

**Ekonomski institut Sarajevo**

**Naučno-istraživački projekat**

---

**Procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli  
prihoda od indirektnih poreza u BiH**

---

**Sarajevo, januar 2016.**

Projekat:  
**Procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli  
prihoda od indirektnih poreza u BiH**

Naručilac: **Vlada Kantona Sarajevo**

Rukovodilac:

**dr. sc. Sead Kreso**

Saradnici na projektu (abecednim redom):

**dr. sc. Muamer Halilbašić,  
dr. sc. Izudin Kešetović,  
dipl. oec. Muhamed Kozadra,  
dr. sc. Lejla Lazović-Pita,  
dr. sc. Nino Serdarević**

Recenzent:

**dr. sc. Željko Šain,**  
Dekan Ekonomskog fakulteta u Sarajevu

Direktor Instituta: **dr. sc. Muamer Halilbašić**

Sarajevo, januar 2016.

**Ograničenje odgovornosti** (Disclaimer): Ovo istraživanje je provedeno poštujući normative naučno-istraživačke i profesionalne prakse na temelju dostupnih informacija i sekundarnih podataka. Ako imate razloga vjerovati da nismo upoznati sa svim relevantnim činjenicama, informacijama i sekundarnim podacima, Vaša je odgovornost da nas obavijestite kako bismo eventualno izvršili dodatne analize i u skladu s tim prilagodili ovo istraživanje. Ovo istraživanje je urađeno na osnovu zakonskih propisa i standarda profesionalne struke koji su važeći na dan izrade ovog istraživanja.

# SADRŽAJ

<b>I UVOD.....</b>	<b>8</b>
I 1. Prethodne napomene.....	10
<b>II FISKALNI FEDERALIZAM.....</b>	<b>14</b>
II 1. Fiskalna decentralizacija i fiskalni federalizam.....	14
II 2. Četiri stuba fiskalnog federalizma .....	15
II 3. Nadležnosti u domeni direktnih i indirektnih poreza.....	18
<b>III FISKALNI FEDERALIZAM I FINANSIRANJE NADLEŽNOSTI U ODABRANIM EVROPSKIM ZEMLJAMA .....</b>	<b>21</b>
III 1. Fiskalni odnosi u Švajcarskoj .....	21
III 1.1. Ustavni okvir Švajcarske .....	21
III 1.2. Finansiranje nadležnosti i preraspodjela javnih prihoda između (kon)federacije i kantona .....	23
III 1.2.1. Finansijsko izjednačavanje resursa.....	25
III 1.2.2. Finansijsko izjednačavanje opterećenja .....	27
III 1.3. Finansiranje gradova Ciriha, Basel-Stadt, Waadt.....	28
III 2. Fiskalni odnosi u SR Njemačkoj .....	28
III 2.1. Ustavni okvir SR Njemačke nakon ujedinjenja.....	28
III 2.2. Finansiranje nadležnosti pokrajina i preraspodjela javnih prihoda sa Saveznog nivoa vlasti ka pokrajinama .....	29
III 2.2.1. Vertikalni raspored prihoda od poreza .....	30
III 2.2.2. Horizontalni raspored prihoda od poreza .....	30
III 2.2.3. Finansijsko izjednačavanje među pokrajinama.....	31
III 2.2.4. Transferi Federacije .....	32
III 2.3. Finansiranje gradova-pokrajina (Berlin, Bremen i Hamburg) .....	34
III 2.3.1. Rashodovna strana prema funkcionalnom rasporedu budžeta grada- pokrajine Berlin i usporedna analiza udjela poreza u primicima 2014. godine grada- pokrajine Berlin i pokrajine Bayern.....	36
III 3. Fiskalni odnosi u R Hrvatskoj.....	38
III 3.1. Ustavni okvir R Hrvatske .....	38
III 3.2. Finansiranje nadležnosti županija i preraspodjela javnih prihoda između središnje države i županija .....	39
III 3.3. Finansiranje grada Zagreba .....	41
<b>IV FISKALNI FEDERALIZAM I NADLEŽNOST ZA RASHODE I PRIHODE U BIH .....</b>	<b>45</b>
IV 1. Ustavni okvir fiskalnog federalizma u BiH.....	45
IV 2. Fiskalni federalizam i fiskalni odnosi u FBiH.....	48
IV 2.1. Analiza kvantitativnih efekata u obimu javne potrošnje kao posljedica promjena ovlasti između definiranih nivoa organizacije državne vlasti.....	50
IV 3. Metodologija utvrđivanja parametara za uspostavljanje okvira (pre)raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH .....	52

IV 3.1. Okvir moguće preraspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH na osnovu iskustva i praksi evropskih zemalja sa usporedivom ustavnom strukturom organizacije državne vlasti.....	52
IV 3.1.1. Primjer SR Njemačke .....	52
IV 3.1.2. Primjer Švajcarske .....	56
IV 3.1.3. Primjer Republike Hrvatske .....	64
IV 3.2. Relativno učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH.....	66
IV 3.3. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata po osnovu krajnje potrošnje u kantonima FBiH .....	67
IV 4. Usporedna analiza modela raspodjele sa inicijativom Tuzlanskog kantona o izmjenama zakona o pripadnosti javnih prihoda FBiH .....	71
IV 4.1. Simulacija modela raspodjele .....	72
<b>V ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....</b>	<b>78</b>
<b>PRILOG A .....</b>	<b>83</b>
Prilog A. 1. Ustavno-pravni osnov fiskalnog sistema u BiH.....	83
Prilog A. 2. Shematski prikaz uplate i raspodjele prihoda od indirektnih poreza .....	85
Prilog A. 3. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.....	86
Prilog A. 4. Zakon o pripadnosti javnih prihoda Federacije Bosne i Hercegovine .....	88
Prilog A. 5. Historijski pregled nadležnosti za prihode u FBiH .....	92
Prilog A. 6. Operacionalizacija modela fiskalnog federalizma u BiH .....	93
<b>PRILOG B .....</b>	<b>96</b>
Prilog B. 1. Član 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave (položaj grada Zagreba) .....	96
Prilog B. 2. Učešće javnih prihoda i rashoda u BDP-u u odabranim zemljama i (F)BiH .....	99
Prilog B. 3. Numerička prezentacija osnova za simulacije modela raspodjele .....	105
<b>LITERATURA.....</b>	<b>112</b>

## Spisak tabela

Tabela I-1. Odabrane prosječne veličine za zemlje Zapadnog Balkana.....	11
Tabela II-1. Konceptualni okvir za dodjeljivanje nadležnosti za izdatke (rashode) .....	17
Tabela II-2. Konceptualni okvir za dodjeljivanje nadležnosti za prihode (poreze) .....	19
Tabela III-1. Raspored nadležnosti prema vrstama poreza i sličnih davanja.....	22
Tabela III-2. Učešće pojedinih kantona Švajcarske u ukupnom BDP-u za 2013. godinu .....	23
Tabela III-3. Rezultati finansijskog izjednačavanja 2014. godina* .....	26
Tabela III-4. Vertikalni raspored prihoda od poreza.....	30
Tabela III-5. Horizontalni raspored prihoda od poreza (između pokrajina) .....	31
Tabela III-6. Učešće pokrajina Berlin i Bayern .....	34
Tabela III-7. Argumenti „za“ i „protiv“ osnovanosti posebnog izračuna gradova-pokrajina u svrhu finansijskog izjednačavanja .....	35
Tabela III-8. Usporedni prikaz transfera Berlinu i pokrajinama koje pravo transfera ostvaruju putem velike površine nasuprot broju stanovnika .....	35
Tabela III-9. Primici po osnovu poreza u milionima EUR u 2014. godini.....	36
Tabela III-10. Izdaci u budžetu pokrajine Berlin za 2014. godinu .....	37
Tabela III-11. Primici pokrajine Berlin po osnovu poreza i finansijskog izjednačavanja za 2014. godinu .....	37
Tabela III-12. Nadležnost za rashode u R Hrvatskoj .....	39
Tabela III-13. Učešće grada Zagreba u bruto dodanoj vrijednosti R Hrvatske (u %) .....	41
Tabela III-14. Prihodi grada Zagreba za period 2010.–2013. (u hiljadama HRK).....	42
Tabela III-15. Rashodi grada Zagreba za period 2010.–2013. (u hiljadama HRK) .....	43
Tabela III-16. Učešće javnih prihoda i rashoda grada Zagreba u konsolidiranim javnim prihodima i rashodima opće države (R Hrvatske) za period 2010.–2013. (u %).....	43
Tabela IV-1. Nadležnost za rashode u BiH.....	49
Tabela IV-2. Prikaz konsolidiranih rashoda po nivoima vlada u BiH (u % od ukupnih rashoda, odabrane godine) .....	50
Tabela IV-3. Budžet opće vlade (u % BDP-a) .....	51
Tabela IV-4. Prosječno učešće u raspodjeli prihoda između federalnog i objedinjeno posmatranog kantonalnog i lokalnog nivoa u Švajcarskoj i FBiH u periodu 2007.–2013. godine .....	59
Tabela IV-5. Proračun obima sredstava za finansijsko izjednačavanje u FBiH na osnovu parametara za Švajcarsku (Simulacija; u mil.KM).....	60
Tabela IV-6. Sredstava za finansijsko izjednačavanje koja bi trebali obezbijediti (resursno snažni) kantoni i FBiH (u mil.KM).....	62
Tabela IV-7. Prikaz koeficijenata za raspodjelu pripadajućih sredstava od indirektnih poreza za kantone u FBiH u periodu 2006.–2015.godine u odnosu na historijsko učešće (u %) .....	63
Tabela IV-8. Učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP BiH/FBiH (u %; BDP u 1000 KM) .....	67
Tabela IV-9. Učešće kantona u FBiH za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza na osnovu uplata prema obimu krajnje potrošnje za period 2012.–(I-X)2015. god., u % .....	69
Tabela IV-10. Sumarni pregled efekata primjene dva metodološka pristupa u procjeni pripadajućih prihoda od indirektnih poreza za Kanton Sarajevo (u mil.KM)* .....	70
Tabela IV-12. Komparativni pregled raspodjele prihoda na osnovu četiri prezentirane simulacije ....	76

## Spisak slika

Slika III-1. Rezultati finansijskog izjednačavanja između Federacije i kantona za period 2012. – 2015. (plaćanja u milionima CHF).....	24
Slika III-2. Finansiranje finansijskog izjednačavanja resursa, milioni CHF .....	25
Slika III-3. Nenamjenski transferi Federacije pokrajinama u periodu 2005. – 2014. i predviđanje trenda do 2019. godine .....	33
Slika III-4. Krajnji ishod finansijskog izjednačavanja izražen u % realizovanog finansijskog kapaciteta u odnosu na prosjek SR Njemačke .....	33
Slika III-5. Prikaz poreskog sistema R Hrvatske .....	40
Slika IV-1. Ustavna struktura BiH.....	46

## I UVOD

Cilj ovog istraživanja je da se na osnovu stvarnih činjenica analizira pozicija Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH i na osnovu utvrđenih činjenica daju prijedlozi mogućih rješenja koja bi na bolji način riješila ovu problematiku.

Naime, otkako su indirektni porezi prikupljaju i raspodjeljuju sa nivoa Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje (UINO), postoje određeni prigovori kako mjera za njihovu raspodjelu nije adekvatno određena što, prema ovim viđenjima, rezultira neadekvatnim/nepravednim odnosima u ovoj raspodjeli.<sup>1</sup> Kantoni se nalaze na trećem nivou u procesu raspodjele ovih javnih prihoda nakon što se odgovarajući dio odvoji, prvo za Budžet Institucija Bosne i Hercegovine (BiH), a zatim za Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH), Republiku Srpsku (RS) i Distrikt Brčko (DB), koji se nalaze na drugom nivou ove raspodjele.

U fokusu ovog istraživanja se nalazi procjena pozicije Kantona Sarajevo u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u BiH, te smo usmjereni pretežno na istraživanje horizontalnih odnosa u ovoj raspodjeli, tj. na odnose između pojedinih kantona u FBiH, (posebno u smislu redistributivnih učinaka raspodjele javnih prihoda).

Budući da je ova problematika u BiH riješena odgovarajućim zakonskim i podzakonskim aktima, koje u svom praktičnom djelovanju provodi UINO, u istraživanju će, korištenjem kombinacija nekoliko metoda naučno-istraživačkog rada, i to u prvom redu deduktivnom i komparativnom metodom, biti najprije analizirana odgovarajuća praksa i evropska iskustva u ovoj problematici. Zatim će biti izvršeno uspoređivanje sa rezultatima koji se postižu primjenom važeće zakonske regulative u našim uvjetima kroz korištenje odgovarajućih statističkih publikacija i izvora podataka od strane nadležnih Ministarstava finansija kao i UINO.

Istražena iskustva i eventualne značajnije razlike u odnosu na komparabilnu evropsku praksu u ovom domenu u odnosu na aktuelno stanje u BiH, preciznije FBiH na nivou raspodjele prihoda od indirektnih poreza u trećoj ravni – na nivou kantona, biti će osnov za zaključke ovog istraživanja i eventualne prijedloge potrebnih izmjena.

Dakle, istraživanje će biti podijeljeno u tri dijela. U prvom dijelu ćemo dati osnovne pojmove vezane za problematiku raspodjele javnih prihoda kao što su decentralizacija, fiskalni federalizam te horizontalna i vertikalna raspodjela javnih prihoda.

---

<sup>1</sup> Vidjeti: *Zakon o uplatama na Jedinstveni račun i raspodjelu prihoda* (Sl. gl. BiH 55/04) i dvije zakonske izmjene i dopune (Sl. gl. BiH 34/07; Sl. gl. BiH 49/09).



U drugom dijelu, koristeći metodu analize i sinteze, razmatramo slučajeve dvije razvijene federativno uređene evropske zemlje (Švajcarska i SR Njemačka) s ciljem pronalaska najbolje prakse ('best practice'). Kao primjer susjedne zemlje potekle iz istih socio-ekonomsko-političkih uvjeta (bivše Jugoslavije), analiziramo i praksu R Hrvatske kao fiskalno decentralizirane države, ali ne i federativno uređene. Međutim, moramo naglasiti da zbog nepostojanja jedne jedinstvene metodologije proučavanja međuvladinih fiskalnih odnosa (OECD, 2015) trebamo uzeti u obzir postojeća ograničenja pri korištenju komparativne metode. Ograničenja se posebno odnose na slučaj BiH kao asimetrične (kon)federacije u kojoj je sistem horizontalne i vertikalne raspodjele javnih prihoda nešto kompleksniji, odnosno bez mogućnosti pronalaženja potpuno usporedivog primjera organizacije državne vlasti u bilo kojoj zemlji u svijetu.

Posljednji dio ovog istraživanja daje fokus na FBiH, te horizontalnu raspodjelu između kantona u FBiH. U ovom dijelu će se koristiti nekoliko naučnih metoda. Najprije ćemo koristiti deduktivnu metodu u razumijevanju i mogućoj shodnoj primjeni praksi odabranih evropskih zemalja na slučaj (F)BiH. Ovdje će se koristiti i komparativna metoda gdje to bude primjenjivo. U okviru studije slučaja (F)BiH, odnosno pozicije Kantona Sarajevo, najprije ćemo koristiti historijsku metodu s ciljem objašnjenja uvjeta iz kojih su potekli postojeći međuvladini fiskalni odnosi. Pošto je riječ o raspodjeli indirektnih poreza koji u fokus stavljaju potrošnju, koristit ćemo odgovarajuće proračune bazirane na statističkim podacima koje će dati odgovor da li, odnosno u kojoj mjeri postoji preraspodjela prihoda od indirektnih poreza između pojedinih kantona u korist jednih, posebno Kantona Sarajevo i/ili na štetu drugih. Metodologija utvrđivanja parametara za uspostavljanje okvira (pre)raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH će se bazirati na:

1. Okviru moguće preraspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH, a na osnovu iskustva i praksi evropskih zemalja sa usporedivom konstitucionalnom strukturom organizacije državne vlasti;
2. Relativnom učešću bruto domaćeg proizvoda (BDP) Kantona Sarajevo u BDP (F)BiH; i
3. Raspodjeli prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata iz krajnje potrošnje u kantonima FBiH (oba metoda navedena pod tačkama 2. i 3. su postavljena tako da se objektiviziraju izračuni fiskalnog kapaciteta kao osnove za mogućnost generiranja javnih prihoda generalno, pa prema tome i prihoda iz indirektnih poreza).

Na kraju ćemo dati zaključak, preporuke za unapređenje i moguće pravce daljnjeg istraživanja u ovoj izuzetno složenoj i dinamičnoj oblasti javnih finansija.

## I 1. Prethodne napomene

Sinhronizirano djelovanje monetarno-kreditnog i fiskalnog mehanizma je od presudnog značaja za makroekonomsku stabilnost i dinamičan razvoj. Dejtonskim ustavom Bosne i Hercegovine usvojeno je rješenje funkcioniranja Centralne banke Bosne i Hercegovine kao valutne komisije. Na taj način je postignuta stabilnost i sigurnost na području emisije konvertibilne marke i novčanih tokova u cjelini. Međutim, primjena „automatskih pravila“ mehanizma valutnog odbora na polju monetarno kreditne politike stavlja poseban naglasak na fiskalnu politiku, tako da potreba za njenom visokom efikasnošću djelovanja u ovim uvjetima raste.

Druga bitna činjenica koja stavlja naglasak na fiskalnu politiku je ratom osiromašena i dezindustrializirana privreda/zemlja. U takvim uvjetima se javlja povećana potreba za rashodima države u uvjetima sniženog BDP. U našim prilikama su se ove neusklađenosti do 2000. godine značajno manje osjećale zahvaljujući kontinuiranoj međunarodnoj pomoći u poslijeratnoj obnovi i tranziciji. Međutim, kako je došlo do smanjivanja međunarodne pomoći donatorskog karaktera i povoljnog kreditiranja, neophodno je još intenzivnije raditi na preduzetim reformama. Istovremeno, suštinski je značajno i urgentno potrebno fiskalni mehanizam staviti pod snažnu kontrolu sa stanovišta efikasnosti njegovog funkcioniranja i efektivnosti djelovanja, kako sa stanovišta ubiranja prihoda tako posebno sa stanovišta izvršavanja rashoda.

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

Da bismo ilustrirali naprijed navedeno, koristit ćemo dva parametra: učešće javnih rashoda u BDP-u i BDP po stanovniku u zemljama Zapadnog Balkana.<sup>2</sup> Iz tabele I-1. može se vidjeti da su u BiH i Hrvatskoj, dvijema fiskalno kompleksno uređenim zemljama, u posmatranom periodu javni rashodi iznosili oko 48% BDP-a za razliku od, naprimjer, Albanije i Makedonije u kojima su javni rashodi u istom periodu iznosili oko 30% BDP-a. Ako ove podatke usporedimo

---

<sup>2</sup> Zemlje Zapadnog Balkana geografski i ekonomsko-politički uključuju različite zemlje. Mi smo u zemlje Zapadnog Balkana uključili: Albaniju, BiH, Crnu Goru, Hrvatsku, BJR Makedoniju i Srbiju (bez Kosova). Sličnu klasifikaciju koristi i Evropska komisija u odjelu analize trgovine robama (bez Hrvatske). MMF u ovu grupu uključuje i R Hrvatsku.

sa prosjekom BDP-a po stanovniku za isti period, podaci za slučaj BiH su zaista zabrinjavajući budući da je, prema ovom pokazatelju, BiH na samom dnu ljestvice.

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

Zemlja	Javni rashodi kao % BDP-a (prosjek za period 2010.-2014.)	BDP po stanovniku (prema paritetu kupovnih snaga; prosjek za period 2010.-2014.)
Albanija	29,4	10.489,38
BiH	48,92	9.346,82
Hrvatska	47,64	20.483,36
Makedonija	32,26	12.393,04
Crna Gora	45,38	14.267,10
Srbija	44,32	12.864,44

Izvor: MMF (2015).

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

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

organizacija države ekonomski neracionalna i neprihvatljiva radi (ne)racionalne upotrebe i/ili pretjeranog rasipanja raspoloživih resursa (Kreso&Lazović-Pita, 2013; 2015), njena ranija implementacija i razvoj se konačno izražava kao izgrađena institucionalna infrastruktura koju je veoma teško prevazići bez ulaganja velike energije i to u veoma odlučnim reformskim nastojanjima.

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

Na osnovu naprijed iznesenih činjenica, Kanton Sarajevo se odnedavno (iako se zahtjev ističe već duže vremena) suočio sa urgentnim zahtjevom „*ad hoc*” nametanja izmjena u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza jednostavnim (prijevim i nedovoljno izučanim) „brisanjem” koeficijenta dva (2) kod dodjele istih Kantonu Sarajevo. Prepoznajući takav potencijalni razvoj događaja kao rizik za stanje javnih finansija, sa mogućim efektima šoka na budžetsku ravnotežu, Vlada Kantona Sarajevo je odlučila ovo pitanje postaviti na naučne temelje kako bi se dobio validan prilog rješenju ovog pitanja i ublažila opća napetost nastala između pojedinih kantona u FBiH. Ekonomski institut Sarajevo je, uz prethodno provedenu odgovarajuću proceduru, dobio zahtjev da istraži ovu tematiku s ciljem da u odgovarajućoj mjeri naučno-stručno analizira i komparativno istraži slučaj (F)BiH sa poznatim dobrim praksama usporedivih zemalja, te da, isto tako, razmotri i prikaže poziciju Kantona Sarajevo kako bi se eventualnim zahtijevanim promjenama/reformi pristupilo naučno utemeljenim i iskustveno provjerenim pristupom, umjesto „*ad hoc*” akcijom kakvoj smo nedavno svjedočili u Parlamentu FBiH.<sup>3</sup> Koliko je autorima poznato, literatura koja se bavi ovom važnom

---

<sup>3</sup> Podnošenje inicijative za promjenu rješenja u *Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine* („Službene novine FBiH”, br. 22/06, 22/09), kojom je predloženo da se ukloni koeficijent 2 pri raspodjeli prihoda od indirektnih poreza Kantonu Sarajevo. Trenutno, na stranici Parlamenta FBiH nalazi se i *Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine* (predlagači: poslanici iz Predstavničkog doma Parlamenta Federacije i delegati iz Doma naroda Parlamenta Federacije sa područja Tuzlanskog kantona) – skraćeni postupak, broj:02-02-239/15 od 10.2.2015, dostupno na: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/uproceduri.htm](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/uproceduri.htm); Tada je Parlamentu FBiH dostavljen odgovarajući materijal kao argumentacija za raspravu o predloženoj zakonskoj materiji (Kozadra, 2015a).

problematikom u BiH je nedovoljno istražena i jedva da je razmatrana u akademskoj i stručnoj javnosti (npr. Šantić et al., 2014; Kozadra, 2015a).

## II FISKALNI FEDERALIZAM

### II 1. Fiskalna decentralizacija i fiskalni federalizam

U okviru razmatranja osnovnih pojmova iz domena fiskalnog federalizma se najprije veže pojam fiskalne decentralizacije. U definicijama fiskalne decentralizacije i fiskalnog federalizma postoji niz sličnosti tako da se nekada ova dva pojma naizmjenično koriste. Decentralizacija je „sistem upravljanja u jednoj državi pri čemu se jedan dio funkcija centralnih organa (npr. političkih, fiskalnih i administrativnih) prenosi na niže nivoe vlasti“ (Antić, 2009, str. 15). Decentralizacija ovlasti je danas veoma popularan metod rješavanja razlika ili konflikta unutar zemalja. Fiskalna decentralizacija kao jedan od oblika decentralizacije (UNDP, 1999) predstavlja raspodjelu prihoda od poreza i javnih rashoda između odgovarajućih razina uprave shodno potrebi finansiranja. „Veći udio prihoda ili rashoda nižih razina uprave u ukupnim prihodima (tj. udio prihoda lokalnih jedinica u BDP-u), odnosno rashodima, znači veći stepen fiskalne decentralizacije“ (Kesner-Škreb, 2007, str. 154).

Pojam *federalizma*<sup>4</sup> se često poistovjećuje sa pojmom decentralizacije, iako to nisu isti pojmovi. „Federalizam ne podrazumijeva ni centralizaciju niti decentralizaciju nego ustavom strukturiranu disperziju vlasti“ (Antić, 2009, str. 60). Postoje različite vrste federalizma, a za nas je najvažnija definicija fiskalnog federalizma koji „označava fiskalne donose središnje vlasti i nižih razina vlasti, odnosno finansijske aspekte prijenosa vlasti s nacionalne razine na regionalne i lokalne razine“ (Kesner-Škreb, 2009, str. 1). Tu se javljaju dva povezana područja: prvo se odnosi na raspodjelu nadležnosti u odlučivanju o javnim rashodima i prihodima između različitih razina vlasti, a drugo označava stepen slobode regionalnih i lokalnih vlasti u razrezivanju lokalnih poreza i određivanju pojedinih rashoda (Kesner-Škreb, 2009, str. 1). Najkraće rečeno, fiskalni federalizam predstavlja definiranje nadležnosti za rashode i prihode putem ustava. U teoriji je definiran konceptualni okvir za nadležnost za izdatke (odnosno rashode<sup>5</sup>) i prihode i to, u fiskalno decentraliziranim zemljama, između tri nivoa: federativni<sup>6</sup> – centralni nivo, središnji – kanton ili savezna država i lokalni – općina. Razina datih nadležnosti zavisi o stvarnom stepenu decentralizacije države u okviru tri osnove funkcije (politička, fiskalna, administrativna), tj. prenosu ovlasti osnovnih funkcija na niže nivoe vlasti (središnju ili lokalnu vlast).

Na teorijskom polju postoji široki koncenzus da decentralizirani fiskalni mehanizam predstavlja efikasniji pristup od centraliziranog u povezivanju neophodnih rashoda sa

---

<sup>4</sup> U teoriji se definiraju dvije osnovne vrste federalizma: angloamerički i evropski (vidjeti: Antić, 2009).

<sup>5</sup> Pojmovi izdatci i rashodi se koriste kao sinonimi.

<sup>6</sup> Slučaj BiH je primjer asimetrične (kon)federacije i bit će analiziran u trećem dijelu.

potrebama građana za odgovarajućim javnim dobrima/uslugama (Musgrave i Musgrave, 1993; Ter-Minassian, 1997; Rosen, 1999; Brummerhoff, 2000). Dakle, smatra se da je efikasnost u zadovoljavanju odgovarajućih javnih potreba najveća kada o tome brine vlast na onom nivou koji je najbliži korisnicima određene usluge (Kreso, 2005). Adekvatno zadovoljavanje javnih potreba i pružanje javnih dobara na lokalnom nivou u posljednje vrijeme sve više dobija na značaju, posebno sa narastajućim učešćem uloge građana (javnosti), odnosno svijesti i odgovornosti vlasti u ovom procesu, te sve veće zainteresiranosti akademske zajednice za ovu problematiku (Bahl, 1999).

Dakle, svaka zemlja je, bez obzira da li je unitarno ili federativno uređena, donekle fiskalno decentralizirana. Ako je ta zemlja ujedno tako i ustavno organizirana, onda su nadležnosti za rashode i prihode formalizirani pa govorimo o fiskalnom federalizmu. Ovdje je važno napomenuti da niti jedan od ovih pojmova (dakle niti pojam decentralizacije niti pojam federalizma) nisu statičke kategorije, nego dinamičke, što znači da je u fokusu proces kojim centralna vlada prenosi ovlasti i prihode na niže razine vlasti. Dakle, shodno nivou i dinamici privrednog i društvenog razvoja u cjelini, raspored javnih rashoda i javnih prihoda prema pojedinim nivoima organizacije državne vlasti se mijenja prema novonastalim potrebama cjelokupne društvene zajednice u okviru postojećih ustavnih rješenja. Pri tome, prirodno je da se čak i ustavne nadležnosti u određenom momentu moraju uskladiti sa naraslim potrebama razvoja društva.

U okviru prethodno navedenih pojmova smo spomenuli nekoliko njih koji su fiskalne prirode. Ovdje dajemo kratak osvrt na svaki od ovih pojmova, da bi u narednom dijelu mogli dati osvrt na teorijski koncept nadležnosti za rashode i prihode u fiskalno federativno uređenim zemljama.

## II 2. Četiri stuba fiskalnog federalizma

Javni rashodi predstavljaju novčane izdatke države za podmirenje javnih potreba, tj. za obezbjeđivanje javnih dobara u najširem smislu. Javnim prihodima<sup>7</sup> se podrazumijevaju novčana sredstva koje prikuplja država s ciljem pokrivanja javnih rashoda. U razvijenim zemljama svijeta najvažniji izvor javnih prihoda predstavljaju poreski prihodi koji, u pravilu, čine preko 70% ukupnih javnih prihoda (ostatak čine socijalni doprinosi, OECD, 2015a). U okviru poreza kao najvažnijih javnih prihoda, razlikujemo direktne i indirektne poreze (iako

---

<sup>7</sup> U smislu zakonskih odredbi u FBiH, *Zakon o budžetima u FBiH* od 25.12.2013. član 2, stav 25 definiše javne prihode kao: „Javni prihodi predstavljaju sva novčana sredstva naplaćena na osnovu prihoda, naknada, te prihoda od pružanja javnih usluga i djelatnosti, primitaka od emitiranih vrijednosnih papira, kredita, transfera i donacija koji se moraju deponovati na Jedinstveni račun Trezora“.

se svi porezi moraju na kraju platiti iz dohotka). Direktni porezi su porezi čiji je predmet oporezivanja dohodak, imovina ili bogatstvo, a indirektni porezi su porezi čiji je predmet oporezivanja potrošnja. U najvažnije predstavnike direktnih poreza ubrajamo porez na dohodak, dobit i imovinu; a u indirektnu poreze ubrajamo porez na promet, tj. njegovog najvažnijeg predstavnika – porez na dodanu vrijednost (PDV) kao neto svefazni porez na promet, te posebne poreze na promet – akcize i u modernom vremenu, sve manje prisutne, carine.

Za razumijevanje operacionalizacije fiskalnog federalizma moramo razlikovati četiri stuba fiskalnog federalizma koji objedinjuju nadležnosti za javne rashode i javne prihode u okviru različitih nivoa vlasti. To su (Antić, 2009, str. 73):

1. Nadležnosti za izdatke (rashode);
2. Nadležnosti za prihode (posebno poreze);
3. Sistem međuvladinih transfera i
4. Zaduživanje.

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. U tom smislu, Bahl (1999) postavlja smjernice za provođenje fiskalne decentralizacije (kao šireg pojma primjenjivog i za unitarne zemlje) kao seta od dvanaest pravila koja bi činila osnovu strategije implementacije fiskalne decentralizacije. To su (Bahl, 1999, str. 2):

1. Fiskalnu decentralizaciju treba posmatrati kao cjelovit sistem;
2. Finansije treba da slijede funkcije (nadležnosti);
3. Mora postojati jaka centralna pozicija koja će pratiti i procjenjivati proces decentralizacije;
4. Isti međuvladin sistem ne odgovara urbanom i ruralnom sektoru;
5. Fiskalna decentralizacija podrazumijeva da lokalna zajednica ima sposobnost (moć) da (efikasno) prikuplja poreze;
6. Centralna vlast se mora pridržavati pravila o fiskalnoj decentralizaciji, istih onih koje je nametnula (drugim nivoima organizacije državne vlasti);
7. Sistem treba biti jednostavan;
8. Dizajn međuvladinog sistema transfera treba odgovarati ciljevima fiskalne decentralizacije (ili njene reforme u procesnom smislu);
9. Fiskalna decentralizacija treba uključivati sva tri nivoa vlasti;



10. Mora biti nametnut tzv. hard budget constraint<sup>8</sup>;
11. Treba prepoznati da je sistem međuvladinih fiskalnih odnosa uvijek u tranziciji i u tom smislu izvršiti planiranje;
12. Mora postojati uzor (prvak) u fiskalnoj decentralizaciji.

Set ovih pravila i njihova implementacija je ujedno i političko i ekonomsko pitanje. Također, iz seta pravila vidimo da strategija implementacije fiskalne decentralizacije objedinjuje i nadležnost za rashode i nadležnost za prihode, pa je tako njihovo teorijsko raščlanjivanje od još većeg značaja.

Ako počnemo od dodjeljivanja nadležnosti za rashode, autori su dali teoretski okvir nadležnosti za rashode koji su prikazani u tabeli II-1. (Shah, 1994; Vasquez et al., 2006).

**Tabela II-1.** Konceptualni okvir za dodjeljivanje nadležnosti za izdatke (rashode)

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

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

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

<sup>8</sup> U anglosaksonskoj literaturi pojam 'hard budget constraint' ili 'tvrdo budžetsko ograničenje' znači da će se od lokalnih zajednica koje su dobile autonomiju zahtijevati da obezbjeđuju uravnotežen budžet bez intervencija (npr. deficitarnog finansiranja ili tzv. 'Bailout' strategija i zahtjeva) centralnog nivoa vlasti (Bahl, 1999).

Iako je ovdje naznačen teorijski koncept, iz tabele II-1. je vidljiva raznolikost u dodjeljivanju nadležnosti za izdatke. Za nas su posebno značajne nadležnosti za rashode u domenu fiskalne politike u postojećem ekonomsko-političkom okruženju u BiH i FBiH, te nadležnosti u domenu mješovitih javnih dobara (npr. obrazovanje i zdravstvo). U tom smislu, u drugom dijelu ovog istraživanja ćemo kratko analizirati nadležnosti za rashode u primjerima federativno uređenih zemalja, te uvidjeti da je BiH (FBiH) primjer teško usporediv sa bilo kojom od analiziranih zemalja. Međutim, to nas ne sprečava da kroz primjere drugih federativno uređenih zemalja uočimo 'dobre prakse' i time damo set savjeta i preporuka za unapređenja u BiH (FBiH).

### **II 3. Nadležnosti u domeni direktnih i indirektnih poreza**

Nadležnost u domenu javnih prihoda, u prvom redu poreza, je najznačajnije pitanje u okviru ovog istraživanja. U teorijskom, ali i praktičnom, smislu nadležnost za izdatke (rashode) definira nadležnost za prihode, odnosno determinira vertikalnu i horizontalnu raspodjelu javnih prihoda. S tim u vezi, ako su dodijeljene nadležnosti za izdatke, moraju se dodijeliti i nadležnosti za prihode (poreze) koji su, u teorijskom smislu, sumirani u tabeli II-2.

Iz tabele II-2. vidljivo je da osnovni, izdašni poreski oblici kao što su porez na dodanu vrijednost (PDV), porez na dohodak, porez na dobit i akcize su, u smislu definiranja poreske osnovice i poreske stope, kao i nadležnosti za naplatu i administriranje, dodijeljeni centralnom (federativnom) nivou vlasti. U drugom dijelu ćemo vidjeti da je ovo ustaljena praksa svih odabranih federativno uređenih zemalja, ali da ova praksa, bez odgovarajućeg prilagođavanja, nije primjenjiva u slučaju BiH (FBiH), što predstavlja temeljnu razliku u komparativnim analizama u okviru odabranih zemalja.

**Tabela II-2.** Konceptualni okvir za dodjeljivanje nadležnosti za prihode (poreze)

Vrsta poreza	Definiranje		Naplata i administriranje*
	Stope	Osnovice	
Carine	C	C	C
Porez na dobit	C	C	C
<i>Porezi na prirodne resurse</i>			
<i>Porezi na izvore rente (dobit, dohodak)</i>	C	C	C
Tantijemi, naknade, otpremnine, porezi na proizvodnju, proizvode, imovinu	S, L	S, L	S, L
Naknada za održavanje	S, L	S, L	S, L
Porez na dohodak (fizičkih lica)	C	C, S, L	C
Porezi na bogatstvo (porezi na kapital, poklone, naslijeđe i prenos bogatstva)	C	C, S	C
Porez na plate	C, S	C, S	C, S
Porez na dodanu vrijednost (višefazni porezi na promet)	C	C	C
<i>Jednofazni porez na promet</i>			
Opcija 1: manje centralizirano	S	S, L	S, L
Opcija 2: više centralizirano	C	S	C
<i>„Grešni porezi“</i>			
Akcize na alkohol i duhan	C	C	C
Klađenje i kockanje	S, L	S, L	S, L
Lutrije	S, L	S, L	S, L
Utrke i trke	S, L	S, L	S, L
<i>Oporezivanje „negativnih eksternalija“</i>			
Karbon/Ugalj	C	C	C
Nafta i naftni derivati	C, S, L	C, S, L	C, S, L
Otpadne vode	C, S, L	C, S, L	C, S, L
Putarina/Cestarina	C, S, L	C, S, L	C, S, L
Parkiranje	L	L	L
<i>Motorna vozila</i>			
Registracija, prenos i godišnja registracija	S	S	S
Vozačke dozvole i naknade	S	S	S
<i>Ostalo</i>			
Ostali korporacijski porezi	S	S	S
Ostale akcize	S, L	S, L	S, L
Imovina	S	L	L
Zemljište	S	L	L
Porezi na razvoj i unapređenje infrastrukture	S, L	L	L
Glavarina	C, S, L	C, S, L	C, S, L
Korisničke naknade (parafiskaliteti)	C, S, L	C, S, L	C, S, L

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

Izvor: Vasquez, McLure i Vaillancourt (2006, str. 28-29).

U teoriji fiskalnog federalizma važno je napomenuti da se današnje analize u ovoj oblasti detaljnije bave problematikom fiskalnog izravnjanja i to posebno na nivou lokalnih zajednica (definiranih Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Vijeće Evrope, 1985). Za zemlje članice EU posebno je važno napomenuti da centralni nivo može označavati i supranacionalnu nadležnost (npr. EU), posebno u oblastima značajnim za širi ekonomski prostor. U tom smislu su dati teorijski okviri fiskalnog izravnjanja koje uključuje pristup, cilj,

vrstu, razinu i instrumente fiskalnog izravnjanja (Bajo i Primorac, 2013, str. 78). Kao osnovna podjela vrsta fiskalnog izravnjanja navodi se vertikalno (okomito) i horizontalno (vodoravno) fiskalno izravnjanje (Bajo i Primorac, 2013, str. 77). Iako se podjela odnosi na finansiranje lokalnih zajednica, terminologija koju koristimo je općeprihvaćena u fiskalnoj teoriji. Vertikalno fiskalno izravnjanje se definira kao ono izravnjanje koje se obavlja i finansira iz budžeta centralnog nivoa vlasti prema nižim nivoima vlasti, a ono koje se obavlja na istom nivou vlasti kroz međusobnu preraspodjelu sredstava je horizontalno fiskalno izravnjanje. Da bi razina fiskalnog izravnjanja bila uređena, Bajo i Primorac (2013) čak navode da je manja razina nejednakosti u fiskalnim kapacitetima/potrebama čak i poželjna.<sup>9</sup>

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). Ovo može biti važna naznaka za buduće pravce djelovanja kao i fiskalne reforme u BiH (FBiH).

---

<sup>9</sup> Problematika vertikalnog izravnjanja u slučaju (F)BiH prevazilazi okvire ovog istraživanja.

## **III FISKALNI FEDERALIZAM I FINANSIRANJE NADLEŽNOSTI U ODABRANIM EVROPSKIM ZEMLJAMA**

U ovom dijelu istraživanja dajemo kratak osvrt na tri Evropske zemlje koje su fiskalno decentralizovane. Fokusirat ćemo se na dvije federativne države, t.j. na slučaj Švajcarske kao konfederativno uređene zemlje i federativno uređene Njemačke. Od bivših Jugoslovenskih zemalja, analizirat ćemo R Hrvatsku kao fiskalno decentraliziranu državu. Također, u analizi svake zemlje dajemo poseban slučaj relevantnih gradova, prikaze njihovih budžeta i učešća u bruto dodanoj vrijednosti zemlje.

### **III 1. Fiskalni odnosi u Švajcarskoj**

#### **III 1.1. Ustavni okvir Švajcarske**

Švajcarska konfederacija je savezna država, koja u svom sastavu ima dvadeset kantona i šest polukantona. Kantoni imaju vlastite ustave, skupštinu, vladu i sudove radi čega se Švajcarska smatra jednom od najviše decentraliziranih zemalja na svijetu. Polukantonima, nastalim podjelom kantona (u slučaju četiri polukantona) i historijskim naslijeđem (dva polukantona), dodijene su identične institucionalne strukture, prava i obaveze kao kantonima, uz određene iznimke u njihovoj reprezentativnosti u Vijeću kantona. Promatrano iz svjetla fiskalne politike, polukantoni se, na taj način, mogu promatrati kao i kantoni, s jednakim nivoom samostalnosti u odnosu na Federaciju kao viši nivo vlasti.

Osnovu finansijske politike Švajcarske konfederacije čine dva načela:

1. Finansijska politika treba služiti ispunjanju dva osnovna cilja, i to: očuvanju stabilnosti i omogućiti privredni rast (zaposlenost, prosperitet i društveno jedinstvo). Navedeni ciljevi se smatraju ispunjenima ukoliko finansijska politika omogućuje:
  - Rast;
  - Poreske, fiskalne i državne kvote unutar usporedivih OECD kvota;
  - Ne spriječava tranziciju privrede;
  - Služi očuvanju društvenog mira i političkog stabiliteta obezbjeđenjem kontinuiranog privrednog rasta.
2. (Kon)Federacija je zadužena za očuvanje zdravih javnih finansija, kako bi se omogućilo dugoročno ispunjenje društvenih i ekonomsko-političkih ciljeva putem:
  - Izjednačavanja budžeta tokom ciklusa konjunktura, Prebrođavanja strukturalnog deficita domaćinstva i
  - Održavanja obima/smanjenja zaduženosti Federacije na održivi nivo.

Ustav Švajcarske, uz načelo supsidijarnosti, apostrofira federativni ustroj kao jedan od nosećih principa uređenja, navodeći da se zadaci javnog sektora prenose na federalni nivo isključivo ukoliko Federacija navedene zadatke može ispuniti bolje od nižih nivoa vlasti, tj. kantona i općina. Ključni aspekt federativnog ustroja stoga predstavlja finansijska autonomija, odnosno odobrenje da Federacija, kantoni i općine samostalno rješavaju svoje zadatke i samostalno prikupljaju neophodne poreze za izvršavanje tih zadataka. Raspored nadležnosti prema vrstama poreza i sličnih davanja dat je u tabeli III-1.

**Tabela III-1.** Raspored nadležnosti prema vrstama poreza i sličnih davanja

Nivo vlasti/Porez	Federacija	Kantoni	Općine
- Porez na dohodak - Porez na imovinu	- Porez na dohodak	- Porezi na dohodak i na imovinu	- Porez na dohodak i imovinu kao dodatak na kantonalne poreze
- Porez na dobit - Porez na kapital	- Porez na dobit	- Porez na dobit - Porez na kapital	- Raspored dijela kantonalnih poreza
- Posebni porezi na dohodak i imovinu	- Porez po prijebu	- Porez na zemljište	- Porez na nekretnine
- Porezi (davanja) u pravnim poslovima	- Ovjera diploma i uvjerenja	- Porez na nasljedstvo Porez na poklone - Porez na promet vlasništva	- Porez na nasljedstvo - Porez na poklone - Porez na promet vlasništva
- Porez na promet - Ostali porezi privredi	- Porez na dodanu vrijednost - Akcize na duhan, alkohol, mineralna ulja, automobile - Carine - Porez na igre na sreću	- Porez na igre na sreću	- Boravišna naknada
- Porezi na posjedovanje	- Naknade za teški saobraćaj - Naknade za državne ceste	- Porezi u ugostiteljstvu - Porezi na motorna vozila - Porezi na noćenja	- Porez na zabavu - Davanja za pse

Izvor: Portal o poreskom pravu u Švajcarskoj, [www.steuerportal.ch](http://www.steuerportal.ch)

Najznačajnije odrednice finansijskog izjednačavanja i izjednačavanja opterećenja su sadržane u verziji državnog zakona donešenoj 2003.<sup>10</sup> godine i odrednici Finansijskog izjednačavanja i izjednačavanja opterećenja iz 2007. godine.<sup>11</sup>

U posljednjim decenijama, pak, pitanja raspodjele zadataka, kompetencija i javnih prihoda između Federacije i kantona su, slijedom donošenja zakona na različitim nivoima vlasti postala izrazito kompleksna, a što je neminovno uticalo na primjenu načela supsidijarnosti.

<sup>10</sup> Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), 2003.

<sup>11</sup> Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV), 2007.

Paralelno, razvijen je sistem finansijskog izjednačavanja s ciljem smanjenja dispariteta između kantona po pitanju poreskih opterećenja i raspolaganja javnim dobrima.

U prilogu B.2 u tabeli B.2.1 je dat prikaz strukture javnih prihoda u Švicarskoj u odnosu na BDP i to prema osnovnim poreskim oblicima. Iz tabele B.2.1 možemo vidjeti strukturu javnih prihoda prema nivoima vlasti u smislu ubiranja poreskih prihoda.

Također, u prilogu B.2 u tabeli B.2.4 je data struktura javnih rashoda kao i učešće najvažnijih grupa javnih rashoda u BDP-u. Iz tabele B.2.4 vidimo da Švicarska troši u prosjeku oko 30% BDP-a kroz javne rashode.

### III 1.2. Finansiranje nadležnosti i preraspodjela javnih prihoda između (kon)federacije i kantona

Sistem finansijskog izjednačavanja služi smanjenju dispariteta na ekonomski prihvatljivu razinu. U osnovi, članom 135. Ustava definisani su neophodni finansijski preduvjeti održanja federativnog uređenja države. Trenutni sistem finansijskog izjednačavanja je na snazi od početka 2008. godine, a njegov osnovni zadatak, pored raspodjele zadataka između Federacije i kantona (vertikalno), jeste u smanjenju međukantonalnih razlika u očuvanju javnih dobara, poreskih opterećenja i povećanja efikasnosti javne uprave.

Finansijska snaga kantona, kao i učešće u ukupnom ostvarenom BDP-u se značajno razlikuju, pri čemu na Zürich, kao Grad-Kanton sa ujedno najvećim brojem stanovnika podpada 22% BDP-a Švajcarske, a kako je prikazano u tabeli III-2.

**Tabela III-2.** Učešće pojedinih kantona Švajcarske u ukupnom BDP-u za 2013. godinu

Kanton*	Učešće u BDP 2013
Zürich	22%
Bern	12%
Basel-Stadt	5%
Waadt	8%
Genf (Ženeva)	8%

\* Navedeni su neki od Švajcarskih kantona.

Izvor: Državna agencija za statistiku Švajcarske konfederacije, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)

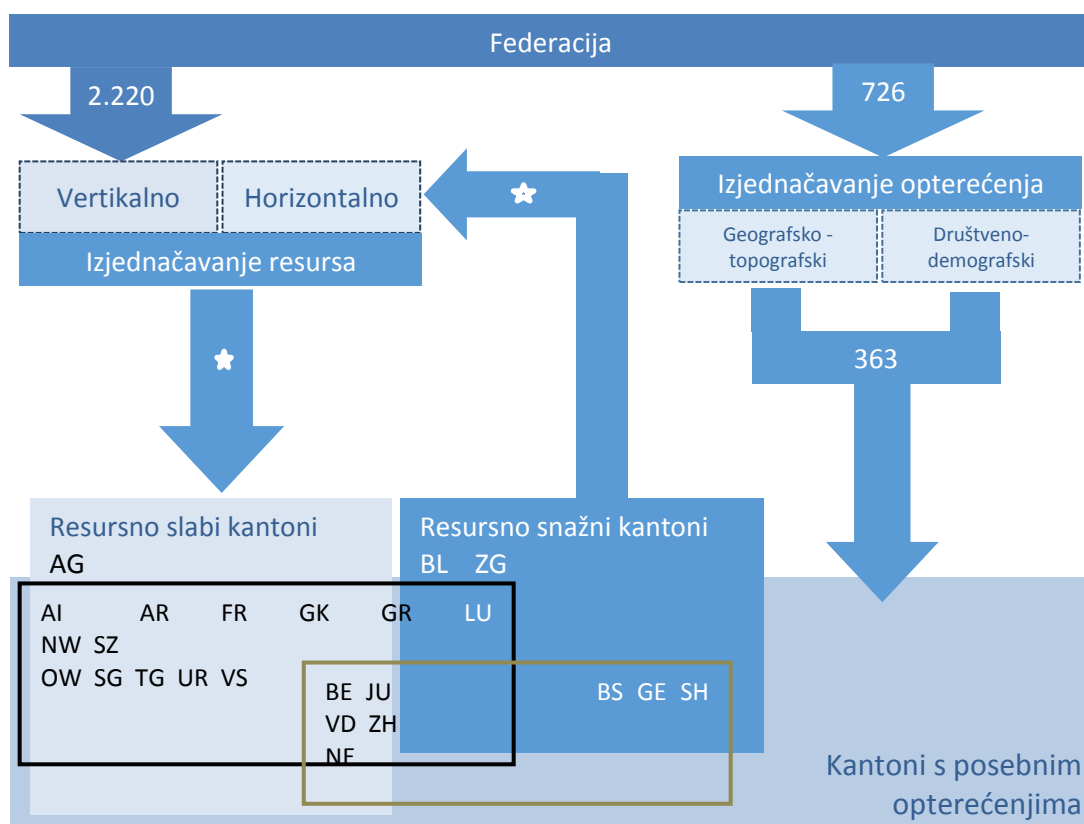
Finansijsko izjednačavanje Federacije se provodi kroz instrumente:

1. Finansijskog izjednačavanja u užem smislu, tj. usklađivanjem resursa sa opterećenjima kantona;
2. Finansijskog izjednačavanja u širem smislu:
  - Razdvajanjem ovlaštenja (nosioca) određenih aktivnosti;
  - Razvoj novih formi saradnje Federacije i kantona; i
  - Međukantonalna saradnja sa izjednačavanjem opterećenja.

Finansijsko izjednačavanje podrazumijeva izjednačavanje (Slika III 1):

1. *Resursa*, raspodjelom finansijskih resursa (dodatak za posebna opterećenja). Izjednačavanje resursa se finansira putem Federacije (vertikalno izjednačavanje resursa) i resursno snažnih kantona (horizontalno izjednačavanje); i
2. *Opterećenja*, uzimajući u obzir geografsko-topografsku i društveno-demografsku sliku svakog kantona pojedinačno. Izjednačavanje opterećenja u potpunosti finansira Federacija (vertikalno).

**Slika III-1.** Rezultati finansijskog izjednačavanja između Federacije i kantona za period 2012. – 2015. (plaćanja u milionima CHF)



Napomena: Zvezda označava prenos sredstava u iznosu 3,728 CHF.

Izvor: prilagođeno prema: Der Bundesrat (2014).

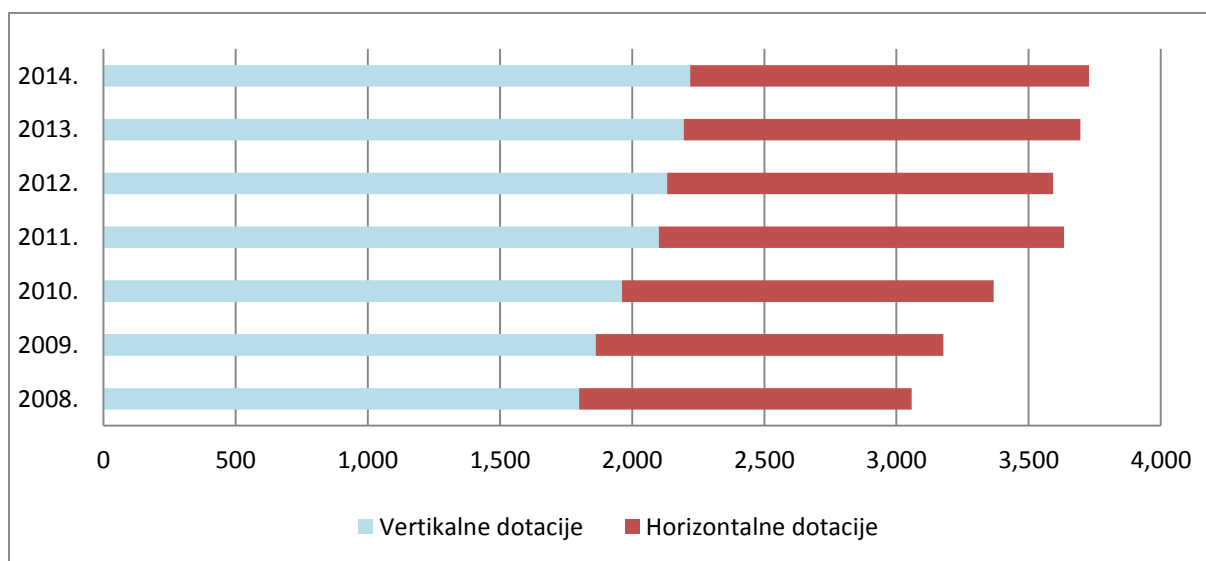


### III 1.2.1. Finansijsko izjednačavanje resursa

Skupština Federacije svake četiri godine utvrđuje iznos, koji Federacija i resursno snažni kantoni dotiraju resursno slabim kantonima, a na osnovu izvještaja o efektima prethodnih finansijskih izjednačavanja, prevashodno disperzije snage (na osnovu potencijala resursa) svakog pojedinačnog kantona u odnosu na prosjek Federacije.

Vertikalno i horizontalno izjednačavanje resursa se vrši u relativno usporedivim iznosima. U skladu s članom 135., paragraf 3. Ustava, uređuje se okvir za sufinansiranje finansijskog izjednačavanja resursa, kojim resursno snažni kantoni dotiraju iznos koji iznosi minimalno 2/3, a maksimalno 80% od iznosa koji je utvrdila Federacija za finansiranje.<sup>12</sup> Dakle, obaveze za dotiranje u sklopu sistema izjednačavanja svakog finansijski snažnog kantona se obračunavaju na osnovu potencijala resursa, iskazanog u vidu indeksa resursa, odnosno procentualno iskazane snage u odnosu na prosjek Švajcarske. U posljednjim godinama sveukupni iznos dotacija na ime finansijskog izjednačavanja *izjednačavanja resursa* je bio u blagom porastu (slika III-2).

**Slika III-2.** Finansiranje finansijskog izjednačavanja resursa, milioni CHF



Izvor: prilagođeno prema Der Bundesrat (2014).

<sup>12</sup> Na osnovu prethodno utvrđenog iznosa vertikalnih dotacija Federacije resursno slabim kantonima utvrđuje se visina iznosa, koji su dužni resursno snažni kantoni uputiti, pri čemu je definisano da udio resursno snažnih kantona ne može biti manji od 66,67%, odnosno veći od 80% iznosa, koji dotira Federacija. Resursno snažnim kantonima se smatraju oni kantoni čiji indeks resursa premašuje prosjek Federacije, a konačni rezultat finansijskog izjednačavanja obezbeđuje da resursno najslabiji kanton nakon izjednačavanja pređe minimalni propisani prag od 85% prosjeka Švajcarske.

Indeks resursa predstavlja uspostavljenu mjeru fiskalnih izdataka resursa kao agregatni osnov obračuna poreske osnovice, odnosno sume oporezivih dohodaka i imovine fizičkih lica, kao i sume dobiti pravnih lica. Upotreba poreske osnovice kao baze za obračun izjednačavanja resursa ima za cilj da kantoni na svoj resursni potencijal, pa tako i indeks resursa, ne mogu direktno uticati. Resursni potencijal jednog kantona se mijenja isključivo u slučaju kada se mijenja dohodak, imovina i dobit fizičkih i pravnih lica smještenih u kantonu, kao i kada fizička/pravna lica napuštaju svoje sjedište u određenom kantonu. Shodno navedenom, indeks resursa se značajno razlikuje od indeksa finansijske moći. Indeks finansijske moći obuhvata i poreska opterećenja i ubirajne poreza kantona, pri čemu poreska opterećenja obrnuto proporcionalno utiču na visinu iskazanog indeksa.

Omjer ukupnih dotacija na ime finansijskog izjednačavanja u periodu 2008 – 2014. godina kretao se u visini 0,72% do 0,80% BDP-a Švajcarske (0,712%; 2015). Nominalni iznosi finansijskog izjednačavanja 2014. godine dati su u tabeli III-3. U godinama 2016. – 2019. očekuje se smanjenje sveukupnog volumena finansijskog izjednačavanja slijedom činjenice da većina kantona sa prethodno dotiranim iznosima premašuju minimalni indeks resursa od 85% prosjeka Švajcarske. Očekivano smanjenje u odnosu na trenutne veličine iznosi 330 miliona CHF.

**Tabela III-3.** Rezultati finansijskog izjednačavanja 2014. godina\*

Nivo vlasti	Izjednačavanje resursa u milionima CHF	%	Vertikalno izjednačavanje opterećenja u milionima CHF
Federacija	2.220	60%	726
Resursno snažni kantoni	1.508	40%	0
Podsuma	*3.728	100%	**726
<b>Ukupno</b>			<b>4.454</b>
Od toga:			
Federacija		66%	2.946
Resursno snažni kantoni		34%	1.508
% od BDP			0,71%

\* Izjednačavanje resursa (preko indeksa resursa).

\*\* Izjednačavanje opterećenja (koje se iskazuje preko 2 parametra: demografski koji podrazumijeva i gradove i geografsko-topografski); 94% od ovih 726 miliona CHF dobijaju gradovi, a ostalo je za geografsko-topografski i demografski (gustinu naseljenosti) parametar.

Izvor: vlastiti izračun na bazi dostupnih podataka: der Bundesrat (2014).

Osnovno načelo obračuna finansijske snage kantona u Švajcarskoj federaciji čini indeks potencijala resursa, pri čemu je prethodno korišteni indeks finansijske moći odbačen iz razloga, što svaki kanton može uticati na nivo dotacija drugih kantona i Federacije na način

da povećanjem poreskog opterećenja povlači indeks finansijske moći, što u daljnjem uzrokuje povećane uplate na ime finansijskog izjednačavanja navedenog kantona.

### *III 1.2.2. Finansijsko izjednačavanje opterećenja*

Kako je ranije rečeno, finansijsko izjednačavanje opterećenja se izražava kroz dvije varijable:

1. izjednačavanje opterećenja na osnovu geografsko-topografske slike kantona i
2. izjednačavanje na osnovu društveno-demografske slike kantona.

U slučaju izjednačavanja na osnovu društveno-demografske slike kantona u obzir se uzimaju dvije varijable: struktura stanovništva i izjednačavanje po osnovu posebnih opterećenja ključnih gradova.

Izjednačavanje na osnovu geografsko-topografske slike kantona se obračunava na osnovu neovisnih elemenata koji označavaju posebna opterećenja u formi slijedećih indikatora:

- Udio stanovništva koje živi na nadmorskoj visini preko 800 metara u odnosu na ukupan broj stanovništva;
- Broj stanovnika izvan naseljenih mjesta;
- Prosječna visina produktivnih površina i
- Slaba naseljenost površina kantona.

Kod izjednačavanja na osnovu društveno-demografske slike kantona se posebno uzima u obzir slučaj nepovoljne situacije prosječne starosti stanovništva, siromašno stanovništvo i potreba integracije stranih lica.

Iz naprijed navedene klasifikacije kriterija za fiskalno izjednačavanje u slučaju Švajcarske možemo doći do zaključka da Švajcarska, slično kao i ostale zemlje svijeta (npr. Kanada, Belgija, itd.), na bazi svojih specifičnosti (geografskih, političkih, etničkih i dr.) dizajnira sistem horizontalne raspodjele javnih prihoda da bi u što boljoj mjeri finansirala javna dobra, odnosno finansirala dodjeljene nadležnosti za javne rashode. Kako smo i naveli u uvodu ovog istraživanja, fiskalni federalizam i raspodjela nadležnosti za javne rashode i prihode nema jedinstvenu metodologiju primjene, posebno zato što zemlje potiču iz različitih socio-ekonomsko-političkih okolnosti pa je i oblik fiskalnog federalizma različit (npr. u Švajcarskoj je to primjer tzv. 'coming together federalism'), te se nekada fiskalni federalizam i koristi kao sistem 'pomirenja' unutar ustavno-kompleksnih zemalja.

### **III 1.3. Finansiranje gradova Ciriha, Basel-Stadt, Waadt**

Pored finansijskog izjednačavanja na osnovu resursa, vertikalno izjednačavanje se vrši i na osnovu posebnih opterećenja. Vertikalne dotacije se vrše, između ostalog, na osnovu posebnog opterećenja gradova. U obračun indeksa SLA, dio F, u obzir se uzimaju tri parametra i to: broj stanovnika, gustoća naseljenosti i broj zaposlenih na nivou pojedinih općina.

Posebni indeks, tzv. SLA, F indeks, se koristi za finansijsko izjednačavanje po osnovu opterećenja za gradove, koji obnašaju funkcije centra. U 2014. godini na ovaj način su posebnim tretmanom obuhvaćeni gradovi Ciriha, Basel-Stadt, Waadt, dok od 2011. godine Bern ne ispunjava uslove za primanjem dotacija po ovom osnovu.

Finansijsko izjednačavanje (SLA, F) po osnovu posebnih opterećenja centara funkcija je u 2015. godini iznosilo 121 milion CHF (Ciriha 66, Gent 32, Basel-Stadt 19), odnosno 2,72% ukupnih dotacija na ime finansijskog izjednačavanja.

Ilustrativno, ukupni rashod Grada Ciriha za 2014. godinu je iznosio 8.403 miliona CHF, od čega 207 miliona CHF odljeva na ime finansijskog izjednačavanja resursno slabim kantonima, dok je s druge strane ukupan primitak na ime finansijskog izjednačavanja za dodatna opterećenja iznosio 407 miliona CHF. U periodu 2016-2019. ne očekuje se značajnije smanjenje iznosa po osnovu finansijskog izjednačavanja posebnih opterećenja gradova.

## **III 2. Fiskalni odnosi u SR Njemačkoj**

### **III 2.1. Ustavni okvir SR Njemačke nakon ujedinjenja**

Savezna republika Njemačka je uređena kao federativna država, koja se sastoji od Federacije i 16 federalnih pokrajina. U strukturi Njemačke države, pokrajine predstavljaju neovisne nivoe vlasti kojoj su dodjeljena odgovarajuća prava i obaveze. U skladu s ustavnim pravilima javnih finansija općine čine sastavni dio pokrajina. Ustav SR Njemačke definiše vlastite resurse pokrajina kako bi ispunile ustavom prenesene nadležnosti.

Kompetencije Federacije za donošenja zakona su definisane članom 105. Ustava, posebno u dijelu oporezivanja (član 105. Ustava). Nadalje, Ustav razlikuje isključive kompetencije Federacije (član 71., 73., 105. paragraf 1. Ustava) i konkurirajuće kompetencije Federacije (član 72., 74. i 105. paragraf 2. Ustava) kojima ovlasti dijelom prenosi na pokrajine. Ustav polazi od činjenice da se javni prihodi moraju rasporediti na način da obezbjede ravnomjernu distribuciju javnih finansija po stanovniku, pretpostavljajući da svaki građanin ima jednake potrebe [pa onda i za sredstvima iz domana javnih finansija (isključuju se korekcije za razlike

u troškovima života)]. Navedeno načelo se modificira u slučaju gradova-pokrajina (Berlin, Bremen, Hamburg).

Nasuprot kompetencijama u poreskoj politici i donošenju zakona, pokrajine su prevashodno zadužene za slijedeća pitanja: Unutarnji poslovi; Kultura, mladi i sport; Nauka, istraživanja i umjetnost; Pravda; Pokrajinske javne finansije; Privreda; Rad i socijalna pitanja; Okoliš i Predstavljanje u tijelima Federacije.

U prilogu B.2 u tabeli B.2.2 je dat prikaz strukture javnih prihoda u SR Njemačkoj u odnosu na BDP i to prema osnovnim poreskim oblicima. Iz tabele B.2.2 možemo vidjeti strukturu javnih prihoda prema nivoima vlasti u smislu ubiranja poreskih prihoda.

Također, u prilogu B.2 u tabeli B.2.5 je data struktura javnih rashoda kao i učešće najvažnijih grupa javnih rashoda u BDP-u.

### **III 2.2. Finansiranje nadležnosti pokrajina i preraspodjela javnih prihoda sa Saveznog nivoa vlasti ka pokrajinama**

Osnov za raspodjelu prihoda pokrajina predstavlja namjera kreiranja i održavanja jednakih uvjeta života cjelokupne populacije u SR Njemačkoj. Njemački ustav garantuje odgovarajući nivo finansiranja Federacije i pokrajina. Proceduralno, obezbjeđenje neophodnih izvora finansiranja se provodi u četiri faze i to:

1. Cjelokupni prihodi od poreza se distribuiraju na dva nivoa vlade, Federaciju i sve pokrajine, dok se općinama dodjeljuje finansiranje putem dodatnih nepovratnih transfera sredstava (vertikalna distribucija);
2. Pokrajinski udio prihoda od poreza se raspoređuje između pokrajina (horizontalna distribucija);
3. Instrument izjednačavanja se koristi za preraspodjelu prihoda između siromašnih i bogatih pokrajina (horizontalna distribucija); te
4. Dodatne transfere bespovratnih sredstava upućuje federalni nivo siromašnim pokrajinama.

Ukupni godišnji volumen finansijskih izjednačavanja, prema posljednjim dostupnim podacima, iznosio je 8,5 milijardi EUR-a, odnosno 2,5% ukupne finansijske snage pokrajina, ili dugoročno promatrano, 0,3% bruto domaćeg proizvoda.

### III 2.2.1. Vertikalni raspored prihoda od poreza

Ustav SR Njemačke definiše potpuni vertikalni raspored poreza sa federalnog nivoa na pokrajine i dijelom općine, između ostalog poreza na dohodak, poreza na dobit i PDV-a. Tabelom III-4 prikazan je raspored nadležnosti prikupljanja pojedinačnih vrsta poreza i porezima sličnih davanja, od onih koji su u potpunoj ingerenciji Federacije, odnosno pokrajina, do onih koji se dijele prema prethodno utvrđenom udjelu raspodjele.

**Tabela III-4.** Vertikalni raspored prihoda od poreza

Nivo vlasti	Udio u porezu
Federacija	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 100% federalnih poreza i akciza, poput akciza na promet energije i duhana i poreza na osiguranja;</li><li>○ 42,50% poreza na dohodak;</li><li>○ 50% poreza na dobit</li><li>○ Približno 53% PDV-a (2014. godine)</li></ul>
Pokrajine	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 100% pokrajinskih poreza (porez na naslijeđe, porez na promet nekretnina);</li><li>○ 42,50% poreza na dohodak;</li><li>○ 50% poreza na dobit;</li><li>○ Približno 45% PDV-a.</li></ul>

Izvor: Der Bundesrat (2014).

Na osnovu prikaza u prethodnoj tabeli može se zaključiti da primarnu ingerenciju u propisivanju i prikupljanju akciza zadržava Federacija, dok s druge strane pokrajine utvrđuju stope i prikupljaju poreze po osnovu prometa nekretnina.

### III 2.2.2. Horizontalni raspored prihoda od poreza

Horizontalni raspored prihoda od poreza (tabela III-5) se vrši na osnovu reprezentativnosti sadržane u broju stanovnika (raspored) i pravnih lica (prema sjedištu), kao i procjenama (ostvarenog dohotka) na teritoriji svake pojedinačne pokrajine.

**Tabela III-5.** Horizontalni raspored prihoda od poreza (između pokrajina)

---

---

**Horizontalni raspored po pokrajinama**

---

---

- Prihod od PDV-a:
    - 75% se raspoređuje proporcionalno broju stanovnika svake pokrajine;
    - 25% se raspoređuje kao dodatak pokrajinama, čiji prihodi po osnovu poreza na dohodak i poreza na dobit po stanovniku su niži od prosjeka svih pokrajina u visini iskazanog odstupanja od prosječnog prihoda po stanovniku (raspored se vrši linearno progresivnom topping-up metodom);
  - Porez na dohodak na osnovu procjene ukupno prikupljenog poreza, koji ostvaruju stanovnici sa mjestom prebivališta u pokrajini, ostvarivanjem dohotka u i izvan teritorije te pokrajine;
  - Porez na dobit se evidentira centralizovano, dok se raspodjela vrši svim pokrajinama u kojima predmetno pravno lice ima registrovano sjedište.
- 

*Izvor: Der Bundesrat (2014).*

Kako je prikazano u tabeli III-5, resursnu osnovu za horizontalno izjednačavanje razlika između pokrajina čini porez na potrošnju.

### **III 2.2.3. Finansijsko izjednačavanje među pokrajinama**

Osnov finansijskog izjednačavanja jeste nadoknada manje ostvarenih prihoda od poreza siromašnim pokrajinama. Kako bi se zadržala autonomija i suverenitet svih pokrajina, obračunate razlike među pokrajinama se samo djelomično umanjuju finansijskim izjednačavanjem. Osnovu za finansijsko izjednačavanje predstavlja ostvareni finansijski kapacitet po stanovniku, a koji se iskazuje kao suma svih priliva u pokrajinu i 64% sume priliva općina koje pripadaju pokrajini. Time se ujedno i prihodi lokalnih vlasti uzimaju u obzir prilikom ocjene finansijskog kapaciteta, slijedom činjenice da su pokrajine dužne obezbijediti adekvatne/odgovarajuće finansijske resurse općinama. Logično, pokrajine koje u svom sastavu imaju finansijski snažne općine, imaju manje potrebe za transferima nižim nivoima vlasti.

Raspored se vrši primjenom linearno-progresivne topping-up metode, za koju se kao obračun iznosa za izjednačavanje koristi iznos za koji finansijski kapacitet po stanovniku pokrajine prelazi prosječni finansijski kapacitet svih državljana. Obračunata razlika finansijskog kapaciteta se preusmjerava djelomično simetrično prema utvrđenom rasporedu, uzimajući u obzir korekcije koje osiguravaju da iznosi usaglašavanja odgovaraju plaćanjima po usaglašavanju.

Djelomično usaglašavanje ima za cilj osigurati da transferi bogatih pokrajina siromašnim pokrajinama trajno ne umanjuju finansijski kapacitet bogatih pokrajina (održivost modela). U daljnjem razmatranju je dat raspored izjednačavanja.

#### *III 2.2.4. Transferi Federacije*

Transferi Federacije se upućuju siromašnim pokrajinama kao dodatak izvorima sredstava, a dodijeljuju se putem finansijskog izjednačavanja. U osnovi Federacija upućuje transfere<sup>13</sup> u vidu:

- Općih nenamjenskih transfera s ciljem smanjenja razlike između prosječnih finansijskih kapaciteta stanovništva pokrajinama koje i nakon finansijskog izvještavanja ostaju siromašnije (ispod 99,5% prosječnog finansijskog kapaciteta države); i
- Transfera Federacije za posebne namjene kao kompenzacija za svladavanje/prevazilaženje specifičnih prepreka s kojima se susreće svaka pojedinačna pokrajina (socijalne potrebe, zaposlenost, konkurentnost i sl.).

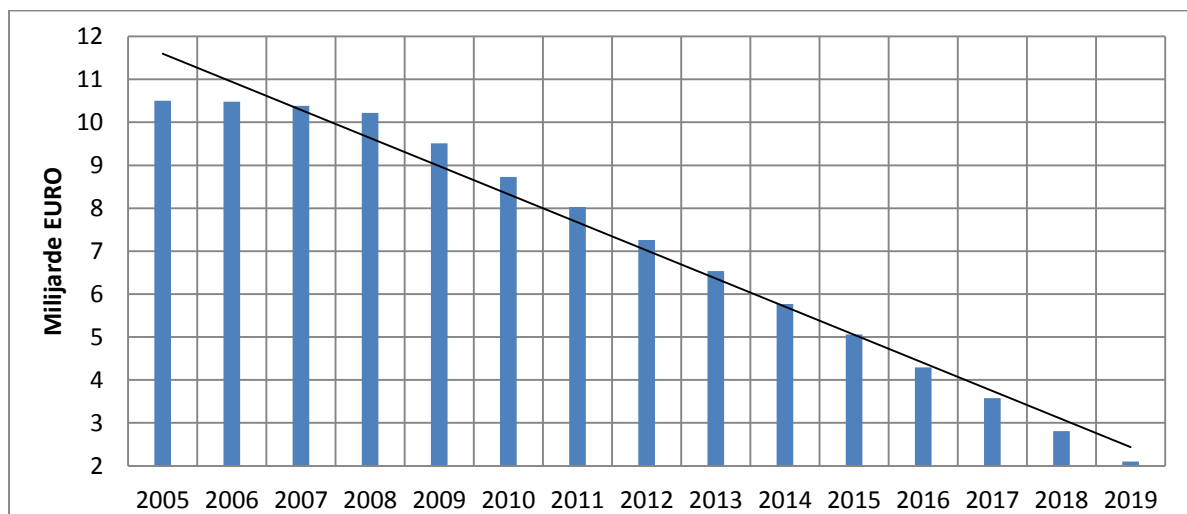
Bitno je, međutim, napomenuti da opći nenamjenski transferi, koji imaju za cilj pokriti 77,5% utvrđenog iznosa nedostajućeg finansijskog kapaciteta siromašnih pokrajina u prethodnom desetljeću bilježe značajno smanjenje sveukupnog iznosa finansiranja (prikazano na slici III-3.), a iskazani procjepi imaju tendenciju potpunog nestanka.

---

<sup>13</sup> Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. 2003. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG), § 11 Bundesergänzungszuweisungen (03/3)



**Slika III-3.** Nenamjenski transferi Federacije pokrajinama u periodu 2005. – 2014. i predviđanje trenda do 2019. godine

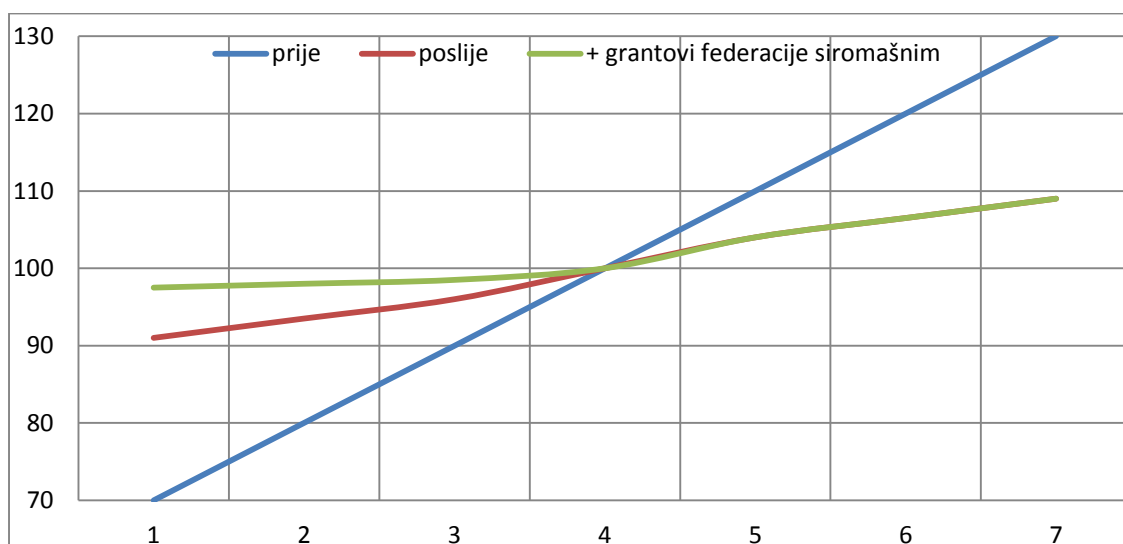


Izvor: Prikaz autora prema: FAG (2014).

Financijsko izjednačavanje nakon rasporeda i transfera federalnog nivoa vlasti pokrajinama (slika III-4) za rezultat u krajnjoj instanci ima da:

- Najbogatije pokrajine iskazuju 109% prosječnog<sup>14</sup> finansijskog kapaciteta (prije izjednačavanja 130%);
- Najsiriromašnije pokrajine iskazuju 97,5% prosječnog finansijskog kapaciteta (prije izjednačavanja 70%).

**Slika III-4.** Krajnji ishod finansijskog izjednačavanja izražen u % realizovanog finansijskog kapaciteta u odnosu na prosjek SR Njemačke



Izvor: Prikaz autora prema: Bundesministerium für Finanzen (2014).

<sup>14</sup> Prosjecni finansijski kapacitet na nivou SR Njemačke je količnik ukupnog finansijskog kapaciteta i broja stanovnika. Ovom se dodjeljuje indeks 100%, pa se onda izračunavaju odstupanja po pojedinima pokrajinama.

### III 2.3. Finansiranje gradova-pokrajina (Berlin, Bremen i Hamburg)

Osnovno načelo finansijskog izjednačavanja s ciljem ostvarivanja zadovoljenja finansijskog zahtjeva po stanovniku u svim pokrajinama se ne može direktno primijeniti u slučaju pokrajina Berlin, Bremen i Hamburg shodno činjenici da su navedene pokrajine ujedno i gradovi u svom sopstvenom pravu i kao takvi imaju mnogo veće finansijske zahtjeve po stanovniku u odnosu na ostale pokrajine u SR Njemačkoj.

Osnov za finansijsko izjednačavanje za period 2005. – 2019. godina je usvojen 2001. godine, kojim se podnose razlozi za:

- Obračun za finansijsko izjednačavanje pokrajina-gradova koristi se povećan broj stanovništva za 35% na ime dodatnih finansijskih zahtjeva; i
- Nasuprot tome, određeni korektivni faktori se koriste i za obračun raspodjele za pokrajine Brandenburg, Mecklenburg-Zapadna Pomerania i Saxony-Anhalt, uzimajući u obzir da su navedene pokrajine značajno slabije naseljene od prosjeka SR Njemačke (povećani troškovi transporta na ime velike površine nasuprot broju stanovnika).

Tabela III-6. prikazuje ostvarenu bruto dodanu vrijednost pokrajine Berlin u 2014. godini u visini od 17.580 EURO po stanovniku, odnosno Bayern u visini od 39.089 EURO po stanovniku, pri čemu je vidljivo da pokrajina Bayern ostvaruje 220% bruto dodane vrijednosti po stanovniku pokrajine Berlin. S druge strane javni rashodi pokrajine Bayern iznose 142% rashoda po stanovniku u odnosu na pokrajinu Berlin, što ukazuje na određene disproporcije u efikasnosti javne uprave navedene dvije pokrajine.

**Tabela III-6.** Učešće pokrajina Berlin i Bayern

Pokrajina	Bruto dodana vrijednost		Javni rashodi	
	BDP u %	Po stanovniku	Rashod u %	Po Stanovniku
Berlin	4,04	17.580	5,21	4.128
Bayern	17,97	39.089	15,62	5.849
SR Njemačka ukupno	2.611,77		475.134	

*Izvor: Službe za statistiku SR Njemačke*

Posebne rashodovne potrebe pokrajine Berlin kao jedan od osnova za obračun horizontalnog finansijskog izjednačavanja utječu na značajne dotacije od strane pokrajine Bayern, kao finansijski najснаžnije pokrajine u SR Njemačkoj. Slijedom kumuliranog nezadovoljstva, pokrajine Bayern i Hessen su pokrenule tužbu pri Ustavnom sudu SR Njemačke, kojom negiraju ekonomsku osnovanost indikatora posebnog opterećenja. U dosadašnjoj raspravi definisano je nekoliko argumenata kojima se upućuje na opravdanost dodatnih rashodovnih potreba, ali i kontra-argumenata kojima se upućuje na neustavnost trenutnog sistema horizontalnog izjednačavanja (tabela III-7).

**Tabela III-7.** Argumenti „za“ i „protiv“ osnovanosti posebnog izračuna gradova-pokrajina u svrhu finansijskog izjednačavanja

Za	Protiv
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veliki gradovi imaju funkcionalitete poput obrazovanja, kulture i mreže transporta, što u manjim sredinama nije slučaj;</li> <li>- Povećani troškovi za socijalna davanja;</li> <li>- Na berlinskim univerzitetima studira 37% stanovnika Berlina, 13% pokrajine Bayern, te 16% stranaca itd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apstraktni indikatori povećane finansijske potrebe</li> <li>- Povećani troškovi na ime političkog vođstva nisu ustavno utemeljeni</li> <li>- Površina pokrajine predstavlja ekonomski neutemeljen kriterij za raspodjelu (tužba pokrajina Bayern i Hessen protiv finansijskog izjednačavanja)</li> </ul>

Izvor: Lenk (2014).

Efekti primjene načela povećanog finansijskog zahtjeva u slučaju pokrajina-gradova u cjelokupnoj raspodjeli grantova Federacije utjecali su na to da, i pored činjenice da Berlin ne predstavlja de facto siromašnu pokrajinu, participira u raspodjeli s najvećim iznosom primljenih transfera 2014. godine u iznosu od preko milijardu EUR-a, odnosno u udjelu ukupnih transfera Federacije pokrajinama:

- Berlin 19,02%;
- Brandenburg 14,33%;
- Mecklenburg-Vorpommern 10,54%;
- Sachsen 26,08%;
- Sachsen – Anhalt 15,33%; i
- Thüringer 14,31%.

Ipak, značajno je napomenuti da efekti po osnovu povećanja indikatora broja stanovnika na ime dodatnih funkcija koje obnašaju pokrajine-gradovi, ne premašuje transfere po stanovniku na koje imaju pravo pokrajine s manjom gustoćom naseljenosti na ime povećanih troškova transporta (tabela III-8).

**Tabela III-8.** Usporedni prikaz transfera Berlinu i pokrajinama koje pravo transfera ostvaruju putem velike površine nasuprot broju stanovnika

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

Izvor: prerađeno prema: Schulte, Hubert (2014).

Na kraju, može se zaključiti da sistem horizontalne distribucije javnih prihoda u SR Njemačkoj izaziva brojne polemike, koje su u 2014. godini uzrokovale pokretanje ispitivanja ustavnosti od strane vlade pokrajine Bayern, koja je ujedno i najveći izvor prihoda, a koji se koriste za finansijsko izjednačavanje. Osnovu tužbe predstavljaju nejasni i ekonomski neutemeljeni kriteriji povećanog finansijskog opterećenja pokrajina i smanjenja finansijskog kapaciteta stanovništva (po mišljenju bogatih pokrajina, op. autora) na ime povećanih troškova transporta, te nejasan način obračuna povećanog finansijskog opterećenja na ime javnih funkcija koje obnaša pokrajina-grad Berlin, kao i ustavne neutemeljenosti povećanih troškova na ime državne administracije smještene u pokrajini-gradu Berlin.

### ***III 2.3.1. Rashodovna strana prema funkcionalnom rasporedu budžeta grada-pokrajine Berlin i usporedna analiza udjela poreza u primicima 2014. godine grada-pokrajine Berlin i pokrajine Bayern***

Primici po osnovu poreza u milionima EUR-a u značajnom se razliku između grada-pokrajine Berlina i pokrajine Bayern, a što je prikazano u tabeli III-9. Nadalje, shodno uređenosti pokrajina (u slučaju Bayern s odvojenim funkcijama pokrajinskih i općinskih vlasti, dok Berlin funkcionira kao centralizovana pokrajinska vlast s nižim lokalnim strukturama), vidljiva je određena disproporcija u ukupnom učešću finansiranja (tabela III-9).

**Tabela III-9.** Primici po osnovu poreza u milionima EUR u 2014. godini

<b>Pokrajina</b>	<b>Primici pokrajina</b>	<b>Učešće</b>	<b>Primici općina/okrug</b>	<b>Učešće</b>	<b>Ukupni primici</b>
Berlin	15.615	80,49%	3.786	19,51%	19.401
Bayern	37.375	70,20%	15.862	29,80%	53.237

*Izvor: Agencija za statistiku SR Njemačke, dostupno na [www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de)*

Razmatrajući budžet pokrajine Berlin za 2014. godinu (tabela III-10), vidljivo je da na rashodovnoj strani najveći izdatak pripada resoru Obrazovanja, mladih i nauke s učešćem od cca. 20%, naknada zaposlenima u visini od 16,57%, te Službi za socijalna pitanja s učešćem od 15,43% u ukupnim izdacima.

**Tabela III-10.** Izdaci u budžetu pokrajine Berlin za 2014. godinu

Izdaci 2014 - funkcionalni raspored rashoda	U milionima EUR-a	Učešće u budžetu
Obrazovanje, mladi i nauka	4.641	19,80%
Naknade i zbrinjavanje zaposlenih	3.884	16,57%
Služba za socijalna pitanja	3.617	15,43%
Služba za mlade	1.936	8,26%
Razvoj grada i okoliš	1.916	8,18%
Unutrašnji poslovi i sport	1.866	7,96%
Pravda i zaštita potrošača	860	3,67%
Privreda, tehnologija i istraživanja	805	3,43%
Zdravstvo i socijalna pomoć	608	2,59%
Kultura, religija	563	2,40%
Finansije	489	2,09%
Ostale funkcije	2.251	9,60%
<b>Ukupno</b>	<b>23.436</b>	<b>100,00%</b>

Izvor: Senat za upravljanja finansijama pokrajine Berlin

Posmatrajući prihodovnu stranu budžeta grada-pokrajine Berlin (tabela III-11) može se zaključiti da primici po osnovu vertikalnog i horizontalnog izjednačavanja predstavljaju značajan izvor finansiranja pokrajine s ukupnim učešćem od 31% u ukupnim primicima.

**Tabela III-11.** Primici pokrajine Berlin po osnovu poreza i finansijskog izjednačavanja za 2014. godinu

Primici	Iznos u milionima EUR-a	Učešće u ukupnim primicima
Porez na dohodak	5.031	27,40%
Porez na promet	4.024	21,91%
<b>Horizontalno finansijsko izjednačavanje</b>	<b>3.491</b>	<b>19,01%</b>
<b>Vertikalno finansijsko izjednačavanje</b>	<b>2.247</b>	<b>12,24%</b>
Porez na obrtništvo	1.481	8,06%
Porez na promet nekretnina	796	4,33%
Porez na nekretnine	777	4,23%
Porez na dobit	470	2,56%
Ostali porezi i slična davanja	47	0,26%
Ukupno primici po osnovu poreza	18.364	100,00%
Primici po osnovu imovine	217	1,18%
<b>Raspored</b>		
Ukupni primici grada Berlina	18.844	
Transferi nižim nivoima vlasti - okrug	(5.579)	
Otplata dugova	(83)	
Raspoloživi iznos primitaka	13.182	

Izvor: Senat za upravljanje finansijama pokrajine Berlin(2015).

### III 3. Fiskalni odnosi u R Hrvatskoj

#### III 3.1. Ustavni okvir R Hrvatske

Za potrebe ovog istraživanja posebno je značajno analizirati slučaj R Hrvatske s obzirom da R Hrvatska, kao i BiH, potiče iz istog ekonomsko-političkog okruženja, tj. bivše Jugoslavije. U periodu 1990.-1995. Hrvatska je stekla nezavisnost od SFR Jugoslavije, te je donijela Ustav kojim je definirala jedinice lokalne uprave i samouprave. Bajo (2007, str. 53) navodi da je "...Od 1995. do 2001. godine Hrvatska uglavnom centralizirana država u kojoj, unatoč lokalnoj samoupravi, dominiraju tijela središnje državne vlasti..." te da "...od 2001. godine država počinje prenositi dio ovlasti za financiranje školstva, zdravstva i socijalne skrbi na lokalne jedinice. Usporedno s prijenosom ovlasti država lokalnim jedinicama osigurava veći udio u raspodjeli poreza te povećava dotacije iz državnog proračuna."

Dakle, danas R Hrvatska ima tri nivoa vlasti: centralni (državni), središnji (županije/kantoni) i lokalni nivo. Prema Ustavu R Hrvatske, jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi. Središnji nivo (županije) se prema Ustavu nazivaju jedinice područne samouprave te se u Ustavu navodi da se glavnom gradu Zagrebu može utvrditi položaj županije kao i da se većim gradovima zakonom mogu dati ovlasti županije. Dakle, Hrvatska je nakon centralnog nivoa vlasti organizirana u 21 županiju, odnosno 124 grada i 426 općina (Bajo, 2007, str. 55). Ovdje je važno napomenuti da R Hrvatska nije fiskalno federativno uređena nego je fiskalno decentralizirana država. Također, za razliku od FBiH gdje kantoni imaju ustavna ovlaštenja u određenim oblastima, u R Hrvatskoj centralni nivo vlasti dodjeljuje nadležnosti nižim nivoima vlasti. Dakle, za nas je njena praksa interesantna radi toga što je, kao razvijenija ekonomija iz historijski istog okruženja kao i BiH/FBiH, već uspostavila odgovarajuće strukture u fiskalnom mehanizmu koje mogu biti u određenoj mjeri validne za naše prilike kao naznaka mogućih rješenja (npr. pozicija Zagreba i njeno shodno tumačenje u našim uvjetima).

U prilogu B.2 u tabeli B.2.3 je dat prikaz strukture javnih prihoda u Hrvatskoj u odnosu na BDP i to prema osnovnim poreskim oblicima. Iz tabele B.2.3 možemo vidjeti strukturu javnih prihoda prema nivoima vlasti u smislu ubiranja poreskih prihoda. Većina poreskih prihoda u Hrvatskoj se ubire putem indirektnih poreza, odnosno putem PDV-a. U strukturi drugo značajno mjesto zauzimaju doprinosi za socijalno osiguranje, a posljednje direktni porezi odnosno porez na dohodak i dobit. Iz tabele B.2.3 vidljivo je da preko polovine svih javnih prihoda ubere centralna vlast (državni nivo).

Također, u prilogu B.2 u tabeli B.2.6 data je struktura javnih rashoda kao i učešće najvažnijih grupa javnih rashoda u BDP-u. Iz tabele B.2.6 vidimo da Hrvatska troši u prosjeku preko 45% BDP-a kroz javne rashode. Također, od osnovnih grupa javnih rashoda, socijalna zaštita čini najveći dio javnih rashoda u odnosu na BDP. Pošto su dati podaci predstavljeni

konsolidirano, u nastavku ćemo se osvrnuti na finansiranje nadležnosti županija i preraspodjelu javnih prihoda između središnje države ka županijama kao i na poseban položaj grada Zagreba, budući da je njegov status definiran i Ustavom.

### III 3.2. Finansiranje nadležnosti županija i preraspodjela javnih prihoda između središnje države i županija

Da bismo govorili o nadležnosti županija i preraspodjeli javnih prihoda, moramo najprije definirati obim nadležnosti za rashode županija, a zatim ćemo dati prikaz poreskog sistema R Hrvatske u smislu nadležnosti za prihode/poreze. Prikaz strukture sa fokusom na nadležnosti županija je dat u tabeli III-12.

**Tabela III-12.** Nadležnost za rashode u R Hrvatskoj

Nadležnost	Centralni nivo (država)	Županije	Općine	Gradovi
Opće javne usluge	*	*	*	*
Obrana	*			
Javni red i sigurnost	*		*	*
Obrazovanje	*	*	*	*
Predškolski odgoj			*	*
Osnovno obrazovanje	*	*	*	*
Srednjoškolsko obrazovanje	*	*		
Visokoškolsko obrazovanje	*			
Zdravstvo	*	*		
Socijalna sigurnost i zaštita	*	*	*	*
Stambeno-komunalni poslovi i usluge			*	*
Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost			*	*
Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	*	*		
Rudarstvo, industrija i građevinarstvo	*	*	*	*
Promet i komunikacije	*	*	*	*
Cestovni	*	*	*	*
Željeznički	*			
Zračni	*			
Drugi ekonomski poslovi i usluge	*	*	*	*

Izvor: Bajo (2007, str. 56.-57.).

Za potrebe ovog istraživanja važno je ustanoviti na koji način se finansiraju nadležnosti za rashode. Za te potrebe na slici III-5. je dat prikaz poreskog sistema R Hrvatske iz čega se vidi nadležnost za poreske prihode svakog nivoa vlasti. Porez na dobit, PDV, kao i sve vrste akciza<sup>15</sup> (uključujući i akcizu na luksuzne proizvode) pripadaju centralnom nivou vlasti,

<sup>15</sup> Posebni porezi na energente (naftu) i električnu energiju, akciza na duhanske prerađevine, alkohol i alkoholna pića, kafu, bezalkoholna pića i motorna vozila.

uključujući i porez na premije osiguranja od automobilske odgovornosti i premije kasko osiguranja cestovnih vozila. Pripadnost županijskih i gradskih/općinskih poreza je vidljiva iz slike III-5, a posebno je zanimljiva pripadnost zajedničkih poreza. Prihodi od ovih poreza se dijele između više nivoa vlasti i regulirani su članom 45.<sup>16</sup> Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave. Zanimljivo je istaći da se u članu 45. navedenog zakona daje poseban tretman gradu Zagrebu za financiranje decentraliziranih djelatnosti. Prihodi od poreza na promet nekretnina se dijele između centralnog nivoa kojem pripada 40% prihoda i grada/općine kojoj pripada 60% prihoda.

**Slika III-5.** Prikaz poreskog sistema R Hrvatske



*Izvor: Vlastiti prikaz na bazi podataka iz: Institut za javne financije (2015).*

Problematika raspodjele prihoda od različitih vrsta poreza je veoma aktualna tema u R Hrvatskoj, te je mehanizam za pronalaženje najboljeg rješenja kod dijeljenja zajedničkih poreskih prihoda oblast sa veoma čestim zakonskim izmjenama. Posljednji *Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* je petnaesti u nizu i njegove glavne odrednice, posebno u smislu raspodjele prihoda od poreza na dohodak, date su u Bajo i Primorac (2015). Naime, pripadnost prihoda i njihova horizontalna i vertikalna raspodjela ostaju izazov za sve vlade, posebno u smislu pravedne, ali i ekonomski utemeljene raspodjele.

<sup>16</sup> Tekst člana 45. je dat u prilogu B.1.



### III 3.3. Finansiranje grada Zagreba

Od posebnog je značaja analiza finansiranja grada Zagreba. Pozicija grada Zagreba je definirana Ustavom kao i u ostalim zakonima iz ove oblasti koji su od posebnog značaja, npr. Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi, Zakon o finansiranju jedinica lokalne uprave i samouprave, Zakon o gradu Zagrebu i dr. Grad Zagreb se finansira iz vlastitih prihoda kao i iz zajedničkih prihoda. Posebno je važno istaknuti da grad Zagreb, kao populacijski najveći hrvatski grad, ima poseban status u smislu određivanja stope prireza poreza na dohodak (koja iznosi 18%), te da ima poseban status u smislu pripadnosti prihoda po osnovu zajedničkih poreza (prilog B.1).

Osim toga, grad Zagreb učestvuje i sa najviše bruto dodane vrijednosti u odnosu na bruto dodanu vrijednost u R Hrvatskoj što je i prikazano u tabeli III-13. Ovdje je važno spomenuti da su nadležnosti grada Zagreba za rashode veće nego županije (što je slučaj sa svim Hrvatskim gradovima i županijama u smislu da su nadležnosti gradova veće nego županijske). Ovakva praksa u R Hrvatskoj u smislu poređenja sa stanjem u (F)BiH pokazuje da je stanje u (F)BiH upravo obrnuto. Naime, ono što su nekada (prije rata) bile nadležnosti grada Sarajeva, sada su (gotovo u cjelini) nadležnosti Kantona Sarajevo, pa će se u tom smislu i vršiti poređenje (vidjeti poglavlje IV).

**Tabela III-13.** Učešće grada Zagreba u bruto dodanoj vrijednosti R Hrvatske (u %)

Županija/grad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grad Zagreb	31,7	31,4	31,7	31,5	33,3	33,1	33,4
Zagrebačka županija	5,3	5,5	5,5	5,8	5,4	5,6	5,6
Grad-županija Zagreb	37,0	36,9	37,2	37,3	38,7	38,7	39,0
Splitsko-dalmatinska županija*	8,6	9,1	8,7	8,5	8,5	8,3	8,1

\* Splitsko-dalmatinska županija je ovdje, također, prikazana zato što je Split drugi najbrojniji grad u R Hrvatskoj prema broju stanovnika

Izvor: Državni zavod za statistiku ([www.dzs.hr](http://www.dzs.hr))

U tabeli III-14. je dat prikaz učešća pojedinih izvora prihoda za period 2010.-2013. godine u smislu prezentiranja budžeta grada Zagreba.

**Tabela III-14.** Prihodi grada Zagreba za period 2010.–2013. (u hiljadama HRK)

<b>Struktura prihoda</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Ukupni prihodi	6.306.718	6.158.730	6.251.728	7.312.153
Prihodi	6.184.236	6.006.203	6.194.187	7.105.330
Prihodi od poreza	4.410.894	4.336.628	4.594.849	5.542.589
Porez i prirez na dohodak	4.101.454	4.009.320	4.301.043	5.192.920
Porez na imovinu	170.387	195.213	160.759	217.090
Porez na robe i usluge	139.053	132.095	133.047	132.579
Pomoći	39.010	57.467	45.036	57.841
Prihodi od imovine (finansijske i nefinansijske imovine)	435.328	413.055	399.926	395.088
Prihodi od administ. taksi i po posebnim propisima	1.288.467	1.160.061	994.473	939.475
Ostali prihodi	10.537	38.992	159.903	170.337
Prihodi od prodaje nefinans. imovine	122.482	152.527	57.541	206.823

*Izvor: Proračun grada Zagreba 2010.–2013.*

Iz tabele III-14. vidljivo je da se preko 70% ukupnih prihoda budžeta grada Zagreba (u 2013. čak 75,9%) ostvaruje iz prihoda od poreza, odnosno pojedinačno kategoriji prireza i poreza na dohodak. U tom smislu, svih naprijed spomenutih petnaest izmjena Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u fokus stavljaju sistem raspodjele ove kategorije prihoda. Osim toga, grad Zagreb ostvaruje i značajne prihode od administrativnih taksi, odnosno iz komunalnih naknada i doprinosa.

U narednoj tabeli (tabela III-15.) dajemo prikaz strukture rashoda grada Zagreba za isti period.

**Tabela III-15.** Rashodi grada Zagreba za period 2010.–2013. (u hiljadama HRK)

<b>Struktura rashoda</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Ukupni rashodi	6.202.890	6 284 912	6 281 720	6 638 437
Rashodi poslovanja	5.420.452	5.487.810	5.713.107	5.928.996
Rashodi za zaposlene	1.482.010	1.487.644	1.429.009	1.430.279
Materijalni rashodi	1.910.607	2.031.893	2.156.678	2.141.050
Finansijski rashodi	48.950	51.805	62.514	53.310
Subvencije	933.996	717.897	718.167	864.475
Pomoći date u inostranstvo i unutar općeg budžeta	59.074	62.534	46.099	49.609
Naknade građanima i domaćinstvima po osnovu osiguranja i druge naknade	263.860	318.812	371.232	451.267
Ostali rashodi	721.955	817.225	929.408	939.006
Rashodi za nabavku nefinansijske imovine	782.438	797.102	568.613	709.441

Izvor: Proračun grada Zagreba 2010.–2013.

Iz tabele III-15. je vidljivo da preko 50% ukupnih rashoda odlazi na rashode za zaposlene i materijalne<sup>17</sup> rashode. Osim toga, u posmatranom periodu grad Zagreb je u 2011. i 2013. godini bilježio deficit, odnosno poziciju neto zaduživanja s ciljem pokrića viška rashoda nad prihodima.

U narednoj tabeli (tabela III-16.) dajemo prikaz učešća prihoda i rashoda grada Zagreba u konsolidiranim javnim prihodima i rashodima za R Hrvatsku kao cjelinu.

**Tabela III-16.** Učešće javnih prihoda i rashoda grada Zagreba u konsolidiranim javnim prihodima i rashodima opće države (R Hrvatske) za period 2010.–2013. (u %)

<b>Kategorija/godina</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Učešće ukupnih javnih prihoda grada Zagreba u ukupnim javnim prihodima opće države	5,1	5,0	5,0	5,8
Učešće ukupnih poreskih prihoda grada Zagreba u ukupnim poreskim prihodima opće države	6,1	6,2	6,2	7,4
Učešće ukupnih javnih rashoda grada Zagreba u ukupnim javnim rashodima opće države	4,6	4,7	4,7	4,8
Učešće naknada zaposlenima grada Zagreba u ukupnim naknadama zaposlenih opće države	4,2	4,2	4,0	4,2
Učešće materijalnih rashoda grada Zagreba u ukupnim materijalnim rashodima opće države	12,5	13,2	14,4	13,8

Izvor: proračun grada Zagreba i konsolidirani budžet opće države (Ministarstvo finansija R Hrvatske), 2010.–2013.

<sup>17</sup> Misli se na korištenje dobara i usluga.

Prema podacima iz tabele III-16. mogli bismo zaključiti da u R Hrvatskoj lokalne zajednice imaju mali fiskalni kapacitet i to u prikupljanju i raspodjeli javnih prihoda i rashoda. Grad Zagreb, kao populacijski najveći grad, učestvuje sa svega 5% u ukupnim javnim prihodima države, prvenstveno zbog toga što se većina javnih prihoda, a prije svega poreskih prihoda, prikupi po osnovu indirektnih poreza, posebno poreza na dodanu vrijednost. Istovremeno, prihodi prikupljeni iz ovih poreskih izvora se ne raspodjeljuju nižim jedinicama organizacije lokalne vlasti u dovoljnoj mjeri s obzirom na njihove realne (funkcionalne) potrebe koje moraju zadovoljavati.

## **IV FISKALNI FEDERALIZAM I NADLEŽNOST ZA RASHODE I PRIHODE U BIH**

### **IV 1. Ustavni okvir fiskalnog federalizma u BiH**

U prvom dijelu ove studije smo definirali osnovne pojmove vezane za fiskalni federalizam i fiskalnu decentralizaciju, dajući osvrt na nadležnosti za rashode i prihode. U slučaju BiH, ovakva analiza postaje značajno kompleksnija, jer kad ovdje govorimo o ustavnoj konstituciji u vezi sa organiziranjem vlasti na različitim nivoima, u suštini se govori o asimetričnoj (kon)federaciji.

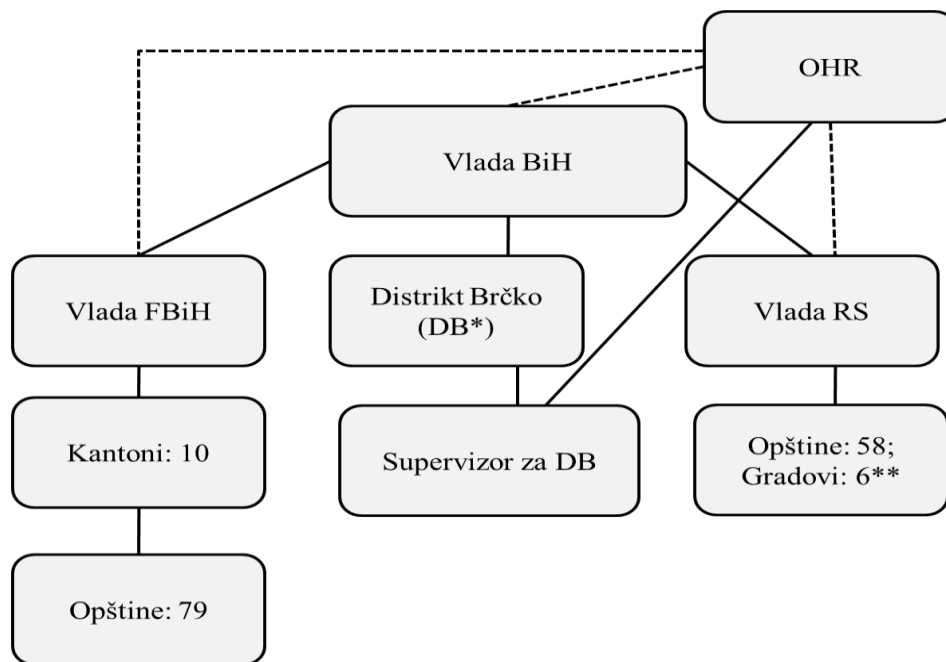
Ustavni model fiskalnog federalizma u BiH čine dva opća elementa ustavne strukture (Begić, 2000 : 6):

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

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

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

**Slika IV-1.** Ustavna struktura BiH



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

\*\* Podaci preuzeti iz statističkog godišnjaka RS (za 2015.).

*Izvor: Kreso, 2005.*

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

Prilikom implementacije i razvoja modela fiskalnog federalizma na osnovu ustava BiH i entiteta, nužno je ekonomske efekte staviti u prvi plan radi neophodnog restrukturiranja već stvorene uloge i odgovornosti pojedinih nivoa vlasti u pravcu optimiziranja obezbjeđenja odgovarajućih dobara i usluga javnog karaktera. Prema Ustavu BiH, Parlamentarna skupština samostalno donosi budžet (na prijedlog Predsjedništva i uz preporuku Vijeća ministara). Budžetska samostalnost, odnosno izvorna finansijska ovlaštenja BiH se ne dovode u pitanje činjenicom da po Ustavu (član 8. tačka 3.) entiteti (Federacija BiH sa dvije trećine a Republika Srpska sa jednom trećinom, kako je to bilo prvobitno riješeno) obezbjeđuju sredstva u budžetu BiH (Prilog A.1). Ovakvo rješenje u ostvarivanju prihoda centralnog budžeta, koje se temelji na kombiniranom sistemu (izvorni prihodi i kvote federalnih jedinica), je uobičajeno u složenim državnim zajednicama. Međutim, ono što je bilo atipično u odnosu na rješenja u drugim složenim državama je da Ustav BiH neposredno utvrđuje dotacije entiteta za budžet

BiH, bez da se njihov obim i raspored temelji na nekom uobičajenom objektivnom kriteriju, npr. društveni proizvod, veličina fiskalnih kapaciteta entiteta ili nivo potrošnje javnog karaktera u entitetima. Isto tako, Ustav BiH ni okvirno ne predviđa aktivno finansijsko izravnavanje između entiteta, što je potpuno neuobičajeno u odnosu na poznatu praksu međuvladinih transfera.

Nakon formiranja Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje (UINO), sa jedinstvenog računa<sup>18</sup> se, nakon izdvajanja odgovarajućih rezervi, prvo finansiraju potrebe/izdvajaju finansijska sredstva za Budžet Institucija Bosne i Hercegovine, a zatim se preostala sredstva raspodjeljuju na niže nivoe organizacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini. Na taj način su indirektni porezi postali izvorni prihodi (i to sa obilježjem prioriteta) kod finansiranja (obezbjeđenja utvrđenih sredstava budžeta) Institucija Bosne i Hercegovine (Prilog A.2).

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

Ustav Federacije BiH (Prilog A.3) je također normirao i finansijsko izravnavanje na decentraliziranim nivoima političko-teritorijalne organiziranosti, te Zakon predviđa u strukturi rashoda federalnog budžeta i pomoć kantonima. Međutim, Zakonom je u suštini normirano palijativno rješenje, jer Vlada Federacije svojom odlukom određuje kriterije za dodjelu sredstava za pomoć kantonima (za više informacije vidjeti Prilog A.6.).

---

<sup>18</sup> *Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda*, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 55/04.

## IV 2. Fiskalni federalizam i fiskalni odnosi u FBiH

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

Između Federacije i kantona postojalo je precizno razgraničenje:

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

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

Fiskalni odnosi između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona regulirani su Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i finansiranju Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>19</sup> Najveće izmjene su se desile sa osnivanjem UINO BiH u čijoj su nadležnosti indirektni porezi koji su u fokusu ovog istraživanja. U prilogu A.5 je dat historijski pregled nadležnosti i strukture prihoda i rashoda FBiH i kantona.

Ustanovljavanjem UINO BiH se svi indirektni porezi, kao i naknade za puteve, ubiru jedinstveno na nivou BiH, a raspodjeljuju, nakon izdvajanja za potrebe finansiranja Budžeta institucija BiH, prema ključu realizirane krajnje potrošnje koji redovno donosi/potvrđuje Upravni odbor UINO. Ovdje treba napomenuti da se iz izračunatih iznosa prema koeficijentima raspodjele<sup>20</sup> prethodno rezerviraju (i obustavljaju od isplate) pripadajuće obaveze koje prispijevaju za izmirivanje vanjskog duga entiteta i DB.

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

---

<sup>19</sup>"Službene novine FBiH", br. 22/06, 22/09.

<sup>20</sup> Posljednji dostupni podaci na Stranici UINO – koeficijenti, koje je Upravni odbor UIO utvrdio na 132. sjednici od 22. 03. 2013. godine, prema kojima se raspoređuju prihodi za period januar – mart 2013. godine su sljedeći: (1) Federacija BiH 63,84%; (2) Republika Srpska 32,61%; (3) Brčko Distrikt: 3.55%  
Izvor: [http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne\\_usluge/Jedinstveni\\_racun.html](http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne_usluge/Jedinstveni_racun.html); pristupljeno: 23.12.2015.



**Tabela IV-1.** Nadležnost za rashode u BiH

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

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

<sup>2</sup> (Gotovo) Protokolarna uloga

<sup>3</sup> Nešto izraženija od prethodne

<sup>4</sup> U smislu izgradnje spona sa EU pravnim stečevinama.

Izvor: prikaz autora.

U Republici Srpskoj (RS) je mnogo obuhvatnija lista rashoda koji pripadaju entitetskom budžetu, budući da je ovaj entitet centraliziran, pa svojim aktivnostima popunjava i onaj prostor koji u FBiH pripada kantonima. Općinama je ostavljena ista uloga kao u FBiH sa nešto većim obimom aktivnosti budući da RS, za razliku od FBiH, nema kantone kao središnji nivo vlasti u entitetu.

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

finansiranja, transferi kantona i donatorska pomoć su nedovoljni za potrebe efikasnog rješavanja ovih pitanja.

#### **IV 2.1. Analiza kvantitativnih efekata u obimu javne potrošnje kao posljedica promjena ovlasti između definiranih nivoa organizacije državne vlasti**

Obim javnih sredstava raspoloživ prema definiranim nivoima organizacije državne vlasti u BiH je intenzivno mijenjan u cijelom poslijeratnom razdoblju. U cilju ilustracije ovih kvantitativnih promjena, u nastavku dajemo njihov prikaz. Ukupan Budžet Države Bosne i Hercegovine u 1996. godini je bio preko četiri puta manji od Budžeta Kantona Sarajevo, a ako uzmemo samo „Budžet institucija BiH“ bez „Budžeta međunarodnih obaveza BiH“, tada je ovaj odnos bio čak 15 puta u korist Budžeta Kantona Sarajevo. U isto vrijeme je Budžet FBiH bio na nivou 2/3 Budžeta Kantona Sarajevo. U 2004. godini, Budžet Institucija Bosne i Hercegovine je bio na gotovo istom nivou, a Budžet FBiH je bio oko 2,5 puta veći od Budžeta Kantona Sarajevo.

Velike asimetrije se mogu izraziti još jednim primjerom. Tako je Budžet institucija BiH, bez Budžeta međunarodnih obaveza BiH, u 2004. godini iznosio 212 miliona KM, dok je istovremeno budžet Distrikta Brčko u 2004. godini bio na nivou 203 miliona KM (Bilten CBBIH, 2004; tabele 42 i 45). Istovremeno, u Posavskom kantonu, koji je u teritorijalnom smislu susjed i ne manji od Distrikta Brčko, budžet u 2004. godini je bio u obimu od 36,7 miliona KM (Kreso, 2005).

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

<b>Godina/ Rashodi</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Institucije BiH	4,48	5,01	6,28	9,45	8,53	8,59
FBiH	65,25	65,25	65,76	60,83	59,05	59,18
RS	30,80	29,57	28,47	29,00	31,64	31,23
Brčko Distrikt	2,85	2,67	2,56	2,31	1,93	2,00
<b>BDP FBiH kao % BiH</b>					<b>64,95%</b>	<b>64,97%</b>

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

Izvor: Bilten CB BiH (2015); Vlastiti izračun za BDP FBiH.

Iz podataka u tabeli IV-2. je evidentno da rashodi za Institucije BiH u 2013. godini imaju gotovo dvostruko veće učešće u BDP u odnosu na 2003. godinu. Međutim, ovo se ipak mora označiti kao veoma „skromna“ pozicija centralnih vlasti u BiH u smislu generiranja ukupnih

rashoda u zemlji u odnosu na niže nivoe vlasti. Međutim, kad se ova cjelina gleda u datom 11-godišnjem prikazu izlazi (prema izračunatim promjenama relativnog učešća pojedinih nivoa organizacije državne vlasti) da se uvećanje relativnog učešća Institucija BiH realiziralo na račun pada relativnog učešća FBiH i Distrikta Brčko (vidjeti godine 2003/04 vs 2012/13). Istovremeno (tabela I-1. i 3-3.), jasno se vidi da je učešće javnih rashoda i posljedično, javnih prihoda u BDP među najvišim u zemljama u tranziciji (u regiji nam se približava R Hrvatska), pa se na taj način kao osnovni postavlja problem „discipliniranja i odgovornosti” fiskalno decentralizirane strukture organizacije državne vlasti u BiH za generiranje tako visokog nivoa opterećenja javnim rashodima i приходima.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rashodi*	45,8	47,0	46,1	45,3	46,6	45,6
Prihodi	43,6	42,5	43,7	44,1	44,5	43,4
Saldo/Deficit	-2,2	-4,4	-2,5	-1,3	-2,0	-2,2

\*Rashodi uključuju i neto nabavku stalnih sredstava

Napomena: Obratiti pažnju na razliku u podacima iz CBBH i IMF (2015), u smislu iznosa ukupnih javnih rashoda u odnosu na BDP. Razlike u pojedinačnim godinama u (npr. 2009. i 2010.) čak prelaze i 3%

Izvor: CB BiH (2015).

Dejtonski mirovni ugovor je u cjelini prihvatio federaliziranu strukturu entiteta koja je konstituirana Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine. Ovakva organizacija državne vlasti je u domenu javnih finansija rezultirala dubokim promjenama u ovom entitetu na području fiskalne decentralizacije (nastanak kantona pored tradicionalne organizacije putem gradova i općina). U Republici Srpskoj ovakve vrste promjena se nisu dogodile.

U cilju ilustracije historijskih promjena koje su se dogodile na polju fiskalne decentralizacije u FBiH, dajemo podatak o prijeratnom budžetu Grada Sarajeva i 10 općina u sastavu Grada koji je bio u razdoblju 1983.–1985. godine na nivou od oko 20 miliona USD (Kreso, 2001, str. 73). U neposrednom predratnom vremenu je budžet Grada Sarajeva i 10 općina sveden na polovinu prethodno ustanovljenog obima.

Nakon što je nastupila poslijeratna organizacija Države BiH, Kanton Sarajevo, Grad Sarajevo i devet općina ostvarivali su neusporedivo veći obim budžetskih prihoda i rashoda u odnosu na prijeratno stanje. Ukupan obim prihoda budžeta na ova tri nivoa u 2000. godini je bio oko 442 miliona KM, što pri tadašnjem, relativno visokom kursu USD (1USD=2,1198KM, Bilten 3, CB BiH, 2004. Tabela 41) predstavlja preko 20 puta viši nivo od predratnih cca. 20 miliona USD.

Jasniji prikaz globalne strukture i učešća javne potrošnje prema definiranim nivoima organizacije državne vlasti u entitetima BiH je dat u prilogu B.2. Također, u prilogu B.2 je dat prikaz strukture javnih prihoda i rashoda u odnosu na BDP za slučaj BiH. Iz tabela B.2.7 i B.2.8

je vidljivo da BiH (konsolidirano) troši preko 45% BDP kroz javne rashode, te da većinu javnih prihoda ostvaruje kroz poreske prihode (i to dominantno kroz indirektno poreze, slično kao i R Hrvatska).

Neracionalnosti u pristupu i veoma kompliciran sistem organizacije državne vlasti u Bosni i Hercegovini proizveli su veoma izražene vertikalne i horizontalne neusklađenosti koje smo naprijed prikazali. Međutim, evidentne su i odgovarajuće promjene koje pokazuju sve veće uvažavanje racionalnog pristupa ovim pitanjima i traženja optimalnih rješenja, uvažavajući u sve većoj mjeri ekonomski sadržaj.

### **IV 3. Metodologija utvrđivanja parametara za uspostavljanje okvira (pre)raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH**

Metodologiju utvrđivanja parametara za uspostavljanje okvira (pre)raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH ćemo bazirati na:

1. Okviru moguće preraspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH na osnovu iskustva i praksi evropskih zemalja sa usporedivom konstitucionalnom strukturom organizacije državne vlasti;
2. Relativnom učešću BDP Kantona Sarajevo u BDP (F)BiH i
3. Raspodjeli prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata iz krajnje potrošnje u kantonima FBiH (oba metoda su usmjerena da objektiviziraju izračun fiskalnog kapaciteta kao osnove za mogućnost generiranja javnih prihoda, pa prema tome i prihoda iz indirektnih poreza);

#### **IV 3.1. Okvir moguće preraspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH na osnovu iskustva i praksi evropskih zemalja sa usporedivom ustavnom strukturom organizacije državne vlasti**

##### ***IV 3.1.1. Primjer SR Njemačke***

U okviru izabranih zemalja, značajna za usporedbu i analizu 'dobre prakse' je primjer SR Njemačke. U Njemačkoj je osnov finansijskog izjednačavanja sadržan u potrebi nadoknade manje ostvarenih prihoda od poreza siromašnim pokrajinama. Međutim, transferi bogatih pokrajina siromašnim pokrajinama ne smiju da trajno umanjuju finansijski kapacitet bogatih pokrajina (održivost modela). Dakle, veoma je važna "mjera", odnosno obim sredstava koja se transferiraju. Ovo se prikazuje u tekstu koji slijedi.

Financijsko izjednačavanje nakon rasporeda i transfera federalnog nivoa vlasti pokrajinama za rezultat u krajnjoj instanci ima da:

1. Najbogatije pokrajine iskazuju 109% prosječnog financijskog kapaciteta (prije izjednačavanja 130%);
2. Najsiromašnije pokrajine iskazuju 97,50% prosječnog financijskog kapaciteta (prije izjednačavanja 70%).

Iz ovoga slijedi da je **mjera preraspodjele kod horizontalnog financijskog izravnavanja** koja se primjenjuje u SR Njemačkoj sljedeća:

1. Najbogatije pokrajine nakon preraspodjele ostaju sa 83,85% izvorno raspoloživih sredstava koje mogu ubrati na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta (što znači **da se iz njih transferira do 16,15%** izvorno raspoloživih sredstava koje mogu ubrati na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta);
2. Najsiromašnije pokrajine se putem transfera (vertikalnih i horizontalnih) „podizū“ na nivo od 139,39% u odnosu na njihove mogućnosti ubiranja sredstava na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta (što znači **da im se transferira do 39,39%** izvorno raspoloživih sredstava koje mogu ubrati na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta, a do 97,50% prosječnog financijskog kapaciteta svih pokrajina).

Iz ove dvije činjenice se može jasno zaključiti da je mehanizam postavljen na način da je korist od preraspodijeljenih poreskih prihoda manji teret bogatijim pokrajinama (u preraspodjelu se daje 16,15% njihovih prihodnih potencijala) nego što je korist koju ostvaruju najsiromašnije pokrajine, jer se njihov izvorni potencijal prihoda koje mogu ubrati uvećava za gotovo 40% (one se nakon primljenih transfera nalaze na 139,39% svojih početnih prihoda). To ujedno pokazuje da su svi skupa bogati i da su bogati dovoljno bogati da pomažu kroz preraspodjelu realiziranih prihoda siromašne na način da oni relativno manje daju (16,15% svojih prihoda), dok siromašni relativno više primaju (39,39% svojih prihoda) kroz ovu preraspodjelu. Radi toga se ovakav model preraspodjele može označiti kao logičan i održiv u smislu da je prihvatljiv za bogate i koristan za siromašne, a bez da izaziva pretjerane tenzije, iako i kao takav ipak izaziva proteste koji postaju sve glasnjiji (tužba pokrajine Bayern).

Istovremeno, opći nenamjenski transferi koji imaju za cilj pokriti 77,50% utvrđenog iznosa nedostajućeg financijskog kapaciteta siromašnih pokrajina u prethodnom desetljeću bilježe značajno smanjenje sveukupnog iznosa finansiranja (prikazano na slici III-4.), a iskazani procjepi imaju tendenciju potpunog nestanka. Iz ovoga možemo zaključiti da se uspješno vodi razvojna (a posebno i regionalna razvojna) politika, pa se vremenom potreba za preraspodjelom javnih prihoda smanjuje. Nažalost, dokazat ćemo i pokazati da se kod nas procesi odvijaju u suprotnom smjeru, pa su i tenzije oko (pre)raspodjele ubranih javnih

prihoda sve oštrije u pravcu “(pre)raspodjele siromaštva” umjesto nastojanja za uspostavljanje dobro razvojno postavljenog okvira.

Kad je, dalje, riječ o njemačkoj praksi na ovom području, osnovno načelo finansijskog izjednačavanja s ciljem ostvarivanja zadovoljenja finansijskog zahtjeva po stanovniku u svim pokrajinama se ne može direktno primijeniti u slučaju pokrajina Berlin, Bremen i Hamburg, shodno činjenici da su navedene pokrajine ujedno i gradovi (mi smatramo da je Sarajevo Kanton-Grad) u svom sopstvenom pravu i kao takvi imaju mnogo veće finansijske zahtjeve po stanovniku u odnosu na ostale pokrajine u SR Njemačkoj. Dakle, u Njemačkoj su oni upravo u fokusu podrške radi ove svoje specifične situacije. Međutim, to izaziva i određene tenzije, pa sistem horizontalne (re)distribucije javnih prihoda u SR Njemačkoj izaziva brojne polemike koje su u 2014. godini uzrokovale pokretanje ispitivanja ustavnosti od strane vlade pokrajine Bayern, koja je ujedno i najveći izvor prihoda za preraspodjele. Ovdje trebamo istaći još jednu, veoma važnu činjenicu. Postavljanje preraspodjele na osnovu “posebnih finansijskih zahtjeva iza kojih se pokušavaju dokazati posebne javne potrebe” je prilično rovit teren za dokazivanje obima ovih posebnih potreba i shodno tome potrebe uvećanih finansijskih sredstava, jer će veoma brzo svi dokazivati kako su posebni. Ne sporeći činjenicu da Kanton-Grad Sarajevo jeste jedinstveni urbanizirani prostor u kojem živi daleko najveći broj stanovnika na jednom mjestu u odnosu na sve druge gradove pojedinačno gledano u BiH, što podrazumijeva i veoma zahtjevnju infrastrukturu, ali u isto vrijeme, već u poređenju sa susjednim zemljama, Sarajevo je mali Grad(-Kanton). Dakle, argumenti posebnosti u čitavoj BiH sa ovog stanovišta ne pristaju. O ovome će biti data dodatna razjašnjenja kod razmatranja Švajcarske prakse u ovoj oblasti.

Šta možemo zaključiti u vezi sa fokusom našeg istraživanja pozicije Kantona Sarajevo iz prakse SR Njemačke (od koje je u ovim krajevima preuzeto veoma mnogo u organizaciji države i načina njenog funkcioniranja)? Prema aktuelnim inicijativama se vrši sve veći pritisak na Kanton Sarajevo da se ide u daljnju preraspodjelu sredstava, sve više naglašenu horizontalnu redistribuciju radi potreba koje iskazuju drugi kantoni. Ne sporeći ove potrebe, rješenje se pokušava naći kroz još naglašeniju preraspodjelu postojećih sredstava u ravni horizontalnog finansijskog izravnavanja, tj. na nivou kantona u FBiH u uvjetima kad nemamo odgovarajuću razvojnu dinamiku, pa je to u suštini pristup koji vodi preraspodjeli postojećeg (siromaštva) i, izvjesno, cijeli mehanizam i sve učesnike u njemu vodi u još težu situaciju. Naime, već smo naprijed pokazali da je prema objektivnim parametrima i respektiranju određenih načela pripadnosti prihoda koji se konačno uvijek iznova generiraju na određenim konkretnim mjestima, njih potrebno u odgovarajućoj mjeri, uvažavajući potrebu solidarnosti i preraspodjele, nužno vratiti u odgovarajućoj razmjeri na mjesto njihovog nastanka kako bi se neometano mogao nastaviti proces reprodukcije i daljnjeg generiranja tih istih prihoda. Pretjerano oduzimanje prihoda iz mjesta gdje oni nastaju, a kroz prenaplašavanje potrebe za

redistribucijom i sve to u uvjetima općeg zastoja u razvoju, te posljedičnog nedostatka sredstava za neometano odvijanje funkcioniranja državne vlasti i vršenja njenih funkcija, za posljedicu može imati samo još teže stanje. Naime, “rušenje” potencijala za kreiranje javnih prihoda određenog centra koji te prihode mora da generira u uvjetima kad se prekomjerno uzima od onoga što je tu nastalo (BDP, pa shodno njemu i investicije i zaposlenost i krajnja potrošnja koji se generiraju i kroz javne rashode putem prihoda), u našem slučaju Kantona Sarajevo, jeste siguran put u destrukciju njegovog ekonomsko-razvojnog potencijala. Iz toga slijedi da će ovo pretjerivanje sasvim izvjesno dovesti do toga da se destruiira i postojeći nivo agregiranja BDP-a i generiranja dosadašnjeg obima ubiranja poreza u krajnjoj potrošnji.

Tako imamo apsurdnu situaciju sa stanovišta prakse koju provodi SR Njemačka u smislu namjera koje se nastoje implementirati kod nas. Sa stanovišta svoje specifične pozicije u ulozi Kantona-Grada, Sarajevo bi, prema praksi u Njemačkoj, imalo tretman grada-pokrajine sa posebnim potrebama, a shodno tome i odgovarajućim dotacijama (kakav je npr. Berlin, iako je daleko od toga da je i u njemačkim prilikama siromašan, što i u tim okolnostima jedne veoma bogate i razvijene sredine izaziva negodovanje pokrajine Bayern, pa i pokretanje ustavnog spora s njene strane). Istina, u svemu ovome moramo reći i to da je Kanton-Grad Sarajevo najbogatije u našim prilikama, a Berlin u njemačkim to nije. Međutim, iako je Kanton Sarajevo historijski imao odgovarajući obim javnih prihoda, pa je to na osnovu zatečenih prilika/faktičkog stanja koje nije nastalo bez određenih razloga (obima BDP i potrošnje), nakon rata uvaženo kao realnost prilikom pravljenja rješenja u Zakonu o raspodjeli prihoda,<sup>21</sup> sada se to pokušava osporiti i radikalno izmijeniti. Dakle, određene identificirane ekonomske činjenice se jednostavno nedopustivo ignoriraju. Nezavisno od toga što je primjena Zakona učinila da se bitno smanjilo učešće Kantona Sarajevo u prihodima od indirektnih poreza koje Kanton, dokazano, u mnogo većoj mjeri generira, vrši se daljnji pritisak za dodatnu preraspodjelu (“...brisati koeficijent dva iz osnova raspodjele prihoda od indirektnih poreza za Kanton Sarajevo”. Međutim, izgleda da se previđa da taj koeficijent nije samo tako izmišljen. On je historijski potvrđena činjenica sa strane generiranja poreskih prihoda, a u pozadini je odgovarajući obim BDP i svih oblika potrošnje). Tako se, gledano sa stanovišta njemačke prakse, sada grad-pokrajina (kod nas kanton), koja bi za njih imala tretman dotiranja njegovih potreba, stavlja u poziciju “bogate pokrajine” koja treba da obezbjeđuje sredstva za redistribuciju prema manje siromašnim dijelovima federacije i to jedina i samo ona bez odgovarajućih analiza i pažljivih razmatranja efekata i posljedica.<sup>22</sup> Međutim, jasno je dokazivo da je ta redistribucija već veoma snažna, pa bi

---

<sup>21</sup> Napominjemo da je i Sarajevo jednako bilo razoreno, dezindustrializirano i osiromašeno kao i svi ostali dijelovi zemlje nakon rata, pa i sa brojnim drugim problemima dugoročnog karaktera specifično uzrokovanim ratom (spomenimo npr. samo vodovod i kanalizaciju kao osnovnu komunalnu infrastrukturu i probleme u toj oblasti).

<sup>22</sup> Ako bismo sličan pristup iskoristili na području matematike, to bi bilo slično situaciji kad neko razmatra tok kvadratne funkcije  $Y = aX^2 + bX + c$  i onda u toj analizi „odluči“ da ukloni eksponent 2, ne mareći pri tome niti o

svako daljnje nastojanje u tom pravcu moglo proizvesti posljedicu narušavanja ionako nedovoljno dinamičnog razvoja i Kantona Sarajevo, ali u interakciji sa ekonomijom ostalih dijelova zemlje i uz djelovanje multiplikatora, a zavisno od toga koliko su intenzivno ekonomski povezani, mogla bi ubrzano proizvesti značajne negativne posljedice i degradaciju ekonomskog potencijala i Kantona Sarajevo, ali i drugih dijelova u zavisnosti od intenziteta ekonomske povezanosti.

Konačno, nikakva preraspodjela neće dati pozitivan efekat ako se fokus naših nastojanja ne okrene prema reformama koje će ubrzati investicije, zapošljavanje i razvoj. Nedovoljno izučena, ad hoc rješenja i improvizacije, koje se na prvi pogled možda čine kao postizanje “boljih i pravednijih odnosa (pre)raspodjele” (mi bismo nakon proučavanja činjenica rekli pretjerivanja i neodgovornog zadiranja u supstancu) prihoda iz indirektnih poreza, može samo dovesti sve kantone i ekonomiju BiH/FBiH, u još težu situaciju.

#### *IV 3.1.2. Primjer Švajcarske*

U nastavku ćemo razmatrati praksu koju u oblasti horizontalne (i vertikalne) (pre)raspodjele prihoda primjenjuje Švajcarska, historijski formirana kao konfederacija i zemlja sa stoljetnim iskustvima izgradnje tzv. 'coming together federalism'-a gdje su, kroz to dugo vrijeme, veoma pažljivo tražena, odmjeravana i provjeravana rješenja do kojih se došlo i koja se koriste u aktuelnoj praksi. Istina, treba odmah reći i to da je Švajcarska visoko razvijena zemlja, pa je s tog stanovišta bez odgovarajućeg kritičkog promišljanja teško usporediva sa našim prilikama. Međutim, njena konstitucionalna struktura organizacije državne vlasti (savez, kantoni i lokalne zajednice) se modelski potpuno podudara sa stanjem u tom području u FBiH. Dakle, za problematiku koju mi ovdje razmatramo i analizu u okviru ovog istraživanja je sasvim prihvatljivo i relevantno da razmotrimo švajcarska rješenja u domenu horizontalne (i vertikalne) (pre)raspodjele prihoda kao osnovu za zaključke gdje da tražimo rješenja u našim prilikama. Pri tome, sve što je naprijed već rečeno kod analize njemačke prakse se i ovdje podrazumijeva, ako nije na specifičan način različito, a onda će biti ovdje i eksplicitno naznačeno i razmatrano.

Uvažavajući sve što je naprijed rečeno, u nastavku dajemo osnovne činjenice o rješenjima koja se koriste u Švajcarskoj kod horizontalne (i vertikalne) (pre)raspodjele prihoda, odnosno prakse finansijskog izjednačavanja.

---

prirodi promjene same funkcije, niti o tome da je to sasvim druga vrsta funkcije i da će, tako promijenjena, dati potpuno različite rezultate od onih koji bi se dobili da „banalno“ uklanjanja broja dva (2) nije učinjeno.



U Švajcarskoj je osnov za vertikalno i horizontalno finansijsko izjednačavanje uređen članom 135. paragraf 3. Ustava, a okvir i iznose za sufinansiranje finansijskog izjednačavanja resursa<sup>23</sup> utvrđuje Skupština Federacije svake četiri godine. Na taj način se definiraju obaveze koje treba da izvrše Federacija i resursno snažni kantoni u procesu obezbjeđivanja dotacija resursno slabim kantonima, a na osnovu izvještaja o efektima prethodnih finansijskih izjednačavanja, prvenstveno disperzije snage (na osnovu potencijala resursa) svakog pojedinačnog kantona u odnosu na prosjek Federacije.<sup>24</sup> Na osnovu prethodno utvrđenog iznosa vertikalnih dotacija Federacije resursno slabim kantonima, utvrđuje se visina iznosa koji su dužni uplatiti resursno snažni kantoni. Resursno snažnim kantonima se smatraju oni kantoni čiji indeks resursa premašuje prosjek Federacije, a konačni rezultat finansijskog izjednačavanja obezbjeđuje da resursno najslabiji kanton nakon izjednačavanja pređe minimalni propisani prag od 85% prosjeka Švajcarske. Pri tome je definirano da udio resursno snažnih kantona ne može biti manji od 66,67%, niti veći od 80% iznosa koji obezbjeđuje Federacija. Posmatrano u ovom okviru, kad se izvrši preračunavanje navedenih odnosa za npr. realizirana sredstva u 2014. godini (vidjeti Tabelu III-3), izlazi da Federacija obezbjeđuje 60%, a resursno snažni kantoni 40% sredstava za finansijsko izjednačavanje [Tabela III-3; Federacija 2.220 mil.CHF (60%) + Resursno snažni kantoni 1.508 mil.CHF (40%) = 3.728 mil.CHF (100%)]. Međutim, Federacija obezbjeđuje još i dodatnih 726 mil.CHF kao sredstva za "Geografsko-topografsko" i "Društveno-demografsko" izjednačavanje (vidjeti Ilustraciju III-1 i Tabelu III-3), pa je ukupna suma za finansijsko izjednačavanje obezbijedena od Federacije i resursno snažnih kantona 4.454 mil.CHF u 2014. godini. Kada se sve ovo uzme u obzir, preračunavanjem se dobija da Federacija u svrhu finansijskog izjednačavanja obezbjeđuje 66%, a resursno snažni kantoni 34% od navedenog ukupnog iznosa. U daljnjem preračunu ovih odnosa u 2014. godini, to bi značilo da resursno snažni kantoni zajedno trebaju uplatiti kao svoju obavezu po osnovu horizontalnog finansijskog izjednačavanja ukupno 51,2%<sup>25</sup> onoga što uplaćuje Federacija. Konačno, moramo obratiti pažnju i na to da udio resursno snažnih kantona ne može biti manji od 66,67%, niti veći od 80% iznosa koji, kao osnovni, utvrđuje Federacija, a on se odnosi, kako smo već rekli, na disperziju snage (na osnovu potencijala resursa) svakog pojedinačnog kantona u odnosu na prosjek Federacije. Dakle, u vezi sa pojedinačnim obavezama kantona kod utvrđivanja njihove obaveze kod

---

<sup>23</sup> Indeks resursa predstavlja uspostavljenju mjeru fiskalnih izdataka resursa kao agregatni osnov obračuna poreske osnovice, odnosno sume oporezivih dohodaka i imovine fizičkih lica, kao i sume dobiti pravnih lica. Upotreba poreske osnovice kao baze za obračun izjednačavanja resursa ima za cilj da kantoni na svoj resursni potencijal, pa tako i indeks resursa, ne mogu direktno uticati. Resursni potencijal jednog kantona se mijenja isključivo u slučaju kada se mijenja dohodak, imovina i dobit fizičkih i pravnih lica smještenih u kantonu, kao i kada fizička/pravna lica napuštaju svoje sjedište u određenom kantonu. Shodno navedenom, indeks resursa se značajno razlikuje od indeksa finansijske moći. Indeks finansijske moći obuhvata i poreska opterećenja i ubiranje poreza kantona, pri čemu poreska opterećenja obrnuto proporcionalno utiču na visinu iskazanog indeksa.

<sup>24</sup> Ovdje treba uočiti da se Švajcarska umjesto indeksom finansijske moći, baziranom na fiskalnom kapacitetu, koristi indeksom resursa, što je detaljnije objašnjeno u prethodnoj fusnoti.

<sup>25</sup> Ovo se dobije kad se 34% podijeli sa 66% i izrazi u procentima.

horizontalnog finansijskog izjednačavanja je napravljeno fleksibilno rješenje kojim se stvara neka vrsta koridora u kojem resursno snažni kantoni imaju obavezu da uplate sredstva prema indeksu resursa (na osnovu potencijala resursa) koji je različit kod svakog kantona pojedinačno (samo bi rijedak slučaj ovaj indeks mogao učiniti istovjetnim, iako bi djelovanje tržišta, načelno govoreći, trebalo voditi ujednačavanju indeksa resursa, ali to može biti samo tendencija).

Konačno, potrebno nam je da znamo koja je relativna mjera u kojoj se kreću iznosi sredstava za finansijsko izjednačavanje za duži period vremena kako bi imali jasniju predodžbu o njihovom kvantitetu i vremenskom toku. Dakle, omjer ukupnih dotacija na ime finansijskog izjednačavanja u Švajcarskoj u periodu 2008.–2014. godine se kretao u visini 0,72% do 0,80% BDP-a (0,712%; 2015).

Da bi ovakav model mogao biti primijenjen u FBiH, kako bismo onda u tome mogli pozicionirati i Kanton Sarajevo, potrebno je prethodno izvršiti odgovarajuće proračune i omogućiti komparativno sagledavanje strukture prihoda u Švajcarskoj i FBiH, da bi se zatim mogao izračunati i odgovarajući obim ukupnih finansijskih sredstava za fiskalno izravnane bazirano na švajcarskoj praksi. Prvo što je tu potrebno izračunati jeste omjer prihoda koji pripada federaciji u oba slučaja u odnosu na niži nivo organizacije državne vlasti, kantone. Kako su lokalne zajednice u okviru kantona, a u Švajcarskoj i FBiH postoje bitne razlike u učešću prihoda kod ta dva nivoa organizacije državne vlasti, uzet ćemo objedinjeni prikaz prihoda kantona i lokalnih zajednica u obje federacije za svrhu nama potrebnog uspoređivanja i odgovarajućih izračunavanja. Pri tome ćemo izostaviti fondove socijalnog osiguranja kako bismo se zadržali ekskluzivno u oblasti poreskih prihoda. Period za koji smo izvršili proračun je sedam godina (2007.–2013.) za obje federacije. Dobili smo sljedeće prosječne rezultate za posmatrani sedmogodišnji period.

**Tabela IV-4.** Prosječno učešće u raspodjeli prihoda između federalnog i objedinjeno posmatranog kantonalnog i lokalnog nivoa u Švajcarskoj i FBiH u periodu 2007.–2013. godine

Zemlja/entitet	Raspodjela ukupnih prihoda	
	Federacija	Kantoni sa lokalnim zajednicama
Švajcarska	39,92%	60,08%
FBiH*	41,98%	58,02%

\*Napomena: Iako smo to naprijed jasno izrazili, ovdje želimo ponovo naglasiti da je u BiH iznad nivoa FBiH, potrebno finansirati Budžet Institucija BiH koji apsorbira između 8,5% i 9,5% konsolidiranih prihoda/rashoda (vidjeti: Tabela IV-2. Prikaz konsolidiranih rashoda po nivoima vlada u BiH). Takvo stanje bez sumnje uvećava ukupno poresko opterećenje u zemlji radi kompliciranog sistema organizacije državne vlasti, izobličuje strukturu njene organizacije i mehanizam njenog funkcioniranja, „odvlači naviše” (FBiH i BiH) značajna finansijska sredstva radi jednog nivoa organizacije više nego to uobičajeno i prisutno, osim u BiH (a radi Dejtonske ustavne strukture koja je pojednostavljeno i nekritično „apsorbirala u sebi” ranije ustrojenu FBiH bez odgovarajućeg promišljanja mogućih posljedica „mehaničkog spajanja” dva entiteta, jednog federativnog i drugog centraliziranog, uz to još i sa nacionalnim predznakom u imenu, što je najosjetljivija moguća činjenica u BiH) i na kraju, na toj osnovi pretjeranih ukupnih rashoda, pa shodno tome, objektivno umanjениh mogućnosti za izdvajanje neophodnih finansijskih sredstava za fiskalno izravnjanje u FBiH.

Izvor: Vlastiti izračun na osnovu: Tabela B.2.1. i Tabela B.2.7.

Na osnovu pokazanih činjenica u prethodnoj tabeli možemo zaključiti da je prosječno učešće obje federacije kao i učešće objedinjeno posmatranog kantonalnog i lokalnog nivoa u velikoj mjeri podudarno, tako da možemo zaključiti da se u narednom koraku mogu direktno primijeniti ostali navedeni parametri u praksi Švajcarske u izračunu ukupnih sredstava za finansijsko izravnjanje. Dakle, primijenit ćemo, shodno na FBiH, činjenicu da se omjer ukupnih dotacija na ime finansijskog izjednačavanja u Švajcarskoj u periodu 2008.–2014. godine kretao u visini 0,72% do 0,80% BDP-a, kao i to da je praksa u Švajcarskoj pokazala da se vertikalno i horizontalno finansijsko izjednačavanje efektira na način da Federacija (vertikalno izravnjanje) uplaćuje 66% od zahtijevanog ukupnog iznosa, a resursno snažni kantoni 34% (horizontalno izravnjanje). Rezultati ovih proračuna su pokazani u narednoj tabeli.

**Tabela IV-5.** Proračun obima sredstava za finansijsko izjednačavanje u FBiH na osnovu parametara za Švajcarsku (Simulacija; u mil.KM)

Godina		2010	2011	2012	2013	2014
<b>BDP FBiH</b>		<b>16,460</b>	<b>16,926</b>	<b>17,013</b>	<b>17,375</b>	<b>17,813</b>
Od ukupnih sredstava za finansijsko izravnavanje	Od sredst.za finans.izrav. umanjenih za posebnu obavezu Federacije					
<b>Za 0,72% BDP</b>		<b>118,51</b>	<b>121,87</b>	<b>122,49</b>	<b>125,10</b>	<b>128,26</b>
FBiH 66%***		78,39	80,61	81,02	82,74	84,83
6% **16,3%		19,32	19,86	19,97	20,39	20,91
49,84%	***60%	59,07	60,74	61,05	62,35	63,93
<b>Kantoni</b>	<b>33,86%</b>	<b>40,12</b>	<b>41,26</b>	<b>41,47</b>	<b>42,35</b>	<b>43,42</b>
<b>Za 0,80% BDP</b>		<b>131,68</b>	<b>135,41</b>	<b>136,10</b>	<b>139,00</b>	<b>142,51</b>
FBiH 66%		87,10	89,57	90,02	91,94	94,26
6% **16,3%		21,46	22,07	22,18	22,66	23,23
49,84%	***60%	65,63	67,49	67,84	69,28	71,03
<b>Kantoni</b>	<b>33,86%</b>	<b>44,58</b>	<b>45,85</b>	<b>46,08</b>	<b>47,06</b>	<b>48,25</b>

\* Proračun je sačinjen na osnovu parametara za Švajcarsku prikazanih u Tabeli III-3. *Rezultati finansijskog izjednačavanja 2014. godina.*

\*\* Napominjemo da Federacija u Švajcarskoj obezbeđuje još dodatnih 726mil.CHF kao sredstva za "Geografsko-topografsko" i "Društveno-demografsko" izjednačavanje, pa kad se to shodno preračuna u našem izračunu za FBiH dobijamo dvije nove podkolone: 6% od ukupnih sredstava, preračunato je to 16,3% od ukupnog obima sredstava za finansijsko izjednačavanje (kao i u Švajcarskoj), a u FBiH kao obaveza Federacije po posebnom osnovu koji treba definirati, a što neće biti teško s obzirom na brojne potrebe u ovom području, pri čemu su ostali preračunati procenti 49,84% (odnosno 59,55% bez dodatnih sredstava koje treba da obezbijedi FBiH), te 33,86% od ukupnog obima sredstava za finansijsko izjednačavanje u FBiH kao obaveza kantona (odnosno 40,45% bez dodatnih sredstava kao obaveze Federacije po posebnom osnovu, a koje treba da obezbijede kantoni).

\*\*\* Ovdje su dati zaokruženi iznosi, tako da je 66% kao ukupna obaveza FBiH u stvarnoj veličini za proračun 66,14%, 34% kao obaveza kantona u FBiH za ukupna sredstva za finansijsko izravnavanje u stvarnoj veličini za proračun 33,86%, 60% kao obaveza FBiH bez njezine posebne obaveze za ukupna sredstva za finansijsko izravnavanje u stvarnoj veličini za proračun 59,55%, a 40% kao obaveza kantona u FBiH u stvarnoj veličini za proračun 40,45%.

*Izvor: Vlastiti proračun*

Kako vidimo iz proračuna u Tabeli IV-5., a za razdoblje od 2010. do 2014. godine, ukupna izdvajanja po osnovu vertikalnih (FBiH) i horizontalnih (kantoni) transfera za finansijsko izravnavanje bi se obezbeđivalo u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,72% BDP FBiH između 119 mil.KM i 128 mil.KM (obaveza FBiH bi bila između 78 mil.KM i 85 mil.KM, a kantona između 40 mil.KM i 44 mil.KM), a u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,80% BDP FBiH između 132 mil.KM i 143 mil.KM (obaveza FBiH bi bila između 87 mil.KM i 94 mil.KM, a kantona između 45 mil.KM i 49 mil.KM). Ovakvim pristupom bi se omogućilo da se izdvaja veći obim sredstava za finansijsko izravnavanje, a istovremeno da se sa nivoa FBiH sagleda i primijeni odgovarajući mehanizam poticajnog karaktera i/ili pokrivanja nekih posebno urgentnih potreba na nivou kantona (posebna obaveza Federacije u iznosu između 19 mil.KM i 21 mil.KM u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,72% BDP FBiH,

odnosno 21 mil.KM i 23 mil.KM u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,72% BDP FBiH).

Kada imamo ove podatke, ostaje nam još da ih usporedimo sa praksom koja je implementirana u FBiH, gdje na osnovu aktuelnih zakonskih rješenja Federaciji BiH pripada 36,2% od indirektnih poreza koji pripadaju i dijele se u ovom entitetu, dok kantonima pripada 51,48%.<sup>26</sup> Isto tako se sredstva za finansijsko izjednačavanje, prema aktuelnim zakonskim rješenjima u FBiH, obezbjeđuju na nivou kantona (horizontalno fiskalno izravnavanje) i zakonska rješenja su postavljena i projektirana na način da se željena preraspodjela dostigne putem formule<sup>27</sup> ugrađene u Zakon u periodu od šest godina sa okončanjem 2012. godine. Kako smo ovdje primijenili pristup u kojem potrebna sredstva za fiskalno izravnavanje obezbjeđujemo prema ustanovljenoj praksi u Švajcarskoj putem shodne primjene odgovarajućih parametara na FBiH i kantone (posmatrane zajedno sa pripadajućim lokalnim zajednicama) u FBiH, to praktično znači da ćemo dio koji smo u prethodnoj tabeli izračunali kao obavezu po ovom osnovu za (resursno snažne) kantone uspoređivati sa procenom prihoda Kantona Sarajevo od indirektnih poreza koje bi on ostvario da se raspodjela vršila po historijski utvrđenom pristupu/procentu (koeficijentu) od 35,5%.<sup>28</sup> Naime, ako smo sada spremni primijeniti švajcarski model preraspodjele s ciljem utvrđivanja odgovarajućih sredstava za finansijsko izjednačavanje, onda Kanton Sarajevo treba, u proračunu sredstava koja mu pripadaju u raspodjeli sredstava od indirektnih poreza namijenjenih kantonima u FBiH, da ostane na svom historijski utvrđenom procentu u ovoj (pre)raspodjeli (da ne kažemo u obimu prema učešću BDP-a i/ili krajnje potrošnje, jer je to još veći procenat u oba slučaja od historijski utvrđenog). U tom slučaju dobijamo sljedeći izračun:

---

<sup>26</sup> Podsjećamo da je Zakonom riješeno tako da se sredstva od indirektnih poreza koja pripadaju entitetu FBiH, raspodjeljuju na način da Federaciji BiH pripada 36,2%, kantonima 51,48%, općinama 8,12% (najnovijim rješenjima su raspodjelom obuhvaćeni i Grad Sarajevo i općine, dok su ranije dobijali odgovarajuća sredstva od Kantona Sarajevo) i JP Direkciji cesta FBiH 3,9% („Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09).

<sup>27</sup> Član 9. - Učešće kantona u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa:

“Pojedinačno učešće kantona u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim omjerima: (1) 57% na osnovu broja stanovnika u kantonu; (2) 6% na osnovu površine kantona; (3) 24% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju; (4) 13% na osnovu broja učenika u srednjem obrazovanju.

Formula sadrži koeficijent, koji odražava posebne rashodovne potrebe Kantona Sarajevo. Taj koeficijent iznosi 2. Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po osnovu indirektnih poreza, kako slijedi: (1) Bosansko-podrinjski kanton Goražde, koeficijent 1,8; (2) Kanton 10, koeficijent 1,1.” („Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09)

<sup>28</sup> Napominjemo da smo izračunali da Kantonu Sarajevo prema učešću u BDP-u FBiH pripada procenat (koeficijent) 35,98%, a prema obimu krajnje potrošnje u kantonima FBiH, procenat (koeficijent) 40,26%, dakle više od historijskog u oba slučaja (vidjeti: Tabela IV-10 Sumarni pregled efekata primjene dva metodološka pristupa u procjeni pripadajućih prihoda od indirektnih poreza za Kanton Sarajevo).

**Tabela IV-6. Sredstava za finansijsko izjednačavanje koja bi trebali obezbijediti (resursno snažni) kantoni i FBiH (u mil.KM)**

Indikator	Godina				
	2010	2011	2012	2013	2014
Prihodi Kantona Sarajevo prema procentu 35,5%, historijski pristup	432,65	443,47	419,67	391,57	405,69
Pripadajući prihodi Kantona Sarajevo od indirekt. poreza primjenom aktuelnih zakonskih rješenja	358,26	360,16	345,62	323,65	337,73
<b>Razlika</b>	<b>74,39</b>	<b>83,31</b>	<b>74,05</b>	<b>67,92</b>	<b>67,96</b>
Obaveza (resurs.sn.) kantona (34%) za 0,72% BDP	40,29	41,44	41,65	42,53	43,61
Obaveza (resurs.sn.) kantona (34%) za 0,80% BDP	44,77	46,04	46,28	47,26	48,45
MEMO					
FBiH sa kantonima, za 0,72% BDP	118,51	121,87	122,49	125,10	128,26
FBiH sa kantonima, za 0,80% BDP	131,68	135,41	136,10	139,00	142,51

Izvor: Kozadra M. (2015a) i vlastiti proračuni

Kako nam pokazuje Tabela IV-6., razlika između prihoda Kantona Sarajevo prema procentu 35,5%, odnosno na osnovu historijskog pristupa i pripadajućih prihoda Kantona Sarajevo od indirektnih poreza primjenom aktuelnih zakonskih rješenja, godišnje se kreće između 68 mil.KM i 83 mil.KM za analizirani petogodišnji period. Ove iznose možemo označiti kao sredstva za horizontalno finansijsko izravnavanje koje obezbjeđuje Kanton Sarajevo primjenom aktuelnih zakonskih rješenja. Ujedno, na osnovu predložene regulacije ove oblasti, a na osnovu prakse u Švajcarskoj, izračunali smo da bi se obaveza za finansijsko izravnavanje svih kantona za isti vremenski period kretala godišnje u iznosu od 40 mil.KM do 44 mil.KM kod primjene parametra od 0,72% BDP FBiH, odnosno u godišnjem iznosu od 45 mil.KM do 49 mil.KM kod primjene parametra od 0,80% BDP FBiH. Ujedno, kad se prema ovom modelu uključe i sredstva za fiskalno izravnavanje kao obaveza FBiH (vertikalno finansijsko izravnavanje), dobijamo cca. trostruki iznos ukupnih sredstava u odnosu na obavezu samih kantona, što je onda opet dvostruko više od sredstava po ovom osnovu koja generira Kanton Sarajevo na osnovu aktuelnih zakonskih rješenja (a Kanton Sarajevo, kako ćemo vidjeti na osnovu podataka koji slijede u narednoj tabeli, generira 90% ovih sredstava).

**Tabela IV-7.** Prikaz koeficijenata za raspodjelu pripadajućih sredstava od indirektnih poreza za kantone u FBiH u periodu 2006.–2015.godine u odnosu na historijsko učešće (u %)

Kanton	Historijsko učešće	Koeficijent 2006	Koeficijent 2010	Koeficijent 2011	Koeficijent 2015	Razlika historij. učešća i koefic. iz 2015.	
						Pozitiv.	Negat.
USK	9,4	9,499	10,493	10,591	10,435	1,04	
PK	1,9	1,840	1,443	1,379	1,997	0,10	
TK	17,0	17,095	17,467	17,406	16,960		0,04
ZDK	12,3	12,538	14,200	14,360	14,100	1,80	
BPK	1,7	1,714	2,21	2,047	1,980	0,28	
SBK	7,8	8,017	9,388	9,601	9,519	1,72	
HNK	8,9	8,900	8,607	8,571	8,430		0,47
ZHK	3,5	3,426	3,266	3,304	3,290		0,16
<b>KS</b>	<b>35,5</b>	<b>34,768</b>	<b>29,396</b>	<b>28,831</b>	<b>29,450</b>		<b>6,05</b>
K10	2,0	2,203	3,910	3,910	3,825	1,82	
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	6,76	6,68*

\*Razlika u iznosu od 0,076% na strani negativne razlike se pojavljuje radi zaokruživanja.

Izvor: Kozadra (2015a).

Sagledavanjem koeficijenata za raspodjelu pripadajućih sredstava od indirektnih poreza za kantone u FBiH u periodu 2006.–2015. godine u odnosu na historijsko učešće možemo zaključiti da su aktuelna zakonska rješenja bez sumnje dovela do značajne preraspodjele finansijskih sredstava od pripadajućih indirektnih poreza za kantone u FBiH. Međutim, istovremeno se može zaključiti da aktuelna događanja oko neodmjerenih i neutemeljenih zahtjeva za još obimnijom preraspodjelom sredstava u pravcu finansijskog izravnavanja putem improviziranih, nedovoljno proučenih i naučno utemeljenih zakonskih promjena u tom pravcu (brisanje koeficijenta 2 za Kanton Sarajevo), pokazuje da su aktuelna zakonska rješenja dostigla svoje limite i da ne mogu bez štetnih posljedica biti nastavljena. Iz „Razlika koeficijenata historijskog učešća i koeficijenata iz 2015. godine” datih u Tabeli IV-7., lako se može izračunati da Kanton Sarajevo generira oko 90% ukupnog iznosa ovih sredstava ( $6,050/6,684 = 0,905$ ), pa je onda lako izračunati i to da je ukupan iznos sredstava kao obaveza kantona po ovom osnovu oko 75 mil.KM (Tabela IV-6. Razlika za 2014. godinu →  $67,96 \text{ mil.KM}/0,905 = 75 \text{ mil.KM}$ ). Radi toga je nužno i neodgodivo izmijeniti zakonska rješenja u pravcu primjene onih rješenja koja nam opisuje model primijenjen u ovoj oblasti u Švajcarskoj, držeći se mjere preraspodjela koje sugerira model primijenjen u SR Njemačkoj, koliko je više to moguće.<sup>29</sup> Naime, moramo biti svjesni činjenice da, za razliku od obje ove

<sup>29</sup> U praksi SR Njemačke je “Ukupni godišnji volumen finansijskih izjednačavanja, prema posljednjim dostupnim podacima... 0,30% bruto domaćeg proizvoda.” Ako sličnu relaciju izračunamo za FBiH, onda to za 2014. godinu iznosi 0,42% BDP FBiH (ako bismo uzeli iste odnose u 2012. godini, kao što su bili u 2014. godini, tada bi ovaj procenat bio 0,54%) što nije u tolikoj mjeri iznad relativnog obima koji se obezbjeđuje u SR Njemačkoj za finansijsko izravnavanje u odnosu na relativni obim ovih sredstava koja se obezbjeđuju u Švajcarskoj (0,72 do 0,80 BDP), pa smatramo da je Švajcarska praksa i obim izdvajanja primjerenija našim uslovima radi opće nerazvijenosti i velikih razlika u razvijenosti pojedinih kantona u FBiH. Međutim, još jedanput naglašavamo

zemlje čiji modeli u ovoj oblasti su svakako validna praksa za naše prilike, mi imamo takvu ustavnu organizaciju državne vlasti na različitim nivoima da iznad FBiH imamo još i Budžet Institucija BiH, što svakako može da vrši određena izobličenja u “najboljim praksama”. Ipak, i sa ovim ograničenjem, zakonske promjene koje sugeriramo će sigurno donijeti bolja rješenja u oblasti potreba fiskalnog izravnavanja od aktuelnih zakonskih rješenja i pokušaja njihovih promjena na ishitrenom i improviziranom pristupu.

#### *IV 3.1.3. Primjer Republike Hrvatske*

U svojoj organizaciji državne vlasti R Hrvatska ima tri nivoa: centralni (državni), središnji (županije/kantoni) i lokalni nivo. Središnji nivo (županije) se prema Ustavu tretiraju kao jedinice područne/regionalne samouprave. U Ustavu se, također, navodi da se glavnom gradu Zagrebu može utvrditi položaj županije/kantona, što je u našoj analizi pozicije Kantona(-Grada) Sarajevo interesantno radi eventualnog prepoznavanja dobrih praksi u aktuelnim rješenjima na ovom planu u R Hrvatskoj. Istovremeno, mora se imati na umu da R Hrvatska nije fiskalno federativno uređena država, nego je fiskalno decentralizirana država. Radi toga, za razliku od FBiH gdje kantoni imaju ustavna/izvorna ovlaštenja u određenim oblastima za svoje nadležnosti, u R Hrvatskoj centralni nivo vlasti dodjeljuje nadležnosti nižim nivoima vlasti za njihove aktivnosti u obezbjeđivanju javnih dobara/usluga. Dakle, za nas je praksa u R Hrvatskoj interesantna radi toga što je kao razvijeniija ekonomija iz historijski istog okruženja kao i BiH/FBiH, Hrvatska već uspostavila odgovarajuće strukture u fiskalnom mehanizmu koje mogu biti u određenoj mjeri validne za naše prilike kao naznaka mogućih rješenja (npr. pozicija Zagreba i njeno shodno tumačenje u našim uvjetima).

Međutim, ono što je ovdje neophodno reći radi svrhe poređenja sa našim prilikama, posebno u FBiH, jeste to da su u R Hrvatskoj ovlaštenja za određene nadležnosti dodijeljene nižim nivoima organizacije državne vlasti u odnosu na ustavne ovlasti koje usporedivi nivoi imaju u BiH/FBiH, pa je shodno tome izvršeno i drugačije dizajniranje raspodjele pripadnosti javnih prihoda radi obezbjeđivanja neophodnih finansijskih sredstava za pokrivanje odgovarajućih rashoda. Tako je npr. finansiranje univerzitetskog obrazovanja u R Hrvatskoj državna nadležnost, a u BiH/FBiH, nije čak ni entitetska (a shodan nivo bi bila BiH), nego je kantonalna. Isto tako, sistem zdravstvene zaštite u R Hrvatskoj se finansira preko državnog zavoda – HZZS (Hrvatski Zavod za Zdravstveno Osiguranje?)-a, a kod nas je to podijeljena nadležnost između FBiH i kantona, pri čemu u ovoj oblasti na finansijskom planu FBiH ima perifernu ulogu. Iz samo ova dva primjera, koji istovremeno predstavljaju značajne obime

---

potrebu uspostavljanja odgovarajuće mjere koju nam švajcarska praksa jasno predočava, ali i drugačije dizajniranih rješenja od postojećih u FBiH budući da se u švajcarskoj praksi koriste mnogo značajnija sredstva (66%) za finansijsko izjednačavanje od strane Federacije (vertikalno finansijsko izravnavanje), od onih koja se izdvajaju na nivou (resursno snažnih) kantona (horizontalno finansijsko izravnavanje).



javnih rashoda, može se vidjeti kolike su razlike u praktičnom dizajniranju raspodjele javnih rashoda, a u zavisnosti od toga i prihoda u R Hrvatskoj i BiH/FBiH, pa je onda sasvim prirodno da se to mora jasno odraziti i na planu pripadnosti/raspodjele javnih prihoda. Kako smo o tome već govorili u ranijem tekstu kod izlaganja fiskalnih odnosa u R Hrvatskoj, ovdje nam je posebno interesantno da sagledamo poziciju Grada-županije Zagreba iz razloga što je to glavni grad R Hrvatske, jednako kao i Sarajevo u BiH, kao i radi toga što je organiziran kao Grad-županija, što je shodnim poređenjem usporedivo sa organizacijom Kantona(-Grada) Sarajevo.

Kada je o Gradu-županiji Zagrebu riječ, prvo relevantno poređenje koje možemo izvesti, a koje je značajno za ovo istraživanje, jeste to da je Zagreb (i sa ulogom kao glavni grad) ekonomski mnogo snažniji centar u relativnom odnosu na nivou cjelokupne privrede R Hrvatske, nego što je to Kanton(-Grad) Sarajevo u poređenju sa ekonomijom Bosne i Hercegovine. Naime, u Tabeli III-13. učešće Grada Zagreba u bruto dodanoj vrijednosti R Hrvatske (u %) jasno se vidi da je u analiziranom sedmogodišnjem periodu (2006.–2012. godina) Grad Zagreb činio od 31,4% do 33,4% BDP R Hrvatske, a Grad-županija Zagreb od 36,9% do 39,0% ukupnog BDP R Hrvatske. Kanton(-Grad) Sarajevo nema tako veliku ekonomsku ulogu u privredi BiH jer predstavlja između 23,86% i 24,77% BDP BiH za petogodišnji analizirani period [2010.–2014. godina; vidjeti Tabelu IV-8. Učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP BiH/FBiH (u %)]. Međutim, Kanton(-Grad) Sarajevo se veoma približava poziciji Grada Zagreba kad se ovo uspoređivanje vrši prema BDP FBiH gdje su ovi procenti između 36,95% i 37,94%. Iz iznesenih podataka možemo zaključiti i to da je, s obzirom na relativnu poziciju Grada-županije Zagreba u R Hrvatskoj mnogo izraženije prisustvo regionalne koncentracije razvoja u jednom centru – glavnom gradu – nego što je to slučaj u BiH, a što se sa brojnih aspekata baš i ne može ocijeniti kao poželjno stanje.

Drugo relevantno poređenje koje možemo izvesti, a koje je značajno za ovo istraživanje, jeste to da je Zagreb, istina „pritisnut“ takvim zakonskim rješenjima u raspodjeli javnih prihoda u R Hrvatskoj, razvio mnogo efikasniji sistem prikupljanja pripadajućih direktnih poreza nego što se to može vidjeti u slučaju Kantona(-Grada) Sarajevo. Uvažavajući činjenicu da je iz razloga konstitucionalnih razlika u organizaciji državne vlasti u R Hrvatskoj i BiH/FBiH prirodno izvršena i različita dodjela pripadajućih funkcija koje te vlasti vrše, pa shodno tome i rješenja kod pripadnosti javnih prihoda tim nivoima organizacije državne vlasti, ipak moramo dužnu pažnju obratiti na mehanizam direktnih poreza (poreza na dobit i poreza na dohodak) kojima se u R Hrvatskoj, rekli bismo, već tradicionalno obraća posebna pažnja. Konačno, važno je tu spomenuti i rješenje uspostavljanja zakonske odredbe kojom je moguće uvesti „Prirez poreza na dohodak“ koji predstavlja mogućnost snažnijeg oporezivanja dohodaka u bolje razvijenim sredinama (gradovima, posebno onim sa snažnom ekonomijom kao što je Grad-županija Zagreb). Ovdje trebamo spomenuti i to da je u praksi Švajcarske kod

izražavanja parametara za uspostavljanje obaveze za izdvajanje finansijskih sredstava za fiskalno izravnavanje kod (resursno snažnih) kantona, primijenjena mjera indeksa resursa koja se primarno izvodi iz obima poreske osnovice/plaćenih poreza iz poreza na dobit i poreza na dohodak (za čiju shodnu primjenu bismo i R Hrvatska, a posebno mi ovdje u BiH/FBiH, trebali još mnogo učiniti da bi ovaj mehanizam bio uistinu primjenjiv), pa na tom tragu ističemo potrebu mnogo intenzivnijeg angažiranja zakonodavne vlasti na boljem uređivanju i izvršne vlasti (posebno poreskih uprava) na dosljednom i efikasnom provođenju propisa iz ove oblasti.

### **IV 3.2. Relativno učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH**

Parametar koji ćemo koristiti u određivanju relativnog učešća prihoda dobijenih iz indirektnih poreza za Kanton Sarajevo u odnosu na ukupne prihode iz indirektnih poreza na nivou BiH (UINO) tj. FBiH jeste BDP, odnosno bruto dodana vrijednost realizirana u Kantonu Sarajevo u odnosu na BDP FBiH. Koristimo više parametara da bi u ovom istraživanju dali potpuniju sliku, dakle kreiranja dodane vrijednosti u smislu BDP-a kao i kriterija krajnje potrošnje koji predstavljaju najvažnije parametre u diskusijama o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza (oporezivanja potrošnje).

Logika upotrebe parametra učešća u BDP kod raspodjele prihoda od indirektnih poreza je sadržana u činjenici da se prilikom agregiranja BDP kroz sam proces reprodukcije, odnosno proces plaćanja roba i usluga, sve do faze njihove finalne prodaje/realizacije, neminovno moraju platiti i odgovarajući indirektni porezi<sup>30</sup>, te su oni praktično integrirani u sam proces generiranja BDP-a. Shodno ovoj činjenici, plaćeni indirektni porezi su na opisani način "preslikani" i u sam proces generiranja obima realiziranog BDP, te je izvjesno da je relativno učešće BDP Kantona Sarajevo u ukupnom BDP FBiH ujedno i relevantna mjera plaćenih/pripadajućih ukupno ubranih indirektnih poreza prije djelovanja mehanizama njihove (pre)raspodjele. Radi toga su koeficijenti učešća BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH relevantan i veoma sadržajan pokazatelj za potrebe izračunavanja parametara/koeficijenata raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH.

U narednoj tabeli je dat prikaz izračunatog učešća BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH. Izračun je napravljen koristeći top-down pristup, gdje su kao indiktori uzeti broj zaposlenih po pojedinim oblastima djelatnosti, zatim prosječna plaća po djelatnostima, i struktura dodane vrijednosti po djelatnostima. Iz kalkulacije je isključena imputirana renta.

---

<sup>30</sup> Moraju se, također, platiti i direktni porezi i doprinosi, ali oni u ovoj analizi u pitanjima metodologije i parametara za utvrđivanje raspodjele prikupljenih indirektnih poreza ostaju po strani.

**Tabela IV-8.** Učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP BiH/FBiH (u %; BDP u 1000 KM)

Parametri/godine	2010	2011	2012	2013	2014
BDP KS	5.942.010	5.975.050	6.158.660	6.272.220	6.448.410
BDP BiH	24.181.615	25.045.638	25.013.704	25.519.122	26.035.890
<b>Učešće KS u BDP BiH (%)</b>	<b>24,57</b>	<b>23,86</b>	<b>24,62</b>	<b>24,58</b>	<b>24,77</b>
BDP Federacije BiH	15.702.176	16.168.729	16.240.110	16.555.425	16.994.102
<b>Učešće KS u BDP FBiH (%)</b>	<b>37,84</b>	<b>36,95</b>	<b>37,92</b>	<b>37,89</b>	<b>37,94</b>
<b>Prosječno učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP BiH/FBiH 2010-14. (u %)</b>					
FBiH	37,71				
BiH	24,48				

Izvor: Godišnji bilteni FBiH, Kantona Sarajevo; Saopštenja Agencija za statistiku BiH (2010.-2014.);

Vlastiti izračun autora

U Tabeli IV-8. je vidljivo da je učešće BDP-a Kantona Sarajevo u prosjeku BDP-a FBiH oko 38%, odnosno da je učešće Kantona Sarajevo u BDP-u BiH oko 24,5%. Također, zanimljivo je istaći da u posmatranom periodu 2010.–2014. godine, učešće BDP-a Kantona Sarajevo u BDP-u FBiH prilično stabilno. Izračunate prosjeke (prosječno učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP BiH/FBiH u % za period 2010.–2014. g.) ćemo koristiti u daljim razradama i analizama.

### IV 3.3. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata po osnovu krajnje potrošnje u kantonima FBiH

Raspodjela prikupljenih indirektnih poreza (kao jedno od najtežih pitanja na koje treba naći odgovor u sferi javnih finansija uopće), koja mora i suštinski i sadržajno biti neposredno vezana za mjesto finalnog plaćanja tih indirektnih poreza od strane krajnjeg potrošača, dakle mora biti neupitno vezana i za pripadnost uplaćenih (“vraćenih”) indirektnih poreza onom budžetu, tj. onom nivou organizacije državne vlasti koji obuhvata svojim djelovanjem prostor na kojem žive spomenuti krajnji potrošači, oni koji plaćaju predmetne poreze. Odmah ćemo reći i to da se ovdje podrazumijeva da različiti (u ovom slučaju viši) nivoi organizacije državne vlasti (od kantona u FBiH, u ovoj analizi konkretno Kantona Sarajevo), po samoj definiciji šta oni predstavljaju, istovremeno sa nižim nivoima obuhvataju isti taj prostor, ali u smislu zadovoljavanja različitih i/ili podijeljenih nadležnosti za obezbjeđivanje odgovarajućih društvenih potreba/javnih dobara. U tom smislu su svakako i ovi nivoi predmet moguće analize i kritičkog osvrtu u smislu moguće (pre)raspodjele ubranih prihoda od indirektnih poreza.

Dakle, iz rečenog slijedi da se navedeni osnovni princip mjesta i subjekata plaćanja poreza, koji se ispoljava kao princip korisnosti, mora poštovati, odnosno da se javni prihodi principijelno troše tamo gdje je potrošnja i nastala. Teret indirektnih poreza, bez sumnje, pada na krajnjeg potrošača, pa prema načelu korisnosti ovi porezi u procesu njihove raspodjele bi morali "doći" (morali bi se u odgovarajućem obimu/iznosu vratiti) onom budžetskom nivou iz kojeg se finansiraju koristi koje konzumira poreski obveznik koji te poreze i plaća, odnosno kupcima finalnih proizvoda i usluga koji su indirektno poreze i platili. Tek nakon toga se ovaj osnovni princip može u razumnoj/nužnoj mjeri korigirati prihvatljivim obimom preraspodjele kako bi se zadovoljili i određeni drugi principi koje jedna državna zajednica mora poštovati, kao npr. prihvatljivi nivo ujednačavanja funkcioniranja državne vlasti na cijeloj teritoriji kao i prihvatljivog nivoa obezbjeđivanja ponude javnih dobara. Pri tome se mora posebno paziti da se ovim preraspodjelama ne naruši neometano funkcioniranje općeg procesa društvene reprodukcije, kako u sferi proizvodnje roba i usluga, tako i odnosa u društvu u cjelini. Ovdje finalna potrošnja nije ništa drugo do samo jedna karika (uvjetno posljednja, jer je ovaj proces praktično uzlazna spirala) u jednom homogenom toku povezanih faza koja procesu reprodukcije kapitala i društva u cjelini uvijek iznova otvara mogućnost da on kontinuirano traje na sve višem nivou razvoja. Uzimajući u obzir izložene principe, možemo konačno reći da je respektiranje obima krajnje potrošnje koji se onda ispoljava kao princip korisnosti, drugi parametar koji se mora respektirati i prihvatiti kao relevantan kod raspodjele ukupnih indirektnih poreza.

U narednoj tabeli je dat prikaz izračunatih učešća svakog kantona u krajnjoj potrošnji na nivou FBiH.

**Tabela IV-9.** Učešće kantona u FBiH za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza na osnovu uplata prema obimu krajnje potrošnje za period 2012.–(I-X)2015. god., u %

KANTON	Ukupni prihodi	% učešće u krajnjoj potrošnji
1 Bosansko-podrinjski kanton	8.085.523,89	0,63
2 Hercegovačko-neretvanski kanton	133.731.998,26	10,42
3 Kanton 10	23.101.496,82	1,80
<b>4 Kanton Sarajevo</b>	<b>516.703.478,87</b>	<b>40,26</b>
5 Posavski kanton	16.556.072,72	1,29
6 Srednjobosanski kanton	112.298.942,88	8,75
7 Tuzlanski Kanton	198.287.847,71	15,45
8 Unsko-sanski kanton	88.170.712,86	6,87
9 Zapadnohercegovački kanton	60.577.258,33	4,72
10 Zeničko-dobojski kanton	125.903.157,67	9,81
<b>Ukupno</b>	<b>1.283.416.490,00</b>	<b>100,00</b>

Izračun raspodjele indirektnih poreza po osnovu krajnje potrošnje izvršen je na osnovu sljedećih pokazatelja:

1) Iznos za raspodjelu prema kantonima od 1.283.416.490,00 KM preuzet je iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2016. god.

2) % učešće za raspodjelu je izračunato na osnovu uplaćenih iznosa krajnje potrošnje za period 2012.- (I-IX)2015. godine od svih kantona.

**Napomena:** Uplate krajnje potrošnje od BH Telecoma i Elektroprivrede su izvršene u Kantonu Sarajevo, ali su u izračunu umanjeni iznosi za KS na neto-iznos, a razlika pripadajućih iznosa je dodana na pojedinačne kantone po obračunu navedenih firmi.

*Izvor: Kozadra (2015a).*

Uvažavajući činjenicu da smo za izračun koeficijenta relativnog učešća BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH analizirali za period 2010.–2014. godine, a kod uplata indirektnih poreza prema obimu krajnje potrošnje za period 2012.–(I-X)2015. godine, dajemo usporedni pregled procenata (što se lako može pretvoriti u koeficijente) iz ova dva pristupa za moguće izračunavanje obima prihoda od indirektnih poreza, a koji se trebaju dodijeliti Kantonu Sarajevo, poštujući naprijed obrazložene principe u tom postupku. Pri tome je pozicija viših nivoa organizacije državne vlasti u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza uzeta kao data.

**Tabela IV-10.** Sumarni pregled efekata primjene dva metodološka pristupa u procjeni pripadajućih prihoda od indirektnih poreza za Kanton Sarajevo (u mil.KM)\*

<b>Parametar/godine</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
FBiH, Prihodi od indirektnih poreza	2.367,40	2.426,59	2.296,37	2.142,63	2.219,88
Kantoni 51,48%	1.218,74	1.249,21	1.182,17	1.103,03	1.142,79
Prihodi od indir. porez. koji su pripali Kantonu Sarajevo na osnovu primjene aktuelnih zakonskih rješenja	358,26	360,16	345,62	323,65	337,73
Kanton Sarajevo <b>prema učešću u BDP u</b> FBiH, (tabela 3-8)	461,17	461,58	448,28	417,94	433,58
<b>Razlika</b>	<b>102,91</b>	<b>101,42</b>	<b>102,66</b>	<b>94,29</b>	<b>95,85</b>
<b>Od realiziranih prihoda prema BDP-u %</b>	<b>22,32</b>	<b>21,97</b>	<b>22,90</b>	<b>22,56</b>	<b>22,11</b>
Pripadajući indir. porez. <b>prema obimu krajnje potrošnje</b> u kantonima FBiH, Koeficijent 40,26%	490,66	502,93	475,94	444,08	460,09
<b>Razlika</b>	<b>132,40</b>	<b>142,77</b>	<b>130,32</b>	<b>120,43</b>	<b>122,36</b>
<b>Od realiziranih prihoda prema uplatama u %</b>	<b>26,98</b>	<b>28,39</b>	<b>27,38</b>	<b>27,12</b>	<b>26,59</b>
<b>Prosječna razlika prema dva pristupa</b>	<b>117,66</b>	<b>122,10</b>	<b>116,49</b>	<b>107,36</b>	<b>109,10</b>
<b>Od prosjeka dva pomenuta pristupa %</b>	<b>24,72</b>	<b>25,32</b>	<b>25,21</b>	<b>24,91</b>	<b>24,42</b>

\*Tabela je pregled efekata primjene dva metoda, prvog iz tačke IV.3.2 *Relativno učešće BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH* i drugog iz tačke IV.3.3 *Raspodjela prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata po osnovu krajnje potrošnje u kantonima FBiH*, te je dat prikaz izračunatih pripadajućih indirektnih poreza koji bi trebali pripasti Kantonu Sarajevo iz ukupno realiziranih indirektnih poreza koji se raspodijele sa Jedinственог računa (nakon uplata UINO za FBiH) na različite nivoe organizacije državne vlasti u FBiH, a na osnovu relativnog učešća BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH. Ovaj proračun smo napravili uzimajući zakonom utvrđene parametre raspodjele raspoloživih sredstva FBiH sa Jedinственог računa kako slijedi: sredstva za Federaciju BiH 36,2%, sredstva koja se raspodjeljuju prema kantonima 51,48%, općinama 8,12% (s tim da su općine i Grad Sarajevo u posmatranim godinama bili sadržani u sredstvima koja je dobijao Kanton Sarajevo; sada je to promijenjeno o čemu se u ovoj analizi posebno govori) i JP Direkciji cesta FBiH 3,9% (za navedene procenete vidjeti priloge A.2 i A.4).

Izvor: Podaci preuzeti iz Kozadra (2015a) i ranijih proračuna

Možemo zaključiti da Kanton Sarajevo ostvaruje prihode po pojedinim analiziranim godinama niže između 22,1% i 22,9% od stvarno realiziranih prihoda, ako se proračun temelji na procjeni učešća BDP Kantona Sarajevo u BDP FBiH u odnosu na prihode realizirane prema postojećim zakonskim rješenjima. Istovremeno, Kanton Sarajevo ostvaruje prihode niže između 26,5% i 28,4% po pojedinim analiziranim godinama, ako se proračun temelji na procjeni učešća Kantona Sarajevo prema obimu krajnje potrošnje u kantonima FBiH u odnosu na prihode realizirane prema postojećim zakonskim rješenjima. Ako se razlike iz ova dva prezentirana modela za mogući pristup izračunu prihoda iz pripadajućih indirektnih poreza kantonima u FBiH uprosječe, u tom slučaju Kanton Sarajevo ostvaruje prihode po pojedinim analiziranim godinama niže između 24,4% i 25,3% od izračunatog prosjeka.

#### **IV 4. Usporedna analiza modela raspodjele sa inicijativom Tuzlanskog kantona o izmjenama zakona o pripadnosti javnih prihoda FBiH<sup>31</sup>**

U ovom dijelu istraživanja se bavimo pitanjima raspodjele pripadajućih indirektnih poreza kantonima u FBiH u vezi sa inicijativom podnesenom od strane Vlade Tuzlanskog kantona za izmjenu Zakona o pripadnosti javnih prihoda FBiH (vidjeti fusnotu br. 3).<sup>32</sup> U tom smislu će se u ovom dijelu istraživanja fokus usmjeriti na ispitivanje mogućih simulacija raspodjele pripadajućih indirektnih poreza kantonima u FBiH na osnovu četiri simulacije: a) prema historijskom modelu, b) prema modelu sa ponderima, c) prema modelu bez pondera i d) prema modelu uplaćene krajnje potrošnje, kako bismo mogli izvršiti odgovarajuća uspoređivanja na osnovu izvedenih proračuna.

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

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

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

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

Nedavno, ove rasprave su doživjele svoju kulminaciju u vidu „Inicijative Vlade Tuzlanskog kantona“ za izmjenu Zakona o pripadnosti javnih prihoda, koja je upućena u skupštinsku proceduru i podržana od većine. Ovom inicijativom se zahtijeva ukidanje pondera prema pojedinim kantonima, te da se raspodjela vrši jedino na osnovu postojećih zakonskih kriterija:

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

---

<sup>31</sup> Ovaj dio je priređen iz izvornih podataka UINO za potrebe ovog istraživanja (Kozadra, 2015b).

<sup>32</sup> Zakon o pripadnosti javnih prihoda je usvojen u aprilu 2006. godine, a na snazi je od jula iste godine. Zakon je donesen kada je porez na dodanu vrijednost (PDV) zamijenio porez na promet proizvoda i usluga.

a bez pondera po pojedinim kantonima koji su ili izraz historijski utvrđenih činjenica (Kanton Sarajevo) ili zahtjevi proistekli iz nužnosti korekcija koje je donosila svakodnevna praksa u primjeni Zakona i to:

- Bosansko-podrinjski 1,8
- Sarajevski 2,0
- Livanjski 1,1
- Posavski 1,5

Kako „Inicijativa“ ne obuhvata niti jedan drugi kriterij za raspodjelu, a posebno raspodjelu na osnovu prijavljenih i uplaćenih prihoda na Jedinstveni račun, bilo je nužno da se ona obustavi u skupštinskoj proceduri. Istovremeno se javila jasna potreba da se:

1. 1) izradi sveobuhvatna analiza prijave i uplata indirektnih poreza na svim nivoima vlasti; te napravi
2. 2) analiza svih drugih kriterija za raspodjelu.

Bez pretenzija da su ovdje nabrojani svi relevantni kriteriji, dajemo sljedeće: broj studenata, izvoz, fiksni dio u %, formiranje Fonda za nerazvijene, kao i svi drugi koji se mogu uvesti kao logični i relevantni za razmatranje ove problematike (vidjeti prilog B.3.).

#### **IV 4.1. Simulacija modela raspodjele**

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

- a) Raspodjele po historijskom modelu,
- b) Raspodjele po modelu sa ponderima,
- c) Raspodjele po modelu bez pondera,
- d) Raspodjele po modelu uplaćene krajnje potrošnje.

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

- 1) Iznos za raspodjelu prema kantonima od 1.283.416.490,00 KM preuzet je iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2016. godinu.
- 2) Koeficijenti su utvrđeni na osnovu ukupno uplaćenih prihoda poreza na promet proizvoda i usluga po kantonima prije donošenja Zakona o pripadnosti javnih prihoda 2006. godine.



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

- 1) Iznosa za raspodjelu prema kantonima od 1.283.416.490,00 KM (preuzeto iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2016.godinu).
- 2) Broja stanovnika, broja učenika u osnovnim i srednjim školama (preuzeto iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2015.godinu).
- 3) Koeficijenata koji su utvrđeni na osnovu:

Kriterija

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

Pondera

- Posavski kanton	1,5
- Bosansko podrinski	1,8
- Sarajevski	1,9658
- Livanjski	1,1

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

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

- 1) Iznosa za raspodjelu prema kantonima od 1.283.416.490,00 KM (preuzeto iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2016.godinu).
- 2) Broja stanovnika, broja učenika u osnovnim i srednjim školama (preuzeto iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2015. godinu).
- 3) Koeficijenti su utvrđeni bez pondera pojedinih kantona, a na bazi kriterija:

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

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

1) Iznos za raspodjelu prema kantonima od 1.283.416.490,00 KM je preuzet iz projekcija MF FBiH za izradu budžeta za 2016.godinu;

2) Koeficijenti za raspodjelu su izračunati na osnovu uplaćenih iznosa krajnje potrošnje za period 2012.–(I-IX)2015.godine od svih kantona.

Ovdje napominjemo da su uplate krajnje potrošnje od BH Telecoma i Elektroprivrede izvršene u Kantonu Sarajevo, ali su u simulaciji umanjene za Kanton Sarajevo u odgovarajućem obimu koji pripada organizacionim jedinicama ovih kompanija i dodane na odgovarajuće kantone po obračunu navedenih kompanija.

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

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

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

Međutim, istovremeno je model projiciran na način da je došlo do najvećeg pada koeficijenta za raspodjelu pripadajućih prihoda od indirektnih poreza za kantone u FBiH kod Kantona Sarajevo sa 35,5 na 29,10 ili za 82.157.770,00 KM, što je raspoređeno na druge kantone na način da je čitav model praktično gotovo u cjelini opteretio prihode Kantona Sarajevo (vidjeti stranu 62). Na ovaj način KS je doveden u situaciju da sve teže može odgovoriti obavezama iz svoje nadležnosti.

2) Raspodjelom bez pondera se Kantonu Sarajevo još dalje umanjuje koeficijent sa 29,10 na 17,82 po kojem bi Kanton Sarajevo ostvario prihode od indirektnih poreza u iznosu od 228.704.818,52 KM što je za 144.750.266,00 KM manje od raspodjele po ponderima (kao što je aktuelno stanje).

Ovakvu projekciju bez ustezanja možemo okarakterizirati neadekvatnom i neprimjerenom za Kanton Sarajevo. U isto stanje bi dospjeli i Posavski i Bosansko podrinski kanton. Napominjemo, iznosom od 228.704.818,52 KM koliko bi Kanton Sarajevo dobio ovako uspostavljenom raspodjelom ne bi mogao pokriti ni rashode obrazovanja koji su u 2015. godini iznosili 242.614.000,00 KM.

3) Raspodjelom po uplatama na osnovu krajnje potrošnje bi se Kantonu Sarajevo povećao koeficijent sa 29,10 na 40,26 pa bi Kanton Sarajevo ovakvom projekcijom ostvario

prihode u iznosu od 516.703.478,00 KM, što je za 143.248.394,00 KM više od raspodjele po ponderima (kao što je aktuelno stanje). I ovakav pristup možemo okarakterizirati neadekvatnim i neprimjerenim za sve kantone izuzev Kantona Sarajevo, HNK i Zapadno-hercegovačkog kantona.

**Tabela IV-11.** Komparativni pregled raspodjele prihoda na osnovu četiri prezentirane simulacije

Kanton	Raspodjela po historijskom modelu		Raspodjela sa ponderima		Raspodjela bez pondera		Raspodjela po uplatama krajnje potrošnje	
	Ukupno prihodi	Koeficijenti	Ukupno prihodi	Koeficijenti	Ukupni prihodi	Koeficijenti	Ukupni prihodi	Koeficijenti
Bosansko-podrinjski kanton	21.818.080	1,70	25.541.353	1,99	16.812.756	1,31	8.085.523	0,63
Hercegovačko-neretvanski kanton	114.224.068	8,90	108.801.048	8,48	129.111.698	10,06	133.731.998	10,42
Kanton 10	25.668.330	2,00	49.307.312	3,84	52.235.051	4,07	23.101.496	1,80
<b>Kanton Sarajevo</b>	<b>455.612.854</b>	<b>35,50</b>	<b>373.455.084</b>	<b>29,10</b>	<b>228.704.818</b>	<b>17,82</b>	<b>516.703.478</b>	<b>40,26</b>
Posavski kanton	24.384.913	1,90	25.766.131	2,01	20.534.663	1,60	16.556.072	1,29
Srednjobosanski kanton	100.106.486	7,80	122.784.365	9,57	146.309.479	11,40	112.298.942	8,75
Tuzlanski kanton	218.180.803	17,00	218.802.899	17,05	261.303.597	20,36	198.287.847	15,45
Unsko-sanski kanton	120.641.150	9,40	134.599.246	10,49	160.824.920	12,53	88.170.712	6,87
Zapadnohercegovački kanton	44.919.577	3,50	42.444.359	3,31	50.181.584	3,91	60.577.258	4,72
Zeničko-dobojski kanton	157.860.228	12,30	181.914.693	14,17	217.410.753	16,94	125.903.157	9,81
<b>Ukupno</b>	<b>1.283.416.490</b>	<b>100,00</b>	<b>1.283.416.490</b>	<b>100,00</b>	<b>1.283.416.490</b>	<b>100,00</b>	<b>1.283.416.490</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Vlastiti izračun

Na osnovu uspoređivanja prezentiranih simulacija mogućih modela raspodjele pripadajućih indirektnih poreza kantonima u FBiH možemo ocijeniti da su model bez pondera i model krajnje potrošnje modeli raspodjele koji bi, svaki na svoj, način napravili neodrživo pa tako i neprihvatljivo stanje u javnim finansijama u FBiH, zato što bi pojedine kantone dovele do fiskalno neodrživog stanja.

Isto tako, iz usporednih analiza je vidljivo da se „Inicijativa Vlade Tuzlanskog kantona“ potpuno jednostrano bavi samo i jedino pravom raspodjele prihoda, a potpuno zanemaruje posljedice koje bi takvi prijedlozi, ako bi bili realizirani, mogli izazvati na održivost Kantona Sarajevo, a da i ne spominjemo njegov eventualni razvoj, te kad stavimo u taj kontekst nužno djelovanje multiplikatora u ekonomskim procesima, sasvim izvjesnim snažnim negativnim efektima na šire okruženje, odnosno ekonomiju (BiH) FBiH u cjelini. Dakle, izrečena tvrdnja: „Sadašnjom raspodjelom zakinuti su svi kantoni i općine u FBiH radi pondera dva (2) dodijeljenog Kantonu Sarajevo“ je netačna, neutemeljena i posljedica improvizacije u sagledavanju stvarnih činjenica. Navedeni stav o neutemeljenosti je u ovom dijelu istraživanja zasnovan na naprijed prezentiranim analizama iz osnova:

- Relativnog češća BDP Kantona Sarajevo u BDP (BiH) FBiH,
- Uplata na sve četiri grupe računa kategorizirane prema sjedištu prijavljenom u JR obveznika UINO,
- Uplata krajnje potrošnje u PDV prijavama prema sjedištu prijavljenom u JR obveznika UINO (više vidjeti u Prilogu B.3. *Numerička prezentacija osnova za simulacije modela raspodjele*).

## V ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Cilj ovog istraživanja je da se analizira pozicija Kantona Sarajevo u raspodjeli pripadajućih prihoda od indirektnih poreza kantonima u (BiH)FBiH i sagleda način i obim izdvajanja sredstava za finansijsko izravnavanje u svjetlu iskustava i dobrih praksi usporedivih privreda evropskih zemalja, te da se na osnovu utvrđenih činjenica daju prijedlozi mogućih rješenja koja bi na bolji način od sadašnjih (Zakon o raspodjeli prihoda u FBiH) uredila ovu problematiku u aktuelnim prilikama.

Suprotno ovome, a posebno prema nedavnim inicijativama, vrši se sve veći pritisak na Kanton Sarajevo da se ide u daljnju preraspodjelu sredstava i sve više naglašenu horizontalnu redistribuciju radi potreba koje iskazuju drugi kantoni. Ne sporeći ove potrebe, rješenje se pokušava naći kroz još naglašeniju preraspodjelu postojećih sredstava u ravni horizontalnog finansijskog izravnavanja, tj. na nivou kantona u FBiH u uvjetima kada nemamo odgovarajuću razvojnu dinamiku, pa je to u suštini pristup koji vodi preraspodjeli postojećeg (siromaštva) i, izvjesno, cijeli mehanizam i sve učesnike u njemu vodi u još težu situaciju. Radi toga je Vlada Kantona Sarajevo odlučila da ovu problematiku postavi i istraži na naučnim temeljima kako bi se dobio validan prilog rješenja ovog pitanja i ublažila opća napetost nastala između pojedinih kantona u FBiH. Kao rezultat ove odluke Vlade, nastalo je ovo istraživanje.

Istraživanje je podijeljeno u tri dijela. U prvom dijelu su dati osnovni pojmovi vezani za problematiku raspodjele javnih prihoda kao što su decentralizacija, fiskalni federalizam i horizontalna i vertikalna (pre)raspodjela javnih prihoda u mjeri i sa fokusom kakav zahtijeva ovo istraživanje. U drugom dijelu se razmatraju iskustva i prakse dvije razvijene, federativno uređene evropske zemlje – Švajcarske i SR Njemačke, s ciljem pronalaska najboljih rješenja ('bestpractice'). Pored toga, analizira se i praksa R Hrvatske, kao fiskalno decentralizirane ali ne i federativno uređene države, radi toga što predstavlja primjer susjedne zemlje nastale iz istih socio-ekonomsko-političkih uvjeta (bivše Jugoslavije) kao i BiH. Za BiH/FBiH je praksa R Hrvatske u ovom domenu interesantna radi toga što je kao razvijenija ekonomija već uspostavila odgovarajuće strukture, kao i određena rješenja u fiskalnom mehanizmu koja mogu biti u određenoj mjeri validna za naše prilike (npr. pozicija grada Zagreba i njeno shodno tumačenje u našim uvjetima). Treći dio ovog istraživanja ima fokus na FBiH, te horizontalnoj raspodjeli pripadajućih prihoda od indirektnih poreza između kantona u FBiH koja je ugrađena u aktuelna zakonska rješenja s ciljem da se, koristeći iskustva i praksu razvijenih evropskih zemalja, ova raspodjela unaprijedi da se na primjereniji način u odnosu na aktuelna zakonska rješenja dizajnira (pre)raspodjela, tj. obezbijedi odgovarajući obim sredstava zafinansijsko izravnavanje za potrebe manje razvijenih/finansijski slabih kantona u FBiH.

U tom smislu su korišteni odgovarajući pristup i metodologija utvrđivanja parametara za uspostavljanje okvira (pre)raspodjele prihoda od pripadajućih indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH koji se baziraju na:

1. Okviru moguće preraspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou kantona u FBiH, a na osnovu iskustva i praksi evropskih zemalja sa usporedivom ustavnom strukturom organizacije državne vlasti;
2. Relativnom učešću BDP Kantona Sarajevo u BDP (F)BiH i
3. Raspodjeli prihoda od indirektnih poreza na osnovu obima uplata iz krajnje potrošnje u kantonima FBiH (oba metoda navedena pod tačkama 2. i 3. su postavljena tako da se objektiviziraju izračuni fiskalnog kapaciteta kao osnove za mogućnost generiranja javnih prihoda generalno, pa prema tome i prihoda iz indirektnih poreza).

U okviru analize izabranih zemalja zaključili smo da je za usporedbu i analizu 'dobre prakse' veoma značajan primjer SR Njemačke. U Njemačkoj je osnov finansijskog izjednačavanja sadržan u potrebi nadoknade manje ostvarenih prihoda od poreza siromašnim pokrajinama<sup>33</sup>...međutim, ...transferi bogatih pokrajina siromašnim pokrajinama (ne smiju da) trajno umanjuju finansijski kapacitet bogatih pokrajina (održivost modela). Dakle, veoma je važna "mjera", odnosno obim sredstava koja se transferiraju u procesu preraspodjele kod horizontalnog finansijskog izravnavanja, a koja se primjenjuje u SR Njemačkoj kako slijedi:

1. Najbogatije pokrajine nakon (maksimalnog iznosa) preraspodjele ostaju sa 83,85% izvorno raspoloživih sredstava koje mogu ubrati na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta (što znači da se iz njih transferira do 16,15% izvorno raspoloživih sredstava koje mogu ubrati na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta);
2. Najsiromašnije pokrajine se putem transfera (vertikalnih i horizontalnih) „podižu“ na nivo od 139,39% u odnosu na njihove mogućnosti ubiranja sredstava na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta (što znači da im se transferira do 39,39% izvorno raspoloživih sredstava koje mogu ubrati na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta, a do dostizanja 97,50% prosječnog finansijskog kapaciteta svih pokrajina).

Ukupan godišnji volumen finansijskih izjednačavanja, prema posljednjim dostupnim podacima, iznosio je 8,50 milijardi EUR-a, odnosno 2,50% ukupne finansijske snage pokrajina ili, dugoročno posmatrano, 0,30% bruto domaćeg proizvoda SR Njemačke. Međutim, i ovako relativno skroman sistem horizontalne redistribucije javnih prihoda u SR Njemačkoj u svrhu obezbjeđenja horizontalnog finansijskog izravnavanja izaziva brojne polemike, koje su u

---

<sup>33</sup> Ustav polazi od činjenice da se javni prihodi moraju rasporediti na način da obezbijede ravnomjernu distribuciju javnih finansija po stanovniku, pretpostavljajući da svaki građanin ima jednake potrebe [pa onda i za sredstvima iz domena javnih finansija (isključuju se korekcije za razlike u troškovima života)].

2014. godini uzrokovale pokretanje ispitivanja ustavnosti od strane vlade pokrajine Bayern, koja je ujedno i najveći izvor prihoda u ove svrhe.

Kroz analizu ove problematike u Švajcarskoj došli smo do zaključka da je za prilike u FBiH najbolje shodno primijeniti njezina iskustva i praksu. Naime, komparativnim sagledavanjem nivoa organizacije državne vlasti, i shodno tome strukture prihoda i rashoda u Švajcarskoj i FBiH, utvrdili smo da je prosječno učešće obje federacije kao i učešće objedinjeno posmatranog kantonalnog i lokalnog nivoa u velikoj mjeri podudarno. Iz toga možemo zaključiti da se u narednom koraku mogu direktno primijeniti i ostali utvrđeni parametri u iskustvima i praksi Švajcarske u izračunu ukupnih sredstava za preraspodjelu, odnosno za finansijsko izravnavanje.

Radi toga predlažemo da se na FBiH shodno primjeni činjenica da se omjer ukupnih dotacija na ime finansijskog izjednačavanja u Švajcarskoj u periodu 2008.–2014. godine kretao u visini 0,72% do 0,80% BDP-a (dva i po do gotovo tri puta relativno više nego u SR Njemačkoj), kao i to da je praksa u Švajcarskoj pokazala da se vertikalno i horizontalno finansijsko izjednačavanje efektuiru na način da Federacija (vertikalno izravnavanje) uplaćuje 66% od zahtijevanog ukupnog iznosa, a resursno snažni kantoni 34% (horizontalno izravnavanje). Ovakvim pristupom bi se u FBiH omogućilo da se prema proračunima na osnovu BDP FBiHu petogodišnjem razdoblju (2010.–2014.godina):

1. Izdvaja značajno veći obim sredstava za finansijsko izravnavanje, što je mnogo primjerenije našim prilikama radi opće nerazvijenosti i velikih razlika u razvijenosti pojedinih kantona od aktuelne prakse [po osnovu vertikalnih (FBiH) i horizontalnih (kantoni) transfera za finansijsko izravnavanje bi se obezbjeđivalo, u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,72% BDP FBiH, između 119mil.KM i 128 mil.KM (obaveza FBiH bi bila između 78 mil.KM i 85 mil.KM, a kantona između 40 mil.KM i 44 mil.KM), a u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,80% BDP FBiH između 132 mil.KM i 143 mil.KM (obaveza FBiH bi bila između 87 mil.KM i 94 mil.KM, a kantona između 45 mil.KM i 49 mil.KM)];
2. Sagleda i primijeni sa nivoa FBiH odgovarajući mehanizam poticajnog karaktera i/ili pokrivanja nekih posebno urgentnih potreba na nivou kantona (posebna obaveza Federacije u iznosu između 19 mil.KM i 21 mil.KM u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,72% BDP FBiH, odnosno 21 mil.KM i 23 mil.KM u slučaju da se parametar izdvajanja postavi na 0,72% BDP FBiH);
3. Prevaziđu aktuelna zakonska rješenja koja su dostigla svoje limite i koja ne mogu bez štetnih posljedica biti nastavljena. Naime, izračunali smo da Kanton Sarajevo generira oko 90% ukupnog iznosa sredstava za finansijsko izravnavanje, pa se aktuelni model



ustrojen Zakonom o pripadnosti prihoda postavlja kao model horizontalnog izjednačavanja na teret Kantona Sarajevo prema ostalim kantonima izuzev HNK i Zapadno-hercegovačkog kantona, što je jednostrano i veoma simplificirano postavljen odnos u ovoj veoma složenoj problematici, te kao mehanizam funkcionira na način da viši nivo vlasti FBiH nije u mogućnosti da provodi bilo kakve aktivne mjere razvojne politike putem ovog mehanizma koje su, neosporno, dobrodošle i nužno potrebne.

Treća analizirana zemlja, R Hrvatska, kao i FBiH ima u svojoj organizaciji državne vlasti tri nivoa: centralni, središnji (županije/kantoni) i lokalni nivo. Ali, za razliku od FBiH gdje kantoni imaju ustavna/izvorna ovlaštenja u određenim oblastima za svoje nadležnosti, u R Hrvatskoj centralni nivo vlasti dodjeljuje nadležnosti nižim nivoima vlasti za njihove aktivnosti u obezbjeđivanju javnih dobara/usluga. U tom smislu je za nas praksa u R Hrvatskoj interesantna, prije svega radi toga što je kao razvijenija ekonomija iz historijski istog okruženja kao i BiH/FBiH već uspostavila odgovarajuće strukture u fiskalnom mehanizmu koje mogu biti u određenoj mjeri validne za naše prilike kao naznaka mogućih rješenja.

Ovdje nam je posebno interesantno da sagledamo poziciju Grada-županije Zagreba iz razloga što je to glavni grad R Hrvatske, jednako kao što je i Sarajevo u BiH, kao i radi toga što je organiziran kao Grad-županija, što je shodnim poređenjem usporedivo sa organizacijom Kantona(-Grada) Sarajevo. Za razliku od Kantona(-Grada) Sarajevo, Grad – županija Zagreb je razvio mnogo efikasniji sistem prikupljanja pripadajućih direktnih poreza, istina „pritisnut“ takvim zakonskim rješenjima u raspodjeli javnih prihoda u R Hrvatskoj. Uvažavajući činjenicu da je iz razloga ustavnih razlika u organizaciji državne vlasti u R Hrvatskoj i BiH/FBiH prirodno izvršena i različita dodjela pripadajućih funkcija koje te vlasti vrše, pa shodno tome i rješenja kod pripadnosti javnih prihoda tim nivoima organizacije državne vlasti, ipak moramo dužnu pažnju obratiti na mehanizam direktnih poreza (poreza na dobit i poreza na dohodak i imovinu) kojima se u R Hrvatskoj, rekli bismo, već tradicionalno obraća posebna pažnja. Konačno, važno je tu spomenuti i rješenje uspostavljanja zakonske odredbe kojom je moguće uvesti „Prirez poreza na dohodak“ koji predstavlja mogućnost snažnijeg oporezivanja dohodaka u bolje razvijenim sredinama (gradovima, posebno onim sa snažnom ekonomijom kao što je Grad-županija Zagreb). Konačno, ovdje trebamo spomenuti i to da je u praksi Švajcarske, kod izražavanja parametara za uspostavljanje obaveze za izdvajanje finansijskih sredstava za fiskalno izravnavanje kod (resursno snažnih) kantona, primijenjena mjera indeksa resursa koja se primarno izvodi iz obima poreske osnovice/plaćenih poreza iz poreza na dobit i poreza na dohodak (za čiju shodnu primjenu bi R Hrvatska, a posebno mi ovdje u BiH/FBiH, trebali još mnogo učiniti da bi ovaj mehanizam bio uistinu primjenjiv), pa na tom tragu ističemo potrebu mnogo intenzivnijeg angažiranja zakonodavne vlasti na boljem uređivanju i izvršne vlasti (posebno poreskih uprava) na dosljednom i efikasnom provođenju propisa iz ove oblasti.

Na kraju, možemo reći da je potrebno hitno aktivirati maksimalan napor na izradi prijedloga novog Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH u kojem će biti na odgovarajući način integrirana i materija (pre)raspodjele pripadajućih prihoda od indirektnih poreza kantonima u FBiH, a u tom okviru i pitanje obezbjeđenja odgovarajućih sredstava za finansijsko izravnavanje sa osnovom u ovom istraživanju. Svakako, dobro organizirana i otvorena akademska i stručna rasprava sa sučeljavanjem različitih argumentiranih mišljenja o ovim pitanjima bi bila dobrodošla i vjerovatno bi pomogla da se izbjegnu improvizacije i nedovoljno promišljeni i neutemeljeni prijedlozi na rješavanju ove, posebno osjetljive oblasti.

# PRILOG A

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

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

### 1.1. Ustav Bosne i Hercegovine

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

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

Prema ovom članu, *nadležnost institucija BiH obuhvata:*

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

#### 1.1.2. Član IV – Ovlaštenja Parlamentarne skupštine BiH

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

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

### **1.1.3. Član VIII – Finansije**

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

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

## Prilog A. 2. Shematski prikaz uplate i raspodjele prihoda od indirektnih poreza



**Sistem se uvodio postepeno** tokom perioda od šest godina kako bi se izbjegle nagle promjene u dotadašnjem obimu prihoda;

Formula za raspodjelu na nivou kantona sadrži posebne koeficijente (pondera) za tri kantona, kako slijedi: Kanton Sarajevo 2, Bosansko-podrinjski kanton 1,8 i Livanjski kanton 1,1; Posljednja izmjena na ovom planu je dodjela Posavskom kantonu pondera 1,5

Pored toga, uspostavljeno je izravno finansiranje odgovarajućeg udjela općina Sarajevskog kantona i Grada Sarajeva sa jedinstvenog računa. Ovo će biti operativno u 2016.godini.

\* Vanjski dug koji je obaveza entiteta i Distrikta Brčko se zadržava prilikom doznake sredstava nižim nivoima organizacije državne vlasti, jer se vanjski dug prema stranim kreditorima vodi kao obaveza države.

## Prilog A. 3. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

### 2. Ustavno-pravni osnov fiskalnog sistema u Federaciji BiH

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

#### 2.1. Poglavlje III (amandman VIII i IX)

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

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

#### 2.2. Poglavlje IV

Ovim poglavljem se definira ustroj federalne vlasti, kako slijedi:

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

### **2.3. Poglavlje V**

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

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

### **2.4. Poglavlje VI – općinska vlast**

U ovom poglavlju ustava Federacije FBiH se samo načelno utvrđuje da se u općini ostvaruje lokalna samouprava i da općina ima svoj statut (član 2), da svaka općina ima općinsko vijeće, koje donosi statut i ima druge nadležnosti, među kojima je: donošenje budžeta i propisa o *ubiranju poreza, te osiguravanju sredstava koja ne pribavlja od kantona ili federalnih vlasti* (član 3. i 4).

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

Zakonom o pripadnosti prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je primijenjen od 1.januara2006. godine<sup>34</sup> utvrđena je pripadnost od indirektnih poreza usklađena sa načelima Evropske povelje o lokalnoj upravi i samoupravi (u dijelu koji se odnosina to da lokalne zajednice imaju svoje vlastite izvore). Istovremeno, izjednačavanje je ugrađeno kroz model raspodjele prihoda sa Jedinstvenog računa trezora – JRT BiH.

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

“Udio prihoda sa jedinstvenog računa iz tačke a) člana 4. ovog Zakona, raspodjeljuje se kako slijedi:

- a) finansiranje funkcija Federacije 36,2%,
- b) finansiranje funkcija kantona 51,48%,
- c) finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42%
- d) Direkcija za ceste 3,9%.”

Izmjene kod člana 6. Zakona, koje su uslijedile (sa privremenom primjenom do 31.12.2008. godine; objavljeno u Službenom listu, broj 22/ 09), odnosile su se na sljedeće:

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

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

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

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

---

<sup>34</sup> Član 26. “Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH", a primjenjuje se od januara 2006. godine”



#### **Član 9.** Učešće kantona u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa

“Pojedinačno učešće kantona u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim omjerima:

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

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

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po osnovu poreza na promet, kako slijedi:

- Bosansko-podrinjski kanton Goražde, koeficijent 1,8,
- Kanton 10, koeficijent 1,1.” (“Službene novine FBiH”, br. 22/06, 22/09)

#### **Član 10.** Učešće kantona u ostalim javnim prihodima

“Kantonima, pored udjela u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona, pripadaju i drugi javni prihodi, kako slijedi:

- a. 100% od poreza na dobit koji su uplatila sva preduzeća koja nisu navedena u članu 4. Stav 1. tačka b) ovog Zakona.;
- b. 71,5% od poreza na plaću uplaćenog u svakom kantonu;
- c. naknade i takse u skladu sa kantonalnim propisima;
- d. novčane i druge kazne u skladu sa kantonalnim propisima;
- e. prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu kantona;
- f. prihodi od korištenja ili prodaje kantonalne imovine;
- g. donacije i namjenske dotacije;
- h. drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije i kantona.”

“**Član 11.** Iz kantonalnog budžeta finansiraju se:

1. institucije zakonodavne, sudske i izvršne vlasti kantona;
2. zdravstvena zaštita;
2. obrazovanje;
3. kultura;
4. socijalna problematika; i,

druge potrebe utvrđene planovima rashoda kantonalne vlasti od interesa za kanton.”

**Član 12.** Zakona reguliše učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa:

“Pojedinačno učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim omjerima:

- 68% na osnovu broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave;
- 5% na osnovu površine jedinice lokalne samouprave;
- 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju;
- 7% na osnovu nivoa razvijenosti općina, definisanog kroz indeks razvijenosti.”

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

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe jedinica lokalne samouprave koje su odgovorne za materijalne troškove osnovnih škola. Taj koeficijent iznosi 1,5 i primjenjuje se na broj učenika osnovnih škola.” (“Službene novine FBiH”, br. 22/06, 22/09)

“Indeks razvijenosti općina predstavlja odnos prihoda od poreza na promet i poreza na dohodak Federacije, sa prosječnim prihodom od tih poreza po stanovniku.

Koeficijenti u formuli se primjenjuju na broj stanovnika:

- a. Općine sa manje od 20% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,8.
- b. Općine sa manje od 40% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,5.
- c. Općine sa manje od 60% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,4.
- d. Općine sa manje od 80% od prosjeka Federacije, imaju koeficijent od 1,2.”

**Član 13.** Učešće jedinica lokalne samouprave u ostalim javnim prihodima

“Pored udjela u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i drugi javni prihodi kako slijedi:

- a. Najmanje 28,5% od poreza na plaću uplaćenog u svakoj jedinici lokalne samouprave;
- b. 100% od naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta;
- c. naknade i takse u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave;
- d. novčane i druge kazne u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave;
- e. prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu jedinica lokalne samouprave;
- f. prihodi od korištenja ili prodaje imovine jedinica lokalne samouprave;
- g. donacije i namjenske dotacije;
- h. drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.

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

Općinska vijeća donose propise kojima se utvrđuje visina naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta, kao i visina drugih naknada, novčanih kazni i taksi u njihovoj nadležnosti.” (Član 13. Zakona, "Službene novine FBiH", br. 22/06, 22/09)

**Zakonom je propisano postepeno uvođenje modela raspodjele prihoda od indirektnih poreza koji se u punom kapacitetu primjenjuje od 2012. godine.<sup>35</sup>**

Pitanje prenosa nadležnosti je regulirano članom 14. Zakona .<sup>36</sup>

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

“Iz Budžeta Federacije finansiraju se:

1. Parlament Federacije;
2. Predsjednik i potpredsjednici Federacije;
2. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine;
3. federalna ministarstva i druga tijela federalne uprave;
4. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine;
5. Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine;

---

<sup>35</sup> Član 21. "Formule iz čl. 9. i 12. ovog Zakona uvodit će se postupno tokom šestogodišnjeg perioda, prema formuli:

Godina 1  $X(i)=a(i) \cdot 0.9+b(i) \cdot 0.1$

Godina 2  $X(i)=a(i) \cdot 0.7+b(i) \cdot 0.3$

Godina 3  $X(i)=a(i) \cdot 0.5+b(i) \cdot 0.5$

Godina 4  $X(i)=a(i) \cdot 0.3+b(i) \cdot 0.7$

Godina 5  $X(i)=a(i) \cdot 0.1+b(i) \cdot 0.9$

Godina 6  $X(i)=a(i) \cdot 0.1$ .

Pri čemu je:

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

$a(i)$  - historijski udio koji je određena općina/kanton imala u prihodima od poreza na promet svih općina/kantona;

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

<sup>36</sup> "Finansijska sredstva Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave biće srazmjerna njihovim nadležnostima, koje su im dodijeljene zakonom i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav Federacije). Svaki prijenos nadležnosti biće praćen finansijskim sredstvima potrebnim za njihovo efikasno izvršavanje.

U slučaju prijenosa nadležnosti iz prethodnog stava, Federalno ministarstvo finansija će predložiti Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament Federacije) izmjenu visine učešća pojedinih nivoa vlasti u raspodjeli prihoda predviđenih ovim Zakonom, kako bi raspodjela sredstava pojedinim nivoima vlasti odražavala novu raspodjelu javnih funkcija.

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

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

6. Federalno tužilaštvo;
7. Federalno pravobranilaštvo;
8. Federalno vijeće za prekršaje;
9. Ombudsmen;
10. Sudska policija;
11. ustanove i institucije koje osniva Federacija;
12. Sredstva za rekonstrukciju kao učešće u projektu Svjetske banke;
13. ustanove, odnosno zavodi od značaja za Federaciju iz oblasti:
  - zdravstva,
  - obrazovanja,
  - socijalne zaštite,
  - nauke,
  - kulture,
  - sporta;
14. ustanove za izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija koje osniva
15. Federacija,
16. sredstva za pomoć kantonima i jedinicama lokalne samouprave,
17. 17 robne rezerve.

Zakonom o izvršavanju Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine odredit će se iznos i namjena sredstava za korisnike iz člana 15. ovog Zakona." ("Službene novine FBiH", br. 22/06, 22/09).

## **Prilog A. 5. Historijski pregled nadležnosti za prihode u FBiH**

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

- dio carina od fizičkih i pravnih lica i carinskih dadžbina, dio posebnih poreza–akciza, te dio poreza na promet proizvoda i usluga akciznih proizvoda preko iznosa koji je neophodan za finansiranje budžeta BiH i obaveza po osnovu vanjskog duga BiH,
- federalne upravne pristojbe,
- sudske pristojbe sudova Federacije BiH,
- novčane kazne po federalnim propisima, itd.
  
- Prihodi budžeta kantona su sljedeći:
- porez na promet proizvoda i usluga, osim poreza na promet proizvoda i usluga akciznih proizvoda,
- porez na dobit preduzeća,
- porez na plaću,
- novčane kazne po kantonalnim propisima, itd.

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

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

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

Kantoni po osnovu Zakona iz svojih budžeta finansiraju sljedeće izdatke:

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

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

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

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

## **Prilog A. 6. Operacionalizacija modela fiskalnog federalizma u BiH**

Bosna i Hercegovina je složena država u kojoj je fiskalni sistem i politiku moguće definirati i provoditi jedino na osnovama fiskalnog federalizma. Neuobičajeno složena organizacija državne zajednice BiH i disonantne opcije kod pristupa rješavanju brojnih pitanja, posebno u pogledu izgradnje efikasnijeg fiskalnog mehanizma i bez dovoljno pažnje za optimizaciju njegovog djelovanja, proizvela je nesklad u odnosu na poznata i primijenjena rješenja u svijetu. Ovo se naročito ogleda u tome što su srednjim nivoima organizacije državne vlasti u BiH (entiteti, kantoni u FBiH) data veća ovlaštenja od onih kakva bi im pripadala u jednoj bolje harmoniziranoj strukturi. Pri tome, Vijeće ministara (Vlada Bosne i Hercegovine) i nivo lokalne samouprave (općine) su ostali po strani i bez odgovarajućeg kapaciteta da

ispunjavaju svoju očekivanu ulogu. Sve ovo se odvija(lo) u uvjetima spore integracije jedinstvenog tržišta BiH, sporih reformi u pravcu harmonizacije fiskalnog mehanizma, posljedične konkurencije među entitetima u brojnim domenima, posebno u oblasti poreza, te smanjenja kapaciteta ubiranja prihoda i neoptimalnoj alokaciji (javnih) resursa (Svjetska banka, 1997, str. 8).

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

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

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

Ovdje treba posebno istaći da raspodjela prikupljenih indirektnih poreza predstavlja jedno od najtežih pitanja na koje treba naći odgovor. Kako je pitanje mjesta plaćanja vezano za pripadnost uplaćenog poreza budžetu određenog nivoa vlasti, osnovni princip bi trebao biti da se javni prihodi troše tamo gdje je potrošnja i nastala. Teret PDV-a pada na krajnjeg potrošača i po načelu korisnosti trebao bi da dođe do onog budžetskog nivoa iz kojeg se finansiraju koristi koje ima sam poreski obveznik. Postizanje pravednosti po ovom pitanju je veoma teško i zahtijeva, prije svega, postizanje političkog dogovora između svih organizacionih nivoa države koji se finansiraju iz poreza na dodanu vrijednost i drugih indirektnih poreza. Prelijevanje prihoda od PDV-a i drugih oblika indirektnog oporezivanja iz

jednog entiteta u drugi ili jednog kantona u drugi kanton je dobro poznato i nikad dokraja razriješeno pitanje. Iz raznih interesa države, samih entiteta i DB, kantona u FBiH, te lokalnih zajednica, općina i gradova, kao i samih privrednika, dolazi do narušavanja ovog pravila i često neopravdanog obima prelijevanja sredstava potrošača iz jednog dijela države u drugi dio.

## PRILOG B

### Prilog B. 1. Član 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave (položaj grada Zagreba)

Član 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave:

(1) Zajednički porezi su:

1. porez na dohodak,
2. porez na promet nekretnina.

(2) Prihodi iz stavka 1. točke 1. ovoga članka dijele se između države, općine, grada i županije.

(3) Prihodi iz stavka 1. točke 2. ovoga članka dijele se između države, općine i grada.

(4) Iznimno od stavka 1. točke 1. ovoga članka, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju prihod je državnog proračuna.

(5) Prihod od poreza na dohodak, osim prihoda iz stavka 4. ovoga članka, raspodjeljuje se na:

- a) udio općine, odnosno grada 60,0%,
- b) udio županije 16,5%,
- c) udio za decentralizirane funkcije 6,0%,
- d) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 16,0%,
- e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%.

Općina, grad, županija i Grad Zagreb koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak, i to za:

- a) Osnovno školstvo 1,9%
- b) Srednje školstvo 1,3%
- c) Socijalnu skrb
  - centri za socijalnu skrb 0,2%
  - domovi za starije i nemoćne osobe 0,6%
- d) Zdravstvo 1,0%
- e) Vatrogastvo
  - javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

(6) Prihodi ostvareni od udjela pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u



njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači, raspodjeljuju se sukladno kriterijima utvrđenim od strane ministarstva nadležnog za koordinaciju europskih strukturnih i investicijskih fondova.

(7) Na području Grada Zagreba udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

- a. udio Grada Zagreba 76,5% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,
- b. udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 16,0%,
- c. udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%.

(8) Na području općine, odnosno grada koji, prema posebnim propisima, ima status potpomognutog područja udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

- a. udio općine, odnosno grada 88,0% u porezu na dohodak iz kojeg financira preuzete decentralizirane funkcije iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,
- b. udio županije 12,0%,
- c. udio za decentralizirane funkcije 0,0%,
- d. udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 0,0%,
- e. udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 0,0%.

(9) Na području općine, odnosno grada na otoku, koji međusobno zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

- a. udio općine, odnosno grada 60,0% u porezu na dohodak uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,
- b. udio županije 16,5% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,
- c. udio za decentralizirane funkcije 6,0%,
- d. udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 0,0%,
- e. udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%,
- f. udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka 16,0%.

(10) Udio općine, odnosno grada u porezu na promet nekretnina iznosi 80%, a države 20%.

(11) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pripadaju zajednički porezi u postocima utvrđenim ovim Zakonom ostvareni na njihovu području.

(12) Raspodjela zajedničkih poreza iz ovoga članka primjenjuje se na uplate i povrate tih poreza.

(13) Prihod od poreza na dobit prihod je državnog proračuna.

## Prilog B. 2. Učešće javnih prihoda i rashoda u BDP-u u odabranim zemljama i (F)BiH

**Tabela B.2.1.** Struktura javnih prihoda (konsolidirano) prema BDP u Švajcarskoj i prema osnovnim poreskim oblicima

Švajcarska/godine	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Struktura javnih prihoda kao % BDP*</b>							
<b>Indirektni porezi</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,9</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>
PDV	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5	3,5
Akcize i ostali porezi na potrošnju	1,7	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,7
<b>Direktni porezi</b>	<b>12,1</b>	<b>12,6</b>	<b>12,7</b>	<b>12,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,3</b>	<b>12,4</b>
Porez na dohodak	8,3	8,3	8,7	8,5	8,5	8,5	8,5
Porez na dobit	2,8	3,0	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8
<b>Doprinosi za socijalno osiguranje</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>	<b>6,6</b>	<b>6,7</b>	<b>6,7</b>
Na teret poslodavca	2,8	2,9	3,0	2,9	3,1	3,1	3,1
Na teret uposlenika	2,8	2,8	3,0	2,9	3,1	3,1	3,1
Samostalna djelatnost	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
<b>Ukupno</b>	<b>31,9</b>	<b>33,2</b>	<b>33,9</b>	<b>33,3</b>	<b>33,7</b>	<b>33,5</b>	<b>33,7</b>
<b>Struktura javnih prihoda prema nivoima vlasti % ukupnih poreskih prihoda**</b>							
Centralna vlast (država)	31,7	32,9	32,0	32,2	32,3	31,1	31,4
Lokalna zajednica	18,7	18,6	18,8	18,7	18,6	18,6	18,6
Fondovi socijalnih doprinosa	19,8	19,1	19,7	19,6	20,3	20,7	20,7

\* - razlika u odnosu na ukupan zbir učešća javnih prihoda je u drugim izvorima poreza (npr. Porez na imovinu, itd.).

\*\* - razlika u odnosu na zbir od 100% je u još jednom međuvladinom nivou (kantoni).

Izvor: OECD, Revenue statistics, 2015a.

**Tabela B.2.2.**Struktura javnih prihoda (konsolidirano) u SR Njemačkoj prema BDP i prema osnovnim poreskim oblicima

Njemačka/godine	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Struktura javnih prihoda% BDP-a</b>											
<b>Indirektni porezi</b>	<b>11,0</b>	<b>11,2</b>	<b>10,8</b>	<b>10,8</b>	<b>10,8</b>	<b>11,3</b>	<b>11,2</b>	<b>11,8</b>	<b>11,3</b>	<b>11,5</b>	<b>11,4</b>
PDV	6,4	6,4	6,3	6,3	6,4	7,0	7,1	7,5	7,2	7,3	7,3
Akcize i porezi na potrošnju	3,0	3,2	3,0	2,9	2,8	2,6	2,6	2,7	2,5	2,6	2,5
Ostali porezi na proizvode uključujući i carine	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
Ostali porezi na proizvodnju	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7
<b>Direktni porezi</b>	<b>11,0</b>	<b>11,0</b>	<b>10,8</b>	<b>11,1</b>	<b>11,9</b>	<b>12,2</b>	<b>12,4</b>	<b>11,8</b>	<b>11,2</b>	<b>11,7</b>	<b>12,1</b>
Porez na dohodak	8,8	8,6	8,0	8,0	8,2	8,6	9,0	9,1	8,3	8,4	8,8
Porez na dobit	1,6	1,8	2,2	2,5	2,9	2,9	2,7	2,0	2,2	2,6	2,7
Ostali	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6
<b>Doprinosi za socijalno osiguranje</b>	<b>16,9</b>	<b>17,0</b>	<b>16,7</b>	<b>16,4</b>	<b>16,0</b>	<b>15,2</b>	<b>15,2</b>	<b>15,9</b>	<b>15,5</b>	<b>15,4</b>	<b>15,6</b>
Na teret poslodavca	7,4	7,5	7,2	7,0	6,8	6,6	6,5	6,8	6,7	6,7	6,8
Na teret uposlenika	6,7	6,7	6,5	6,5	6,4	6,1	6,1	6,3	6,2	6,3	6,4
Samostalna djelatnost	2,8	2,8	2,9	2,9	2,8	2,5	2,5	2,7	2,6	2,5	2,4
<b>Ukupno</b>	<b>38,9</b>	<b>39,1</b>	<b>38,3</b>	<b>38,3</b>	<b>38,6</b>	<b>38,7</b>	<b>38,9</b>	<b>39,4</b>	<b>38,0</b>	<b>38,5</b>	<b>39,1</b>
<b>Struktura javnih prihoda prema nivoima vlasti</b>											
	<b>% ukupnih poreskih prihoda**</b>										
Centralna vlast (država)	28,1	28,3	27,7	28,2	28,6	29,7	29,7	30,2	30,1	30,6	30,4
Lokalna zajednica	6,5	6,4	7,0	7,3	7,8	7,9	8,1	7,5	7,5	7,7	7,9
Fondovi socijalnih doprinosa	43,4	43,5	43,5	42,9	41,3	39,3	39,1	40,3	40,9	40,0	39,8

\*- razlika u odnosu na ukupan zbir učešća javnih prihoda je u drugim izvorima poreza (npr. Porez na imovinu, itd.).

\*\* -razlika u odnosu na zbir od 100% je u još jednom međuvladinom nivou (Njemačke pokrajine) i dio izdavanja za institucije EU.

Izvor: European Commission, 2015.

**Tabela B.2.3.** Struktura javnih prihoda (konsolidirano) prema BDP u R Hrvatskoj i prema osnovnim poreskim oblicima

Hrvatska/godine	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Struktura javnih prihoda</b>	<b>% BDP</b>										
<b>Indirektni porezi</b>	<b>19,8</b>	<b>19,5</b>	<b>18,8</b>	<b>18,6</b>	<b>18,6</b>	<b>18,3</b>	<b>18,0</b>	<b>17,1</b>	<b>18,0</b>	<b>17,4</b>	<b>18,2</b>
PDV	12,4	12,4	12,0	12,1	12,2	12,0	11,9	11,3	11,7	11,4	12,3
Akcize i porezi na potrošnju	4,7	4,6	4,3	4,1	4,0	3,8	3,6	3,3	3,7	3,4	3,4
Ostali porezi na proizvode uključujući i carine	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6
Ostali porezi na proizvodnju	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Direktni porezi</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,9</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>	<b>6,5</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>
Porez na dohodak	3,8	3,7	3,7	3,5	3,6	3,9	3,9	3,9	3,5	3,5	3,7
Porez na dobit	1,8	2,0	1,9	2,3	2,9	3,1	2,9	2,6	2,0	2,3	2,0
Ostali	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	1,0	0,4	0,4
<b>Doprinosi za socijalno osiguranje</b>	<b>12,1</b>	<b>12,0</b>	<b>11,9</b>	<b>11,7</b>	<b>11,6</b>	<b>11,7</b>	<b>11,9</b>	<b>12,2</b>	<b>12,0</b>	<b>11,7</b>	<b>11,5</b>
Plaća poslodavac	6,3	6,3	6,4	6,3	6,2	6,2	6,3	6,5	6,4	6,3	6,0
plaća zaposlenik	5,4	5,4	5,3	5,2	5,2	5,2	5,3	5,5	5,3	5,2	5,3
Samo-zaposleni	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Ukupno</b>	<b>37,9</b>	<b>37,5</b>	<b>36,7</b>	<b>36,6</b>	<b>37,1</b>	<b>37,4</b>	<b>37,1</b>	<b>36,5</b>	<b>36,4</b>	<b>35,3</b>	<b>35,7</b>
<b>Struktura javnih prihoda prema nivoima vlasti</b>	<b>% ukupnih poreskih prihoda</b>										
Centralna vlast (država)	58,5	58,2	57,1	57,4	57,6	57,1	56,1	54,4	55,7	55,2	56,0
Lokalna zajednica	9,7	9,9	10,5	10,5	11,1	11,6	11,9	12,2	11,4	11,6	12,0
Fondovi socijalnih doprinosa	31,8	31,9	32,4	32,1	31,4	31,3	32,0	33,4	32,8	33,1	32,1

Izvor: European Commission, 2015.

**Tabela B.2.4.** Struktura javnih rashoda (konsolidirano) u Švajcarskoj i učešće javnih rashoda u BDP-u

Švajcarska/godine	Javni rashodi kao % BDP	Opće javne usluge*	Odbrana	Zdravstvo	Obrazovanje	Socijalna zaštita
2007	31.0	4.0	0.9	1.9	5.4	11.9
2008	32.2	3.9	0.8	1.7	5.5	13.1
2009	33.1	4.0	1.0	2.0	5.9	12.7
2010	32.9	3.9	0.9	1.9	5.9	12.8
2011	33.9	3.4	1.0	2.1	6.1	13.2
2012	33.2	4.0	1.0	2.1	6.0	12.8
2013	33.5	3.9	1.0	2.2	6.0	13.0

\* Između zbira strukture javnih rashoda i javnih rashoda kao % BDP predstavljaju ostale grupe javnih rashoda prema COFOG metodologiji.

Izvor: OECD, *National accounts at a glance, 2015b*.

**Tabela B.2.5.** Struktura javnih rashoda (konsolidirano) u SR Njemačkoj i učešće javnih rashoda u BDP

Njemačka/godine	Javni rashodi kao % BDP	Opće javne usluge*	Odbrana	Zdravstvo	Obrazovanje	Socijalna zaštita
2002	47.2	6.6	1.1	6.7	4.1	20.5
2003	47.7	6.6	1.0	6.8	4.1	21.0
2004	46.2	6.4	1.0	6.4	4.1	20.6
2005	46.0	6.3	1.0	6.5	4.1	20.6
2006	44.5	6.1	1.0	6.4	4.0	19.8
2007	42.7	6.0	0.9	6.3	3.9	18.7
2008	43.4	6.4	1.0	6.4	3.9	18.7
2009	47.4	6.5	1.0	7.1	4.3	20.6
2010	47.1	6.5	1.0	7.0	4.4	19.9
2011	44.5	6.6	1.1	6.8	4.3	18.8
2012	44.1	6.4	1.1	6.8	4.2	18.8

\* Između zbira strukture javnih rashoda i javnih rashoda kao % BDP predstavljaju ostale grupe javnih rashoda prema COFOG metodologiji.

Izvor: OECD, *National accounts at a glance, 2015b*.

**Tabela B.2.6.** Struktura javnih rashoda (konsolidirano) u R Hrvatskoj i učešće javnih rashoda u BDP-u

Hrvatska/godine	Javni rashodi kao % BDP	Opće javne usluge*	Obrana	Zdravstvo	Obrazovanje	Socijalna zaštita
2002	47,8	7,2	1,5	6,4	5,2	17,3
2003	46,9	7,8	1,4	6,4	5,0	14,4
2004	46,9	6,0	1,4	8,0	5,0	14,6
2005	45,2	7,5	1,4	6,3	4,8	14,1
2006	45,1	7,5	1,3	6,0	4,8	14,8
2007	44,9	7,5	1,4	6,1	4,7	13,6
2008	44,7	7,5	1,6	6,3	4,7	13,1
2009	47,3	8,1	1,5	6,6	4,9	14,6
2010	47,2	8,5	1,5	6,3	5,1	14,7
2011	48,8	9,0	1,6	6,4	4,9	15,0
2012	47,1	8	1,5	6,7	4,8	15,2

\* Između zbira strukture javnih rashoda i javnih rashoda kao % BDP predstavljaju ostale grupe javnih rashoda prema COFOG metodologiji.

Izvor: European Commission, 2015.

**Tabela B.2.7.** Prikaz konsolidiranih prihoda po nivoima vlada u FBiH (bez Fondova soc.osiguranja; u % od ukupnih prihoda)

God.	Budžet FBiH	Kant-Oni	Konsol. Prihodi	Budžet FBiH	Kant-oni	Konsol. rashodi	Neto nabav. nefinans. sredst. /Rashodi	Neto Sufic.(+) Defic.(-) /Rashodi
2003	44,8	55,2	100	46,0	46,0	100	4,3	4,2
2004	44,7	55,3	100	45,1	45,1	100	5,8	7,2
2005	45,1	55,0	100	40,7	40,7	100	5,3	12,8
2006	40,2	59,8	100	35,1	35,1	100	8,2	16,1
2007	41,0	59,0	100	40,9	40,9	100	8,1	3,9
2008	39,0	61,1	100	43,7	43,7	100	11,0	-14,2
2009	40,3	59,7	100	42,1	42,1	100	9,3	-16,1
2010	43,0	57,0	100	41,2	41,2	100	8,7	-4,1
2011	41,0	59,0	100	41,0	41,0	100	10,5	-6,8
2012	43,6	56,4	100	41,6	41,6	100	13,4	-11,9
2013	46,0	54,0	100	42,4	42,4	100	20,4	-16,0

Izvor: CB BiH, Bilten br. 1, 2015; vlastiti proračun iz prezentiranih podataka (Tabela 42)

**Tabela B.2.8.** Prikaz konsolidiranih rashoda po nivoima vlada u FBiH(*u % od ukupnih rashoda*)

God.	Budž. FBiH	Fond. Soc.osig.	Kan-toni	Konsol. prihodi	Budž. FBiH	Fond. Soc.osig.	Kan-toni	Konsol. rashodi	Netonabav. nefinan.sred . /Rashodi	NetoSufic.(+) Defic.(-) /Rashodi
2003	26,0	35,2	32,0	100	26,8	35,5	31,4	100	2,5	2,4
2004	25,3	36,8	31,2	100	25,5	37,5	31,1	100	3,3	4,1
2005	25,0	37,0	30,5	100	22,4	39,0	32,7	100	2,9	7,0
2006	22,4	35,6	33,3	100	18,4	39,6	34,1	100	4,3	8,5
2007	22,4	38,4	32,1	100	22,7	40,1	32,8	100	4,5	2,2
2008	19,9	42,3	31,1	100	23,7	41,0	30,5	100	6,0	-7,7
2009	19,8	45,1	29,4	100	21,6	44,7	29,7	100	4,8	-8,2
2010	21,6	44,4	28,7	100	21,0	45,2	30,0	100	4,5	-2,1
2011	20,1	44,5	29,0	100	20,5	46,4	29,4	100	5,3	-3,4
2012	21,3	45,0	27,6	100	20,9	46,0	29,4	100	6,7	-6,0
2013	22,1	48,3	25,9	100	20,8	48,0	28,2	100	10,0	-7,8

Izvor: CB BiH, Bilten br. 1, 2015; vlastiti proračun iz prezentiranih podataka (Tabela 42)



## Prilog B. 3. Numerička prezentacija osnova za simulacije modela raspodjele

### Uplate realizirane na sve četiri grupe računa kategorizirane prema sjedištu prijavljenom u JR obveznika UINO

Kanton	Godina					
	2012	Kanton na BIH	Kanton na FBiH	2013	Kanton na BIH	Kanton na FBiH
1. Bosansko podrinjski kanton	10.552.486,45	0,18%	0,27%	12.380.934,99	0,21%	0,31%
2. Hercegovačko-neretvanski kanton	320.025.537,50	5,45%	8,07%	326.471.997,09	5,55%	8,18%
3. Kanton br. 10	43.220.083,96	0,74%	1,09%	44.013.366,49	0,75%	1,10%
<b>4. Kanton Sarajevo</b>	<b>2.093.619.694,75</b>	<b>35,65%</b>	<b>52,79%</b>	<b>2.334.016.495,43</b>	<b>39,68%</b>	<b>58,48%</b>
5. Posavski kanton	40.923.062,25	0,70%	1,03%	32.952.923,85	0,56%	0,83%
6. Srednjobosanski kanton	213.238.689,37	3,63%	5,38%	207.873.903,17	3,53%	5,21%
7. Tuzlanski kanton	398.111.804,92	6,78%	10,04%	349.758.269,17	5,95%	8,76%
8. Unsko sanski kanton	100.043.134,92	1,70%	2,52%	99.990.618,73	1,70%	2,51%
9. Zapadno-hercegovački kanton	323.932.862,40	5,52%	8,17%	271.712.221,86	4,62%	6,81%
10. Zeničko-dobojski kanton	422.198.261,18	7,19%	10,65%	311.957.587,58	5,30%	7,82%
<b>FBiH</b>	<b>3.965.865.617,70</b>	<b>67,53%</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.991.128.318,36</b>	<b>67,85%</b>	<b>100,00%</b>
RS	1.737.315.308,35	29,58%	/	1.721.932.618,06	29,27%	/
BDBiH	109.863.199,16	1,87%	/	114.755.347,37	1,95%	/
Fizička lica , međ.organizacije, i netačno iskazani podaci o ID broju na uplatnici	59.538.786,79	1,01%	/	54.195.325,08	0,92%	/
<b>SVEUKUPNO</b>	<b>5.872.582.912,00</b>	<b>100%</b>	<b>/</b>	<b>5.882.011.608,87</b>	<b>100,00%</b>	<b>/</b>

\* I grupa računa - uplatni račun po JCI-u

\* II grupa računa - uplatni računi za ostale prihode

\* III grupa računa - uplatni računi za PDV, poreze i akcize za domaće proizvode

\* IV grupa računa - uplatni računi za putarinu

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

**Uplate realizirane na sve četiri grupe računa kategorizirane prema sjedištu prijavljenom u JR obveznika UINO**

Godina								
2014	Kanton na BIH	Kanton na FBiH	I-IX 2015	Kanton na BIH	Kanton na FBiH	ukupno	Kanton na BIH	Kanton na FBiH
15.821.813,79	0,25%	0,37%	10.594.487,26	0,20%	0,29%	49.349.722,49	0,21%	0,31%
317.340.778,52	5,09%	7,40%	280.122.767,37	5,31%	7,56%	1.243.961.080,48	5,34%	7,80%
41.367.854,11	0,66%	0,96%	36.318.876,00	0,69%	0,98%	164.920.180,56	0,71%	1,03%
<b>2.572.299.249,83</b>	<b>41,22%</b>	<b>59,98%</b>	<b>2.197.145.841,97</b>	<b>41,62%</b>	<b>59,33%</b>	<b>9.197.081.281,98</b>	<b>39,52%</b>	<b>57,66%</b>
33.646.288,43	0,54%	0,78%	36.475.894,92	0,69%	0,98%	143.998.169,45	0,62%	0,90%
220.804.069,89	3,54%	5,15%	198.273.199,09	3,76%	5,35%	840.189.861,52	3,61%	5,27%
346.737.971,83	5,56%	8,08%	311.740.357,18	5,91%	8,42%	1.406.348.403,10	6,04%	8,82%
103.056.309,13	1,65%	2,40%	87.174.224,70	1,65%	2,35%	390.264.287,48	1,68%	2,45%
267.236.013,03	4,28%	6,23%	236.382.222,08	4,48%	6,38%	1.099.263.319,37	4,72%	6,89%
370.560.708,17	5,94%	8,64%	309.171.648,29	5,86%	8,35%	1.413.888.205,22	6,07%	8,86%
<b>4.288.871.056,73</b>	<b>68,73%</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.703.399.518,86</b>	<b>70,15%</b>	<b>100,00%</b>	<b>15.949.264.511,65</b>	<b>68,53%</b>	<b>100,00%</b>
1.771.819.867,84	28,39%	/	1.421.495.665,42	26,93%	/	6.652.563.459,67	28,58%	/
118.881.124,43	1,90%	/	105.485.073,30	2,00%	/	448.984.744,26	1,93%	/
60.931.233,07	0,98%	/	48.551.663,20	0,92%	/	223.217.008,14	0,96%	/
<b>6.240.503.282,07</b>	<b>100,00%</b>	<b>/</b>	<b>5.278.931.920,78</b>	<b>100,00%</b>	<b>/</b>	<b>23.274.029.723,72</b>	<b>100,00%</b>	<b>/</b>

## Uplate na JR po sve četiri grupe računa za indirektno poreze

Učešće u ukupno plaćenim indirektnim porezima za posmatrani period (2012, 2013, 2014, (I-IX) 2015) po nivoima vlasti:

-Ukupne uplate na sve četiri grupe računa na nivou BiH	23.274.029.723,72 KM		<b>100%</b>
-Ukupne uplate na sve četiri grupe računa na nivou FBiH	15.949.264.511,65 KM	ili	<b>68,53%</b>
- Ukupne uplate na sve četiri grupe računa na nivou RS	6.652.563.459,67 KM	ili	<b>28,58%</b>
- Ukupne uplate na sve četiri grupe računa na nivou BD BiH	448.984.744,26 KM	ili	<b>1,93%</b>
- Fizička lica, međ.organizacije i netačno iskazani podaci o ID broju na uplatnici	223.217.008,00 KM	ili	<b>0,96%</b>

---

-Učešće Kantona Sarajevo kod ukupno uplaćenih indirektnih poreza na nivou BiH (**23.274.029.723,72**) je **9.197.081.281,98** KM ili **39,52%**

- Učešće Kantona Sarajevo kod ukupno uplaćenih indirektnih poreza na nivou FBiH (**15.949.264.511,65**) je **9.197.081.281,98** KM ili **57,66%**

**Napomena:** Iznos 9.197.081.281,98 KM uplaćen iz Kantona Sarajevo bit će korigiran za iznos uplata svih kantona za indirektno poreze uplaćenih centralizirano putem Elektroprivrede i Telekoma. Za te iznose smanjit će se učešće KS a povećati učešća drugih kantona (što ne predstavlja veliku promjenu u iskazanim relativnim odnosima).

**Krajnja potrošnja UINO i korigirana potrošnja UINO uplatama BHTelecoma i Elektroprivrede za period 2012.–(I-IX) 2015.**

	<b>Krajnja pot UINO</b>	<b>Zbirna BHT</b>	<b>Zbirna Elektr</b>	<b>BHT po kant</b>	<b>Elektr. po kant</b>	<b>Kor. kr.pot. UINO</b>
<b>Kanton/Entitet</b>	1	2	3	4	5	6 = 1 - 2 - 3 + 4 + 5
1. Bosan.podrinjski kanton	44.347.422,00	0,00	0,00	2.667.740,02	3.219.535,52	50.234.697,54
2. Herceg.neretvanski kanton	809.459.790,00	0,00	0,00	10.852.413,77	14.273.151,91	834.585.355,68
3. Kanton br. 10	144.483.832,00	0,00	0,00	2.917,99	0,00	144.486.749,99
<b>4. Kanton Sarajevo</b>	<b>3.495.066.010,00</b>	<b>250.603.629,20</b>	<b>237.297.636,63</b>	<b>143.321.894,15</b>	<b>73.426.778,39</b>	<b>3.223.913.416,71</b>
5. Posavski kanton	103.309.413,00	0,00	0,00	0,00	0,00	103.309.413,00
6. Srednjobosanski kanton	671.947.540,00	0,00	0,00	12.433.948,05	16.512.943,22	700.894.431,27
7. Tuzlanski kanton	1.143.788.928,00	0,00	0,00	36.273.406,43	57.452.406,13	1.237.514.740,56
8. Unsko sanski kanton	501.053.474,00	0,00	0,00	17.957.609,34	31.279.427,39	550.290.510,73
9. Zapad.herceg. kanton	377.949.961,00	0,00	0,00	0,00	0,00	377.949.961,00
10. Zeničko-dobojski kanton	717.090.287,00	0,00	0,00	27.093.699,45	41.133.394,07	785.317.380,52
<b>FBiH</b>	<b>8.008.496.657,00</b>	<b>250.603.629,20</b>	<b>237.297.636,63</b>	<b>250.603.629,20</b>	<b>237.297.636,63</b>	<b>8.008.496.657,00</b>
RS	3.602.607.250,00	467.503,47		467.503,47		3.602.607.250,00
BDBiH	325.504.142,00	1.635.939,06		1.635.939,06		325.504.142,00
<b>Grand Total</b>	<b>11.936.608.049,00</b>	<b>252.707.071,73</b>	<b>237.297.636,63</b>	<b>252.707.071,73</b>	<b>237.297.636,63</b>	<b>11.936.608.049,00</b>

**Napomena:** Navedeni podaci o krajnjoj potrošnji i ukupnim uplatama na sve četiri grupe računa kategorizirane prema sjedištu prijavljenom u JR obveznikadobijeni su od UINO za period od 2012.–(I-IX) 2015.

**Uplate na JR krajnje i korigirane potrošnje po PDV prijavama 2012.–(I-IX) 2015. god.**

Kanton/entitet	Krajnja potr. UINO	Kor.kr.potr. UINO	Kanton/ BiH	Korigov./ BiH	Kanton/ FBiH	Korigov./ FBiH	Razlika	Razlika
	1	2	3	4	5	6	7 = 6 - 5	8 = 4 - 3
1. Bosan.podrinjski kanton	44.347.422,00	50.234.697,54	0,37%	0,42%	0,55%	0,63%	0,07%	0,05%
2. Herceg.neretvanski kanton	809.459.790,00	834.585.355,68	6,78%	6,99%	10,11%	10,42%	0,31%	0,21%
3. Kanton br. 10	144.483.832,00	144.486.749,99	1,21%	1,21%	1,80%	1,80%	0,00%	0,00%
<b>4. Kanton Sarajevo</b>	<b>3.495.066.010,00</b>	<b>3.223.913.416,71</b>	<b>29,28%</b>	<b>27,01%</b>	<b>43,64%</b>	<b>40,26%</b>	<b>-3,39%</b>	<b>-2,27%</b>
5. Posavski kanton	103.309.413,00	103.309.413,00	0,87%	0,87%	1,29%	1,29%	0,00%	0,00%
6. Srednjobosanski kanton	671.947.540,00	700.894.431,27	5,63%	5,87%	8,39%	8,75%	0,36%	0,24%
7. Tuzlanski kanton	1.143.788.928,00	1.237.514.740,56	9,58%	10,37%	14,28%	15,45%	1,17%	0,79%
8. Unsko sanski kanton	501.053.474,00	550.290.510,73	4,20%	4,61%	6,26%	6,87%	0,61%	0,41%
9. Zapad.herceg. kanton	377.949.961,00	377.949.961,00	3,17%	3,17%	4,72%	4,72%	0,00%	0,00%
10. Zeničko-dobojski kanton	717.090.287,00	785.317.380,52	6,01%	6,58%	8,95%	9,81%	0,85%	0,57%
<b>FBiH</b>	<b>8.008.496.657,00</b>	<b>8.008.496.657,00</b>	<b>67,09%</b>	<b>67,09%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
RS	3.602.607.250,00	3.602.607.250,00	30,18%	30,18%	/	/	/	0,00%
BDBiH	325.504.142,00	325.504.142,00	2,73%	2,73%	/	/	/	0,00%
<b>Grand Total</b>	<b>11.936.608.049,00</b>	<b>11.936.608.049,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	/	/	/	<b>0,00%</b>

\* 1 Krajnja potrošnja po kantonima po evidenciji UINO

\* 2 Korigirana krajnja potrošnja UINO (BH Telecom i Elektroprivreda)

\* 3,4,5,6 - Procentualna učešća kantona na nivou BiH i FBiH

## Uplate na JR prema parametru krajnje potrošnje po PDV prijavama

### Učešće u krajnjoj potrošnji za posmatrani period (2012, 2013, 2014, (I-IX) 2015) po nivoima vlasti

-Krajnja potrošnja na nivou države iznosi	11.936.608.049, 00 KM	ili	<b>100%</b>
-Krajnja potrošnja na nivou FBiH iznosi	8.008.496.659, 00 KM	ili	<b>67,09%</b>
-Krajnja potrošnja na nivou RS iznosi	3.602.607.250, 00 KM	ili	<b>30,18%</b>
-Krajnja potrošnja na nivou BDBiH iznosi	325.504.142, 00 KM	ili	<b>2,73%</b>

---

### Učešće Kantona Sarajevo u krajnjoj potrošnji FBiH i BiH

- Kanton Sarajevo učestvuje u krajnjoj potrošnji FBiH (**8.008.496.659, 00**) sa 3.495.066.010,98 KM ili **43,64%**
- Kanton Sarajevo učestvuje u krajnjoj potrošnji BiH (**11.936.608.049, 00**) sa 3.495.066.010,98 KM ili **29,28%**
- U krajnjoj potrošnji Kantona Sarajevo (3.495.066.010,98) sadržane su uplate iz BHTelecoma (**250.603.629,20 KM**) i Elektroprivrede BiH (**237.297.636,63 KM**). U ovim iznosima sadržana je krajnja potrošnja svih kantona i ona se isplaćuje iz sjedišta navedenih kompanija, tj. iz Kantona Sarajevo.

### Poslije analitičkog prikaza krajnje potrošnje po kantonima korigirani su procenti učešća tako da Kanton Sarajevo:

- učestvuje u krajnjoj potrošnji FBiH (**8.008.496.659, 00**) sa 3.223.913.416,71 KM ili **40,26%**
- učestvuje u krajnjoj potrošnji BiH (**11.936.608.049, 00**) sa 3.223.913.416,71 KM ili **27,01%**

Smanjenje procenata KS na nivou BiH za **2,27%**, a na nivou FBiH za **3,29%** je uticalo na povećanje procenata učešća kod drugih kantona što je analitički prikazano u tabelarnom prikazu učešća kantona u uplatama na jedinstveni račun po PDV prijavama.

Iz navedenih analiza u posmatranom periodu 2012.–(I-IX)2015. godine, Kanton Sarajevo dobijamanje 6 do 7 puta indirektnih poreza u odnosu na ukupno uplaćene iz Kantona Sarajevo i 2 do 2,5 puta u odnosu na uplate krajnje potrošnje.

**Na ovaj način je ugroženo osnovno pravilo, da se najveći dio poreza vraća tamo gdje je i nastao.**

## LITERATURA

1. **Agencija za statistiku FBiH, 2013.** Sistemski spisak općina i naseljenih mjesta u FBiH, dostupno na: [http://www.fzs.ba/Dem/Popis/nas\\_mjestaFBiH.pdf](http://www.fzs.ba/Dem/Popis/nas_mjestaFBiH.pdf)
2. **Agencija za statistiku SR Njemačke**, dostupno na [www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de)
3. **Antić, D. 2009.** Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u BiH, doktorska disertacija, Fircon, Mostar
4. **Bahl, R. 1999.** Implementation Rules For Fiscal Decentralization, International studies program, Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development, Land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998.
5. **Bajo, A. & Primorac, M. (09/2015).** Petnaeste izmjene Zakona o financiranju lokalnih jedinica, Institut za javne financije, Aktualni osvrti br.84, IJF, Zagreb
6. **Bajo, A. & Primorac, M. 2013.** Fiskalno izravnjanje u državama članicama Europske Unije, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 11, broj 2.
7. **Bajo, A. 2007.** Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: u Ott (Ed.). Javne financije u Hrvatskoj, IJF.Zagreb. pp. 53-75
8. **Begić, K. (2000).** A constitutional framework for fiscal federalism in Bosnia and Herzegovina. In M. Zlatić (Ed.), The Fiscal Decentralisation Initiative For Central And Eastern Europe: Forum on Fiscal Decentralisation in Bosnia and Herzegovina, Conference proceedings, Sarajevo (pp.21-28). Budapest: FDI-CEE
9. **Brummerhoff, D. 2000.** Javne financije, Mate , Zagreb
10. **Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), 2003.**
11. **Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. 2003.** Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG), § 11 Bundesergänzungszuweisungen (03/3)
12. **Bundesministerium für Finanzen 2014.** Der bundesstaatliche Finanzausgleich
13. **CBBH, 2004.** Bilten 3, CB BiH, 2004. (Tabela 41., 42. i 45.)
14. **CBBH, 2015.** Bilten CB BiH, br. 1, 2015. ([www.cbbh.ba](http://www.cbbh.ba))
15. **Der Bundesrat. 2014.** Wirksamkeitsbericht 2012. – 2015. des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen
16. **Državna agencija za statistiku Švajcarske konfederacije**, ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch), pristupljeno: 22.11.2015.)
17. **Državni zavod za statistiku. (2015).** Bruto Domaći Proizvod Za Republiku Hrvatsku, Prema NKPS 2012. - 2. Razine i Županije u 2000.-2012., Tekuće Cijene ([www.dzs.hr](http://www.dzs.hr), pristupljeno: 15.11.2015.)
18. **European Commission, 2015.** Taxation trends in the EU.
19. **EUROSTAT, 2015.** General government expenditures by country and type.



20. **FAG (2014).** Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG)
21. **Federalno ministarstvo finansija, 2005-2007.** Dokument okvirnog budžeta za 2005-07
22. **Federalno Ministarstvo finansija, 2015.** Zbirni pregled izvršenja budžeta 10 kantona Federacije BiH, GIB.
23. **Imenovanje Supervizora za DB, 2015.** Dostupno na: <http://infobrcko.com/vijesti-iz-brckog/13067-supervizor-za-brcko-danas-u-distriktu.html>, pristup 23.12.2015.
24. **IMF, 2015.** World economic outlook, October 2015, General government expenditures as a percentage of BDP. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx> (pristupljeno: 10.01.2016.)
25. **Institut za javne financije. (oktobar 2015.).** Hrvatski porezni sustav – pojmovnik, IJF, Zagreb (dostupno na (10.12.2015.): <http://www.ijf.hr/upload/files/file/porezi.pdf>).
26. **Jedinstveni račun UINO, 2015.** Dostupno na: [http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne\\_usluge/Jedinstveni\\_racun.html](http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne_usluge/Jedinstveni_racun.html), pristup 23.12.2015.
27. **Kanton Zürich FAG 2014.** Provisorische Finanzausgleichsbeträge. Dostupno na: [http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/aktuell/mitteilungen](http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/aktuell/mitteilungen), pristup 12.12.2015.
28. **Kesner-Škreb, M. 2007.** Pojmovnik: u Ott (Ed.). Javne financije u Hrvatskoj, IJF.Zagreb. pp. 153-160
29. **Kesner-Škreb, M. 2009.** Fiskalni federalizam – pojmovnik, Financijska teorija i praksa 33 (2), p. 237-239.
30. **Kozadra, M. 2015a.** Analiza o primjeni Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH i Zakona o dugu, zaduženju i garancijama u FBiH, Ministarstvo finansija, Kanton Sarajevo
31. **Kozadra, M. 2015b.** Uporedna analiza modela raspodjele sa inicijativom Tuzlanskog kantona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda FBiH, radni materijal, nepublikovan, Sarajevo, 2015.
32. **Kreso, S. 2001.** Elaborat o statusu grada Sarajeva u: Trifković, m.; Šabanović, I: Elaborat o statusu grada Sarajeva – projekat, Institut Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Sarajevu;
33. **Kreso, S. 2005.** Fiscal decentralization in B&H. Paper presented at the International Symposium: Bosnia and Herzegovina from past to present (pp. 241–259). Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart University
34. **Kreso, S.& Lazović-Pita, L. 2013, 2015.** Is Fiscal Discipline And Sustainability Strategy (FDSS) An Appropriate Option For B&H?. Paper presented at the 6th International

- Conference “The Changing Economic Landscape: Issues, Implications and Policy Options”, Pula, Croatia i The Western Balkans after the fall of Yugoslavia: the status and possible strategies of future fiscal reforms (neobjavljeno, 2015).
35. **Lenk, T. 2014.** Anmerkungen zur Klage des Freistaates Bayern und des Landes Hessen gegen den Bund-Länderfinanzausgleich, IFO Schnelldienst /2014
  36. **Martinez-Vasquez, J., McLure, C., & Vaillancourt, F. 2006.,** Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework: u Bird, R, Vaillancourt, F (Ed.): Perspectives on Fiscal federalism, the World Bank Institute
  37. **Ministarstvo finansija R Hrvatske, (2010.-2013).** Konsolidirana opća država 2013. (www.mfin.hr, pristupljeno: 20.11.2015.)
  38. **Musgrave, R i Musgrave P. 1993.** Javne financije u teoriji i praksi, IJF, Zagreb
  39. **Odluka o uspostavi Komisije za indirektnu poresku politiku, 2003.** Službeni glasnik BiH, br. 4, od 20.02.2003.
  40. **Odluka Visokog predstavnika o uspostavi Brčko Distrikta,** donesena 08.03.2000.god. Sl. glasnik BiH, br. 13, od 13.03.2000.god
  41. **OECD, 2015.** OECD Fiscal Federalism Studies Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations Challenges Ahead, OECD, Paris.
  42. **OECD, 2015a.** Revenue statistics, OECD, Paris
  43. **OECD, 2015b.** National accounts at a glance, OECD, Paris
  44. **Portal o poreskom pravu u Švajcarskoj,** www.steuerportal.ch, pristup 23.12.2015.
  45. **Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2015.** (predlagači: poslanici iz Predstavničkog doma Parlamenta Federacije i delegati iz Doma naroda Parlamenta Federacije sa područja Tuzlanskog kantona) - skraćeni postupak, broj:02-02-239/15 od 10.2.2015, dostupno na: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/uproceduri.htm](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/uproceduri.htm)
  46. **Proračun grada Zagreba (2010.-2013.).** Statistički ljetopisi grada Zagreba 2010, 2011, 2012, i 2013. (<http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=1044>, pristupljeno: 13.11.2015.)
  47. **Rosen, H. 1999.** Javne financije, IJF, Zagreb
  48. **Schulte, Hubert. 2014.** Summe aus FLA und Umsatzsteuerausgleich. Wirtschaftsdienst 10/2014
  49. **Senat za upravljanja finansijama pokrajine Berlin**
  50. **Shah, A. 1994.** The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, The World Bank, Washington
  51. **Službe za statistiku SR Njemačke**
  52. **Statistički godišnjak republičkog statističkog zavoda RS, 2015.,** dostupno na: [http://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/godisnjak/2015/01opp\\_2015.pdf](http://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/godisnjak/2015/01opp_2015.pdf)

53. **Svjetska banka, 1997.** Bosnia and Herzegovina - From Recovery to Sustainable Growth (Country Study). Washington, DC: The World Bank
54. **Šantić, Ž., Skoko, B., Jerković, D. (2014).** Financijsko izravnjanje u BiH - Izazovi i Ograničenja, *Ekonomska Misao i Praksa*, Br. 1., Pp. 309-336
55. **Ter-Minassian, T. (Ed.). 1997.** Fiscal federalism in theory and practice, IMF, Washington.
56. **UNDP, 1999.** Decentralization: A Sampling Of Definitions, UNDP Working paper, ([http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF), pristupljeno: 10.11.2015.)
57. **Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV), 2007**
58. **Vijeće Evrope, 1985.** Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. (<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>, pristupljeno: 15.11.2015.)
59. **Vlada FBiH, 2013.** Zakon o budžetima u FBiH od 25.12.2013.
60. **Zakon o uplatama na Jedinostveni račun i raspodjeli prihoda** (Sl. Gl. BiH 55/04) i dvije zakonske izmjene i dopune (Sl. Gl. BiH 34/07; Sl. Gl. BiH 49/09)
61. **Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006.;2009.** Službene novine FBiH, br. 22/06, 22/09