



Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje 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.

Argumenti i tvrdnje koji su prezentirani u ovom sažetku proistekli su iz opsežnije studije naslovljene „Zajednički sistem indirektnog oporezivanja - nastavak zastoja ili novo poglavlje u održivom federalizmu u BiH? - Analiza pitanja u vezi sa raspodjelom prihoda prikupljenih po osnovu indirektnih poreza“

„Federalizam može da mobilizira resurse i rast posredstvom decentralizacije i konkurencije između jurisdikcija, ali ovaj potencijal je lako potrošen kada postoji ograničena ili nikakva među-jurisdikcijska saradnja i jednakost. Tamo gdje se federalizam shvaća da znači fiskalnu segregaciju i budžetsku rascjepkanost, postojeće regionalne nejednakosti ostaju nepromijenjene, društvena kohezija postaje predmet iluzija i latentni konflikti će se najvjerovatnije produbljivati“
“(Spahn, 2002 g.)

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

Samra Šuškić-Bašić

Ključna pitanja oko raspodjele prihoda od indirektnih poreza

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 i uvela porez na dodanu vrijednost (PDV). Ova reformrska mjera prouzročila je nekoliko događaja od velikog značaja za BiH, međutim način na koji je uspostavljen sistem za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza prijeti da destabilizira ionako krhke fiskalne odnose u zemlji i da ozbiljno poljuja povjerenje u cjelokupni sistem indirektnog oporezivanja. Postoji nekoliko razloga zbog ovoga:

(1) Postojeći sistem raspodjele stvara neizvjesnosti koja je veća od uobičajene u pogledu planiranja budžetskih prihoda za entitete i Brčko Distrikta

- Osnova za raspodjelu prihoda je relativni udjel krajnje potrošnje prikazane u poreskim prijavama za indirektno oporezivanje. Ovo može značajno da varira ne samo od mjesta do mjesta, nego i od jednog do drugog vremenskog perioda. 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 Uprave za indirektno oporezivanje (UIO). S obzirom da se radi o velikim iznosima, čak i razlika koja je manja od pola postotka u raspodjeli koeficijenata doznačavanja tokom jedne godine može značiti stotine hiljada KM-ova manje (ili više) prihoda od indirektnih poreza između dva uzastopna mjeseca. 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, kada im se jednom utvrdi godišnji budžet, raspolažu izvjesnijom procjenom prihoda koji im pripadaju na dnevnoj osnovi nego što je to slučaj sa ostalim korisnicima¹.

(2) Sistem raspodjele može da ima štetan efekat na stvaranje jedinstvenog ekonomskog prortora radi kojeg je prvobitno uspostavljen

- 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 koeficijenata 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 koeficijenata doznačavanja.

(3) Postojeći sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza doprinosi daljnjoj fragmentaciji fiskalnog sistema u BiH

Sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza nije cjelovit, jer pitanje raspodjele prihoda kantonalnim i općinskim nivoima vlasti nije regulisano istim zakonskim okvirima na nivou BiH i katonalni i općinski nivoi vlasti nisu uključeni u postojeće institucionalne okvire gdje se raspravlja i odlučuje

¹ 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“.

² Što se tiče zbirnih prihoda od poreza u FBiH, kantonima i općinama u Federaciji, 84,27% odnosi se na prihode od indirektnih poreza, dok isto važi za 80,73% zbirnih prihoda od poreza za RS i njene općine. 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.

o pitanju raspodjele prihoda od indirektnih poreza (naime Upravni odbor UIO). Ovo zajedno sa činjenicom da prihoda od indirektnih poreza čine tako značaj dio budžeta „nižih“ nivoa vlasti², čine da su ovi nivoi vlasti, koji imaju važnu ulogu u osiguravanju javnih usluga i dobara vrlo ranjivi na promjene u kriterijima raspoređivanja prihoda koji mogu imati negativan utjecaj na njihovu sposobnost da financiraju svoje zakonski propisane obaveze. Ova fragmentacija prijeti da stvori velike fiskalne neravnoteže, to jeste velike razlike između nivoa financiranja i potrošnje, te horizontalnih i vertikalnih nejednakosti između nivoa vlasti u BiH.

(4) Sistem ne uspijeva funkcionirati kao instrument za osiguravanje fiskalne ravnoteže, te efikasnosti i učinkovitosti javne potrošnje

- Sve gore pomenuto sprječava da sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza funkcionise kao instrument za ostvarivanje svrsishodnijeg fiskalnog izjednačavanja i za osiguravanje efikasnosti i učinkovitosti javne potrošnje i onemogućava da rasprave vezane za sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza se prošire i odstupe od rasprava vezani za količinu udjela „kolača of PDV-a“ za svaki od nivo vlasti. Na dalje, ovaj sistem u velikoj mjeri opterećava UIO da bude ažuran u izvještavanju o krajnjoj potrošnji iskazan u poreskim prijavama, 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. Takođe, postojeći sistem raspodjele u pot-

punosti umanjuje funkciju Upravnog odbora UIO-a u utvrđivanju politika indirektnog oporezivanja (na primjer, da vrši analize efekata uvođenja više stopa PDV-a ili mijenjanje postojećih jedinstvenih stopa na cjelokupni fiskalni sistem, ekonomiju i društvo).

Komparativna iskustva drugih federalno uređenih država

Dodjela i raspodjela prihoda je vrlo osjetljivo pitanje u bilo kojem federalnom ili decentraliziranom uređenju, te s tog aspekta BiH nije nikakav izuzetak. Međutim, od iznimne je važnosti osigurati da svi oni koji osiguravaju javna dobra i usluge na svim nivoima imaju kapacitete da obavljaju svoje funkcije. Ovo podrazumijeva osiguravanje da su nivoi financiranja uravnoteženi sa obavezama koji se tiču javne potrošnje. U tom smislu, pristupi koji su uzeli druge federalno uređene države variraju u pogledu raspodjele prihoda od indirektnih poreza, prvenstveno PDV-a (vidjeti Tabelu 1). Na osnovu iskustava drugih federalno uređenih zemalja, za zemlju veličine BiH inicijalni pristup centraliziranja indirektnih poreza (uglavnom vezanih za PDV) veoma je dobar.

Međutim, osnova koja se trenutno koristi za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza, to jeste relativni omjer krajnje potrošnje nije uobičajena osnova za raspodjelu ovog vrsta prihoda u onim federalno uređenim državama u kojima se indirektni porezi, prvenstveno PDV, dijele sa drugim nivoima vlasti. 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.). U slučaju Njemačke, zakonski okvir kojim se reguliše raspodjela prihoda od PDV-a obuhvata sve nivoe vlasti, uključujući i općinske vlasti. Na dalje, koeficijenti za raspodjelu se utvrđuju na osnovu fiksnih postotaka koji se utvrđuju na osnovu faktora poput broja stanovnika, odgovornosti u javnoj potrošnji i stepen ekonomskog razvoja regiona kako bi se osigurala adekvatnost u iznosima raspodjele pri-

Tabela 1:
Porez na promet u državama sa federalnim uređenjem
(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

*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.



Tabela 2:
Raspodjela ukupnih prihoda od PDV-a u Njemačkoj u postocima i po redu raspodjele

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

hoda. Prema tome, fiskalno izjednačenje, kako vertikalno tako i horizontalno, temeljni je princip na kojem se uspostavlja cijeli sistem raspodjele PDV-a. Trenutno, fiskalni sistem u BiH nema sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza koji se temelji na principima realizacije fiskalnog izjednačavanja niti je cjelovit u svom obuhvatu. Na dalje, državni nivo BiH nema instrumenata kojima može osigurati konzistentnost u kvalitetu javnih usluga niti osigurati da se sprovedu ciljevi od opšteg interesa a koji proističu iz Ustava BiH³. U svim federalno uređenim državama, bez obzira na njihovu pojavnost, centralni, odnosno federalni, nivo vlasti prirodno uspostavlja takvu jednu ulogu, čak i u najograničenijim omjerima.

Opcije za poboljšanje

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

³ Primjeri su ciljevi koji se odnose na kvalitet obrazovanja, koji je predušlov za slobodu kretanja radne snage u zemlji. Studija na kojoj se zasnova ovaj sažetak daje uvid u neka od pitanja sa kojima se suočava obrazovni sektor u BiH, za čije rješavanje trebaju koordinirani naponi na svim nivoima praćeno adekvatnim financiranjem takvih inicijativa.

(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 postoji nominalni konsenzus za uspostavu mehanizama koordinacije (to jeste Fiskalno vijeće u BiH – 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 u obzir naprijed pomenuto, opcije iznesene u sažetom obliku u tabeli ispod strukturirane su s ciljem eliminiranja trenutnih slabosti unutar postojećeg sistema raspodjele prihoda od indirektnog oporezivanja.

Opcija 1: Zadržati postojeće uređenje u pogledu raspodjele prihoda od indirektnih poreza

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. Prema tome, raspodjela prihoda od indirektnih poreza neće uspjeti dovesti do svrsishodnije kohezije unutar BiH, nego će prije doprinijeti njenoj kontinuiranoj fragmentaciji i neujednačenosti.

Opcija 2: Uređenje utemeljeno na postizanju 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 i isti bi bio regulisan putem propisa na državnom nivou BiH. Kao drugo, FV u BiH bi preuzelo ulogu periodičnog procjenjivanja i odlučivanja o kriterijima za raspodjelu prihoda i, samim tim, bi se njegov sastav trebalo 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 vlade i posjedovati tehničke kapacitete za aktivno učestvovanje u diskusijama FV-a u BiH te raditi u njihovom zajedničkom najboljem interesu⁴.

⁴ 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.) .



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. Sara-jevo. Gđa Šuškić-Bašić rođena je 05.08.1977. u Zenici i trenutno je nastanjena u Sarajevu.

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.)⁵.

Sve federalno uređene države koriste sistem transfera između nivoa vlasti kako bi se oslobodile tenzije prisutne 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.).

⁵ Mada pomenuta studija koristi primjer obrazovanja, ovakvim sistemom moguće je ostvarivanje ciljeva iz bilo koje oblasti.

Finalne preporuke

Imajući na umu veoma nepostojane političke okolnosti koje trenutno vladaju u BiH, stabilizacija u odnosima između vlada na različitim nivoima, prvenstveno između državnog nivoa, entiteta i Brčko Distrikta, te uspostava povjerenja u sistem indirektnog oporezivanja je u ovom trenutku apsolutni imperativ. S toga se hitno mora postići dogovor oko fiksnih koeficijenata za relativni udio krajnje potrošnje od strane članova Upravnog odbora UIO.

Međutim, to treba posmatrati kao privremeno rješenje i sljedeće stvari se moraju promijeniti u okviru cjelokupnog sistema raspodjele prihoda od indirektnih poreza:

- 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 periodičnom procjenjivanju i pregovaranju uvjeta ovih transfera sa državnog nivoa.