

**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VLADA**

N A C R T

ZAKON

**O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRIPADNOSTI JAVNIH PRIHODA
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

Sarajevo, svibanj 2013. godine

ZAKON

O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRIPADNOSTI JAVNIH PRIHODA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Članak 1.

U Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 22/06, 43/08 i 22/09), u članu 2, iza riječi „takse“ dodaju se riječi: „kazne, vlastiti prihodi,“.

Iza stavka 1. dodaju se novi st. 2. do 6. koji glase:

„Javni prihodi su prihodi ostvareni obveznim plaćanjima poreznih obveznika; prihodi korisnika proračunskih sredstava i sredstava vanproračunskih fondova.

Porezni prihodi su vrsta javnih prihoda koji se prikupljaju obaveznim plaćanjima poreznih obveznika bez obaveze izvršenja specijalne usluge zauzvrat.

Neporezni prihodi su vrsta javnih prihoda koji se prikupljaju obaveznim plaćanjima pravnih ili fizičkih osoba, sa obavezom izvršenja specijalne usluge tim osobama; neporezni prihodi obuhvaćaju i kazne.

Vlastiti prihodi su prihodi koje svojim aktivnostima, odnosno prodajom robe i vršenjem usluga, u skladu sa zakonom, ostvare korisnici proračunskih sredstava i sredstava vanproračunskih fondova.

Namjenski prihodi su javni prihodi čije je korištenje i namjena utvrđena zakonom.”

Članak 2.

U članku 3. u stavku 1. riječi: „Direkcije za ceste Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Direkcija za ceste)” zamjenjuju se riječima: “Javnog poduzeća Ceste Federacije Bosne i Hercegovine, javnih kantonalnih ustanova za ceste i općinskih ili gradskih organa za lokalne ceste i gradske ulice (u daljem tekstu: Upravitelji cesta)”.

U stavku 2. riječi: „Direkcije za ceste” zamjenjuju se riječima: “Upravitelji cesta”.

Iza stavka 2. dodaje se novi stavak 3. koji glasi:

„Raspodjela prihoda po temelju doprinosa nije obuhvaćena ovim zakonom i vrši se sukladno zakonima koji uređuju doprinose i vanproračunske fondove.“

Članak 3.

U članku 6. stavak 1. točka b) mijenja se i glasi:

“b) financiranje funkcija kantona 51,23%”.

U točki d) riječi: „Direkcija za ceste” zamjenjuju se riječima: „ Upravitelji cesta”.

Iza točke d) dodaje se nova točka e) koja glasi:

“e) financiranje funkcija Grada Sarajeva 0,25%”.

Članak 4.

U članku 9. stavak 2. broj “2” zamjenjuje se brojem “1,9658”.

U stavku 3. dodaje se nova alineja 3, koja glasi:

“ - Posavski kanton, koeficijent 1,5.”

Članak 5.

U članku 10. stavak 1. tačka b) broj “65,54” zamjenjuje se brojem “59”.

Članak 6.

U članku 12. stavak 1, iza riječi „samouprave“ dodaje se zarez i riječi: „ izuzev Grada Sarajeva,”.

U stavku 4. riječi: „Federacije, prosječnim“ zamjenjuju se riječima: „prosječnim federalnim“.

Članak 7.

Iza članka 12. dodaje se novi članak 12a. koji glasi:

„Članak 12a.

Izračun sudjelovanja iz čl. 9. i 12. ovog zakona vrši se na temelju formule:

Godina $X(i) = b(i)$

Pri čemu je:

X(i) - udio koji općina/kanton ima u iznosu sredstava određenom za općine/kantone prema stavku 1. članka 6. ovog zakona;

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

Federalno ministarstvo financija će za izradu formule iz stavka 1. ovog članka donijeti propis kojim se utvrđuju sudjelovanja kantona, jedinica lokalne samouprave i nadležnih javnih kantonalnih ustanova za ceste u prihodima od neizravnih poreza i način raspoređivanja tih prihoda na godišnjoj razini.”

Članak 8.

U članku 13. stavak 1. točka a) broj “34,46” zamjenjuje se brojem “41”.

U stavku 2. riječ „plaću” zamjenjuje se riječju „dohodak” .

Iza stavka 2. dodaje se novi stavak 3. koji glasi:

„Kantoni mogu donijeti propise kojima jedinicima lokalne samouprave ustupaju udio u raspodjeli prihoda po temelju poreza na dobit iz članka 10. stavak 1. točka a) ovog zakona.”

Dosadašnji stavak 3. postaje stavak 4.

Članak 9.

U članku 19. iza stavka 1. dodaje se stav 2. koji glasi:

„Federalno ministarstvo finansija će donijeti podzakonske akte, kojima se uređuje način uplate, pripadnost i raspodjela javnih prihoda i izvješćivanje o ukupno prikupljenim i raspoređenim javnim prihodima u Federaciji Bosne i Hercegovine.”

Članak 10.

Članak 21. briše se.

Članak 11.

Članak 22. mijenja se i glasi:

„Federalno ministarstvo finansija će donijeti propis kojim će se urediti sadržaj, način i rokovi izvješćivanja o prikupljenim i raspoređenim prihodima proračuna, vanproračunskih fondova i ostalih korisnika javnih prihoda na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.”

Članak 12.

Članak 23. briše se.

Članak 13.

U članku 24. stavak 1. briše se.

U stavku 2. iza riječi „Sarajevo“ dodaje se zarez i riječi: „osim Grada Sarajeva,”.

Stavak 3. briše se.

Dosadašnji stavak 2. postaje stavak 1.

Članak 14.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Službenim novinama Federacije BiH".

OBRAZLOŽENJE

I – USTAVNI TEMELJ

Ustavni temelj za donošenje ovog zakona sadržan je u članku III. 1. točka c), koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI, i članu IV. A. 20. (1) j) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem je u isključivoj nadležnosti Federacije donošenje propisa o financijama i financijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije, a Parlament Federacije, uz ostala ovlašćenja predviđena Ustavom, odgovoran je za donošenje zakona.

II – RAZLOZI ZA DONOŠENJE IZMJENA I DOPUNA ZAKONA

Nakon šestogodišnje primjene Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, i provedenih analiza efekata implementacije Zakona iz 2009. godine i 2011. godine, koje je provelo Federalno ministarstvo finansija/financija i inicijativa za izmjene određenih zakonskih rješenja korisnika javnih prihoda i članova Parlamenta Federacije, ukazala se potreba za radom na izmjenama zakonskih rješenja u ovoj oblasti.

U tom cilju Vlada Federacije je, na temelju inicijative Federalnog ministarstva financija, imenovala Interresornu Radnu skupinu za analizu i pripremu rješenja u oblasti pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH i izradu prijedloga novog Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH.

Tokom rada, Radna skupina se opredijelila da izvrši izmjene i dopune Zakona, kojim bi se ispravili određeni nedostaci, a u sistemske promjene se nije ulazilo iz razloga što se veće izmjene ne mogu rješavati u ovom momentu, prije svega zbog predstojećeg popisa stanovništva i rezultata u vezi s tim i analize nakon istog, stagniranja prihoda i izbjegavanja većih šokova na proračune. Federalno ministarstvo prilikom izračuna koeficijenata za raspodjelu sredstava sa jedinstvenog računa prema kantonima i općinama koristi podatke Federalnog zavoda za statistiku, i jedan od glavnih kriterija raspodjele je broj stanovnika, koji se sada procjenjuje od strane Zavoda. Očekuje se da će predstojeći popis stanovništva dati tačne podatke i očekivanje je da će se ti rezultati znatno razlikovati od trenutno dostupnih podataka. S obzirom da će se ti rezultati popisa biti poznati krajem 2013, nije bilo realno pristupiti značajnim izmjenama zakona, jer će iste morati biti urađene nakon popisa.

Postojećim zakonskim rješenjem se nastojalo uvesti izjednačavanje, odnosno smanjivanje razlika u prihodima po stanovniku pojedinačno po kantonima i općinama, na horizontalnoj razini za općine i kantone, prateći glavne principe iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Taj cilj je ovim zakonom i postignut, što je izvršena analiza i pokazala, međutim na nivou kantona se pokazalo da je Posavski kanton po parametrima formula u dobroj situaciji, što je uticalo na negativan rast njegovih prihoda, a realno njegovi prihodi nisu dostatni za financiranje njegovih temeljnih funkcija. Ovim izmjenama se nastoji poboljšati situacija Posavskog kantona.

Sljedeći cilj je uključiti Grad Sarajevo i općine Kantona Sarajevo u direktnu raspodjelu sa razine Federacije, isključujući na taj način izuzeće za općine Kantona Sarajevo iz 2006. godine, a na temelju inicijative Saveza općina i gradova FBiH time i općina i Grada Kantona Sarajevo. Na taj način se i općine KS dovode u isti položaj sa ostalim općinama u FBiH.

Također usljed reforme izravnih poreza 2009. godine, koja nije bila prihodovno neutralna za općine, kroz predložene izmjene nastoji se popraviti položaj općina i otkloniti negativne posljedice reforme po njih na način da se poveća izračunati udio općina u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak.

III – OBRAZLOŽENJE POJEDINAČNIH RJEŠENJA

Članak 1. – Ovim člankom daje se detaljnija definicija javnih prihoda po njihovom tretmanu.

Članak 2. – Izmjenama ovog članka vrši se usaglašavanje naziva Direkcije za ceste sa novim Zakonom o cestama iz 2010. godine. Također se dodaje stavak kojim se precizira da raspodjela doprinosa nije predmet ovog zakona.

Članak 3. - Ovim člankom se u izravnu raspodjelu sa jedinstvenog računa dodaje i Grad Sarajevo koji se dosada financirao transferom iz Proračuna Kantona Sarajevo, tako da izračunati udio odgovara dosada izdvajanom iznosu, i kroz primjenu koeficijenta za Kanton Sarajevo, ova izmjena nema utjecaja na prihode ostalih kantona.

Članak 4. - Shodno izmjenama članka 3. u ovom članku u stavku 1. izvršena je izmjena koeficijenta za Kanton Sarajevo sa 2 na 1,9658. Takođe, u ovom članku u stavku 2. se dodaje koeficijent od 1,5 čiji je cilj da se poboljša situacija Posavskog kantona.

Članak 5. - Ovom izmjenom se pripadajući udio u prihodima od poreza na dohodak za kantone smanjuje za 6,54%, koliko će se povećati udio općina od ovog prihoda.

Članak 6. - vrši se usklađivanje prateći predložene izmjene ovog Zakona po pitanju financiranja Grada Sarajeva. Također se vrši tehnička ispravka određenog termina (riječ Federacije zamijenjuje se riječju Federalnim).

Članak 7. – Nakon potpune implementacije prelaznog razdoblja (6 godina) briše se odredba Zakona kojom je definirano postepeno uvođenje formule i propisuje formula za naredne godine definirana u novom članku 12.a. Ovim člankom se i utvrđuje i donošenje provedbenog propisa kojim će se propisati izračun i koeficijenti raspodjele prihoda se jedinstvenog računa za korisnike javnih prihoda, koji je i do sada izrađivalo Federalno ministarstvo financija u formi uputstva na godišnjoj razini.

Članak 8. - Prateći izmjenu članka 5. ovog zakona, izvršeno je povećanje udjela općina u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak za 6,54%, odnosno na 41%, čime se nastoje otkloniti negativne posljedice reforme direktnih poreza za općine.

U stavku 2. ovog članka izvršena je ispravka termina „plaća“ u termin „dohodak“.
U ovom članku dodaje se novi stavak koji omogućava kantonima da svojim propisima reguliraju podjelu prihoda od poreza na dobit sa svojim općinama.

Članak 9. - U cilju implementacije Zakona daje se ovlaštenje Federalnom ministarstvu financija da donosi provedbene propise.

Članak 10. – Članak 21. kojim je bila propisana formula za postepeno uvođenje modela raspodjele briše se i nova utvrđena formula propisana je u članku 12.a. ovog zakona.

Članak 11. - Daje Federalnom ministarstvu financija zakonski temelj za utvrđivanje mjesečnih izvješća na temelju kojih će korisnici javnih prihoda vršiti mjesečno, kvartalno i godišnje izvješćivanje prema ovom ministarstvu. Ova izvješća se i sada već koriste za praćenje kretanja javnih prihoda i nadzora nad implementacijom Zakona.

Članak 12. – Brisanjem formule za postepeno uvođenje modela, koja je u prvim godinama primjene sadržavala istorijski udio u raspodjeli prihoda od poreza na promet briše se članak 23. koji to propisuje.

Članak 13. – Usljed izmjena kojima se počinje direktno prebacivati prihod sa jedinstvenog računa općinama Kantona Sarajevo brišu se st. 1. i 3. ovog članka 24. koji su uspostavljali izuzeće.

Članak 14. – Datum primjene ovog zakona je osmog dana od dana objave u "Službenim novinama Federacije BiH".

IV. FINACIJSKA SREDSTVA

Za provođenje ovog zakona nije potrebno osigurati sredstva u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine.

ODREDBE ZAKONA KOJE SE MJENJAJU ILI DOPUNJUJU

Članak 1.

Ovim zakonom uređuje se pripadnost javnih prihoda koji su ustanovljeni zakonima na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija).

Članak 3.

Raspodjela javnih prihoda

Javni prihodi, u smislu ovog zakona, raspodjeljuju se između Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave, a služe za finansiranje funkcija Federacije, Direkcije za ceste Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Direkcija za ceste), kantona i jedinica lokalne samouprave.

Raspodjela ovih sredstava utvrđuje se i iskazuje u Proračunu: Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Proračun Federacije), Direkcije za ceste, kantona i jedinica lokalne samouprave.

Članak 6.

Udio prihoda sa jedinstvenog računa iz točke a) članka 4. ovog zakona raspodjeljuje se kako slijedi:

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

Dinamika raspodjele prihoda iz prethodnog stavka vrši se prema dinamici pražnjenja sredstava sa jedinstvenog računa, a sukladno Zakonu o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda.

Članak 9.

Sudjelovanje kantona u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa

Pojedinačno sudjelovanje kantona u raspodjeli prihoda iz članka 6. ovog zakona vrši se na temelju formule koja se zasniva na sljedećim omjerima:

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

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

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

- Bosansko-podrinjski kanton Goražde, koeficijent 1,8,
- Kanton 10, koeficijent 1,1.

Članak 10.

Sudjelovanje kantona u ostalim javnim prihodima

Kantonima, pored udjela u raspodjeli prihoda iz članka 6. ovog zakona, pripadaju i drugi javni prihodi, kako slijedi:

a) 100% od poreza na dobit koji su uplatila sva poduzeća koja nisu navedena u članku 4. stavak 1. točka b) ovog Zakona.;

b) najviše 65,54% od poreza na dohodak uplaćenog u svakom kantonu;

c) naknade i takse sukladne kantonalnim propisima;

d) novčane i druge kazne sukladne kantonalnim propisima;

e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu kantona;

f) prihodi od korišćenja ili prodaje kantonalne imovine;

g) donacije i namjenske dotacije;

h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije i kantona.

Članak 12.

Sudjelovanje jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa

Pojedinačno sudjelovanje jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda iz članka 6. ovog zakona vrši se na temelju formule koja se zasniva na sljedećim omjerima:

- 68% na temelju broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave;
- 5% na temelju površine jedinice lokalne samouprave;
- 20% na temelju broja učenika u osnovnom obrazovanju;
- 7% na temelju razine razvijenosti općina, definiranog kroz indeks razvijenosti.

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

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe jedinica lokalne samouprave koje su odgovorne za materijalne troškove osnovnih škola. Taj koeficijent iznosi 1,5 i primjenjuje se na broj učenika osnovnih škola.

Indeks razvijenosti općina predstavlja odnos prihoda od poreza na promet i poreza na dohodak sa Federacije, prosječnim prihodom od tih poreza po stanovniku. Koeficijenti u formuli se primjenjuju na broj stanovnika:

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

Članak 13.

Sudjelovanje jedinica lokalne samouprave u ostalim javnim prihodima

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

- a) Najmanje 34,46% od poreza na dohodak uplaćenog u svakoj jedinici lokalne samouprave;
- b) 100% od naknada po temelju korištenja i uređenja zemljišta;
- c) naknade i takse sukladne propisima jedinica lokalne samouprave;
- d) novčane i druge kazne sukladne propisima jedinica lokalne samouprave;
- e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu jedinica lokalne samouprave;
- f) prihodi od korištenja ili prodaje imovine jedinica lokalne samouprave;
- g) donacije i namjenske dotacije;
- h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.

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

Općinska vijeća donose propise kojima se utvrđuje visina naknada po temelju korištenja i uređenja zemljišta, kao i visina drugih naknada, novčanih kazni i taksi u njihovoj nadležnosti.

Članak 19.

Nadzor nad provođenjem ovog zakona vrši Federalno ministarstvo financija.

Članak 21.

Formule iz čl. 9. i 12. ovog zakona uvođit će se postupno tokom šestogodišnjeg razdoblja, prema formuli:

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

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

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

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

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

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

Pri čemu je:

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

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

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

Članak 22.

Federacija će utvrditi kvartalne i završne finansijske izvještaje koje podnose jedinice lokalne samouprave, u roku od tri mjeseca nakon usvajanja ovog zakona.

Članak 23.

Prilikom primjene formule iz članka 21. ovog zakona kod raspodjele prihoda kantonima 2, 5 i 10 kao kantona sa najmanjim prihodima po stanovniku po temelju poreza na promet, kao osnovica $a(i)$ koristi se istorijski udio koji je svaki od ova tri kantona imao u prihodima od poreza na promet svih kantona, uvećan za transfere kantonima i nižim razinama vlasti koji su u 2005. godini izdvajani za potrebe ova tri kantona iz Proračuna Federacije.

Članak 24.

Raspodjela prihoda Kantona Sarajevo

Ukupni prihodi iz članka 12. ovog zakona, koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo, doznačavaju se Kantonu Sarajevo koji ih raspodjeljuje jedinicama lokalne samouprave na temelju kantonalnih zakona i propisa.

Jedinicama lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo pripada 1,79% prihoda po temelju poreza na dohodak.

Ostale odredbe iz članka 12. ovog zakona primjenjuju se na raspodjelu prihoda između Kantona Sarajevo i općina u Kantonu.