

Željko Rička¹

NEFISKALNE EKONOMSKE FUNKCIJE BUDŽETA FEDERACIJE BIH

Sažetak:

Državni budžeti, prilikom svog usvajanja, podrazumijevaju demokratsku raspravu usmjerenu na izbor potreba koje će se budžetom finansirati.

U manje razvijenim zemljama, misleći pri tome na zemlje sa nižim nivoom BDP, normalno je da se sve potrebe ne mogu svrstati u red prioriternih, te u zavisnosti od obima potreba koje moraju biti odložene do "boljih vremena" ostaje ili raste broj subjekata u državi nezadovoljnih činjenicom da njihove potrebe ne mogu biti zadovoljene aktuelnim budžetom. Stvaranje preduslova za širi obuhvat potreba svih subjekata u društvu raspoloživim budžetima podrazumijeva ili veće fiskalno opterećenje domaćih subjekata novim državnim nametima ili povećanje BDP kao osnove na koju će, pri postojećem fiskalnom opterećenju, biti na raspolaganju veći javni prihodi, a time se realizuje fiskalna funkcija budžeta. Da bi se, pak, povećao BDP, neophodan je angažman javnih sredstava u pravcu širenja ekonomske osnove društva i njegovo usmjeravanje u oblasti u kojima će BDP ostvariti najbrži rast, čime se ispoljavaju ekonomski efekti budžeta.

Ključne riječi: javni rashodi, javni prihodi, fiskalno opterećenje, budžet

JEL: H72

1. Vrste javnih prihoda i javnih rashoda

1.1. Javni rashodi

Javni rashodi su sinonim za javne potrebe koje se zadovoljavaju angažovanjem sredstava javnih rashoda. Identifikacija javnih rashoda s javnim potrebama čijem zadovoljavanju služe, odnosno čije zadovoljenje omogućavaju, određuje njihovo mjesto u okviru javnih finansija. Kako javne potrebe omogućavaju egzistenciju i razvoj određene državne zajednice, smatra se da je najprije

¹ Doc. dr. Željko Rička, Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici

neophodno definisati obim potrebnih sredstava za njihovo zadovoljenje, pa tek poslije toga pristupiti razradi modaliteta kojima će se prikupiti tako određena potrebna sredstva.

Javne potrebe, odnosno funkcije i djelatnosti države možemo svrstati u nekoliko grupa:

Prvu grupu čine funkcije države vezane za funkcionisanje političkog i ekonomskog sistema (državna administracija na svim nivoima državne organizovanosti),

Drugu grupu predstavljaju potrebe za međunarodnom sigurnošću zemlje, što podrazumijeva postojanje vojne sile,

Treću grupu čine funkcije unutrašnje sigurnosti u pogledu zaštite slobode i prava građana, njihove imovine, kao i zaštita postojećeg političkog, pravnog i ekonomskog sistema i poretka, funkcije organa unutrašnjih poslova, pravosudnih organa i organa tužilaštva i pravobranilaštva,

U četvrtoj grupi se nalaze funkcije u domenu socijalne sigurnosti građana u dvije podgrupe funkcija: funkcija obaveznog socijalnog osiguranja i djelatnost države i njenih organa u sferi socijalnog zbrinjavanja i zaštite svih građana,

Petu grupu čine funkcije u tzv. društvenim djelatnostima, a obuhvataju obrazovanje, nauku, kulturu, fizičku kulturu i slično,

Šestu grupu čine funkcije u domenu ekonomske politike i privrednog razvoja,

U sedmoj grupi se nalaze vanredne funkcije države i njenih organa i institucija, uslovljene nepredvidljivim događajima kako u zemlji, tako i u svjetskom okruženju (elementrane nepogode, poremećaji spoljnopolitičkih uslova, rat, unutrašnji politički i socijalni poremećaji, i slično).

Savremena finansijska nauka sve više pažnje posvećuje efektima koje javni rashodi ostvaruju na ekonomski i socijalni život, a za razliku od ranijih shvatanja o javnim rashodima, kao neproaktivnim izdvajanjima u savremenim uslovima, oni postaju važan instrument kojim se djeluje na ekonomsko-politička i socijalna zbivanja.

Jedinstven stav o tome koji se efekti mogu postići putem javnih rashoda ne postoji. Istorijski posmatrano, pojavile su se dvije osnovne koncepcije s obzirom na efekte javnih rashoda: (1) koncepcija o neutralnim javnim rashodima, i (2) koncepcija o aktivnim javnim rashodima.

- 1) Prema shvatanjima klasične građanske teorije javni rashodi imaju neutralno dejstvo na privredna i socijalna kretanja, te u skladu s tim važi stav da se država ne treba miješati u ekonomski i socijalni razvoj, odnosno, da javni rashodi trebaju biti što niži,
- 2) koncepcija o aktivnim javnim rashodima nastala je i razvijala se u periodu pred, a posebno poslije Drugog svjetskog rata i predstavlja sastavni dio tzv. funkcionalnih finansija. Prema toj koncepciji akcent se stavlja na ekonomsko-politička i socijalna dejstva javnih rashoda. Suština je da država treba, ima obavezu da funkcioniše na principu ekonomskog i socijalno-političkog intervencionizma.²

Zasnovano na prethodno izloženim pristupima postavlja se kritički pristup i pitanje da li uopće ima javnih rashoda koji ne vrše bilo kakav utjecaj na privredni i socijalni razvoj zemlje. Jasno je da svi javni rashodi čine intezivan utjecaj na privredni i socijalni razvoj, ali je i činjenica da je dejstvo nekih javnih rashoda veće, a nekih manje. Od ukupne mase javnih rashoda (relativno) neutralnim javnim rashodima bismo mogli smatrati: rashode za pravosuđe, upravu, unutrašnju sigurnost i njima slične javne rashode. Svi ostali javni rashodi su, u većoj ili manjoj mjeri, po svom dejstvu aktivni, odnosno imaju više ili manje značajan utjecaj na privredni i socijalni razvoj zemlje i na povećanje njene ekonomske snage.

Značajan je utjecaj javnih rashoda na proizvodnju. Ovaj utjecaj se realizuje neposredno ili posredno. Neposredan utjecaj javnih rashoda se ogleda u podizanju i stvaranju proizvodnih i drugih kapaciteta, u ulaganjima u državna i javna proizvodna preduzeća i slično. Nasuprot tome, mnogostruki posredni utjecaj javnih rashoda na proizvodnju realizuju se preko dejstva javnih rashoda ostvarenih u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i drugo.

Prisustvo javnog sektora u tržišnim privredama svjedoči da su one danas u osnovi mješovite. Bazirane su na privatnom sektoru, ali uz veće ili manje učešće javnog sektora. Intervencija države nužna je i, prema tome, prisutna. Iz toga proističe da javne finansije pored čisto fiskalne funkcije (prikupljanje javnih prihoda za finansiranje javnih rashoda) imaju i brojne nefiskalne funkcije. Među njima treba posebno naglasiti sljedeće, prevashodno ekonomske funkcije:

² B. Jelčić, Javne finansije, RRif, Zagreb, 2001. g., str. 484.

(1) alokativnu funkciju koja se ogleda u tome što se, kroz prikupljanje potrebnih sredstava i osiguravanje javnih dobara, porovodi usmjeravanje ekonomskih aktivnosti iz privatnog u javni i zatim, ponovo, u privatni sektor,

(2) distributivnu funkciju koja se ogleda u tome što država uzimajući, s jedne strane, sredstva iz privatnog sektora i obezbjeđujući javna dobra, vrši peraspodjelu dohotka i imovine u skladu s modelom pravične raspodjele kako ga društvo u tom trenutku shvata, i

(3) stabilizacionu funkciju koja se ogleda u tome što se javni prihodi i javni rashodi u državnom budžetu koriste tako da se osiguraju, koliko god je to moguće, visoka zaposlenost, stabilnost cijena, odgovarajuća stopa ekonomskog rasta i uravnotežen platni bilans.

Realizacija navedenih ekonomskih funkcija stvara konflikte jer su ciljevi koji su u njima sadržani, često, međusobno proturječni. Stoga je politiku javnih finansija potrebno koncipirati tako da se ostvare optimalne kombinacije navedenih ciljeva.

Specifičan ugao ocjenjivanja utjecaja javnih rashoda uočava se posmatranjem kategorije transfernih javnih rashoda. Osnovna funkcija transfernih javnih rashoda jeste raspodjela i preraspodjela društvenog proizvoda.

Utjecaj transfernih javnih rashoda realizuje se preko ekonomskih i socijalnih subvencija. Ekonomske subvencije se javljaju u različitim formama i mogu, u suštini, biti direktne i indirektne. Direktne ekonomske subvencije su, npr. subvencije na cijene proizvoda i usluga (cijena poljoprivrednih proizvoda, komunalnih usluga, i sl.); direktne subvencije u korist potrošača su i premije i regresii (npr. povlastice za godišnji odmor).

Indirektne ekonomske subvencije postoje onda kada se jedan broj potencijalnih poreznih obveznika oslobodi plaćanja poreza ili im se umanje porezne obaveze (niža porezna stopa ili osnovica, na primer izvoznici, jer se želi subvencionisanje izvoza).

Socijalne subvencije takođe mogu biti direktne i indirektne i imaju za cilj, za razliku od ekonomskih subvencija, da poprave ukupnu, odnosno pojedinačnu socijalnu sliku (stvaranje tzv. države blagostanja).

Angažman države, dakle, ne mora biti zasnovan na intervencijama izraženim u novcu, korištenjem sistema transfera ili klasičnog trošenja putem javnih rashoda, nego, uspješno, mogu putem indirektnih transfera postizati kako kratkoročne tako i dugoročne efekte podsticaja pojedinim djelatnostima, pojedinim vrstama aktivnosti, pojedinim grupama subjekata, itd.

Razmatranja i ocenjivanja efekata javnih rashoda u privredi koja se nalazi u problemima i koja ima potrebe za restrukturiranjem i intervencijama, od efekata javnih rashoda u privredi koja je u konjunkturi su drugačiji. U slučaju ovog tipa privrede efekti javnih rashoda mogu biti: (1) efekat multiplikatora, (2) efekat "podmazujuće pumpe", i (3) efekat akceleratora.³

Politika multiplikatora (posebno poznata u projektu Nju Dil u SAD 30-ih g. prošlog vijeka) koristi se u situaciji kada stagnacija, recesija, ili stagflacija prijete da poremete normalne privredne tokove. Ova politika primjenjuje se i u situaciji postojanja potrebe za bržim privrednim razvojem. Država, da bi neutralisala nepovoljne tokove, treba trajno da angažuje značajna sredstva u nove javne rashode i to posebno u dugoročne privredne i po pravilu nerobne investicije. Ovom intervencijom želi se pomoći ponovno uspostavljanje ravnoteže između ponude i tražnje, odnosno krajnji cilj je vraćanje izgubljene globalne ravnoteže.

Politikom "podmazujuće pumpe" država uz pomoć javnih rashoda pokušava da na kratak rok podrži ("podmaže") aktivnost manjeg broja privrednih subjekata kako bi oni svojom povećanom aktivnošću dali podsticaj da druge poremećene odnose, ipak, riješi tržište.

Politika akceleratora nastoji da, preko relativno i apsolutno ograničene mase javnih rashoda, ubrza određene privredne aktivnosti državnim direktnom intervencijom. Dok politika multiplikatora djeluje na povećanje tražnje, politika akceleratora utječe na povećanje ponude. Praksa je potvrdila da prvo treba primijeniti politiku akceleratora, a poslije politiku multiplikatora.

1.2. Javni prihodi

Obimni zadaci koje država nužno ostvaruje u sklopu svojih nadležnosti za sobom povlači potrebu za kreiranjem i upotrebom sve brojnijih i raznovrsnijih finansijskih instrumenata, čijom će primjenom biti moguće pribaviti finansijska sredstva dovoljna za podmirenje rastućih državnih/ javnih potreba. Pored niza podjela prema kojima se razvrstavaju javni prihodi u pojedine kategorije, posebno ističemo podjele koje za naše uslove i nivo razvijenosti države i javnih finansija dominantno razgraničavaju pojedine vrste javnih prihoda i pomažu elaboraciji naše teme.

³ B. Raičević, Javne finansije, Centar za izdavačku djelatnost, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd, 2005. g., str. 57.

Podjela prema načinu stjecanja prava na prihode:

Podjelom prema načinu stjecanja prava na prihode prihodi se dijele na originalne i derivativne.

Originalni (izvorni) prihodi su oni koje država ostvaruje svojom privrednom aktivnošću (javna preduzeća). To su prihodi koje država na osnovi prava vlasništva ostvaruje od državne imovine.

Derivativni (izvedeni) prihodi ubiru se kao prisilni prihodi na osnovi finansijskog suvereniteta države. Finansijski suverenitet države proizlazi iz državnog suvereniteta, s tim što se on ograničava na područje finansijske aktivnosti države. Prihodi koje država ubire na osnovi svog finansijskog suvereniteta ubiru se iz prihoda (dohotka) i imovine fizičkih i pravnih osoba, te postaju vlasništvo države koja ih raspoređuje za podmirenje rashoda

Podjela prema finansijskoj autonomiji i finansijskom suverenitetu:

Prema finansijskoj autonomiji i finansijskom suverenitetu prihodi se dijele na prihode širih i prihode užih teritorijalnih jedinica.

Odluke koje je potrebno donijeti jesu odluke o tome kojoj će lokalnoj zajednici i u kojem iznosu pripadati prihod ubran primjenom nekog od instrumenata prikupljanja prihoda.

U FBiH pojam javnih prihoda je precizno definisan kao:

„Javnim приходima smatraju se indirektni porezi, direktni porezi, naknade, takse, doprinosi, donacije i drugi prihodi, utvrđeni zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.”⁴

1.3. Fiskalno opterećenje

Jedno od ključnih pitanja javnih finansija je pitanje visine učešća javnih rashoda, odnosno javnih prihoda u ukupnoj novostvorenoj vrijednosti (društvenom proizvodu) neke zemlje u toku jedne kalendarske godine. U situaciji visokog poreznog opterećenja potencijalno je omogućeno kreiranje većih javnih rashoda koji, pak, pravilnim usmjeravanjem mogu podsticajno djelovati na razvoj privrede (uz korištenje efekata multiplikatora, efekta akceleratora ili efekta "podmazujuće pumpe"). Sa druge strane, neodmjereno fiskalno opterećenje može gušiti privredu,

⁴ Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08 i 22/09)

izazvati neracionalnosti u javnoj potrošnji, te izazvati i dalje teže posljedice poput kriminala i korupcije. Pri utvrđivanju stope fiskalnog opterećenja koriste se dva ključna podatka: ukupna veličina javnih prihoda i društveni proizvod ostvaren u zemlji ili na teritoriji lokalne zajednice za koju se fiskalno opterećenje utvrđuje.

Fiskalno opterećenje predstavlja količnik javnih prihoda i društvenog bruto proizvoda zemlje u jednoj kalendarskoj godini i iskazuje se prema sljedećoj formuli:

$$F_0 = \frac{S_d}{D_p} \times 100$$

gde je:

F_0 - fiskalno opterećenje iskazano u procentima,

S_d - zbir svih javnih prihoda dažbinskog tipa, a

D_p - godišnji bruto društveni proizvod po tržišnim cenama konkretne godine (GDP).⁵

Brojitelj treba definisati kao sumu javnih prihoda dažbinskog, fiskalnog tipa (u toku jedne godine naplaćenih poreza, doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, taksi, naknada, kazni i drugih obaveznih javnih dažbina naplaćenih na svim nivoima lokalne zajednice). U brojitelj ne treba uključivati nedažbinske, nefiskalne javne prihode kao što su javni zajmovi, donacije, prihodi po osnovu privatizacije, prihodi javnih preduzeća, prihodi koje svojim radom ostvare organi uprave (osim ako se ostvaruju putem taksi) i dopunske prihode lokalnih zajednica.

Predstavljanje javnog sektora u brojitelju preko naplaćenih javnih dažbina ima za cilj da utvrdi stvarno "opterećenje" društvenog proizvoda zemlje. Jasno je da javni zajmovi, primljene donacije i drugi navedeni nefiskalni javni prihodi ne predstavljaju "opterećenje" društvenog proizvoda konkretne zemlje, već su dio ("opterećenje") društvenog proizvoda zemlje koja je dala javni zajam, odnosno donaciju.

Kada je u pitanju definisanje imenioca za izračunavanje fiskalnog opterećenja, općeprihvaćeno je da se u imeniocu iskazuje godišnji bruto društveni proizvod po tržišnim cijenama (BDP- GDP). Time se stvara pretpostavka da se i podaci za

⁵ B. Raičević, Javne finansije, Centar za izdavačku djelatnost, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd, 2005. g., str. 27.

našu zemlju o fiskalnom opterećenju mogu komparirati sa odgovarajućim podacima drugih zemalja.

Realna težina fiskalnog tereta ne zavisi samo od visine fiskalnih prihoda, već i od toga kako se fiskalni prihodi upotrebljavaju. Naime, ako se javni rashodi racionalno upotrijebe na uvećanje proizvodnje i društvenog proizvoda, na unapređenje privrede i osiguravanje novih socijalnih ustanova, onda fiskalno opterećenje, teoretski posmatrano, može biti i povećano, a da to ne smeta ni privredi, niti pojedincima, jer se u stvari svodi na ekonomsko ulaganje sredstava za zadovoljavanje općih i zajedničkih potreba.

Drugim riječima, ako se fiskalni prihodi vraćaju privredi u obliku subvencija, te stanovništvu u obliku socijalnih davanja, njihov pritisak je manji nego što to prema podacima o izdvajanjima izgleda.

Kao primjer navodim porezno opterećenje GDP-a u zemljama OECD (prosjeck grupacije), u SAD-u i u FBiH:

	2008. g.	2009. g. ⁶
Zemlje OECD-a prosjek	34,8	-
SAD	26,1	24,0
FBiH	8,6	-

Iako izabrane zemlje nisu, po mnogim makroekonomskim parametrima, uporedive, namjera autora je da pokaže kako razvijene zemlje (SAD) i zemlje srednjeg i visokog nivoa razvijenosti (OECD) imaju približan nivo fiskalnog opterećenja. Istovremeno, namjera je da pokažem da fiskalno opterećenje u FBiH (isti zaključak važi i za RS i BD) u relativnom iznosu i nije tako veliko, ali kada se u obzir uzme akumulativna sposobnost domaće privrede i prosječan nivo dohotka pojedinaca (bolje reći potreban egzistencijalni minimum pojedinaca), realno opterećenje je visoko. Realno fiskalno opterećenje bi trebalo biti poseban segment anketa o uslovima života stanovništva BiH.

⁶ Izvor: OECD Tax revenue/ GDP; FZS BDP u FBiH, str.13.

2. Struktura javnih prihoda i javnih rashoda u FBiH

U cilju izvlačenja zaključka o vrsti budžeta koji je na snazi u FBiH, te o mogućnosti da se on koristi u pravcu podsticanja ekonomskih aktivnosti, korišteni su podaci sadržani u ostvarenom i usvojenom budžetu 2009. i 2010. g.

U strukturi budžeta FBiH učešće prihoda i primitaka, dakle, sredstava obezbijeđenih kroz fiskalne zahvate i primitke, kroz kapitalne transfere i prodaju imovine iznosilo je 67,1% u 2009. g., a planirano je sa 80,8%. Istovremeno planirano je da s deficit u cjelosti pokrije različitim oblicima zaduživanja i to 32,9% u 2009. g. i 19,2% u 2010. g.

a) Rashodi u FBiH⁷

Iz sljedeće tabele je očigledno da se na tekuće rashode budžeta odnosi 95,2% u odnosu na ukupne rashode, a što se odnosi na obavljanje tekućih funkcija osoblja i ostale režije administracije, te 56% u odnosu na ukupno finansiranje. Za predmet naše teme važan je podatak da se 95,2% tekućih rashoda, putem ličnih dohodaka, doprinosa i ostalih troškova koji su vezani uz lične dohotke u najvećoj mjeri preljevaju u potrošnju. Tome se slobodno mogu dodati i izdaci za nabavku stalnih sredstava koji sa oko 2,8% participiraju u ukupnom finansiranju, a i oni su, u najvećoj mjeri, vezani uz funkcionisanje administrativnog aparata.

⁷ www.fmf.gov.ba

E k o n o m s k i k o d	Budžet za 2009. g.	%	Budžet za 2010. g.	%
590000 Neraspoređeni višak prihoda i rashoda	251.267.386	11,8 ⁸	0	0
600000 R A S H O D I (600000 Tekuća rezerva)	60.279.310	4,8 ⁹ 2,8 ¹⁰	36.795.046	2,8 2,1
610000-Tekući rashodi	1.195.194.627	95,2 ¹¹ 56,0 ¹²	1.288.254.227	97,2 73,7
611000-Plaće i naknade troškova zaposlenih	205.481.719		211.584.569	
612000-Doprinosi poslodavca i ostali doprinosi	21.538.420		21.727.467	
613000-Izdaci za materijal i usluge	53.637.075		97.084.572	
614000-Tekući grantovi	801.545.270		857.323.904	
614400-Subvencije javnim preduzecima	109.835.000		119.935.000	
614900-Transfer za podsticaj razvoja, poduzetništva i obrta	8.500.000		8.000.000	
616000 Izdaci za kamate i ostale naknade	109.334.135		92.345.654	
820000 I Z D A C I	626.513.448	29,4 ¹³	422.423.217	24,2
821000 Nabavka stalnih sredstava	59.546.340	2,8	51.135.626	2,9
822000 Pozajmljivanje i učešće u dionicama	134.000.000		111.717.884	
822100 Pozajmljivanje drugim nivoima vlasti	126.000.000		91.800.000	
822500 Učešće Vlade u projektima rekonstrukcije koje finansira međunarodna zajednica	8.000.000		16.917.884	
823000 Otplate dugova	432.967.108		259.569.707	
823400 Otplate unutrašnjeg duga	91.500.000		103.400.000	
UKUPNI RASHODI (600000+610000)	1.255.473.937	100	1.325.049.273	100
UKUPNO FINANSIRANJE (590000 + 600000+610000+820000):	2.133.254.771	100	1.747.272.490	100

⁸ (Neraspoređeni višak prihoda i rashoda : ukupno finansiranje) x 100

⁹ (Rashodi : ukupni rashodi) x 100

¹⁰ (Rashodi : ukupno finansiranje) x 100

¹¹ (tekući rashodi : ukupni rashodi) x 100

¹² (tekući rashodi : ukupno finansiranje) x 100

¹³ (izdaci: ukupno finansiranje) x 100

b) Prihodi, primici i finansiranje¹⁴

Ekonomski kod	Budžet za 2009. g.	%	Budžet za 2010. g.	%
590000-Neraspoređeni višak prihoda i rashoda	0		0	
710000-PRIHODI OD POREZA	1.103.831.745	77,6	1.152.985.140	81,6
711000-Porezi na dobit pojedinaca i preduzeća	41.359.088	2,9	61.820.326	4,4
717000-Prihodi od indirektnih poreza sa jedinstvenog računa	1.058.792.657	74,4	1.091.164.814	77,2
719000-Ostali porezi	3.680.000	0,3	0	
720000-NEPOREZNI PRIHODI	318.967.240	22,4 15,0 ¹⁵	259.287.350	18,3
721000- Prihodi od preduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika	230.840.600	16,2 10,8 ¹⁶	201.337.762	14,2
721100-Prihodi od nefinansijskih javnih preduzeća i finansijskih javnih institucija	219.923.000	15,5 10,3 ¹⁷	196.872.282	13,9
721111-Prihodi od dividendi i udjela u profitu u javnim preduzećima i finansijskim institucijama	149.100.000	10,5 7,0 ¹⁸	120.000.000	8,5
721192-Povrat anuiteta od krajnjih korisnika za otplatu kredita	70.823.000	5,0 3,3 ¹⁹	76.872.282	5,4
721200-Ostali prihodi od imovine	10.917.600	0,8	4.465.480	0,3
722000-Naknade i takse i prihodi od pružanja javnih usluga	84.970.597	6,0	44.337.906	3,1
723000-Novčane kazne (neporezne prirode)	3.156.043	0,2	13.611.682	1,0
UKUPNI PRIHODI	1.422.798.985	100 66,7	1.412.272.490	100
730000-TEKUĆE POTPORE (GRANTOVI)	9.000.000	0,4	0	
810000-P R I M I C I	701.455.786	32,9	335.000.000	
811000-Kapitalni primici				
811100-Primici od prodaje stalnih sredstava- Primici od sukcesije	120.000.000			
814000-Dugoročni krediti i zajmovi	581.455.786		335.000.000	
814100-Zajmovi primljeni kroz Državu	396.000.000		335.000.000	
814110-MMF-STAND BY TRANSA I i II	396.000.000		0	
-MMF - STAND BY TRANSA III	0		248.000.000	
-WB DPL	0		87.000.000	
814300-Primici od domaćeg zaduživanja	185.455.786		0	
UKUPNI PRIHODI, PRIMICI I FINANSIRANJE	2.133.254.771	100	1.747.272.490	100

¹⁴ www.fmf.gov.ba¹⁵ (neporezi prihodi: ukupno finansiranje) x 100¹⁶ (721000: ukupno finansiranje) x 100¹⁷ (721100: ukupno finansiranje) x 100¹⁸ (721111: ukupno finansiranje) x 100¹⁹ (721192: ukupno finansiranje) x 100

U strukturi prihoda dominiraju porezni prihodi sa 77,6% (2009. g.) u ukupnim prihodima, u odnosu prema 22,4% neporeznih prihoda. Očigledno je da je osnovni oslonac države na njenom fiskalnom subjektivitetu i derivativnim javnim prihodima, te da je finansiranje države na vlastitim originarnim prihodima, prihodima iz djelatnosti u njenoj organizaciji djelimično zanemareno. Sa druge strane, u ukupnom finansiranju vlastiti prihodi učestvuju sa 66,7%, a primici sa 32,9% što predstavlja stalni rast zaduživanja koje, kumuliranjem kamata, predstavlja opasnost za finansijski i kreditni bonitet u budućnosti.

3. Rashodi / prihodi od privredne djelatnosti

Ako iz pregleda prihoda i rashoda budžeta FBiH izdvojimo samo prihode i rashode koji se direktno odnose na rezultate privrednih aktivnosti preduzeća pod ingerencijom FBiH, odnosno rashode koji su transferi privredi, tada dobijamo sljedeće podatke iz budžeta FBiH :

a) Rashodi²⁰

E k o n o m s k i k o d	Budžet za 2009. g.	%	Budžet za 2010. g.	%
614400-Subvencije javnim preduzećima	109.835.000	8,7 5,1	119.935.000	9,1 6,9
614900-Transfer za podsticaj razvoja, poduzetništva i obrta	8.500.000	0,7 0,4	8.000.000	0,6 0,5
SVEGA	118.335.000	9,4 5,5	127.935.000	9,7 7,3
UKUPNI RASHODI (600000+610000)	1.255.473.937	100	1.325.049.273	100
UKUPNO FINANSIRANJE :	2.133.254.771	100	1.747.272.490	100

²⁰ www.fmf.gov.ba

b) Prihodi²¹

E k o n o m s k i k o d	Budžet za 2009. g.	%	Budžet za 2010. g.	%
721000-Prihodi od preduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika	230.840.600	16,2 10,8	201.337.762	14,3 11,5
721100-Prihodi od nefinansijskih javnih preduzeća i finansijskih javnih institucija <u>U tome</u>	219.923.000	15,5 10,3	196.872.282	13,9 11,3
721111-Prihodi od dividendi i udjela u profitu u javnim preduzećima i finansijskim institucijama	149.100.000	10,5 7,0	120.000.000	8,5 6,9
721192-Povrat anuiteta od krajnjih korisnika za otplatu kredita	70.823.000	5,0 3,3	76.872.282	5,4 4,4
721200 Ostali prihodi od imovine	10.917.600		4.465.480	
SVEGA	230.840.600	16,2 10,8	201.337.762	14,3 11,5
UKUPNI PRIHODI	1.422.798.985	100	1.412.272.490	100
UKUPNI PRIHODI, PRIMICI I FINANSIRANJE	2.133.254.771	100	1.747.272.490	100

Analizirajući samo podatke sadržane u 2009. g. zbog konačnosti ovog budžeta u odnosu na podatke budžeta za 2010. g. evidentno je da rashodi namijenjeni direktnim subvencijama javnim preduzećima i transferi za podsticaj razvoja poduzetništva i obrta učestvuju sa 9,4% u ukupnim rashodima, odnosno 5,5% u ukupnom finansiranju. Navedene podatke treba, međutim, tumačiti uz sljedeće ograničenje. Subvencije i transferi koji su navedeni većim dijelom odnose se na saniranje prethodno iskazanih gubitaka, a manje sadrže razvojnu komponentu. Tako je npr. Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije raspoloživa sredstva usmjerilo za: konsolidaciju rudnika uglja u Federaciji BiH 28.000.000 KM; konsolidaciju „Krivaja“ Zvidovići 7.000.000 KM; podsticaj proizvodnji i prestrukturiranje industrije i rudarstva 2. 500.000 KM; Federalno ministarstvo prometa i komunikacija: transfer željeznicama FBiH 20.000.000 KM.²²

²¹ www.fmf.gov.ba

²² Dokument okvirnog budžeta-proračuna 2010.-2012. godine, str. 57.

Istovremeno, na strani prihoda realizovano je 230.840.600 KM originarnih prihoda što iznosi 16,2% u odnosu na ukupne prihode, odnosno 10,8% u odnosu na ukupno finansiranje, čime se efekti angažmana države u oblasti podsticanja privrednih aktivnosti svode na 6,8% u odnosu na ukupne prihode i 5,5% ukupnog finansiranja FBiH. Naime, od 230.840.600 KM originarnih prihoda kroz budžet FBiH vraćeno je u privredu 118.335.000 KM, što znači da je 112.505.600 KM preliveno u potrošnju federalne administracije. Naravno, kada se koristi termin "troškovi administracije", pod njim podrazumijevamo troškove plata svim institucijama koje su pod nadležnošću FBiH, a ne samo administracija koja je u funkciji izvršavanja uloge vlasti.

Ukoliko, kao podršku privrednom razvoju, tretiramo i kapitalne grantove (u ovom slučaju FBiH kantonima i općinama), imajući u vidu da one djeluju po principu akceleratora, tada na osnovu kapitalnih grantova od 3.658.008 KM u 2009. g. ukupnu podršku privredi možemo povećati na 121.993.008 KM ili svega 8,6% ukupnih prihoda FBiH.

Prethodni pokazatelji urađeni su prema budžetskim podacima FBiH pri čemu treba imati u vidu obim imovine koja je na raspolaganju FBiH, te posebno obaveze najprofitabilnijeg dijela domaće privrede u smislu pripadnosti poreza na dobit u korist FBiH. Kada se pripadnost poreza na dobit posmatra na nižim nivoima (kantoni, općine, grad), to je profitabilnost preduzeća obveznika manja, a time i originalni prihodi kantona, općina, grada.

4. Raspodjela prihoda i nadležnosti FBiH, kantona, gradova i općina

4.1. Indirektno oporezivanje na nivou BiH i raspodjela prihoda

Indirektni porezi koji se prikupljaju od strane Uprave za indirektno oporezivanje uključuju PDV, carinske dadžbine i akcizne dadžbine i čine ubjedljivo najznačajniji javni prihod sa 74,4%.

Po raspodjeli sredstava za finansiranje vanjskog duga preostali prihodi se dodjeljuju entitetima, a na nivou FBiH vrši se dalja raspodjela prihoda na:

- federalni budžet,
- budžete kantona i općina, i
- na račune Direkcija cesta

prema Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH, dok u slučaju RS-a dalja raspodjela sredstava se vrši prema općinama i Direkciji cesta.

4.2. Pripadnost javnih prihoda u FBiH

Pripadnost javnih prihoda u FBiH definisana je Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08 i 22/09). Navedenim zakonom javni prihodi raspoređuju se na sljedeći način:

4.3. Javni prihodi koji pripadaju Federaciji ²³

- a) udio prihoda sa jedinstvenog računa, u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda (Službeni glasnik BiH", broj 55/04);
- b) 100% od poreza na dobit preduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica, iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost;
- c) naknade i takse u skladu sa federalnim propisima;
- d) novčane i druge kazne u skladu sa federalnim propisima;
- e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu Federacije;
- f) prihodi od korištenja ili prodaje federalne imovine;
- g) donacije; i
- h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije.

Najznačajniji javni prihod u BiH je prihod od indirektnih poreza, te se njegova raspodjela na entitete vrši prema odredbama Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda (Službeni glasnik BiH", broj 55/04), a dio prihoda koji pripada FBiH dalje se raspoređuje na:²⁴

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

²³ Član 4.

²⁴ Član 6.

4.4. Javni prihodi koji pripadaju kantonima²⁵

Pojedinačno učešće kantona u raspodjeli ukupnog iznosa prihoda koji kantonima pripadaju po osnovu raspodjele prihoda sa jedinstvenog računa (51,48%) vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim odnosima:

- 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.

Kantonima, pored udjela u raspodjeli prihoda koji potječu sa jedinstvenog računa, pripadaju i drugi javni prihodi, i to:

- a) 100% od poreza na dobit koji su uplatila sva preduzeća, osim poreza na dobit preduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica, iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost;
- b) najviše 65,54% od poreza na dohodak 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.

4.5. Javni prihodi koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave (općinama)²⁶

Pojedinačno učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli ukupnog iznosa prihoda koji jedinicama lokalne samouprave pripadaju po osnovu raspodjele prihoda sa jedinstvenog računa (8,42%) vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim odnosima:

²⁵ Član 9. i 10.

²⁶ Član 12. i 13.

- 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.

Pored udjela u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i drugi javni prihodi, i to:

- a) najmanje 34,46% od poreza na dohodak 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.

4.6. Javni prihodi koji pripadaju Direkciji cesta ²⁷

Udio prihoda sa jedinstvenog računa koji je namijenjen finansiranju funkcija Direkcije cesta FBiH iznosi 3,9%.

Na osnovu prezentirane metodologije u periodima I-XI 2009. g. i I-XI 2010. g. raspoređeni su sljedeći prihodi:

²⁷ Član 6.

Raspoređeni javnih prihodi po osnovnim korisnicima ²⁸

januar-novembar 2009./2010. g.

	2009	2010	2009	2010	2010/2009
Federacija	1.008.465.421	1.099.247.481	19	19	109
Kantoni	1.573.175.306	1.653.883.087	29	29	105
Općine	457.287.240	471.461.463	9	8	103
Fondovi	2.200.085.108	2.304.010.882	41	41	105
Federalni i ostali korisnici	109.858.791	110.106.254	2	2	100
UKUPNO:	5.348.871.866	5.638.709.167	100	100	105

Prema prikazanoj raspodjeli javnih prihoda prema korisnicima ubjedljivo najznačajniji dio pripada fondovima: doprinos za PIO/MIO, doprinos za zdravstveno osiguranje, doprinos za osiguranje od nezaposlenosti i ostali doprinosi, u ukupnoj visini od 49% od ukupnih javnih prihoda, pri čemu ukupni javni prihodi obuhvataju: porezne prihode, neporezne prihode i doprinose. Pri navedenoj strukturi, a imajući u vidu nadležnosti koje su raspoređene na FBiH, kantone i općine, kantonima i općinama, nivoima koji bi trebali definisati razvojne potencijale i usmjeravati sredstva u pravcu razvoja privrede, preostaje 38% ukupnih javnih prihoda.

U nastavku je prezentirana struktura izvora javnih prihoda sa njihovom raspodjelom prema nivoima vlasti:

Ukupno ostvareni i raspoređeni javni prihodi ²⁹

januar –novembar 2010.

1. Prihodi od poreza	2.643.512.314	100%	100%
2. Neporezni prihodi	693.666.037	100%	46,9%
3. Vanbudžetski fondovi	2.301.530.816	100%	12,3%
SVE UKUPNO: I + II + III	5.638.709.177	100%	40,8%

²⁸ www.fmf.gov.ba

²⁹ www.fmf.gov.ba

U strukturi ukupnih javnih prihoda učešće poreznih prihoda iznosi 46,9% , učešće neporeznih prihoda 12,3%, a učešće doprinosa 40,8%. Navedena struktura javnih prihoda pokazuje da se država oslanja na derivativne prihode, a da su originarni prihodi stavljeni u drugi plan, a da je tek 52,2% od učešća derivativnih prihoda poteklo od privrednih aktivnosti društava pod nadležnošću raznih državnih nivoa.

5. ZAKLJUČAK

Zakonom o pripadnosti javnih prihoda definisane su nadležnosti pojedinih nivoa vlasti u finansiranju određenih djelatnosti u javnom interesu i sredstva kojima navedene nadležnosti trebaju provoditi. Kada je u pitanju nadležnost vlasti na nivou FBiH, nisu posebno naglašene njene nadležnosti u pogledu mjera na podsticanju razvoja privrednih subjekata, ali to, naravno, ni u kom slučaju ne zanemaruje ulogu vlasti FBiH u pogledu kreiranja propisa i poslovnog okruženja koje treba omogućiti aktivnosti privrednih subjekata. U prilog tome ide činjenica da je posebnom odlukom vlade FBiH utvrđena nadležnost u pogledu upravljanja državnim kapitalom u određenim privrednim društvima.³⁰

Vršenjem ovih nadležnosti kroz imenovanje članova Nadzornih odbora društava i njihovih uprava FBiH direktno je preuzela odgovornost za njihovo efikasno poslovanje. Sa druge strane, prema realizovanom budžetu za 2009. g. i planiranom u 2010. g., kroz iskazane rashode očigledno je da se FBiH opredijelila na subvencije kao fiskalni oblik usmjeravanja javnih rashoda. Realizovane subvencije, prema izvršenju budžeta u korist pojedinih privrednih društava, se sastoje uglavnom u saniranju poslovnih gubitaka, a ne u podršci daljem razvoju. Sagledavajući strukturu subvencionisanih privrednih subjekata jasno je da je opredjeljenje vlade FBiH bilo motivisano isključivo socijalnim a ne razvojnim razlozima.

Alokativna funkcija budžeta FBiH koja, kao i funkcija svakog budžeta, treba biti sadržana u preusmjeravanju privatnih sredstava u javni sektor kroz finansiranje javnih dobara i njihovo ponovno vraćanje u privatni sektor kroz utrošak javnih

³⁰ Lista privrednih društava prema kojima ovlaštenja po osnovu državnog kapitala vrše organi FBiH, (Neslužbeni prečišćeni tekst na dan 12.11.2008. godine), Službene novine Federacije BiH , 70/08; 10/09; 26/09; 40/09; 52/09

sredstava, tek dobija na značaju između ostalog i kroz praktičnu primjenu Zakona o javnim nabavkama.

Primjenom Zakona o javnim nabavkama nastoji se, između ostalog, pojačati konkurentnost domaće privrede, posebno privatnog sektora.

O značaju oblasti javnih nabavki govori podatak da je u 2009. g. kroz javne nabavke ugovornih organa potrošeno 2.124.814.000 KM (podatak za cijelu BiH) što je iznosilo 8,87% BDP Bosne i Hercegovine. Iako se ne vodi posebna evidencija o strukturi dobavljača u realizovanim postupcima javnih nabavki, prema strukturi postupaka i prosječnom broju ponuđača se može uočiti postepeno djelovanje utroška javnih sredstava u funkciji alokacije finansijskih resursa u korist privatnog sektora. U tom pravcu, naravno, najveći doprinos dala je i privatizacija državnog kapitala, bez obzira na mnoge primjedbe u odnosu na transparentnost privatizacije. Drugih instrumenata koji bi bili u funkciji jačanja alokativnih efekata budžeta (subvencije kroz poreznu politiku, kamatni podsticaju, funkcija razvojnih banaka, itd), bar u budžetina prethodnog srednjeročnog perioda, nije bilo.

Kapaciteti distributivne funkcije ograničeni su, s jedne strane, niskim nivoom BDP i visokom nezaposlenošću, a s druge strane fiskalnim mogućnostima pravnih i fizičkih lica. Porez na dobit pravnih lica iznos svega 6,55% u odnosu na ukupne porezne prihode, porez na dohodak 7,80%, te ostali porezi građana 2,21% što, kada se ima u vidu činjenica da ukupno učešće poreznih prihoda prema ukupnim prihodima iznosi 46,9%, ukazuje na nivo organičenosti distributivnog kapaciteta javnih prihoda. Dakle, osnovni instrumenti za realizaciju distributivne funkcije (porez na dobit, porez na dohodak i ostali porezi građana), učestvujući sa 16,55% u ukupnim poreznim prihodima koji, pak, učestvuju sa 46,9% u ukupnim prihodima FBiH, daju realno učešće od 7,8%³¹ što je nedovoljna relativna snaga za realizaciju redistributivnih efekata.

Stabilizaciona funkcija ostvaruje najmanje rezultate jer je iz priloženih podataka jasno da se najveći dio javnih sredstava troši u svrhu održavanja glomazne administracije na više nivoa vlasti.

Utrošak javnih sredstava usmjeren je isključivo u saniranje stanja u radno intenzivnim djelatnostima, a u funkciji očuvanja socijalne stabilnosti. Od ukupnih poreznih prihoda 23,5% je rashod administracije i pratećih troškova funkcionisanja. Jasno je da se u strukturi rashoda administracije dio rashoda

³¹ Porez na dobit, porez na dohodak, ostali porezi u odnosu na ukupne prihode u FBiH

odnosi na administrativne troškove institucija koje moraju postojati i funkcionisati bez obzira kakav je administrativni ustroj države. Isključujući taj dio administrativnih troškova, misleći pri tome samo na plaće i ostale rashode koji se odnose na plaće, ukupan rashod za administraciju sveo bi (prema prethodnim podacima) rashode za administraciju na 14,3% ³². Racionalizacijom administrativnog ustroja na raspolaganju bi bilo, u zavisnosti od stepena racionalizacije, između 7% i 10% javnih sredstava što dodano na 8,6% subvencija koje su realizovane u 2009. g. ³³ predstavlja potencijal od cca 395 /mil KM do 564/ mil KM ³⁴ koji bi se mogao usmjeriti u ostvarenje ekonomskih efekata budžeta kako je to u ovom tekstu prezentirano.

SUMMARY

State budgets, while being adopted, imply a democratic discussion directed towards the selection of needs to be budget funded. In less developed countries, meaning the countries with a lower GDP, all the needs cannot be classified as those of priority, and depending on the scope of needs that must be postponed for "better times", there remains or increases the number of entities in the country not content with the fact that their needs cannot be met by the current budget. Creating preconditions for the expansion of the needs coverage of all the entities in a society by the budget implies a larger fiscal burden of local entities by the new levy or an increase in GDP as a base to which, under the existing fiscal burden, larger public revenues will be available. However, an increase of GDP requires a commitment of public funds towards an expansion of the economic base of society and its direction towards the areas that will achieve the fastest GDP growth.

Keywords: *public expenditures, public revenues, fiscal burden, the budget*

³² www.fmf.gov.ba, Rashodi budžeta FBiH prema ekonomskom kodu

³³ str.14.ovog teksta

³⁴ Izračun autora u odnosu na ukupne prihode FBiH

LITERATURA:

Knjige:

1. B. Jelčić, Javne financije, RRif , Zagreb, 2001. g.
2. B. Raičević, Javne finansije, Centar za izdavačku djelatnost, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd, 2005. g.

Zakoni, odluke:

1. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08 i 22/09)
2. Lista privrednih društava prema kojima ovlaštenja po osnovu državnog kapitala vrše organi FBiH, (Neslužbeni prečišćeni tekst na dan 12.11.2008. godine), Službene novine Federacije BiH , 70/08; 10/09; 26/09; 40/09; 52/09

Web stranice

1. www.oecd.org: OECD Tax revenue
2. www.fzs.ba: GDP/ BDP u FBiH
3. www.fmf.gov.ba