

SPECIFIČNOSTI JAVNIH PRIHODA I BUDŽETA BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE

SPECIFIC PUBLIC REVENUE THE BUDGET OF THE BRCKO DISTRICT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Dr. sc. Slavko Vukić

Zavod zdravstvenog osiguranja Posavskog kantona

slavkodr.vukic@tel.net.ba

Mr. sc. Amra Abadžić

Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu Vlade Brčko distrikta BiH

abadzic.amra@gmail.com

SAŽETAK

U uvodu rada dali smo neke osnovne karakteristike Brčko distrikta BiH. U prvom dijelu dat je pregled procedure i politike donošenja budžeta. U drugom dijelu analizirani su javni prihodi Distrikta, njihova struktura, kretanje i sve specifičnosti u posljednjih pet godina za razdoblje 2008-2012. godine. U zadnjem dijelu rada istaknute su perspektive i mogući rizici kod ostvarivanja prihoda budžeta Brčko distrikta BiH.

Ključne riječi: Brčko distrikt BiH, budžet, javni prihodi, perspektive i rizici

ABSTRACT

In the introduction to the work we have provided some of the basic characteristics of the Brcko District B&H. The first section provides an overview of the procedures and containment budgeting. The second section analyzes the public revenue Districts of their structure, movement and specificity in the past five years for the period 2008th-2012th year. In the last part of the paper focuses on the prospects and potential risks of generating revenue budget of Brcko District B&H.

Keywords: Brcko District B&H, budget, public revenues, prospects and risks

UVOD

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je političko-administrativna jedinica u Bosni i Hercegovini, a utemeljena je 8. marta 2000. godine. Brčko distrikt BiH se nalazi u sjeverno istočnom dijelu Bosne i Hercegovine. Distrikt u svom sastavu ima 59 naseljenih mjesta sa centrom u gradu Brčko. Distrikt ima površinu oko 493 km², a prema procjenama agencije za statistiku danas ima oko 87.332 stanovnika što je oko 384 stanovnika/km² (http://www.wikipedia.org/wiki/demografija_Brčko, 14.06.2013. godine). Distrikt ima dobar zemljopisni položaj te stoga ima preduvjete za razvoj gospodarstva. Posebice su dobre komparativne prednosti u: poljoprivredi, prehrambeno tehnološkoj proizvodnji i trgovini obzirom da ima najveću modernu tržnicu na prostoru Bosne i Hercegovine.

Brčko distrikt BiH prema svojim gospodarskim potencijalima, te i ekonomskim indikatorima, predstavlja jednu od razvijenijih administrativnih jedinica na području Bosne i Hercegovine. Ukupni bruto društveni proizvod - BDP danas je oko 615.231.000,00 KM ili preko 8.135 KM/stanovniku. Nažalost u posljednjih nekoliko godina Distrikt bilježi stalni trgovinski deficit, stagnaciju investicija, plaća i zaposlenosti.

Samo u 2012. godini prema prosječnim pokazateljima ostvareno je preko 58 milijuna KM investicija, zaposleno je preko 11.858 stanovnika, a prosječna plata bila je oko 1.257,08 KM (Agencija za statistiku BiH, Statistički Bilten BD BiH br. 4/2013).

Brčko distrikt BiH ima svoj Vlastiti Statut, kao temeljni dokument. Distrikt u skladu sa Statutom ima svoju skupštinu i Vladu te donosi vlastite propise i **budžet** sukladno ustavnim nadležnostima Bosne i Hercegovine. Od osnivanja do danas u Distriktu je doneseno preko stotinu vlastitih zakona koji pomažu stanovništvu da lakše grade sredinu koja treba biti pogodno tlo za ulaganje domaćeg i stranog kapitala, a nova Vlada Distrikta najavila je i dalji razvoj kapitalnog budžeta u narednom četvorogodišnjem planu. U

samom budžetu Distrikta izražene su specifične promjene javnih prihoda u posljednjih osam godina od uvođenja sustava indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini.

POLITIKA I PROCEDURA BUDŽETA BRČKO DISTRIKTA BiH

Budžet je temeljni finansijski dokument suvremene društveno političke i administrativne jedinice. Prema finansijskoj literaturi budžet ima ekonomsku, političku i pravnu funkciju. Prema suvremenoj finansijskoj teoriji i praksi budžet sve više postaje instrument ekonomske politike. Preko budžeta administrativne zajednice mogu imati: alokacijsku, redistributivnu ili stabilizacijsku funkciju (Kešetović, 2009, str. 506). Suvremena zajednica, kao što je primjerice Brčko distrikt BiH, kroz svoju budžetsku politiku treba da djeluje na ukupnu javnu potrošnju. Politikom budžetskog deficita ili suficita Distrikt može voditi ekonomske i stabilizacijske politike. To znači da u razdoblju depresije i nezaposlenosti je poželjno da Distrikt vodi politiku deficita i poticanja tražnje i potrošnje, a u fazi prosperiteta i inflacije politiku suficita i smanjenja tražnje i potrošnje zahvatanjem dijala svog nacionalnog dohotka.

Budžetska politika javnih prihoda može imati i stimulativni i razvojni aspekt u cilju postizanja investicija i većeg privrednog rasta. Tako primjerice država može uvoditi određene fiskalne stimulacije u svoje porezno zakonodavstvo putem tzv. poreznih kredita. Prema suvremenom fiskalnim zakonodavstvima porezni krediti se kreću od 7-10% ukupnih poreznih obveza (Ristić i Vukša, 2009).

Također i budžetski deficiti ili suficiti mogu da predstavljaju efikasne instrumente za uspostavljanje privredne ravnoteže. Osiguravanjem javnih prihoda na temelju poreza država može da djeluje na ukupnu potrošnju i njenu ukupnu strukturu, a primjerice kroz (Kešetović, 2009, str. 507):

- **nabavu** - za vojne potrebe, policiju, obrazovanje, zdravstvo,
- **transfere** - za nezaposlene, socijalno ugrožene kategorije i
- **povećane izdatke** - za osobna primanja zaposlenih u javnom sektoru itd..

U Brčko distriktu je posljednjih godina došlo do stagnacije privrednog rasta. Došlo je do zastoja u investicijskim ulaganjima i zapošljavanju. Prema većini domaćih eksperata u Bosni i Hercegovini stoga i Distriktu smatra da dugoročno održivi rast privrede treba da se desi putem: nižeg trgovinskog deficita, višeg nivoa potrošnje, višeg nivoa investicijskih ulaganja, višeg nivoa zaposlenosti te većeg dotoka stranog kapitala. Imajući u vidu činjenicu da porezi mijenjaju cijene u privredi, nužne su porezne reforme koje trebaju povećati relativne cijene u potrošnji i uvozu, a istodobno smanjiti opterećenje proizvodnje, izvoza, zapošljavanja i investicija (Kumalić, 2012).

U Brčko distriktu BiH budžet je reguliran posebnim zakonom i podzakonskim aktima. U skladu s odredbama zakona budžet treba da se temelji na principima: zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti i transparentnosti. Budžet donosi Skupština u predviđenoj proceduri, a najkasnije 30 dana prije početka fiskalne godine za koju se donosi budžet. Prihodi i primanja, rashodi i izdaci iskazuju se u budžetu po bruto načelu, a budžet je obavezno uravnotežen, tako da ukupni prihodi i primanja pokrivaju ukupne rashode i izdatke. Za svaki usvojeni budžet skupština mora donijeti i poseban zakon o njegovom izvršenju.

Prema odredbama Statuta Brčko distrikta BiH Skupština je dužna dva mjeseca prije usvajanja budžeta isti razmatrati na svojim redovitim sjednicama. Prije stavljanja na diskusiju nacrt budžeta mora biti dostupan javnosti, odnosno dostavljen lokalnim udruženjima i ostalom stanovništvu. Nacrt prijedloga budžeta treba da uključuje (Službeni glasnik BD BiH, br. 17/08, 39/09 i 2/10):

- prihode i rashode prethodne fiskalne godine,
- proračunske prihode i rashode za tekuću i sljedeću fiskalnu godinu,
- iznose svih neutrošenih sredstava,
- detaljne opis rashoda potrebnih za reliziranje programa institucija distrikta,
- detaljne proračune prihoda za iduću fiskalnu godinu,
- finansijsko stanje računa po isteku posljednje fiskalne godine, kao i procjenu finansijskog stanja na koncu sljedeće godine itd.

Sukladno odredbama Zakona o budžetu Brčko distrikta BiH preciznije je utvrđena procedura za njegovo konačno donošenje. Vlada Distrikta dostavlja Skupštini nacrt budžeta najkasnije do 01. oktobra tekuće

godine za sljedeću fiskalnu godinu. Operativnu izradu budžeta obavlja nadležna Direkcija za finansije Distrikta. Direkcija za finansije je dužna budžet dostaviti Vladi Distrikta najkasnije do 15. septembra tekuće godine za narednu fiskalnu godinu, a Skupština Distrikta je dužna najkasnije do 01. decembra tekuće godine usvojiti proračuna za sljedeću fiskalnu godinu. Naravno u situacijama kada je vremenski nemoguće provesti redovitu budžetsku proceduru Skupština Distrikta je dužna donijeti Odluku za privremeno financiranje. Privremeno financiranje u narednoj godini treba se temeljiti na potrošnji sredstava iz trećeg kvartala tekuće godine.

Nadležne institucije Brčko distrikta BiH do sada su redovito kasnile sa donošenjem budžeta. Stalno kašnjenje budžeta počelo je stvarati poteškoće u funkcioniranju cjelokupnog sistema Distrikta, stoga je supervisor Distrikta dao nalog i mjere kako bi se olakšalo usvajanje budžeta u narednim godinama. Supervisor je 2008. godine odredio točan postupak za usvajanje budžeta, kojim je obvezao Vladu da do 04. oktobra dostavi nacrt budžeta, a Skupština je dobila zadatak da do konca oktobra provede javne rasprave i dovrši budžetski proces do kraja kalendarske godine za narednu fiskalnu 2009. godinu. Stoga se očekivalo da će procedure kod donošenja budžeta Distrikta u budućem periodu biti provedene u redovitim zakonskim rokovima, ali kašnjenje se nastavlja te se budžeti uglavnom donose Odlukama o privremenom finansiranju.

Tablica 1: Usvojeni Budžeti Brčko distrikta BiH 2009.-2012. godine u KM

Red. br.	Opis	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
1.	Ukupni prihodi	186.029.087	199.420.926	187.766.520	210.662.573	205.496.587
2.	Ukupni rashodi	205.080.789	211.807.179	239.068.863	220.238.127	235.185.583
3.	Plan. višak rashoda nad prihod.	19.051.702	12.386.253	42.447.091	9.575.554	29.688.942
4.	Finansiranje	19.051.702	12.386.253	42.447.091	9.575.554	29.688.942

Izvor: Odluke Skupštine Brčko distrikta za razdoblje 2009-2013.

Budžet Brčko distrikta BiH za 2009. godinu usvojen je posebnom Odlukom skupštine te donošenjem Zakona o izvršenju budžeta, kada je prestala važiti Odluka o privremenom financiranju. Budžetski prihodi planirani su u iznosu od 213.360.969,00 KM. Tokom budžetske godine utvrđeno je da su planirani prihodi budžeta bili precijenjeni, tako da je izvršenje prihoda i rashoda trebalo smanjiti, što je skupština Distrikta i uradila te usvojila Rebalans budžeta na svojoj devetoj vanrednoj sjednici od 30.12.2009. godine. Rebalansom budžeta su prihodi i rashodi smanjeni na 186.029.087,00 KM. Ovo smanjenje od gotovo 27.331.882,00 KM bio je dokaz da su planirana porezna sredstva bila nerealna, zbog pada privrednih aktivnost u Distriktu i cijeloj Bosni i Hercegovini uzrokovani velikom svjetskom krizom.

Skupština Brčko distrikta BiH je na prijedlog Vlade opet sa zakašnjenjem dana 30.12.2009. godine usvojila **Budžet Brčko distrikta BiH za 2010. godinu** u iznosu od 203.547.638,30 KM. Ovaj Budžet usvojen je u redovitoj proceduri, ali sa zakašnjenjem, što nije sukladno odredbama Zakona o budžetu Brčko distrikta BiH. Planirani budžetski prihodi bili su 195.655.270,00 KM. Međutim, u tijeku izvršenja izvršene su četiri izmjene i dopune Budžeta (17.03.2010., 14.07.2010., 22.07.2010. i 23.12.2010. godine). Konačni planirani prihodi budžeta za 2010. godinu bili su u iznosu 199.420.926,00 KM, ali sa viškom prihoda nad rashodima iz prethodnih godina isti su iznosili preko 211.807.179,47 KM (Izveštaj Revizije, 2010, str. 3-19). Ostvarenje ukupnih budžetskih prihoda u 2010. godini bilo je 205.349.664,44 KM.

Budžet Brčko distrikta BiH za 2011. godinu nije donesen u redovitoj proceduri u zakonskom roku, nego je utvrđeno privremeno financiranje. Konačni budžet za 2011. godinu utvrđen je na 16. vanrednoj sjednici Skupštine održanoj 02.03.2012. godine. Planirani Budžet za 2011. godinu iznosio je 202.396.520,00 KM, što je manje za 3,6% u odnosu na planirano iz prethodne godine.

Skupština Brčko distrikta BiH je za fiskalnu 2012. godinu donijela Odluku za privremeno financiranje, a konačni budžet za 2012. godinu donesen je na vanrednoj 24 sjednici, tek na dan 31.03. i 01.04.2012.godine. Dakle sa ponovnim kašnjenjem budžetskog procesa. Ukupni budžet planiran je u iznosu od 220.2368.127,40 KM i trebao je biti finansiran sa 210.662.573 KM redovitih prihoda i 9.575.554,00 KM iz viška prihoda nad rashodima iz prethodnih godina (kapitalnog budžeta i viška prihoda od naknada za ceste). Na temelju Odluke o amandmanu na budžet br.01-02-592/11 od 25.007.2012. godine, planirani prihodi budžeta povećani za 2.000.000,00 KM (prihodi Zavoda za zapošljavanje su uvećani za plate i naknade pripiravnika). Istim amandmanom povećalo se i financiranje za 13.803.611,80 KM.

Na drugoj izvanrednoj sjednici Skupština Brčko Distrikta BiH usvojila je Odluku o održavanju rasprave prijedloga budžeta za 2013. godinu u terminu 05.03.-20.03.2013. godine. Nakon provedene rasprave posebno stručno povjerenstvo za proračun je sumiralo je rezultate rasprave i sačinilo izvještaje i prijedloge za Skupštinu i njene nadležne odbore. Nakon provedene skupštinske rasprave **na dan 28.03.2013. godine Budžet Brčko distrikta BiH za fiskalnu 2013. godine i usvojen na osmoj redovnoj sjednici**. Budžet je planiran u iznosu 235.185.582,00 KM sa redovnim prihodima od 205.496.587,00 KM i vanrednim prihodima finansiranja od 29.688.941,00 KM (višak prihoda iz prethodnih fiskalnih godina).

Evidentno je da se budžeti ne donose u zakonskim rokovima i usprkos naredbi supervizora, tako da se skupštini ne dostavljaju pravovremeno izvještaji o kontroli izvršenja budžeta. Stoga je skupština Distrikta svojom odlukom od 05. juna 2013. godine utvrdila i smjernica razvoja **Opšte ekonomske politike u Brčko distriktu BiH za period 20013.-2016. godine**. U dokumentu se posebno naglašava da će Vlada u narednom srednjoročnom roku raditi na unapređenju planiranja, donošenja i ostvarivanja budžeta. U dokumentu se zahtjeva pravovremeno u zakonskim rokovima i valjano ocjenjivanje realizacije budžeta od strane nadležnih institucija kako bi se ispunili zadati ciljevi vladine politike. Sukladno navedenom dokumentu budžetska politika Distrikta morat će se temeljiti na optimalnom fiskalnom kapacitetu i održivoj fiskalnoj politici.

KRETANJE I STRUKTURA OSTVARENIH JAVNIH PRIHODA BRČKO DISTRIKTA BIH

Svaka društveno politička zajednica kao i Brčko distrikt BiH kako bi mogla izvršavati svoje temeljne funkcije mora osigurati određena finansijska sredstva, kroz sistem javnih prihoda. Temeljni javni prihodi **budžeta** su porezni, neporezni i tekući grantovi ili potpore. Sistem prikupljanja javnih prihoda i njihova raspodjela mora biti dobro zakonski regulirana.

Međutim, kako prikupljanje javnih prihoda ne bi bilo nekoordinirano sa svim mogućim negativnim reperkusijama (ekonomski, politički, socijalni itd.), dio sistema javnih prihoda često je podijeljeno (Kešetović i Donlagić, 2007). U Distriktu dio prihoda reguliran je od strane institucija Brčko distrikta BiH (direktni porezi), a dio javnih prihoda od strane države Bosne i Hercegovine (indirektni porezi).

Tablica 2: Kretanje i struktura ostvarenih javnih prihoda u Budžetu Brčko distrikta BiH

JAVNI PRIHODI	2005.	2009.	2010.	2011.	2012.
Kretanje u KM					
I. POREZNI PRIHODI	141.037.204	147.809.470	165.700.727	169.147.295	172.538.933
Direktni porezi	68.700.951	17.335.341	16.774.347	17.819.793	23.946.079
Indirektni porezi	72.336.253	130.474.129	148.925.880	151.327.502	148.592.853
II. NEPOREZNI PRIHODI	36.643.032	37.138.875	34.601.983	33.333.984	35.959.878
III. TEKUĆI GRANTOVI	1.010.769	1.010.138	3.930.496	742.003	1.250.671
UKUPNO	178.691.004	185.958.484	204.232.706	203.223.283	209.739.482
Struktura u %					
I. POREZNI PRIHODI	78,90	79,50	81,10	83,20	82,30
Direktni porezi	38,40	9,30	8,20	8,80	11,40
Indirektni porezi	40,50	70,20	72,90	74,40	70,80
II. NEPOREZNI PRIHODI	20,50	20,00	16,90	16,40	17,10
III. TEKUĆI GRANTOVI	0,60	0,50	2,00	0,40	0,70
UKUPNO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

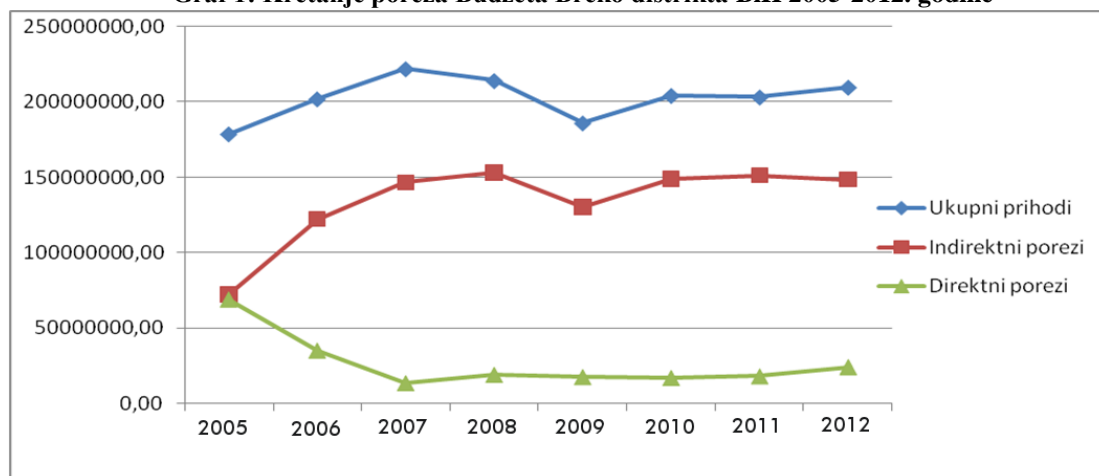
Izvor: Direkcija za financije Brčko distrikta BiH za razdoblje izvještaji o izvršenju budžeta 2005.-2012. godine.

U zadnjih osam godina nije došlo do značajnijih promjena u veličini ostvarenih ukupnih prihoda budžeta, međutim došlo je do značajnih promjena u njihovoj strukturi. Došlo je do povećanja učešća poreznih prihoda za 3,4%, te do značajnog smanjenja udjela neporeznih prihoda za 3,5%. Posebice je značajno što je povećano učešće prihoda od indirektnih poreza na račun prihoda od direktnih poreza. Prihodi od tekućih grantova u zadnje dvije godine gotovo su zanemarivi.

Prihodi od indirektnih poreza se u Budžet Brčko distrikta BiH prikupljaju sa razine države Bosne i Hercegovine (Carine, PDV - porez na dodanu vrijednost, Akcize - posebni porezi i naknade za puteve iz cijena naftnih derivata). Prihode od indirektnih poreza: kontrolira, prikuplja, evidentira i raspoređuje UIO - uprava za indirektno oporezivanje. Obzirom da se svi indirektni porezi uplaćuju na jedinstveni račun Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine način njihove raspodjele je reguliran posebnim Zakonom o

sustavu indirektnog oporezivanja (Službeni glasnik BiH br. 44/03), pri čemu se podijela prema državnom budžetu i budžetima Entiteta i Distrikta vrše tako da se: iznos koji se utvrđuje za državni budžet temelji se na budžetu za tekuću godinu, a preostali iznos prihoda prenosi na Entitete i Distrikt u skladu sa njihovim udjelom u krajnjoj potrošnji te da se na kraju iznos potreban za finansiranje vanjskog duga oduzme se od entiteta. Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjelu javnih prihoda (Službeni glasnik BiH br. 55/04 i 34/07), također su definirane u odredbama za doznačivanje i raspodjelu prikupljenih prihoda, tako što se bruto kumulativni prihodi prikupljeni u upravi za neizravno oporezivanje raspodjeljuju prvo za utvrđivanje minimalnih pričuva, zatim za finansiranje zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine te na entitetitima i Brčko distriktu BiH nakon poravnanja u odnosu na prethodnu godinu prema posebnim koeficijentu raspodjele u skladu sa Odlukama upravnog odbora (za 2010. godinu koeficijent raspodjele - 2,6169 za Brčko distrikt BiH).

Graf 1: Kretanje poreza Budžeta Brčko distrikta BiH 2005-2012. godine



Izvor: Vlada Brčko distrikta, Budžet Brčko distrikta BiH za 2012. godinu.

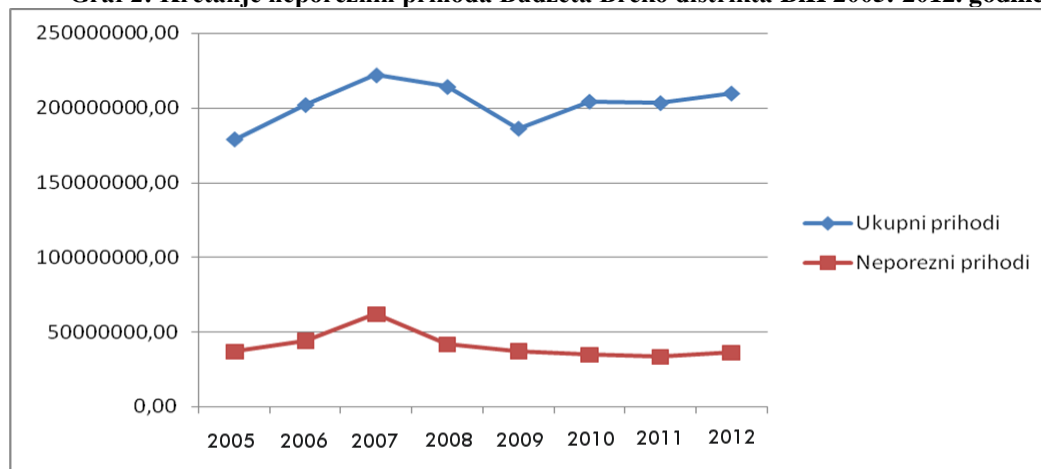
Vidi se da su sredstva prikupljena od indirektnih poreza najveći prihod Budžeta distrikta BiH. Učešće indirektnih poreza u prihodima distrikta u 2005. godini bili su svega 40,5% i stalno su rasli i već nakon prve godine funkcioniranja UIO dosegli su učešće u Budžetu od 60,56%, da bi njihovo učešće u Budžetu 2012 godine naraslo na 70,8%. U cijeloj strukturi indirektnih poreza najznačajniji udio ima PDV i Akcize čiji rast je konstantan u zadnjih nekoliko godina, a temeljen je uglavnom na: *realnom rastu potrošnje i bruto društvenog proizvoda - BDP-a* (sa kratkim zastojem u 2009. godini). Međutim evidentan je pad prihoda od Carinskih dažbina, a uglavnom zbog ukidanja ili smanjenja carinskih stopa za dio uvoza iz zemalja EU (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju). Drugi razlog smanjenih carinskih prihoda je potpuno ukidanje prihoda od carinskih evidencija. Obzirom da se učešće carina u ukupnim indirektnim porezima kreće oko 6% jasni su razlozi ukupnog rasta prihoda od indirektnih poreza.

Prihodi od direktnih poreza u Budžet Brčko distrikta BiH se prikupljaju u lokalnim institucijama (porez na dohodak, porez na dobit, porez na platu, porez na igre za sreću te porez na nekretnine itd.). Kontrolu, prikupljanje, evidentiranje i samo izvršenje sredstava obavlja Direkcija za financije Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH br. 19/07).

Nakon prve godine funkcioniranja UIO prihodi od direktnih poreza smanjeni su za 33.825.761 KM ili za 97%, da bi u periodu 2006.-2010. godine padali nešto sporije po godišnjoj prosječnoj stopi od 26,97% i dosegli minimalnih 16.774.347 KM u 2010. godini, da bi se tek posljednje dvije stabilizirali pa čak i blago porasli. Do porasta direktnih prihoda uglavnom je došlo zbog očekivanih pozitivnih efekata temeljem primjene novih zakona o porezu na dohodak i porezu na dobit, koji je nastao zbog promjene metode obračuna tj. iskazivanja dobiti iz prelaznog perioda (Službeni glasnik BD BiH br. 60/10). Pozitivni efekti od direktnih poreza polučeni su zbog: rasta BDP-a, rasta javne potrošnje te zbog pojačanog rada porezne uprave te porasta discipline poreznih obveznika (bolja naplata poreznih obveza). U principu zadnjih šest godina prihodi ostvareni od *direktnih poreza imaju stagnaciju*.

Neporezni prihodi budžeta Brčko distrikta BiH čine prihodi od: nefinasijske imovine, privatizacije, administrativnih pristojbi, sudskih pristojbi i naknada, komunalnih pristojbi, prihoda od pruženih javnih usluga, novčanih kazni te ostalih taksi i naknada.

Graf 2: Kretanje neporeznih prihoda Budžeta Brčko distrikta BiH 2005.-2012. godine



Izvor: Vlada Brčko distrikta, Budžet Brčko distrikta BiH za 2012. godinu.

Neporezni prihodi u strukturi budžeta bilježe stalni pad, a također i u apsolutnom financijskom iznosu. Od 2005. godine neporezni prihodi pali su za 12.807.374 KM ili za 53,7%. Jedan od temeljnih razloga pada neporeznih prihoda jeste reforma u sistemu javnih poduzeća Brčko distrikta BiH. Naime u procesu reforme javnih komunalnih usluga, u budžetu više ne postoje značajni prihodi od komunalnih usluga, stoga će svi ovi prihodi preći sa budžeta na novosnovano javno komunalno poduzeće. Slična reforma javnih usluga desit će se od 01.07.2013. godine kada se osniva javna ustanova zdravstvo Brčko distrikta BiH. Svi javni prihodi zdravstva će prestati biti izvorni javni prihodi budžeta, pri čemu će se još više narušiti ionako neadekvatna struktura javnih prihoda budžeta. **Prihod od potpora** je postao zanemariv javni приход.

PERSPEKTIVE I RIZICI BUDŽETA BRČKO DISTRIKTA BiH

Analizom budžeta Brčko distrikta BiH u periodu 2005-2012. godine došli smo do specifičnih pokazatelja. Ukupni prihodi budžeta imaju blagi porast po godišnjoj stopi od 2,5%. Struktura izvora financiranja budžeta Brčko distrikta BiH je izmjenjena u istraživanom razdoblju. Posebnice je izmjenjena struktura poreznih prihoda. Prije uspostave UIO - uprave za indirektno oporezivanje i donošenja novih zakona o PDV-u učešće direktnih i indirektnih poreza bilo je podjednako, da bi već nakon prve godine od uspostave UIO značajno porasli indirektni porezi na račun direktnih poreza i ostalih neporeznih prihoda. Dakle, rast ukupnih budžetskih prihoda temeljen je na rastu prihoda raspodjeljenih sa jedinstvenog računa uprave za indirektno oporezivanje. Politika Distrikta je bila zadržati postojeće porezne potencijale kod direktnih poreza već od 2006. godine i tako ublažiti fiskalni pritisak na vlastito stanovništvo.

Opredjeljenje da se budžetski prihodi Distrikta temelje na prilivu sa državne razine imaju svoje uporište u povoljnim prognozama kretanja temeljnih makroekonomskih pokazatelja: bruto društvenog proizvoda, javne potrošnje, trgovinskog bilansa te usklađivanja ostalih poreza sa regulativom zemalja članica Europske unije. Perspektive prihoda od indirektnih poreza posebno se vežu za razdoblje poslije isteka 2013. fiskalne godine. Naime, prema prognozama Direkcije za ekonomska planiranja Bosne i Hercegovine samo u 2013. godini očekuje se stopa rasta BDP-a od 1,9%, rast javne potrošnje od 2,7% te rast izvoza od 3,1%. Stopa realnog rasta BDP-a ima uzlaznu putanju i prognoze su da bi u tijeku 2016. godine ona bila oko 4,2%. Obzirom da prognoze predviđaju pozitivna kretanja temeljnih makroekonomskih pokazatelja u Bosni i Hercegovini očekuje se dalji rast prihoda od indirektnih poreza (UIO - Oma bilten. br 94 str. 6-10).

Uz pozitivna kretanja makroekonomskih pokazatelja, očekuje se prestanak pada prihoda od carina i njihova blaga stabilizacija od 2014. godine (zadnjih godina je bio je pad prihoda od carina zbog ukidanja carina uslijed primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sukladno dinamici smanjenja i ukidanja carina na uvoz dobara podrijetlom iz EU). Na koncu u Bosni i Hercegovini se očekuju pozitivna kretanja u vezi

prikupljanja PDV-a i posebnih poreza na uvoz dobara koja su trenutno pod bescarinskim statusom CEFTA sporazuma i zbog skorašnjeg ulaska susjedne Hrvatske u Europsku uniju. Prema sporazumu o pridruživanju i stabilizaciji Bosna i Hercegovina je smanjila ili ukinula carinske stope na uvoz roba iz zemalja članica CEFTA. Također je moguć scenarij da Bosna i Hercegovina uvede i carine na određene vrste roba iz Hrvatske kao pojave zamjene uvoza iz Hrvatske sa bescarinskim uvozom iz ostalih zemalja članica CEFTA, što bi smanjilo očekivane učinke vraćanja carina na određene robe porijeklom iz Hrvatske.

Povoljna kretanja makroekonomskih pokazatelja u Bosni i Hercegovini trebaju se pozitivno odraziti i na prihode od indirektnih poreza koje pripadaju Distriktu sukladno Zakonu prema točno određenom koeficijentu raspodjele. Stoga se predviđa da će u 2013. godini doći do povećanja naplate od indirektnih poreza od 3,03% (Budžet BD BiH, str. 237). u odnosu na prethodnu godinu, a trend naplate od indirektnih poreza bi se trebao i povećati u narednim godinama. ***Politika Vlade distrikta BiH ne ide u pravcu povećanja prihoda od direktnih poreza.*** Naime, u 2013. godini planiraju prikupiti manja sredstva nego u prethodnoj godini. Razlozi slabije naplate direktnih poreza temelji se i na negativnim utjecajima svjetske ekonomske krize, te djelom i novim zakonskim rješenjima (prema odluci skupštine primjenjena je najniža stopa za oporezivanje prometa nepokretnosti). Nastavlja se i trend pada prihoda od neporeznih prihoda, a temeljni razlozi su reforme sistema javnih poduzeća i zdravstvenog sektora.

Trenutno porezno opterećenje u Brčko distriktu iznosi oko 1.975,67 KM/stanovniku, dok je prosječno porezno opterećenje u 2008. godini u zemljama OECD-a bilo 14.940 američkih dolara, a u zemljama EU oko 17.597 američkih dolara, što je danas mnogo više (Revenue statistics 1996-2008, str. 96).

Budžet Brčko distrikta BiH ima dobar fiskalni kapacitet. Samo u fiskalnoj 2012. godini učešće svih poreznih prihoda u BDP-u su iznosili oko 28,1 %, što je dosta prihvatljivo u usporedbi sa nekim suvremenim zemljama. Primjerice u 2008. godini učešće direktnih poreza u zemljama OECD-a iznosi 14,9 % BDP-a, a u Brčko distriktu BiH danas direktni porezi učestvuju svega 3,9% BDP-a, što može biti dobra rezerva za moguću fiskalnu politiku Distrikta u narednim godinama. U ukupnoj poreznoj strukturi zemalja OECD-a direktni porezi učestvuju 42,1%, a u Brčko distriktu BiH direktni porezi učestvuju svega 11,4%. Neki domaći eksperti smatraju da treba ići u pravcu povećanja javnih prihoda iz indirektnih poreza, obzirom da se na takav način smanjuje oporezivanje rada. Smanjivanjem opterećenja rada odnosno socijalnih doprinosa mogli bi stimulirati dodatno zapošljavanje i dodatno ulaganje domaćeg i strnog kapitala.

Orijentacija na budžetske prihode uglavnom temeljene na indirektnim porezima može imati i svoje negativne posljedice. Dakle, prema većini suvremenih poreskih sistema znatno je veće učešće prihoda od direktnih poreza nego što je to u poreskom sistemu Brčko distrikta BiH. U slučaju poremećaja kod naplate prihoda od indirektnih poreza, koje zavise od ekonomskih kretanja u cijeloj Bosni i Hercegovini pa i regionu, može doći do velikih posljedica za budžet Distrikta. Što je ovisnost budžeta veća od jednog izvora financiranja u tome je i veći rizik ostvarenja ukupnih javnih prihoda. Stoga bi Vlada Distrikta trebala imati plan fiskalne supstitucije, kako bi se mogli premostiti problemi vezani za eventualne poremećaje makroekonomskih pokazatelja na državnoj razini.

Velika zavisnost budžeta Distrikta od indirektnih poreza može biti podložna sljedećim rizicima (UIO – Oma bilten br. 88 i 89, str. 6):

- projekcije budžetskih prihoda od indirektnih poreza povezane su sa projekcijama makroekonomskih pokazatelja, njihove oscilacije u regionu značajno će se odraziti na prihode države i budžeta Distrikta,
- spori ekonomski oporavak glavnih trgovinskih partnera Bosne i Hercegovine, povećava se rizik ostvarenja planiranih ekonomskih projekcija i prihoda (susjedne Hrvatska i Srbija, članice CEFTE i EU),
- mogući poremećaji naplate akciza na cigarete zbog stalnog povećanja poreznih stopa i moguće nelegalne proizvodnje cigareta, te su mogući i poremećaji naplate akciza kod piva zbog uvođenja diferenciranih akciza na pivo.

ZAKLJUČAK

Budžet Brčko distrikta BiH posljednjih nekoliko godina donosi se u predviđenoj zakonskoj proceduri ali sa određenim zakašnjenjem. Vlada Distrikta je u posebnom dokumentu ***Opća ekonomska politika u Brčko distriktu BiH za naredno srednjoročno razdoblje*** zacrtala ciljeve unapređenja kod planiranja, donošenja i

izvršenja budžeta. Zacrtna je budžetska politika koja će se temeljiti na održivoj fiskalnoj politici i ralnim javnim prihodima.

Javni prihodi budžeta Brčko distrikta BiH predstavljaju temeljne financijske instrumente financiranja javnih potreba. U razdoblju 2005-2012. godine budžetski prihodi u Distriktu su rasli po godišnjoj stopi od 2,5%. U istraživanom razdoblju došlo je do značajnih promjena u strukturi budžetskih prihoda. Prihodi od indirektnih poreza povećani su od svega 40,5% ukupnih budžetskih prihoda iz 2005. godine na 70,5% u 2012. godini, ali je zbog toga značajno smanjeno učešće direktnih poreza tako da oni danas učestvuju u ukupnim prihodima budžeta Distrikta svega 11,4%. Neporezni prihodi budžeta bilježe stalni pad u zadnjih sedam fiskalnih godina, a prihodi od grantova i tekućih potpora su zadnjih godina postali gotovo zanemarivi.

Budžetska prihodi Distrikta uglavnom se temelje na prihodima od indirektnih poreza. Takva budžetska politika Distrikta je ovisna o rastu: BDP-a, javne potrošnje, investicija, trgovinskog bilansa i kretanja ostalih makroekonomskim pokazatelja u cijeloj Bosni i Hercegovini. Prema prognozama predviđaju se pozitivni trendovi osnovnih makro ekonomskih pokazatelja i u narednom srednjoročnom razdoblju u Brčko distriktu BiH i cijeloj Bosni i Hercegovini, stoga se očekuje i rast prihoda od indirektnih poreza u budžetu Distrikta. I usprkos pozitivnom očekivanju rasta prihoda u budžetu Distrikta, u narednom razdoblju se mora računati i na određene rizike neostvarenja ovih trendova.

Najznačajniji rizici koji mogu negativno utjecati na ostvarenje prihoda budžeta Distrikta mogu biti: neostvarenje pozitivnih kretanja osnovnih makroekonomskih pokazatelja, što može utjecati pad javne potrošnje i prihoda od PDV-a te mogući pad prihoda od akciza usljed stalnog povećanja cijena i najava uvođenja diferenciranih stopa poreza.

LITERATURA

1. OMA Bilten br. 88 UIO - Uprava za indirektno oporezivanje, 2009. godine,
2. OMA Bilten br. 94. UIO - Uprava za indirektno oporezivanje, 2013. godine,
3. http://wikipedia.org/wiki/demografija_Brčko, 14.06.2013. godine
5. Agencija za statistiku BIH, Statistički Bilten Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, br. 4/2013,
6. Direkcija za financije, Izvještaj o budžeta Brčko distrikta BIH za period 2005.-2013. godine
7. Izvještaj o Reviziji financijskih izvještaja Brčko distrikta BiH na dan 31.12.2010. godine, str. 3-19.
8. Kešetović. I, Financije monetarne i javne, CPA, Tuzla, 2009. str. br. 506.
9. Kešetović. I, DŽ. Đonlagić: Javne finansije, Grin, Gračanica, 2007. str. 134.
10. Kumalić.J: Izgradnja poreznog sistema za poticanje strukturnih promjena i prelazak na tržišnu privredu, Zbornik radova – Poreska reforma u funkciji posticanja privrednog razvoja i novog zapošljavanja, Sveučilište Vitez,2012 godine, str. 43-47.
10. Odluka Skupštine Brčko distrikta Broj: 01-02-59/13 Brčko, 28. 2. 2013. godine
11. Odluka Skupštine Brčko distrikta Broj: 01-02-82/13 Brčko, 28. 3. 2013. godine
12. Odluka Skupštine BD BiH br. 01-02-43/2009 od 31.03.2013. godine.
13. Odluka Skupštine Brčko distrikta Broj: 01-02-110/13-1 od 05.06.2013. godine.
14. Revenue statistics 1965-2008. godine, OECD, Paris, 2010. godine. str. 96.
15. Statut Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH br. 17/08, 39/09 i 2/10).
15. Ristić. Ž i Vukša. S: Budžet i trezor, Etnostil, Beograd, 2009. Godine,
16. Zakon o Budžetu BD BiH, Službeni glasnik BD BiH br. 34/08).
17. Zakon o Direkciji za financije Brčko distrikta (Službeni glasnik BD BiH, br. 19/07
18. Zakon o porezu dohodak (Službeni glasnik BD BiH br.60/10).
19. Zakona o uplati na jedinstveni račun i raspodjelu prihoda (Službeni glasnik BiH br.55/04).