

Fond Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine
Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika u BiH
2006 - 2007

Doprinos raspravi o
mehanizmima fiskalnog izjednačavanja
u Federaciji Bosne i Hercegovine

Emir Dervišević

April 2007

Ova studija izvađana je uz pomoć Fonda Otvoreno Društvo BiH. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom radu u potpunosti pripadaju autoru te ne oslikavaju nužno i stavove FOD-a.

Zahvala za podršku

Veoma sam zahvalan Fondu Otvoreno društvo za podršku ovoj studiji kao i za stvaranje okruženja u kojem je studija dizajnirana i implementirana. Tokom izrade studije primio sam veoma korisne savjete i komentare od mojih supervizora, Dr. Leslie A. Pala i Eóin Younga, na čijoj se podršci iskreno zahvaljujem. Također bih se zahvalio Halki Basariću čije je iskustvo i znanje značajno doprinjelo da ova studija u cjelini zahvati problem kojim se bavi.

Sadržaj

Zahvala za podršku.....	i
Lista tabela i grafičkih prikaza	iii
Lista skraćenica.....	iv
Izvršni sažetak	v
1. Uvod.....	1
2. FBiH – Primjer preuranjene decentralizacije	2
2.1. Struktura lokalne uprave u FBiH.....	2
2.2. Dodijeljene nadležnosti	4
2.3. Pripadnost prihoda.....	7
3. Šansa za promjenu - Uvođenje poreza na dodanu vrijednost.....	10
4. Novi mehanizam raspodjele prihoda zasnovan na formuli	11
5. Prva iskustva opština sa novim sistemom i prospekti za budućnost	15
6. Preporuke	17
Reference.....	19
Prilog A: Dodijeljene nadležnosti u BiH.....	20
Prilog B: Raspodjela transfera kantonima za 2006, 2007 i 2011.	21
Prilog C: Raspodjela transfera opštinama od 2006. do 2011. godine.....	22

Lista tabela i grafičkih prikaza

Tabela 1.	BiH konsolidirani budžet, procjena za 2000. godinu (Izvor: Svjetska Banka 2002).....	4
Tabela 2.	Razlike u javnoj potrošnji u 10 federalnih jedinica (Izvor: ESI 2004).....	7
Tabela 3.	Ponderi za kantone i opštine korišteni u formuli za raspodjelu prihoda.....	12
Slika 1.	BiH struktura vlasti	2
Slika 2.	Udio opština u javnoj potrošnji u federalnim državama (Izvor: Svjetska Banka 2002).....	4
Slika 3.	Udio središnjeg nivoa vlasti u javnoj potrošnji (Izvor: Svjetska banka 2002).....	5
Slika 4.	Struktura kantonalnih prihoda za 2003. (Izvor: GAP 2005)	8
Slika 5.	Struktura opštinskih prihoda po kantonima. (Izvor: GAP 2005).....	8
Slika 6.	Kantonalni prihodi po glavi stanovnika dijeljeni između dva nivoa vlasti (2003, in KM) (Izvor: Đikić, J., Lenić B. i Levitas T. 2005)	9
Slika 7.	Procjena dispariteta u opštinskim prihodima po glavi stanovnika: Kanton 2, 3 i 5. (Izvor: GAP 2005) 9	

Lista skraćenica

BDP	Bruto društveni proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
DMS	Dejtonski mirovni sporazum
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GAP	Program upravne odgovornosti
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PP	Porez na platu
RS	Republika Srpska
SIO	Sistem indirektnog oporezivanja
UIO	Ured za indirektno oporezivanje

Izvršni sažetak

Razlike u visini *per capita* prihoda i rashoda između različitih jurisdikcija unutar jedne države, često se objašnjavaju kao 'prirodan' rezultat raznolikosti u resursima kao i razlike u ekonomskim potencijalima. Bosna i Hercegovina, uz veoma čudnu državnu strukturu postavljenu tako da štiti interese 'etničkih' elita, u potpunosti potvrđuje ovu tezu. Trenutno je nemoguće pronaći studiju koja objašnjava osnovne uzroke fiskalnih razlika između različitih državnih jedinica koje su se razvile u posljednjoj deceniji. U ovom radu o tim se uzrocima raspravlja tek površinski i u mjeri u kojoj to zahtjeva bavljenje problemom koji je u fokusu ovog rada.

U tom smislu, rad analizira pravni okvir i sadašnju državnu strukturu Bosne i Hercegovine kao neizostavni dio bilo koje analize fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti. Ovo je rađeno s ciljem predstavljanja odnosa između opština, kantona i entiteta. Prikazaćemo da se, u trenutnoj strukturi odnosa između različitih nivoa vlasti, opštine susreću sa mnogobrojnim problemima u svom djelovanju kao prva instanca za obraćane građana, od fiskalno nepokrivenih do nedovoljno pokrivenih nadležnosti, te do pravnih nejasnoća.

Osnovni problem vezan za javne politike djelovanja kojim se bavi ovaj rad jeste određeni promašaj države tj. vlade da podjednako osigura pružanje javnih usluga na području cijelog entiteta Federacije Bosne i Hercegovine: ogromne razlike u pružanju javnih usluga između opština kao i između kantona su nastale kao rezultat nepostojanja sistema unutar-državnih transfera koji bi odgovorio na razlike koje se 'prirodno' javljaju. Veličina horizontalnih i vertikalnih dispariteta u Federaciji Bosne i Hercegovine je prikazana u radu, tako što smo analizirali nivo javnih prihoda i rashoda po različitim jurisdikcijama. Ova analiza daje ubjedljiv argument da postoje ogromne horizontalne nepravilnosti između opština i kantona, koje se mogu otkloniti jedino uvođenjem jedne vrste mehanizma za izjednačavanje. U tom smislu, važnost indirektnih poreza ponovo dobiva na značaju, s obzirom da je porez na promet zamijenjen porezom na dodanu vrijednost.

U ovom radu su predstavljeni rezultati analize novog sistema za raspodjelu indirektnih poreza u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je primijenjen nakon uvođenja poreza na dodanu vrijednost u 2006. godini na teritoriji cijele države. Kao posljedica uvođenja poreza na dodanu vrijednost, entitetski sistem baziran na derivaciji zamijenjen je sa jednostavnim sistemom zasnovanim na formuli za raspodjelu indirektnih poreza između tri nivoa uprave: entiteta, kantona i opština. Ponderisani indeksi relativnih potreba korišteni su u konačnoj raspodjeli sredstava za svaku opštinu i kanton od ukupnih entitetskih sredstava, koja su određena kao postotak svih prikupljenih indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini, a nakon što su pokriveni troškovi državnog budžeta kao i troškovi servisiranja vanjskog duga.

U radu je potvrđena osnovna pretpostavka da su mehanizmi izjednačavanja, kao dio novog sistema, postavljeni na takav način da omogućuju fiskalno horizontalno izjednačavanje između različitih jurisdikcija. Koristeći metodu LSE regresije, ispitali smo koliko efektivno novi sistem uspijeva izjednačiti horizontalne disparitete, uzimajući *per capita* iznose po novom sistemu kao zavisnu, te dostupne indikatore rashodovnih potreba i fiskalnih kapaciteta (broj stanovnika i prikupljen iznos poreza na lični dohodak) kao nezavisne varijable. Analiza pokazuje da, u periodu od 6 godina, neke od opština mogu očekivati očigledno smanjenje u udjelu indirektnih poreza, a druge opet značajno relativno povećanje. U posljednjoj godini ovog perioda, postoji jasna negativna veza između indikatora fiskalnog kapaciteta i visine transfera po glavi stanovnika.

Formula za raspodjelu je postavljena na takav način opštine sa većim kapacitetom za prikupljanje prihoda dobijaju manji iznos transfera po glavi stanovnika. Bogatija opštine primaće sve manje i manji udio od ukupnih sredstava koja stoje na raspolaganju, dok će siromašne opštine primati relativno veće udjele koji će se povećavati iz godine u godinu. Ovo je veoma čvrst pokazatelj da će u posljednjoj godini prelaznog perioda od 6 godina sistem postići horizontalno ujednačavanje između opština.

I za kraj, studija se također bavi i sa pitanjima u vezi upoznatosti predstavnika lokalnih vlasti sa opisanim promjenama, njihovim mogućnostima za planiranje prihoda, kao i mjerama koje namjeravaju preduzeti kako bi ili ublažili fiskalne gubitke uslijed novog sistema raspodjele a kakvi su

rashodovni planovi u slučaju povećanje prihoda. Svi zaključci po ovim pitanjima doneseni su na osnov nekoliko dubinskih intervjua koje smo proveli sa predstavnicima lokalne uprave. Dat je i niz preporuka kako za poboljšanje funkcionisanja novog sistema, ali i za suštinske promjene koje su neophodne na polju unutar-državnih odnosa.

1. Uvod

1. Građani Bosne i Hercegovine (BiH) više od jedne decenije žive pod fragmentiranom i podjeljenom administrativnom strukturom. Vrlo kompleksna i disfunkcionalna državna struktura podijeljena po etničkim linijama, predstavlja ozbiljan teret za socioekonomski razvoj i efikasno pružanje javnih usluga. Osim toga, ozbiljne društvene i ekonomske razlike su nastale kao posljedica nedostatka saradnje među različitim administrativnim jedinicama, kao i uslijed nedostatka strategijskog planiranja na duži rok.

2. Dispariteti među kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), ali i unutar samih kantona, bez aktivnih mjera za fiskalno izjednačavanje razvijenih od strane vlasti FBiH ili kantona, prijeti da će povećati društvenu nejednakost građana FBiH te fragmentirati ekonomski prostor. S jedne strane, vlada FBiH nije imala dovoljnu fiskalnu moć niti je postojala politička volja za izjednačavanjem vidljivo rastućih nejednakosti. S druge strane, kantoni su stavljeni u fiskalno najjaču poziciju. Sistem raspodjele prihoda na kantone i opštine zasnovan na administrativnom porijeklu stavlja opštine u nezavidnu poziciju instance koja je najbliža građanima, a opet bez finansijskih resursa koji bi poboljšali kvalitet javnih usluga. Ovakva situacija nije nastala slučajno: u fiskalnoj sferi, primarni zadatak kantona bio je zadržati etničku kontrolu nad finansijskim resursima.

3. Novo-primijenjeni sistem za raspodjelu javnih prihoda u FBiH obilježio je prekretnicu u odnosima između različitih nivoa vlasti. Nakon deset godina zastoja, bez ikakvih značajnih procesa reformi fiskalnog sistema, nedavno uvedeni mehanizam zasnovan na formuli napokon je promijenio osnovu na kojoj će se razvijati odnosi između opština, kantona i entiteta. Reforma je bila i više nego potrebna imajući na umu da post-dejtonski odnosi između tri nivoa vlasti u FBiH nisu prilagođeni promjenama socioekonomske situacije u zemlji.

4. Svrha ovog rada je evaluacija sadašnjeg sistema odnosa među različitim nivoima vlasti u FBiH. Rad se fokusira na FBiH jer njen fiskalni sistem ima odlike federalne strukture. Republika Srpska (RS) ima 'unitarnu' strukturu i bilo kakva analiza njenog fiskalnog sistema bi bila potpuno drugačija od one u FBiH. Istraživanje se primarno fokusira na razlike u kapacitetima za prikupljanje javnih prihoda te na razlike u javnoj potrošnji između kantona i opština. U literaturi koja se bavi odnosima između različitih nivoa vlasti ovi problemi se nazivaju 'vertikalne' i 'horizontalne' nejednakosti. Obično su rezultat nepostojanja ili loše dizajniranih sistema transfera sredstava, a trenutno su u FBiH dostigli zabrinjavajuće proporcije. Istraživanje je provedeno pod pretpostavkom da se ova neslaganja mogu riješiti uvođenjem formule za raspodjelu javnih sredstava kao jednog od mehanizma izjednačavanja. Osim toga, donosioci odluka u BiH, kao i njihovi savjetnici iz međunarodne zajednice, iskoristili su uvođenje Poreza na dodanu vrijednost (PDV) na nivou cijele države, s ciljem preuređenja odnosa između različitih nivoa vlasti i primjene nove formule za raspodjelu prihoda ka nižim nivoima vlasti.

5. Rad je podijeljen u tri dijela. U prvom dijelu, prikazana je analiza fiskalnog sistema unutar FBiH naglašavajući ogromne vertikalne i horizontalne razlike između kantona i opština. U tu svrhu, analizirane su dodijeljene nadležnosti kao i pripadnost javnih prihoda, te pravni okvir koji definiše odnosa između različitih nivoa vlasti. U drugom dijelu rada analiziran je postojeći sistem unutar-državnih transfera u FBiH, s posebnom pažnjom na njegove mehanizme izjednačavanja. U posljednjem dijelu, predstavljeni su rezultati istraživanja sprovedenog na uzorku od pet opština. Rad, također, daje listu preporuka za javne politike djelovanja u ovoj oblasti.

2. FBiH – Primjer preuranjene decentralizacije

6. Odlučujući kriterij korišten pri stvaranju unutrašnjih administrativnih granica, kao i u dizajniranju fiskalnih aranžmana u FBiH, bila je etnička kontrola nad resursima. Kantoni su dizajnirani prema ratnoj raspodjeli moći. Data im je ogromna zakonodavna vlast praćena dodjelom velikih nadležnosti ali prihoda. Neke od ovih funkcija su delegirane opštinama, ali su kantoni, ili u nekim slučajevima federalna vlast, zadržali administrativnu kontrolu nad pružanjem usluga. Prethodne tri rečenice ukratko predstavljaju osnove uspostave kantona kao fiskalnih autoriteta u FBiH.

7. U ovom radu policy problem se može podijeliti na tri elementa:

- i) 'vertikalna' nejednakost – nedovoljno finansiranje opštinskih nadležnosti;
- ii) 'horizontalna' nejednakost između kantona – značajna razlika u *per capita* (*pc*) prihodima između kantona, i
- iii) 'horizontalna' nejednakost unutar kantona – značajna razlika u *pc* prihodima između opština unutar istog kantona.

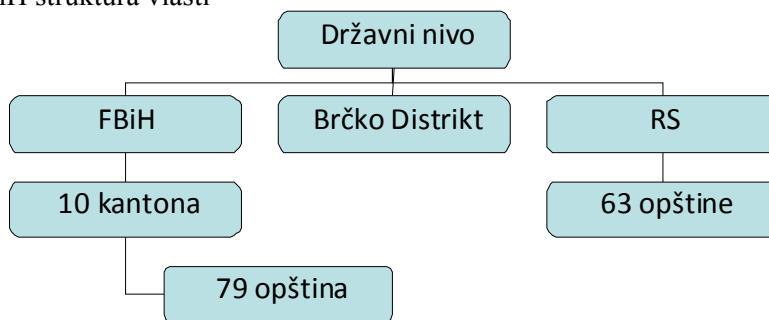
8. U svijetu se teško mogu pronaći fiskalna ustrojstva unutar kojih su prihodi dodijeljeni nižim nivoima vlasti u potpunosti dovoljni da zadovolje sve rashodovne potrebe. Veoma često, fiskalni transferi među različitim nivoima vlasti se koriste u slučaju kada je potrebno nadomjestiti razliku u prihodima i potrebama javne potrošnje, ili drugim riječima, da bi se uskladile vertikalne neujednačenosti. U isto vrijeme, vrlo je vjerovatno da će sredstva koja stoje na raspolaganju nižim nivoima vlasti značajno varirati, ali i rashodovne potrebe za pružanje standardizovanog seta usluga mogu biti različite, na taj način proizvodeći horizontalnu fiskalnu neujednačenost (Bird i Tarasov 2002). Fiskalni transferi također mogu biti korišteni kako bi se uticalo na potrošnju nižih nivoa vlasti ili kao stimulans za povećanje prikupljanja vlastitih prihoda (Ebel, Bird i Wallich 1995).

9. Da bi se razumjeli ovi problemi neophodno je analizirati strukturu uprave kao i strukturu dodijeljenih nadležnosti i pripadnosti prihoda.

2.1. Struktura lokalne uprave u FBiH

10. BiH se nakon rata uspostavila kao apsolutno decentralizovana zemlja. Prema Dejtonskom mirovnom sporazumu (DMS), BiH je zamišljena kao decentralizovana asimetrična federacija sastavljena od dva entiteta, FBiH i RS. Tačnije, FBiH je bila kreirana 18 mjeseci prije potpisivanja DMS-a. Dva bosanska "konstitutivna naroda", Hrvati i Bošnjaci su se 1994. godine složili u Vašingtonu da uspostave FBiH. Oba entiteta su administrativno, politički, i do uvođenja državnog PDV-a, bila fiskalno neovisna od centralne vlasti. Entiteti imaju veoma različitu administrativnu organizaciju. Dok je RS zadržala oblik sličan socijalističkoj BiH sa dva nivoa vlasti, u FBiH je uveden srednji kantonalni nivo. Ovo je bilo izazvano dubokim nepovjerenjem između etničkih grupa, kao rezultat rata, ali je isto tako bilo uzrokovano još uvijek živom uspomenom na jugoslavensku međuregionalnu politiku fiskalnog izjednačavanja, prema kojoj su posebno Hrvati imali averziju. (Fox i Wallich 1997)

Slika 1. BiH struktura vlasti



11. Prema DMS, centralna vlast je imala vrlo usko definisana ovlaštenja. Ona su uključivala nadležnosti nad monetarnom politikom, vanjskim poslovima, imigracijom i davanjem azila, te servisiranje duga (iako samo entiteti imaju pravo da se zadužuju). Dodjeljivanje nadležnosti negativno je definisano, tj. entiteti su odgovorni za sve što nije u nadležnosti države. Ovi kvazi-federalni aranžmani oslikavaju bosansku realnost 1995. godine i bili su jedini način da se održi suverenitet države. Pored toga, slaba centralna vlast se pokazala kao jedna od glavnih sistemskih grešaka' nove strukture. Makroekonomska stabilizacija, fiskalna konsolidacija i privatizacija državnog vlasništva bile su neka od kritičnih područja u kojima je nedostatak koordinacije često vodio lošim policy rješenjima, opstrukcijama ili čak iracionalnim odbacivanjima. Također je važno naglasiti da vlasti na državnom nivou nemaju nikakvu nadležnost nad teritorijalnom organizacijom entiteta ili unutrašnjom administrativnom strukturom.

12. FBiH ima sve karakteristike federalno uređene države. Kantoni su kreirani kao središnji nivoi vlasti sa vlastitim uređenjem, izvršnom i zakonodavnom vlašću izabranom kroz otvorene i opšte izbore. Kantoni imaju ekskluzivnu nadležnost nad zdravstvom, policijom, obrazovanjem i urbanističkim planiranjem. U vrijeme kada je FBiH kreirana, dodjeljivanje značajnog dijela moći unutrašnjim nivoima vlasti bila je jedina moguća opcija za održavanje integriteta države. Pored decentralizacije nadležnosti na kantonalni nivo, FBiH je uvela brojne mehanizme, kao što je mjera zaštite nacionalnih interesa u Federalnom parlamentu, da bi se osigurao sistem 'provjere i ravnoteže' među konstitutivnim narodima.

13. Kantoni se značajno razlikuju u veličini i broju stanovnika. Dva kantona su bez etničke većine, dok ostali imaju dominantne etničke grupe. Površina, broj stanovnika i urbano-ruralna podjela ne samo između kantona, već i unutar kantona, imaju uticaj na kvalitet pružanja javnih usluga. Nedostatak međusobne saradnje između kantona često vodi ka dupliciranju ili nedovoljnoj pokrivenosti uslugama. Trenutno postoji 79 opština i dva grada u FBiH. Opštine se značajno razlikuju u veličini i broju stanovnika, od vrlo malih, nastalih od dijelova predratnih opština, do velikih urbanih centara. Gradovi se sastoje od nekoliko urbanih opština, koje uživaju privilegiju 'ekonomije opsega' i pozitivnih eksternalija u pružanju usluga.

14. Opštinska zakonodavna vlast, izabrana na otvorenim i općim izborima, se ne može razriješiti odlukom vlasti na višem nivou. Međutim, pravni akti, kao što su opštinski statuti, mogu biti dovedeni u pitanje od strane kantonalne vlasti pred Ustavnim sudom FBiH, i to samo onda ako su ti akti protivni Ustavu. Osim toga, kantonalni zakoni ograničavaju područje nadzora samo na nadležnosti koje su kantonalne vlasti delegirale na lokalni nivo, a u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, intervencija kantonalnih vlasti treba biti proporcionalna značaju interesa koje štiti. Glavni lokalni dužnosnici (gradonačelnici i načelnici opština) su direktno birani od 2004. godine. Opštine se također mogu slobodno udruživati i saradivati sa ostalim opštinama u zemlji i šire.

15. Lokalna samouprava se spominje u Ustavu FBiH u paragrafu VI, gdje su pobrojane glavne nadležnosti kantona i opština i gdje je određeno da su opštine osnovne jedinice lokalne samouprave. Nadalje, ovo pitanje nedovoljno je regulisano federalnim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovaj zakonski okvir potvrđuje temeljno načelo supsidijarnosti iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, i predviđa nezavisnost opština u njihovim vlastitim nadležnostima. Međutim, Zakonom se ovo pitanje ne reguliše detaljnije, i lokalna samouprava se prenosi na kantonalni nivo. U stvarnosti, ovo je kreiralo deset različitih sistema lokalne samouprave u FBiH, premda kantoni moraju djelovati unutar okvira pomenutog federalnog zakona.

16. Kantoni krše autonomiju opština jednostranim mijenjanjem formule o raspodjeli prihoda, ili izmjenama u delegiranju odgovornosti opština. Za državu koja je krajnje decentralizovana, bar do središnjeg nivoa, iznenađujuće je da niti jedna vlast u FBiH, ni na jednom nivou, nema ministarstvo niti vladinu agenciju zaduženu za pitanja lokalne samouprave. Situacija se donekle popravila jačanjem veza između opština i gradova, a dijelom i zbog rastuće svijesti o značaju lokalnih vlasti, ne samo u efikasnom pružanju usluga, već i u izgradnji povjerenja među ljudima, što je još važnije. Drugi faktor koji bi mogao imati značajnu ulogu u poboljšanju položaja opština jeste novi sistem raspodjele prihoda od poreza na državnom nivou i na nivou FBiH, o kojem će biti više riječi kasnije u tekstu.

2.2. Dodijeljene nadležnosti

17. Političke sile proizašle iz sukoba u BiH postavile su granice unutar kojih se jedino mogla razviti nova shema za dodjelu nadležnosti. Tri naroda su imala različita mišljenja o dodjeli nadležnosti različitim nivoima vlasti. Rezultat je država sa ekstremno slabom centralnom vlasti, i asimetrična decentralizacija dvaju entiteta.

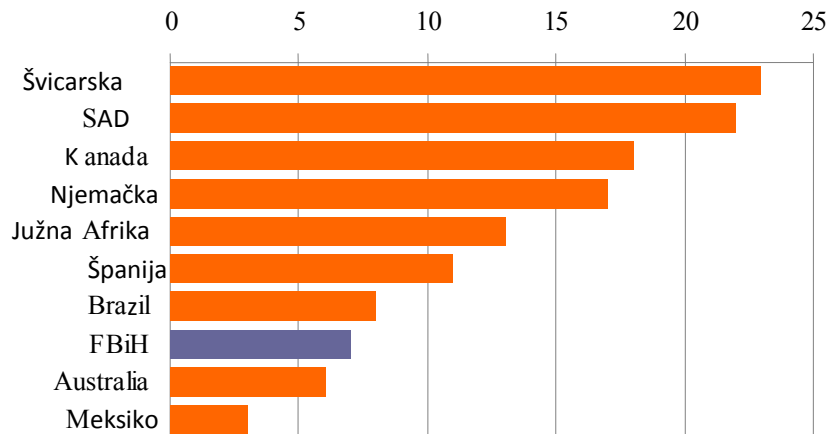
18. Državna vlast je imala vrlo malo izvorno dodijeljenih nadležnosti i bila je gotovo bez ikakvih mogućnosti za prikupljanje poreza prije uvođenja PDV-a. Kao što je već rečeno, sve dužnosti koje nisu eksplicitno dodijeljene državnom nivou pripadaju entitetima. Do nedavne reforme sistema odbrane kada su nadležnosti prebačene na državni nivo, centralna vlast praktično nije imala nikakvih većih odgovornosti kada je u pitanju javna potrošnja. Ovakva situacija je rezultirala u velikom udjelu nižih nivoa vlasti u ukupnim javnim rashodima.

Tabela 1. BiH konsolidirani budžet, procjena za 2000. godinu (Izvor: Svjetska Banka 2002)

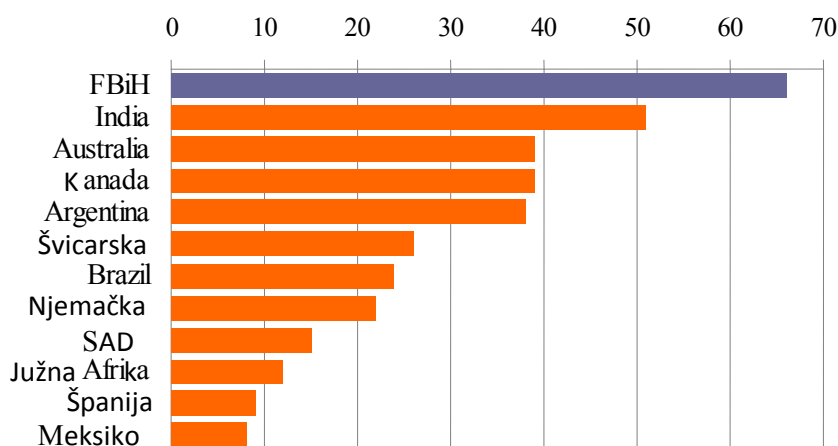
	<i>Prihodi</i>			<i>Rashodi</i>		
	Milion (KM)	% od ukupno	% unutar entiteta	Milion (KM)	% od ukupno	% unutar entiteta
UKUPNO	4695	100		5233	100	
Država	25	0.5		69	1.3	
Federacija, od čega:	3452	73.5	100	3713	71.0	100
Federalni nivo	892	19.0	25.9	937	17.9	25.2
Kantoni	1174	25.0	34.0	1272	24.3	34.2
Opštine	231	4.9	6.7	294	5.6	7.9
Javni fondovi	1154	24.6	33.4	1211	23.1	32.6
Republika Srpska, od čega	1199	25.5	100.0	1428	27.3	100.0
Centralna vlast	784	16.7	65.3	862	16.5	60.4
Opštine	107	2.3	8.9	115	2.2	8.0
Javni fondovi	309	6.6	25.7	451	8.6	31.6
Brčko distrikt	20	0.4		22	0.4	

19. Decentralizacija u FBiH se zaustavila na kantonalnom nivou. Samo 7,9 % entitetskog ukupnog budžeta je realizovano od strane opštinskog nivoa. Međutim, ako izuzmemo opštinske budžete i mjerimo federalne i kantonalne budžete kao dio konsolidovanog budžeta, moglo bi se zaključiti da je BiH jedna od najdecentralizovanijih država u Evropi. Ako na primjer uzmemo samo Federaciju i usporedimo je sa ostalim federalnim državama, udio javne potrošnje koja se realizuje na opštinskom nivou i dalje ostaje ekstremno nizak.

Slika 2. Udio opština u javnoj potrošnji u federalnim državama (Izvor: Svjetska Banka 2002)



Slika 3. Udio središnjeg nivoa vlasti u javnoj potrošnji (Izvor: Svjetska banka 2002)



20. U FBiH sve što nije u direktnoj nadležnosti entiteta spada u nadležnost kantona. Ovaj nivo vlasti ima širok spektar dodijeljenih nadležnosti. U kreiranju kantonalnih granica, jedan od primijenjenih kriterija bio je koncept supsidijarnosti definisan Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Osim toga, pri dodjeli nadležnosti kantonima glavna odrednica je bilo očuvanje teritorijalnih resursa u rukama određenih etničkih grupa.

21. Nadležnosti dodijeljene različitim nivoima vlasti se mogu podijeliti na ekskluzivne, konkurentne/podudarne i preklapajuće. Ove kategorije će se koristiti u narednom dijelu ovog poglavlja kako bi se ispitala alokacija nadležnosti u FBiH. Sve dodijeljene nadležnosti za svaki nivo vlasti u BiH su predstavljene u Prilogu A.

Entitetske nadležnosti

22. Entitet FBiH je kreiran kao tipična federalna država, sa mehanizmima 'provjere i ravnoteže' i nekim elementima 'konsocijacijskog federalizma'. Donedavno je imala isključivu nadležnost nad odbranom i fiskalnom politikom (uključujući poreze i poreznu politiku), ali sa novom uspostavom državnog ministarstva odbrane i uvođenjem PDV-a na državnom nivou, ovaj entitet je izgubio dio svojih nadležnosti. No, ipak je entitetska vlast zadržala isključivu nadležnost nad ekonomskom politikom, proizvodnjom i raspodjelom energije, te izgradnjom i održavanjem cesta i željeznica. Vanbudžetski fondovi kao što su penzioni i cestovni fondovi su konstituirani na federalnom nivou. Socijalna pomoć ratnim veteranima, invalidima i njihovim porodicama je također dio federalnih nadležnosti.

Kantonalne nadležnosti i nadležnosti delegirane opštinama

23. Kantoni imaju širok spektar nadležnosti uključujući zdravstvenu zaštitu, provođenje obrazovne politike, pitanja kulture, stanovanja, socijalne pomoći, turizma i poslovanja. Kantoni mogu delegirati neke od nadležnosti opštinama, a u slučaju da opština ima etničku većinu drugačiju od kantonalne, ustavno su obavezani da tako postupaju. Svaki kanton je usvojio Zakon o lokalnoj samoupravi, koji dalje reguliše opštinske obaveze i podjelu nadležnosti između ova dva nivoa. U dodjeljivanju nadležnosti kantonima korišten je princip supsidijarnosti. U suprotnom, centralizovana entitetska vlast ne bi dozvolila da se ostvare specifični etnički interesi. U tom smislu, granice kantona i novo formiranih opština nisu uvažavale ekonomiju razmjera u pružanju usluga a niti pozitivne efekte prelijevanja usluga.

24. Premda je Ustavom garantovano da kantoni mogu prebacivati nadležnosti na federalni nivo, to se još nije dogodilo. Na polju obrazovanja, kantoni su zadržali sve nadležnosti sva tri nivoa obrazovanja: politika obrazovanja, dizajniranje nastavnih planova i programa kao i istraživanja, te obezbjeđivanje plata nastavnicima. Neki kantoni u okviru svojih nadležnosti imaju čak i održavanje školskih objekata, te prevoz učenika. Nadalje, važno je naglasiti nemogućnost kantona da unutar svoje teritorije primjene efekat pozitivnih eksternalija u pružanju usluga obrazovanja, posebno u visokom obrazovanju. Ovo je prouzrokovalo nedovoljnu pokrivenost uslugom te pogrešno usmjeravanje javnih sredstava, jer kantoni ne mogu spriječiti studente iz drugih oblasti da koriste neke od usluga.

25. Socijalna zaštita je također u nadležnosti kantona, premda federalna vlast obezbjeđuje 'kategorijski definisanu' socijalnu pomoć i naknadu za nezaposlene. Pružanje usluga je nadležnost opština, dok je finasiranje obezbjeđeno od strane kantona. Ovako fragmentiran sistem socijalne zaštite je prouzrokovao velike disparitete na nivou socijalne pomoći. Bogatiji kantoni (npr. Sarajevski), sa većom poreskom osnovicom i kapacitetom za prikupljanje prihoda, pružaju svojim građanima dosta bolju socijalnu pomoć (za siročad, starije i raseljene osobe, te izbjeglice) za razliku do drugih kantona (Kanton 10, Goraždanski ili Posavski). Kao rezultat nemogućnosti finansiranja nadležnosti na ovom polju, neplaćeni dugovi se akumuliraju već godinama u ovim kantonima. Iako je mobilnost stanovništva relativno niska u BiH, kantoni ne mogu obezbjeđiti redistributivni efekat koji bi imao entitet kao veća teritorijalna jedinica. Prema tome, kao i u slučaju obrazovanja, finasiranje socijalne zaštite bi trebali biti u nadležnosti entiteta, ali samo pružanje usluga mora biti u nadležnosti opština.

Zajedničke nadležnosti

26. Federalni Ustav omogućuje da entitet i kantoni imaju zajedničke nadležnosti u određenim područjima. Entitetska vlast ima ovakve nadležnosti sa kantonima i opštinama u provođenju zdravstvene politike, obrazovanja, unutrašnjih poslova, zaštite okoline i socijalne zaštite, mada sve nadležnosti koje nisu izričito federalne po automatizmu su nadležnosti kantona.

Isključivo opštinske nadležnosti

27. Kao što je definisano Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, opštine imaju ekskluzivnu nadležnost u urbanom planiranju, osiguravanju komunalnih usluga (koje su zapravo u nadležnosti komunalnih preduzeća koja nisu direktni budžetski korisnici), predškolsko obrazovanje, prevoz đaka, knjižare, zelene površine, parkovi i muzeji, gradska groblja, te ostale nadležnosti delegirane od strane kantona. Bez obzira na zakonske odredbe, opštine u FBiH su ozbiljno ograničene imajući u vidu slab uticaj na donošenje odluka u bilo kojem od pobrojanih polja, kao i niskim vlastitim prihodima sa kojim u potpunosti raspolažu. Opštinski nivoi, ne samo u FBiH već i u cijeloj zemlji, su podcijenjeni i zanemareni postratnim stanjem, u kojem su prevladavali etnički kriteriji, a ne ekonomska produktivnost ili blagostanje građana.

28. Jedan od najznačajnijih problema fiskalnog sistema FBiH je njegova fragmentacija na deset manjih kantonalnih sistema, praćena sa nesposobnošću FBiH da se aktivno bavi bilo kojom politikom fiskalnog izjednačavanja što proizvodi značajne fiskalne disparitete. U tom smislu, decentralizacija neizbježno vodi nesrazmjeru između bogatijih i siromašnijih oblasti. 'Jednak tretman jednakih' (Buchanan 1950) može jedino biti postignut upotrebom fiskalnih transfera između različitim nivoima vlasti.

29. Izjednačavanje zahtjeva konsenzus da se građanska prava i solidarnost među građanima primjenjuje u jednakoj mjeri širom zemlje i na taj način niveliše regionalne razlike.(Boadway 2004). Ovo nije slučaj u FBiH. Izvještaj o humanom razvoju za BiH (UNDP 2005) na primjer, ali i ostali izvori, tvrde da postoje ogromne razlike u javnoj potrošnji na obrazovanje između administrativnih jedinica (kantona). Ove razlike ne idu u korist jedinstvene primjene ljudskih prava i programa modernizacije. Isti izvještaj kasnije navodi da su administrativna preklapanja u sektoru zdravstvene

skrbi u FBiH mnogo veća nego RS, jer pored kantonalnih vlasti, federalno ministarstvo također ima koordinirajuću ulogu.

30. Kao što se da zaključiti iz nekih finansijskih indikatora, rastuće horizontalne nejednakosti u FBiH su posljedica nedostatka planske politike izjednačavanja. Razlike u fiskalnom kapacitetu između kantona i opština, kao i nedostatak grantova za horizontalno izjednačavanje imaju direktni uticaj na pružanje javnih usluga. Politička stvarnost 1990-ih, u kojima je urađena decentralizacija, imala je duboke posljedice na pružanje javnih usluga na kantonalnom i opštinskom nivou. Tabela ispod ilustrira veličinu nejednakosti između kantona u FBiH na polju obrazovanja i javne sigurnosti.

Tabela 2. Razlike u javnoj potrošnji u 10 federalnih jedinica (Izvor: ESI 2004)

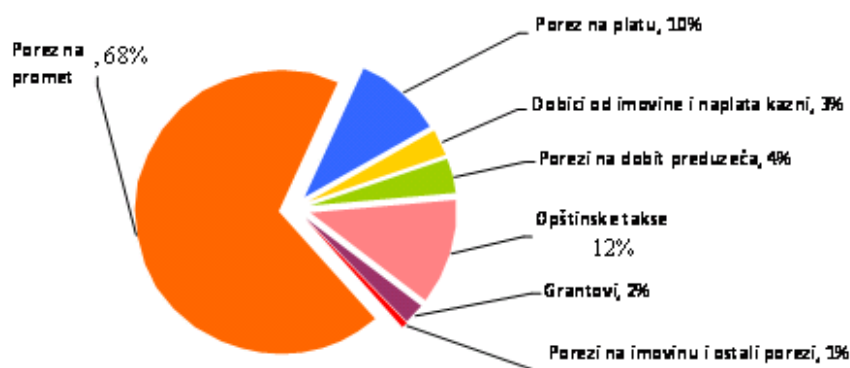
Kanton	Broj stanovnika	Potrošnja u obrazovanju		Potrošnja u oblasti javne sigurnosti	
		milijon KM	pc	milijon KM	pc
Bosansko-Podrinjski	35,258	4.6	131	5.0	142
Posavski	43,706	5.9	136	7.6	175
Zapadno-Hercegovački	81,304	18.6	228	12.2	150
Herceg-Bosanski	83,974	9.8	117	9.1	108
Hercegovačko-Neretvanski	217,333	39.6	182	21.6	99
Srednjobosanski	239,728	34.5	144	26.2	109
Unsko-sanski	305,905	44.9	147	29.1	95
Zeničko-Dobojski	397,201	59.5	150	32.2	81
Kanton Sarajevo	400,498	148.4	371	62.1	155
Tuzlanski	507,490	79.1	156	38.8	76

2.3. Pripadnost prihoda

31. Raspodjela prihoda u FBiH je regulisana Zakonom o raspodjeli javnih prihoda. FBiH su isključivo dodijeljeni prihodi od carina i akciza i porez na dobit preduzeća u federalnom vlasništvu i još nekih visokoprofitnih preduzeća. Prije uvođenja PDV-a, centralna državna vlast je vršila harmonizaciju carinske politike među entitetima. Trenutno, carine potpuno spadaju u nadležnost države. Porez na dohodak preduzeća je dijeljen između entitetskog i kantonalnog nivoa, ali poreska stopa i poreska osnovica je regulisana od strane FBiH vlasti.

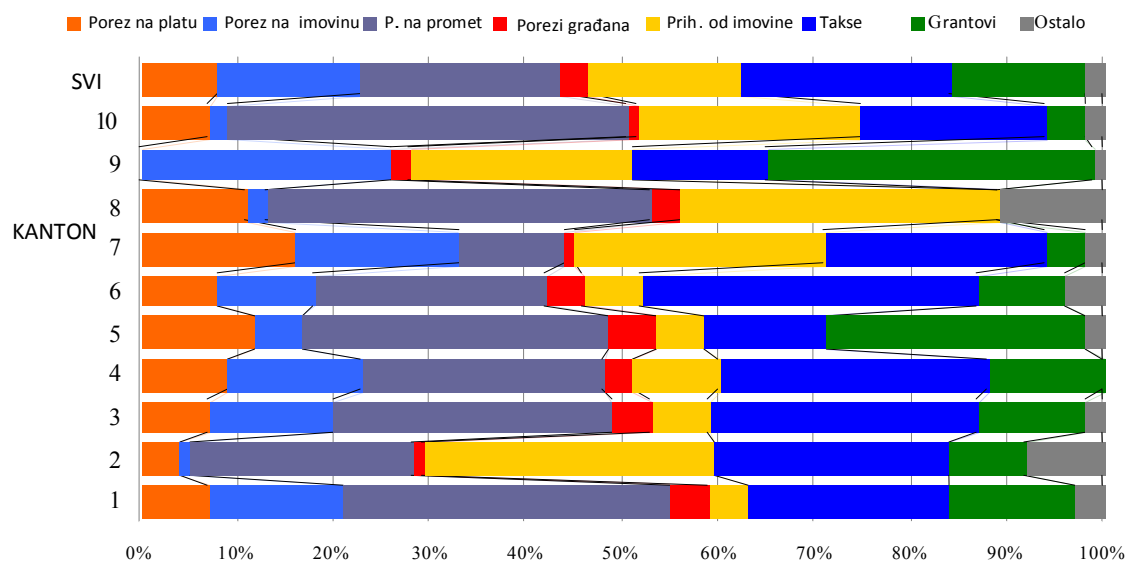
32. Svaki kanton, sa izuzetkom Sarajevskog, usvojio je Zakon o raspodjeli prihoda koji reguliše podjelu prihoda između kantona i opština. Najvažniji zajednički porez bio je porez na promet, jednofazni indirektni porez, koji je 100 % dodijeljen kantonima, dijeljen je sa opštinama. Porez na plaću (PP) također je pripao kantonima, mada federalna vlada odlučuje o visini poreske stope i osnovice. Raspodjela ovih prihoda se bazira na principu administrativnog porijekla prihoda, čime se garantuje da prihodi ostaju u kantonu/opštini gdje su i prikupljeni, ili bolje rečeno, u mjestu gdje se nalazi radno mjesto poreskog obveznika. Porez na imovinu i porez na promet nekretninama dijeljen je između kantona i opština, od kojeg 80% pripada kantonu, a 20 opštini, u većini kantona. Ovaj porez je regulisan od strane kantona, ali prihodovni potencijal ovih poreza još uvijek nije u potpunosti iskorišten od strane nižih nivoa vlasti.

Slika 4. Struktura kantonalnih prihoda za 2003. (Izvor: GAP 2005)



33. Opštinski porezi su porezi nad kojim najniži nivo vlasti ima pravo regulisati poresku osnovicu i/ili poresku stopu. Ovi porezi nisu adekvatno upotrebljavani za finansiranje opštinskih rashoda ili preraspodjelu prihoda na lokalnom nivou. Opštine preferiraju oslanjanje na dijeljene poreze što ih destimuliše da u potpunosti iskoriste mogućnosti prikupljanja prihoda na lokanom nivou. Jako mali broj ovih poreza su regulisani isključivo od strane gradova/opština, osim korisničkih taksi za javne usluge koje prikupljaju kompanije (komunalna preduzeća) koje nisu budžetski korisnici. S jedne strane, takse i porezi na lokalnom nivou krajnje su fragmentirani. S druge strane, potencijal poreza na imovinu, kao potencijalno najizdašnjeg i najstabilnijeg prihoda još uvijek je slabo korišten.

Slika 5. Struktura opštinskih prihoda po kantonima. (Izvor: GAP 2005)



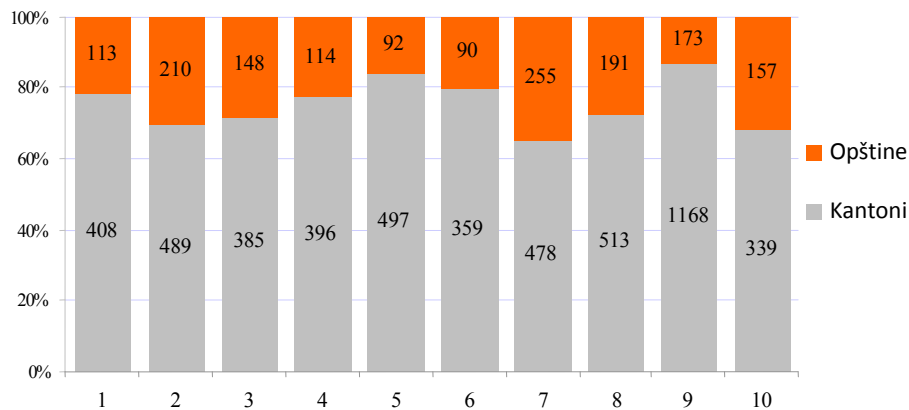
34. U 2003. godini opštinski prihodi iz svih izvora iznosili su oko 268 miliona KM ukupne javne potrošnje u FBiH. Ono što je mnogo važnije je da je udio opštinskih prihoda u BDP-u FBiH, koji je bio 8.430 miliona KM, iznosio tek 3,2%. Sve ovo ukazuje da su opštine u FBiH nedovoljno finansirane, te da sistem sadržava ozbiljne vertikalne neusklađenosti.

35. Horizontalne fiskalne neusklađenosti su u FBiH također ogromne. Postoje ozbiljni dispariteti u prihodima po glavi stanovnika između različitih opština i kantona. Ovo ne predstavlja iznenađenje imajući na umu da udio poreza dodijeljenih opštinama značajno varira od kantona do kantona. Pored toga, fiskalni kapaciteti kantona također su različiti, što zajedno sa oporezivanjem zasnovanim na derivaciji, dodatno pogoršava ove disparitete.

36. Niti jedan od kantona (osim djelomično Tuzlanskog kantona) nije uveo mehanizam za fiskalno izjednačavanje. Najbogatiji kanton (Sarajevski) ima tri puta veći prihod po glavi stanovnika od najsiromašnijeg kantona (Srednje-bosanskog). Veličina dispariteta između kantona ilustrirana je na

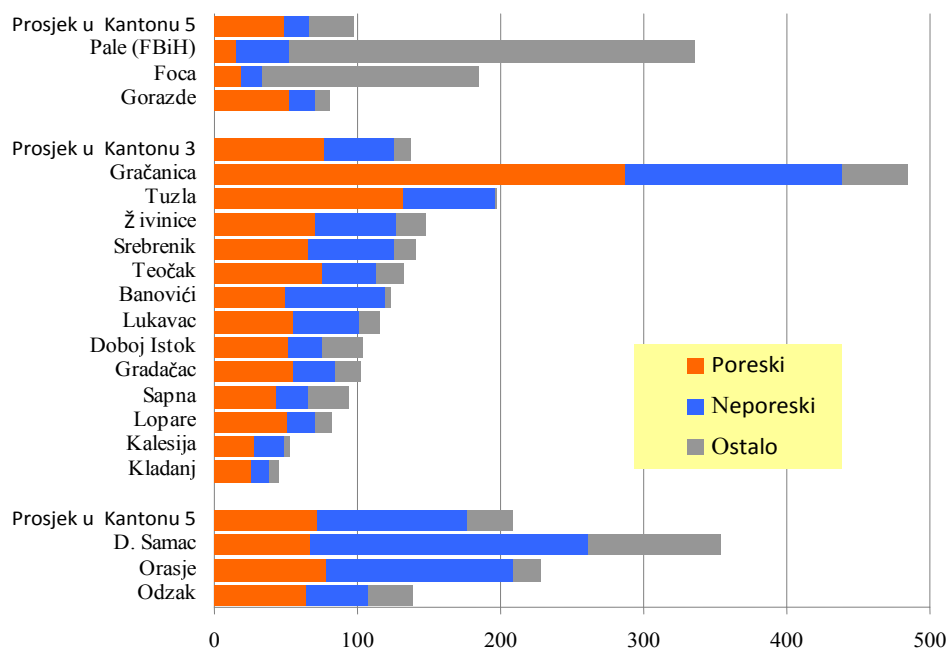
grafičkom prikazu ispod gdje se jasno može vidjeti razlika u prihodima, kao i razlika u udjelu opštinskih prihoda.

Slika 6. Kantonalni prihodi po glavi stanovnika dijeljeni između dva nivoa vlasti (2003, in KM) (Izvor: Đikić, J., Lenić B. i Levitas T. 2005)



37. Čak i u slučaju Kantona 3, gdje je pet najsiromašnijih opština dobilo najveći dio prihoda, razlika i dalje ostaje velika. Dispariteti uzrokovani slabim fiskalnim kapacitetom opština ne mogu se eliminirati osim ako ne postoji proaktivna politika izjednačavanja. Međutim, FBiH vlada nema dostupne poreske prihode koji bi se mogli iskoristiti u ovu svrhu.

Slika 7. Procjena dispariteta u opštinskim prihodima po glavi stanovnika: Kanton 2, 3 i 5. (Izvor: GAP 2005)



38. Vertikalne i horizontalne nejednakosti u FBiH, koje su rezultat nepostojanja sistema transfera, dostigle su zabrinjavajuće proporcije. Mjera, kao što je *Minimum pc BDP-a u odnosu na prosjek u FBiH*, pokazuje, na primjer, da Unsko-Sanski kanton ima tek 66,7% BDP po glavi stanovnika u odnosu na prosjek. Drugi pokazatelj, *Odnos Maksimalnog ka Minimalnom BDP pc* za deset kantona koji čine FBiH, otkriva da je odnos između najsiromašnijeg i najbogatijeg kantona 2,8:1. U isto vrijeme, opštine u FBiH u 2003. godini su činile tek 11% od ukupne javne potrošnje u entitetu, ili 3.2 % od BDP-a. Ovo je vrlo nisko u poređenju sa RS i znači da su opštine u FBiH krajnje nedovoljno finansirane. (GAP, 2005)

3. Šansa za promjenu - Uvođenje poreza na dodanu vrijednost

39. Do nedavnog uvođenja poreza na dodanu vrijednost (PDV), centralna vlast u BiH nije imala nikakve poreske ovlasti. Prema DMS-u, dodijeljene su joj tek neke manje naknade (kao što je naknada za izdavanje pasoša) bez ikakvih vlastitih izvora prihoda. Finansiranje državnih nadležnosti vršilo se preko transfera sa entitetskih nivoa. Doprinos FBiH državnom budžetu iznosio je dvije trećine, dok je RS pridonosila jednom trećinom. Asimetrično i decentralizovano rješenje za pripadnost prihoda ostavilo je centralnu vlast bez ikakvih stvarnih instrumenata za oporezivanje. Ovo je također imalo za posljedicu i ogromne disparitete u prihodima na ostalim nivoima vlasti, a posebno između kantona i između opština. Prije reforme sistema za oporezivanje centralna državna vlast ali i vlast u FBiH nisu imali nikakvu aktivnu politiku usmjerenu na smanjenje ovih razlika.

40. Do uvođenja PDV-a, porez na promet je bio najbogatiji izvor prihoda za opštine u FBiH. Radilo se o porezu koji oporezuje promet roba i usluga na području nekog kantona. Proporcija raspodjele prihoda za porez na promet je varirala od kantona do kantona, ali je prosječna stopa iznosila 80% za kantone i 20% za opštine. Mehanizam koji je tada bio na snazi jeste mehanizam zasnovan na 'derivaciji', tj. radilo se o tome da su porezi prikupljeni na teritoriji kantona pripadali tom kantonu (100%) a zatim dijeljeni sa opštinama. Poreska stopa i poreska osnovica su određivani na entitetskom nivou, što je praktično ovaj mehanizam pretvorilo u grantovski sistem u kojem su prihodi od dijeljenih poreza bili nenamjenski grantovi za opštine.

41. Početkom 2006, uveden je sistem PDV-a na nivou cijele države, za čije funkcionisanje je nadležna Uprava za indirektno oporezivanje (UIO). Okvirni Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja (SIO) kao i Zakona o Porezu na dodanu vrijednost su usvojeni u Parlamentarnoj skupštini BiH. Jedinствена poreska osnovica i poreska stopa (17%) su određene za cijelu zemlju. UIO prikuplja sve indirektnе prihode, uključujući akcize i carine, na jedinstveni račun i ima nadležnost nad cijelom teritorijem u državi. Zakon o PDV-u i Zakon o SIO određuju da su finansiranje državne vlasti i izmirivanje vanjskog duga prioriteta u raspodjeli sredstava sa jedinstvenog računa (član 21).

42. Prikupljanje indirektnih poreza i carina sada je centralizirano na državnom nivou. Porezna politika je također prebačena na državni nivo, tako da entitetima u stvarnosti ostaje vrlo malo moći kada je u pitanju prikupljanje poreza. Prihodi prikupljeni na jedinstveni račun UIO se dalje raspoređuju na entitetski nivo, i to nakon što je dio namijenjen za finansiranje centralnog nivoa vlasti prebačen u državni budžet, te ovisno od entitetskog dijela procesiranih PDV uplata, što je u prvoj godini implementacije bilo podložno velikim političkim nesuglasicama.

43. Zakon o SIO ne obavezuje UIO da prati porijeklo prihoda ispod entitetskog nivoa. Prema tome, od 1. januara 2006. godine, princip derivacije se ne može više primjenjivati na raspodjelu indirektnih prihoda u FBiH. Država ima prioritet u finansiranju iz prihoda sa jedinstvenog računa, ali postoji potreba za razvojem mehanizma za raspodjelu onoga što ostaje na nivoima vlasti ispod entiteta. Ovi prihodi predstavljaju ogromni dio sredstava organa vlasti ispod entitetskog nivoa, čineći i do 70% kantonalnih i 21% opštinskih prihoda.

44. Omjer raspodjele prihoda između kantona i Brčko Distrikta određen je u Zakonu o SIO, ali je predmet mnogih političkih nesuglasica u posljednje vrijeme. Ovaj omjer u zavisnosti je od omjera primljenih entitetskih uplata, i RS predstavnici smatraju da je neispravno postavljen te da se dio uplata iz RS ne prikazuje. Iznos koji se dijeli entitetima može varirati u budućnosti, s obzirom da se radi o vrlo ispolitiziranoj odluci. Prema tome, entiteti, kantoni i opštine se mogu suočiti sa nesigurnošću iznosa prihoda sa jedinstvenog računa i u budućnosti. Ovo je djelomično nadomješteno sa poboljšanim ubiranjem poreza i fiskalnom disciplinom, što je svojstveno za PDV.

45. UIO je opravdala svoje postojanje skupljenim 1.55 milijardi KM od indirektnih poreza i carina u prvih pet mjeseci 2006. godine, što je znatno više nego iznos od 1.39 milijarde KM prikupljenih od tri odvojene poreske i carinske uprave. Plan je bio da se u 2006. godini prikupi 3.5 milijarde KM od indirektnih poreza i carina, što je realno imajući na umu da je porezna stopa od 17% postavljena više

nego što bi bila neutralna porezna stopa koja bi zamijenila porez na promet. Pored toga, činjenica je da Zakon o PDV-u predviđa jako malo izuzeća, odnosno nultu stopu, uključujući za izvoz.

46. U slučaju kada imamo koncept dijeljenih prihoda za raspodjelu grantova, svaki niži nivo vlasti dobija udio prikupljen na njegovoj teritoriji. Ovakav sistem raspodjele grantova bio je na snazi u kantonima u FBiH sve do uvođenja PDV-a. Ovakav način raspodjele grantova sam po sebi ne vodi fiskalnom izjednačavanju jer su bogatije opštine i kantoni imali na raspolaganju proporcionalno veće poreske prihode. Još jedan problem koji se javlja kada imamo ovakav sistem jeste u tome da destimuliše autonomiju i odgovornost na lokalnom nivou. Naime, kako je prikupljanje poreza centralizovano, a poreska stopa i osnovica također određeni na centralnom nivou, lokalno stanovništvo nema razloga da zahtjeva odgovornost lokalne vlasti kada je u pitanju kvalitet pružanja javnih usluga, što je bio slučaj u FBiH i njenim kantonima. I premda nije postojao veliki broj nadležnosti opštinskog nivoa vlasti koje su određene na centralnom nivou, lokalne vlasti nisu koristile ovu slobodu u potrošnji javnih prihoda kako bi poboljšali odgovornost za pružene usluge te poboljšali kvalitet života, osim u rijetkim slučajevima.

47. S druge strane, dijeljeni prihodi su stabilan i predvidljiv izvor prihoda za niže nivoe vlasti. Na ovaj način oni imaju mogućnost da planiraju prihode u budućnosti sa velikom pouzdanosću. Međutim, u ovom slučaju, centralna vlada ima velikih poteškoća da preko fiskalne politike ostvari uticaj na području cijele teritorije, kao što je to slučaj u FBiH. Vlada FBiH nije imala nikakve poreske mogućnosti kako bi vršila fiskalno ujednačavanje između kantona i između opština, jer su svi važniji izvori prihoda u potpunosti ili djelomično pripadali kantonima.

48. Prvi put nakon pada socijalističkog sistema, centralna vlast BiH i entitetske vlade imaju priliku da upotrijebe svoju fiskalnu snagu za horizontalno i vertikalno izjednačavanje između entiteta, kantona i opština. Iako je fiskalno uređenje sada centralizovanije, konačni dizajn sistema, ne samo da će morati uvažavati ekonomsku i društvenu raznolikost, već i realnost političkog okruženja post-dejtonske BiH.

49. FBiH mora iskoristiti ovu reformu da bi reorganizovala odnose između različitih nivoa vlasti i primijenila novu formulu za entitetske i prihode nižih nivoa vlasti. Za razliku od prethodnog rješenja kada je svaki kanton imao svoj vlastiti zakon o raspodjeli prihoda, novi Zakon o raspodjeli javnih prihoda FBiH koristi formulu distribucije kako bi se raspodijelili prihodi između kantona i opština, sa prelaznim periodom od šest godina kroz koji bi trebao da ostvari svoje glavne efekte. Odredbe kantonalnih zakona o raspodjeli prihoda koje se odnose na indirektno poreze su ukinute, i zamijenjene sa jedinstvenim zakonom, koji usprkos činjenici da FBiH nema više nadležnost nad indirektnim porezima, i dalje dozvoljava da ima aktivnu policy ulogu.

50. U slijedećem dijelu ćemo testirati novi sistem transfera dijeljenih prihoda između različitih nivoa vlasti u FBiH, s posebnim fokusom na njegove izjednačavajuće aspekte. Pored toga, daćemo odgovor na pitanje kakve efekte, a prije svega kada su u pitanju efekti izjednačavanja, ostavlja novi sistem raspodjele prihoda baziran na formuli na različite nivoe vlasti ispod entiteta. Na kraju ćemo, upotrebom višestruke regresione metode, izračunati njegovu veza sa fiskalnim kapacitetom i rashodovnim potrebama kantona i opština.

4. Novi mehanizam raspodjele prihoda zasnovan na formuli

51. Dvije vanjske okolnosti čine argument o neophodnosti izjednačavanja opravdanim. Prva je činjenica da se princip izjednačavanja nalazi u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (član 9). Druga, da sve evropske zemlje “slijede politiku izjednačavanja, manje ili više razvijenu, s ciljem smanjenja dispariteta prihoda i/ili nadležnosti između lokalnih vlasti” (Berthier 2005 2). Imajući u vidu tempo i osobenosti političkih promjena 'iznutra' u BiH, očigledno je da ovi vanjski standardi mogu ubrzati neophodne reforme.

52. Kao što je ranije rečeno, vertikalne fiskalne nejednakosti u FBiH su značajne. Manjak bilo kakvih informacija o potrošnji na lokalnom nivou i tek nekolicina dostupnih o kantonima čini mjerenje razlika još težim. Ipak, procjenjujući, moglo bi se reći da su opštine nedovoljno finansiranje, dok je većina najizdašnijih poreza u nadležnosti kantona i FBiH. Horizontalni dispariteti između kantona i između

opština također predstavljaju ozbiljnu prepreku ekonomskom ujedinjenju i kreiranju jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH.

53. Novi sistem transfera u FBiH koristi 'historijsku informaciju' o kantonalnim i opštinskim prihodima sa baznom 2005. godinom, pokušavajući povećati njihov udio u javnim prihodima kroz novi sistem transfera. Sistem transfera se može koristiti za fiskalno izjednačavanje između različitih nivoa vlasti. Horizontalne razlike su prirodna okolnost i odražavaju raznolikost resursa i ekonomskih potencijala nižih nivoa vlasti. Mobilnost ljudi i kapitala iz manje produktivnih u produktivnije regije povećava učinkovitost, ali fiskalni sistem bi trebao biti dizajniran tako da ima minimalni uticaj na raspodjelu faktora proizvodnje. Izjednačavajuća politika vlasti se također može uvesti dodjeljivanjem vlastitih izvora prihoda nižim nivoima vlasti, mada se u pravilu to radi kroz sistem transfera. Konačno, eksternalije se javljaju kada niži nivoi vlasti odluče da smanje opseg i kvalitet usluga sa značajnim efektom prelijevanja. Transferi se mogu koristiti za ispravku ovih anomalija, a u isto vrijeme centralna vlast može uticati na oblike potrošnje nižih upravnih jedinica.

54. Vlada FBiH je usvojila novi Zakon o raspodjeli javnih prihoda (Službeni glasnik 22/06), koristeći, po prvi put, formulu za distribuciju prihoda na niže nivoe vlasti. Oba entiteta i Brčko distrikt će primati prihode sa jedinstvenog računa, u omjeru prispijelih uplata sa njihovih teritorija a nakon prenosa prihoda na centralni državni budžet za finansiranje centralne vlasti. Od tog iznosa, FBiH će raspodijeliti:

36,2 % za finansiranje nadležnosti na entitetskom nivou;
51,48 % za finansiranje nadležnosti na kantonalnom nivou;
8,42 % za finansiranje nadležnosti na opštinskom nivou;
3,9 % za Direkcije za ceste.

55. Formula za distribuciju ukupnih entitetskih indirektnih poreza zasnovana je na brojnim ponderisanim faktorima koji su korišteni da bi se razlike u rashodovnim potrebama i prihodovnim kapacitetima kantona i opština mogle praktično izmjeriti i uključiti kao faktor za raspodjelu.

Tabela 3. Ponderi za kantone i opštine korišteni u formuli za raspodjelu prihoda

Nivo vlasti	Teritorija	Stanovništvo	Broj djece upisane u osnovne škole	Broj djece upisane u srednje škole	Indeks Razvijenosti
Kantoni	0.06	0.57	0.24	0.13	-
Opštine	0.05	0.68	0.20	-	0.07

56. Pored ovoga, formula sadrži ponder za posebne rashodovne potrebe Kantona Sarajevo, koji iznosi 2. Dva kantona, Goraždanski i Livanjski, koji su imali najmanji prihod od poreza na promet u sistemu zasnovanom na derivaciji također su dobili poseban ponder (1,8). Formula ima faktor 1,2 za opštine sa preko 60.000 stanovnika i 1,5 za opštine koje pokrivaju troškove osnovnog obrazovanja.

57. Index razvoja mjeri faktor fiskalnog kapaciteta opština. Računa se kao udio prikupljenog poreza na promet i poreza na dobit za određenu opštinu u 2005. godini u odnosu na FBiH prosjek ovih poreza. Ponderi za fiskalni kapacitet su u omjeru između 1,8 za opštine ispod 20% prosječno prikupljenih poreza FBiH do 1,1 za opštine ispod 80% prosjeka. Svi podaci korišteni u formuli su prikupljeni od strane federalnog Zavoda za statistiku i najbolji su mogući podaci trenutno na raspolaganju. Međutim, ostaje nejasno koji metod je korišten u računanju određenih pondera koji se koriste za faktore u formuli. U ovom trenutku nije moguće dobiti bilo kakve pouzdane informacije o rashodima opština a koje bi se mogle koristiti za izračunavanje pondera, bilo korištenjem metoda regresije ili jednostavno kao historijska informacija.

58. Zakon predviđa prelazni period od 6 godina za implementaciju novog sistema. Ovo rješenje je potpuno razumljivo imajući na umu veličinu trenutnih horizontalnih fiskalnih dispariteta, te stepen investicija i dugoročnih rashoda u bogatijim kantonima i opštinama. Prelazni period kombinira postotke poreza na promet prikupljenog prije uvođenja novog sistema, i postepeno uvođenje postotaka prema novoj formuli:

Kantoni	Opštine
Godina 1 (2006): $K_s = (0.9*HK_s + 0.1*NK_s)$	$Os = (0.9*HO_s + 0.1*NO_s)$
Godina 2 (2007): $K_s = (0.7*HK_s + 0.3*NK_s)$	$Os = (0.7*MC_s + 0.3*MC_s)$
Godina 3 (2008): $K_s = (0.5*HK_s + 0.5 *NK_s)$	$Os = (0.5*MC_s + 0.5 *NO_s)$
Godina 4 (2009): $K_s = (0.3*HK_s + 0.7*NK_s)$	$Os = (0.3*HO_s + 0.7*NO_s)$
Godina 5 (2010): $K_s = (0.1*HK_s + 0.9*NK_s)$	$Os = (0.1*HO_s + 0.9*NO_s)$
Godina 6 (2011): $K_s = (NK_s)$	$Os = (NO_s)$
Legenda: Ks, Os – Udio u ukupnim sredstvima prikupljenim kroz indirektno poreze za kantone i opštine; HKs, HOs – Historijski udio u porezu na promet kantona i opština u FBiH; NKs, NOs – Udio kantona i opština s obzirom na novi sistem distribucije.	

59. Ukupan iznos sredstava prikupljenih kroz indirektno oporezivanje za raspodjelu u FBiH određen je kao postotak indirektnih poreza, a na prvom mjestu PDV, prikupljenih na zajednički račun UIO. Procjena UIO je da će u 2006. godini biti prikupljeno 3.5 milijarde KM iz indirektnih poreza. Za finansiranje državnih nadležnosti i servisiranje inostranih dugova predviđa se da će biti potrebno prenijeti 566 miliona KM sa jedinstvenog računa u državni budžet u 2006. godini. Ovo ostavlja iznos od 2.93 milijarde KM za raspodjelu između FBiH, RS i Brčko Distrikta.

60. Ako uzmemo procenete za juni 2006. koji su raspodijeljeni 66,77% u FBiH, 29,76% u RS i 3,46% u Brčko Distriktu, i primijenimo ih na ukupan iznos predviđen za 2006., onda raspoloživi iznos za raspodjelu u FBiH iznosi 1,95 milijarde KM. Primjenjujući procenete za raspodjelu između FBiH nivoa, kantona i opština, u 2006. Godini, kantoni će primiti 1,008 milijardu KM, a opštinski nivoi 164,9 miliona KM. U poređenju sa 2005.godinom, opštine će primiti 72% više, a kantoni 2% više indirektnih poreza. Trenutno su nam nepoznati podaci o servisiranju zajmova za FBiH za 2006. što bi sigurno umanjilo postotke povećanja prihoda za opštine i kantone. Ukupan izvor sredstava za raspodjelu će se smanjiti nakon isplate zajmova i shodno tome iznos po glavi stanovnika izračunat za opštine.

61. Na kraju prelaznog perioda, opštine će na raspolaganju imati značajan dio javnih prihoda. Ovo će zahtijevati novu procjenu dodijeljenih nadležnosti opštinama i moguće prekrajanje nadležnosti između različitih nivoa vlasti u FBiH. Bilo koja promjena u odnosima između različitih nivoa vlasti bi se trebala odraziti na ulogu opština kao najbliže instance građanima, ali i kao potencijalna opasnost nedovoljnog kapaciteta na lokalnom nivou za implementaciju novo dodijeljenih nadležnosti.

62. Da bi provjerili kako novi sistem transfera zasnovan na formuli funkcioniše, koristićemo metodu jednostavne LSE regresije da bi odredili vezu između zavisnih varijable – iznos transfera po glavi stanovnika za kantone i opštine, i nekoliko indikatora fiskalnog kapaciteta i rashodovnih potreba - nezavisnih varijabli (vidi Prilog B). Kao indikator fiskalnog kapaciteta, odabrali smo BDP po glavi stanovnika i lični prihod po glavi stanovnika kantona i opština.

63. Kao indikator za rashodovne potrebe koristićemo broj stanovnika. Opštine u Sarajevu su uzete kao jedna cjelina i broj observacija je smanjen sa 79 na 71. Rezultati regresije su dati ispod, dok se izračunati iznosi transfera po glavi stanovnika za sve opštine u periodu 2006 - 2011. mogu naći u Prilogu C (t-vrijednosti su prikazane u zagradi):

Kantoni

$$\text{Transfer}_{2006} = 44.11 + 0.118*BDP_{pc} \quad (3.42)$$

$$\text{Transfer}_{2007} = 96.52 + 0.102*BDP_{pc} \quad (3.95)$$

Opštine:

$$\text{Transfer}_{2006} = 32.67 + 0.575*PLD_{pc} \quad (3.74)$$

$$\text{Transfer}_{2007} = 43.78 + 0.423*PLD_{pc} \quad (1.65)$$

64. Posmatrajući rezultate analize, ne može se primijetiti niti jedna značajna statistička veza između transfera po glavi stanovnika i broja stanovnika, bilo na 5 ili 10 % značajnosti.

65. Također smo testirali kako će sistem funkcionisati na kraju prelaznog perioda. U tu svrhu smo izračunali iznose po glavi stanovnika za 2011. i korelirali ih sa BDP po glavi stanovnika i porezom na platu, te brojem stanovnika. Ispod su rezultati:

Kantoni:

$$\text{Transfer}_{2011} = 267.38 + 0.053 * \text{BDPpc} (-1.23)$$

Opštine:

$$\text{Transfer}_{2011} = 82.98 - 0.107 * \text{PLDpc} (3.82)$$

66. Koeficijenti za broj stanovnika (što je izvjesna zamjena za indeks relativnih potreba) nije statistički značajan. Međutim, mnogo je važnije da u posljednjoj godini prelaznog perioda postoji jasna negativna korelacija između mjere za prihodovni kapacitet – poreza na platu *per capita*, te *per capita* iznosa transfera, što nam govori da će, na kraju prelaznog perioda, preko formula za raspodjelu, opštine sa većim kapacitetom za prikupljanje prihoda dobiti manji iznos transfera po glavi stanovnika. Ovo je vidljivo iz izračunatih *per capita* iznosa za 79 opštine. Da pojednostavimo, možemo uočiti sljedeći scenarij: urbane i bogatija opštine će primati opadajući udio od ukupnih sredstava koja stoje na raspolaganju, dok će siromašne opštine primati relativno veće udjele koji će se povećavati iz godine u godinu. Ovo je veoma čvrst pokazatelj da će u posljednjoj godini prelaznog perioda sistem postići horizontalno ujednačavanje između opština.

67. Ovaj trend je vidljiv za opštine u periodu od 6 godina, ali formula za kantone, čak i nakon 6 godina, ne vrši izjednačavanje bazirano na prihodovnom kapacitetu.

5. Prva iskustva opština sa novim sistemom i prospekti za budućnost

68. U ovom poglavlju, prezentiraćemo osnovne nalaze u vezi iskustava lokalnih uprava sa uvođenjem novog sistema raspodjele prihoda u FBiH. Kocentrisaćemo se na sljedeća pitanja:

- Informacije koje posjeduju opštinski/gradski službenici (šefovi odjela za finansije) u vezi novog sistema, njegovih osnovnih karakteristika i načina funkcionisanja;
- Njihovo viđenje na koji način će novi sistem uticati na opštinske/gradske prihode, a s tim u vezi, i mogućnost lokalnih vlasti da planiraju prihode od indirektnih poreza;
- Na koji način lokalne vlasti planiraju da reaguju na povećanje ili na smanjenje indirektnih poreza?
- Mogućnosti vezane uz pozajmljivanje lokalnih vlasti nakon uvođenja PDVa

Uticaj PDV-a na lokalnom nivou

69. Kao što je vidljivo iz analize *per capita* iznosa indirektnih poreza u narednih šest godina, neke opštine će primiti značajno veće prihode, mjerene kao udio ukupnih entitetskih sredstava, u odnosu na početnu, 2005. godinu. S druge strane, jedan dio (većinom urbanih) opština i gradova izgubiće značajan dio indirektnih poreza u istom periodu. Ovo će biti donekle ublaženo kada su u pitanju apsolutni iznosi, jer su ukupna prikupljena sredstva dosta veće u odnosu na to kako je planirano. Ovo prije svega jer je jedan dio neformalne ekonomije uključen u sistem indirektnog oporezivanja. Drugi razlog je taj što je jedinstvena stopa od 17% viša od neutralne stope koja iznosi 16%. Međutim, kako se radi o jednokratnom povećanju u prvoj godini PDV-a što se više neće ponavljati u budućnosti, opštine/gradovi sa opadajućim udjelom indirektnih poreza bi trebali izraditi mjere kako bi se suočili sa ovim problemom.

70. Premda je autonomija lokalnih vlasti u određivanju poreske osnovice, stope ili u prikupljanju vlastitih prihoda ograničena na neznatne takse i naknade, u istraživanju smo ispitali pretpostavku da će opadajući udio u ukupnim sredstvima natjerati te opštine da povećaju napore u prikupljanju vlastitih prihoda. Ovo je prije svega moguće jer nova formula za raspodjelu indirektnih poreza u FBiH ne uključuje vlastite prihode kao mjeru fiskalnog kapaciteta. Prema tome, formula ne sadrži destimulativne komponente koje bi učinile da lokalne vlasti umanje napore za prikupljanje vlastitih prihoda u želji da povećaju iznos transfera od indirektnih poreza.

71. Kao što je i za očekivati, šefovi odjeljenja za finansije u pet odabranih opština koje smo posjetili u okviru istraživanja su bili svjesni promjena u sistem za raspodjelu prihoda u FBiH. Svi su dobili ove informacije službenim putem (najčešće preko Službenih novina u kojima su i objavljeni koeficijenti raspodjele za 2006. i 2007. godinu). Međutim, njihovo razumijevanje o tome kako novi sistem funkcioniše nije potpuno. Aspekti izjednačavanja su im bili u potpunosti strani, ili na koji način je novi sistem dizajniran. Ono što se čini kao njima najvažnije jeste činjenica da su se očekivanja o povećanju prihoda u 2006. godini ostvarila. S druge strane, predstavnici opština u kojima dolazi do smanjenja relativnog udjela od indirektnih poreza nisu imali ni polovično razumijevanje ove činjenice.

72. Neke opštine koriste koeficijente za raspodjelu indirektnih poreza za 2006. i 2007. godinu kako bi planirali vlastite prihode, ali većina njih koristi ostvarenje iz prethodnih godina (jedne do tri) kao osnove za izradu budžeta. Pored toga, šefovi finansija nemaju informaciju o tome koliko je prihoda ukupno prikupljeno preko UIO-a, te koliko će biti dodijeljeno entitetima i Distriktu Brčko. Ova situacija je još više pogoršana političkim nesuglasticama oko koeficijenata za raspodjelu između entiteta i Brčko Distrikta, što uzrokuje stalnu nesigurnost po pitanju iznosa za raspodjelu u FBiH.

73. U dvije opštine koje smo posjetili, koeficijenti za distribuciju opadaju do 2011. godine. Šefovi odjela za finansije nisu bili svjesni ovoga, te ne postoje plan aktivnih mjera koje bi ublažile ovaj negativan trend, pored ostalih mjera koje opštine koriste kako bi povećali prikupljanje vlastitih poreza. Treba napomenuti da je ovo također uslovljeno činjenicom da su opštinama dati u nadležnost porezi koji ostavljaju malo prostora za prikupljanje dodatnih vlastitih prihoda.

74. U ostale tri opštine, udio u ukupnim entitetskim sredstvima će se povećavati sve do 2011. godine. Ove opštine namjeravaju utrošiti ova sredstva na kapitalne investicije, a šefovi finansija tvrde kako ne namjeravaju usmjeriti ova sredstva na operativne troškove. Međutim, bez pozitivnog okruženja za kapitalna zaduživanja na lokalnom nivou, ovo povećanje u prihodima neće imati efekta u srednjoročnom i dugoročnom periodu.

Zaduživanje na lokalnom nivou u FBiH i uvođenje PDV-a

75. Zaduzivanje opština u FBiH je bilo onemogućeno u posljednjih nekoliko godina i to entitetskim Zakonom o izvršenju budžeta. S druge strane, zaduzivanje je dozvoljeno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakonom o budžetima. Zabrinutost entitetske vlade je razumljiva iz dva razloga. Prvo, pravni okvir sadržava izvjestan broj nejasnih odredbi što doprinosi stvaranju osjećaja nesigurnosti kod zaposlodavaca i zaposlodavaca. Drugo, finansiranje djela projekata na lokalnom nivou kroz zaduzivanje predstavlja izvjesnu novinu u radu opštinskih organa uprave kojima često nedostaje kapaciteta i vještina da bi se oslanjale na ovu mogućnost.

76. Neke od opština su, međutim, posuđivale od domaćih banaka u nekoliko posljednjih godina i to zbog veoma različitih potreba, a u nekim slučajevima čak i za finansiranje operativnih troškova ili plaćanje neisplaćenih plata. Iz rezultata posjeta koje smo obavili u pet opština možemo zaključiti da postoji ogromna potreba na ovom nivou za finansiranjem infrastrukturnih projekata, a u prvom redu uslijed opadanja strane pomoći i (još uvijek) nužnosti postratnog oporavka. S te strane, zaduzivanje u svrhu infrastrukturnih i višegodišnjih je više nego opravdano.

77. Neke od opština koje smo posjetili također su ušle u određene kreditne aranžmane kako sa domaćim bankama ali i međunarodnim organizacijama. Ova sredstva su korištena uglavnom za infrastrukturne projekte, ali u nekim slučajevima i za pokrivanje operativnih troškova i neizmirenih obaveza.

78. Imajući u vidu ogromnu potrebu za investiranje u projekte na lokalnom nivou (uglavnom višegodišnje infrastrukturne projekte), rast prihoda nastao kao rezultat uvođenja PDV-a za mnoge opštine je pouzdan izvor prihoda, koji se može koristiti za finansiranje kreditnih zaduženja. Sve opštine koje smo posjetili čvrsto su iskazale namjeru finansiranja kapitalnih investicija iz povećanja indirektnih prihoda. Da li će se to stvarno i desiti ne zavisi samo od opštinskih prihoda, nego i od cjelokupnih postavki koje će regulisati oblast opštinskog zaduzivanja.

79. Procedure za odabir lokalnih kapitalnih projekata nisu uvijek u potpunosti jasne. U mnogim opštinama je do sada učinjeno dosta toga na polju izgradnje kapaciteta na lokalnom nivou kako bi se razvila što veća uključenost i participacija građana u odabiru prioriteta za kapitalna ulaganja. Neke od opština su razvile mehanizme za aktivno učešće građana u odabiru kapitalnih projekata, ali u nekim ove ključne odluke se donose kroz netransparentne procedure.

80. I za kraj, neki od intervjuisanih službenika su se žalili na nejasne kriterije kada su u pitanju kapitalna ulaganja finansirana od strane entitetskog i kantonalnog nivoa, kao i na neostvarivanje određenih namjenskih sredstava planiranih za ovakva ulaganja. Ovo često dovodi do potrebe za rebalansiranjem budžeta u toku fiskalne godine, do nepokretanja projekata ili do zaustavljanja radova, ili do preusmjerenja iz nekih drugih izvora na lokalnom nivou.

6. Preporuke

Novi sistem za raspodjelu indirektnih poreza u FBiH uključuje kako rashodovne potrebe tako i indikatore fiskalnog kapaciteta. Po prvi put, sistem zasnovan na derivaciji je zamijenjen sa sistemom baziranom na jasnoj i jednostavnoj formuli, što će svakako osigurati da opštine i kantoni mogu vršiti sigurnije planiranje javnih prihoda i rashoda, te, nadajmo se, bolju lokalnu upravu. Da bi izračunala visine transfera formula se oslanja na jednostavne podatke koje je moguće verificirati. Pored toga, formula pruža mogućnost modificiranja što će se svakako desiti u narednim godinama. Formula uspjeva mjeriti razlike u rashodovnim potrebama između opština i između kantona, kao i razlike u fiskalnom kapacitetu. U posljednjoj godini prelaznog perioda, visina transfera varira obrnuto proporcionalno sa visinom poreza na lični dohodak po glavi stanovnika na opštinskom nivou. Ovo je pokazatelj da je formula efikasan mehanizam za usaglašavanje horizontalnih razlika.

Neophodnost jačanja kapaciteta i odgovornosti na lokalnom nivou.

❖ Premda formula donekle predstavlja zagonetku za kantonalne i opštinske vlasti, na kraju šestogodišnjeg prelaznog perioda siromašne jurisdikcije na lokalnom nivou u FBiH će raspolagati sa daleko većim sredstvima nego što je to slučaj trenutno. Situacija je također poboljšana kroz povećanu disciplinu i nivo prikupljenih poreza, što je svojstveno sistemu PDV-a. U tom smislu, neophodno je da reforme fiskalnog sektora budu nadopunjene istovremenim jačanjem kapaciteta na lokalnom nivou prije svega kada je u pitanju participativna selekcija kapitalnih ulaganja.

❖ Ono što je od ključne važnosti jeste poboljšanje upravljanjem finansijama u opštinama i kantonima kroz obuku službenika za izradu i upravljanje projektima. Također, neophodno je unaprijediti odgovornost vlasti kroz uspostavljanje mehanizama za komunikaciju sa građanima i za njihovu aktivnu ulogu kada su u pitanju svi javni poslovi na lokalnom nivou. Uspostavljanje programskog planiranja javnih prihoda i rashoda, kao i izrada budžeta koji će omogućiti praćenje efekata javne potrošnje na duži niz godina, mehanizmi su koji se mogu primijeniti u tu svrhu.

Potrebno je da lokalna uprava poboljša prikupljanje vlastitih prihoda

❖ Bez obzir na to da li će lokalne vlasti dobiti više ili manje sredstava od indirektnih poreza, one moraju raditi na povećanju vlastitih prihoda. Ovo je jednako važno kako za urbane opštine sa velikom koncentracijom imovine i privrede, tako i za ruralne opštine. Formula ne sadrži elemente koji bi destimulisali prikupljanje vlastitih prihoda, ali je neophodno jačati kapacitete lokalnih vlasti za prikupljanje ovih prihoda.

❖ Ovo će morati biti praćeno sa reformama u direktnom oporezivanju u FBiH (porez na platu i porez na imovinu) kako bi se lokalnim vlastima osiguralo što više prostora za prikupljanje vlastitih prihoda, a što je od posebne važnosti za opštine sa opadajućom stopom priliva indirektnih poreza.

Potrebno je više saradnje između različitih nivoa vlasti u BiH kako bi se postigli optimalna fiskalna ravnoteža

❖ Premda je legislativa koja reguliše raspodjelu indirektnih poreza harmonizirana u određenom nivou između entiteta, za izgradnju države od presudne bi važnosti bio državni zakon koji bi na jedinstven način regulisao ovu oblast. Sa postojećim među-entitetskim odnosima ovo je gotovo nezamislivo, ako se uzme u obzir da bi u prvom redu bila potrebna politička suglasnost, kao i prekrajanje prihodovnih i rashodovnih nadležnosti. I pored toga, moguće prednosti od stvaranja jedinstvenog fiskalnog prostora koji bi uključivao sve opštine, kao i solidarnost i saradnja među njima, ne trebaju biti zanemareni u zemlji kao što je BiH.

Unaprijediti mjerenje fiskalnih potreba kao i sistem informisanja lokalnih vlasti

❖ Elementi u samoj formuli mogu se izmijeniti kako bi se uključila preciznija mjerenja fiskalnih potreba, kako nova mjerenja budu dostupna. Ovakve promjene bi mnogo preciznije oslikavale situaciju u opštinama i kantonima, što bi omogućilo bolje praćenje stvarnih potreba lokalnih upravnih jedinica. S tim u vezi, neophodno je pronaći načine informisanja opština o svim promjenama i

fiskalnoj sferi, gdje bi se, pored samih informacija u službenim novinama, kroz organizovanje okruglih stolova i seminara raspravljalo o promjenama kao što su one izazvane uvođenjem novog sistema. Mora postojati mehanizam dostupan opštinama preko kojeg bi im se pomoglo u samom procesu planiranja budžeta, pružajući informacije o prikupljenim indirektnim porezima za cijelu zemlju i za svaki od entiteta.

Osigurati istinsku decentralizaciju

❖ Povećan priliv prihoda za lokalne vlasti može stimulisati prekrajanje odnosa između različitih nivoa vlasti u FBiH, prije svega na način da se opštinama dodjele nove nadležnosti. Ako dođe do toga, neophodno je usmjeriti reforme na takav način da se osigura ne samo puko dodjeljivanje nadležnosti opštinama, nego i suštinska dekoncentracija vlasti u korist ovog nivoa uprave.

Omogućiti lokalnim vlastima pristup tržištu kapitala

❖ Od presudne važnosti će biti regulativa koja određuje na koji način opštine i kantoni mogu pristupati tržištu kapitala. Trenutni uslovi omogućuju nekim od opština da već sada pozajmljuju, što bi se trebalo proširiti na sve veći broj opština s obzirom na povećanje prihoda. S tim u vezi, neophodno je da novi zakon koji bi regulisao ovu oblast bude u skladu sa ukupnom fiskalnom reformom, te da omogućiti lokalnim vlastima pristup tržištu kapitala, ali istovremeno i da spriječi oslobađanje lokalnih vlasti od preuzetih obaveza od strane viših nivoa državne strukture.

❖ I za kraj, sve dok opštinski nivo vlasti bude postojao, postojaće i potreba za centralizovanim prikupljanjem podataka, koji bi omogućili praćenje i analizu učinkovitost ovog nivoa vlasti. S tim u vezi, biće potrebno da se uspostavi novo ministarstvo lokalne samouprave, na entitetskom ili, ako političke prilike dozvole, na državnom nivou, kako bi se koordinirali svi naponi u ovom području, te da bi se harmoniziralo provođenje različitih mjera i programa. Pored toga, uloga ministarstva finansija je takođe od presudne važnosti a prije svega kada je u pitanju makroekonomska stabilnost i fiskalna efikasnost.

❖ Premda je veoma teško predvidjeti kako će se u budućnosti razvijati politička situacija u zemlji, ali postoji mogućnost da, na isti način kao što je došlo do uspostavljanja, ranije nezamislivog, jedinstvenog sistema izjednačavanja za FBiH, u budućnosti razvijemo i takav sistem za cijelu zemlju. Samo na taj način moguće je smanjiti postojeće razlike između entiteta, te na taj način ojačati integrativne snage u društvu.

Reference

- Berthier, Ludovic. (2005). Financial equalization policies in Europe. International workshop "Regional agglomeration growth and multilevel governance: the EU in a comparative perspective". Retrieved May 15, 2006, from http://www.feb.ugent.be/algeco/regio/full%20papers/berthier_full.pdf
- Bird, R., Ebel, R. i Wallich C. (Ed.). (1995). Decentralization of the Socialist State. Washington, D.C.: World Bank.
- Bird, R. i Tarasov A. (2002). Closing the gap: Fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. Working paper 0202. Atlanta: Andrew Young School for Policy Studies.
- Boadway, R. (2004) The Theory and Practice of Equalization. CESifo Economic Studies. 50 (1), 211–254.
- Buchanan, J.M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. The American Economic Review, 40 (4), 583-599.
- Đikić, J., Lenić B. i Levitas T. (2005). Reforma finansiranja različitih nivoa vlasti u BiH I implementacija PDV-a: Definisane probleme. Sarajevo: GAP odjel za fiskalnu politiku
- ESI. (2004). Making federalism work – a radical proposal for practical reform.
- Fox W. i Wallich C. (1997). Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: The Dayton Challenge. World Bank: New York
- GAP, (2005). Policy Briefing Book. Sarajevo: USAID-SIDA.
- UNDP, (2005). Izvještaj o humanom razvoju: Bolja lokalna uprava u Bosni i Hercegovini. UNDP: Sarajevo.
- World Bank. (2002). Bosnia and Herzegovina: From Aid Dependence to Fiscal Self-Reliance. Report No 24297-BiH. Washington DC: World Bank.

Prilog A: Dodijeljene nadležnosti u BiH

Nadležnosti	Državni nivo	Entitetski nivo				
		FBiH			RS	
		Entitet	Kanton	Opština	Entitet	Opština
Imigracija, izbjeglice, politika vezana za izbjeglice i azil, Monetarna politika	Imigracija, izbjeglice, politika vezana za izbjeglice i azil, Monetarna politika				Izbjeglice i raseljena lica	
Pravosuđe, međunarodna sigurnost i policija	Primjena međunarodnih i među-entitetskih krivičnih zakona	Unutrašnji poslovi/ Policija i pravosuđe	Policija		Unutrašnji poslovi/ Policija i pravosuđe	Lokalna policija
Komunikacije	Državna regulatorna agencija	Unutar entitetska regulativa	Regionalni TV i radio		Unutar entitetska regulativa	
Javni prevoz	Reguliše državni i među entitetski sistem prevoza	Unutar entitetska regulativa	Unutar kantonalna regulativa		Unutar entitetska regulativa	
Sistem socijalne zaštite	Programi vezani za povratak izbjeglica	Penzioni sistem	Socijalna pomoć-zajednički	Socijalna pomoć-zajednički	Penzioni sistem	Socijalna pomoć
Energija	Regulativa prenosa na državnom nivou	Unutar entitetska regulativa			Unutar entitetska regulativa	
Putevi		Autoputevi	Regionalni putevi	Lokalni putevi	Autoputevi	Lokalni putevi
Obrana	Država preuzela potpunu nadležnost					
Obrazovanje			Univerziteti Plate nastavnica Srednje i osnovno obrazovanje	Predškolsko obrazovanje Djelomično održavanje infrastrukture za osnovno obrazovanje Školski prevoz	Univerziteti Plate nastavnica Infrastruktura	Predškolsko obrazovanje Održavanje infrastrukture za osnovno obrazovanje
Zdravstvo		Entitetski fond zdravstvenog osiguranja	Primarna i sekundarna zdravstvena zaštita Fondovi zdravstvenog osiguranja	Hitna pomoć	Primarna i sekundarna zdravstvena zaštita Fond zdravstvenog osiguranja	Hitna pomoć
Kanalizacija				100%		100%
Vodovod i komunalne usluge				100%		100%
Stambeno i prostorno planiranje			Stambena politika	Urbano planiranje	Stambena politika	Urbano planiranje
Kanalizacija				100%		100%
Kultura, Sport, Rekreacija, Javna rasvjeta. Parkovi			Muzeji i pozorišta	Kultura, Sport, parkovi, Javna rasvjeta	Muzeji i pozorišta	Kultura, Sport, parkovi, Javna rasvjeta
Vatrogasna služba			Zajedničke odgovornosti	Zajedničke odgovornosti	Zajedničke odgovornosti	Zajedničke odgovornosti
Biblioteke				100%		100%
Okoliš i korištenje prirodnih resursa		Nadležnosti se preklapaju			Nadležnosti se preklapaju	

Prilog B: Raspodjela transfera kantonima za 2006, 2007 i 2011.

Kanton	2006		2007		2011	
	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM
Unsko-Sanski	9.499	331.55	9.799	342.03	10.733	374.62
Posavski	1.84	447.83	1.743	424.23	1.404	341.68
Tuzlanski	17.095	346.97	17.247	350.10	17.782	360.91
Zeničko-Dobojski	12.538	315.013	12.972	325.92	14.627	367.50
Bosansko-Podrinjski	1.714	500.92	1.830	534.82	2.122	620.10
Srednjobosanski	8.017	315.613	8.37	329.52	9.603	378.04
Hercegovačko-Neretvanski	8.90	392.55	8.821	389.00	8.525	376.03
Zapadno-Hercegovački	3.426	413.44	3.385	408.50	3.205	386.74
Sarajevo	34.768	855.15	33.275	818,43	28.110	691.39
Livanjski	2.203	269.62	2.578	315.51	3.890	476.10

Nezavisne varijable korištene u regresiji

Kanton	BDP <i>per capita</i> , u KM	Broj stanovnika
Unsko-Sanski	2120.8	288,935
Posavski	2862.4	41,436
Tuzlanski	2749	496,885
Zeničko-Dobojski	3019.9	401,401
Bosansko-Podrinjski	2430	34,508
Srednjobosanski	2851	256,175
Hercegovačko-Neretvanski	4376	228,649
Zapadno-Hercegovački	3011.2	83,570
Sarajevo	5957.8	410,031
Livanjski	2411.6	82,402

Prilog C: Raspodjela transfera opštinama od 2006. do 2011. godine

Opština	2006		2007		2008	
	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM
Bihac	4.922	133.37	4.432	120.09	3.945	106.88
Bosanska Krupa	0.934	54.90	1.015	59.66	1.094	64.32
Bosanski Petrovac	0.259	53.27	0.303	62.32	0.346	71.25
Buzim	0.423	39.65	0.509	47.72	0.596	55.85
Cazin	2.334	62.43	2.481	66.36	2.625	70.22
Kljuc	0.495	40.89	0.572	47.26	0.649	53.61
Sanski Most	1.52	54.51	1.613	57.84	1.703	61.08
Velika Kladusa	1.473	51.98	1.596	56.32	1.719	60.65
Domaljevac-Samac	0.261	95.99	0.243	89.37	0.226	83.21
Odzak	0.682	69.60	0.674	68.78	0.666	68.00
Orasje	1.212	96.17	1.109	88.00	1.007	79.87
Banovici	0.996	64.38	1.012	65.41	1.027	66.41
Celice	0.636	72.85	0.628	71.94	0.620	71.05
Doboj-Istok	0.727	118.78	0.66	107.83	0.593	96.93
Gracanica	2.269	72.74	2.24	71.82	2.215	71.03
Gradacac	1.825	65.19	1.842	65.80	1.854	66.24
Kalesija	0.789	37.28	0.956	45.17	1.120	52.90
Kladanj	0.541	58.51	0.576	62.29	0.610	65.99
Lukavac	1.731	55.39	1.823	58.33	1.918	61.36
Sapna	0.468	55.40	0.504	59.66	0.537	63.55
Srebrenik	1.476	59.49	1.536	61.90	1.592	64.17
Teocak	0.612	136.53	0.547	122.03	0.481	107.40
Tuzla	9.848	123.65	8.834	110.92	7.826	98.26
Zivinice	2.013	61.61	2.093	64.06	2.176	66.59
Breza	0.263	29.30	0.342	38.11	0.420	46.83
Doboj-Jug	0.187	69.91	0.181	67.67	0.176	65.84
Kakanj	1.222	46.61	1.344	51.26	1.498	57.13
Maglaj	0.444	31.10	0.566	39.64	0.685	48.00
Olovo	0.225	28.94	0.312	40.13	0.400	51.46
Tesanj	1.463	50.79	1.59	55.20	1.716	59.56
Usora	0.192	44.76	0.211	49.19	0.232	54.04
Vares	0.202	29.48	0.273	39.85	0.347	50.71
Visoko	1.263	52.15	1.313	54.22	1.362	56.26
Zavidovici	0.71	30.74	0.938	40.61	1.175	50.85
Zenica	4.013	51.86	4.304	55.62	4.596	59.39
Zepce	1.03	54.84	1.105	58.83	1.179	62.76
Foca	0.034	30.35	0.051	45.52	0.067	59.80
Gorazde	0.979	51.16	1.043	54.51	1.108	57.88
Pale	0.019	28.57	0.028	42.10	0.038	57.39
Bugojno	0.733	32.30	0.921	40.58	1.108	48.84
Busovaca	0.328	33.80	0.412	42.46	0.496	51.14
Dobretici	0.009	22.43	0.015	37.38	0.020	49.50
Donji Vakuf	0.348	40.60	0.419	48.88	0.490	57.10
Fojnica	0.274	36.55	0.338	45.09	0.403	53.79
Gornji Vakuf	0.377	31.96	0.494	41.88	0.611	51.75
Jajce	0.545	36.92	0.66	44.71	0.773	52.33
Kiseljak	0.893	70.87	0.869	68.96	0.846	67.13

Nastavak tablele

Opština	2006		2007		2008	
	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM
Kresevo	0.18	51.87	0.197	56.77	0.213	61.48
Novi Travnik	0.494	32.92	0.627	41.78	0.760	50.67
Travnik	1.916	56.85	2.013	59.73	2.106	62.49
Vitez	1.696	112.32	1.533	101.53	1.368	90.57
Capljina	0.941	65.55	0.976	67.99	1.006	70.11
Citluk	0.945	94.79	0.897	89.98	0.848	85.08
Jablanica	0.331	45.91	0.387	53.68	0.440	61.10
Konjic	0.875	49.51	1.018	57.60	1.158	65.54
Mostar	8.35	123.80	7.634	113.18	6.916	102.54
Neum	0.322	112.36	0.301	105.04	0.280	97.66
Prozor	0.253	24.82	0.383	37.58	0.512	50.21
Ravno	0.016	19.55	0.035	42.76	0.059	71.52
Stolac	0.208	25.73	0.295	36.49	0.377	46.59
Grude	1.691	178.06	1.465	154.26	1.235	130.10
Ljubuski	1.436	100.02	1.344	93.61	1.248	86.92
Posusje	1.035	105.75	0.997	101.87	0.955	97.61
Siroki Brijeg	2.111	124.02	1.917	112.62	1.720	101.06
Sarajevo Centar	18.99	76.39	18.357	73.85	17.723	71.30
Hadzici						
Ilidza						
Ilijas						
Novi Grad						
Novo Sarajevo						
Stari Grad						
Trnovo						
Vogosca						
Bosansko Grahovo	0.072	56.15	0.106	82.67	0.141	109.90
Drvar	0.347	48.85	0.396	55.74	0.446	62.75
Glamoc	0.175	58.40	0.223	74.42	0.271	90.28
Kupres	0.22	102.95	0.229	107.16	0.239	111.89
Livno	1.755	89.30	1.718	87.42	1.679	85.43
Tomislavgrad	1.442	85.92	1.425	84.91	1.408	83.88

Nastavak tabele

Opština	2009		2010		2011	
	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM
Bihac	3.383	91.65	2.9427	79.73	2.723	73.76
Bosanska Krupa	1.187	69.74	1.2588	73.98	1.295	76.10
Bosanski Petrovac	0.397	81.59	0.4360	89.68	0.456	93.73
Buzim	0.695	65.16	0.7728	72.45	0.812	76.01
Cazin	2.793	74.70	2.9238	78.20	2.989	79.96
Kljuc	0.737	60.92	0.8066	66.64	0.841	69.50
Sanski Most	1.808	64.85	1.8909	67.81	1.932	69.29
Velika Kladusa	1.860	65.64	1.9705	69.54	2.026	71.49
Domaljevac-Samac	0.206	75.86	0.1906	70.11	0.183	67.23
Odzak	0.657	67.08	0.6502	66.36	0.647	66.00
Orasje	0.888	70.50	0.7960	63.16	0.750	59.50
Banovici	1.045	67.58	1.0596	68.49	1.067	68.95
Celice	0.611	70.02	0.6042	69.21	0.601	68.82
Doboj-Istok	0.516	84.37	0.4562	74.54	0.426	69.62
Gracanica	2.185	70.04	2.1604	69.26	2.148	68.88
Gradacac	1.871	66.84	1.8846	67.32	1.891	67.55
Kalesija	1.310	61.88	1.4585	68.91	1.533	72.43
Kladanj	0.650	70.28	0.6810	73.65	0.697	75.33
Lukavac	2.025	64.80	2.1090	67.48	2.151	68.83
Sapna	0.576	68.23	0.6073	71.90	0.623	73.73
Srebrenik	1.659	66.87	1.7114	68.97	1.738	70.02
Teocak	0.406	90.66	0.3476	77.55	0.318	71.00
Tuzla	6.663	83.66	5.7531	72.24	5.298	66.53
Zivinice	2.269	69.46	2.3427	71.70	2.379	72.82
Breza	0.511	56.91	0.5815	64.80	0.617	68.74
Doboj-Jug	0.170	63.49	0.1649	61.66	0.162	60.74
Kakanj	1.656	63.18	1.7804	67.91	1.842	70.28
Maglaj	0.824	57.71	0.9325	65.32	0.987	69.12
Olovo	0.501	64.40	0.5794	74.53	0.619	79.60
Tesanj	1.861	64.61	1.9748	68.56	2.032	70.53
Usora	0.255	59.37	0.2726	63.55	0.282	65.64
Vares	0.431	62.91	0.4964	72.46	0.529	77.24
Visoko	1.420	58.62	1.4644	60.47	1.487	61.40
Zavidovici	1.442	62.41	1.6508	71.47	1.755	76.00
Zenica	4.931	63.71	5.1927	67.10	5.324	68.80
Zepce	1.264	67.31	1.3310	70.87	1.364	72.65
Foca	0.086	76.73	0.1008	89.98	0.108	96.61
Gorazde	1.182	61.75	1.2394	64.77	1.268	66.26
Pale	0.049	73.96	0.0578	86.93	0.062	93.42
Bugojno	1.324	58.36	1.4933	65.80	1.578	69.53
Busovaca	0.593	61.11	0.6687	68.92	0.707	72.90
Dobretici	0.026	65.06	0.0310	77.25	0.033	83.34
Donji Vakuf	0.571	66.60	0.6346	74.03	0.666	77.74
Fojnica	0.478	63.70	0.5357	71.46	0.565	75.34
Gornji Vakuf	0.745	63.13	0.8499	72.04	0.902	76.50
Jajce	0.903	61.19	1.0058	68.13	1.057	71.60
Kiseljak	0.819	64.98	0.7977	63.30	0.787	62.46

Nastavak table

Opština	2009		2010		2011	
	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM	% entitetskih sredstava	p/c transfer, u KM
Kresevo	0.233	67.01	0.2475	71.33	0.255	73.50
Novi Travnik	0.913	60.87	1.0333	68.86	1.093	72.85
Travnik	2.215	65.74	2.3010	68.28	2.344	69.55
Vitez	1.179	78.06	1.0308	68.27	0.957	63.37
Capljina	1.044	72.73	1.0735	74.78	1.088	75.80
Citluk	0.792	79.49	0.7488	75.12	0.727	72.93
Jablanica	0.503	69.83	0.5527	76.66	0.577	80.08
Konjic	1.321	74.76	1.4488	81.97	1.513	85.58
Mostar	6.092	90.32	5.4466	80.75	5.124	75.97
Neum	0.256	89.21	0.2367	82.60	0.227	79.29
Prozor	0.660	64.81	0.7769	76.23	0.835	81.94
Ravno	0.083	101.40	0.1021	124.79	0.112	136.48
Stolac	0.474	58.58	0.5494	67.97	0.587	72.66
Grude	0.974	102.52	0.7686	80.93	0.666	70.14
Ljubuski	1.140	79.39	1.0552	73.50	1.013	70.55
Posusje	0.910	92.94	0.8737	89.27	0.856	87.44
Siroki Brijeg	1.496	87.86	1.3198	77.53	1.232	72.37
Sarajevo Centar	16.994	68.37	16.4241	66.07	16.139	64.93
Hadzici						
Ilidza						
Ilijas						
Novi Grad						
Novo Sarajevo						
Stari Grad						
Trnovo						
Vogosca						
Bosansko Grahovo	0.181	140.80	0.2115	164.99	0.227	177.08
Drvar	0.503	70.74	0.5470	77.00	0.569	80.12
Glamoc	0.325	108.61	0.3685	122.96	0.390	130.13
Kupres	0.250	117.04	0.2587	121.06	0.263	123.08
Livno	1.635	83.21	1.6011	81.47	1.584	80.60
Tomislavgrad	1.388	82.71	1.3726	81.79	1.365	81.33

Nezavisne varijable korištene u regresiji

Opština	Broj stanovnika	PLD <i>per capita</i>
Bihac	60,876	102.97
Bosanska Krupa	28,065	35.68
Bosanski Petrovac	8,020	43.23
Buzim	17,596	25.06
Cazin	61,673	35.82
Kljuc	19,966	27.84
Sanski Most	45,998	33.63
Velika Kladusa	46,741	25.16
Domaljevac-Samac	4,485	44.42
Odzak	16,163	44.52
Orasje	20,788	77.33
Banovici	25,519	64.14
Celic	14,400	18.20
Doboj-Istok	10,096	48.99
Gracanica	51,450	41.27
Gradacac	46,179	52.13
Kalesija	34,911	29.51
Kladanj	15,252	65.51
Lukavac	51,551	48.56
Sapna	13,934	16.55
Srebrenik	40,929	49.95
Teocak	7,394	35.13
Tuzla	131,374	113.92
Zivinice	53,896	56.77
Breza	14,804	52.41
Doboj-Jug	4,412	55.31
Kakanj	43,245	75.43
Maglaj	23,550	38.97
Olovo	12,823	55.80
Tesanj	47,514	48.54
Usora	7,076	30.60
Vares	11,301	57.66
Visoko	39,948	66.57
Zavidovici	38,102	35.85
Zenica	127,646	95.07
Zepce	30,980	33.95
Foca	1,848	45.66
Gorazde	31,563	70.32
Pale	1,097	52.27
Bugojno	37,434	39.88
Busovaca	16,005	52.42
Dobretici	662	33.64
Donji Vakuf	14,140	39.25
Fojnica	12,365	93.64
Gonji Vakuf	19,459	39.13
Jajce	24,351	46.30
Kiseljak	20,786	57.40
Kresevo	5,724	53.43
Novi Travnik	24,753	48.84
Travnik	55,590	69.37
Vitez	24,906	62.07
Capljina	23,678	65.90
Citluk	16,444	73.13

Jablanica	11,892	70.74
Konjic	29,154	49.43
Mostar	111,259	126.34
Neum	4,727	80.97
Prozor	16,811	27.30
Ravno	1,350	25.72
Stolac	13,334	33.58
Grude	15,665	74.00
Ljubuski	23,683	63.78
Posusje	16,144	51.49
Siroki Brijeg	28,078	66.36
Sarajevo Centar	70,294	368.27
Hadzici	21,958	76.16
Ilidza	48,291	129.81
Ilijas	15,462	59.29
Novi Grad	119,883	148.53
Novo Sarajevo	73,381	239.10
Stari Grad	38,000	243.31
Trnovo	2,187	38.20
Vogosca	20,575	112.80
Bosansko Grahovo	2,115	51.82
Drvar	11,718	27.54
Glamoc	4,943	48.45
Kupres	3,525	57.77
Livno	32,418	48.27
Tomislavgrad	27,683	33.28