda opcija za poboljšanje	23
Tabela 7: Procjena opcija	26
Okvir 1: Sistem raspodjele prihoda of indirektnih poreza za niže nivoe vlasti u F BiH i RS	15
Okvir 2: Fukcije i odgovornosti Fiskalnog vijeća BiH	20
Okvir 3: Fiskalna koordinacija u decentraliziranim i federalno uređenim državama	21



## Zahvale

Autor ove analize želi se zahvaliti Fondu otvoreno društvo Bosna i Hercegovina na prilici da sudjeluje u programu stipendiranja istraživanja iz oblasti javnih politika i dr. Leslie A. Pal i Eóin Young na njihovom mentorstvu tokom izrade ove analize. Također se želi da se zahvali svima koji su izdvojili svoje dragocjeno vrijeme da sa njom podijele svoje viđenje pitanja koja su obrađena u ovom radu, prije svega gosp. Peter Nichollu, predsjedavajućem Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje; gospođi Lazaru Prodanoviću i Ademu Huskiću, članovima Komisije za finansije i budžet Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; gosp. Ranku Šakoti, pomoćniku ministra u Ministarstvu finansija i trezora Bosne i Hercegovine; gđi. Svetlani Cenić, koja je bila ministrica finansija Republike Srpske u vrijeme kada se uspostavljao sistem raspodjele indirektnih poreza; gosp. Alemu Čokljati, savjetniku za fiskalna pitanja u Uredu visokog predstavnika Bosne i Hercegovine; gosp. Martinu Bowenu, koji je podijelio federalna iskustva iz svoje domovine Australije i kolegama stipendistima Fonda otvoreno društvo, Ireni Jankulov, Naidi Trkić i Emiru Derviševiću.

Također se autor želi zahvaliti gđi. Tamari Ivanković na izvanrednoj pomoći oko prevoda, te gosp. Damiru Arsenijeviću na pomoći oko lekture ove analize.

## Sažetak

U periodu od 2004. do 2006. godine Bosna i Hercegovina (BiH) je napravila značajan korak naprijed po pitanju ekonomskih reformi tako što je razvila i uspostavila jedinstven sistem indirektnog oporezivanja, postavši na taj način jedna od 123 zemlje (Bird et al, 2001.g.) u svijetu koje su usvojile porez na dodanu vrijednost (PDV). Ova reformska mjera prouzročila je nekoliko događaja od velikog značaja za BiH. Za budžete vlada u BiH to je značilo porast prihoda od poreza na gotovo svim nivoima (iako, prema procjenama Međunarodnog monetarnog fonda, privremeno<sup>1</sup>). Institucionalno, uvođenje PDV-a dovelo je do spajanja entitetskih carinskih uprava u Upravu za indirektno oporezivanje (UIO) kojom se upravlja na državnom nivou. No što je najvažnije, PDV je uveo neovisan izvor finansiranja za državne institucije BiH koje su do tog vremena bile ovisne o doprinosima sa entitetskih nivoa.

Međutim, napredak koji je do sada ostvaren u pogledu ovog veoma važnog reformskog nastojanja, kao i cjelokupni sistem, suočavaju se s rizikom podrivanja. Sadašnji sistem raspodjele indirektnih poreza između vlada države BiH, entiteta i Brčko Distrikta zasnovan je na procjeni relativnog udjela krajnje potrošnje, u skladu sa prijavama poreskih obveznika. Ovakva osnova za raspodjelu i način na koji se to u praksi provodi (putem *ad hoc* odluka, a ne stalnih propisa) pokazali su se izuzetno problematičnim iz više razloga, a doveli su i do stalnih političkih prepirki, napetosti i nezadovoljstva.

Ova analiza ukazuje na sljedeće probleme koji su nastali kao posljedica sadašnjeg sistema za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza:

- 1. Stvaranje neizvjesnosti koja je veća od uobičajene u pogledu planiranja budžetskih prihoda za entitete i Brčko Distrikt;**
- 2. UIO je u velikoj mjeri opterećena da osigura tačnost informacija o porezima koji se već plaćaju, umjesto da ima priliku koncentrirati se na poreze koje su obveznici dužni platiti, ali to nisu učinili, ili poreze koji nisu čak ni prijavljeni;**
- 3. Mogući štetan efekat na stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora radi kojeg je prvobitno uspostavljen;**
- 4. Dalje fragmentiranje fiskalnog sistema u BiH;**
- 5. Sistem ne uspijeva funkcionirati kao instrument za osiguravanje fiskalne ravnoteže, te efikasnosti i učinkovitosti rashoda.**

Komparativna analiza raspodjele prihoda od indirektnih poreza, koji se uglavnom ostvaruju po osnovu PDV-a, ukazuje da je odluka da se prikupljanje i reguliranje indirektnih poreza u BiH centralizira bila ispravna. Međutim, mnogi analitičari tvrde da je najbolji pristup raspodjeli prihoda za federacije u kojima se prihodi od PDV-a dijele između federalnog i „nižih“ nivoa vlasti primijeniti kao osnovu fiksnu formulu koja kao osnovu raspodjele prihoda od poreza ima principe fiskalnog izjednačavanja. Slično tome, sistem raspodjele mora biti obuhvatan i uključiti sve nivoe vlasti koji pružaju javne robe i usluge te na čiju fiskalnu poziciju može imati utjecaja činjenica da je PDV, koji je zamijenio tradicionalni porez na promet u maloprodaji, postao prihod vlade na federalnom nivou. Njemačka je primjer jednog takvog obuhvatnog sistema raspodjele prihoda od PDV-a u kojoj formule za raspodjelu imaju za cilj postizanje indirektnog fiskalnog izjednačavanja.

Još jedan element koji nedostaje u fiskalnom sistemu BiH su transferi sa državnog nivoa na „niže“ nivoe vlasti. Transferi su suštinska karakteristika svih federalnih država i koriste se kao instrument za ublažavanje suprotstavljenih pritisaka između efikasnosti i jednakosti koji nastaju kao posljedica decentraliziranog donošenja odluka. Najbolja praksa iz drugih zemalja ukazuje da transferi koji su uvjetovani specifičnim ciljanim rezultatima imaju najpozitivniji efekat na jednakost, ali i na učinkovitost javne potrošnje.

<sup>1</sup> Vidi MMF-ov izvještaj br. 07/268; juni 2007.g.



Namjenjivanje dijela prihoda od indirektnih poreza za namjenske transfere nižim nivoima vlasti u svrhu ostvarivanja veće učinkovitosti javnih rashoda predstavlja nešto što bi se moglo ugraditi u sistem raspodjele indirektnih poreza u BiH.

Ova analiza nudi tri opcije za otklanjanje postojećih političkih napetosti u vezi sa raspodjelom sredstava od indirektnih poreza, kao i preustrojavanje sistema tako da postane svrsishodniji instrument federalne kohezije. **Prva opcija** koja je predstavljena u ovoj analizi zahtjeva očuvanje postojećeg uređenja, mada ova opcija u suštini zapravo nije *status quo*. Poduzet će se izvjesne korektivne aktivnosti, s obzirom da postoji politički konsenzus u pogledu potrebe za promjenom u postojećem sistemu raspodjele prihoda od indirektnih poreza. Najvjerovatnije će koeficijenti biti „fiksirani“ na osnovu procjene nedavnih trendova u krajnjoj potrošnji. Ova opcija je u ovom trenutku najprihvatljivija, ali bi je trebalo posmatrati samo kao privremeno rješenje, a vrijeme dok je na snazi (maksimalno dvije uzastopne fiskalne godine) iskoristiti za pronalaženje alternativne osnove za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza u BiH.

**Druga opcija** pruža moguću alternativu postojećem sistemu. Ona bi u osnovi zahtijevala dvije znatne promjene u ukupnom sistemu raspodjele koje bi se morale odražavati i u relevantnim zakonskim propisima. Najprije, postojeću raspodjelu zasnovanu na relativnom udjelu krajnje potrošnje zamijenio bi sistem sličan onom koji trenutno koriste entitete za raspodjelu vladama na nižem nivou, a koji je zasnovan na objektivnim kriterijima. Potom, Fiskalno vijeće u BiH (FV), koje bi postalo institucionalni forum za diskusije o dodjeli koeficijenata, moralo bi se proširiti tako da uključi predstavnike kantona i općina.

**Treća opcija** ide korak dalje i preporučuje, osim uspostave objektivnih kriterija za raspodjelu sredstava svim nivoima vlasti, namjenjivanje dijela ovih prihoda za transfere nižim nivoima vlasti radi finansiranja programa u sektorima koji se smatraju značajnim za cijelu zemlju (kao što je obrazovanje).

Ove programe bi utvrđivali i provodili nadležni nivoi vlasti, ali bi isti trebali imati za cilj postizanje niza zajednički dogovorenih ciljanih rezultata. FV bi opet bilo odgovorno za procjenu efekata transfera i ponovno pregovaranje uvjeta za transfere, a Ministarstvo finansija i trezora BiH za praćenje upotrebe transfera.

U završetku, analiza preporučuje prvu opciju koja ima najmanji utjecaj na ostvarivanje federalne kohezije i učinkovitost javne potrošnje, ali koja omogućava postizanje trenutno važnijeg stabiliziranja odnosa između različitih nivoa vlasti i uspostavu povjerenja u sistem indirektnog oporezivanja. Ipak, uz prihvatanje ove opcije idu izvjesna upozorenja:

- kao temeljni princip sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza mora biti postavljeno fiskalno izjednačavanje, horizontalno i vertikalno, između svih nivoa vlasti koje osiguravaju javne robe i usluge; u kratkoročnom periodu mora doći do potpunog ukidanja raspodjele zasnovane na relativnom udjelu krajnje potrošnje
- objektivni kriteriji usaglašeni u tom pogledu, moraju biti jednostavni i transparentni te utemeljeni na jednakim i pouzdanim statističkim informacijama; obaveze u pogledu javne potrošnje svakog od nivoa vlasti moraju se prilikom raspodjele prihoda u što većoj mjeri uzeti u obzir
- promjene i prijedlozi u pogledu tako uspostavljenih koeficijenata raspodjele prihoda moraju se prepustiti FV-u u BiH; Upravnom odboru UIO-a mora se dakle prepustiti da procjenjuje i savjetuje u vezi sa politikama indirektnog oporezivanja i da nadzire rukovođenje i funkcioniranje UIO-a
- uređenje sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza mora biti obuhvatno i mora uključivati kantone i općine; ovo podrazumijeva proširivanje članstva FV-a u BiH uključivanjem odabranih članova iz kantona i općina; savezi lokalnih samouprava trebali bi posjedovati tehničke i organizacijske kapacitete da zastupaju interese lokalnih nivoa vlasti

- kada je u pitanju planiranje sistema transfera između različitih nivoa vlasti koji bi bio utemeljen na rezultatima, državni nivo BiH bi već sada mogao početi raditi na osmišljavanju takvog sistema na osnovu raspoloživih budžetskih sredstava za oblasti koje smatra državnim interesom, ali nad kojima nema isključive ovlasti; međutim, FV u BiH (u proširenom članstvu) mora učestvovati u ponovnom procjenjivanju i pregovaranju uvjeta ovih transfera sa državnog nivoa

Ipak, postoje izvjesni važni preduvjeti koji moraju prethoditi bilo kakvoj stvarnoj i značajnoj promjeni ne samo u ovom segmentu fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti u BiH, nego svih aspekata upravljanja u BiH. Najprije, mora postojati „izvjestan konsenzus u pogledu važnosti ciljeva pravičnosti i efikasnosti na teritoriji cijele države” (Boadway, 2007.g.) u odnosu na neovisnost vlasti na nižim nivoima u donošenju odluka. Usmjeravanje pažnje na ova razmatranja zapravo stvara strukturu i formu društva općenito. Nakon što ovi principi budu usaglašeni, federalni - ili u kontekstu BiH državni nivo - mora dobiti instrumente i ovlasti da štiti ove principe. Konačno, mora postojati određeni stupanj dobre volje i spremnosti da se uđe u konstruktivan dijalog i da se procijene sve moguće opcije i njihove implikacije. Ovaj rad i izneseni argumenti se temelje na pretpostavci da dobra volja nije upitna, već da ju je samo potrebno usmjeriti u širu i konstruktivniju raspravu.



## Uvod

Tokom perioda od 2004. do 2006. godine BiH je napravila značajan korak naprijed po pitanju ekonomskih reformi tako što je razvila i uspostavila jedinstven sistem indirektnog oporezivanja, postavši na taj način jedna od 123 zemlje (Bird et al, 2001.g.) u svijetu koje su usvojile PDV. Ova reformrska mjera prouzročila je nekoliko događaja od velikog značaja za BiH. Kao prvo, „samokorektivna“ priroda PDV-a omogućila je porast poreskih prijava povećavši raspon pravnih lica koja izvještavaju o svojim poslovnim aktivnostima i plaćaju poreze. Kao drugo, došlo je do ukidanja poreza na poluproizvode, što je obično slučaj sa porezom na promet u maloprodaji, iz čega je uslijedilo proširenje „porezne osnovice uključivanjem širokog spektra usluga koje najvećim dijelom nisu bile oporezovane ... (dovodeći) na taj način do značajnog proširenja raspona potrošnje koja se oporezuje“ (Bird et al, 2001.g.). Ovo je također dovelo do porasta prihoda od poreza za budžete gotovo svih različitih nivoa vlasti u BiH (premda privremeno, prema procjenama Međunarodnog monetarnog fonda - MMF<sup>2</sup>).

Institucionalno, uvođenje PDV-a je dovelo do spajanja entitetskih carinskih uprava u UIO, kojom se upravlja na državnom nivou, te se na taj način centraliziralo prikupljanje, knjigovodstveno evidentiranje i raspodjela indirektnih poreza (što uključuje PDV, akcize i druge naknade vezane za uvoz i izvoz). No, što je najvažnije, PDV je uveo neovisan izvor finansiranja za državne institucije BiH koje su do tog vremena bile ovisne o doprinosima sa entitetskih nivoa.

Međutim, napredak koji je do sada ostvaren u pogledu ovog veoma važnog reformskog nastojanja, kao i cjelokupni sistem, suočeni su sa rizikom podriivanja. Sadašnji sistem raspodjele indirektnih poreza između vlada države BiH, entiteta i Brčko Distrikta zasnovan je na procjeni relativnog udjela krajnje potrošnje, u skladu sa prijavama poreskih obveznika. Ovakva osnova za raspodjelu i način na koji se to provodi u praksi (putem *ad hoc* odluka, a ne stalnih propisa) pokazali su se veoma problematičnim iz više razloga, a doveli su i do stalnih političkih prepirki, napetosti i nezadovoljstva. Tokom trećeg ekonomskog dijaloga između Evropske komisije i BiH koji je održan u Sarajevu 17. oktobra 2007.g., predsjedavajući Upravnog odbora UIO-a, gosp. Peter Nicholl, istakao je značaj ovog pitanja i naveo da se mora izraditi stalan, ili bar stabilniji, oblik raspodjele prihoda do kraja godine kako bi se izbjegli problemi u trećoj godini provedbe sistema indirektnog oporezivanja u BiH<sup>3</sup>. Za mnoge druge federalne države (ili supra-federacije, poput Evropske unije) uvođenje PDV-a također je značilo „reorganiziranje“ u dodjeljivanju i raspodjeljivanju prihoda među federalnim jedinicama (Bird et al, 2001.g.).

Međutim, ukoliko ovo pitanje posmatramo u široj perspektivi, uvođenje PDV-a, centraliziranje indirektnih poreza i njihovo prenošenje na državni nivo u BiH, zapravo je otvorilo novo poglavlje u razvoju održivog federalizma u BiH. Umjesto da se bavimo uskim i kratkoročnim pitanjem o tome koliki bi „komad PDV kolača“ svaki od nivoa vlasti trebao dobiti, uloga PDV-a, odnosno sistema indirektnih poreza, trebala bi se posmatrati kao instrument za postizanje svrsishodnije, a ne nehote, kohezije između svakog od nivoa vlasti u BiH. Svrha ovog rada nije da ponudi „niz“ potencijalnih formula koje bi mogle poslužiti kao zamjena za one koje se trenutno koriste za raspodjelu indirektnih poreza u BiH. To bi iziskivalo daleko širu i tehnički opsežniju analizu od one koju je bilo moguće uraditi u okviru analize prezentovane kroz ovaj rad.

Ovim se radom želi otvoriti šira rasprava o uređenju fiskalne kohezije, djelomično kroz isticanje glavnih oblasti u kojima je moguće napraviti poboljšanja postojećeg sistema, a djelomično kroz predstavljanje relevantnih komparativnih iskustva drugih federalnih država u ovoj oblasti. U pogledu ovog potonjeg, teško je ponuditi niz „najboljih iskustava iz fiskalnog federalizma“ s obzirom da ne postoji „zlatno pravilo“ raspodjele prihoda ili fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti i da je svaka federacija proizvod različitih historijskih, društvenih i ekonomskih okolnosti, te da je na taj način svaka specifična.

<sup>2</sup> Vidi MMF-ov izvještaj br. 07/268; juni 2007.g.

<sup>3</sup> Odjeljenje za makroekonomsku analizu, bilten broj 27, oktobar 2007.g.

Postojeće okolnosti u BiH možda nisu dovoljno dozrele da bi neka od promišljanja koja se nude kroz ovaj rad bila dovoljno politički prihvatljiva u ovom trenutku. Ovo bi u velikoj mjeri moglo biti tako zbog činjenice da je sistem indirektnog oporezivanja još u ranom stadiju i da je još uvijek potrebno uložiti dosta vremena i napora u njegovo osnaživanje i dalji razvoj. Slično tome, provedba nekih od opcija i preporuka zahtijevala bi prije svega ispunjavanje određenih preduvjeta. Međutim, održivost i dalji razvoj BiH ovisi o sposobnosti svih relevantnih aktera da općenito prošire raspravu u vezi sa fiskalnim uređenjem unutar BiH, a posebno u vezi sa sistemom raspodjele prihoda od indirektnih poreza. Ova rasprava, koja bi trebala biti dio šire rasprave na temu predstojećih ustavnih promjena ne bi trebala biti nošena isključivo kratkoročnim političkim (zapravo etničkim) motivima, nego krajnjim ciljem održivog federalizma koji je zasnovan na principima pravednosti i solidarnosti, kao i zajedničkim društvenim vrijednostima i općim ciljevima, što bi umanjilo rizik buduće destabilizacije ove zemlje (potaknut bilo unutarnjim ili vanjskim faktorima).

Ukoliko ovaj rad bude mogao dati i najmanji doprinos takvom uobličavanju javne rasprave bar u jednom aspektu fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti, ovaj autor će to smatrati uspješnim poduhvatom.



## Sistem indirektnog oporezivanja u BiH

### Institucionalno uređenje

Reforma sistema indirektnog oporezivanja u BiH odvijala se postepeno. Prije uvođenja PDV-a 1. januara 2006. godine, ovo značajno reformsko nastojanje koje je prvenstveno usmjereno na provedbi člana I.4, aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma (Ustav BiH), odnosno uspostavi jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH, počelo je 2004. godine ujedinjavanjem carinskih prava u UIO i prenošenjem carinske politike na državni nivo BiH (Svjetska Banka, 2007).

UIO, sa sjedištem u Banjoj Luci, djeluje kao neovisan upravni organ uspostavljen zajedno sa relevantnim upravnim zakonima i reguliran kao **jedino** tijelo u BiH primarno odgovorno za „provođenje zakonskih propisa o indirektnom oporezivanju i politike koju utvrdi Vijeće Ministara na prijedlog Odbora<sup>4</sup>, kao i za naplatu i raspodjelu indirektnih poreza na teritoriji Bosne i Hercegovine”<sup>5</sup>.

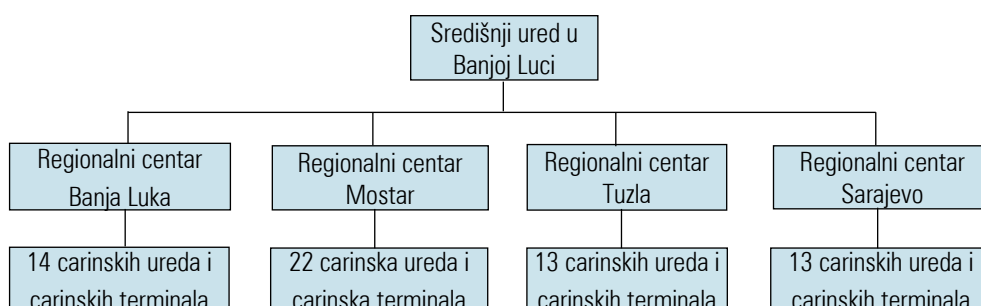
UIO uspostavlja i vodi sisteme poreskog knjigovodstva i izvještavanja koji su potrebni za praćenje uplata po osnovu indirektnih poreza, obaveze po osnovu neuplaćenih poreza i raspodjelu prihoda od poreza. Osim središnjeg ureda u Banjoj Luci, UIO ima četiri regionalna centra (u Banjoj Luci, Mostaru, Tuzli i Sarajevu) koji su odgovorni za upravljanje carinskim uredima i carinskim/graničnim terminalima unutar svoje teritorijalne odgovornosti (vidi Slika 1). Lokacije i ovlasti ovih podružnica utvrđene su na osnovu ekonomskih principa s primarnim ciljem pružanja učinkovitih i efikasnih usluga poreskim obveznicima i „pružanja podrške funkcioniranju jedinstvene ekonomske teritorije u Bosni i Hercegovini”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Misli se na Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje, op.a.

<sup>5</sup> Član 4 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH”, broj 44/03 i 52/04).

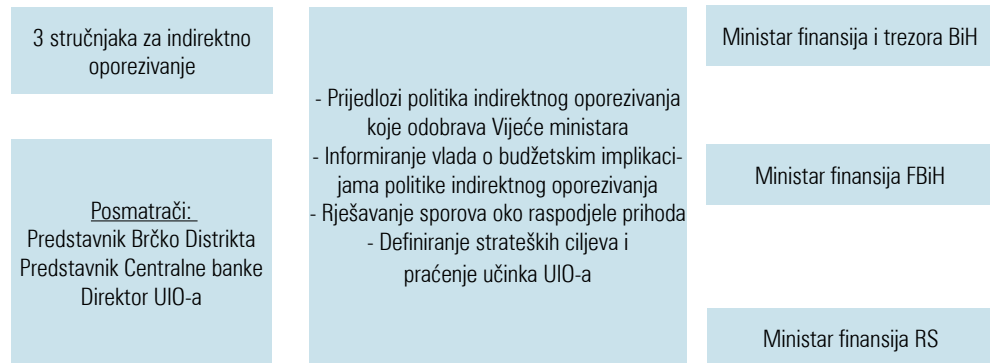
<sup>6</sup> Član 6 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH”, broj 44/03 i 52/04).

Slika 1:  
Organizacijska struktura  
UIO BiH



Mada je u pravnom smislu za svoj rad odgovorna Vijeću ministara, UIO-om rukovodi Upravni odbor sastavljen od predstavnika različitih nivoa vlasti, koji snosi odgovornost za odobravanje budžeta i pravilnika za unutarnje funkcioniranje UIO-a, te općenito za nadziranje rada i nadležnosti UIO-a. Međutim, odgovornosti Upravnog odbora su šire od operativne kontrole UIO-a. Upravni odbor utvrđuje prijedloge politika indirektnog oporezivanja koje razmatra Vijeće ministara i snosi odgovornost za rješavanje sporova u odlukama oko raspodjele prihoda od indirektnog oporezivanja. Sastav, te glavne funkcije i obaveze Upravnog odbora predstavljeni su na Slika 2.

Slika 2:  
Sastav i odgovornosti upravnog odbora UIO-a



Član 19 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini<sup>7</sup> propisuje da sve odluke Upravnog odbora moraju biti donesene konsenzusom. Predsjedavajući Upravnog odbora odlučuje da li je postignut konsenzus. Prilikom odlučivanja o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza, u odsustvu konsenzusa, odluke se donose prostom većinom koja mora uključivati glasove sva tri ministra finansija.<sup>8</sup>

Organizaciona struktura UIO-a nije vezana za entitetske granice, što je uistinu čini institucijom cijele BiH koja postoji kako bi poduprla sistem indirektnog oporezivanja na području cijele zemlje. S druge strane, postojanje Upravnog odbora sa predstavnicima relevantnih nivoa vlasti osigurava da entitetski interesi budu zaštićeni, bez obzira što se propisi o sistemu indirektnog oporezivanja donose na državnom nivou BiH, i što je državnom nivou povjereno upravljanje sistemom i prikupljanje indirektnih poreza. Međutim, zbog sistema raspodjele koji će biti opisan u sljedećem poglavlju, Upravni odbor UIO-a trenutno najmanje vremena posvećuje analizi politika indirektnog oporezivanja i iznošenju preporuka u vezi sa promjenama politika koje su možda potrebne (Svjetska Banka, 2007).

### Raspodjela prihoda od indirektnih poreza u BiH

Raspodjelu prihoda od indirektnih poreza u BiH reguliraju prvenstveno Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja<sup>9</sup> i Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda<sup>10</sup>, kao i niz vezanih podzakonskih akata. Suprotstavljeni politički interesi su glavni razlog zbog kojeg fiksni koeficijenti za dodjelu prihoda od indirektnih poreza vladama države BiH, entiteta i Brčko Distrikta nisu nikada formalno regulirani. Kao posljedica toga, ostalo je da se o koeficijentima doznačavanja odlučuje na *ad hoc* osnovi na sastancima Upravnog odbora UIO-a.

Sistem raspodjele predstavljen je u pojednostavljenom obliku na Slika 3 u nastavku.

Na osnovu procjene krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza, Federacija BiH (FBiH) dobija u prosjeku oko 65% prihoda od indirektnih poreza koji ispunjavaju uvjete raspodjele, Republika Srpska (RS) oko 32% i Brčko Distrikt preostalih 3%. Tačni postoci raspodjele, međutim, nisu nikada izvjesni.

Iznos potrošnje varira ne samo od mjesta do mjesta, nego i od jednog do drugog vremenskog perioda (kao što se vidi u Tabeli 1).

<sup>7</sup> Službeni glasnik BiH, broj 44/03 i 52/04.

<sup>8</sup> Prema objašnjenju sa *web* sajta UIO BiH, [http://www.uino.gov.ba/b/O\\_nama/Upravni\\_odbor.html](http://www.uino.gov.ba/b/O_nama/Upravni_odbor.html)

<sup>9</sup> Službeni glasnik BiH, broj 44/03 i 52/04.

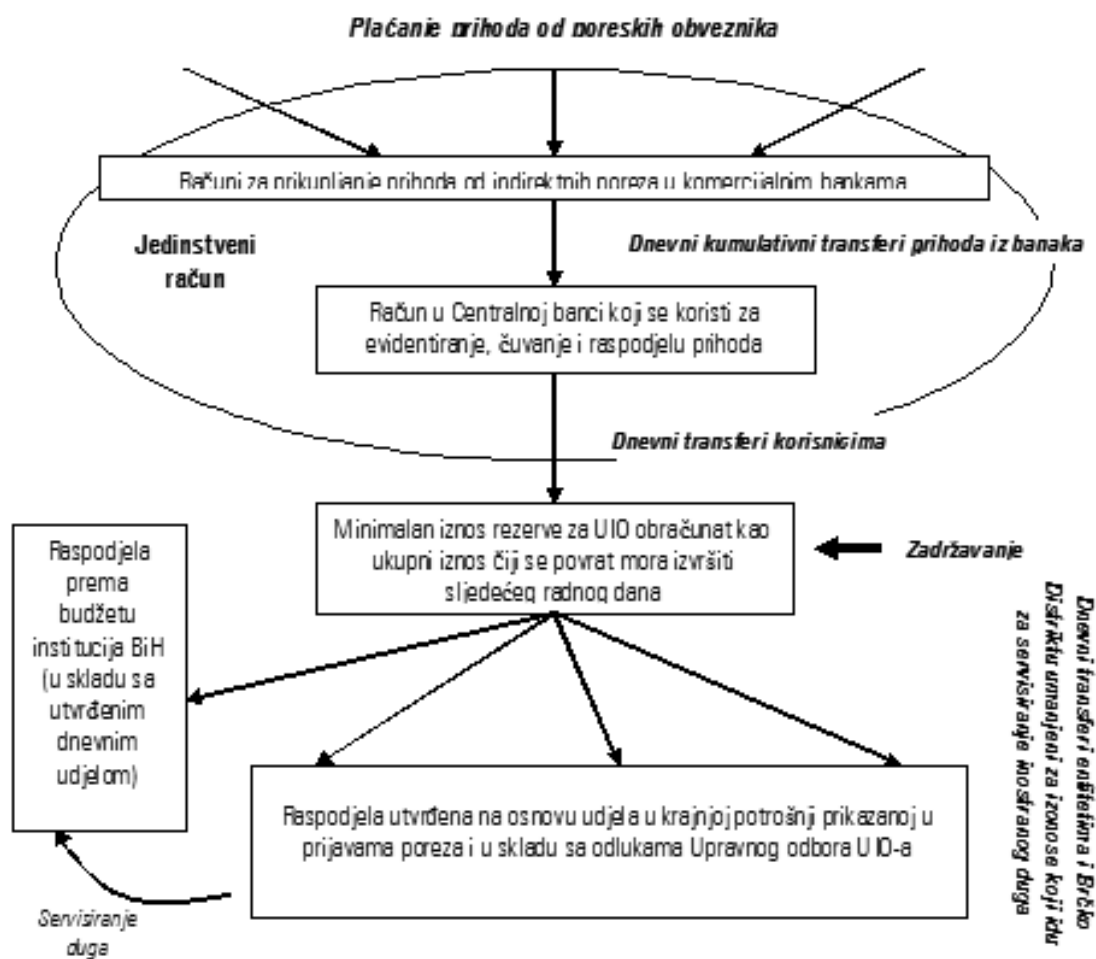
<sup>10</sup> Službeni glasnik BiH, broj 55/04.

<sup>11</sup> Odlukom visokog predstavnika u BiH, koeficijent za Brčko Distrikt je fiksiran i iznosi 3,55, dok se koeficijenti za entitete izračunavaju na osnovu relativnog udjela krajnje potrošnje u oba entiteta. Ova odluka je na snazi od 1. juna 2007.godine.

Tabela 1:  
Raspodjela koeficijenata doznačavanja između nivoa vlasti u BiH za period jan. – dec. 2007.<sup>11</sup>

	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dec.
<b>FBiH</b>	64,7967	65,05	65,05	65,05	65,05	64,88	64,58	64,58	64,58	64,58	64,58	64,58
<b>RS</b>	31,5142	31,57	31,57	31,57	31,57	31,57	31,87	31,87	31,87	31,87	31,87	31,87
<b>Brčko Distrikt</b>	3,6891	3,38	3,38	3,38	3,38	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55

Izvor: Odjeljenje za makroekonomsku analizu, bilten broj 27, oktobar 2007.g.



Slika 3:  
**Sistem raspodjele prihoda  
od indirektnih poreza u BiH**

S obzirom da se radi o velikim iznosima, čak i razlika koja je manja od pola postotka u raspodjeli koeficijentata doznačavanja tokom jedne godine može značiti stotine hiljada KM-ova manje (ili više) prihoda od indirektnih poreza između dva uzastopna mjeseca. Imajući ovo na umu, nije čudno da se vode toliko žestoke rasprave oko postotaka i da se toliko pomno ispituju informacije o krajnjoj potrošnji navedenoj u prijavama poreza. Na osnovu svega što je do sada rečeno o sistemu raspodjele prihoda od indirektnih poreza nije teško uvidjeti zašto postojeći sistem predstavlja sve veći izvor nezadovoljstva, pa čak ogorčenja.

Osim što ovaj sistem očigledno proizvodi nezadovoljstvo iznosom prihoda koji dozvoljava svim korisnicima (što će izvjesno uvijek postojati u bilo kojem sistemu raspodjele poreskih prihoda između različitih nivoa vlasti), kada je u pitanju planiranje prihoda on stavlja entitete i Brčko Distrikt u nepovoljniju poziciju od one u kojoj se nalaze institucije države BiH, budući da državne institucije raspolažu izvjesnijom procjenom prihoda koji im pripadaju na dnevnoj osnovi nego što je to slučaj sa ostalim korisnicima<sup>12</sup>.

Kao drugo, ovaj sistem u velikoj mjeri opterećava UIO da bude ažuran u izvještavanju o povratu izvršenom poreskim obveznicima (koji je isključen iz iznosa prihoda koji se mogu raspodjeljivati), kao i o stvorenim obavezama po osnovu neplaćenih poreza. Slično tome, zbog osnove po kojoj se vrši raspodjela, UIO mora osigurati tačnost informacija iz poreskih prijava kako bi osigurao valjanost raspodjele poreza. Kao posljedica toga, UIO ulaže dosta vremena i napora u potvrđivanju informacija sa poreskih prijava za poreze koji su već plaćeni, umjesto da se pozabavi naplatom poreza koji su obveznici dužni platiti, ali to nisu učinili, odnosno da se fokusira na poreze koji čak nisu ni prijavljeni.

<sup>12</sup> U skladu sa članom 12 Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda (Službeni glasnik BiH, br. 55/04), udio koji se dnevno prenosi državi BiH izračunava se kao „iznos koji se pojavljuje u budžetu države za tekuću godinu pomnožen s koeficijentom koji se dobije kada se 1 podijeli sa brojem radnih dana Uprave u tekućoj godini”.

Još jedna posljedica postojećeg sistema raspodjele je da je svaki od nivoa vlasti stimuliran da trošenje (javno ili drugo) u velikoj mjeri ostane unutar njihovih teritorijalnih „granica“ budući da se ovo direktno odražava na iznos koeficijenta doznačavanja. To umanjuje pozitivnu ulogu koju bi sistem indirektnog oporezivanja trebao imati u pogledu stvaranja jedinstvenog ekonomskog prostora kroz neometan protok roba, ljudi i kapitala. S obzirom na visok udio javnog trošenja u ukupnom bruto nacionalnom dohotku (BND-u), interes svakog od nivoa vlasti također je da povećava javno trošenje na svojim teritorijima, budući da to također doprinosi povećanju koeficijenta doznačavanja.

Suvišno je naglašavati da cjepidlačenje koje proizilazi iz ovakvog sistema raspodjele umanjuje funkciju Upravnog odbora UIO-a u utvrđivanju politika indirektnog oporezivanja i stvara velike političke tenzije. Ovaj sistem raspodjele također stvara veliko upravno i knjigovodstveno opterećenje za UIO i umanjuje opće povjerenje u sistem. Vjerovatno „najproblematičniji“ aspekt postojećeg sistema je taj što onemogućuje da bilo koji od nivoa vlasti cjelovitije posmatra ukupan sistem, izdižući se iznad trenutnih potreba da osigura prihode za finansiranje svog budžeta.

Trenutne diskusije o ovim pitanjima zanemaruju sasvim očiglednu fragmentiranost sistema, jer su vlade na nižim nivoima (to jeste u kantonima i općinama) eksplicitno isključene iz gore opisanog sistema raspodjele, a pitanje indirektnih poreza koji im pripadaju prepušteno je entitetima i Brčko Distriktu da ga reguliraju na različite načine. Stoga politike fiskalnog izjednačavanja u ovom trenutku nisu temeljni princip na kojem počiva sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza.

Pristupi drugih zemalja federalnog uređenja po ovom pitanju variraju. Međutim, većina federacija u kojima postoji sistem raspodjele centraliziranih indirektnih prihoda, to jeste PDV-a, između različitih nivoa vlasti, čine to na osnovu fiksnih koeficijenta utemeljenih na principima fiskalnog izjednačavanja koja se primjenjuju na sve nivoe koji pružaju javna dobra i usluge. Komparativni pregled raspodjele prihoda od PDV-a u razvijenim demokratijama federalnog uređenja dat je u narednom poglavlju.

### **Komparativne perspektive u vezi sa raspodjelom PDV-a**

Odluka da se prikupljanje indirektnih poreza, u prvom redu PDV-a, i upravljanje njima centralizira, u suštini se protivi uvriježenom mišljenju u vezi sa raspodjelom prihoda od poreza koje vlada u decentraliziranim zemljama ili federacijama (Bird et al, 2001.g.). Porez na promet u maloprodaji, kojeg je u većini zemalja istisnuo PDV, u najvećem broju slučajeva bio je prihod vlada na nižim nivoima i obično se nije dijelio između različitih nivoa vlasti. Ovo je također bio slučaj sa BiH, gdje su RS, Brčko Distrikt i kantoni u FBiH bili primarni korisnici ranijeg poreza na promet u maloprodaji.

Međutim, za većinu federacija takav sistem pripadnosti javnih prihoda više nije bio moguć u okviru novog režima oporezivanja – PDV-a. Jedan od razloga za to proizilazi iz činjenice da je nametanje PDV-a po više od jednog osnova moglo imati veoma distorzivne ekonomske i fiskalne posljedice i na sličan način ukupni poreski sistem učiniti nepotrebno skupim za upravljanje i provođenje (Bird et al, 2001.g.).

Zbog toga je u razvijenim federacijama u svijetu PDV uglavnom centraliziran, uz različite stupnjeve i metode raspodjele prihoda sa nižim nivoima vlasti (vidi Tabela 2).

Postojanje sistema PDV-a na nižim nivoima vlasti smatra se održivim uređenjem oporezivanja samo u slučajevima federacija poput Kanade koje zauzimaju veliku teritoriju,<sup>14</sup> (Bird et al, 2001.g.). Za zemlju pak veličine BiH inicijalni pristup centraliziranja indirektnih poreza (uglavnom vezanih za PDV) veoma je dobar. Međutim, kao što je objašnjeno u prethodnom poglavlju, postojeći kriterij raspodjele pokazuje se kao veoma problematičan. On stvara neiz-

<sup>13</sup> Moramo međutim imati na umu da za većinu ovih zemalja PDV ne čini toliko veliki udio ukupnih poreskih prihoda. Za većinu ovih zemalja „najveći“ porezi, porez na lični dohodak i porez na profit, obično pripadaju isključivo federalnim, to jeste „centralnim“, nivoima vlasti.

<sup>14</sup> Međutim, moramo imati na umu da je PDV bilo općenito teško provesti u Sjevernoj Americi, gdje Sjedinjene Države do danas nisu uspjele uvesti PDV. (Bird et al, 2001.g.).



Država	Postoji li federalni PDV?	Postoji li porez na promet na nižim nivoima?	Koja vrsta porez na promet postoji na nižem nivou vlasti?
Njemačka	Da	Ne	Niži nivo vlasti ima udio u prihodu od PDV-a
Austrija	Da	Ne	Niži nivo vlasti ima udio u prihodu od PDV-a
Švicarska	Da	Ne	Nikakva
Belgija	Da	Ne	Nikakva
Australija	Da	Ne	Sav prihod od PDV-a ide nižim nivoima vlasti
Kanada	Da	Da	Neke imaju PDV, neke porez na promet u maloprodaji
Sjedinjene Države	Ne	Da	Većina ima poreza na promet u maloprodaji

vjesnosti u finansijskom i budžetskom planiranju koje su veće od uobičajenih, budući da ovisi o pregovorima koje ključni politički akteri vode u toku fiskalne godine. Slično tome, kako to i Evropska unija (EU) također počinje shvaćati u okviru svojih napora da raspodjeli prihode od PDV-a između država unutar EU-a, ukoliko ekonomska kohezija podrazumijeva brisanje granica unutar određenog ekonomskog prostora, veoma je teško na transparentan i pravičan način odrediti tačake krajnje potrošnje u svrhu raspodjele PDV-a (Bird et al, 2001).

Zbog toga „mnogi tvrde da je vjerovatno najbolji pristup 'njemačko rješenje' centraliziranog PDV-a u okviru kojeg se jedan dio prihoda dijeli sa saveznom državama na osnovu formule" (Bird et al, 2001.g.). Ujedinjenjem Njemačke, formula za raspodjelu PDV-a je promijenjena, a Savezna vlada se odriče većeg dijela PDV nego prije ujedinjenja.

Štaviše, od 2004.g., Savezna vlada se obvezala na dopunsko finansiranje novih istočnih država kako bi osigurala da usklade svoje standarde sa standardima starijih zapadnih država, umanjujući istovremeno donekle dodatno finansiranje koje su do tada osiguravale zapadne savezne države.

Fiksni postoci za vertikalnu raspodjelu PDV-a do 2004.g. predstavljeni su u Tabela 3.

**Tabela 2:**  
**Porez na promet u državama sa federalnim uređenjem (Bird et al, 2001.g.)<sup>13</sup>**

Iznos u %	Kome?	U kojoj fazi raspodjele?	Objašnjenje
5,63%	Savezna vlada	Unaprijed	Zbog doprinosa Savezne vlade zakonom propisanoj šemi penzija
2,2%	Općine	Prije dalje raspodjele drugim nivoima	Na per capita osnovi (podrazumijevajući jak implicitan efekat izjednačavanja) (Spahn, 1995.g.)
50,4% <sup>16</sup>	Savezne države	Nakon prve dvije faze raspodjele	Isto kao prethodno
49,6%	Savezna vlada	Nakon prve dvije faze raspodjele	Isto kao prethodno

U okviru istog sistema, PDV se također raspodjeljivao horizontalno, a 25% udjela PDV-a ukupno dodijeljenog saveznom državama plaćalo se unaprijed saveznom državama u fiskalno slabijim pozicijama. Zanimljivo je u ovom trenutku specifičnosti njemačkog sistema raspodjele i tačne postotke koji se u Njemačkoj koriste za raspodjelu prihoda od PDV-a, ono što je ocijenjeno kao ključna karakteristika ovog konkretnog sistema raspodjele je ***cjelovit pristup raspodjeli prihoda s ciljem postizanja većeg fiskalnog izjednačenja.***

To potvrđuje jednostavna činjenica da sistem raspodjele garantira udio prihoda od PDV-a općinama, bez obzira na činjenicu da općine administrativno odgovaraju saveznom državama. Prema tome, fiskalno izjednačenje, kako vertikalno tako i horizontalno, temeljni je princip na kojem se uspostavlja cijeli sistem raspodjele poreza. Cjelovit pristup vlade fiskalnom izjednačenju i, na koncu, osiguravanju efikasnosti i učinkovitosti trošenja potpuno nedostaje u postojećem fiskalnom sistemu BiH, kao što objašnjavam u sljedećem poglavlju.

**Tabela 3:**  
**Raspodjela ukupnih prihoda od PDV-a u Njemačkoj u postocima i po redu raspodjele<sup>15</sup>**

<sup>13</sup> Na osnovu informacija prikupljenih od njemačkog Saveznog ministarstva transporta, izgradnje i urbanizma i Spahn, 1995. g.

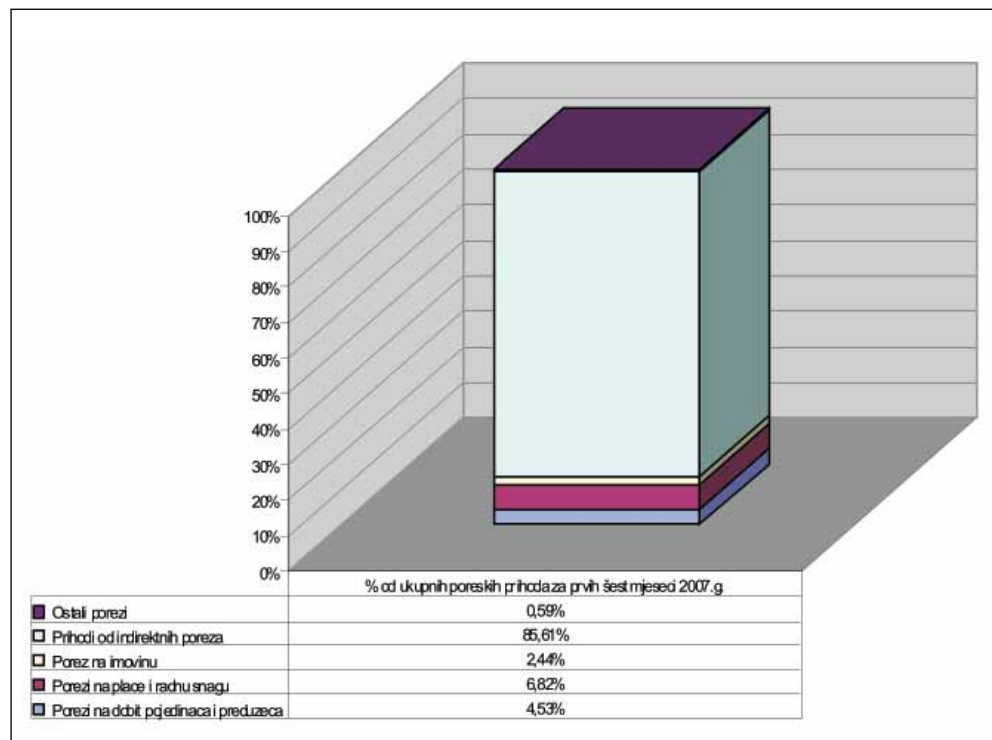
<sup>16</sup> Ovo su postoci za raspodjelu Saveznoj vladi i vladama saveznih država od iznosa koji preostanu nakon izdvajanja 5,63% i 2,2% za zakonom propisane penzione šeme i za općine

## Fiskalna ravnoteža i efikasnost i učinkovitost javne potrošnje

### Preko sistema raspodjele indirektnih poreza

Naravno, fiskalni odnosi se ne mogu posmatrati samo kroz prizmu sistema indirektnog oporezivanja u BiH. Mada su indirektni porezi jedini porezi koji se dijele između državnog nivoa BiH, entiteta i Brčko Distrikta, postoji dodatno dijeljenje prihoda između entiteta i njihovih sastavnih dijelova. Međutim, kako Slika 4 više nego jasno prikazuje, velika većina ukupnih poreskih prihoda u cijeloj BiH potiče od indirektnih poreza.

Slika 4:  
Vrste prihoda izražene u postocima ukupnih prihoda od poreza prikupljenih za prvih šest mjeseci 2007. g.



<sup>17</sup> Štaviše, na osnovu informacija koje je prikupilo Ministarstvo finansija FBiH, od prihoda prikupljenih u periodu od januara do avgusta 2007.g., 95,37% ukupnih prihoda od poreza na nivou FBiH, 83,66% na nivou kantona i 55,55% na nivou općina potiču od indirektnih poreza.

<sup>18</sup> Na osnovu informacija Odjeljenja za makroekonomsku analizu UIO-a, o prihodima od poreza prikupljenim za prvih šest mjeseci 2007. g.

<sup>19</sup> Na osnovu informacija Odjeljenja za makroekonomsku analizu ovo čini 71,69% ukupnih prihoda na području cijele BiH koje je prijavilo ovo Odjeljenje za prvih šest mjeseci 2007.g. Na osnovu informacija Ministarstva finansija FBiH za prvih osam mjeseci 2007. g. ovo čini 68,62% ukupno prijavljenih prihoda za FBiH.

<sup>20</sup> To jeste Projekat upravne odgovornosti u BiH koji su finansirale USAID i Sida.

<sup>21</sup> Službene novine FBiH, br. 22/06.

<sup>22</sup> Službeni glasnik RS, br. 34/06.

Izvor: Odjeljenje za makroekonomsku analizu UIO-e

Isto važi za svaki od nivoa vlasti u BiH. Što se tiče zbirnih prihoda od poreza u FBiH, kantonima i općinama u Federaciji, 84,27% odnosi se na prihode od indirektnih poreza<sup>17</sup>, dok isto važi za 80,73% zbirnih prihoda od poreza za RS i njene općine<sup>18</sup>. Stoga je sistem raspodjele indirektnih poreza **u cijeloj BiH** izuzetno važan za održavanje vertikalne i horizontalne fiskalne ravnoteže s obzirom na visok udio koji ovi prihodi imaju u ukupnim prihodima od poreza, kao i ukupnim prihodima<sup>19</sup>.

Zahvaljujući prvenstveno značajnom doprinosu donatora<sup>20</sup>, FBiH i RS su od 2006.g. uvele sisteme raspodjele indirektnih poreza koji čini se rješavaju velike vertikalne i horizontalne fiskalne neravnoteže u sistemima raspodjele prihoda koji su važili do uvođenja sistema indirektnog oporezivanja na području cijele BiH. Naime, „Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH<sup>21</sup>, i izmjene i dopune Zakona o budžetskom sistemu<sup>22</sup> u RS ... [uspostavili su novi sistem] finansiranja između različitih nivoa vlasti, što je imalo sljedeće efekte:

- povećanje udjela prihoda dodijeljenog lokalnim vlastima;
- uvođenje principa za ujednačavanje na nivou jedinica lokalne samouprave i na nivou kantona, čime je u znatnoj mjeri smanjen disparitet kod visine prihoda po stanovniku;
- uspostavljanje transparentnog, predvidivog i standardiziranog sistema raspodjele prihoda kantonima i jedinicama lokalne samouprave, na osnovu jasnih i objektivnih kriterija;





- garancije da će porast prihoda na jedinstvenom računu biti proporcionalno raspodijeljen između svih nivoa vlasti (u zakonu je za svaki nivo vlasti jasno izražen udio prihoda sa jedinstvenog računa);
- uvođenje standardizirane podjele prihoda od poreza na plate u FBiH; i
- znatan stepen harmonizacije sistema finansiranja lokalnih vlasti." (GAP, 2006.g.)

Okvir 1 daje pregled sistema dijeljenja prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona i općina u FBiH i općina u RS-u.

### **Okvir 1: Sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza za niže nivoe vlasti u FBiH i RS**

U skladu sa Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u FBiH<sup>23</sup>, Vlada FBiH je upotrijebila „po prvi put formulu za raspodjelu prihoda nižem nivou vlasti“ (Dervišević, 2006.g.) Ukupni prihodi od indirektnih poreza na nivou FBiH dalje se raspoređuju na sljedeći način:

- 36,2 % na nivou FBiH;
- 51,48 % na kantonalnom nivou;
- 8,42 % na općinskom nivou;
- 3,9 % Direkciji za puteve.

Četiri vrste kriterija (pondera) koriste se za horizontalnu raspodjelu između kantona i općina:

- a) veličina teritorija (6% pondera za kantone, 5% za općine),
- b) broj stanovnika (57% pondera za kantone, 68% za općine),
- c) broj učenika upisanih u osnovne škole (24% pondera za kantone, 20% za općine),
- d) broj učenika upisanih u srednje škole (primjenjivo samo za kantone, 13% pondera)
- e) indeks razvoja (primjenjivo samo za općine, 7% pondera) koji „mjeri faktor fiskalnog kapaciteta općina“ i „izračunava se kao udio prikupljenih poreza na promet i profit za određenu općinu u 2005.g. u poređenju sa FBiH prosjekom za ove poreze“ (Dervišević, 2006.g.).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu u RS-u<sup>24</sup> raspodjeljuje vertikalno ukupne prihode doznačene RS-u sa jedinstvenog računa UIO-a u skladu sa sljedećim postocima:

- 73,5 % na nivou RS-a;
- 23,0% na nivou gradova i općina;
- 3,5 % javnom preduzeću “Putevi Republike Srpske”;

Horizontalna raspodjela između gradova i općina radi se na osnovu sljedećih kriterija:

- a) 75% na osnovu broja stanovnika;
- b) 3% na osnovu veličine teritorija;
- c) 15% na osnovu broja učenika upisanih u srednje škole;
- d) 5% na osnovu broja učenika upisanih u osnovne škole.

<sup>23</sup> Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 22/06

<sup>24</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, br. 34/06

U FBiH, postojeći sistem raspodjele poreza po osnovu indirektnog oporezivanja nudi mogućnost povećanja udjela indirektnih poreza tokom određenog vremenskog perioda za one općine i kantone koji su historijski imali najmanji udio ranijeg poreza na promet u maloprodaji (Dervišević, 2006). Isto važi i za općine u RS-u<sup>25</sup>.

Promjene uvedene u sistemu raspodjele prihoda od indirektnih poreza koje su nastale kao posljedica uvođenja PDV-a po prvi put su predstavile koncept objektivnih kriterija u raspodjeli prihoda između različitih nivoa vlasti. Međutim, postojala je zabrinutost da kriteriji za dodjelu nisu u potpunosti uzeli u obzir obaveze koje kantonalne i/ili općinske vlasti imaju u smislu rashoda, što dovodi u pitanje stupanj do kojeg je postignuto fiskalno izjednačavanje. Još jedno

<sup>25</sup> Pogledati Odluku Vlade RS-a o raspodjeli indirektnih poreza pojedinačnim općinama iz juna 2007.g. (Službeni glasnik RS, br. 56/07).

veliko pitanje koje je proizašlo iz upotrebe objektivnih kriterija je nepouzdanost statističkih podataka. Oba entiteta su se oslanjala na statistike svojih statističkih agencija. Međutim, prikupljanje statističkih podataka općenito je fragmentirano, a statističke metodologije se razlikuju. Utvrđeni koeficijenti iza kojih ne stoje pouzdani statistički podaci mogu biti uzrok sporenja, što sistem raspodjele prihoda ponovo čini podložnim *ad hoc* nesistematskim pregovorima između različitih nivoa vlasti.

Međutim, s obzirom na mehanizam zasnovan na derivaciji koji se ranije koristio za raspodjelu prihoda od poreza na promet u maloprodaji (naročito u FBiH) (Dervišević, 2006), uvedene promjene su doprinijele proširivanju perspektiva glede fiskalne politike primjenom raspodjele prihoda zasnovane na objektivnim kriterijima kako bi se ostvarilo fiskalno izjednačavanje, bilo vertikalno ili horizontalno.

Samo po sebi ovo predstavlja veoma pozitivan korak naprijed, budući da oni koji izrađuju politike na svakom od nivoa postaju sve više svjesni da se odluke vezane za oporezivanje, pripadnost i raspodjelu prihoda, a prema tome i raspodjelu rashoda, ne mogu donositi u izolaciji, te da fiskalne odluke i sistemi u jednom dijelu zemlje imaju utjecaja (pozitivnog i negativnog) na druge dijelove. Još jedan konkretan rezultat ovog povećanog nivoa svijesti bila je inicijativa za uspostavu Fiskalnog vijeća o kome će kasnije biti riječi.

### **Preko transfera između različitih nivoa vlasti**

No snaga dobro osmišljenih i strukturiranih transfera između različitih nivoa vlasti, ne samo u smislu zatvaranja fiskalnih „praznina“ nego i ostvarivanja širih ciljeva na državnom nivou BiH, tek treba biti prepoznata i razvijena kao instrument fiskalne politike i fiskalne kohezije. Za sve oblike vlasti, transferi su ključni dio sistema vladinih finansija i iznose čak do „60 posto rashoda na nižim nivoima vlasti u državama u razvoju i tranzicijskim ekonomijama te oko trećinu takvih rashoda u zemljama članicama OECD-a“ (Shah, 2007.g.).

Što se tiče federalno uređenih država, transferi se smatraju „suštinskom karakteristikom“ (Boadway, 2007.g.) fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti. To je prvenstveno slučaj zbog inherentnih tenzija unutar svih federacija između na jednoj strani efikasnosti, za koju se općenito vjeruje da proizilazi iz decentraliziranog donošenja odluka, i na drugoj strani ostvarivanja općih državnih ciljeva, „uključujući jednake ekonomske ishode, jednake prilike, te ekonomsku sigurnost, koji se u različitim oblicima često javljaju u ustavima država“, koji obično spadaju u principe koje vlasti na nižim nivoima moraju provoditi kroz svoju javnu potrošnju, ali je na federalnoj razini vlasti da te principe štiti (Boadway, 2007.g.). Transferi su jedan od instrumenata politike koje federalne razine vlasti obično koriste da ublaže ove napetosti (Boadway, 2007.g.).

U tom smislu, uprkos visokom (čak bismo u nekim slučajevima mogli tvrditi ekstremnom) nivou decentralizacije, BiH nije funkcionalna federacija. Jednostavni dokaz ovome je činjenica da državni nivo BiH ne osigurava bilo kakav vid transfera nižim nivoima vlasti. Štaviše, državni nivo BiH nema načina da osigura bilo kakav vid kohezije unutar zemlje (zakonodavni, fiskalni ili drugi). Primarni razlog za ovo je „hibridna priroda“ bosansko-hercegovačke „federacije“ (VPI BiH, 2007) (vidi Slika 5)

Iz tabele je jasno da BiH nije ni dvojna niti kooperativna federacija, nego prije kombinacija toga dvoga, što ukupnu strukturu upravljanja BiH čini veoma nestabilnom i izuzetno neefikasnom (VPI BiH, 2007). Ovo se odražava na sistem indirektnog oporezivanja. Činjenica da je taj sistem centraliziran i dodijeljen državnom nivou BiH u skladu je sa iskustvima drugih federalnih država (kao što smo ranije i objasnili); no kad bi BiH u većoj mjeri bila kooperativna federacija, raspodjela indirektnih poreza bi se provodila na cjelovitijoj osnovi, uzimajući u obzir fiskalne kapacitete svih nivoa vlasti koji pružaju robe i usluge, što bi se procjenjivalo na osnovu temeljitih i jedinstvenih statističkih podataka.





	Odvojeni zakoni za federalnu i vlade na nižem nivou	Snažna zastupljenost vlada na nižem nivou u federalnom zakonodavstvu	Malo ili nimalo harmonizacije u vezi sa poreznim osnovicama i poreznim stopama, decentralizirana porezna uprava	Fiskalna preraspodjela između federalnih i nižih nivoa
Dvojni federalni sistem sa usklađenim odgovornostima <sup>26</sup>	Da	Ne	Da	Ne (ili vrlo ograničeno)
Kooperativan federalni sistem sa podijeljenim odgovornostima <sup>27</sup>	Ne, federalni nivo regulira niži nivoi provode	Da	Ne	Da
„Federalni” sistem u BiH	Da	Da	Samo se indirektni porezi dijele	Ne

Prilagođeno iz "Strukture upravljanja u BiH: Kapacitet, vlasništvo, EU integracija, funkcionalna država", VPI BiH

**Slika 5:**  
**Organizacija upravljanja u BiH u poređenju sa „idealnim” vrstama federalnih sistema**

S druge strane, kad bi BiH u većoj mjeri bila dvojni federalni sistem, prihodi na osnovu indirektnih poreza uopće se ne bi dijelili sa drugim nivoima vlasti, rješavajući fiskalne nejednakosti koje nastaju na nižim nivoima putem transfera sa državnog nivoa BiH.

Međutim, transferi u federalnim vladama, osim što služe za izjednačavanje „fiskalnih kapaciteta regionalnih vlada kako bi osigurale usporedive nivoe pružanja javnih usluga”, također su često i „podsticaj za [vlade na nižim nivoima] da osmisle svoje programe na način koji odražava državne norme efikasnosti i jednakosti, te ih ohrabruju da harmoniziraju svoje politike” (Boadway, 2007.g.).

S obzirom na svrhu, transferi između nivoa vlasti mogu biti različitih vrsta. Glavne vrste i njihove karakteristike opisani su u Tabela 4 u nastavku.

<sup>26</sup> Primjer ove vrste federalnog sistema u Evropi je Švicarska.

<sup>27</sup> Njemačko uređenje je najbliže ovoj vrsti sistema

Vrsta transfera	Glavne karakteristike
Transferi opće svrhe (nenamjenski)	Osiguravaju se kao opća potpora budžetu sa namjerom očuvanja lokalne autonomije i unapređenja inter-jurisdikcijske jednakosti
Blok transferi	Snegdje između namjenskih i nenamjenskih transfera. Usmjereni su na pružanje široke podrške nekoj općoj oblasti (na primjer obrazovanju), ali ostavljaju primateljima da odluče o specifičnim oblastima potrošnje
Transferi specifične svrhe (namjenski)	Namjenski transferi koji za cilj imaju stimuliranje primatelja da pokrenu specifične programe ili aktivnosti
Transferi koji primatelji „ne prate”	Primatelji ne trebaju „pratiti” nivo finansiranja dok god se transferi koriste za svrhe u koje su namijenjeni
Transferi koji primatelji „prate”	Specificiran postotak ciljanih rashoda „prati” finansiranje iz sredstava primatelja
Iznos ograničen	Onaj koji daje transfer prati sredstva primatelja do tačno određene granice
Iznos bez ograničenja	Onaj koji daje transfer prati sredstva primatelja u jednakom iznosu koji primatelj osigura

Kao što smo ranije spomenuli, nijedna vrsta transfera, bez obzira da li se radi o namjenskim ili nenamjenskim, ne radi se sa državnog nivoa BiH na entitetske ili niže nivoe vlasti. Upotreba transfera u entitetima prema nižim nivoima vlasti (kantonima i općinama) prvenstveno je regulirana putem zakona o godišnjem izvršenju budžeta, a transferi, zapravo, nisu uspostavljeni kao integralni dio ukupnih fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti. Zbog toga bi se efekti ovih transfera u smislu fiskalnog izjednačavanja trebali sistematski procijeniti te oblikovati u skladu s tim procjenama. Odstupanja u efikasnosti i učinkovitosti javne potrošnje dokaz su da transferi sa nivoa entiteta na niže nivoe vlasti nisu uspjeli dovesti do poboljšanja u ovoj oblasti upravljanja javnim rashodima, kao što ćemo objasniti kroz primjer sektora obrazovanja u narednom dijelu.

**Tabela 4:**  
**Opće karakteristike glavnih vrsta transfera (Shah, 2007.g.)**

### Pitanja efikasnosti i učinkovitosti javne potrošnje

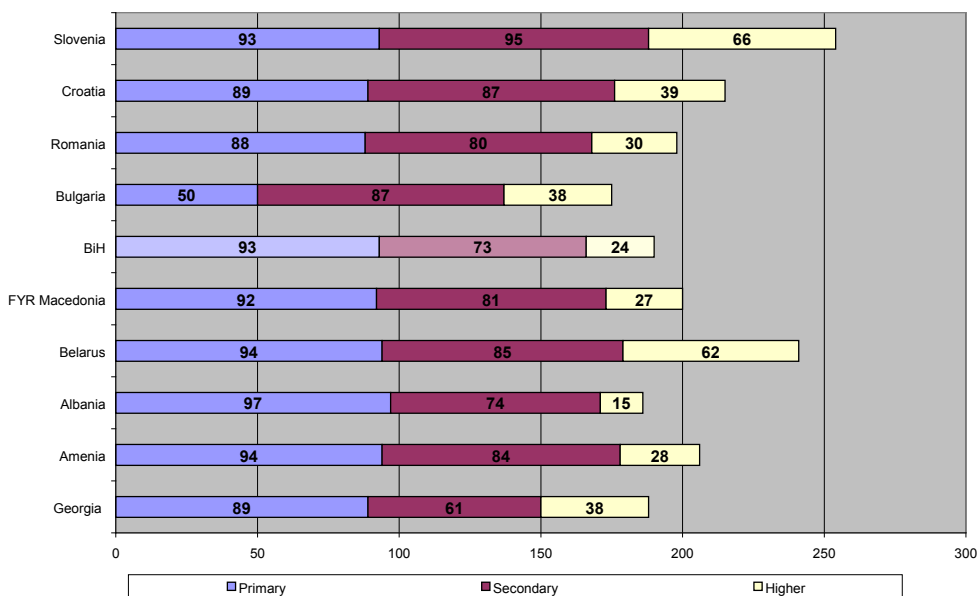
Djelomično zahvaljujući ranije opisanim sistemima raspodjele prihoda od indirektnih poreza sa entitetskog prema nižim nivoima vlasti, ali prvenstveno zbog veoma strogih fiskalnih ograničenja, za sada je postignuto fiskalno izjednačavanje između i unutar svakog od nivoa vlasti, ali ostaje pitanje do kog omjera su postignuti principi efikasnosti i učinkovitosti u javnoj potrošnji? Svjetska banka je u svom „Pregledu javne potrošnje i institucija“ (skraćena na engleskom jeziku: „PEIR“) iz septembra 2006.g. zaključila da je „na sadašnjem nivou, potrošnja vlade cijelih 5 posto BDP-a veća nego u zemljama sa sličnim nivoom dohotka po glavi stanovnika i za 4 posto veća od prosjeka zemalja jugoistočne Evrope [međutim] ishod potrošnje vlade ... znatno je lošiji“. Zapravo, „ključni uzrok odljeva javnih sredstava“ nije u tolikoj mjeri uzrokovan „potrošnje vlada koja je veća od optimalne“ nego visoko neučinkovitim i neefikasnim javnim trošenjem (Svjetska banka, 2006.g.).

Primjer ovoga možemo vidjeti u sektoru obrazovanja<sup>28</sup>, u vezi sa kojim je Svjetska banka posebno istakla nekoliko ključnih manjkavosti, neke od kojih su navedene u ključnim tačkama u tekstu dolje ispod:

- „imajući u vidu nivoe finansiranja, rezultati u obrazovanju su nedopustivo loši, a karakteriziraju ih slab obuhvat i neadekvatna obrazovna postignuća;
- obuhvat srednjeg i visokog obrazovanja je slaba u poređenju sa drugim zemljama (vidi Sliku 6);
- troškovi školovanja sa aspekta lica koja se školuju (privatni troškovi) ograničavaju stopu pohađanja škola među siromašnom djecom; i
- pitanja obuhvata se pogoršavaju, rezultati studenata u izvjesnom broju oblasti nedovoljno su kvalitetni, dok su geografske razlike značajne ... odražavaju (se) djelomično (u) razlike(ama) u dohocima i državnim izdvajanjima za obrazovanje [između različitih nivoa vlasti] (vidi Tabela 5).“

<sup>28</sup> Što se tiče najnovije Državne strategije razvoja za BiH, pažnja će biti usmjerena na manji broj sektora za koje je procijenjeno da su od strateškog značaja. Sektor obrazovanja će najvjerovatnije biti svrstan u grupu koja ima visoki strateški značaj za održiv dugoročni ekonomski rast.

Slika 6:  
Obuhvat obrazovanja u izabranim zemljama izražen po neto stopi upisa<sup>29</sup>



<sup>29</sup> Postotak stanovništva u normalnoj dobnoj skupini za svaki stepen obrazovanja koji je stvarno upisan u taj stepen školovanja..

Izvor: Svjetska banka, „Pregled javne potrošnje i institucija“ (Svjetska banka 2006.g.)

Svi naponi, uključujući one koje izričito preporučuje Svjetska banka u „PEIR-u“, zahtijevaće ne samo političku volju, nego i koordinirane napore između svih nivoa vlasti da bi se ostvarili standardi obrazovanja u poboljšanju neto stopa upisa i obrazovnog učinka.



	20-30%	30-40%	40-50%	Neznatno iznad 50%
Tuzla			x	
Srednja Bosna				x
Mostar	x			
Una-Sana				x
Zenica			x	
Zapadna Hercegovina	x			
Sarajevo	x			
Kanton 10			x	
Posavina			x	
Goražde			x	
Brčko			x	
RS		x		
FBiH (prosjeak)			x	
<b>Ukupno</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>2</b>

Prilagođeno iz „Pregled javne potrošnje i institucija“ (Svjetska banka, 2006.g.)

Trenutno ne postoje programi koji se podstiču na teritoriji cijele BiH s ciljem rješavanja nekih od slabosti ustanovljenih u obrazovnom sistemu ove zemlje, a koji zahtijevaju zajedničko i koordinirano djelovanje. Štaviše, glavni teret reformskih napora u sektoru obrazovanja počiva na onim nivoima vlade koji pružaju usluge obrazovanja (RS i kantonalne vlade za srednje i visoko obrazovanje, te općinske vlade za osnovno obrazovanje). Čak i kada bi postojali zajednički programi, provedba ovih programa bi ovisila o predanosti izvršnih tijela na svakom od nivoa vlasti da osiguraju adekvatno finansiranje.

Zakonski okviri postojećeg sistema indirektnog oporezivanja ne tretiraju pitanje raspodjele prihoda ispod nivoa entiteta i Brčko Distrikta, a Upravni odbor UIO-a je eksplicitno isključen iz odlučivanja ili čak diskutiranja raspodjele indirektnih poreza nivoima vlasti ispod entitetskog. U principu, ovo tijelo se uopće ne bavi pitanjima javne potrošnje.

Međutim, predviđena je uspostava novog koordinacionog tijela koje će imati značajniju ulogu u fiskalnoj harmonizaciji u BiH – Fiskalnog vijeća u Bosni i Hercegovini (FV u BiH), koje bi moglo imati ulogu u smislu vršenja utjecaja na vlade svih nivoa da učinkovitije troše javna sredstva. Funkcije, odgovornosti i sastav FV-a u BiH detaljnije su opisani u sljedećem pod-poglavlju.

### **Institucionalno uređenje fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti**

Funkcioniranje FV-a u BiH je po prvi put nenametljivo uvedeno tokom 2005.g., uglavnom po zahtjevu MMF-a zabrinutog zbog nedostatka formalnih ili institucionalnih mehanizama za koordiniranje fiskalne politike u BiH, naročito u vezi sa visinom i obuhvatom javne potrošnje na svim nivoima vlasti u BiH. Nakon kratkog uspješnog intervala, tokom kojeg su održavani uzastopni sastanci FV-a u BiH, te su čak i zaključci sa sastanaka provedeni u praksi (osobito tokom 2005.g.), promjena vlade u RS-u i izbori 2006.g. potpuno su zaustavili rad FV-a u BiH, kao i inicijativu da se ono pravno uspostavi i da se utvrde njegovi zadaci i nadležnosti.

Međutim, tokom nedavno održanih ekonomskih dijaloga između Evropske komisije i BiH, ponovo je pokrenuta diskusija u vezi sa FV-om u BiH i čini se da je postignut načelni konsenzus u pogledu pravnog okvira koji definira njegove funkcije i odgovornosti. Usaglašeni Zakon o Fiskalnom vijeću u BiH upućen je u zakonodavnu proceduru prema Vijeću ministara i vjeruje se da će biti usvojen u predstojećim mjesecima. Funkcije i odgovornosti FV-a u BiH, u skladu sa onim što stoji u nacrtu zakona, opisane su u Okvir 2<sup>30</sup>.

**Tabela 5:**  
**Postotak učenika koji postižu uspjehe u matematici ispod minimalnog standarda, ocjena po regiji, 2003-2004. godina**

<sup>30</sup> Član 5 nacrta Zakona o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini

## Okvir 2: Funkcije i odgovornosti Fiskalnog vijeća BiH

1. Koordinacija fiskalne politike u Bosni i Hercegovini;
2. Usvajanje Prijedloga dokumenta „Globalni okvir fiskalnog bilanca i politika u Bosni i Hercegovini, koji sadrži sljedeće parametre: prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta: institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta; prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu; prijedloga gornje granice zaduženja budžeta: institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta;
3. Usvajanje prijedloga kratkoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija;
4. Praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i kriterija kod donošenja i izvršavanja budžeta, kao i poduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti;
5. Uspostavljanje potpune koordinacije aktivnosti u poštivanju budžetskih kalendara u pripremi, usvajanju, izvršenju i reviziji budžeta: institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta;
6. Predlaganje prioriteta za unapređenje sektora javnih finansija u Bosni i Hercegovini;
7. Usvajanje Poslovnika o radu Fiskalnog vijeća i drugih potrebnih akata za funkcioniranje rada Fiskalnog vijeća, kao i njegovog budžeta.

FV u BiH će se sastojati od predstavnika državnog nivoa BiH i dva entiteta (ovaj put su to premijeri i ministri finansija, sa guvernerom Centralne banke i premijerom Vlade Brčko Distrikta kao posmatračima). Pretpostavlja se da će koordinaciju sa nižim nivoima vlasti (kantonima i općinama) vršiti nadležna vlada na „višem nivou“.<sup>31</sup> Ukoliko bi se sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza temeljili na principima fiskalnog izjednačavanja, FV u BiH bi trebao predstavljati forum u kojim bi se takav sistem pratio i procjenjivao. U svjetlu toga, članstvo FV-a bi se trebao proširiti da uključi predstavnike kantona i općina. Postoji nekoliko argumenata za ovakav stav.

S obzirom na visok udio koji prihodi po osnovu indirektnih poreza zauzimaju u ukupnom iznosu poreskih prihoda u kantonalnim i općinskim budžetima, odnosno veliku ovisnost fiskalnih pozicija kantona i općina i u konačnici kvaliteta pružanja usluga od ovog izvora prihoda, fiskalno izjednačavanje može se postići samo ukoliko postoji cjelovit i jedinstven set kriterija za raspodjelu prihoda koji obuhvata sve nivoe pružanja javnih usluga u BiH.

Budući da su indirektni porezi prihod isključivo državnog nivoa BiH (bez obzira na opće izvršno i zakonodavno uređenje države i posebno institucionalno uređenje sistema indirektnih poreza) država bi na izvjestan način trebala moći osiguravati da ciljevi fiskalnog izjednačavanja, te jednakosti i kvaliteta u pružaju usluga u javnom sektoru, budu ispunjeni. U najmanju ruku, ovo bi se moglo ostvariti kroz zastupanje kantonalnih i općinskih („nižih“) nivoa vlasti u forumima uspostavljenim na državnom nivou u svrhu vođenja pregovora o mjerama fiskalne politike i izjednačavanja, tj. uređenju raspodjele indirektnih poreza.

Direktno zastupanje nižih i lokalnih nivoa vlasti u institucionaliziranim mehanizmima koordinacije fiskalne politike u drugim decentraliziranim i federalno uređenim državama jedan je od načina putem kojeg su interesi nižih nivoa vlasti osigurani unutar općeg fiskalnog okvira. Međutim, „neovisnost“ fiskalnog sistema može se postići kroz druge vrste institucionalnih uređenja (vidi Okvir 3).

<sup>31</sup> Postoje čak generalne diskusije o kreiranju sličnog institucionalnog uređenja na nivou FBiH s ciljem osiguravanja veće fiskalne harmonizacije između FBiH i kantonalnih nivoa. Nije poznato da li to predviđa zastupljenost općina.



### **Okvir 3: Fiskalna koordinacija u decentraliziranim i federalno uređenim državama**

#### Njemačka

Zakonom o budžetskom sistemu iz 1969.g. u Njemačkoj je zbog „pomanjkanja pravno obvezujućih prilika za vršenje utjecaja na budžetsku politiku saveznih država” uspostavljeno Vijeće za finansijsko planiranje (VFP), koje je odgovorno prvenstveno za davanje „preporuka o koordiniranju budžetskog i finansijskog planiranja saveznog i nivoa saveznih država, kao i općina i saveza općina”. Kada je Njemačka prihvatila kriterije iz Maastrichta „uloga VFP-a je osnažena ... tako da daje preporuke u pogledu fiskalne discipline, naročito zajedničke politike javne potrošnje”. Kako bi utjecalo na donošenje budžetskih odluka, VFP se sastaje na proljeće i u jesen. Njegovi članovi su:

- savezni ministar finansija, koji predsjedava,
- savezni ministar ekonomije i rada,
- ministarstva saveznih država odgovorna za finansije,
- 4 predstavnika općina i udruženja općina (koje imenuje savezno vijeće); te
- predstavnik *Deutschebanka* kao gost.

(Lübke, 2005.g.)

#### Australija

Otkako je ustavno uspostavljena kao federacija početkom 20-og vijeka, federalna vlada Australije je tokom vremena, uglavnom kao odgovor na nepovoljne političke, ekonomske i socijalne okolnosti, „preuzela” velike dijelove prihoda od svojih šest država. Na vrhuncu nezadovoljstva oko fiskalnog uređenja koje je za države tokom 30-tih godina prošlog stoljeća postajalo sve nepovoljnije, čak nepodnošljivo, (na primjer, država Zapadna Australija održala je referendum o secesiji), „uspostavljena je neovisna Komisija komonvelta za transfere kako bi razmatrala zahtjeve država za dodjelom specijalne pomoći i davala preporuke” (Spahn et al, 1995.g.). Primarna uloga Komisije komonvelta za transfere jeste da upravlja nenamjenskim općim transferima prema državama u cilju postizanja fiskalnih izjednačavanja, koja su zasnovana na veoma detaljno razrađenom i kompleksnom sistemu izjednačavanja.

To je neovisno tijelo koje se sastoji od pet stručnjaka koji nisu povezani ni sa jednim nivoom vlasti, a obično se radi o članovima sveučilišta, penzioniranim državnim službenicima, te u vrlo rijetkim slučajevima o bivšim političarima. Ove članove imenuje federalna vlada, a formalno odgovaraju parlamentu kroz Ministarstvo finansija. Međutim, od Komisije se očekuje da u kreiranju sistema izjednačavanja blisko saraduje sa državnim trezorima. Namjenskim transferima, koji su također važni za cjelokupni fiskalni sistem, upravlja isključivo Ministarstvo finansija.

(Boex et al, 2004.g.)

#### Južnoafrička Republika

Raspadom sistema aparthejda u Južnoafričkoj Republici „harmonizirana je struktura javnog sektora” i podijeljene su odgovornosti po pitanju javne potrošnje između tri „sfere” vlasti - državne, pokrajinske i lokalne. Mada na pokrajine otpada 60% javnih rashoda i 70% zaposlenih u javnom sektoru, prihodi su veoma centralizirani zbog čega su pokrajine i lokalne sfere vlasti ovisne o transferima. Finansijska fiskalna komisija uspostavljena je kao neovisno tijelo koje savjetuje državna i pokrajinska zakonodavna tijela o finansijskim i fiskalnim pitanjima, uključujući i pitanje podjele „državnih fiskalnih sredstava”. Komisija trenutno ima devet članova (nakon smanjenja sa ranijeg broja od 22 člana) a opslužuje je profesionalno osoblje od oko 20 ljudi. Pet članova komisije biraju se sa liste sastavljene u skladu sa državnim zakonom, kao i uz konsultacije sa premijerima (za tri člana) i organiziranim lokalnim vladama (za druga dva člana). Komisija ima predsjedavajućeg i njegovog zamjenika, te dva dodatna neovisna člana. Komisija bi trebala funkcionirati kao neovisno tijelo koje za cilj ima izjednačavanje odnosa između tri sfere vlasti, ali je obavezna blisko saradivati sa institucijama državne vlade koje ipak imaju posljednju riječ kada je u pitanju donošenje odluka u vezi sa raspodjelom prihoda.

(Boex et al, 2004.g.)

Naravno, poređenja bilo koje vrste moraju se pažljivo razmotriti s obzirom da institucionalno uređenje kakvo je opisano u prethodnim redovima u velikoj mjeri ovisi o historijskim, političkim i društvenim okolnostima unutar pojedinih zemalja. Međutim, ono što sa sigurnošću možemo reći jeste da u svim federacijama, bez obzira na vid njihovog funkcioniranja ili instrumente koji se koriste za koheziju, centralna vlada ili centralno vođeni mehanizmi koordinacije igraju značajnu ulogu u ostvarivanju fiskalne jednakosti, kao i osiguravanju minimalnih zajedničkih standarda u pružanju usluga u javnom sektoru i u osiguravanju učinkovitosti javne potrošnje.

Postoji veoma jednostavan razlog za to. Mada federacije imaju dobre rezultate što se tiče efikasnosti u poređenju sa mnogim državama sa centraliziranom upravom, ovi rezultati se ne primjenjuju jednako na pitanja pravednosti. Decentralizirano političko odlučivanje čini federalne države podložnim nejednakostima u smislu rasprostranjenosti i pružanja usluga javnog sektora, a u mnogim slučajevima kategorije koje su najranjivije u svim društvima (kao na primjer samohrane majke) nalaze se čak i u težoj poziciji nego slične kategorije u državama koje su u većoj mjeri centralizirane ili unitarne (Watts, 1999.g.).

Uprkos institucionalnom uređenju sistema indirektnih poreza u BiH i činjenici da se prihodi od indirektnih poreza raspodjeljuju između različitih nivoa vlasti (tj. direktno ih dijele državni nivo BiH, entiteti i Brčko Distrikt, a indirektno drugi nivoi vlasti, odnosno kantoni i općine), prihodi od indirektnih poreza koje prikuplja UIO mogu se smatrati **isključivim** prihodima državnog nivoa BiH, budući da je Vijeće ministra, tj. državni nivo, *de facto* i *de jure* **politički odgovoran** za prikupljanje sredstava iz ovog specifičnog izvora prihoda (Bird et al, 2001.g.).

Stoga bi osiguravanje fiskalne ravnoteže (u smislu da svi nivoi imaju usporediv fiskalni položaj koji je potreban za ispunjavanje zakonskih obaveza), te istovremeno osiguravanje učinkovitosti javne potrošnje (naročito u oblastima od strateške važnosti za ukupni ekonomski rast, kao što je obrazovanje) trebalo biti prirodna uloga koju bi državni nivo BiH trebao preuzeti i prirodan nastavak do sada provedenih reformi u pogledu uspostavljanja sistema indirektnog oporezivanja u BiH.

Trenutna prednost je da ne postoji rizik od „dominacije“ državnog nivoa BiH, budući da će postojati snažni mehanizmi koordinacije (to jeste FV u BiH) koji mogu osigurati „forum za postizanje koncenzusa između različitih nivoa vlasti u pogledu standarda izjednačavanja i ciljeva“, što se smatra ključnim pozitivnim obilježjem u kreiranju fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti (Shah, 2007.g.).

Imajući na umu taj sveobuhvatni opći cilj, opcije iznesene u sljedećem poglavlju strukturirane su s ciljem eliminiranja trenutnih slabosti unutar postojećeg sistema raspodjele prihoda od indirektnog oporezivanja, ali se služe nekim od potencijalnih jakih strana cjelokupnog fiskalnog sistema u BiH. Potom je izvršena njihova procjena u općem smislu u odnosu na njihovu prihvatljivost, izvedivost i potencijalni utjecaj na poboljšanje cjelokupnog fiskalnog sistema.



## Opcije za poboljšanje

Iznesene opcije su strukturirane prvenstveno u svrhu proširivanja diskusije o unapređenju sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza kao preduvjeta za stabilizirane fiskalne odnose u postojećoj situaciji. Ove opcije su predstavljane u sažetoj formi u Tabela 6 koja slijedi i potom objašnjene u nastavku ovog poglavlja.

**Tabela 6:**  
**Sažetak pregleda opcija za poboljšanje**

Opcije	Prednost	Rizici
<b>Opcija 1: Zadržati postojeće uređenje u pogledu raspodjele prihoda od indirektnih poreza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• u suštini se zadržava status quo, ovisan o političkom usaglašavanju „fiksni“ koeficijenta</li> <li>• ostavlja dovoljno vremena za osnaživanje postojećeg sistema indirektnog oporezivanja, bez uvođenja većih promjena</li> <li>• prihvatljiva samo ako se posmatra kao privremeno rješenje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odluke o raspodjeli donose se bez priznavanja punog utjecaja koji imaju na pružanje usluga u javnom sektoru na svim nivoima vlasti</li> <li>• cjelokupni fiskalni sistem je i dalje visoko fragmentiran, što ograničava utjecaj sistema indirektnog oporezivanja na stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora</li> </ul>
<p>Faktori koje treba uzeti u obzir prilikom provedbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dogovoriti prihvatljive fiksne koeficijente na osnovu historijskih trendova u vezi za krajnjom potrošnjom, ali samo kao privremeno rješenje (validno za jednu do maksimalno dvije fiskalne godine)</li> <li>• iskoristiti to vrijeme da se omogući FV-u u BiH, uz tehničku podršku Ministarstva finansija i trezora BiH u saradnji sa drugim relevantnim akterima u procesu, da izrade niz jednostavnih objektivnih kriterija kojima bi se postiglo sveobuhvatno vertikalno i horizontalno fiskalno izjednačavanje u skladu sa obavezama javne potrošnje svakog od nivoa vlasti</li> </ul>		
<b>Opcija 2: Uređenje utemeljeno na razmatranju horizontalnog i vertikalnog fiskalnog izjednačavanja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• postojeće šeme raspodjele poreza za pod-entitetske nivoe ugrađene u zakonodavstvo na državnom nivou, što otežava „jednostrane“ i neharmonizirane promjene</li> <li>• principi fiskalnog izjednačavanja uistinu su temelj sistema raspodjele, budući da bi se rasprava proširila na više od četiri ključna aktera te bi se na taj način ograničilo nepotrebno politiziranje</li> <li>• Upravni odbor UIO-a „slobodan“ da usmjeri svoje diskusije na pitanja politike indirektnog oporezivanja, dok kriteriji za postizanje fiskalnog izjednačavanja postaju predmet diskusija FV-a u BiH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bez pouzdanih i objedinjenih statistika, sistem bi mogao biti ugrožen, a fiskalno izjednačavanje neostvareno</li> <li>• pitanja učinkovitosti javne potrošnje još uvijek su zanemarena, budući da je vladama ostavljeno da odluče o tome kako će trošiti sredstva ne postoji praćenje učinkovitosti javne potrošnje</li> <li>• na teritoriji cijele države za visoko prioritete programe javne potrošnje (kao što je obrazovanje)</li> </ul>
<p>Faktori koje treba uzeti u obzir prilikom provedbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zahtijeva da se u potpunosti odbaci princip relativnog udjela krajnje potrošnje kao osnove za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza u korist objektivnih kriterija</li> <li>• FV u BiH preuzima ulogu u odlučivanju o potrebnim izmjenama koeficijenta za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza na osnovu procjene implikacija istih na fiskalne pozicije svih vlada u BiH</li> <li>• zahtijeva pouzdane statistike prikupljene primjenom jedinstvene metodologije, te dogovor o tome koju osnovu koristiti za broj stanovnika u odsustvu popisa stanovništva</li> <li>• koordinacija politike za postizanje učinkovitije javne potrošnje kroz FV u BiH mogla bi neutralizirati rizik neučinkovitog i nesvršishodnog trošenja vlade, međutim potrebno je da Vijeće vodi diskusije šire od budžetskih ograničenja i fiskalnih ciljeva</li> <li>• sastav FV-a u BiH treba biti proširen kako bi uključio predstavnike kantona i općina, koji moraju uistinu zastupati sve općine i kantone iz svog područja i posjedovati tehničke kapacitete da pridonese diskusijama.</li> </ul>		
<b>Opcija 3: Uređenje utemeljeno na razmatranju fiskalnog izjednačavanja i učinaka javne potrošnje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osiguran dio sredstava za finansiranje usaglašenih ciljanih rezultata iz oblasti obrazovanja na teritoriju cijele BiH</li> <li>• diskusije u vezi sa raspodjelom prihoda od indirektnih poreza ne bave se isključivo nivoom potrebnih sredstava nego učinkom javne potrošnje koji se želi ostvariti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ukoliko programi obrazovne reforme ne budu pravilno ustanovljeni ili njihova implementacija nebude praćena, moglo bi se desiti da se dodatna sredstva dodijele neučinkovitim obrazovnim programima i tako nehotice poveća trošenje vlade</li> <li>• bez odgovarajuće koordinacije moglo bi doći do dvostrukog finansiranja (kako iz državnih transfera tako i kroz „redovne“ budžete)</li> </ul>
<p>Faktori koje treba uzeti u obzir prilikom provedbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• diskusije o kreiranju sistema transfera sa državnog na ostale nivoe vlasti u BiH trebale bi se odvijati kroz FV u BiH</li> <li>• Ministarstvo finansija i trezora BiH mora posjedovati kapacitete za praćenje korištenja transfera i imati načina da procijeni da li se zacrtani ciljevi ispunjavaju</li> <li>• potrebne su iscrpne konsultacije sa ministarstvima obrazovanja i drugim institucijama koje provode programe reforme</li> </ul>		



### **Opcija 1: Zadržavanje trenutnog uređenja**

U suštini, ova opcija zapravo nije *status quo*. Poduzet će se izvjesne korektivne aktivnosti, s obzirom da postoji politički konsenzus u pogledu potrebe za promjenom u postojećem sistemu raspodjele prihoda od indirektnih poreza. Najvjerovatnije će koeficijenti biti „fiksirani“ na osnovu procjene trendova u krajnjoj potrošnji. Međutim, potreba da se dođe do hitnog rješenja značit će da se sistem raspodjele neće promijeniti u svojoj suštini. Osnova raspodjele će još uvijek biti relativni udio krajnje potrošnje, što bi moglo nepovoljno utjecati na slobodan protok roba i usluga unutar BiH, ali također i nehotice doprinijeti povećanju u nivou javne potrošnje. Raspodjela indirektnih poreza neće uspjeti dovesti do svrsishodnije kohezije unutar BiH, nego će prije doprinijeti njenoj kontinuiranoj fragmentaciji i neujednačenosti.

S druge strane, s obzirom na pomanjkanje jedinstvenih i pouzdanih statističkih podataka, kao i činjenicu da do sada nisu uspostavljeni formalni institucionalni mehanizmi na nivou BiH za osiguravanje interesa kantona i općina, ova opcija je prihvatljiva budući da omogućava ublažavanje postojećih napetosti i na taj način dozvoljava vraćanje povjerenja u sistem indirektnog oporezivanja. Međutim, prednosti ovog sistema postoje samo ukoliko ga posmatramo kao privremeno rješenje i ukoliko vrijeme tokom kojeg bude na snazi (maksimalno dvije uzastopne fiskalne godine) iskoristimo za pronalaženje alternativne osnove za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza u BiH, poput ovih opisanih u nastavku. FV u BiH uz tehničku podršku Ministarstva finansija i trezora BiH bi trebalo imati vodeću ulogu u predlaganju ovih alternativnih rješenja.

### **Opcija 2: Uređenje utemeljeno na razmatranju horizontalnog i vertikalnog fiskalnog izjednačavanja**

Ova opcija će u osnovi zahtijevati dvije velike promjene u cjelokupnom sistemu raspodjele koje bi se morale odraziti i u relevantnim zakonskim propisima. Najprije, postojeću raspodjelu zasnovanu na relativnom udjelu krajnje potrošnje zamijenio bi sistem sličan onom koji trenutno koriste entiteti za raspodjelu vladama na nižem nivou, a koji je zasnovan na objektivnim kriterijima. Ovo bi ublažilo opterećenje s kojim se UIO sada suočava i omogućilo joj da koncentrira veći dio svojih napora na dalji razvoj sistema indirektnog oporezivanja i provođenje mjera koje osiguravaju prijavu i naplatu poreza. Budući da bi koeficijenti bili zasnovani na principima fiskalnog izjednačavanja, njihove implikacije i visine bi se trebale dogovarati unutar FV-a u BiH, te omogućiti Upravnom odboru UIO-a da zaista preuzme svoju ulogu savjetodavnog tijela za Vijeće ministara BiH u vezi sa politikama indirektnog oporezivanja (kao što su implikacije uvođenja više od jedne stope PDV-a ili efekata promjena u sadašnjoj jedinstvenoj stopi i slično).

Kao drugo, sastav FV-a u BiH bi se morao proširiti uključivanjem predstavnika kantona i općina. Njih bi mogla imenovati nadležna entitetska zakonodavna tijela na osnovu preporuka saveza lokalnih samouprava. Međutim, savezi moraju zaista zastupati kantonalne i općinske vlada i posjedovati tehničke kapacitete za aktivno učestvovanje u diskusijama FV-a u BiH te raditi u njihovom zajedničkom najboljem interesu. Ovo zahtijeva veliku promjenu unutar postojećih saveza, u smislu kapaciteta i eventualno organizacije<sup>32</sup>.

Pouzdanje i harmonizirane statističke informacije od najveće su važnosti za razvijanje objektivnih kriterija za raspodjelu. Mada je veoma preporučljivo da kriterij koji se koristi u fiskalnom izjednačavanju bude što je jednostavniji (Shah, 2007.g.), u slučaju BiH čak ni broj stanovnika po regionima nije zasigurno poznat. Koliko god kompleksna bila pitanja vezana za statističke podatke, moguće ih je prevazići ukoliko je jasno kakvi se ciljevi žele postići sistemom raspodjele prihoda.

<sup>32</sup> U mnogim razvijenim decentraliziranim i federalnim državama (poput Nizozemske, Njemačke i drugih) „većina institucionalnih uređenja između različitih nivoa vlasti na neki način uključuje saveze lokalnih vlasti kao institucionalne partnere“. To se ne dešava bez ispunjavanja određenih ključnih uvjeta, to jeste da (a) savezi lokalnih vlasti posjeduju institucionalne i tehničke kapacitete da učestvuju u analizama politika i informiraju dijalog o politikama sa pandanima iz centralne vlade, i da su (b) savezi lokalnih vlasti dovoljno reprezentativni da su u stanju vjerodostojno govoriti u ime svih lokalnih vlasti“ (Boex et al, 2004.g.) Ovo drugo će u kontekstu BiH, za nadati se, biti razmotreno kroz ujedinjenje postojećih saveza lokalnih vlasti.





### **Opcija 3: Uređenje utemeljeno na razmatranju fiskalnog izjednačavanja i učinaka javne potrošnje**

Federalne države obično koriste i dijeljenje prihoda i transfere kako bi ostvarili fiskalno izjednačavanje, kao i ciljeve za koje se smatra da su od državnog značaja. Analiza fiskalnih transfera između različitih nivoa vlasti u drugim zemljama ukazuje da transferi zasnovani na rezultatima, tj. transferi uvjetovani ispunjavanjem unaprijed postavljenih ciljanih učinaka, predstavljaju najučinkovitije vidove transfera (Shah, 2007.g). Razlog ovome je to što je sa ovakvim uređenjem osigurano finansiranje za ispunjavanje državnih ciljeva, dok se zadržava fleksibilnost nižih nivoa vlasti da osmišljavaju programe trošenja.

Sličan sistem bi se mogao razviti unutar sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza u BiH. Objektivni kriterij bi se mogao koristiti za raspodjelu prihoda između različitih nivoa vlasti (kao u sistemu opisanom pod opcijom 2), uz dodatak da dio indirektnih poreza bude „namjenjen“ za transfere nižim nivoima vlasti u svrhu finansiranja programa obrazovne reforme koji su osmišljeni tako da ostvare zajednički dogovorene ciljane učinke (kao što je povećanje neto stopa upisa za srednje i više obrazovanje, smanjenje postotka učenika osnovnih škola koji ne dosežu minimalan standard uspjeha u matematici, itd.)<sup>33</sup>. Nadležne vlasti (entitetske, Brčko Distrikt i kantonalne) same će odlučivati putem kojih će se konkretnih aktivnosti ispunjavati ovi ciljevi.

Svaki sistem namjenskih transfera između različitih nivoa vlasti mora se periodično ponovo procjenjivati i pregovarati, ali što je najvažnije mora se pažljivo pratiti u smislu ispunjavanja ciljeva i učinaka. Ovu funkciju praćenja mora preuzeti Ministarstvo finansija i trezora BiH. FV u BiH moglo bi preuzeti odgovornost za praćenje učinaka i ponovno pregovaranje uvjeta transfera. Međutim, jednako je važno da niži nivoi vlasti koji primaju transfere budu u stanju pratiti svoje budžetske rashode u odnosu na ciljane rezultate, što zahtijeva naprednije alate za planiranje i izvršavanje budžeta.

Ponovo, sve gore navedeno možda će biti teško, ali ne i nemoguće, uspostaviti i provesti. Kroz konsultacije sa ministarstvima obrazovanja i obrazovnim institucijama stekao bi se uvid u to koje bi standarde učinka bilo realistično postaviti, kao i u aktivnosti koje su potrebne za njihovo ispunjavanje. Bitno je ne stvoriti sistem transfera koji bi nehotice podržavao neučinkovite obrazovne programe ili doveo do dvostrukog finansiranja (iz državnih transfera i „redovnih“ budžeta). Iz tog razloga, praćenje i procjena su veoma važni.

<sup>33</sup> Mada ova analiza koristi primjer obrazovanja, ovakvim sistemom moguće je ostvarivanje ciljeva iz bilo koje oblasti.

## Finalne preporuke

Ukoliko napravimo poređenje gore opisanih opcije u odnosu na njihovu prihvatljivost (da li je promjena prihvatljiva?), izvedivost (koliko teško je napraviti promjenu u srednjoročnom periodu?) i potencijalni učinak (do kojeg stupnja će se postići kohezija i učinkovitost javne potrošnje) procjena uglavnom daje rezultate predstavljene u Tabela 7.

Tabela 7:  
Procjena opcija

	Prihvatljivost	Izvedivost	Potencijalni učinak
Opcija 1	Visoka	Visoka	Nizak
Opcija 2	Visoka (naročito među kantonalnim i općinskim vladama)	Umjerena (zahtijeva ispunjavanje izvjesnih preduvjeta)	Umjeren
Opcija 3	Niska	Niska	Visok (ukoliko bude dobro osmišljena)

Opcija 1 je najprihvatljivija i najlakše ju je provesti, ali nauštrb fiskalne ravnoteže i učinkovitosti javne potrošnje. Opcija 2 je politički prihvatljiva i moguće ju je provesti tako da ima veći učinak od prethodne, uz ispunjavanje određenih preduvjeta. Uspostava sistema transfera između različitih nivoa vlasti koji je zasnovan na rezultatima, kao dio sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza, zahtijevat će više vremena i napora da bi profunkcionisala, ali će polučiti potencijalno najveći učinak (ukoliko je dobro osmišljena). Ova opcija također zahtijeva da Ministarstvo finansija i trezora BiH preuzme značajniju ulogu u praćenju korištenja transfera i pružanju podrške FV-u u BiH u vršenju procjene cjelokupnog sistema.

Međutim bez obzira na ovu procjenu, imajući na umu veoma nepostojane političke okolnosti koje trenutno vladaju u BiH, najveća korist koju je u ovom trenutku moguće ostvariti jeste da se u potpunosti provede opcija *status quo* (tj. opcija 1). Stabilizacija u odnosima između vlada na različitim nivoima, prvenstveno između državnog nivoa, entiteta i Brčko Distrikta, te uspostava povjerenja u sistem indirektnih poreza je u ovom trenutku apsolutni imperativ.

Ipak, uz prihvatanje ove opcije idu određena upozorenja:

- kao temeljni princip sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza mora biti postavljeno fiskalno izjednačavanje, horizontalno i vertikalno, između svih nivoa vlasti koje osiguravaju javne robe i usluge; u kratkoročnom periodu mora doći do potpunog ukidanja raspodjele zasnovane na relativnom udjelu krajnje potrošnje
- objektivni kriteriji usaglašeni u tom pogledu, moraju biti jednostavni i transparentni te utemeljeni na jednakim i pouzdanim statističkim informacijama; obaveze u pogledu javne potrošnje svakog od nivoa vlasti moraju se prilikom raspodjele prihoda u što većoj mjeri uzeti u obzir
- promjene i prijedlozi u pogledu tako uspostavljenih koeficijenata raspodjele prihoda moraju se prepustiti FV-u u BiH; Upravnom odboru UIO-a mora se dakle prepustiti da procjenjuje i savjetuje u vezi sa politikama indirektnog oporezivanja i da nadzire rukovođenje i funkcioniranje UIO-a
- uređenje sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza mora biti obuhvatno i mora uključivati kantone i općine; ovo podrazumijeva proširivanje članstva FV-a u BiH uključivanjem odabranih članova iz kantona i općina; savezi lokalnih samouprava trebali bi posjedovati tehničke i organizacijske kapacitete da zastupaju interese lokalnih nivoa vlasti



- kada je u pitanju planiranje sistema transfera između različitih nivoa vlasti koji bi bio utemeljen na rezultatima, državni nivo BiH bi već sada mogao početi raditi na osmišljavanju takvog sistema na osnovu raspoloživih budžetskih sredstava za oblasti koje smatra državnim interesom, ali nad kojima nema isključive ovlasti; međutim, FV u BiH (u proširenom članstvu) mora učestvovati u ponovnom procjenjivanju i pregovaranju uvjeta ovih transfera na državnom nivou

Ipak, postoje izvjesni važni preduvjeti koji moraju prethoditi bilo kakvoj stvarnoj i značajnoj promjeni ne samo u ovom segmentu fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti u BiH, nego svih aspekata upravljanja u BiH.. Zapravo, to su preduvjeti za bilo kakav federalni okvir (Boadway, 2007.g.). Najprije, mora postojati „konsenzus u pogledu važnosti ciljeva pravičnosti i efikasnosti na teritoriji cijele države“ (Boadway, 2007.g.) u odnosu na neovisnost vlasti na nižim nivoima u donošenju odluka. Usmjeravanje pažnje na ova razmatranja zapravo stvara strukturu i formu društva općenito. Nakon što ovi principi budu usaglašeni, federalni - ili u kontekstu BiH državni nivo - mora dobiti instrumente i ovlasti da štiti ove principe.

Stoga snaga državnih institucija ovisi o vrijednosti koju svi unutar društva pridaju pitanjima pravičnosti i nacionalne (ili u kontekstu BiH među-nacionalne) solidarnosti. Baš kao što je prije potrebno dati jednak institucionalizirani „glas“ kantonima i općinama u pogledu pitanja odnosa između različitih nivoa vlasti, država BiH također mora dobiti svoj „glas“. Njegova snaga ovisi o tome kolika se važnost pridaje vrijednostima pravičnosti i solidarnosti. U ovom segmentu ne postoji „evropski uvjet“. Radi se o procjeni koju moraju napraviti politički predstavnici i građani koji za njih glasaju i podržavaju ih, i o odluci koja će oblikovati ovo društvo za buduće generacije.

Konačno, mora postojati određeni stupanj dobre volje i spremnosti da se uđe u konstruktivan dijalog i da se procijene sve moguće opcije i njihove implikacije. Nažalost, za razliku od zajedničkih pitanja uređenja koje federalne jedinice dogovaraju kroz ustav, zakone, sporazume i slično, gdje uvijek ima prostora za osnovana neslaganja i nijanse u pristupima, u pogledu pitanja dobre volje i spremnosti za dijalog ne postoje nijanse. Oni ili postoje ili ne postoje. Kolektivno, kao građani i stanovnici ove zemlje, mi želimo da ona uspije kao progresivno društvo, ili pak to ne želimo. Ovaj rad i izneseni argumenti se temelje na pretpostavci da dobra volja nije upitna, da ju je samo potrebno usmjeriti u širu i konstruktivniju raspravu.

## Bibliografija

Bird, R.M., and Gendron P. (2001). VATs in Federal Countries: International Experience and Emerging Possibilities. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 55 (7), 293-209.

Boadway, R.W. (2007). Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective. In Boadway, R.W. and Shah, A (Eds.), *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers* (pp. 55 – 74). Washington: World Bank.

Boex, J. and Martinez-Vasquez J. (2004). *Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTs*. Georgia: U.S. Retrieved on August 27, 2007, from <http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0402.html>

Dervišević, E. (2007). A Contribution to the Debate on the Fiscal Equalization Mechanisms in the Federation of Bosnia and Herzegovina. *Soros Open Society Fund Bosnia and Herzegovina*. Retrieved on August 19, 2007, from <http://www.soros.org.ba/en/novost.asp?id=91>

Foreign Policy Initiative of Bosnia and Herzegovina. *Governance Structures in BiH: Capacity, Ownership, EU Integration, functioning State*. Sarajevo: Foreign Policy Initiative of BiH.

Governance Accountability Project. (2006). *Success Stories: Reform of Intergovernmental Finance Systems in Bosnia-Herzegovina*. Sarajevo: Bosnia and Herzegovina. Retrieved on November 25, 2007, from <http://www.bihgap.ba/english/doc.aspx?id=115>

Lübke, A. (2005). Fiscal Discipline between Levels of Government in Germany. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 23-27.

Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In Boadway, R.W. and Shah, A (Eds.), *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers* (pp. 1 – 51). Washington: World Bank.

Spahn, P.B. (1995). China's Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in the Light of European Experiences. In Roy, J. (Ed.), *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, (pp. 125 – 161). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development

Spahn, P.B and Shah, A. (1995). Intergovernmental Fiscal Relations in Australia. In Roy, J. (Ed.), *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, (pp. 49 – 72). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development

Watts, R.L. (1999). *Comparing Federal Systems*. Montreal: School of Policy Studies, Queen's University.

Svjetska banka. (2006). *Obračun sa fiskalnim izazovima i jačanje perspektive za rast: Pregled javne potrošnje i institucija*. Washington, DC: U.S. Preuzeto 15.09.2007.g., sa <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BOSNIAHERZEXTN/>

Svjetska banka. (2007). *Fiducijarno ažuriranje finansijskog upravljanja Bosne i Hercegovine*. Washington, DC: U.S. Preuzeto 28.11.2007.g., sa <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BOSNIAHERZEXTN/>



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 38 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).