

Lejla Ramić*

Fiskalni federalizam između teorije i prakse u BiH

Sadržaj

1. Teorijski okvir fiskalnog federalizma

2. Četiri stuba fiskalnog federalizma

2.1. *Raspodjela funkcija i javnih rashoda*

2.2. *Raspodjela prihoda*

2.3. *Međubudžetski transferi*

2.4. *Zaduživanje*

3. Instrumenti fiskalnog federalizma

3.1. *Oporezivanje kao instrument fiskalnog federalizma*

3.2. *Međusobni finansijski aranžmani*

4. Fiskalno izjednačavanje i korištenje instrumenata za njegovo rješavanje

5. Dvije strane fiskalne decentralizacije

6. Fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini

6.1. *Raspodjela funkcija*

6.2. *Raspodjela prihoda i rashoda*

6.3. *Međubudžetski transferi u BiH*

6.3.1. *Međubudžetski transferi u entitetu RS u 2018. godini*

6.3.2. *Međubudžetski transferi u entitetu FBiH u 2018. godini*

6.4. *Zaduživanje*

7. Zaključak

1. Teorijski okvir fiskalnog federalizma

Fiskalni federalizam je ključni elemenat u izučavanju federalnih političkih sistema¹. Međutim, njegov značaj nije isključivo ograničen na to da li „je neka država federalnog ili unitarnog uređenja, jer danas je fiskalni federalizam javni sektor s dvije razine ili s više razina odlučivanja o javnim prihodima i rashodima unutar jedne države“². „U unitarnim državama najčešće se susrećemo s dva nivoa fiskalne vlasti: centralni – državni nivo i lokalni nivo, a u državama

* Autorica je stalna saradnica FCJP i stručna saradnica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

¹ S. Keil, *Multinational federalism in BiH*, Farnham Surrey 2013, s. 168.

² H. Šimić, Fiskalni federalizam u EU: odnosi fiskalnih nadležnosti, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 2/2005, s. 450.

složenog ustrojstva, vlast je podijeljena, uglavnom između tri nivoa i to centralnog (federalnog), srednjeg (regionalnog – federalne jedinice, kantoni) i lokalnog (gradovi, općine)³. Privlačnost fiskalnog federalizma je u tome što je on u stanju da „obezbjedi jedinstvo tamo gdje je potrebno, ali isto tako da osigura raznolikost i nezavisnost u onim stvarima u kojima jedinstvenost i uniformisanost nisu neophodni“⁴, ali ipak kako Begić navodi u osnovi pojma federalizma je postojanje jednakosti⁵. Jedan od vodećih mislilaca u ovom domenu, Oates, predstavio je ekonomski ugao posmatranja višerazinske vlasti, odnosno vertikalnu strukturu javnog sektora. Tako su se nacije, u razvijenim zemljama ali i zemljama u razvoju, okrenule ka devoluciji u cilju poboljšavanja performansi javnog sektora⁶. Ideja koja se nalazi u pozadini devolucije jeste da su lokalne vlasti bliže ljudima i spoznaji njihovih potreba čime se dodatno akcentuje njihova odgovornost za postizanje najboljih učinaka, ali i iznalaženja što efikasnijeg načina zadovoljavanja potreba stanovništva i pružanja usluga. Poboljšavanje performansi javnog sektora ne znači nužno njegovu decentralizaciju, nego je potrebno utvrditi za koje uloge i instrumente je prihvatljivo i efikasno da budu centralizovane, a koje ipak decentralizovane. Spoznaja pomenutog i njegova primjena tema je fiskalnog federalizma, kao subpodručja javnih financija⁷.

Nezaobilazno u izučavanju ove teme jeste predstavljanje osnova teorije fiskalnog federalizma koja je ponudila normativni putokaz za utvrđivanje stepena fiskalne decentralizacije. Osnovna teorija fiskalnog federalizma, kakvu je između ostalog predstavio Musgrave, temelji se na ulozi i odgovornost centralnog nivoa vlasti za funkcije makroekonomske stabilnosti uz zadržavanje redistributivne uloge. Razlog zbog kojeg redistributivnu ulogu zadržava centralna razina počiva na premisi da niže razine ne mogu osigurati učinkovitu redistribuciju naročito ako imaju u vidu rashodovnu komponentu te je s toga redistributivna uloga svojstvena centralnom nivou. Zajedničko za zadržavanje makroekonomskih politika na centralnom nivou jeste da se radi o ulogama čiji učinci prevazilaze teritorije lokalnih zajednica i koje bi dodijeljene lokalnim vlastima za posljedicu imale nemogućnost teritorijalnog ograničavanja učinaka, konkretnije učinci bi se po inerciji širili i na druge teritorije za koje ne postoji nadležnost.

Stepen centralizacije, odnosno decentralizacije zavisi od rezultata koje polučiti primjena kriterija učinkovitosti u domenu poreza, nedostataka tržišta, porezne evazije, broja stanovnika, javnog izbora⁸ itd. Grubi pokazatelj nivoa (de)centralizacije u fiskalnom smislu jeste stepen centralizacije koji pokazuje udio rashoda središnje države u ukupnim konsolidiranim rashodima određene države⁹. Upravo je pitanje optimalnog stepena fiskalne decentralizacije jedno od temeljnih pitanja teorije fiskalnog federalizma koje je povezano sa izazovom određivanja veličine određene lokalne zajednice i funkcija koje joj trebaju biti dodijeljene¹⁰. U vezi sa ulogom i funkcijama lokalnih zajednica nadovezuje se dilema o načinu njihovog finansiranja,

³ E. Sudžuka, Fiskalni federalizam sa osvrtom na BiH, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, Sarajevo XLVIII/2005, s. 460.

⁴ K. C Wheare, *Federal Government*, London 1963, s. 11.

⁵ K. Begić, Finansijsko izravnavanje i fiskalni federalizam, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, Sarajevo XXXI/83, s. 190.

⁶ W. Oates, An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, XXXVII/1999, s. 1120, <https://pdfs.semanticscholar.org/ed9b/2f9c04a9644b95015e950696701df24514b0.pdf?ga=2.110097285.1052742032.1567205560-848542602.1567205560>, očitavanje: 01. 08. 2019.

⁷ *Ibid.*

⁸ Šimić (bilj. 2), s. 451.

⁹ H. S. Rosen, *Javne financije*, Zagreb 1999, s. 520.

¹⁰ Šimić (bilj. 2), s. 451.

konkretno da li potrebna sredstva za funkcionisanje lokalnih zajednica treba da obezbijedi središnja vlast ili je to potrebno učiniti kroz uvođenje lokalnog poreskog opterećenja.

Teorija fiskalnog federalizma za rješavanje pitanja optimalne raspodjele fiskalnih nadležnosti je ponudila dva kriterija i to: 1. funkcije javnih finansija 2. kriterij supsidijarnosti.

Unutar funkcija javnih finansija govori se o tri osnovne funkcije – alokativna, redistributivna i stabilizacijska. Ukratko predstavljen sadržaj navedenih funkcija počiva na: 1. uloga alokacijske funkcije je obezbijedivanje da se državna sredstva utroše za učinkovitu ponudu javnih dobara i usluga vodeći se inačicom da se lokalna javna dobra obezbijede na lokalnoj razini, a nacionalna javna dobra na središnjoj (nacionalnoj) razini; 2. cilj redistributivne funkcije jeste pravedna raspodjela dohotka što će značiti zadržavanje većinskog dijela redistributivne funkcije na centralnom nivou zbog neučinkovitosti ubiranja pojedinih poreza (npr. poreza na dohodak i poreza na dobit) na lokalnom nivou, jer bi u slučaju protivnog postupanja to moglo prouzrokovati probleme na rashodovnoj strani; 3. posljednja, stabilizacijska funkcija sadržana je u obezbijedivanju visokog stepena zaposlenosti i stabilnosti cijena. Sama priroda stabilizacijske funkcije prevazilazi okvire i mogućnosti lokalnih nivoa vlasti zbog npr. ograničene moći zaduživanja, nemogućnosti vođenja vlastite monetarne politike i sl.¹¹ Zajednički, osnovni, kriteriji za svaku od navedenih funkcija jeste da je odluke potrebno donositi na nivoima gdje prouzrokuju najmanje međuregionalne eksternalije.

Govoreći o kriteriju supsidijarnosti, on je u uskoj vezi sa kriterijem učinkovitosti. Naime, određivanje koje uloge će obnašati koja razina vlasti vrši se prema kriteriju učinkovitosti, a što se najbolje određuje primjenom načela supsidijarnosti. U osnovi navedenog načela jeste da odgovornost za pojedine usluge treba dodijeliti onoj razini vlasti koja je kompatibilna s područjem korisnosti te javne usluge¹². Primjena načela supsidijarnosti poznaje izuzetke npr. obrazovanje i pružanje zdravstvene zaštite čije je područje korisnosti možda lokalnog značaja, ali važnost ovih javnih usluga iziskuje, često ne uvijek, da budu u nadležnosti središnjeg nivoa vlasti¹³.

2. Četiri stuba fiskalnog federalizma

Slijedeći osnovne principe i postulate teorije fiskalnog federalizma, u nastavku ću pisati o četiri stuba fiskalnog federalizma: 1. raspodjeli funkcija i javnih rashoda, 2. raspodjeli javnih prihoda, 3. međubudžetskim transferima i 4. zaduživanju. Treći stub fiskalnog federalizma, međubudžetski transferi, imajući u vidu njegov poseban značaj će biti detaljnije razmatran u okviru poglavlja

2.1. Raspodjela funkcija i javnih rashoda

Prilikom određivanja na koji način će se vršiti raspodjela funkcija i javnih rashoda u obzir se pored ekonomskog uzimaju i drugi kriteriji poput: geografskog, etničkog, etičkog, ali i nezaobilaznog političkog koji nerijetko čini prevagu u odnosu na ostale pomenute kriterije¹⁴. U

¹¹ *Ibid*, s. 452.

¹² *Ibid*, s. 454.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ R. Stojanović, *Fiskalni federalizam*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005, s. 57.

slučaju da se u raspodjeli funkcija i javnih rashoda posegne za ekonomskim kriterijom, kao preovladavajućim, to će za posljedicu imati uzimanje u obzir vrste funkcija, teritoriju koja uživa korist od javnog dobra i ekonomije obima. Prvi stub fiskalnog federalizma uključuje prethodno spomenute tri funkcije (alokativnu, redistributivnu i stabilizacionu) pri čemu se u ovom dijelu vrši konkretizacija svake od pomenutih funkcija. Krenuvši od alokativne funkcije, za nju je prihvaćen stav da ju je potrebno decentralizovati, za redistributivnu funkciju je to poželjno, ali ne i nužno imajući u vidu kriterij efikasnosti dok za stabilizacionu funkciju, slijedeći njenu prirodu, decentralizacija predstavlja izuzetak, a centralizacija pravilo¹⁵. Raznolike potrebe i obilježja decentralizovanih država čine preciznu i univerzalnu raspodjelu funkcija i rashoda misaonom imenicom kako za sve države tako i u slučaju izučavanja samo jedne decentralizovane države zbog činjenice da raspodjela funkcija i rashoda se ne utvrđuje konačno pa je vremenom podložna izmjenama i dopunama. Teorija je iznašla model raspodjele funkcija i javnih rashoda kreiran na osnovu elemenata koji se moraju uzeti u obzir kada se konkretno dobro dodjeljuje određenom nivou vlasti. U skladu sa navedenim za nacionalna javna dobra zadužena je centralna vlast, za dobra koja se uživaju u okviru subcentralnih jedinica zadužena je subcentralna vlast, a za lokalna dobra lokalna vlast.

Tabela br. 1: Raspodjela javnih funkcija i rashoda po nivoima vlasti prema stanovištu teorije

Vrsta rashoda	Formulisanje, standardi, finansiranje i kontrola	Obezbjediavanje
Obrana	C	C
Inostrani poslovi	C	C
Međunarodna trgovina	C	C
Monetarna i devizna politika	C	C
Imigraciona politika	C	C
Osiguranje nezaposlenih	C	C
Avio i željeznički saobraćaj	C	C
Regulativa unutrašnjeg tržišta	C	C, SC, L
Zaštita i eksploatacija resursa	C	C, SC, L
Socijalna zaštita	C, SC, L	SC, L
Obrazovanje	C, SC, L	SC, L
Zdravstvena zaštita	C, SC, L	SC, L
Policija	SC, L	SC, L
Kanalizacija i odvoz smeća	L	L
Protivpožarna zaštita	L	L
Održavanje parkova	C, SC, L	C, SC, L

¹⁵ *Ibid*, s. 59.

Saobraćajni putevi		
- međudržavni	C	C, SC
- provincijalni	SC	SC, L
- međuregionalni	SC	SC, L
- lokalni	L	L

A. Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, The World Bank, Washington, D.C, 1994, s. 12.

C – centralna vlast, SC – subcentralna vlast, L – lokalna vlast

2.2. Raspodjela javnih prihoda

Drugi stub fiskalnog federalizma uslovljen je prvim stubom, odnosno način raspodjele prihoda uslovljen je načinom raspodjele funkcija i javnih rashoda. Kriterij kojim će se voditi prilikom određivanja koji prihod pripada kojem nivou vlasti i koliko će sredstva pripasti tom nivou vlasti na ime tog prihoda jeste kriterij usklađivanja prihoda i rashoda (eng. *matching principle*)¹⁶. Šta primjenja ovog principa znači? Naime, pojedini izvori prihoda za pokrivanje rashoda će se dodijeliti onom nivou vlasti za koji su rashodi nastali prilikom obavljanja dodijeljenih funkcija. Ovisno o iznosu rashoda koji nastaju odredit će se koji je to iznos prihoda koji tom nivou vlasti treba pripasti. Određivanje kojem nivou pripadaju koji prihodi slijedit će prirodu samih funkcija – prihodi važni za ostvarivanje stabilizacione funkcije trebaju biti u isključivo nadležnosti centralne vlasti, prihodi za ostvarivanje alokativne funkcije trebaju biti u nadležnosti lokalnih vlasti, a prihodi za ostvarivanje redistributivne funkcije u nadležnosti centralne, eventualno subcentralne vlasti¹⁷. Očigledno je da se primjenom kriterija usklađivanja, koji je jedan od temeljnih kriterija fiskalnog federalizma, omogućuje ostvarivanje tri funkcije (alokativne, redistributivne i strabilizacione). Pored navedenog, kriterij usklađivanja doprinosi obavljanju javnih funkcija uz poštivanja kriterija efikasnosti, ekonomičnosti i pravičnosti. Ovaj kriterij podjele javnih prihoda prvenstveno spada u domen teorijskih rasprava koji u praksi nisu uvijek u tom obliku realizirani. Svaka država kreira za sebe prihvatljiv model vodeći se svojim vlastitim obilježjima i specifičnostima¹⁸ što potvrđuje pravilo finansije slijede funkcije.

2.3. Međubudžetski transferi

Riječ je o instrumentu javne politike putem kojeg se otklanjaju nastale neravnoteže između prihoda i rashoda u budžetima političko-teritorijalnih jedinica ili za otklanjanje fiskalnih

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, s. 60.

¹⁸ Tako se u pojedinim državama dešava preklapanje nadležnosti (SAD – porez na dobit), kao i kod uvođenja prireza na centralni porez (Kanada – porez na dohodak građana). Stojanović (bilj. 14), s. 57.

dispariteta¹⁹. Međubudžetski transferi su značajan instrument za održavanje makroekonomske stabilnosti, odnosno „jedan od temeljnih instrumenata u strukturi savremenog federalizma“²⁰.

O opravdanosti upotrebe međubudžetskih transfera nema dilema i obično se ističu dva razloga: 1. sve federalne jedinice nemaju isti kapacitet plaćanja javnih usluga i 2. federalne i uže jedinice nisu u stanju da vode elastičniju politiku oporezivanja zbog postojanja bojazni za ponašanje poreznih obveznika, odnosno da bi veći poreski teret obeshrabrio proizvođače i potrošače na njihovoj teritoriji²¹.

2.4. Zaduzivanje

Ukoliko se neravnoteža u rashodima i prihodima ne može podmiriti niti na jedan prethodno opisan način (1. vlastiti prihodi, 2. međubudžetski transferi) sredstva će se obezbijediti putem zaduzivanja. Prilikom korištenja instrumenta zaduzivanja potrebno je postupati sa posebnim oprezom u protivnom korištenje instrumenta zaduzivanja može ugroziti makroekonomsku stabilnost. Zaduzivanje je pozitivno ukoliko se koristi za kapitalne investicije koje će na dugi vremenski rok lokalnoj jedinici omogućiti priliv većih sredstava od pozajmljenih, ali je zaduzivanje nepoželjno ukoliko se pozajmljena sredstva koriste za finansiranje tekućih deficita. U slučaju da se dozvoli zaduzivanje radi finansiranja tekućeg deficita to se u pravilu ograničava na tekuću fiskalnu godinu uz procjenu kreditne sposobnosti lokalne jedinice. Kao obezbjeđenje za pozajmljena sredstva može jamčiti sama jedinica ili centralna vlast. U prvom slučaju je moguće utvrditi ograničenja poput zaduzivanje je dozvoljeno samo za kapitalne investicije ili za povrat sredstava jamči jedinica – što je moguće propisati zakonima i drugim pravnim aktima, dok u drugom slučaju kada za pozajmljena sredstva jamči centralna vlast neophodno je odrediti limite zaduzivanja.²²

3. Instrumenti fiskalnog federalizma

Za realiziranje njihovih funkcija i odgovornosti, vlastima su na raspolaganju različiti fiskalni instrumenti. Uobičajeni instrumenti su porezi i zaduzivanje, ali za federalne sisteme karakteristično je postojanje tzv. međuvladinih grantova odnosno međusobnih finansijskih aranžmana. U osnovi međusobnih finansijskih aranžmana jeste da jedan nivo vlasti može generirati porezne prihode koji prelaze njegove rashode, a zatim višak prebaciti na drugi nivo vlasti kako bi finansirao dio tog budžeta²³. Iznalaženje mehanizma finansiranja višerazinske vlasti nezaobilazno je pitanje u području fiskalnog federalizma.

¹⁹ *Ibid*, s. 61.

²⁰ K. Begić, Opšte naznake problema ekonomskog federalizma, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, XXXVI/1988, s. 380.

²¹ *Ibid*, s. 381.

²² U anglosaksonskoj literaturi se navodi da ova četiri stuba fiskalnog federalizma u okviru odgovarajućeg institucionalnog mehanizma čine sistem međuvladinih fiskalnih odnosa (engl. *Intergovernmental fiscal relations*), pa se sva ova problematika konačno svodi na definiranje načina kako su riješena ova pitanja. Ekonomski institut Sarajevo, *Procjena pozicije KS u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza*, Sarajevo 2016, s. 16, https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/procjena_pozicije_ks_u_raspodjeli_prihoda_od_indirektnih_poreza_u_bih_0.pdf, očitavanje: 29. 08. 2019.

²³ Oates (bilj. 6), s. 1124.

3.1. Oporezivanje kao instrument fiskalnog federalizma

Problem oporezivanja u federalizmu u literaturi je prepoznat kao „*tax-assignment problem*“ što je sažeto u normativnom pitanju – koji porezi su najprikladniji za koji nivo vlasti²⁴. Prilikom dizajniranja vertikalnog modela oporezivanja bitan je segment mobilnosti poreznih jedinica na središnjem i decentralizovanom nivou. Vertikalni model oporezivanja zahtijeva uzimanje u obzir modele ponašanja poreznih obveznika čija je prvobitna reakcija na oporezivanje preusmjeravanje sredstava na supstitute oporezovane robe i/ili prihvatljiviji porezni tretman što kao krajni rezultat može imati neefikasnost na lokalnom nivou. Nedovoljno razmotreni zaključak na prethodnu konstataciju bio bi da decentralizovani nivoi ne trebaju oporezivati pokretna dobra, ali to nije upotpunosti tačno. Naime, decentralizovani nivoi vlasti, slijedeći zahtjev efikasnosti, bi trebali da se suzdrže od oporezivanja mobilnih ekonomskih jedinica bez koristi, pa bi se s toga trebali aktivno uključiti u oporezivanje davanja tamo gde javni sektor pruža usluge ovim jedinicama²⁵. U kreiranju vertikalnog modela oporezivanja nužno je imati u vidu redistributivne učinke pojedinih poreznih oblika, npr. poreza na dohodak i poreza na dobit, koji bi u slučaju njihovog ubiranja na decentralizovanim nivoima vlasti mogli uzrokovati pojavu neloyalne porezne konkurencije ili kod poreznih oblika sa izraženom notom progresije to bi za posljedicu imalo migracije bogatog stanovništva i povlačenje kapitala²⁶.

Kao što sam ranije u tekstu istaknula, fiskalni federalizam „posmatra redistribuciju na lokalnoj razini kao lokalno javno dobro i sve dok se redistribucija učinkovito provodi na nižoj razini vlasti ne treba je premješati na središnju razinu“²⁷. Teorija razlikuje tri modela temeljenih na različitim načinima obavljanja fiskalne politike. Prvi model, ne naročito atraktivan, podrazumijeva da fiskalna vlast pripada lokalnoj vlasti, a sredstva koja prispijevaju na ime fiskalnih davanja se potom transferiraju centralnoj vlasti u obimu koji je potreban za podmirenje obaveza i odgovornosti centralne vlasti (npr. sistem funkcionisanja u SFRJ). Drugi model, suprotan ekstrem, temelji se na ideji prikupljanja poreza na centralnom nivou koja se putem grantova ili drugog oblika transfera prosljeđuju subcentralnoj vlasti, dijeleći tako ukupan iznos sredstva prikupljenih na ime fiskalnih davanja ili sredstva od pojedinih poreznih oblika²⁸. Nedostaci ovog modela je nepostojanje veze između prikupljenih sredstava i načina njihovog trošenja čime se ugrožava kriterij efikasnosti a koji je neophodan kod višerazinske vlasti²⁹. Treći model se zasniva na kompromisu prethodna dva, odnosno jurisdikciju nad određenim poreznim oblicima je potrebno prepustiti lokalnim vlastima. Potpuna lokalna fiskalna autonomija znači autonomiju lokalne vlasti u određivanju porezne osnove i porezne stope. Potpuna autonomija lokalnih vlasti u ovom domenu je mač sa dvije oštrice, jer može ugroziti redistribuciju, stvoriti neloyalnu poreznu konkurenciju i kretanje dobara između jedinica.³⁰

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, s. 35.

²⁶ Šimić (bilj. 2), s. 452.

²⁷ *Ibid.*, s. 467.

²⁸ T. Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington 1997, s. 50.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Musgrave je uspostavio nekoliko kriterija pomoću kojih bi se donijela odluka koji se porezi trebaju ubirati na središnjoj razini, a koji na lokalnoj razini. Njegov zaključak je da porezi koji su neutralni na ciklična kretanja (neposredni porezi) se trebaju ubirati na lokalnoj razini, a porezi koji doprinose stabilizacijskog funkciji na središnjoj razini vlasti. Također, sljedeći logiku u tekstu prethodno pisanog, progresivni porezni oblici koji su u direktnoj vezi sa ostvarivanjem redistributivne funkcije kakav je porez na dohodak bi trebalo ubirati na središnjoj

3.2. Međusobni finansijski aranžmani

Iznimno značajan instrument u domenu fiskalnog federalizma jesu međusobni finansijski aranžmani putem kojih je moguće ostvarivati nekoliko različitih funkcija. Međusobni finansijski aranžmani ili kako se nazivaju još međubudžetski transferi predstavljaju glavni instrument za otklanjanje vertikalne i horizontalne fiskalne neravnoteže³¹.

U literaturi se razlikuju tri uloge međusobnih finansijskih aranžmana: 1. prenošenje koristi drugim jurisdikcijama, 2. fiskalno izjednačavanje i 3. poboljšanje fiskalne politike³². Dva su načina za realizaciju ovakvih finansijskih aranžmana – prvi način jeste da je finansijski aranžman uslovljen realizacijom zacrtanih zadataka recipijenta, a drugi način ne uslovljava finansijski aranžman bilo kojom vrstom akcije recipijenta. Uslovljeni finansijski aranžmani³³ uobičajeno se koriste kada usluge koje pruža lokalna vlast predstavljaju benefite i za rezidente i nerezidente te lokalne zajednice, dok sa druge strane neuslovljeni aranžmani se koriste za ostvarivanje njihove druge uloge tj. fiskalnog izjednačavanja između jedinica ili „ukoliko se želi omogućiti da se u različitim jurisdikcijama u okviru istog nivoa vlasti obezbijedi minimalni nivo proizvodnje javnih dobara“³⁴. U drugom slučaju finansijske jače i stabilnije jedinice pomažu siromašnijim jedinicama u okviru federacije. Između uslovnih i bezuslovnih dotacija postoji jedna značajna razlika. Naime, uslovne dotacije se uvijek vrše u slijedećem pravcu – od centralne vlasti prema nižim političko-teritorijalnim jedinicama, a kod bezuslovnih dotacija moguće je vršiti transfer kako od strane centralne vlasti prema nižim nivoima, tako je moguće vršiti transfer između istog nivoa vlasti – od bogatih jedinica prema siromašnim jedinicama^{35,36}. Prilikom obavljanja transfera iz finansijske jače i stabilnije u siromašnu jedinicu u vidu se imaju dva kriterija 1. fiskalne potrebe i 2. fiskalni kapaciteti. Navedena dva kriterija bi trebala biti u službi dodjeljivanja pomoći onoj jedinici koja ima najveće fiskalne potrebe, a najmanje fiskalne kapacitete.

Određivanje koji iznos sredstava će se transferirati moguće je odrediti na tri načina: 1. fiksno utvrđeni procenat prihoda centralne vlasti, 2. na *ad hoc* osnovi, 3. na bazi utvrđene formule.

razini, a ostale progresivne porezne oblike na onom nivou koji najbolje zahvaća njihovu poresku osnovicu. Nadalje, niže razine vlasti trebaju obuhvatiti one porezne osnovice čija je mobilnost niska dok u slučaju ubiranja poreza kod kojih je osnovica neravnomjerno raspoređena po čitavoj državi bi trebalo prepustiti središnjem nivou. R. A. Musgrave, Who should tax where and what, u: C. McLure (ur), *Tax Assignment in Federal Countries - The Australian National University*, Canberra 1983, ss. 2-19.

³¹ Stojanović (bilj. 14), s. 127.

³² Oates (bilj. 6), s. 1126.

³³ Uslovni transferi mogu biti: sa uzajamnim učešćem ili bez uzajamnog učešća, limitirani ili nelimitirani itd. Uslovni transferi su upravljeni dotacijama, a bezuslovni transferi osim dotacija obuhvataju i zajedničke prihode dva ili više nivoa vlasti. Uslovne dotacije predstavljaju transfer od centralne vlasti ka nižim političko-teritorijalnim jedinicama sa unaprijed poznatom namjenom. Uslovne dotacije sa uzajamnim učešćem sadrže zahtjev za primaoca sredstava da u određenom procentu učestvuje u finansiranju namjene za koji se sredstva daju, dok uslovne dotacije bez uzajamnog učešća ne sadrže takav zahtjev. Namjena dotacija može biti različita kao npr. za podsticanje regionalnog razvoja, za izvršavanje prenijetih nadležnosti itd. Stojanović (bilj. 14), ss. 132-136.

³⁴ *Ibid*, s. 136.

³⁵ J. Ma, *Intergovernmental fiscal transfer in nine countries: Lessons for developing countries*, World Bank Policy Research Working Paper br. 1822, s. 4.

³⁶ Uz navedenu razliku, bezuslovne dotacije su dotacije sa limitiranim iznosom i bez zahtjeva za učešćem primaoca dotacije. Iako u samom nazivu stoji da se radi o dotacijama bez uslova, uslovljavanje namjene korištenja sredstava se čini na posredan način tj. izvjesno je da će centralna vlasti obustaviti transfer koji se ne koristi u njenom interesu, premda je njegova prvobitna namjena glasila na ime opštih potreba.

Centralna vlast koja nastoji da zadrži političku i budžetsku kontrolu odabrat će sistem transferiranja temeljen na *ad hoc* osnovi tj. „onaj u kome se ukupna suma za raspodjelu određuje godišnje u skladu sa utvrđenim budžetskim prioritetima“³⁷. Metod temeljen na *ad hoc* mač je sa dvije oštrice zbog postojanja opasnosti zloupotreba od nižih političko-teritorijalnih jedinica, te je s toga neophodno utvrditi sistem kočnica prilikom odabira ovog načina transferiranja sredstava.

4. Fiskalno izjednačavanje i korištenje instrumenata za njegovo rješavanje

Kao posljedica dispariteta u privrednom razvoju federalnih jedinica moguće je identificirati tri izazova ekonomske prirode karakterističnih za federalizam kao oblik državnog uređenja. Stepenn izraženosti svakog od njih predstavlja jedan od pokazatelja uspješno i/ili neuspješnog funkcionisanja federacije. Shvatanje federacije kao okvira za postizanje izvjesnog stepena jednakosti uprkos postojanju heterogenosti federalnih jedinica bit će dovedeno pod znak pitanja ukoliko se sljedeći izazovi oštrije nameću u konstelaciji odnosa između federalnih jedinica i federacije. Fiskalno izjednačavanje vrši putem dotacija koje su bezuslovne, limitirane i ne podrazumijevaju uzajamno učešće primaoca dotacije³⁸. Dotacije orijentirane prema fiskalnom izjednačavanju mogu biti za ujednačavanje rashoda (potreba)³⁹ i ujednačavanje prihoda nižih političko-teritorijalnih jedinica⁴⁰. U današnjoj teoriji posebna pažnja se posvećuju fiskalnom izjednačavanju, a naročito onom koji se odvija na nivou jedinica lokalne samouprave.⁴¹

Jedan od prvih izazova vezuje se za „ostvarivanje ravnoteže između utvrđenih funkcija i finansijskih ovlaštenja pojedinih nivoa vlasti“.⁴² Postizanje ravnoteže nije problematično imajući u vidu funkcije federalnih jedinica, nego sa aspekta materijalne osnove kojom federalne jedinice raspolažu za izvršavanje zadataka unutar njihovih funkcija. Jedan od najviših stepena neusklađenosti evidentira se u raskoraku između potreba i prihoda federalnih jedinica. Prijedlog rješenja problema dispariteta privrednog razvoja federalnih jedinica jesu međusobni finansijski aranžmani, što u konkretnom slučaju znači „transferiranje sredstava sa federacije na federalne jedinice“⁴³. Navedeni aranžmani predstavljaju prihvatljivije rješenje u odnosu na manje popularno odricanje funkcija federalnih jedinica u korist federacije.

Sljedeći vid neusklađenosti ispoljava se kroz neujednačen ekonomski razvoj federalnih jedinica naročito ukoliko se imaju u vidu njihove specifičnosti. Neujednačen ekonomski razvoj federalnih jedinica koji je uslovno rečeno neznatan neće predstavljati alarm za reagiranje, ali u slučaju da ekonomski razvoj federalnih jedinica karakteriše značajna međusobna neusklađenost – tada poduzimanje akcije postaje *conditio sine qua non*. Izazov znatno neujednačenog ekonomskog razvoja između federalnih jedinica dodatno usložnjavaju startne značajne razlike prirodnih

³⁷ Stojanović (bilj. 14), s. 127.

³⁸ *Ibid*, s. 137.

³⁹ One se u pravilu dodjeljuju kako bi se građanima obezbijedio minimalni standard u korištenju javnih dobara. Transfer može biti upućen i od strane centralne vlasti, ali i od bogatih ka siromašnim jedinicama.

⁴⁰ Riječ je o transferu kada niže političko-teritorijalne jedinice ne mogu obezbijediti dovoljno sredstava iz vlastitih izvora za pokriće rashoda koji se pojavljuju usljed redovnog obavljanja njihovih nadležnosti i funkcija.

⁴¹ Analizirajući praksu novih zemalja članica EU (uključujući i Hrvatsku), Bajo i Primorac (2013) dolaze do zaključka da su politike fiskalnog izravnjanja prilično neujednačene, iako su nove zemlje članice EU uglavnom konvergirale dobrim praksama starih zemalja članica EU (EU15). Ekonomski institut Sarajevo (bilj. 22), s. 20.

⁴² Begić (bilj. 20), s. 378.

⁴³ *Ibid*.

resursa, što se može podvesti pod specifičnosti federalnih jedinica, koje nije moguće nadomjestiti nadprosječnim radom građana i to sve kako bi osigurali prosječne uslove života⁴⁴. Sa druge strane, problem neujednačenog ekonomskog razvoja može nastati zbog lošeg vođenja ekonomske politike federalne jedinice. Rješavanje ovog vida nejednakosti federalnih jedinica znači činjenje prevage između „efikasne“ i „pravične“ ekonomije⁴⁵.

Treći izazov ekonomske prirode temelji se na „izrazu procesa ostvarivanje federalizacije i pokazuje u kojem stepenu se ostvaruje kooperativni federalizam“⁴⁶. Naime, ovdje se radi o javnim uslugama poput obrazovanja, zdravstvene zaštite, osiguranja itd. koji zbog područja korisnosti više pripadaju federalnim jedinicama, ali iz razloga ekonomske, socijalne i političke prirode neophodna je uloga federalne uprave. Evidentno je odstupanje od načela supsidijarnosti zbog najmanje dva razloga: 1. uspostavljanja određenog stepena koordinacije zbog preplitanja interesa federacije i federalnih jedinica 2. garantiranja nacionalnog minimuma u svim federalnim jedinicama (od bogatijih do siromašnijih federalnih jedinica)⁴⁷.

5. Dvije strane fiskalne decentralizacije

„Fiskalna decentralizacija predstavlja sistem u kojem postoji zasebno finansiranje decentralizovanih nivoa tj. nižih političko-teritorijalnih jedinica unutar jedne države i na taj način se proces donošenja odluka npr. o potrošnji, oporezivanju i slično približava građanima i povećava efikasnost administracije – javnih službi na istom nivou.“⁴⁸ Prijenos fiskalnog suvereniteta na regionalne i lokalne vlasti može rezultirati negativnom poreskom konkurencijom naročito kada se radi o horizontalno povezanim jedinicama istog nivo i to u slučaju da regionalni i/ili lokalni nivoi vlasti uvede iste porezne oblike sa istim poreznim osnovicama, a različitim poreznim stopama. Takva pojava se „može negativno odraziti na mobilnost radne snage, dobara i usluga te kapitala koji se orijentiraju na područja u kojima je poresko opterećenje niće, tako da dolazi do seljenja kapitala, radne snage, pomjerenja potrošnje na drugi region“⁴⁹. Pomenute posljedice regionalne i/ili lokalne vlasti mogu učiniti svjesno, a sve u cilju privlačenje proizvodnih faktora, povećanja potrošnje, ali i nehatno kao rezultat propusta u pravnom reguliranju elemenata određenih poreznih oblika⁵⁰. Teorijsko stanovište o institucionalnoj osnovi oporezivanja temelji se na ideji da centralnoj vlasti pripada „najjače poresko ovlaštenje na ustanovljavanje poreza i obezbjeđivanju jedinstvenog poreznog sistema“^{51,52}.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, s. 379.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ B. Jelčić/O. Lončarić-Horvat/J. Šimović/H. Arbutina, *Finansijsko pravo i finansijska znanost*, Zagreb 2002, s. 530.

⁴⁹ Sudžuka (bilj. 3), s. 468.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Jedinstveni porezni sistem u izvedbenoj formi predstavlja da su najznačajniji porezni oblici naročito po ekonomskim učincima jedinstveno definirani u cijeloj zemlji, a da se u povodu ostalih poreznih oblika dopunjuju (prožimaju) ovlaštenja centralnih i decentraliziranih organa vlasti. Postojanje jedinstvenog poreznog sistema neophodno je imajući u vidu da je porezni sistem jedan od značajnijih konstitutivnih elemenata ekonomskog sistema. K. Begić, *Poreski sistem i poreska politika BiH*, Ekonomski institut Sarajevo 1992, s. 60.

⁵² *Ibid.*

Naredni segment od značaja u razgovoru o dvije strane fiskalne decentralizacije jeste fiskalna koordinacija. Mišljenje teoretičara je da „raspodjela glavnih odgovornosti između različitih razina administracije u složeno uređenim zemljama, a koju zagovara teorija fiskalnog federalizma, nedovoljna u sprečavanju negativnog utjecaja fiskalne decentralizacije na makroekonomsko upravljanje“⁵³. S toga je postojanje učinkovite fiskalne koordinacije, upotpunosti izolovane od političkih uticaja, koja egzistira isključivo kao finansijska institucija neophodno u (visoko) decentraliziranim državama. O izazovu fiskalne koordinacije bit će više govora u dijelu koji se odnosi na Bosnu i Hercegovinu.

6. Fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini

Dejtonski mirovni sporazum ustanovljava Bosnu i Hercegovinu (BiH) kao suverenu⁵⁴ državu sastavljenu od dva entiteta i jednog distrikta pri čemu entitet FBiH struktuirana decentralistički na način da je sastavljen od 10 kantona i 79 općina⁵⁵ uz postojanje troslojnog fiskalnog sistema, dok sa druge strane entitet RS struktuirana centralistički na način da je sastavljen od 62 općine⁵⁶ sa dvoslojnim administrativnim tijelom⁵⁷. Pored dva entiteta, Brčko Distrikt BiH (BDBiH) ima izvjesnu autonomiju u oblasti direktnih i indirektnih poreza⁵⁸.

U nastavku analizirat će fiskalni federalizam u BiH kroz četiri stuba fiskalnog federalizma predstavljenih u teorijskom dijelu rada.

6.1. Raspodjela funkcija

Član III Ustava BiH reguliše pitanje nadležnosti institucija BiH i propisuje da se nadležnosti odnose na: vanjsku politiku, vanjskotrgovinsku politiku⁵⁹, carinsku politiku, monetarnu politiku, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH, reguliranje useljavanja izbjeglica i raseljenih lica i azila, sprovedbu međunarodnog i međuentitetskog krivičnog zakona i uključujući odnose sa Interpolom, reguliranje međuentitetskog transporta i kontrolu zračnog prometa pri čemu „ustav ne daje decidna rješenja modela fiskalnog federalizma u BiH⁶⁰ nego daje osnov za njegovo oblikovanje na tragu visokog stupnja decentraliziranja obzirom da su entitetima dane

⁵³ D. Antić, *Višerazinski fiskalni sustav u Bosni: Razvoj i součavanje s gospodarskom krizom*, Institut za javne finansije odabrani prijevodi 19/13, s. 21.

⁵⁴ *De jure* BiH je ograničeno suverena država zbog supervizije Visokog predstavnika.

⁵⁵ Agencija za statistiku BiH, Informacije o BiH, <http://www.bhas.ba/?option=com-content&view=article&id=52&Itemid=80&lang=ba>, očitavanje: 31. 08. 2019.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ J. Werner/ L. Guihéry/O. Đukić, *Fiscal federalism in Bosnia and Herzegovina*, 2006, s. 126.

⁵⁸ Antić (bilj. 53), s. 4.

⁵⁹ V. H. Išerić, *Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH*, Sveske za javno pravo, Sarajevo 28/2017, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Harun_Iseric1.pdf, očitavanje: 20. 08. 2019.

⁶⁰ O fiskalnim odnosima u BiH navodi se čl. 3 st. 2 t. b Ustava BiH koji propisuje da „svaki entitet će pružiti svu potrebnu pomoć vladi BiH kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze BiH“, a na koji se nadovezuje čl. 8 st. 1 „PS će svake godine, na prijedlog Predsjedništva, usvojiti budžet kojim se finansiraju troškovi potrebni za izvršavanje nadležnosti institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH“, uz st. 3 istog člana „FBiH će obezbijediti dvije trećine, a RS jednu trećinu prihoda koji su potrebni za budžet, osim ako se prihodi ne prikupljaju na način kako je utvrdila PS.“ Na osnovu citiranih odredbi proizilazi zaključak o obavezama entiteta da ustupaju novčana sredstva za centralni nivo, a ujedno i ovisnost centralnog nivoa od entiteta. Keil (bilj. 1).

izvorne fiskalne ovlasti⁶¹. „Temeljno obilježje fiskalnog sustava BiH je složenost razina vlasti, visok stupanj decentralizacije odgovornosti za prihode i rashode, slaba središnja država te asimetrična struktura entitetskih vlasti, u kojoj je jedan entitet (FBiH) fiskalno decentraliziran, a drugi (RS) centraliziran.“⁶²

Tabela 2. Raspodjela funkcija i rashoda u BiH

Nadležnosti	BiH	FBiH ⁶³	Kantoni	RS
Indirektni porezi	X			
Monetarna politika	X			
Vanjska politika	X			
Vanjskotrgovinska politika	X			
Međuentitetski transport	X			
Obrana ⁶⁴	X			
Javni red i sigurnost ⁶⁵	X		X	X
Imigraciona politika	X			
Imovina	X – O	X		X
Obrazovanje	X – O		X	X
Osnovno obrazovanje	X – O		X	X
Srednje obrazovanje	X – O		X	X
Upotreba jezika	X – O	X		X

⁶¹ Sudžuka (bilj. 3), s. 469.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Svaki entitet ima fondove socijalne sigurnosti za penzije, zdravstvo, te zapošljavanje, kao i javna preduzeća za puteve (u FBiH, kantoni takođe imaju fondove za puteve, zdravstvo i zapošljavanje). Ostale funkcije na nivou entiteta razlikuju se između FBiH i RS. Vlada RS administrira potrošnju na obrazovanje, zdravstvo, lokalno sudstvo (osim državnog sudstva), policiju (osim državne policije) te socijalnu zaštitu dok u FBiH kantoni administriraju većinu tih rashoda. Jedinice lokalne samouprave su uglavnom zadužene za lokalne administrativne službe (kao što su registracija rođenja/smrti, građevinske dozvole/katastar, te određeni stepen dozvola za poslovanje), lokalne komunalne/infrastrukturne objekte za vodovod, kanalizaciju, čvrsti otpad, te lokalne puteve, kao i određene funkcije u obrazovanju (u RS predškolsko obrazovanje i kapitalne investicije u srednje škole; u FBiH određene rashode na predškolsko i osnovno obrazovanje u nekim od kantona). A. Stojanović/A. Helić/B. Stakić, *Fiskalni sistemi*, Sarajevo 2016, s. 125.

⁶⁴ U oblasti odbrane, došlo je do prijenosa svih nadležnosti entiteta na institucije BiH. Stranke, FBiH i RS, pozvale su se na član III/5.a pri zaključenju Sporazuma o prijenosu nadležnosti u oblasti odbrane. Entiteti su priznali da će sve nadležnosti u potpunosti i isključivo vršiti institucije BiH. Išerić (bilj. 59), s. 30.

⁶⁵ Državnu sigurnost kroz agencije kao što su Granična policija, Državna agencija za istrage i zaštitu, Agencija za informacije i bezbjednost i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela. Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 164.

Državljanstvo	X	X		X
Zdravstvena zaštita		X	X	X
Kultura			X	X
Socijalna zaštita			X	X

Legenda: X – O – propisivanje okvirnih standarda

U prilog slaboj poziciji centralne vlasti govore ustavi entiteta koji im dodjeljuju političku, administrativnu i fiskalnu autonomiju⁶⁶. Da politički uticaj centralnog nivoa vlasti nije presudan potvrđuje činjenica da prema Zakonu o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2018. godinu⁶⁷ iznos budžeta bio 1.954.062.329, dok su budžeti entiteta u istoj godini iznosili za FBiH „planirana sredstva u iznosu od 2.989,7 miliona KM. Od ukupno planiranih sredstava ostvareno je 2.412,9 miliona KM, što je 81% planiranih sredstava“⁶⁸, za RS 3,256 milijardi KM⁶⁹. Slaba politička pozicija centralne vlasti predstavlja jedan od ključnih problema o kome se i ranije pisalo⁷⁰.

U pogledu pozicije centralnog nivoa vlasti moguće je identificirati dva perioda – prije i poslije konstituisanja Uprave za indirektno oporezivanje (UIO) i donošenja zakona kojim se regulira oblast indirektnog oporezivanja.

Tokom cijelog poslijeratnog razdoblja porez na promet bio je dominantan izvor prihoda u BiH. U 2003. godini prihodi od poreza na promet činili su nešto više od 40% ukupnih poreznih prihoda⁷¹. Sve do početka 2005. godine regulativa poreza na promet razlikovala se između entiteta i BDBiH. Razlike nisu bile zanemarive te su prozrokovale arbitrarnost i nejedinstvenost tržišta i odnosile su se na različite porezne stope, osnovice i olakšice⁷². Nedostatak koordinacije bio je prisutan i sa ostalim indirektnim porezima, na primjer, akcizama⁷³, gdje su domaći

⁶⁶ Werner/Guihéry/Đukić (bilj. 57), s. 126.

⁶⁷ Sl. gl. BiH 8/18.

⁶⁸ Izvještaj o izvršenju budžeta FBiH u periodu od 01.01-31.12.2018, http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/budzet/2019_budzet/01.pdf, očitavanje: 20. 08. 2019.

⁶⁹ Nezavisne novine: Narodna skupština usvojila budžet Srpske za 2018. od 3,3 milijarde KM, <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Narodna-skupstina-usvojila-budzet-Srpske-za-2018-godinu-od-33-milijarde-KM/455963>, očitavanje: 20. 08. 2019. Na web stranici NSRS je navedeno da su budžetski prihodi za 2018. iznosili 2.683.598.900 KM, a budžetski rashodi 2.501.242.200 KM, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/bud%C5%BEet/bud%C5%BEet-republike-srpske-za-2018-godinu>, očitavanje: 26. 08. 2019.

⁷⁰ Antić (bilj. 53), s. 8.

⁷¹ Werner/Guihéry/Đukić (bilj. 57), s. 136.

⁷² *Ibid*, ss. 136-137. Dalje autori navode da su različiti zakonodavni okviri za posljedicu imali poreznu evaziju koja se reflektovala na način da su uvoznici i trgovci iz RS često deklarirali fiktivnu prodaju u FBiH i obrnuto, dok su robu bescarinski prodavali na crnom tržištu. Ovo je naročito bilo atraktivno za naftno tržište te je sposobnost stvaranja visokih marži od prodaje nafte na crnom tržištu dovela je do fenomena mnogobrojnih benzinskih pumpi u BiH.

⁷³ V. Odluka USBiH br. 68/02 o ocjeni čl. 7 Zakona o akcizama i porezu na promet RS prema kojem se kako podnosilac zahtjeva ističe sprječava slobodan protok roba i vrši administrativno uplitanje u slobodnu trgovinu između privrednih subjekata, koji imaju sjedište u različitim entitetima i BDBiH. Ovakva situacija stvara povlaštenu grupu trgovaca i pospješuje mito i korupciju, a ne garantira da će suzbiti poreske i carinske utaje. Nadalje,

proizvođači trošarinskih proizvoda koji su željeli prodavati proizvode u oba entiteta bili suočeni s dvostrukim oporezivanjem i kompliciranim postupkom povrata. Iz tog razloga, jedina domaća rafinerija nafte u Brodu u RS bila je dugo vremena zadržana izvan tržišta nafte u FBiH⁷⁴.

Uviđajući potrebu za rješavanjem međuentitetske utaje poreza kroz mučan proces političkih pregovora i pod budnim okom međunarodne zajednice postignut je politički konsenzus o prenošenju nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja sa entiteta na državni nivo⁷⁵, pri čemu je najznačajnija izmjena nastupila zamjenom dotadašnjeg poreza na promet proizvoda i usluga porezom na dodanu vrijednost (PDV). Izdašnost i efikasnost PDV-a te njegova nepodesnost za uvođenje na entitetskim nivoima učinila je da se postigne konsenzus o uvođenju PDV-a na državnom nivou⁷⁶. „Do konstituisanja UIO i donošenja popratnih zakona koji na državnom nivou reguliraju oblast indirektnog oporezivanja, budžet institucija BiH predviđao je da se finansiranja rashoda za administraciju vrši iz vlastitih izvora/konzularne takse, 1/3 od naplaćenih carina i drugih prihoda u dogovoru sa entitetima, doprinosa FBiH i RS u odnosu 2/3:1/3, te podrškom budžetu BiH za finansiranje administracije i za servisiranje vanjskog duga od strane međunarodne zajednice“⁷⁷.

Sporazumni prijenos nadležnosti nastupio je, kako je to prethodno u tekstu istaknuto, samo u oblasti indirektnih poreza što znači da je regulacija poreza na dohodak, poreza na dobit, imovinu i socijalne doprinose ostala u isključivoj nadležnosti entiteta i BDBiH, pa je s toga u BiH moguće razlikovati dva sistema raspodjele poreskih prihoda: 1. vertikalna raspodjela prihoda od indirektnih poreza između različitih nivoa vlasti i 2. sistem slobodne separacije prihoda (od direktnih poreza) gdje se svaki entitet samostalno finansira⁷⁸.

Kao jedna od najznačajnijih promjena koje su nastupile je uvođenje PDV-a na državnom nivou u jedinstvenoj stopi od 17% što čini BiH specifičnom u odnosu na države regiona kao i države članice Europske unije. Premda je bilo protivljenja da se PDV bazira na jedinstvenoj stopi od 17% istaknuto je da „različite stope povećavaju administrativne troškove i istovremeno stvaraju poticaje za lažno prijavljivanje i pogrešne klasifikacije. One značajno kompliciraju sistem izvještavanja i kontrole te povećavaju broj situacija za povrat sredstava“⁷⁹. S toga je odluka o jednostopnom PDV prevagnula i biva ozakonjena. Kasnija nastojanja za izmjenama ponovno su dovela do izostanka konsenzusa u domenu indirektnih poreza (promjena stope PDV-a prouzrokovala je različite reakcije u entitetima, tako su vlasti u FBiH zagovarali porast opće stope, a vlasti u RS uvođenje diferenciranih stopa⁸⁰) pa su potom entiteti zbog izostanka dogovora posegnuli za reformama koje su bile moguće, tačnije reformama u oblasti direktnih poreza, jer su oni njihova isključiva nadležnost.

Politički nedovoljno jaka centralna vlast ojačala je ubiranjem indirektnih poreza na državnom nivou, konkretnije uslijedilo je jačanje fiskalnog kapaciteta BiH, kao centralnog nivoa vlasti.

podnosilac zahtjeva je istakao postojanje povlašćenog položaja uvoznika inostrane robe u odnosu na dobavljača iste robe iz FBiH. USBiH zaključio je suprotnost odredbe Zakona sa Ustavom BiH.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Sudžuka (bilj. 3), s. 472.

⁷⁷ *Ibid.*, s. 470.

⁷⁸ Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 125.

⁷⁹ Werner/Guihéry/Đukić (bilj. 57), s. 139.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 13.

Ovdje je važno napomenuti da prenos nadležnosti na centralni nivo vlasti u oblasti indirektnih poreza ne znači izolaciju od uticaja entiteta već naprotiv. Naime, entiteti su zadržali određeni vid uticaja glede politike indirektnog oporezivanja kroz svoje predstavnike u Upravnom odboru UIO⁸¹. Njihov uticaj očituje se u pravu veta entiteta na izmjena zakonodavstva u oblasti indirektnog oporezivanja.

Na koji način se vrši raspodjela prihoda od indirektnih poreza? Osnov za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza predstavlja Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja⁸² koji u članu 21 propisuje da će se raspodjela prihoda vršiti na način da se dio preostalog iznosa koji se prenosi FBiH, RS i BDBiH utvrđuje na osnovu njihovog udjela u krajnjoj potrošnji prikazanog u prijavama poreza na dodanu vrijednost. „Koeficijent raspodjele neizravnih poreza entitetima računa se tako da se krajnja potrošnja (FBiH, RS, BD) prikazana u prijavama poreza na dodanu vrijednost, stavlja u odnos s krajnjom potrošnjom na razini BiH.“⁸³ Odlukom Visokog predstavnika iz 2007. godine⁸⁴ – „u cilju zaštite fiskalne autonomije BDBiH – udio BDBiH u iznosu indirektnih poreza koji se raspodjeljuje entitetima i Distriktu fiksiran je na minimalno 3,55%, odnosno, u nominalnom iznosu do 124 milijuna KM. Od tada koeficijente raspodjele neizravnih poreza entitetima određuje isključivo Upravni odbor UIO.“⁸⁵

Iznos raspodjele prihoda od PDV-a i drugih indirektnih poreza na osnovu čl. 21 st. 3 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, se vrši tako što se: 1. iznos koji se prenosi na državni nivo se zasniva na iznosu u državnom budžeta za tekuću godinu, 2. preostali iznos se prenosi na FBiH, RS i BDBiH, koji se zasniva na osnovu njihovog udjela u krajnjoj potrošnji prikazanog u prijavama poreza na dodatnu vrijednost (kroz tzv. koeficijent doznačavanja) i 3. iznos koji je potreban za finansiranje obaveza vanjskog duga se oduzme od udjela FBiH i RS, te se direktno uplaćuje u državni budžet.⁸⁶

Upravni odbor UIO postigao je dogovor da se sredstva finalne potrošnje FBiH, RS i BDBiH trebaju računati mjesečno, odnosno prema kvartalima pa je tako prema posljednjoj dostupnoj Odluci o utvrđivanju privremenih koeficijenata za raspodjelu sredstava sa jedinstvenog računa za period april – juni 2017. godine na web stranici UIO podjela se prema članu 1 navedene odluke obavlja za kvartal K2 (april, maj i juni 2017. godine) koji uključuje krajnju potrošnju iskazanu u prijavama PDV-a za razdoblje decembar 2016 – februar 2017. godine prema sljedećim postotcima:

a)	Federacija BiH	64,26%
b)	Republika Srpska	32,19%
c)	Brčko Distrikt BiH	3,55% ⁸⁷

⁸¹ Antić (bilj. 53), s. 11.

⁸² Sl. gl. BiH 44/03, 52/04, 34/07, 49/09 i 32/13.

⁸³ Antić (bilj. 53), s. 6.

⁸⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH (bilj. 82).

⁸⁵ Antić (bilj. 53), s. 7.

⁸⁶ E. Jusufbašić, *Organizacija fiskalne politike na nivou BiH*, Sveske za javno pravo, Sarajevo 5/2011, ss. 9-10. http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Elvedin_Jusufbasic.pdf, očitavanje: 29. 08. 2019.

⁸⁷ Odluka o utvrđivanju privremenih koeficijenata za raspodjelu sredstava sa jedinstvenog računa za period april-juni 2017. Sl. gl. BiH 42/17, <http://www.new.uino.gov.ba/get/6342>, očitavanje: 26. 08. 2019. Usporedbe radi za kvartalni period K1 koji obuhvata mjesec januar, februar i mart 2017. procenti su iznosili a) BDBiH 3,55% b)

Predstavljeni postotci u novčanim iznosima, a prema Izvještaju o izvršavanju budžeta FBiH u periodu od 01. januara – 31. decembra 2018. godine za entitet FBiH iznose, kao najznačajnija stavka⁸⁸, sa učešćem od 65,4%⁸⁹ u ukupno ostvarenim prihodima, primicima i finansiranju, 1.577,7 miliona KM, a odnose se na⁹⁰:

- prihode koji pripadaju federalnom budžetu u iznosu od 971,8 miliona KM što je za 9% veće ostvarenje nego u prethodnoj godini i
- prihode na ime finansiranja vanjskog duga FBiH u iznosu od 605,8 miliona KM, što je za 5% manje u odnosu na ostvarenje u prethodnoj godini.

Za RS prema stavci u budžetu za 2018. godinu – indirektni porezi prikupljeni preko UIO – iznose 1.269.700.000 KM⁹¹. Glede raspodjele prihoda od putarina za autoputeve raspodjela se vrši na osnovu Odluke o privremenoj raspodjeli prihoda od putarina za izgradnju autoputeva i izgradnju i rekonstrukciju drugih puteva⁹². Za centralni nivo vlasti od indirektnih poreza sa Jedinstvenog računa UIO izdvaja se iznos od 750.000.000 KM u 2017. i 2018. godini⁹³

FBiH 63,93% c) RS 32,52%. Odluka o utvrđivanju privremenih koeficijenata za raspodjelu sredstava sa jedinstvenog računa za period januar - mart 2017, <http://www.new.uino.gov.ba/get/5947>, očitavanje: 26. 08. 2019. Za period K4 2016. (oktobar, novembar i decembar) koji uključuje krajnju potrošnju iskazanu u prijavama PDV-a za razdoblje juni - august 2016. procenti su iznosili: a) BDBiH 3,55 % b) FBiH 64,29 % c) RS 32,16 %. Odluka o utvrđivanju privremenih koeficijenata za raspodjelu sredstava sa jedinstvenog računa za period oktobar-decembar 2016, <http://www.new.uino.gov.ba/get/5775>, očitavanje: 26. 08. 2019.

⁸⁸ Prihodi od indirektnih poreza u budžetu FBiH za 2018. zauzimaju udio od 65,38%. Izvještaj o izvršenju budžeta FBiH u periodu od 01. 01-31. 12. 2018, http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/budzet/2019_budzet/01.pdf, očitavanje: 29. 08. 2019.

⁸⁹ Procenat je viši od predstavljenog iznad za 2017. zbog nedostupnosti Odluke o utvrđivanju privremenih koeficijenata za raspodjelu sredstva sa jedinstvenog računa za kvartale u 2018. na web stranici UIO.

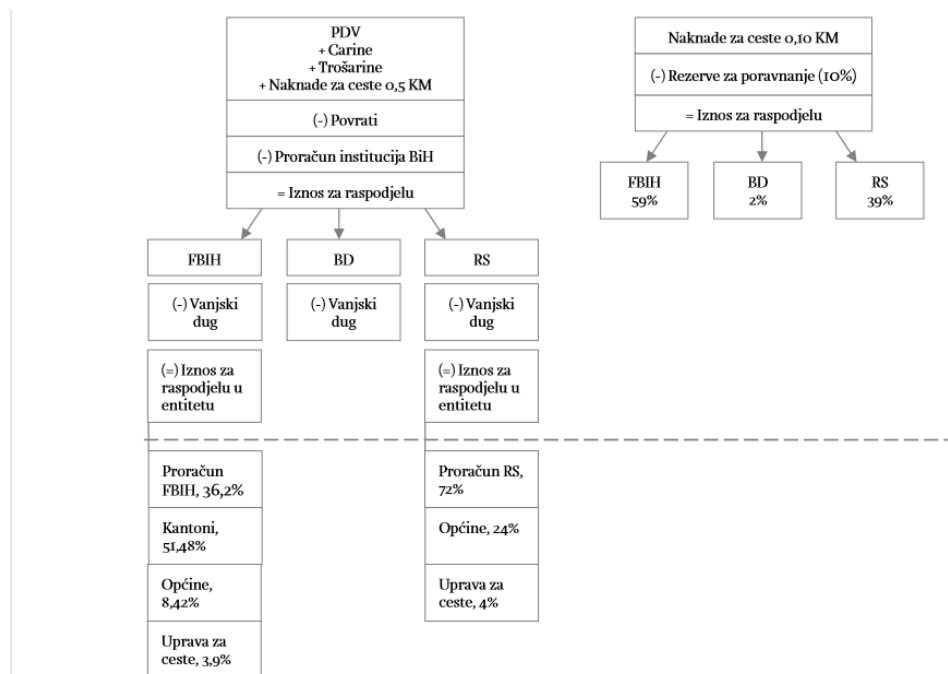
⁹⁰ Bilj. 88.

⁹¹ Budžet RS za 2018, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/bud%C5%BEet/bud%C5%BEet-republike-srpske-za-2018-godinu>, očitavanje: 26. 08. 2019.

⁹² Odluka o privremenoj raspodjeli prihoda od putarine za izgradnju autoputeva i izgradnju i rekonstrukciju drugih puteva u čl. 2 propisuje da se (1) Od ukupnog prihoda iz čl. 1. ove Odluke 10% ostaje na podračunu kod CBBiH, a služit će za poravnanje prihoda po utvrđivanju konačne metodologije raspodjele. (2) Preostalih 90% prihoda iz čl. 1. ove Odluke dijeli se korisnicima i to entitetima i Brčko Distriktu BiH, tako da 59% pripada Federaciji Bosne i Hercegovine, 39% pripada Republici Srpskoj, a 2% Brčko Distriktu. Odluka o privremenoj raspodjeli prihoda od putarine za izgradnju autoputeva i izgradnju i rekonstrukciju drugih puteva. *Sl. gl. BiH* 50/18.

⁹³ Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018 (bilj. 67).

Slika 1: Raspodjela indirektnih poreza u BiH



D. Antić, Višerazinski fiskalni sustav u Bosni: Razvoj i součavanje s gospodarskom krizom, Institut za javne finansije, Odabrani prijevodi br. 19/13, s. 7.

Ovakav način raspodjele indirektnih poreza znači da politika fiskalnog izjednačavanja ne predstavlja temeljni princip sistema raspodjele prihoda⁹⁴. Prethodni zaključak proizilazi iz činjenice da su niži nivoi vlasti (kantoni, gradovi i općine) isključeni iz uspostavljenog sistema raspodjele prihoda, pa su s toga entiteti svojom regulacijom pristupili finansijskom izjednačavanju⁹⁵. U FBiH ovo pitanje je regulisano Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u FBiH⁹⁶ gdje je članom 6 propisano da se raspodjela prihoda od indirektnih poreza vrši na sljedeći način:

- finansiranje funkcija Federacije 36,2%,
- finansiranje funkcija kantona 51,48%,
- finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42%,
- Direkcija za ceste 3,9%.

Kriteriji koji se koriste za horizontalnu raspodjelu prihoda između kantona i općina su⁹⁷:

⁹⁴ Jusufbašić (bilj. 86), s. 10.

⁹⁵ *Ibid.*, ss. 10-13.

⁹⁶ *Sl. nov. FBiH* 22/06.

⁹⁷ Čl. 9 Zakona o pripadnosti prihoda u FBiH (bilj. 96).

1. veličina teritorija (6% pondera za kantone, 5% za općine),
2. broj stanovnika (57% pondera za kantone, 68% za općine),
3. broj učenika upisanih u osnovne škole (24% pondera za kantone, 20% za općine),
4. broj učenika upisanih u srednje škole (primjenjivo samo za kantone, 13% pondera),
5. 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.

U entitetu RS raspodjela prihoda regulisana je Zakonom o budžetskom sistemu u RS⁹⁸, konkretnije članom 9 i to na način da 72% prihoda od indirektnih poreza pripada budžetu Republike, 24% budžetima općina i gradova, a 4% JP „Putevi RS“. Član 10 istog zakona reguliše način raspodjele prihoda između općina i gradova putem sljedećih kriterija:

- a) 75% na osnovu broja stanovnika opštine i grada,
- b) 15% na osnovu površine opštine i grada i
- c) 10% na osnovu broja učenika u srednjim školama.

Na tragu ovog problema, isto se prepoznaje u vidu nepotpune koordinacije u radu Fisklanog vijeća o čemu ću više pisati o nastavku.

Posljedica reforme koja se desila u oblasti indirektnih poreza je bila uključivanje BiH u fazu tzv. izvršnog federalizma. Izvršni federalizam je proces u kojem se veza između razina vlasti odvija putem izvršnih agencija federalne vlasti i regionalnih vlada, kako na političkom tako i na administrativnom nivou⁹⁹. Nastojanja da se uspostavi određeni stepen fiskalne koordinacije učinjen je sa osnivanjem Fiskalnog vijeća. Pozicija Fiskalnog vijeća regulisana je Zakonom o fiskalnom vijeću¹⁰⁰ i njegov primarni cilj je postizanje koordinacije fiskalne politike u BiH, a sve kako bi se postigla makoeekonomska stabilnost. Zakonom definisani fiskalni cilj je ostvarivanje primarnog fiskalnog suficita/deficita¹⁰¹. Međutim, rad Fiskalnog vijeća pogodan je za blokade i upliv političkih interesa zbog mehanizma glasanja propisanog u članu 4 Zakona prema kojem „da bi odluke bile pravno valjane, potrebno je da za njih glasa najmanje pet članova Fiskalnog vijeća i najmanje po jedan predstavnik konstitutivnih naroda u BiH“¹⁰². Specifičan je status BDBiH koji u Fiskalnom vijeću ima status posmatrača bez prava glasa, dok sa druge strane sve odluke vijeća za njega bivaju pravno obavezujuće i za njihovo nepoštivanje može snositi sankcije¹⁰³. Ovakav sistem fiskalne koordinacije „ima velike i brojne funkcionalne i suštinske slabosti“¹⁰⁴. Fiskalno vijeće bi trebalo da predstavlja tzv. institucionalno ljepilo¹⁰⁵ nastojeći da se, naročito u ekonomskim krizama, prevaziđu izazovi koje sa sobom na polju makroekonomske stabilnosti nosi fiskalna decentralizacija u složeno uređenim državama. Da bi se ostvarila uloga

⁹⁸ Sl. gl. RS 121/2012, 52/2014, 103/2015 i 15/2016.

⁹⁹ Antić (bilj. 53), s. 8.

¹⁰⁰ Sl. gl. BiH 63/08.

¹⁰¹ Čl. 1 Zakona o fiskalnom vijeću BiH (bilj. 100).

¹⁰² *Ibid*, čl. 4.

¹⁰³ Antić (bilj. 53), s. 9.

¹⁰⁴ *Ibid*, s. 8.

¹⁰⁵ *Ibid*, s. 21.

tzv. institucionalnog ljepila neophodno je da Fiskalno vijeće bude isključivo finansijska institucija izolovana od političkih interesa i da bude tijelo sveobuhvatne koordinacije što trenutno nije¹⁰⁶.

6.2. Raspodjela prihoda i rashoda

Prilikom definisanja kvalitete fiskalnog federalizma potrebno je analizirati strukturu poreznog sistema koji kada je riječ o BiH ima dvije odrednice. Prva je vezana za historijsko naslijeđe socijalističkog sistema i nizak stepen ekonomskog razvoja, a druga za prevlast indirektnih poreza¹⁰⁷.

U BiH najveći dio sredstava i glavni centri moći smješteni su na „srednjem“ nivou vlasti koji obuhvata entitete, BDBiH i kantone u FBiH. Najveći dio prihoda koncentriran je na ovim nivoima vlasti, nauštrb države i lokalnih vlasti. Lokalne samouprave imaju slabe vlastite izvore finansiranja, iako se smatraju najbližim građanima i premda obavljaju najveći dio neposrednih usluga (npr. urbana infrastruktura, komunalne usluge i slično^{108,109}).

Cijeneći stepen fiskalne autonomije općina vodeći se činjenicom da li općine o direktnim porezima (porez na imovinu) mogu odlučivati upotpunosti ili djelimično odgovor je da je fiskalna autonomija općina niska¹¹⁰. S obzirom da finansiranje općina u značajnom dijelu ovisi od viših nivoa vlasti evidentna je fiskalna ovisnost općina.¹¹¹

Prihodovna strana budžeta centralnog nivoa vlasti počiva na sljedećim prihodima – poreski prihodi – prihodi sa jedinstvenog računa UIO u iznosu od 750.000.000 KM za 2017. i 2018. godinu, neporeski prihodi – prihodi (prihodi od administrativnih taksi, sudskih taksi, posebnih naknada i taksi, prihodi od taksi u postupku indirektnog oporezivanja, prihodi od ličnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH, prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća, kamata i kursnih razlika, prihodi od novčanih kazni, vlastiti prihodi), potpore iz inostranstva, transferi od drugih nivoa vlasti (transfer od FBiH za finansiranje Vijeća za državnu pomoć, transfer od RS za finansiranje Vijeća za državnu pomoć, transfer od BDBiH za Agenciju za statistiku BiH), ostalo finansiranje i primici u koje spada preneseni višak iz prethodne godine, prihodi od sukcesije – što iznosi 0 KM i primici od prodaje stalnih sredstava. Pored navedenog stavku na prihodovnoj strani budžeta čini iznos sredstava koji entiteti i BDBiH uplaćuju za servisiranje javnog duga.

¹⁰⁶ *Ibid*, s. 9. „Kantoni i općine koji zajedno čine oko 28% ukupnih poreznih prihoda BiH, kao i druge vladine i kvazi-vladine jedinice kao što su izvanproračunski fondovi, u cijelosti su izostavljeni iz sustava koordinacije.“

¹⁰⁷ *Ibid*, s. 10.

¹⁰⁸ V. bilj. 63.

¹⁰⁹ Jusufbašić (bilj. 86), s. 1.

¹¹⁰ Antić (bilj. 53), s. 11.

¹¹¹ Naime, iako jedinicama lokalne samouprave sistem zajedničkih prihoda garantuje određenu izvjesnost u ostvarivanju prihoda, poseban problem nastaje zbog činjenice da je za znatan broj opština iznos transfera iz budžeta višeg nivoa vlasti vrlo značajan izvor prihoda, a na iznos ustupljenih prihoda jedinica lokalne samouprave ne može mnogo da utiče. Posljedica takvog stanja jeste izuzetno šarenilo u visinama taksi. Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 140.

Glede entiteta RS, kao što je prethodno u radu istaknuto, on ima centralizovanu strukturu i mali nivo delegiranja fiskalnog autoriteta lokalnim vladama¹¹². Prihodovna stranu budžeta u RS određena je gore pomenutim Zakonom o budžetskom sistemu RS¹¹³ i čine je: 1. dio prihoda od indirektnih poreza uplaćen u budžet Republike sa Jedinственog računa UIO, utvrđen u skladu sa principima raspodjele definisanim zakonom, koji nakon raspodjele sa drugim korisnicima u Republici pripadaju budžetu Republike, 2. porez na dobit, 3. porez na dohodak, 4. porez na dohotke od autorskih prava, 5. prava srodnih autorskim pravima i prava industrijske svojine, 6. porez na prihode od kapitala, 7. porez na prihode od kapitalnih dobitaka, 8. porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara, 9. porez na upotrebu motornih vozila, 10. porez na upotrebu čamaca, plovećih postrojenja i jahti, 11. porez na upotrebu vazduhoplova i letjelica, 12. porez na držanje i nošenje oružja, 13. takse (republičke administrativne takse, republičke sudske takse, posebna republička taksa), 14. naknade (koncesione naknade za ustupljeno pravo za koncesije koje dodjeljuje Vlada RS, naknade, odnosno sredstva za zaštitu okoline, naknade za korišćenje prirodnih i drugih dobara od opšteg interesa, naknade za priređivanje igara na sreću), 15. novčane kazne, izuzev kazni utvrđenih aktima grada, odnosno opštine, 16. prihodi od nezakonito stečene imovine i imovinske koristi, 17. prihodi od grantova, 18. prihodi koje budžetski korisnici ostvare vršenjem redovne i dopunske djelatnosti u skladu sa zakonom, u procentu utvrđenom zakonom kojim se uređuje izvršenje budžeta, 19. doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje i 20. ostali prihodi budžeta Republike.

Prihodi koji se dijele između Republike, gradova i općina uz prihode od indirektnih poreza su: 1. prihodi od poreza na dohodak, 2. porez na prihode od samostalne djelatnosti, koji se dijeli između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 75:25, 3. porez na lična primanja, koji se dijeli između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 75:25, 3. prihodi od naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, koji se dijele između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 30:70; 4. prihodi od zakupnine zemljišta u svojini Republike, koji se dijele između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 50:50; 5. koncesione naknade za korišćenje, za koncesije koje dodjeljuje Vlada RS, dijele se između budžeta Republike i budžeta općina i gradova na čijoj teritoriji se obavlja koncesiona djelatnost u srazmjeri: 30:70 za razvijene jedinice lokalne samouprave, 30:70 za srednje razvijene jedinice lokalne samouprave, 20:80 za nerazvijene jedinice lokalne samouprave, 10:90 za izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave, 5. prihodi od posebnih vodnih naknada i to a) naknade za zahvatanje površinskih i podzemnih voda, koje se dijele između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 70:30, b) naknade za proizvodnju električne energije dobijene korišćenjem hidroenergije, koje se dijele između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 70:30, c) naknade za vađenje materijala iz vodotoka, koje se dijele između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 70:30, d) naknade za zaštitu voda, koje se dijele između budžeta Republike, budžeta općina i gradova i Fonda za zaštitu životne sredine RS u srazmjeri 55:30:15 i oduzeta imovinska korist i sredstva dobijena od prodaje oduzetih predmeta iz nadležnosti Republičke uprave za inspeksijske poslove, koja se dijeli između budžeta Republike i budžeta općina i gradova u srazmjeri 70:30.

¹¹² *Ibid*, s. 136.

¹¹³ Čl. 8 Zakona o budžetskom sistemu RS (bilj. 98).

Kada je riječ o načinu raspodjele prihoda za nivo FBiH te kantone i jedinice lokalne samouprave unutar FBiH, oni su regulisani Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u FBiH¹¹⁴ prema kojem se, između ostalog, propisuje da će finansijska sredstva FBiH, kantona i jedinica lokalne samouprave koja im pripadaju biti srazmjera njihovim nadležnostima te će u slučaju donošenja odluke o prijenosu nadležnosti takva odluka biti praćena srazmjernim iznosom finansijskih sredstava za obavljanje prenesenih nadležnosti¹¹⁵.

U FBiH, kao fiskalno decentraliziranom entitetu, „fiskalni suverenitet imaju Federacija i kantoni, a općine, kao jedinice lokalne samouprave, imaju usko ograničen fiskalni suverenitet^{116,117}.

Za nivo FBiH prihodovnu stranu budžeta čine: a) udio prihoda sa jedinstvenog računa, u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda¹¹⁸, b) 100% od poreza na dobit preduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica, iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost, c) naknade i takse u skladu sa federalnim propisima, d) novčane i druge kazne u skladu sa federalnim propisima, e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu Federacije, f) prihodi od korištenja ili prodaje federalne imovine, g) donacije, i h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije¹¹⁹.

U prihode kantona, pored prihoda od indirektnih poreza koja im pripadaju u postotku od 51,48% (a koja se potom dijele između kantona prema kriterijima), ubrajaju se¹²⁰: a) 100% od poreza na dobit koji su uplatila sva preduzeća koja nisu navedena u članu 4. stav 1. tačka b) ovog Zakona¹²¹, b) 71,5% od poreza na plaću uplaćenog u svakom kantonu, c) naknade i takse u skladu sa kantonalnim propisima, d) novčane i druge kazne u skladu sa kantonalnim propisima, e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu kantona, f) prihodi od korištenja ili prodaje kantonalne imovine, g) donacije i namjenske dotacije, h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima FBiH i kantona. Iz kantonalnog budžeta finansiraju se, u skladu sa članom 11 istog zakona, 1. institucije zakonodavne, sudske i izvršne vlasti kantona; 2. zdravstvena zaštita; 3. obrazovanje; 4. kultura; 5. socijalna problematika. U FBiH, „preciznost nije potpuna kod budžetskih izdataka u oblasti finansiranja socijalnih potreba budući da, u ovoj oblasti, postoji tzv. zajednička nadležnost budžeta Federacije BiH i budžeta kantona“¹²².

¹¹⁴ Bilj. 96.

¹¹⁵ Čl. 14 Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH (bilj. 96).

¹¹⁶ Međutim, u BiH lokalni porezi praktično ne postoje, jer su svi u nadležnosti entiteta, odnosno države. Uglavnom su entiteti ti koji ih uvode, odlučuju o stopama, osnovicama i oslobođenjima i olakšicama, pa ih naplaćuju preko entitetskih poreznih uprava. Prihod nekih od njih ustupljen je lokalnim zajednicama, ali one nemaju nikakav uticaj na elemente oporezivanja, uključujući visinu poreznih stopa i kontrolu naplate. Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 135.

¹¹⁷ Ekonomski institut Sarajevo (bilj. 22), s. 48.

¹¹⁸ Sl. gl. BiH 55/04, 34/07 i 49/09.

¹¹⁹ Čl. 4 Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH (bilj. 96).

¹²⁰ *Ibid.*, čl. 10.

¹²¹ Navedeno pod tačkom b za FBiH odnosno čl. 4 st. 1 t.b propisuje da FBiH pripadaju, između ostalog, prihod od 100% od poreza na dobit preduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica, iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost.

¹²² Ekonomski institut Sarajevo (bilj. 22), s. 48.

Što se tiče nadležnosti koji pripadaju općinama u pravilu je riječ o „nadležnosti u domenu urbanizma, komunalnih funkcija (vodosnabdijevanje, kanalizacija, sanitacija, prikupljanje otpada), predškolskog obrazovanja, održavanje objekata osnovnih i srednjih škola, prevoza đaka i nastavnika, fizičkog obrazovanja, hitne pomoći, medicinskog potrošnog materijala, kulture, biblioteka, sporta, parkova i javne rasvjete“¹²³.

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave FBiH i Zakonu o lokalnoj samoupravi RS razlikuje se nekoliko kategorija prihoda jedinica lokalne samouprave. Dvije glavne grupe prihoda su prihodi po osnovu poreza i neporeski prihodi, a druge grupe prihoda koje se često javljaju su grantovi sa viših nivoa vlasti (entiteti, kantoni), donacije i zajmovi¹²⁴.

Analiza budžeta svih nivoa vlasti u BiH dovodi do zaključka da je u BiH prisutan, uslovno rečeno, trend „pretjeranog rasta javnih usluga i suviše administracije, prouzročivši umnožavanje i preklapanje javnih usluga, uz gubitak učinkovitosti i djelotvornosti javnog sektora“¹²⁵.

6.3. Međubudžetski transferi u BiH

Kao što sam u teorijskom okviru istakla, međubudžetski transferi jedan su od stubova fiskalnog federalizma i instrument za fiskalno izjednačavanje u slučaju postojanja dispariteta između jedinica. S toga se radi ostvarivanja fiskalnog izjednačavanja međubudžetski transferi primjenjuju u SR Njemačkoj i Švicarskoj vodeći računa o održivosti modela tako da jedinice iz kojih se vrše transferi time ne umanje vlastiti finansijski kapacitet. Upravo je iznalaženje tzv. mjere u vršenju transfera najznačajnija poruka iz prakse SR Njemačke.¹²⁶

Decentralizovana struktura BiH koju karakteriše centralizovana fiskalna struktura na srednjem nivou – entiteti i kantoni ima neujednačen stepen ekonomskog razvoja između pojedinih nižih oblika društveno-političke organizovanosti (kantoni i općine)¹²⁷. Evidentan je disparitet razvoja koji je praćen unutrašnjim migracijama stanovništva – koncentracijom stanovništva u gradovima što dodatno pogoršava postojeće regionalne razlike uz što se priključuje problem iseljavanja stanovništva sa kojim se BiH suočava. O problemu dispariteta u razvoju između entiteta upozorava direktor ekonomskog instituta Bijeljina naznačavajući da bi FBiH na svojoj ekonomskoj nadmoći mogla pokoriti RS. „Tako je u maju ove godine od 829.477 ukupno zaposlenih, u FBiH ih je zaposleno 532.779, što je gotovo dvostruko više u odnosu na RS, u kojoj je zaposleno 278.838 osoba, a razlike su evidentne i u prosječnim platama pa je tako prosječna penzija u julu ove godine u RS 381 KM, a u FBiH 418 KM. U istom periodu najniža isplaćena penzija RS je oko 190 KM, dok je u FBiH 371 KM.“¹²⁸

¹²³ *Ibid*, s. 49.

¹²⁴ Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), ss. 134-135.

¹²⁵ Antić (bilj. 53), s. 12.

¹²⁶ U Njemačkoj je osnov finansijskog izjednačavanja sadržan u potrebi nadoknade manje ostvarenih prihoda od poreza siromašnim zemljama (...) međutim, (...) transferi bogatih pokrajina siromašnim pokrajinama (ne smiju da) trajno umanjuju finansijski kapacitet bogatih pokrajina (održivost modela). Ekonomski institut Sarajevo, (bilj. 22), s. 79.

¹²⁷ Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 141.

¹²⁸ Vijesti.ba, Milojević: FBiH će na ekonomskoj nadmoći pokoriti RS, <https://vijesti.ba/clanak/459585/milojevic-fbih-ce-na-ekonomskoj-nadmoci->

Analizirajući budžete entiteta primjetno je da prihode u prethodnoj budžetskoj godini niti jedan entitet nije ostvario po osnovu međubudžetskog transfera, ali je ta stavka prisutna u rashodima oba entiteta¹²⁹. Nedostatak političke volje za saradnjom između dva entiteta vodi ka još većem stepenu dispariteta i gubitku kontrole nad razvojem nerazvijenim područja pri čemu se navedeni problem može rješavati sisematičnim međubudžetskim transferima i planovima zaduživanja koji su usmjereni prema kapitalnim investicijama.

6.3.1. Međubudžetski transferi u entitetu RS u 2018. godini

U entitetu RS na ime međubudžetskih transfera pod kontom 480000 nalazi se stavka transferi između i unutar jedinica vlasti koje vrše različite potrošačke jedinice. Zajedničko za potrošačke jedinice i transfere koji se vrše jeste da u budžetu RS nije zabilježen transfer prema entitetu FBiH ili potrošačkim jedinicama unutar njega već se transfer sredstava obavlja između jedinica istog ili različitog nivoa vlasti unutar RS sa izuzetkom da se pod potrošačkom jedinicom – ostala budžetska potrošnja vrši transfer prema centralnom nivou vlasti na sljedeći način:

Sredstva za finansiranje rada Fiskalnog savjeta Bosne i Hercegovine ¹³⁰	30.000
Sredstva za finansiranje rada Savjeta za državnu pomoć Bosne i Hercegovine	40.000
Sredstva za finansiranje rada Koordinacionog odbora CJH u BiH	10.000

6.3.2. Međubudžetski transferi u entitetu FBiH u 2018. godini

U skladu sa članom 9 Zakona o izvršavanju budžeta FBiH u 2018. godini¹³¹ budžet se izvršava po sljedećim prioritetima:

- servisiranje vanjskog i unutrašnjeg duga Federacije,
- transfer za boračke invalidnine, druga boračka davanja i invalidnine za neratne invalide i civilne žrtve rata,
- plaće i naknade troškova svih zaposlenih,
- transfer za poljoprivredu i razvojne projekte,
- transfer za raseljene i izbjegle osobe,
- tekući transferi kantonima i nižim nivoima vlasti¹³², javnim preduzećima i kapitalne investicije.

Model planiranja transfera isti je kao u RS gdje unutar različitih potrošačkih jedinica pod stavkom transferi, ekonomski kod 6141, planiraju se transferi prema nižim nivoima vlasti¹³³,

pokitirs?fbclid=IwAR0hhXhPU7kRnufqz5S5w6UcJ5Z8UWZ4xaulqytrfIb2eU5mkZwepUPwKc, očitavanje: 11. 09. 2019.

¹²⁹ V. Prilog 1 uz rad.

¹³⁰ Čl. 11 Zakona o fiskalnom vijeću (bilj. 100).

¹³¹ *Sl. nov. FBiH* 5/18.

¹³² V. N1, Vlada FBiH sa 18 mil KM pomaže općine i kantone, <http://ba.n1info.com/Biznis/a250137/InfoBiz-Vlada-FBiH-sa-18-mil-KM-pomaze-opcine-i-kantone.html>, očitavanje: 30. 08. 2019.

neprofitnim organizacijama i javnim preduzećima isključivo unutar teritorije FBiH, a sve sa ciljem smanjivanja međukantonálnih razlika. Na teritoriji FBiH u ovom kontekstu zanimljivo je posmatrati razlike u razvijenosti kantona i dosegnutom životnom standardu te obavljanje međubudžetskih transfera u takvoj konstelaciji odnosa. Podsjećanja radi, među najznačajnijim područjima koja su u isključivoj nadležnosti kantona ubrajaju se područje obrazovanja (osnovnoškolsko, srednješkolsko i visoko obrazovanje), zdravstvena zaštita i socijalna zaštita. Razlike između kantona postale su izražene¹³⁴ zbog čega se između ostalog vrši svojevrsni pritisak¹³⁵ na ekonomski najjači kanton – Kanton Sarajevo¹³⁶ - da vrši daljnju horizontalnu redistribuciju prema ekonomski manje razvijenim kantonima. Postavlja se pitanje da li Kanton Sarajevo generira više prihoda nego što ima rashoda? Kao odgovor na pritiske navodi se da bi horizontalna raspodjela sredstava značila „u uvjetima kada nemamo odgovarajuću razvojnu dinamiku, u suštini pristup koji vodi preraspodjeli postojećeg (siromaštva) i, izvjesno, cijeli mehanizam i sve učesnike u njemu vodi u još težu situaciju“¹³⁷, odnosno horizontalna raspodjela sredstava nije rješenje, kako se navodi u projektu, zbog neodrživosti takvog modela.

Međubudžetske transfere oba entiteta ne odlikuje sistematičan pristup, jer premda se transferi obavljaju disparitet u razvoju koji postoji se njima ne rješava na adekvatan način. Nadalje, princip fiskalnog izjednačavanja nije temeljni princip, njegovo ostvarivanje bi bilo moguće kroz detaljno osmišljene i planirane međubudžetske transfere.

6.4. Zaduživanje

Održivost fiskalne politike je veoma važan koncept koji bi morao biti u samom centru donošenja odluka o politici fiskalnih prihoda i rashoda. Teret duga jedne zemlje se često izražava kroz omjer njenog ukupnog duga i BDP-a kao izvora prihoda iz kojih bi dugove trebalo otplaćivati¹³⁸. Tako je projektovani dug, na kraju 2017. godine dostigao iznos od oko 12 milijardi KM, i manji je za 7,4% u poređenju sa prethodnom godinom. 66% se odnosi na vanjski dug, a 34% na unutrašnji. Ukoliko se posmatraju samo verifikovane obaveze, dug je bio na nešto nižem nivou, 35,5% BDP-a. Prema ovom pokazatelju, odnosno udjelu duga prema BDP-u, BiH spada u umjereno zaduženu zemlju. Tačnije, zaduženost opšte vlade je ostvarila vrhunac u 2014. godini, nakog čega je u blagom opadanju. U poređenju sa prethodnom godinom, udio ukupnog duga u BDP-u je smanjen za 5,1 procentni poen¹³⁹.

¹³³ V. Budžet FBiH, Posebni dio, http://www.fbihvlada.gov.ba/file/budzet2017/posebni_bos_srp.xls, očitavanje: 29. 08. 2019.

¹³⁴ V. Faktor.ba, Bogati i siromašni kantoni: Ko je kriv za velike razlike u FBiH, <https://faktor.ba/vijest/bogati-i-siromasni-kantoni-ko-je-kriv-za-velike-razlike-u-fbih-271824>, očitavanje: 30. 08. 2019.

¹³⁵ Ekonomski institut Sarajevo (bilj. 22), s. 78. To je jedan od razloga zbog kojeg je KS zahtijevao izradu ovog naučno-istraživačkog projekta.

¹³⁶ Najviše pažnje ostalih kantona izaziva KS koji po nekim procjenama dobije čak 30% ukupnog prihoda koji se raspodjeljuju između 10 kantona FBiH. Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 134.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ DEP, Informacija o fiskalnoj održivosti BiH, 2014, ss. 1-4, <https://www.google.ba/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwjTlfO8sabkAhVD-yoKHSERAJUQFjADeg-QIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dep.gov.ba%2Ffiskodr%2F%3Fid%3D1680&usq=AOvVaw3SxDSEPN-CPWDivwfys6aCo>, očitavanje: 28. 08. 2019.

¹³⁹ DEP, Informacija o fiskalnoj održivosti BiH, 2018, s. 1, <http://www.dep.gov.ba/fiskodr/?id=2158>, očitavanje: 28. 08. 2019.

Pitanje zaduživanja, duga i garancija BiH regulisano je Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama BiH¹⁴⁰. Slijedeći teorijsko izlaganje o zaduživanju i prenoseći to na konstelaciju odnosa u BiH evidentna je mogućnost zaduživanja nivoa države, entiteta, kantona¹⁴¹, gradova i općina¹⁴². U skladu sa zakonskom regulativom u ovoj oblasti razlikuju se unutrašnji¹⁴³ i vanjski dug pri čemu oba mogu biti direktni¹⁴⁴, a unutrašnji može biti i indirektni¹⁴⁵. Javni dug u BiH karakteriše, kako to Direkcija za ekonomske integracije (DEP) navodi, „povoljno vanjsko zaduživanje kod međunarodnih institucionalnih kreditora“¹⁴⁶. U pogledu unutrašnjeg duga¹⁴⁷, njegov najveći dio odnosi se na vlade entiteta (72,6%)¹⁴⁸, s tim što je zaduženost RS dvostruka veća od zaduženosti FBiH. Sa druge strane, prema izvještavanju medija¹⁴⁹, a na osnovu zvaničnih statističkih podataka, zaduženost FBiH je veća od RS u vanjskom dugu¹⁵⁰. Zaduzenost RS na koju je u ranijim godišnjim izvještajima o fiskalnoj održivosti izvještavao DEP u 2018. godini promijenio je putanju te se više ne evidentira problem održivosti duga¹⁵¹. Međutim, u entitetu RS je teret servisiranja duga skoro dvostruko veći nego u FBiH usljed velike razlike u zaduzenosti entiteta¹⁵².

Dug bi trebao biti servisiran budžetskim suficitom, ali zbog budžetskih deficita servisiranje dugova se vršilo putem novih zaduživanja¹⁵³. Postupovno način servisiranja vanjskog duga obavlja se na način da se „vanjski dug odbija se od iznosa koji ide entitetima prije samog

¹⁴⁰ *Sl. gl. BiH* 52/05 i 103/09.

¹⁴¹ Kantoni se mogu zaduživati u svrhe: za finansiranje budžetskog deficita, za finansiranje kapitalnih investicija i posebnih programa odobrenih od strane Parlamenta, za refinansiranje ukupnog ili dijela neizmirenog duga FBiH, plaćanje po osnovu izdatih garancija u potpunosti ili djelimično u slučajevima kada zajmoprimac ne isplati svoje obaveze. Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 134.

¹⁴² Sva pitanja vezana za zaduživanje općina u FBiH su regulisana Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama FBiH, *Sl. nov. FBiH* 86/07, 24/09, 44/10 i 30/16.

¹⁴³ Unutrašnji dug se odnosi na kredite uzete kod komercijalnih banaka i emisije vrijednosnih papira (obveznica i trezorskih zapisa). Kamatne stope kod unutrašnjeg zaduživanja na domaćem tržištu (BiH još uvijek nije pristupila zaduživanja na međunarodnom finansijskom tržištu) znatno su nepovoljne u odnosu na kamatne stope na vanjski dug. DEP (bilj. 139), s. 1.

¹⁴⁴ Čl. 3 st. 5 Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (bilj. 140). Direktni unutrašnji državni dug je unutrašnji državni dug nastao direktno u ime BiH.

Čl. 3 st. 6 Direktni vanjski državni dug je dug nastao direktno u ime države, a koji isključuje relevantni vanjski dug dužnika.

¹⁴⁵ *Ibid.*, st. 10. Indirektni unutrašnji državni dug je unutrašnji državni dug nastao na zahtjev i u ime dužnika, a vraća ga država isključivo iz sredstava koja taj dužnik uplati za svoj relevantni unutrašnji dug.

¹⁴⁶ DEP (bilj. 139).

¹⁴⁷ Prema podacima kojim raspolaže MFTBiH unutrašnja zaduzenost BiH na dan 31. 12. 2017. iznosi 3 milijarde i 501 milion KM. U ukupnom iznosu unutrašnje zaduzenosti na kraju prošle godine, FBiH učestvuje sa 32,80%, RS 67,10% i BDBiH sa 0,10%. Klix.ba, Zaduzenost BiH: RS duplo zaduzenija na unutrašnjem, a FBiH na vanjskom planu, <https://www.klix.ba/biznis/finansije/zaduzenost-bih-rs-duplo-zaduzenija-na-unutrasnjem-a-fbih-na-vanjskom-planu/180702017>, očitavanje: 29. 08. 2019.

¹⁴⁸ DEP (bilj. 139).

¹⁴⁹ Bilj. 147.

¹⁵⁰ *Ibid.* Najveće učešće u vanjskom državnom dugu ima FBiH (četiri milijarde i 704 miliona KM), a slijedi je RS s dvije milijarde i 903 miliona KM, zatim institucije BiH s 74,23 miliona KM i na kraju Brčko distrikt BiH s 36,72 miliona KM.

¹⁵¹ Kako se navodi u izvještaju DEP dinamika zaduživanja RS je bila nadomak jednog od kriterija iz Maastrichta koji propisuje limit zaduzenosti na 60% od BDP.

¹⁵² *Ibid.*, s. 5.

¹⁵³ DEP (bilj. 139), s. 5.

prijenosa, i to u skladu s dinamikom određenom rasporedom o plaćanju Ministarstva financija i Riznice BiH. Plaćanje vanjskog duga prioritarno je u odnosu na proračunske korisnike. Otplata vanjskog duga obveza je entitetâ, a država BiH jamac je plaćanja obveza prema međunarodnim vjerovnicima. Radi toga se plaćanja po osnovu otplate vanjskog duga izvršavaju dijelom od entitetskih neizravnih poreza, dok samu proceduru plaćanja u ime države kao fiskalni agent BiH provodi Središnja banka. Nakon plaćanja vanjskog duga, ostatak sredstava prebacuje se entitetima¹⁵⁴.

Navedeni podaci su značajni u razmatranju pitanja o održivosti fiskalne politike. Kako se cijeni da li je fiskalna politika održiva? Održivost fiskalne politike ovisi od kamatne stope na javni dug. Ukoliko je kamatna stopa na javni dug manja od stope ekonomskog rasta i ako su stope rasta zaduženosti niže od kamatnih stopa tada proizilazi zaključak o održivosti fiskalne politike¹⁵⁵. Procjene očekivanog ekonomskog rasta uz projekcije o potencijalnom rastu kamatnih stopa i dalje dovode do zaključka da će uslov solventnosti biti ispunjen što je ujedno i potvrda dugoročne održivosti vladinih finansija¹⁵⁶.

Zaduživanje kao četvrti stub fiskalnog federalizma za kojim se poseže zbog nemogućnosti namirenja rashoda kroz prihode i međubudžetske transfere u BiH karakteriše održivost imajući u vidu nizak stepen zaduženosti opće vlade. Međutim, sljedeći izvještaj DEP-a potrebno je obratiti pozornost na nekoliko stavki: 1. kamatne stope na unutrašnji dug koje su u stalnom porastu (i dalje su manje od stope ekonomskog rasta); 2. loš kreditni rejting koji negativno utiče na investitore i kredite sa međunarodnim finansijskim institucijama; 3. valutni rizik (posebno za kredite koji se ugovaraju u valutama koje nisu evro)¹⁵⁷.

7. Zaključak

U zaključku ću se osvrnuti na dijelove koje smatram naročito značajnim pa s toga i njihove promjene smatram neizbježnim.

(1) *Jačanje uloge centralne vlasti*: U uslovima visokog stepena fiskalne decentralizacije stanovnište teorije je da uloga centralne vlasti treba da bude prepoznata kao nosilac „najjačeg poreskog ovlaštenja na ustanovljavanje poreza i obezbjeđivanju jedinstvenog poreznog sistema“¹⁵⁸. Osnovna teorijska postavka je odgovornost centralnog nivoa vlasti za makroekonomsku stabilnost. Predstavljena pozicija centralnog nivoa vlasti ne upućuje na ovakav zaključak, već se njena uloga ocjenjuje kao nedovoljna jaka usljed čega je težište i glavna riječ na nivou entiteta. Uloga centralnog nivoa vlasti ojačala je sporazumnim prenosom nadležnosti u oblasti indirektnih poreza sa entiteta na državni nivo, ali i dalje nedovoljno da bi se konstatovalo da vodi kvalitetno makroekonomsko upravljanje. Ustavna ograničenja praćena složenim političkim odnosima dovode do izostanka konsenzusa glede promjena po pitanju jačanja centralne vlasti, ali tražeći primjere u drugim složenim državama centralni nivo vlasti je taj koji je odgovoran za fiskalnu koordinaciju i kvalitetno makroekonomsko upravljanje. Jedna od mogućih promjena, koja bi za posljedicu imala jačanje uloge centralne vlasti, jeste prijenos

¹⁵⁴ Antić (bilj. 53), s. 6.

¹⁵⁵ DEP (bilj. 139), s. 1.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, s. 6.

¹⁵⁸ Begić (bilj. 51), s. 60.

ovlaštenja u oblasti pojedinih direktnih poreza (porez na dohodak i dobit) na državni nivo, a vodeći se kriterijom ekonomičnosti i efikasnosti¹⁵⁹ kao i nastojanjima za izbjegavanjem neželjenih pojava kao što su nelojalna porezna konkurencija između entiteta.

(2) *Fiskalno vijeće kao isključivo finansijska institucija*: „Ono što fiskalni sistem BiH čini fiskalno neodrživim i neučinkovitim jeste i njegova asimetričnost i nemogućnost finansiranja svih nivoa vlasti.“¹⁶⁰ Djelovanje Fiskalnog vijeća u ovom segmentu je neophodno imajući u vidu nadležnosti i ulogu samog vijeća. Poduzimanje akcije u smjeru poboljšanja asimetričnosti fiskalnog sistema vidim u postizanju višeg stepena koordinacije i uključenosti svih nivoa vlasti – uključivanje kantona i općina. Za rad Fiskalnog vijeća na polju, od krucijalne važnosti za makroekonomsku stabilnost – polju fiskalne politike – upliv političkih interesa u postojećoj konstelaciji odnosa znači nastavak blokada, a ne ostvarivanje zakonom propisanih ciljeva. U prirodi funkcionisanja ovog tijela jeste njegova izolacija od političkih previranja što se za sadašnju strukturu vijeća ne može konstatovati. Kao što je u samom tekstu istaknuto, fiskalno vijeće treba biti tzv. institucionalno ljepilo koje će ublažiti reperkusije visokog stepena fiskalne decentralizacije i voditi glavnu riječ u pitanju sveukupne nacionalne fiskalne politike.

(3) *Međubudžetski transferi kao instrument fiskalnog izjednačavanja*: U pogledu korištenja ovog instrumenta fiskalnog federalizma međuentitetska saradnja nije ispoljena, a disparitet u razvoju općina/gradova/kantona postoje sve veći. Evidentno je preovladavanje političkih interesa nauštrb ujednačavanja privrednog razvoja između različitih nivoa vlasti. Upotreba ovog instrumenta zahtijeva sistematičan i do u detalje isplaniran pristup kako bi se obezbijedilo da izvršeni transfer iz bogatijih dijelova u siromašne ne ugrozi (trajno) postignuti standard bogatijih dijelova, a da pri tome ostvari željene učinke. Sistematičnim i detaljno isplaniranim pristupom u vršenju međubudžetskih transfera moguće je „ispraviti“ nepravilnosti koje nastaju ovako visokim stepenom fiskalne decentralizacije. Analizirani transferi prema nižim nivoima vlasti od strane entiteta primarno nisu obilježeni razvojnim elementom nego elementom njihove puke održivosti.

(4) *Razvojni budžeti – conditio sine qua non*: U poglavlju 6.1. analiza prihoda i rashoda ukazala je na, već poznatu, konstataciju o složenosti administracije i preklapanja javnih usluga na teret njihove učinkovitosti. U finansijskoj privredi se javlja tendencija kontinuiranog rasta javnih rashoda¹⁶¹. Tako se i u privredi BiH jasno evidentira zakon stalnog apsolutnog rasta javnih rashoda, ali i relativnog rasta, uz postojanje i izvjesnih oscilacija¹⁶². Nekoliko je razloga za stalno uvećavanje rashoda. Njih je moguće utvrditi na primjeru BiH: 1. oblik vladavine i karakter demokratskog uređenja, 2. promjena starosne strukture stanovništva¹⁶³, 3. otplata javnog duga.

¹⁵⁹ Jusufbašić (bilj. 86), s. 17.

¹⁶⁰ I. Kešetović/D. Đonlagić/Z. Rička, *Javne finansije*, Sarajevo 2012, s. 433.

¹⁶¹ Stojanović/Helić/Stakić (bilj. 63), s. 366.

¹⁶² *Ibid*, s. 367.

¹⁶³ Kukić je u svom radu analizirao starosnu strukturu u BiH, došavši do zaključka da bh. društvo postaje sve starije, s velikim procentom stanovništva starijeg od 65 godina. Prosječna životna starost od 1991. godine porasla je za 5,5 godina. U nekim gradovima prosječna starost stanovnika je iznad 50 godina. Preporod, Popis stanovništva 2013. - veći procent visokoobrazovanih žena nego muškaraca, <https://www.preporod.com/index.php/sve-vijesti/drustvo/item/8705-popis-stanovnistva-2013-veci-procent-visokoobrazovanih-zena-nego-muskaraca>, očitavanje: 31. 08. 2019.

Premda se za budžete nerijetko ističe da su razvojni¹⁶⁴, izdvajanja za kapitalne investicije moraju načiniti prevagu i učiniti budžete suštinski razvojnim, a ne potrošačkim.

(5) *Zaduživanje*: Premda izvještaj DEP-a o stanju zaduženosti nije negativan potrebno je obratiti pažnju na sljedeće elemente: 1. kamatne stope na unutrašnji dug koje su u stalnom porastu (i dalje su manje od stope ekonomskog rasta, ali su u trendu stalnog rasta); 2. loš kreditni rejting koji negativno utiče na investitore i kredite sa međunarodnim finansijskim institucijama; 3. valutni rizik (posebno za kredite koji se ugovaraju u valutama koje nisu evro)¹⁶⁵. Također, održivost duga (osvrt na stepen zaduženosti RS) i poštivanje kriterija iz Maastrichta su dodatne stavke koje je potrebno imati u vidu kada je riječ o segmentu zaduživanja u BiH. U zaduživanju preovladavajući trend ne smije biti finansiranje budžetskih deficita, već zaduživanje radi kapitalnih investicija.

Summary

Fiscal federalism between theory and practice in Bosnia and Herzegovina

In this article the author discusses theoretical framework of fiscal federalism through his four keys determinants: assignment of functions and expenditures, public revenue assignment, intergovernmental transfers and borrowing. Fiscal federalism deals with these issues which are closely related with fiscal decentralization. Guided by these determinants, the author applied them to a complex state structure in BiH. Fiscal federalism in BiH is intriguing question having in mind current political relations and constitutional order of the state. After detailed analysis, the five striking conclusions drawn by the author are: 1. stronger central government position – current position of central government is not strong enough to lead quality macroeconomic management. One of author's suggestions is transfer of competences from entities to central government in the field of direct taxes. This transfer would enable the principle of cost-effectiveness to be achieved; 2. independent fiscal council – fiscal council has two main disadvantages: a) political influence b) insufficient coordination of all levels of government. Fiscal council should be only a financial institution isolated from political influence and should represent a connection between all levels of government including cantons and municipalities; 3. more systematic use of intergovernmental transfers – intergovernmental transfers are important instrument for achieving fiscal equity in fiscal federalism, but in BiH these transfers need to be more systematic as the disparity in the development of regions becomes greater 4. development budget – condition sine qua non – budgets of all government in BiH should be oriented to capital investments not only to fund a complex administration 5. borrowing – according to an official report, status of public debt is not negative but those responsible must keep in mind the rise in interest rates on domestic debt, poor credit ratings and currency risk for non-euro loans.

¹⁶⁴ V. BN, Razvojni budžet za iduću godinu, <https://www.rtvbn.com/3885056/razvojni-budzet-za-iducu-godinu>, očitavanje: 31. 08. 2019. Radio Sarajevo, BiH / Skaka: Usvojeni budžet Grada Sarajeva je razvojni, planiramo mnoge projekte, <https://www.radiosarajevo.ba/vijesti/lokalne-teme/skaka-usvojeni-budzet-grada-sarajeva-je-razvojni-planiramo-mnoge-projekte/321716>, očitavanje: 31. 08. 2019.

¹⁶⁵ DEP (bilj. 139), s. 6.

Prilog 1.

Prikaz transfera vršenih unutar iste jedinice vlasti i/ili između različitih jedinica vlasti u RS za 2018. godinu.

Potrošačka jedinica	Transfer prema	Iznos
Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Nerazvijenim općinama	2.300.000
Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Jedinicama lokalne samouprave za opšte izbore	50.000
Vlada RS	Komisiji za koncesije RS	800.000
Akademija nauka i umjetnosti	Enciklopedija RS	120.000
Ministarstvo prosvjete i kulture	Predškolsko vaspitanje i obrazovanje	150.000
Ministarstvo prosvjete i kulture	Matičnim ustanovama kulture	30.000
Ministarstvo prosvjete i kulture	Agenciji za akreditaciju visokoškolskih ustanova	250.000
Ministarstvo prosvjete i kulture	Ustanovama kulture	800.000
Ministarstvo prosvjete i kulture	Republičkom zavodu za zaštitu kulturno - istorijskog i prirodnog naslijeđa	125.000
Ministarstvo prosvjete i kulture	Sufinansiranju smještaja i ishrane u studentskim i đačkim domovima	4.800.000
Republički sekretarijat za vjere	Institucijama srednjeg obrazovanja	900.000
Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženja nestalih lica	Timu za koordinaciju aktivnosti istraživanja ratnih zločina i traženja nestalih lica	80.000
Ministarstvo nauke i tehnologije	Agenciji za informaciono društvo RS	600.000
Ministarstvo nauke i tehnologije	Akademskoj i istraživačkoj mreži RS - Sarnet	561.000
Ministarstvo nauke i tehnologije	JU "Andrićev institut" Višegrad	600.000

Ministarstvo nauke i tehnologije	Inovacionom centru Banja Luka	250.000
Ministarstvo nauke i tehnologije	Sufinansiranje genetičkih resursa RS	200.000
Ministarstvo zdravlja i socijalne politike	Jedinicama lokalne samouprave - socijalna zaštita	22.000.000
Ministarstvo zdravlja i socijalne politike	Fondu za zdravstveno osiguranje za vantjelesnu oplodnju	400.000
Ministarstvo zdravlja i socijalne politike	Fondu za zdravstveno osiguranje za izmirenje obaveza prema dijaliznim centrima	9.040.000
Ministarstvo zdravlja i socijalne politike	Fondu solidarnosti za dijagnostiku i liječenje oboljenja, stanja i povreda djece u inostranstvu	430.000
Ministarstvo zdravlja i socijalne politike	Fondu dječije zaštite	8.000.000
Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva	Agenciji za razvoj malih i srednjih preduzeća	640.000
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	Sufinansiranje projekata finansiranih iz sredstava međunarodnih finansijskih i nefinansijskih institucija	1.600.000
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	JU „Vode Srpske“	9.700.000
Ministarstvo trgovine i turizma	Turističkoj organizaciji RS	350.000
Ministarstvo trgovine i turizma	Republičkoj direkciji za proizvodnju i promet NVO	100.000
Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	Opštinama za izradu prostorno - planske dokumentacije	150.000
Ministarstvo za	Nacionalne parkove	1.900.000

prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	"Sutjeska" i "Kozara"	
Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	Nacionalnom parku "Drina"	100.000
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Fondu za zdravstveno osiguranje za zdravstveno osiguranje nezaposlenih lica	57.500.000
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Zavodu za zapošljavanje za podsticaj zapošljavanja i samozapošljavanja nezaposlenih boraca i djece poginulih boraca	1.000.000
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Program socijalnog zbrinjavanja radnika	600.000
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Transfer Fondu za zdravstveno osiguranje za zdravstvenu zaštitu boraca, vojnih invalida, PPB i CŽR	3.500.000
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Program socijalnog zbrinjavanja radnika	5.400.000
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Ekonomsko - socijalni savjet	110.000
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova	390.000
Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju	Predstavištvima RS u inostranstvu	4.500.000
Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica transfer	Jedinicama lokalne samouprave za finansiranje interno raseljenih lica	80.000
Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica transfer	Jedinicama lokalne samouprave za finansiranje povratka u RS	100.000

Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica transfer	Fondu za zdravstveno osiguranje za zdravstveno osiguranje izbjeglica, raseljenih lica i povratnika	210.000
Ministarstvo porodice, omladine i sporta	Udruženjima i organizacijama za afirmaciju porodice	67.000
Ministarstvo porodice, omladine i sporta	Jedinicama lokalne samouprave za projekte i aktivnosti u oblasti sporta	88.000
Ministarstvo porodice, omladine i sporta	Fondu za dječiju zaštitu - "Fond treće i četvrto dijete"	900.000
Ministarstvo porodice, omladine i sporta	Nabavka udžbenika	200.000
Ministarstvo porodice, omladine i sporta	Projekte i aktivnosti u oblasti porodice	25.000
Ministarstvo porodice, omladine i sporta	Fondu za zdravstveno osiguranje za zdravstveno osiguranje izbjeglica, raseljenih lica i povratnika	210.000

Međubudžetski transferi u FBiH za 2018. godinu vršeni su prema pojedincima, neprofitnim organizacijama i drugim nivoima vlasti.

Predmet analize su isključivo transferi koji su planirani prema drugim nivoima vlasti u FBiH, ekonomski kod 6441, uz naznaku u kojem su iznosu transferi izvršeni za period od I-VI mjesec 2018. godine.

Transferi prema državnom nivou

Potrošačka jedinica	Transfer prema	Planirano	Izvršeno
Federalno ministarstvo finansija	Sekretarijat nacionalnog fiskalnog vijeća	30.000	25.829
Federalno ministarstvo finansija	Koordinacioni odbor Centralne harmonizacijske komisije	30.000	0
Federalno ministarstvo finansija	Vijeće za državnu pomoć	165.000	77.500

Transferi prema drugim nivoima vlasti

Potrošačka jedinica	Transfer prema	Planirani iznos	Izvršeno (I-VI mjesec)
Ured predsjednika FBiH	Drugim nivoima vlasti	100.000	21.000
Ured potpredsjednika FBiH	Drugim nivoima vlasti	40.000	1.000
Ured potpredsjednika FBiH	Drugim nivoima vlasti	20.000	0
Vlada FBiH	Fond za reformu javne uprave	170.000	0
Federalno ministarstvo finansija	Kantonima i općinama	18.000.000	17.700.000
Federalno ministarstvo zdravstva	Zavod zdr. osig. i reo. FBiH – raseljena lica	2.000.000	833.334
Federalno ministarstvo zdravstva	Zdravstvena zaštita Roma u FBiH	50.000	0
Federalno ministarstvo zdravstva	Zavod zdr. osig. i reo. FBiH – pokriće gubitka	2.480.914	1.240.457
Federalno ministarstvo zdravstva	Sanacija zdravstvenih ustanova u FBiH	6.000.000	3.000.000
Federalno ministarstvo zdravstva	AKAZ	300.000	125.000
Federalno ministarstvo zdravstva	Zavod za transfuzijsku medicinu FBiH	1.125.000	468.750
Federalno ministarstvo zdravstva	Zavod zdr. osig. i reo. FBiH	26.000.000	10.833.334
Federalno ministarstvo prostornog uređenja	Implementacija Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo	1.000	0
Federalno ministarstvo	Utopljanje zgrada	1.200.000	400.000

prostornog uređenja			
Federalno ministarstvo prostornog uređenja	Stambeno zbrinjavanje Roma	1.000	0
Federalno ministarstvo prostornog uređenja	Sanacija šteta od poplava i klizišta	1.800.000	200.000
Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	Uplata naknada i prihoda za korištenje šuma	999.000	0
Ured za reviziju institucija u FBiH		25.000	9.600
Federalna uprava za civilnu zaštitu	Zaštita i spašavanje od prirodnih i drugih nesreća	2.200.000	40.000
Gender centar FBiH		1.000	0
Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta	Općinama i gradovima	4.000.000	0
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Civilnim žrtvama rata	26.700.000	12.688.641
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Pokriće dijela penzija po osnovu priznatog posebnog staža iz člana 94 Zakona o PIO/MIO	127.071.042	66.715.691
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Preuzete obav. za koris. penzija pripadnika bivše JNA po osnovu čl.139 Zakona o PIO/MIO	3.878.458	1.874.359
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Realiz. aktivnosti predviđenih Uredbom o primjeni odg.prep.prema.malolj.u FBiH	20.000	0
Federalno ministarstvo rada i	Prava demobilisanih branilaca i članova	17.269.932	7.033.027

socijalne politike	njihovih porodica		
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Prava branilaca i članova njihovih porodica	17.584.587	7.030.828
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Transfer za PIO/MIO-Minimalne penzije	6.200.000	2.839.743
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	verif. Duga prema FZMIO/PIO	18.097.988	9.048.994
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Zakon o službi u Vojsci FBiH	1.459.326	739.055
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Zakon o prijevremenom povoljnijem penzionisanju branilaca odbrambeno-oslobodilačkog rata	64.567.349	35.454.376
Federalno ministarstvo rada i socijalne politike	Penzije po osnovu čl. 130. Zakona o PIO/MIO	1.400.000	0
Federalno ministarstvo kulture i sporta	Transfer za kinematografiju	1.660.000	534.000
Federalno ministarstvo kulture i sporta	Transfer za kulturu od značaja za Federaciju	1.530.000	6.000
Federalno ministarstvo kulture i sporta	Transfer za sport od značaja za Federaciju	1.920.000	468.500
Federalno ministarstvo kulture i sporta	Transfer Fondaciji za bibliotečku djelatnost	330.000	110.000
Federalno ministarstvo kulture i sporta	Transfer za fond za izdavaštvo	550.000	184.000
Federalno ministarstvo kulture i sporta	Transfer Fondaciji za muzičke, scenske i likovne umjetnosti	558.000	186.000

Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke	Transfer za Implementaciju Bolonjskog procesa	250.000	0
Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke	Transfer za finansiranje obrazovanja	1.875.000	755.613
Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke	Transfer za finansiranje studentskog standarda	1.100.000	540.375
Federalno ministarstvo okoliša i turizma	Akcijski plan Strategije okoliša	1.250.000	0
Federalno ministarstvo okoliša i turizma	Transfer za razvoj turizma u FBiH	3.100.000	116.000
Federalno ministarstvo okoliša i turizma	Transfer NP "UNA"	500.000	0