



PARAFISKALNI NAMETI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE - OD REGISTRA DO PILOT-REFORME

**Prijedlog metodologije za reviziju, prioritizaciju i postepeno smanjenje
lokalnih taksi i naknada**

SARAJEVO, AVGUST 2026

SADRŽAJ

IZVRŠNI SAŽETAK	4
UVOD - DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI UDRUŽENJA POSLODAVACA FBIH	6
ŠTA SU PARAFISKALNI NAMETI I ZAŠTO PREDSTAVLJAJU PROBLEM	7
<i>Razlikovanje osnovnih oblika javnih davanja</i>	<i>7</i>
<i>Zašto broj nameta nije dovoljan pokazatelj opterećenja</i>	<i>8</i>
<i>Direktni finansijski trošak</i>	<i>9</i>
<i>Vrijeme, procedure i trošak usklađivanja</i>	<i>9</i>
<i>Teritorijalna neujednačenost</i>	<i>10</i>
<i>Nejasna veza između naknade i primljene usluge</i>	<i>10</i>
<i>Dupliranje i preklapanje osnova</i>	<i>10</i>
<i>Pravna i administrativna nepredvidivost</i>	<i>11</i>
<i>Nesrazmjer između javnog prihoda i ukupnog troška privrede</i>	<i>11</i>
<i>Potreba za ciljanom, a ne linearnom reformom</i>	<i>11</i>
PREGLED REGISTRA TAKSI I NAKNADA	12
<i>Raspodjela zapisa prema nivou vlasti</i>	<i>12</i>
<i>Obavezna i korisnička davanja</i>	<i>14</i>
<i>Nameti koji se odnose na privredne subjekte</i>	<i>15</i>
<i>Davanja za registraciju i redovno poslovanje</i>	<i>16</i>
<i>Najčešće oblasti i pravni osnovi</i>	<i>17</i>
<i>Ograničenja Registra</i>	<i>18</i>
ZAŠTO JE LOKALNI NIVO POGODAN ZA PILOT-PROJEKT	19
<i>Jasno ograničen reformski obuhvat</i>	<i>19</i>
<i>Direktniji pristup odlukama i podacima</i>	<i>20</i>
<i>Brže donošenje i provođenje izmjena</i>	<i>20</i>
<i>Mjerenje učinaka prije i poslije intervencije</i>	<i>21</i>
<i>Vidljivi rezultati za privredu i građane</i>	<i>21</i>
<i>Demonstracijski efekat i mogućnost skaliranja</i>	<i>22</i>
<i>Razlikovanje lokalne naplate od lokalne nadležnosti</i>	<i>22</i>
KRITERIJI ZA IZBOR PILOT-LOKALNIH ZAJEDNICA	23
<i>Predloženi bodovni model</i>	<i>24</i>
<i>Politička i administrativna spremnost za reformu – 25%</i>	<i>25</i>
<i>Dostupnost prihoda po pojedinačnim nametima – 20%</i>	<i>25</i>
<i>Broj nameta u lokalnoj nadležnosti – 15%</i>	<i>26</i>
<i>Značaj i struktura lokalne privrede – 15%</i>	<i>26</i>
<i>Kapacitet za izmjenu odluka i digitalizaciju – 10%</i>	<i>27</i>
<i>Mogućnost praćenja rezultata – 10%</i>	<i>27</i>
<i>Reprezentativnost za druge općine i gradove – 5%</i>	<i>28</i>
<i>Predloženi postupak izbora</i>	<i>28</i>
<i>Moguća struktura izbora dvije lokalne zajednice</i>	<i>29</i>
<i>Općina Travnik kao potencijalni kandidat</i>	<i>29</i>
ABC METODOLOGIJA ZA KLASIFIKACIJU I IZBOR NAMETA	30
<i>Predmet analize</i>	<i>30</i>
<i>Period posmatranja</i>	<i>31</i>
<i>ABC klasifikacija prema prihodu</i>	<i>31</i>
<i>Podaci potrebni za proširenu analizu</i>	<i>32</i>
<i>Procjena opterećenja privrede</i>	<i>36</i>
<i>Povezivanje fiskalnog značaja i opterećenja privrede</i>	<i>37</i>
<i>Odnos ABC kategorije i reformske odluke</i>	<i>38</i>
<i>Prednost metodologije u odnosu na unaprijed zadanu strukturu</i>	<i>38</i>
<i>Završni rezultat metodologije</i>	<i>39</i>
ODABIR PORTFOLIJIA OD DESET NAMETA	39
<i>Principi izbora portfolija</i>	<i>40</i>
<i>Predložena struktura portfolija</i>	<i>42</i>
<i>Kartica pojedinačnog nameta</i>	<i>42</i>

<i>Moguće reformske mjere</i>	<i>43</i>
<i>Odlučivanje o konačnom portfoliju.....</i>	<i>45</i>
MODEL MEMORANDUMA I JEDNOGODIŠNJEG PILOT-PROGRAMA	46
<i>Predloženi potpisnici i njihove uloge</i>	<i>46</i>
<i>Cilj pilot-projekta</i>	<i>46</i>
<i>Obaveza dostavljanja podataka</i>	<i>47</i>
<i>Zajedničko radno tijelo.....</i>	<i>47</i>
<i>Metodologija i izbor nameta</i>	<i>48</i>
<i>Obaveza pripreme izmjena odluka</i>	<i>49</i>
<i>Jednogodišnji program provođenja.....</i>	<i>49</i>
<i>Praćenje i mjerenje rezultata.....</i>	<i>50</i>
<i>Javno izvještavanje.....</i>	<i>51</i>
<i>Uslovi za skaliranje modela</i>	<i>51</i>
<i>Status i trajanje memoranduma</i>	<i>52</i>
PLAN IMPLEMENTACIJE	52
<i>Pregled faza implementacije</i>	<i>53</i>
<i>Faza 1: Izbor lokalnih zajednica i uspostavljanje partnerstva – mjeseci 1–2.....</i>	<i>53</i>
<i>Faza 2: Prikupljanje podataka i pravna revizija – mjeseci 2–3</i>	<i>54</i>
<i>Faza 3: ABC analiza i procjena administrativnog opterećenja – mjeseci 3–4.....</i>	<i>54</i>
<i>Faza 4: Konsultacije s privredom i lokalnim službama – mjesec 5.....</i>	<i>55</i>
<i>Faza 5: Izbor deset nameta i priprema prijedloga mjera – mjesec 6.....</i>	<i>55</i>
<i>Faza 6: Pravna procedura i tehnička priprema – mjeseci 7–9.....</i>	<i>56</i>
<i>Faza 7: Početak primjene i praćenje prvih rezultata – mjeseci 10–12</i>	<i>57</i>
<i>Evalvacija i priprema skaliranja – nakon 12 mjeseci.....</i>	<i>58</i>
<i>Upravljanje rizicima i kašnjenjima.....</i>	<i>58</i>
PRAĆENJE UČINAKA.....	59
<i>Utvrdjivanje početnog stanja.....</i>	<i>59</i>
<i>Ključni pokazatelji uspjeha</i>	<i>60</i>
<i>Broj ukinutih, smanjenih i objedinjenih nameta.....</i>	<i>60</i>
<i>Godišnja ušteda za privredu</i>	<i>61</i>
<i>Broj uplata i administrativni sati</i>	<i>61</i>
<i>Broj obuhvaćenih firmi i raspodjela koristi</i>	<i>62</i>
<i>Fiskalni efekat za lokalnu zajednicu.....</i>	<i>62</i>
<i>Uštede lokalne administracije</i>	<i>63</i>
<i>Reformski omjer</i>	<i>63</i>
<i>Zadovoljstvo poslovne zajednice</i>	<i>65</i>
<i>Preuzimanje modela u drugim lokalnim zajednicama.....</i>	<i>65</i>
<i>Dinamika izvještavanja.....</i>	<i>65</i>
ZAKLJUČAK I PREPORUKE	66
<i>Ažurirati, očistiti i funkcionalno unaprijediti Registar.....</i>	<i>67</i>
<i>Uspostaviti redovno javno izvještavanje o prihodima od pojedinačnih nameta</i>	<i>67</i>
<i>Odabrati jednu ili dvije pilot-lokalne zajednice.....</i>	<i>68</i>
<i>Provesti ABC klasifikaciju i analizu administrativnog opterećenja</i>	<i>68</i>
<i>Nakon jednogodišnjeg pilota pripremiti standardizirani reformski paket</i>	<i>69</i>

IZVRŠNI SAŽETAK

Sistem taksi, naknada i drugih parafiskalnih davanja u Federaciji Bosne i Hercegovine karakteriziraju veliki broj obaveza, složena raspodjela nadležnosti i neujednačena primjena između pojedinih kantona, općina i gradova. Opterećenje privrede ne proizlazi samo iz iznosa koji se plaćaju nego i iz broja procedura i uplata, vremena potrebnog za obračunavanje obaveza, različitih lokalnih pravila, pravne nepredvidivosti te nedovoljno jasne veze između plaćenog iznosa i primljene javne usluge.

Postojeći Registar taksi i naknada predstavlja važnu osnovu za sistemsko sagledavanje problema. U njegovom drugom radnom listu evidentirano je ukupno 2.800 zapisa, od čega 2.018 na nivou općina i gradova, 683 na nivou kantona, 95 na nivou Federacije BiH i četiri na nivou Bosne i Hercegovine. Lokalni nivo obuhvata 72,1% svih zapisa, dok lokalni i kantonalni nivo zajedno čine više od 96% Registra. Ovakva struktura potvrđuje izraženu teritorijalnu fragmentiranost sistema i opravdava pokretanje reforme kroz pilot-projekt u odabranim lokalnim zajednicama. Ukupan broj zapisa ne treba poistovjećivati s brojem jedinstvenih nameta. Ista ili slična davanja mogu se ponavljati za različite lokalne zajednice, dok jedna budžetska šifra može obuhvatati više različitih tarifa. Pojedini pravni osnovi također mogu biti izmijenjeni ili prestati važiti. Zbog toga je prije donošenja reformskih odluka potrebno očistiti Registar, ukloniti duplikate, standardizirati nazive, provjeriti aktuelnost propisa i jasno utvrditi nadležnost za svaki namet.

Predloženi pristup zasniva se na ABC analizi. Nameti bi se rangirali prema prosječnom godišnjem naplaćenom prihodu u prethodne tri godine i razvrstali na:

- A namete, koji stvaraju približno prvih 50% prihoda
- B namete, koji stvaraju približno sljedećih 30%
- C namete, koji stvaraju preostalih približno 20%

ABC kategorija pokazuje fiskalni značaj, ali sama nije dovoljna za donošenje odluke. Zbog toga bi se za svaki namet dodatno analizirali broj obveznika, prosječan iznos, broj i učestalost uplata, vrijeme potrebno firmama, trošak administriranja za lokalnu upravu, postojanje direktne protivusluge, mogućnost digitalizacije i pravna nadležnost za izmjenu. Povezivanjem fiskalnog značaja i opterećenja privrede izdvojile bi se četiri grupe nameta. Fiskalno značajna davanja koja stvaraju veliko opterećenje bila bi predmet reforme osnovice, stope ili načina naplate. Fiskalno značajna davanja s niskim opterećenjem mogla bi se zadržati uz veću transparentnost. Fiskalno manje značajni nameti s visokim opterećenjem imali bi prioritet za ukidanje ili objedinjavanje, dok bi se manje značajna i manje opterećujuća davanja pojednostavila, digitalizirala ili periodično preispitivala.

Predlaže se izbor jedne ili dvije pilot-lokalne zajednice prema transparentnom bodovnom modelu. Poželjno je uključiti jednu veću ili privredno razvijeniju te jednu srednju ili manju lokalnu zajednicu. Ključni kriteriji bili bi institucionalna spremnost za reformu, dostupnost prihoda po pojedinačnim nametima, broj davanja u lokalnoj nadležnosti, struktura privrede, administrativni i digitalni kapaciteti te mogućnost praćenja rezultata.

Pilot bi se formalizirao memorandumom o saradnji između Udruženja poslodavaca FBiH, pilot-općine ili grada i drugih relevantnih partnera. U toku 12 mjeseci prikupili bi se i pravno provjerili podaci, provela ABC analiza, konsultovala poslovna zajednica i odabrao portfolio od najmanje deset nameta. Početna struktura od šest C, tri B i jednog A nameta može služiti kao indikativni okvir, ali konačan izbor mora zavisiti od pravne provodivosti, fiskalnog uticaja i stvarnog troška za privredu. Cilj je da se tokom jednogodišnjeg pilota najmanje deset odabranih nameta ukine, smanji, objedini, pojednostavi ili digitalizira. Moguće mjere uključuju i uvođenje pragova i oslobađanja, smanjenje učestalosti uplata, prelazak na jedan godišnji obračun te pretvaranje opravdanih naknada u transparentne korisničke cijene. Neposredno ukidanje moguće je samo kod nameta koje lokalna zajednica samostalno propisuje. Za davanja zasnovana na kantonalnim ili federalnim propisima pripremile bi se obrazložene inicijative prema nadležnim nivoima vlasti.

Rezultati bi se pratili prema uštedi privrede, smanjenju broja uplata i administrativnih sati, broju obuhvaćenih firmi, fiskalnom efektu i uštedama lokalne administracije. Poseban pokazatelj bio bi reformski omjer, koji pokazuje koliko ukupne koristi za privredu i administraciju nastaje po jednoj konvertibilnoj marki izgubljenog lokalnog prihoda. Nakon završetka pilota i evaluacije pripremio bi se standardizirani reformski paket za druge zainteresirane općine i gradove. Paket bi obuhvatio metodologiju, obrasce za prikupljanje podataka, model ABC analize, kartice nameta, primjere pravnih izmjena i sistem praćenja učinaka. Time bi se postojeći Registar transformirao iz statičnog pregleda davanja u operativni instrument za postepenu i mjerljivu reformu parafiskalnih opterećenja u Federaciji BiH.

UVOD - DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI UDRUŽENJA POSLODAVACA FBIH

Udruženje poslodavaca Federacije Bosne i Hercegovine već duži niz godina ukazuje na to da unapređenje poslovnog ambijenta ne zavisi isključivo od smanjenja osnovnih poreznih opterećenja već i od sistemskog preispitivanja velikog broja taksi, naknada i drugih parafiskalnih davanja koja opterećuju poslovanje privrednih subjekata. Njihov kumulativni finansijski efekat, zajedno s administrativnim zahtjevima koji prate obračunavanje, prijavljivanje i plaćanje, predstavlja značajan trošak poslovanja. Poseban problem čine fragmentiranost propisa, različit tretman privrednih subjekata zavisno od mjesta poslovanja te nedovoljna transparentnost u pogledu namjene prikupljenih sredstava i koristi koju obveznici ostvaruju njihovim plaćanjem.

Jedan od važnijih ranijih doprinosa Udruženja sagledavanju ovog problema predstavlja *Analiza opterećenja privrede u Bosni i Hercegovini* iz 2011. godine, izrađena uz podršku Međunarodne organizacije rada. Analiza je obuhvatila opterećenja privrede u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH, a njen poseban dio bio je posvećen parafiskalnim nametima, odnosno različitim vrstama naknada i taksi koje plaćaju privredni subjekti i građani. U ovoj analizi ukazano je na nekoliko obilježja sistema koja su i danas relevantna. Naknade i takse propisuju se i naplaćuju na različitim nivoima vlasti, uključujući nivo Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, kantona i jedinica lokalne samouprave. Njihove vrste, osnovice, visina i način naplate nisu ujednačeni, dok su informacije o ukupnom broju i zbirnom finansijskom opterećenju često bile teško dostupne. Analiza je ukazala i na to da pojedinačne naknade mogu imati relativno mali fiskalni značaj, ali istovremeno stvarati nesrazmjerno veliko administrativno opterećenje za privredu. Dodatni problem predstavlja nedovoljno jasna povezanost između visine pojedinih davanja, stvarnog troška pružene javne usluge i namjene za koju se prikupljena sredstva koriste.

Važan korak nakon inicijalnog prepoznavanja problema predstavljalo je uspostavljanje registra taksi i naknada. Dostupni registar omogućio je sistematiziranje podataka o nazivima davanja, šiframa javnih prihoda, pravnom osnovu naplate, obveznicima, korisnicima prihoda, učestalosti plaćanja, nadležnim institucijama i nivoima vlasti. U njegovom aktuelnom obliku evidentirano je 2.800 zapisa, od kojih se 2.018 odnosi na općinski i gradski nivo, 683 na kantone, 95 na Federaciju BiH i četiri na nivo Bosne i Hercegovine. Iako pojedinačni zapis ne mora uvijek predstavljati zaseban namet, jer se ista ili slična davanja mogu ponavljati u različitim administrativnim jedinicama, registar jasno pokazuje obim, složenost i teritorijalnu fragmentiranost postojećeg sistema. Dosadašnje aktivnosti Udruženja poslodavaca bile su usmjerene na podizanje svijesti o ekonomskim posljedicama parafiskalnih opterećenja, povećanje njihove transparentnosti i zagovaranje jednostavnijeg, predvidivijeg i racionalnijeg regulatornog okvira. Uspostavljanje registra stvorilo je osnovu za sistematičnije praćenje ovih davanja i poređenje njihove primjene između različitih nivoa vlasti i teritorijalnih jedinica.

Ipak, identifikacija i evidentiranje nameta predstavljaju tek prvi korak. Registar sam po sebi ne pokazuje koliko svaki namet stvarno donosi prihoda, koliko košta njegovo administriranje, koliko vremena i novca privredni subjekti troše na ispunjavanje povezanih obaveza niti da li je njegova fiskalna i društvena korist veća od troška koji proizvodi. Zbog toga je u narednoj fazi potreban operativniji pristup zasnovan na podacima, jasnim kriterijima prioritizacije i praktičnoj provjeri mogućih reformskih rješenja. Predloženi pilot-projekt predstavlja nastavak

dosadašnjih aktivnosti Udruženja, ali istovremeno označava prelazak s identifikacije problema na njegovo konkretno rješavanje. Kroz saradnju s jednom ili dvije lokalne zajednice moguće je utvrditi fiskalni i administrativni značaj pojedinačnih nameta, odabrati prioritete za ukidanje, smanjenje, objedinjavanje ili digitalizaciju te izmjeriti efekte provedenih promjena. Prethodne aktivnosti omogućile su identifikaciju problema i uspostavljanje registra; naredna faza treba biti usmjerena na mjerljive reformske zahvate i razvoj modela koji se, nakon provjere u pilot-lokalnim zajednicama, može primijeniti i u drugim dijelovima Federacije BiH.

ŠTA SU PARAFISKALNI NAMETI I ZAŠTO PREDSTAVLJAJU PROBLEM

Parafiskalni nameti predstavljaju različita obavezna ili uslovno obavezna novčana davanja koja plaćaju privredni subjekti i građani, a koja nemaju sva obilježja klasičnih poreza. U praksi se ovaj pojam koristi za širok krug naknada, taksi, članarina i drugih davanja koja se uvode zakonima, podzakonskim aktima ili odlukama nadležnih organa na različitim nivoima vlasti. Prihodi od ovih davanja mogu pripadati budžetima, vanbudžetskim fondovima, javnim ustanovama, agencijama, komorama, javnim preduzećima ili drugim nosiocima javnih ovlaštenja.

Ne postoji uvijek potpuno jednoznačna granica između poreza, takse, naknade i drugih parafiskalnih davanja. Naziv određenog javnog prihoda nije dovoljan da bi se utvrdila njegova stvarna ekonomska priroda. Davanje koje se formalno naziva naknadom može po načinu utvrđivanja i naplate imati obilježja poreza, posebno kada je obavezno, kada ne postoji jasno određena protivusluga i kada njegov iznos nije povezan s troškom pružene usluge ili korištenja određenog javnog dobra. Zbog toga je za potrebe ove analize potrebno posmatrati ne samo pravni naziv davanja nego i njegovu osnovicu, obveznika, svrhu, učestalost, način naplate, korisnika prihoda i vezu između uplaćenog iznosa i koristi koju obveznik ostvaruje. U najširem smislu, parafiskalnim nametima mogu se smatrati davanja koja su propisana ili nametnuta od javne vlasti ili nosioca javnog ovlaštenja, koja predstavljaju obavezu ili praktični preduslov za osnivanje, redovno poslovanje ili obavljanje određene djelatnosti, a nisu obuhvaćena klasičnim poreznim sistemom. Njihov zajednički element jeste da povećavaju ukupan trošak poslovanja, bez obzira na to da li se prihod evidentira u budžetu ili na računu druge javne ili ovlaštene institucije.

Razlikovanje osnovnih oblika javnih davanja

Za pravilnu analizu i kasniju reformu potrebno je razlikovati nekoliko osnovnih kategorija davanja.

Porezi su obavezna i nepovratna davanja koja država i drugi nivoi vlasti prikupljaju radi finansiranja općih javnih potreba. Porezni obveznik njihovim plaćanjem ne stiče pravo na neposrednu i individualno određenu protivuslugu. Prihod od poreza koristi se za finansiranje javnih funkcija i usluga kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, sigurnost, javna uprava i infrastruktura. Porezi se, prema tome, razlikuju od naknada i taksi prvenstveno po tome što ne postoji direktna veza između konkretnog iznosa koji obveznik plaća i pojedinačne usluge koju prima.

Obavezne parafiskalne naknade jesu davanja koja se uvode radi finansiranja određene namjene, institucije, sistema ili aktivnosti, a obveznik ih mora plaćati na osnovu svog statusa, ostvarenog prihoda, isplaćenih plaća, korištenja imovine, obavljanja određene djelatnosti ili ispunjavanja drugog propisanog kriterija. Za razliku od poreza, ove naknade bi, barem u načelu, trebale biti povezane s određenom namjenom ili javnom funkcijom. Međutim, problem nastaje kada je njihova namjena određena veoma široko, kada ne postoji mogućnost praćenja načina trošenja sredstava ili kada pojedinačni obveznik ne ostvaruje prepoznatljivu korist od njihovog plaćanja.

Administrativne takse plaćaju se za spise i radnje koje organi uprave i drugi nosioci javnih ovlaštenja preduzimaju na zahtjev pravnog ili fizičkog lica. To mogu biti izdavanje rješenja, uvjerenja, saglasnosti, dozvola, izvoda, potvrda, ovjera i drugih akata. Njihovo opravdanje zasniva se na postojanju konkretne administrativne usluge. Visina takse bi zbog toga trebala biti razumna i srazmjerna stvarnom trošku postupanja organa. Ukoliko je taksa znatno viša od troška pružene usluge, ona prestaje imati samo administrativni karakter i dobija obilježja dodatnog fiskalnog opterećenja.

Komunalne takse uvode jedinice lokalne samouprave za korištenje određenih prava, predmeta ili usluga na njihovom području. U ovu kategoriju mogu spadati takse za isticanje određenih obilježja, postavljanje reklama i panoa, korištenje prostora ili držanje određenih predmeta i uređaja. Njihova visina i obuhvat mogu se značajno razlikovati između lokalnih zajednica. Upravo zbog te teritorijalne neujednačenosti komunalne takse često predstavljaju jedan od najvidljivijih oblika lokalnog parafiskalnog opterećenja privrede.

Korisničke naknade plaćaju lica koja dobrovoljno zatraže određenu javnu uslugu ili koriste određeni javni sistem, objekt ili infrastrukturu. Kod ove kategorije trebala bi postojati najjasnija veza između plaćanja i primljene koristi. Primjeri mogu uključivati korištenje određene infrastrukture, izdavanje posebnog dokumenta, obavljanje tehničkog pregleda ili pružanje stručne usluge. Korisnička naknada opravdana je kada je usluga jasno određena, kada je njen kvalitet mjerljiv i kada je iznos naknade približno povezan s troškom njenog pružanja. Međutim, ako je korištenje usluge obavezno za poslovanje, ako ne postoji mogućnost izbora pružaoca ili ako je cijena administrativno određena bez jasne kalkulacije, formalno korisnička naknada može u ekonomskom smislu predstavljati parafiskalni namet.

Naknade za korištenje javnih dobara i prirodnih resursa plaćaju se za korištenje voda, šuma, mineralnih sirovina, građevinskog zemljišta, javnih površina, cesta, okoliša i drugih dobara od općeg interesa. Ove naknade imaju ekonomsko i razvojno opravdanje kada služe racionalnom upravljanju ograničenim resursima, naknadi troška njihove zaštite i obnove ili otklanjanju negativnih posljedica korištenja. Njihova reforma stoga ne podrazumijeva automatsko ukidanje. Potrebno je provjeriti da li je osnovica pravilno utvrđena, da li je iznos srazmjeran obimu korištenja ili nastaloj šteti, da li se sredstva koriste namjenski i da li se ista aktivnost opterećuje po više međusobno preklapajućih osnova.

Zašto broj nameta nije dovoljan pokazatelj opterećenja

Veliki broj evidentiranih taksi i naknada ukazuje na složenost sistema, ali sam po sebi ne pokazuje njegov stvarni ekonomski teret. Deset finansijski i administrativno zahtjevnih

nameta može predstavljati veće opterećenje od nekoliko desetina davanja koja se rijetko primjenjuju ili imaju simboličan iznos. S druge strane, pojedinačno mali nameti mogu zajednički stvarati značajne troškove ako zahtijevaju veliki broj obračuna, rješenja, uplata i administrativnih postupaka.

Zbog toga se opterećenje mora posmatrati kroz najmanje dvije povezane dimenzije:

1. Direktni finansijski iznos koji privredni subjekti plaćaju
2. Indirektni trošak usklađivanja, administriranja i pravne nesigurnosti

Tek zajedničko posmatranje ovih dimenzija omogućava procjenu stvarnog troška pojedinačnog nameta i sistema u cjelini.

Direktni finansijski trošak

Najvidljiviji oblik opterećenja predstavlja novčani iznos koji firma mora platiti. Taj trošak može biti utvrđen kao:

- Fiksni godišnji ili mjesečni iznos
- Procenat prihoda, plaće, premije ili druge osnovice
- Iznos po zaposleniku
- Iznos po jedinici površine, količini ili kapacitetu
- Naknada po zahtjevu, rješenju, dozvoli ili drugoj administrativnoj radnji
- Kombinacija fiksnog i varijabilnog dijela

Fiksna davanja posebno opterećuju mikro i mala preduzeća jer nisu prilagođena njihovoj ekonomskoj snazi. Isti nominalni iznos za veliki poslovni sistem i malo preduzeće može imati potpuno različit relativni efekat. S druge strane, naknade obračunate kao procenat prihoda mogu stvarati značajan teret i kada poslovni subjekt ne ostvaruje dobit, jer prihod ne odražava nužno njegovu profitabilnost niti sposobnost plaćanja. Direktni trošak treba posmatrati kumulativno. Privredni subjekt rijetko plaća samo jednu naknadu. Poslovanje može istovremeno biti opterećeno federalnim, kantonalnim i lokalnim davanjima, kao i naknadama koje pripadaju fondovima, javnim ustanovama ili drugim korisnicima. Pojedinačni iznosi mogu izgledati ograničeno, dok njihov zbir može predstavljati značajnu godišnju obavezu.

Vrijeme, procedure i trošak usklađivanja

Trošak parafiskalnog nameta nije jednak samo iznosu navedenom na uplatnici. Firma mora utvrditi da li je obveznik, pronaći važeći propis, izračunati osnovicu, prikupiti dokumentaciju, popuniti obrazac, izvršiti uplatu, dostaviti dokaz i arhivirati dokumentaciju. U pojedinim slučajevima potrebno je komunicirati s više institucija, pribaviti dodatne saglasnosti ili čekati izdavanje rješenja. Vrijeme zaposlenih angažovanih na ovim poslovima ima svoju ekonomsku vrijednost. Troškovi mogu uključivati rad računovodstva, pravnih službi, uprave, vanjskih konsultanta i banaka. Za manje poslovne subjekte, koji nemaju posebne administrativne službe, obaveze često neposredno preuzima vlasnik ili direktor, čime se smanjuje vrijeme raspoloživo za osnovnu djelatnost, razvoj tržišta i upravljanje preduzećem. Poseban problem predstavlja broj pojedinačnih procedura i uplata. Davanje male vrijednosti može biti

ekonomski neracionalno ako njegov obračun i naplata proizvode veći trošak od prihoda koji ostvaruje javni sektor. Zbog toga se prilikom ocjene opravdanosti nameta mora uzeti u obzir i trošak koji ima organ nadležan za donošenje rješenja, vođenje evidencija, kontrolu, naplatu i eventualno pokretanje postupka prinudne naplate.

Teritorijalna neujednačenost

Privredni subjekti koji posluju u više lokalnih zajednica mogu se susresti s različitim nazivima, iznosima, osnovicama, rokovima i procedurama za slična davanja. Razlike nisu problematične kada odražavaju stvarne lokalne specifičnosti ili različit nivo pružene usluge. Problem nastaje kada nisu zasnovane na jasnim i objektivnim kriterijima. Takva neujednačenost povećava trošak poslovanja i otežava planiranje, posebno firmama koje imaju poslovne jedinice, prodajna mjesta, objekte ili infrastrukturu u većem broju općina i gradova. Umjesto primjene jednog pravila, poslovni subjekt mora pratiti više lokalnih odluka i rokova. Time se fragmentira unutrašnje tržište Federacije BiH i stvaraju različiti uslovi poslovanja za subjekte koji obavljaju istu djelatnost.

Nejasna veza između naknade i primljene usluge

Osnovno opravdanje takse ili naknade trebalo bi biti postojanje određene usluge, koristi, prava ili troška koji nastaje njenim pružanjem. Kada ta veza nije vidljiva, davanje se iz perspektive obveznika doživljava kao dodatni porez.

Za svaku taksu i naknadu trebalo bi biti moguće odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Koja se konkretna usluga ili pravo osigurava
- Koliki je trošak pružanja te usluge
- Prema kojim kriterijima je utvrđen iznos
- Kome prihod pripada
- Za šta se sredstva koriste
- Kako se prati kvalitet i dostupnost usluge

Ako odgovori nisu dostupni, teško je procijeniti opravdanost davanja. To posebno vrijedi za namjenske naknade kod kojih formalno postoji određena svrha, ali obveznici nemaju informacije o prikupljenom iznosu, utrošku sredstava i rezultatima koji su njima finansirani.

Dupliranje i preklapanje osnova

Kompleksna raspodjela nadležnosti u Federaciji BiH povećava rizik da ista ekonomska aktivnost, imovina ili poslovni kapacitet budu opterećeni po više različitih osnova. Davanja ne moraju imati identičan naziv da bi proizvodila sličan efekat. Jedan nivo vlasti može propisati naknadu za korištenje određenog dobra, drugi za povezanu djelatnost, a treći za izdavanje dozvole ili saglasnosti potrebne za isto poslovanje. Zbog toga revizija ne smije biti ograničena na traženje potpuno jednakih naziva. Potrebno je analizirati šta je stvarni predmet davanja, koja je osnovica, koja se javna funkcija finansira i da li obveznik istu ili srodnu svrhu već finansira kroz drugo davanje. Posebnu pažnju treba posvetiti slučajevima u kojima se

istovremeno naplaćuju taksa za provođenje administrativnog postupka i dodatna naknada za uslugu koja čini sastavni dio tog postupka.

Pravna i administrativna nepredvidivost

Poslovno okruženje nije povoljno samo kada su davanja niska, nego i kada su pravila jasna, stabilna i unaprijed poznata. Česte izmjene propisa, različita tumačenja, zastarjele odluke, neusklađene evidencije i nedovoljno dostupne informacije povećavaju rizik nenamjerne greške. Firma može naknadno biti suočena s dodatnim obračunom, kamatama, kaznom ili troškom pravnog postupka, iako obaveza nije bila dovoljno jasno predstavljena. Predvidivost zahtijeva javno dostupan i redovno ažuriran registar, jasno označene važeće propise, razumljive upute za obračun, standardizirane obrasce i mogućnost elektronskog izvršavanja obaveze. Svako uvođenje ili povećanje nameta trebalo bi biti praćeno obrazloženjem potrebe, procjenom efekata na privredu i odgovarajućim periodom prilagođavanja.

Nesrazmjer između javnog prihoda i ukupnog troška privrede

Pojedini nameti javnom sektoru mogu donositi relativno male prihode, ali stvarati znatno veći trošak privredi. Na primjer, prihod od određene takse može biti nizak, dok veliki broj obveznika mora pojedinačno obračunavati obavezu, vršiti uplate, pribavljati dokumentaciju i pratiti rokove. Istovremeno, i nadležni organ snosi troškove administriranja, kontrole i evidentiranja.

Zato se efikasnost nameta ne može procjenjivati samo prema bruto iznosu naplaćenog prihoda. Potrebno je uporediti najmanje četiri veličine:

- Ostvareni javni prihod
- Administrativni trošak organa koji ga naplaćuje
- Direktni iznos koji plaćaju privredni subjekti
- Indirektni trošak usklađivanja koji snosi privreda

Ako su ukupni društveni i administrativni troškovi približni ili veći od ostvarenog javnog prihoda, postoji snažan razlog za ukidanje, objedinjavanje, pojednostavljenje ili digitalizaciju takvog davanja. Ukidanje fiskalno neizdašnjog, ali administrativno zahtjevnog nameta ne mora predstavljati gubitak javne vrijednosti. Naprotiv, može osloboditi kapacitete privrede i javne uprave za produktivnije aktivnosti.

Potreba za ciljanom, a ne linearnom reformom

Cilj reforme ne treba biti automatsko ukidanje svih taksi i naknada. Određena davanja imaju legitimnu ekonomsku, regulatornu, okolišnu ili korisničku funkciju. Naknade za korištenje ograničenih prirodnih resursa, saniranje negativnih uticaja ili finansiranje jasno određene usluge mogu biti potpuno opravdane. Suština reforme jeste da se svaki namet podvrgne provjeri opravdanosti, proporcionalnosti, transparentnosti i efikasnosti. Treba utvrditi da li za njega postoji jasan pravni i ekonomski razlog, da li je iznos srazmjeran koristi ili trošku, da li je postupak naplate jednostavan i da li se isti cilj može postići uz manje opterećenje. Zbog toga broj evidentiranih nameta predstavlja samo početni indikator složenosti sistema. Pravi

reformski prioriteti mogu se utvrditi tek povezivanjem fiskalnih podataka s podacima o broju obveznika, učestalosti plaćanja, administrativnim procedurama i troškovima koje snose privreda i javna uprava. Takav pristup omogućava da se reforma usmjeri prema nametima koji proizvode najveće ekonomsko i administrativno opterećenje u odnosu na javnu korist koju ostvaruju.

PREGLED REGISTRA TAKSI I NAKNADA

Registar taksi i naknada predstavlja najobuhvatniju polaznu osnovu za identifikaciju parafiskalnih opterećenja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Za razliku od ranijih analiza, koje su uglavnom sadržavale opisne preglede pojedinih vrsta davanja, Registar omogućava njihovo sistematiziranje prema nivou vlasti, pravnom osnovu, obvezniku, korisniku prihoda, učestalosti plaćanja, namjeni sredstava i drugim relevantnim obilježjima. Analiza predstavljena u ovom poglavlju zasniva se na drugom radnom listu Registra, pod nazivom „Registar taksi i naknada“. U njemu je evidentirano ukupno 2.800 zapisa. Svaki zapis sadrži naziv takse ili naknade i niz dodatnih informacija, uključujući:

- Šifru javnog prihoda
- Primarni i sekundarni pravni osnov
- Kategoriju obveznika
- Nivo vlasti kojem se prihod uplaćuje
- Način raspodjele prihoda
- Učestalost i iznos davanja
- Namjenu prikupljenih sredstava
- Karakter davanja
- Djelatnosti na koje se odnosi
- Nadležnu instituciju
- Nivo vlasti nadležan za donošenje pravnog osnova

Takva struktura Registra omogućava početno mapiranje sistema, ali još ne omogućava potpunu procjenu njegovog finansijskog i administrativnog opterećenja. Zbog toga podatke predstavljene u ovom poglavlju treba posmatrati kao osnovu za daljnju provjeru, dopunu i analizu, a ne kao konačan obračun broja i vrijednosti parafiskalnih nameta.

Raspodjela zapisa prema nivou vlasti

Od ukupno 2.800 zapisa, najveći broj odnosi se na općinski i gradski nivo. U Registru je evidentirano 2.018 takvih zapisa, što čini približno 72,1% ukupnog broja. Na kantonalni nivo odnose se 683 zapisa ili 24,4%, dok je 95 zapisa, odnosno 3,4%, klasificirano na nivou Federacije BiH. Na nivo Bosne i Hercegovine odnose se četiri zapisa.

TABELA 1

Broj zapisa u Registru prema nivou vlasti

Nivo vlasti	Broj zapisa	Učešće
Općine i gradovi	2.018	72,1%
Kantoni	683	24,4%
Federacija BiH	95	3,4%
Bosna i Hercegovina	4	0,1%
Ukupno	2.800	100,0%

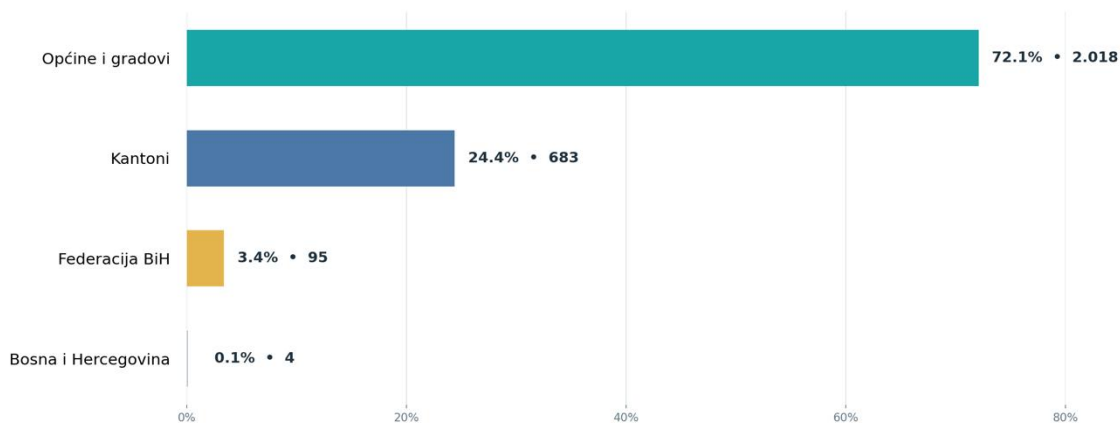
Izvor: Registar taksi i naknada FBIH; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

VIZUALIZACIJA 1

Struktura Registra prema nivou vlasti

Učešće u ukupno 2.800 evidentiranih zapisa



Napomena: Lokalni nivo čini 72,1% svih zapisa u Registru.

Izvor: Registar taksi i naknada FBIH; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Prikazana struktura ukazuje na izrazitu teritorijalnu i institucionalnu fragmentiranost sistema. Više od devet desetina svih zapisa odnosi se na kantonalni i lokalni nivo. To ne znači nužno da su svi evidentirani prihodi i pravni osnovi u potpunoj nadležnosti kantona, općina i gradova. Lokalna zajednica može biti korisnik dijela prihoda ili mjesto njegove uplate, dok su osnovica, stopa, način raspodjele i druge karakteristike davanja utvrđene federalnim ili kantonalnim propisom.

Zbog toga je potrebno razlikovati najmanje tri situacije:

1. Davanja koja lokalna zajednica samostalno uvodi i uređuje

2. Davanja koja se naplaćuju na lokalnom nivou, ali je njihov pravni osnov utvrđen propisom višeg nivoa vlasti
3. Dijeljene prihode kod kojih lokalnoj zajednici pripada samo određeni dio naplaćenih sredstava

Ova razlika bit će posebno važna prilikom izbora nameta za pilot-projekt. Jedinica lokalne samouprave ne može samostalno ukinuti ili izmijeniti davanje koje je uređeno federalnim ili kantonalnim zakonom, čak i kada joj pripada dio prihoda. U takvim slučajevima pilot može rezultirati inicijativom prema nadležnom kantonalnom ili federalnom organu, ali ne i neposrednom izmjenom lokalne odluke. Istovremeno, činjenica da se najveći broj zapisa odnosi na lokalni nivo potvrđuje opravdanost predloženog pilot-pristupa. Općine i gradovi predstavljaju nivo na kojem je moguće najneposrednije analizirati stvarne efekte pojedinačnih davanja, povezati podatke o prihodima s konkretnim odlukama i obveznicima te, u slučajevima lokalne nadležnosti, provesti reformske zahvate u razmjerno kratkom roku.

Obavezna i korisnička davanja

Prema oznakama sadržanim u Registru, 2.330 zapisa ili 83,2% klasificirano je kao korisničko davanje. Kao obavezna davanja označeno je 380 zapisa ili 13,6%, dok se dodatnih 90 zapisa ili 3,2% odnosi na obavezna davanja osiguravajućih društava. Ako se opća obavezna davanja i posebna obavezna davanja osiguravajućih društava posmatraju zajedno, obavezni karakter ima ukupno 470 zapisa ili približno 16,8% Registra.

TABELA 2

Struktura prema karakteru davanja

Karakter davanja	Broj zapisa	Učešće
Korisnička davanja	2.330	83,2%
Obavezna davanja	380	13,6%
Obavezna davanja osiguravajućih društava	90	3,2%
Ukupno	2.800	100,0%

Izvor: Registar taksi i naknada FBiH; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Veliko učešće korisničkih davanja treba tumačiti oprezno. Oznaka „korisničko“ sugerira da postoji određena usluga, pravo ili korist koju obveznik ostvaruje plaćanjem. Međutim, iz same klasifikacije nije moguće zaključiti:

- Da li obveznik uslugu koristi dobrovoljno
- Da li je usluga neophodan preduslov za poslovanje

- Postoji li mogućnost izbora drugog pružaoca
- Ddgovara li visina naknade stvarnom trošku usluge
- Da li se naknada plaća samo prilikom stvarnog korištenja ili periodično, na osnovu statusa obveznika

Pojedina davanja formalno mogu biti klasificirana kao korisnička, iako ih privredni subjekt praktično ne može izbjeći ako želi osnovati firmu, dobiti dozvolu, koristiti poslovni prostor, registrovati vozilo, izvršiti određenu administrativnu radnju ili redovno obavljati djelatnost. Zbog toga klasifikaciju iz Registra treba dodatno provjeriti prema ekonomskom, a ne samo formalnom karakteru davanja.

Nameti koji se odnose na privredne subjekte

Registar sadrži posebnu klasifikaciju obveznika prema tome da li se davanje odnosi na firme, građane ili druge kategorije. Nakon objedinjavanja tehničkih razlika u nazivima, struktura je sljedeća:

TABELA 3

Struktura zapisa prema obvezniku

Kategorija obveznika	Broj zapisa	Učešće
Firme i građani	1.147	41,0%
Firme i samostalne djelatnosti	738	26,4%
Firme	367	13,1%
Svi obveznici	234	8,4%
Građani	203	7,3%
Osiguravajuća društva	92	3,3%
Ostale i posebne kategorije	19	0,7%
Ukupno	2.800	100,0%

Izvor: Registar taksi i naknada FBiH; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Najmanje 2.350 zapisa neposredno se odnosi na firme, samostalne djelatnosti, osiguravajuća društva ili druge pravne i privredne subjekte. To predstavlja približno 83,9% ukupnog Registra. Ako se uključe i 234 zapisa označena kategorijom „svi“, broj zapisa koji se mogu odnositi na privredu dostiže 2.584, odnosno približno 92,3% ukupnog broja.

Potencijalna izloženost privrede

Struktura evidentiranih davanja prema obvezniku



Najmanje 83,9% zapisa neposredno se odnosi na firme i druge privredne subjekte; uključivanjem kategorije 'svi', potencijalni obuhvat raste na 92,3% Registra.

Izvor: Registar taksi i naknada FBiH; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Ovi podaci ne pokazuju da svaki privredni subjekt plaća sve navedene namete. Veliki broj davanja odnosi se samo na određene djelatnosti, korištenje pojedinih resursa, podnošenje zahtjeva ili nastanak posebne poslovne situacije. Ipak, podatak potvrđuje da je Registar u najvećoj mjeri relevantan upravo za procjenu uslova poslovanja i opterećenja privrede. Posebno je značajno veliko učešće kategorije „firme i građani“. Ono pokazuje da se mnoga davanja ne mogu unaprijed posmatrati isključivo kao opterećenje privrede ili stanovništva. U pilot-analizi bit će potrebno utvrditi strukturu naplate, odnosno koliki dio prihoda zaista dolazi od privrednih subjekata, a koliki od građana. Bez tog podatka nije moguće pravilno procijeniti efekte eventualnog ukidanja ili smanjenja nameta na poslovni sektor.

Davanja za registraciju i redovno poslovanje

Prema namjeni i trenutku nastanka obaveze, Registar razlikuje davanja za registraciju firme, davanja povezana s redovnim poslovanjem i ad hoc davanja.

Najveća pojedinačna kategorija odnosi se na redovno poslovanje firme. Takva davanja mogu imati veći kumulativni efekat od jednokratnih troškova registracije jer se ponavljaju tokom cijelog perioda poslovanja. U ovu grupu mogu spadati godišnje i mjesečne naknade, davanja povezana s plaćama, prihodima, poslovnim prostorom, vozilima, korištenjem resursa ili obavljanjem pojedinih djelatnosti. Samo 20 zapisa eksplicitno je klasificirano kao davanje za registraciju firme. Ovaj podatak ne treba tumačiti kao konačan broj troškova osnivanja poslovnog subjekta. Pojedina administrativna taksa ili naknada potrebna za početak poslovanja mogla je biti označena kao ad hoc davanje, posebno kada se plaća prilikom podnošenja zahtjeva ili pribavljanja određenog rješenja, dozvole, saglasnosti ili uvjerenja. Kategorija ad hoc davanja obuhvata 1.355 zapisa. Ona uključuje obaveze koje nastaju prilikom određene radnje, zahtjeva, korištenja usluge ili nastanka posebne poslovne situacije. Iako se takva davanja ne plaćaju redovno, mogu biti značajna za investitore i firme koje prolaze kroz postupke gradnje, proširenja kapaciteta, pribavljanja dozvola, promjene namjene zemljišta, tehničkog prijema objekata ili korištenja javnih površina.

TABELA 4

Struktura prema vezi s poslovnim ciklusom

Kategorija	Broj zapisa	Učešće
Za redovno poslovanje firme	1.425	50,9%
Ad hoc davanja	1.355	48,4%
Za registraciju firme	20	0,7%
Ukupno	2.800	100,0%

Izvor: Registar taksi i naknada FBIH; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Najčešće oblasti i pravni osnovi

Struktura nadležnih institucija i pravnih osnova pokazuje da se značajan dio evidentiranih davanja odnosi na nekoliko širokih područja:

- Vode, šume i poljoprivredne resurse
- Ceste, transport i korištenje cestovne infrastrukture
- Zaštitu i spašavanje te zaštitu od požara
- Premjer i katastar nekretnina
- Komunalne takse
- Prostorno uređenje, građenje i korištenje zemljišta
- Zaštitu okoliša
- Administrativne postupke na federalnom, kantonalnom i lokalnom nivou

Prema instituciji navedenoj kao nadležnoj za pravni osnov, najviše zapisa povezano je s Federalnim ministarstvom poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva – 410. Slijede Federalna uprava civilne zaštite s 359 zapisa, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija s 256 te Federalna uprava za geodetske i imovinskopravne poslove sa 144 zapisa. Općinska vijeća navedena su kao nadležna u 118 zapisa, dok se značajan broj odnosi na kantonalna ministarstva finansija, prostornog uređenja, građenja i zaštite okoliša.

Među najčešće navođenim primarnim pravnim osnovima u Registru nalaze se:

TABELA 5

Najčešće navođeni primarni pravni osnovi

Pravni osnov naveden u Registru	Broj zapisa u istoj tekstualnoj varijanti
Zakon o vodama	207
Zakon o cestama FBiH	159
Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara	138
Zakon o komunalnim taksama	108
Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu	78
Propisi o naknadama za korištenje podataka i usluga premjera i katastra	75

Napomena: Brojevi su minimalni jer se isti propisi pojavljuju u više tekstualnih varijanti.

Izvor: Registar taksi i naknada FBiH; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Navedene brojeve treba smatrati minimalnim, jer se isti zakon u Registru pojavljuje u više tekstualnih varijanti – s različitim načinom pisanja naziva, različito navedenim brojevima službenih novina ili zajedno s drugim povezanim propisima. Na primjer, propisi iz oblasti voda, cesta, zaštite i spašavanja, komunalnih taksi i katastra pojavljuju se kroz više odvojenih zapisa koji nisu automatski objedinjeni. Posebno je indikativno da je Federacija BiH navedena kao nivo nadležan za donošenje primarnog ili sekundarnog pravnog osnova u 1.317 zapisa, iako je samo 95 zapisa prema nivou prihoda klasificirano kao federalno. To pokazuje da se veliki broj davanja naplaćuje ili raspoređuje na kantonalnom i lokalnom nivou, ali su njihove ključne karakteristike uređene federalnim propisima. Zbog toga će reformski pristup morati kombinovati lokalne intervencije s inicijativama prema višim nivoima vlasti.

Ograničenja Registra

Registar predstavlja vrijednu osnovu za analizu, ali ima nekoliko ograničenja koja je neophodno jasno navesti.

Prvo, jedan zapis nije nužno jednak jednom jedinstvenom nametu. Ista ili slična naknada može biti evidentirana više puta za različite lokalne zajednice, različite korisnike prihoda ili različite modalitete obračuna. S druge strane, jedna zbirna šifra prihoda može obuhvatati više suštinski različitih davanja. Zbog toga ukupan broj zapisa nije jednak broju jedinstvenih pravnih i ekonomskih obaveza.

Drugo, nije potvrđena aktuelnost svih pravnih osnova. Pojedini zakoni, uredbе, pravilnici i lokalne odluke navedeni u Registru mogu biti izmijenjeni, dopunjeni, zamijenjeni novim propisom ili prestati važiti. Prije donošenja bilo kakve reformske preporuke potrebno je provesti pravnu verifikaciju svakog nameta odabranog za pilot.

Treće, Registar ne sadrži stvarno naplaćene prihode po pojedinačnom nametu. Podaci o propisanoj stopi ili iznosu nisu dovoljni za procjenu fiskalnog značaja. Za ABC klasifikaciju

potrebni su podaci o izvršenju prihoda za najmanje tri prethodne godine, a gdje je moguće i broj obveznika, iznos zaduženja, procenat naplate i eventualna dugovanja.

Četvrto, nisu evidentirani administrativni troškovi javnog sektora. Registar ne pokazuje koliko vremena i resursa nadležni organ troši na donošenje rješenja, evidentiranje obaveza, kontrolu uplata, slanje opomena i prinudnu naplatu. Bez tih podataka nije moguće utvrditi neto fiskalni efekat nameta. Davanje može ostvarivati određeni bruto prihod, ali nakon odbijanja troškova administriranja njegov stvarni doprinos budžetu može biti znatno manji.

Peto, nisu poznati troškovi usklađivanja koje snose firme. Nisu evidentirani vrijeme zaposlenih, troškovi računovodstva i pravnih usluga, broj obrazaca, broj uplata, bankarske naknade, vrijeme čekanja niti posljedice eventualnog kašnjenja ili pogrešnog obračuna. Ovi troškovi mogu biti posebno visoki kod davanja male pojedinačne vrijednosti koja se često obračunavaju ili zahtijevaju složenu proceduru.

Šesto, postoje neujednačene oznake i klasifikacije. Pojedine kategorije u Registru zapisane su u različitim gramatičkim ili tehničkim varijantama, dok oznake „obavezno“, „korisničko“ i „ad hoc“ nisu uvijek dovoljne za utvrđivanje stvarne prirode davanja. Prije detaljne analize potrebno je standardizirati nazive i klasifikacijske kriterije.

ZAŠTO JE LOKALNI NIVO POGODAN ZA PILOT-PROJEKT

Složenost sistema parafiskalnih nameta u Federaciji Bosne i Hercegovine otežava istovremeno provođenje sveobuhvatne reforme na svim nivoima vlasti. Različite ustavne i zakonske nadležnosti, veliki broj institucija, neujednačeni propisi i različiti načini raspodjele prihoda zahtijevali bi dugotrajan proces međuinstitucionalnog usaglašavanja. Zbog toga je opravdano reformu započeti kroz jasno ograničen pilot-projekt u jednoj ili dvije zainteresirane jedinice lokalne samouprave. Lokalni nivo omogućava da se predložena metodologija provjeri u stvarnim uslovima, na dovoljno velikom broju taksi i naknada, ali unutar institucionalno i teritorijalno upravljivog obuhvata. Cilj pilot-projekta ne bi bio samo ukidanje određenog broja nameta nego razvoj praktičnog i dokazivog modela njihove revizije. Takav model obuhvatio bi prikupljanje podataka, pravnu provjeru, ABC klasifikaciju, procjenu opterećenja privrede, izbor prioriteta, izmjenu lokalnih odluka i mjerenje učinaka.

Jasno ograničen reformski obuhvat

Izbor jedne ili dvije lokalne zajednice omogućava precizno definisanje predmeta analize. Umjesto istovremenog razmatranja nekoliko hiljada zapisa iz Registra, pilot bi se fokusirao na takse i naknade koje se naplaćuju na području odabrane općine ili grada.

Jasno ograničen obuhvat omogućava da se za svaki evidentirani namet utvrde:

- Važeći pravni osnov
- Nadležnost za njegovo propisivanje i izmjenu
- Obveznici
- Način obračuna i naplate
- Prihod u prethodnim godinama

- Broj rješenja, obveznika i uplata
- Trošak administriranja
- Opterećenje privrede
- Namjena prikupljenih sredstava
- Mogućnosti ukidanja, smanjenja, objedinjavanja ili pojednostavljenja

Na taj način pilot-projekt ostaje dovoljno širok da pokaže složenost sistema, ali dovoljno ograničen da omogući detaljnu analizu svakog odabranog davanja.

Direktniji pristup odlukama i podacima

Jedinice lokalne samouprave raspolažu dokumentacijom i podacima koji nisu sadržani u postojećem Registru. To se prije svega odnosi na važeće lokalne odluke i tarife, analitičke kartice prihoda, broj obveznika, izdata rješenja, iznos zaduženja, procenat naplate, oslobođanja od plaćanja i potraživanja iz prethodnih perioda.

Formalna saradnja s pilot-lokalnom zajednicom omogućila bi povezivanje podataka iz više izvora:

- Registra taksi i naknada
- Važećih lokalnih odluka
- Sistema trezora i izvršenja budžeta
- Evidencija nadležnih općinskih ili gradskih službi
- Iskustava privrednih subjekata
- Podataka o administrativnim procedurama

Direktan pristup službama nadležnim za finansije, privredu, urbanizam, komunalne poslove, katastar i druge oblasti omogućio bi i provjeru načina na koji se pojedini namet zaista primjenjuje. To je važno jer formalni tekst propisa ne pokazuje uvijek broj koraka, dokumentaciju, vrijeme potrebno za postupanje niti praktične probleme koji se pojavljuju tokom naplate.

Brže donošenje i provođenje izmjena

Za namete koji su u samostalnoj nadležnosti jedinice lokalne samouprave reformski proces može biti kraći nego na višim nivoima vlasti. Nakon provedene analize moguće je pripremiti izmjene lokalne odluke ili tarife i uputiti ih općinskom ili gradskom vijeću na razmatranje. To ne znači da će svaka izmjena biti jednostavna ili automatski prihvaćena. Potrebno je procijeniti fiskalne posljedice, konsultovati nadležne službe, razgovarati s privredom i, gdje je potrebno, utvrditi način nadoknade izgubljenog prihoda. Ipak, broj institucija koje učestvuju u procesu manji je nego kod izmjene federalnog ili kantonalnog zakona. Lokalni pilot također omogućava postepeno provođenje reforme. Pojedini nameti mogu biti ukinuti neposredno, dok se drugi mogu smanjiti, objediniti ili digitalizirati. Moguće je predvidjeti i prijelazni period kako bi se lokalni budžet i administracija prilagodili novom načinu rada.

Mjerenje učinaka prije i poslije intervencije

Jedna od najvažnijih prednosti pilot-pristupa jeste mogućnost mjerenja konkretnih rezultata. Prije izmjene odluka potrebno je utvrditi početno stanje, a nakon provedene reforme pratiti promjene u unaprijed određenom periodu.

Mogu se upoređivati:

- Broj aktivnih nameta
- Ukupan prihod od analiziranih davanja
- Broj obveznika i uplata
- Vrijeme potrebno za izvršenje obaveza
- Troškovi administriranja
- Broj izdatih rješenja i opomena
- Procenat naplate
- Zadovoljstvo privrednih subjekata
- Broj novih poslovnih subjekata i investicijskih zahtjeva, gdje je veza opravdana

Praćenje stanja prije i poslije intervencije omogućilo bi da se utvrdi da li je reforma zaista smanjila trošak privrede i administracije, a ne samo formalni broj evidentiranih nameta. Također bi se moglo provjeriti da li je ukidanje pojedinih davanja proizvelo veći fiskalni gubitak od očekivanog ili je taj gubitak djelimično kompenziran smanjenjem administrativnih troškova, boljom naplatom preostalih prihoda ili rastom drugih lokalnih prihoda.

Vidljivi rezultati za privredu i građane

Reforme poslovnog okruženja često se provode kroz izmjene većeg broja propisa čiji efekti nisu odmah vidljivi krajnjim korisnicima. Lokalni pilot omogućava da rezultati budu neposredni i lako razumljivi.

Za privredne subjekte rezultat može značiti:

- Manji broj obaveza i uplata
- Niži direktni trošak
- Kraće i jednostavnije procedure
- Manje potrebne dokumentacije
- Jasnije rokove i pravila
- Elektronsko podnošenje zahtjeva i plaćanje
- Veću predvidivost troškova poslovanja

Korist mogu ostvariti i građani, posebno ako reforma obuhvati administrativne i korisničke takse koje se primjenjuju i na fizička lica. Istovremeno, lokalna administracija može smanjiti broj pojedinačnih rješenja, evidencija i kontrolnih postupaka te raspoložive kapacitete usmjeriti prema kvalitetnijem pružanju usluga. Vidljivost rezultata značajna je i za izgradnju povjerenja između lokalne vlasti i poslovne zajednice. Ukoliko se odluke zasnivaju na transparentnim podacima i prethodnim konsultacijama, reforma može pokazati da

rasterećenje privrede i očuvanje održivosti lokalnog budžeta nisu nužno međusobno suprotstavljeni ciljevi.

Demonstracijski efekat i mogućnost skaliranja

Pilot-projekt treba biti dizajniran tako da njegovi rezultati ne ostanu ograničeni samo na jednu ili dvije lokalne zajednice. Njegova šira vrijednost ogleda se u razvoju standardizirane metodologije koju mogu preuzeti druge općine i gradovi.

Nakon završetka pilota mogao bi se pripremiti reformski paket koji bi sadržavao:

- Metodologiju pregleda lokalnih taksi i naknada
- Standardizirani obrazac za prikupljanje podataka
- Kriterije ABC klasifikacije
- Model procjene administrativnog opterećenja
- Kartice odabranih nameta
- Primjere izmjena lokalnih odluka
- Model memoranduma o saradnji
- Pokazatelje za praćenje rezultata
- Preporuke za konsultacije s poslovnom zajednicom

Uspješno provedena reforma u jednoj lokalnoj zajednici pružila bi drugim općinama i gradovima dokaz da je smanjenje parafiskalnih opterećenja moguće provesti kontrolirano, bez ugrožavanja osnovnih javnih funkcija. Istovremeno bi omogućila poređenje rezultata i identifikaciju mjera koje se mogu primijeniti u različitim lokalnim okolnostima.

Razlikovanje lokalne naplate od lokalne nadležnosti

Najvažnije metodološko i pravno pitanje pilot-projekta jeste utvrđivanje stvarne nadležnosti za svaki namet. Činjenica da se određeni prihod uplaćuje lokalnoj zajednici ili da joj pripada određeni dio naplaćenih sredstava ne znači automatski da ga ona može samostalno izmijeniti ili ukinuti.

Za potrebe pilota sva evidentirana davanja treba razvrstati u četiri grupe.

Prvu grupu čine nameti koje lokalna zajednica samostalno propisuje. Njihov pravni osnov nalazi se u lokalnoj odluci, a općinsko ili gradsko vijeće ima nadležnost da utvrđuje njihove iznose, tarife, osnovice, oslobađanja i način primjene, u granicama važećih zakona. Ova grupa predstavlja neposredni predmet lokalnog pilot-projekta. Nakon provedene analize lokalna zajednica može donijeti odluku o njihovom ukidanju, smanjenju, objedinjavanju ili pojednostavljenju.

Drugu grupu čine prihodi koje lokalna zajednica naplaćuje, evidentira ili dijeli s drugim nivoima vlasti, ali ih ne propisuje samostalno. Lokalnoj zajednici može pripadati cijeli ili dio prihoda, dok su osnovica, stopa i raspodjela određeni federalnim ili kantonalnim propisom. U ovom slučaju lokalni organ ne može jednostrano ukinuti obavezu. Može, međutim,

unaprijediti administrativni postupak, smanjiti broj koraka, digitalizirati uslugu i inicirati izmjenu propisa kod nadležnog nivoa vlasti.

Treću grupu čine nameti čiji je primarni pravni osnov federalni ili kantonalni propis. Lokalna zajednica ih može primjenjivati u okviru prenesene nadležnosti ili učestvovati u raspodjeli prihoda, ali su ključni elementi obaveze utvrđeni na višem nivou vlasti. Njihova reforma zahtijeva saradnju s nadležnim kantonalnim ili federalnim ministarstvom, vladom ili zakonodavnim organom.

Četvrtu grupu čine nameti za čije je ukidanje ili značajniju izmjenu neophodna promjena zakona ili drugog propisa višeg nivoa. Pilot-projekt ih može identificirati kao problematične i pripremiti ekonomsku i pravnu argumentaciju za njihovu reformu. Oni mogu biti dio šireg zagovaračkog paketa Udruženja poslodavaca, ali se ne mogu prikazati kao nameti koje je pilot-lokalna zajednica neposredno ukinula.

TABELA 6

Nadležnost i moguća aktivnost u lokalnom pilotu

Grupa	Nadležnost	Moguća aktivnost u lokalnom pilotu
Lokalno propisani nameti	Općina ili grad	Ukidanje, smanjenje, objedinjavanje ili pojednostavljenje
Prihodi koje lokalna zajednica prikuplja ili dijeli	Podijeljena ili viša nadležnost	Administrativno pojednostavljenje i inicijativa za izmjenu
Nameti zasnovani na federalnom ili kantonalnom propisu	Federacija ili kanton	Analiza učinka i prijedlog nadležnom nivou
Nameti čija reforma zahtijeva izmjenu višeg propisa	Zakonodavni ili izvršni organ višeg nivoa	Zagovaračka inicijativa zasnovana na rezultatima pilota

Ključna poruka: samo lokalno propisani nameti mogu neposredno ući u pilot ukidanja.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Samo prva grupa može neposredno ući u lokalni pilot ukidanja. Ostale grupe mogu biti obuhvaćene analizom i preporukama, ali se moraju voditi kao posebne reformske inicijative prema nadležnim nivoima vlasti.

KRITERIJI ZA IZBOR PILOT-LOKALNIH ZAJEDNICA

Izbor pilot-lokalnih zajednica predstavlja jednu od najvažnijih odluka u pripremi projekta. Uspjeh pilot-reforme neće zavisiti samo od broja такси i naknada evidentiranih na određenom području nego i od spremnosti lokalne vlasti da osigura podatke, uključi nadležne službe, pripremi izmjene odluka i prihvati mogućnost smanjenja pojedinih prihoda. Zbog toga izbor ne treba zasnivati isključivo na veličini lokalne zajednice, broju stanovnika ili broju registriranih nameta. Potrebno je primijeniti transparentan bodovni model koji istovremeno procjenjuje institucionalnu spremnost, kvalitet podataka, pravni prostor za intervenciju, strukturu privrede i mogućnost mjerenja rezultata. Preporučuje se izbor dvije međusobno

različite lokalne zajednice. Jedna bi trebala biti veća ili privredno razvijenija općina odnosno grad, s većim brojem poslovnih subjekata i složenijom strukturom lokalnih prihoda. Druga bi trebala biti srednja ili manja lokalna zajednica, u kojoj je broj uključenih institucija manji, a reformske odluke potencijalno je moguće pripremiti i provesti brže. Takav izbor omogućio bi provjeru primjenjivosti metodologije u različitim ekonomskim i administrativnim uslovima.

Predloženi bodovni model

Kandidate za pilot-projekt potrebno je ocijeniti prema sedam kriterija.

TABELA 7 Kriteriji i težine za izbor pilot-lokalnih zajednica	
Kriterij	Predložena težina
Politička i administrativna spremnost za reformu	25%
Dostupnost prihoda po pojedinačnim nametima	20%
Broj nameta u lokalnoj nadležnosti	15%
Značaj i struktura lokalne privrede	15%
Kapacitet za izmjenu odluka i digitalizaciju	10%
Mogućnost praćenja rezultata	10%
Reprezentativnost za druge općine i gradove	5%
Ukupno	100%

Najveću težinu imaju institucionalna spremnost i dostupnost podataka — ukupno 45% ocjene.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Svaki kriterij može se ocjenjivati na skali od 1 do 5:

TABELA 8 Skala za ocjenjivanje kandidata	
Ocjena	Značenje
1	Kriterij nije ispunjen ili postoje značajne prepreke
2	Kriterij je ispunjen u ograničenoj mjeri
3	Postoji zadovoljavajući osnov za realizaciju
4	Kriterij je ispunjen u velikoj mjeri
5	Postoje vrlo povoljni uslovi za realizaciju

Predloženi prag za ulazak u uži izbor: najmanje 65 od ukupno 100 bodova.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Ukupna ocjena izračunavala bi se množenjem pojedinačne ocjene s pripadajućom težinom kriterija:

$$\text{Ukupna ocjena kandidata} = \sum \left(\frac{\text{ocjena kriterija}}{5} \times \text{težina kriterija} \right)$$

Na taj način svaki kandidat može ostvariti najviše 100 bodova. Kao početni prag za ulazak u uži izbor može se odrediti najmanje 65 bodova. Ipak, ukupna ocjena ne bi trebala biti jedini uslov. Politička i administrativna spremnost te dostupnost finansijskih podataka trebaju imati karakter minimalnih eliminacijskih kriterija. Lokalna zajednica koja ne želi formalno podržati projekt ili nije u mogućnosti dostaviti potrebne podatke ne bi trebala biti odabrana čak ni ako prema drugim kriterijima ostvari relativno visok broj bodova.

Politička i administrativna spremnost za reformu – 25%

Ovo je najvažniji pojedinačni kriterij. Pilot-projekt podrazumijeva mogućnost ukidanja ili smanjenja određenih prihoda, izmjenu lokalnih odluka, uključivanje većeg broja službi i javno praćenje rezultata. Bez jasne podrške načelnika ili gradonačelnika, nadležne službe za finansije i općinskog odnosno gradskog vijeća proces bi mogao ostati ograničen na analizu bez stvarne primjene preporuka.

Spremnost treba procjenjivati na osnovu konkretnih pokazatelja:

- Pisma namjere ili formalne odluke o učešću u pilotu
- Spremnosti za potpisivanje memoranduma o saradnji
- Imenovanja odgovorne osobe i međusektorske radne grupe
- Spremnosti nadležnih službi da dostave podatke
- Prihvatanja konsultacija s poslovnom zajednicom
- Spremnosti da se razmotre fiskalne i administrativne preporuke
- Načelne spremnosti da se prijedlog izmjena uputi lokalnom vijeću

Politička podrška ne treba značiti unaprijed preuzetu obavezu ukidanja svakog predloženog nameta. Ona treba značiti spremnost da se odluke zasnivaju na podacima, da se preporuke ozbiljno razmotre i da se za opravdane mjere pokrene formalna procedura.

Dostupnost prihoda po pojedinačnim nametima – 20%

ABC analiza nije moguća bez podataka o stvarno naplaćenim prihodima. Zbog toga lokalna zajednica treba biti u mogućnosti dostaviti podatke za najmanje tri prethodne budžetske godine, a poželjno je i za tekuću godinu.

Potrebni podaci uključuju:

- Ostvarene prihode po pojedinačnom nametu
- Odgovarajuću šifru i analitičku podšifru
- Godišnja zaduženja

- Broj obveznika
- Broj uplata i izdatih rješenja
- Procenat naplate
- Dospjela i nenaplaćena potraživanja
- Odobrena oslobođanja i umanjenja
- Raspodjelu prihoda ako je riječ o dijeljenom prihodu

Posebno je važno utvrditi može li lokalna zajednica razdvojiti više vrsta davanja koje se u budžetu evidentiraju pod istom šifrom javnog prihoda. Ako se, na primjer, različite komunalne ili administrativne takse evidentiraju zbirno, sama budžetska šifra nije dovoljna za njihovu pojedinačnu ABC klasifikaciju. Najvišu ocjenu treba dobiti kandidat koji raspolaže elektronskim, potpunim i provjerljivim podacima po svakom pojedinačnom nametu. Nižu ocjenu dobio bi kandidat koji raspolaže samo zbirnim prihodima ili čiji bi se podaci morali rekonstruirati ručnim pregledom velikog broja rješenja i uplata.

Broj nameta u lokalnoj nadležnosti – 15%

Pilot treba odabrati lokalnu zajednicu koja ima dovoljno širok portfolio vlastitih taksi i naknada da bi se moglo identificirati najmanje deset smislenih kandidata za reformu. Međutim, nije dovoljno posmatrati ukupan broj zapisa u Registru. Potrebno je utvrditi koliko davanja lokalna zajednica zaista može samostalno izmijeniti.

Prednost treba dati lokalnoj zajednici u kojoj postoji:

- Veći broj lokalno propisanih administrativnih i komunalnih taksi
- Više davanja s različitim fiskalnim značajem
- Kombinacija obaveznih i korisničkih davanja
- Mogućnost ukidanja, smanjenja ili objedinjavanja pojedinih tarifa
- Dovoljno različitih kategorija za provjeru ABC metodologije

Najvišu ocjenu ne bi automatski dobila lokalna zajednica s najvećim brojem zapisa, nego ona s najvećim brojem relevantnih nameta u vlastitoj regulatornoj nadležnosti.

Značaj i struktura lokalne privrede – 15%

Pilot treba biti proveden u sredini u kojoj će reforma obuhvatiti dovoljan broj poslovnih subjekata i različitih privrednih djelatnosti. Veća i raznovrsnija privredna baza omogućava procjenu različitih efekata taksi i naknada na mikro, mala, srednja i velika preduzeća.

Pri ocjenjivanju je potrebno razmotriti:

- Broj aktivnih poslovnih subjekata
- Broj obrta i samostalnih djelatnosti
- Sektorsku strukturu privrede
- Zaposlenost u privatnom sektoru
- Prisustvo proizvodnih, trgovinskih i uslužnih djelatnosti
- Postojanje poslovnih zona i značajnijih investicija

- Broj firmi koje posluju na više lokacija
- Postojanje aktivnog lokalnog poslovnog udruženja

Razvijena poslovna baza povećava vidljivost i potencijalni ekonomski učinak projekta. S druge strane, pilot u manjoj lokalnoj zajednici može pokazati kako smanjenje nameta djeluje u sredinama s ograničenim fiskalnim kapacitetima i manjim brojem privrednih subjekata.

Kapacitet za izmjenu odluka i digitalizaciju – 10%

Odabrana lokalna zajednica treba imati minimalne pravne, administrativne i tehničke kapacitete za provođenje preporuka. To uključuje mogućnost pripreme izmjena odluka, provođenje konsultacija, prilagođavanje evidencija i uvođenje jednostavnijih ili digitalnih procedura.

Procjena treba obuhvatiti:

- Kapacitet pravne i finansijske službe
- Kvalitet međusobne koordinacije lokalnih službi
- Postojanje elektronskog sistema evidencija
- Mogućnost elektronskog podnošenja zahtjeva
- Mogućnost povezivanja podataka o rješenjima i uplatama
- Spremnost za objavljivanje jasnih uputa i tarifa
- Prethodna iskustva u digitalizaciji javnih usluga

Digitalizacija ne treba biti zamjena za ukidanje neopravdanog nameta. Nema opravdanja digitalizirati nepotrebnu obavezu samo da bi se efikasnije naplaćivala. Međutim, kod opravdanih davanja digitalizacija može značajno smanjiti vrijeme, broj odlazaka u administraciju i troškove obveznika.

Mogućnost praćenja rezultata – 10%

Pilot treba omogućiti vjerodostojno poređenje stanja prije i poslije intervencije. Zbog toga lokalna zajednica mora imati podatke potrebne za određivanje početnih vrijednosti i kapacitet za njihovo kontinuirano praćenje.

Potrebno je procijeniti može li kandidat pratiti:

- Prihod po pojedinačnom nametu
- Broj obveznika, rješenja i uplata
- Vrijeme trajanja administrativnog postupka
- Troškove lokalne administracije
- Procenat naplate
- Broj podnesenih zahtjeva
- Broj prigovora i žalbi
- Zadovoljstvo poslovnih subjekata
- Promjene u broju procedura i potrebnih dokumenata

Prednost treba dati lokalnoj zajednici u kojoj se podaci mogu izvući iz postojećih evidencija bez uvođenja pretjerano složenog i skupog sistema praćenja.

Reprezentativnost za druge općine i gradove – 5%

Iako ovaj kriterij ima najmanju težinu, važan je za kasnije širenje projekta. Pilot-lokalne zajednice trebaju biti dovoljno slične drugim općinama i gradovima da bi se najmanje dio razvijenih rješenja mogao prenijeti u druge sredine.

Reprezentativnost se može procjenjivati prema:

- Veličini lokalne zajednice
- Nivou razvijenosti
- Strukturi privrede
- Budžetskom kapacitetu
- Administrativnom uređenju
- Strukturi lokalnih taksi i naknada
- Stepenu digitalizacije

Izbor izrazito specifične lokalne zajednice mogao bi proizvesti kvalitetan pojedinačni rezultat, ali ograničiti mogućnost primjene modela na druge sredine. Zbog toga je preporučljivo izabrati dvije međusobno različite, ali dovoljno reprezentativne lokalne zajednice.

Predloženi postupak izbora

Izbor pilot-lokalnih zajednica može se provesti u četiri koraka.

Prvi korak – javni ili ciljani poziv za iskazivanje interesa. Udruženje poslodavaca može uputiti poziv određenom broju općina i gradova da dostave kratko pismo namjere i osnovne podatke o lokalnim taksama i naknadama.

Drugi korak – preliminarna provjera. Potrebno je provjeriti da li kandidat ispunjava minimalne uslove: formalna podrška, imenovana kontakt-osoba, dostupnost podataka i spremnost za potpisivanje memoranduma.

Treći korak – bodovanje kandidata. Kandidati koji ispune minimalne uslove ocjenjuju se prema predloženih sedam kriterija.

Četvrti korak – razgovor i konačan izbor. Prije konačne odluke treba održati sastanak s načelnikom ili gradonačelnikom, službom za finansije, pravnom službom i predstavnicima lokalne privrede. Tako se može provjeriti da li formalno iskazana zainteresiranost ima stvarnu institucionalnu podršku.

Moguća struktura izbora dvije lokalne zajednice

Preporučuje se izbor dva tipa pilota:

TABELA 9

Predložena struktura izbora dvije lokalne zajednice

Tip pilota	Poželjne karakteristike
Veća ili privredno razvijenija lokalna zajednica	Veći broj firmi, raznovrsna privreda, složenija struktura prihoda i veći kapacitet za analizu i digitalizaciju
Srednja ili manja lokalna zajednica	Preglednija struktura uprave, manji broj uključenih institucija, brže donošenje odluka i lakše praćenje neposrednih efekata

Kombinacija dva tipa pilota omogućava provjeru metodologije u različitim lokalnim uslovima.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Takva kombinacija omogućila bi provjeru da li je metodologija dovoljno fleksibilna za različite administrativne i privredne okolnosti. Također bi se moglo utvrditi koji elementi reforme mogu biti standardizirani, a koji zahtijevaju prilagođavanje lokalnom kontekstu.

Općina Travnik kao potencijalni kandidat

Općina Travnik može biti ozbiljan kandidat za pilot-projekt. U dostavljenom Registru identificirana su 32 zapisa povezana s Travnikom, uključujući administrativne i komunalne takse, naknade za korištenje javnih površina, građevinskog zemljišta, voda, cesta i druge kategorije prihoda. Dostavljen je i prečišćeni tekst Odluke o općinskim administrativnim taksama, što predstavlja početnu osnovu za pravnu analizu jednog dijela lokalnih davanja.

Ipak, postojeći materijali nisu dovoljni za konačnu odluku o izboru Travnika. Prije uključivanja u pilot potrebno je provjeriti:

- Da li Općina formalno podržava projekt
- Postoji li spremnost za potpisivanje memoranduma
- Da li se mogu dostaviti prihodi po pojedinačnim taksama i naknadama
- Koliko je evidentiranih davanja zaista u lokalnoj nadležnosti
- Jesu li dostupne sve važeće odluke i tarife
- Mogu li se podaci dobiti za najmanje tri prethodne godine
- Postoji li administrativni kapacitet za izmjenu odluka
- Postoji li spremnost Općinskog vijeća da razmotri predložene mjere
- Može li lokalna poslovna zajednica aktivno učestvovati u procjeni opterećenja

Ako navedeni uslovi budu ispunjeni, Travnik bi mogao biti odgovarajući kandidat, posebno zbog svoje privredne strukture, administrativnog značaja i mogućnosti da iskustvo pilota bude relevantno za druge srednje velike lokalne zajednice u Federaciji BiH.

ABC METODOLOGIJA ZA KLASIFIKACIJU I IZBOR NAMETA

ABC analiza predstavlja metod za rangiranje taksi i naknada prema njihovom fiskalnom značaju, odnosno doprinosu ukupnim prihodima lokalne zajednice. Njena osnovna svrha nije samo podjela nameta u tri formalne kategorije, nego usmjeravanje analitičke i reformske pažnje na davanja koja imaju različit odnos između fiskalne koristi za lokalnu zajednicu i troška koji proizvode privredi. Osnovni princip ABC metode polazi od toga da relativno mali broj prihoda često stvara najveći dio ukupno naplaćenih sredstava, dok veliki broj pojedinačnih taksi i naknada zajedno donosi razmjerno mali dio prihoda. Takva struktura omogućava da se identificiraju fiskalno značajni nameti koje nije moguće ukinuti bez ozbiljnije procjene budžetskih posljedica, ali i brojna fiskalno neizdašna davanja čiji troškovi naplate i usklađivanja mogu biti nesrazmjerni prihodima koje ostvaruju. Klasična ABC analiza, međutim, posmatra samo finansijsku vrijednost. Za potrebe reforme parafiskalnih nameta ona mora biti proširena analizom administrativnog opterećenja, postojanja javne protivusluge, pravne nadležnosti i mogućnosti provođenja reforme. Zbog toga predložena metodologija obuhvata dvije povezane faze:

1. ABC klasifikaciju prema naplaćenom prihodu
2. Višekriterijsku procjenu ekonomskog i administrativnog opterećenja

Konačni reformski prioritet određuje se povezivanjem rezultata obje faze.

Predmet analize

Prvi korak jeste precizno utvrđivanje jedinice analize. Jedan red u Registru ne mora predstavljati jedan jedinstven namet, dok se više različitih taksi ili tarifa može evidentirati pod istom šifrom javnog prihoda. Prije ABC klasifikacije potrebno je povezati:

- Naziv nameta
- Šifru i analitičku podšifru prihoda
- Pravni osnov
- Tarifni broj, ako postoji
- Obveznika
- Osnovicu i stopu
- Učestalost plaćanja
- Korisnika i način raspodjele prihoda
- Lokalnu službu nadležnu za obračun i naplatu

Ako se više tarifa zasniva na istoj odluci, ali se razlikuju prema obvezniku, osnovici, iznosu ili ekonomskoj svrsi, potrebno je procijeniti treba li ih analizirati odvojeno ili kao jednu funkcionalnu cjelinu. Suprotno tome, zapise koji predstavljaju isto davanje, ali su u Registru evidentirani više puta, treba objediniti. ABC analiza može dati pouzdan rezultat tek nakon

provjere i čišćenja podataka. U suprotnom bi se moglo dogoditi da se isti prihod više puta uračuna ili da se nekoliko različitih nameta nepravilno posmatra kao jedna obaveza.

Period posmatranja

Klasifikaciju ne treba zasnivati samo na prihodu ostvarenom u jednoj godini. Prihod od pojedinih naknada može znatno varirati zbog investicijskih projekata, gradnje, izdavanja većeg broja dozvola, promjene propisa, jednokratnih uplata, naplate ranijih dugovanja ili drugih vanrednih okolnosti.

Preporučuje se korištenje podataka za najmanje tri završene budžetske godine. Za svaki namet treba prikazati:

- Naplaćeni prihod po godinama
- Trogodišnji prosjek
- Promjenu prihoda između godina
- Udio u ukupnim lokalnim prihodima od analiziranih такси i naknada
- Eventualne jednokratne ili vanredne uplate

Osnov za ABC rangiranje može biti prosječan godišnji prihod u trogodišnjem periodu. Ako je neka godina izrazito odstupala zbog jednokratne okolnosti, to treba posebno označiti i, prema potrebi, izračunati i prilagođeni prosjek. Na taj način smanjuje se rizik da se namet pogrešno klasificira kao fiskalno značajan samo zbog jedne vanredne uplate.

ABC klasifikacija prema prihodu

Nakon utvrđivanja prosječnog godišnjeg prihoda, nameti se rangiraju od najvišeg prema najnižem iznosu. Za svaki namet izračunavaju se:

- Pojedinačni udio u ukupnom prihodu
- Kumulativni prihod
- Kumulativni procent ukupnog prihoda

Na osnovu kumulativnog učešća formiraju se tri kategorije:

- **A kategorija** – nameti koji zajedno stvaraju približno prvih 50% ukupnog prihoda
- **B kategorija** – nameti koji stvaraju približno sljedećih 30% prihoda
- **C kategorija** – preostali nameti koji zajedno stvaraju približno posljednjih 20% prihoda

Pragovi 50%, 30% i 20% predstavljaju početni model i mogu se prilagoditi stvarnoj raspodjeli prihoda u pilot-lokalnoj zajednici. Ako, na primjer, jedan namet samostalno stvara više od 50% prihoda, on će činiti A kategoriju bez vještačkog dijeljenja. Također, namet koji prelazi granicu između dvije kategorije treba rasporediti prema njegovom ukupnom doprinosu, uz jasno metodološko obrazloženje.

TABELA 10

ABC klasifikacija prema kumulativnom učešću u prihodima

ABC kategorija	Kumulativni udio u prihodima	Osnovno značenje
A	Približno prvih 50%	Fiskalno najznačajniji nameti
B	Približno sljedećih 30%	Nameti srednjeg fiskalnog značaja
C	Približno posljednjih 20%	Pojedinačno ili zbirno manje izdašni nameti

ABC kategorija pokazuje fiskalni značaj, ali ne određuje automatski sudbinu nameta.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Važno je naglasiti da oznaka C ne znači automatski da je određen namet neopravdan, kao što ni oznaka A ne znači da je opravdan ili da mora ostati nepromijenjen. ABC kategorija pokazuje samo fiskalni značaj. Konačna preporuka zavisi od opterećenja privrede, kvaliteta protivusluge, troškova naplate i pravne mogućnosti izmjene.

Podaci potrebni za proširenu analizu

Za svaki namet potrebno je prikupiti najmanje deset grupa podataka.

1. Godišnji naplaćeni prihod

Naplaćeni prihod predstavlja osnovni kriterij ABC klasifikacije. Potrebno ga je razlikovati od planiranog prihoda, zaduženja i ukupnog potraživanja. Za fiskalnu procjenu relevantan je iznos koji je stvarno naplaćen i raspoloživ lokalnom budžetu.

Ako se prihod dijeli između više nivoa vlasti ili korisnika, potrebno je odvojeno prikazati:

- Ukupan iznos koji su obveznici platili
- Dio koji pripada lokalnoj zajednici
- Dio koji se raspoređuje drugim korisnicima

Za procjenu opterećenja privrede relevantan je ukupan plaćeni iznos, dok je za procjenu fiskalnog rizika ukidanja relevantan iznos koji pripada lokalnoj zajednici.

2. Broj obveznika

Broj obveznika pokazuje koliko je davanje široko rasprostranjeno. Isti godišnji prihod može nastati naplatom visokog iznosa od malog broja velikih subjekata ili niskog iznosa od velikog broja mikro i malih firmi. Ekonomski i distribucijski efekti u ova dva slučaja nisu isti.

Gdje god je moguće, obveznike treba razvrstati prema:

- Pravnom statusu
- Veličini poslovnog subjekta
- Djelatnosti
- Području ili poslovnoj zoni
- Učestalosti plaćanja

Takva analiza može pokazati da određeni namet posebno opterećuje mikro i mala preduzeća ili pojedine privredne djelatnosti.

3. Prosječan iznos po obvezniku

Prosječan godišnji iznos izračunava se odnosom naplaćenog prihoda i broja obveznika:

$$\text{Prosječan iznos po obvezniku} = \frac{\text{ukupan godišnji naplaćeni prihod}}{\text{broj obveznika}}$$

Prosjek treba koristiti zajedno s medijalnim iznosom ili raspodjelom obveznika prema visini plaćanja, ako su podaci dostupni. Jedan ili nekoliko velikih obveznika mogu značajno povećati prosjek i prikriti činjenicu da većina firmi plaća znatno manji iznos.

4. Broj uplata i učestalost plaćanja

Namet koji se plaća mjesečno ili po svakoj pojedinačnoj radnji može stvarati veće administrativno opterećenje od nameta iste godišnje vrijednosti koji se plaća jednom godišnje. Potrebno je utvrditi:

- Broj uplata
- Broj rješenja ili obračuna
- Učestalost plaćanja
- Broj potrebnih obrazaca
- Broj institucija uključenih u postupak
- Mogućnost objedinjavanja uplata

Ovaj kriterij može pokazati da osnovni problem nije visina nameta, nego pretjerana učestalost i fragmentiranost postupka.

5. Procijenjeno vrijeme potrebno firmi

Za svaki namet treba procijeniti vrijeme koje privredni subjekt troši na:

- Utvrđivanje obaveze
- Prikupljanje podataka i dokumentacije
- Izračunavanje iznosa
- Popunjavanje i predaju obrazaca

- Komunikaciju s nadležnim organom
- Izvršenje uplate
- Čuvanje dokaza i eventualne kontrole

Procjena se može dobiti kroz kratku anketu ili strukturirane razgovore s reprezentativnim uzorkom privrednih subjekata. Vrijeme se zatim može pretvoriti u procijenjeni novčani trošak korištenjem standardizirane vrijednosti radnog sata.

$$\text{Trošak usklađivanja} = \text{broj sati} \times \text{vrijednost radnog sata} + \text{ostali direktni troškovi}$$

Procjena ne mora biti potpuno precizna da bi bila korisna. Važno je primijeniti istu metodologiju na sve analizirane namete kako bi se omogućilo njihovo međusobno poređenje.

6. Trošak administriranja i kontrole za lokalnu zajednicu

Potrebno je procijeniti koliko lokalna uprava troši na:

- Pripremu i izdavanje rješenja
- Vođenje evidencija
- Evidentiranje i povezivanje uplata
- Kontrolu obračuna
- Slanje opomena
- Postupke naplate
- Rješavanje prigovora i žalbi
- Održavanje informacionih sistema

Neto fiskalni doprinos nameta može se prikazati kao:

$$\begin{aligned} \text{Neto fiskalni doprinosi} &= \text{naplaćeni prihod lokalne zajednice} \\ &\quad - \text{trošak administriranja i naplate} \end{aligned}$$

Ako se pokaže da je trošak administriranja približan ili veći od prihoda, takav namet treba dobiti visok reformski prioritet, bez obzira na to kojoj ABC kategoriji formalno pripada.

7. Postojanje direktne protivusluge

Za svako davanje potrebno je utvrditi prima li obveznik konkretnu, individualno određenu i mjerljivu uslugu ili korist. Procjena može koristiti sljedeću skalu:

TABELA 11

Skala za procjenu postojanja direktne protivusluge

Ocjena	Postojanje protivusluge
1	Ne postoji prepoznatljiva direktna protivusluga
2	Protivusluga je vrlo ograničena ili nejasna
3	Postoji djelimična veza između plaćanja i usluge
4	Protivusluga je jasno određena
5	Protivusluga je jasna, mjerljiva i srazmjerna iznosu

Viša ocjena označava jasniju, mjerljiviju i proporcionalniju protivuslugu.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Namet bez direktne protivusluge nije automatski neopravdan, posebno ako finansira opće dobro ili ublažavanje negativnog uticaja. Međutim, u takvom slučaju potrebno je jasno obrazložiti javni interes, namjenu sredstava i princip prema kojem je obaveza raspoređena među obveznicima.

8. Mogućnost digitalizacije

Digitalizacija može smanjiti broj odlazaka u institucije, trajanje postupka, količinu dokumentacije i mogućnost greške. Potrebno je procijeniti može li se:

- Zahtjev podnijeti elektronski
- Iznos automatski izračunati
- Obveznik automatski identificirati
- Uplata izvršiti elektronski
- Dokaz o uplati automatski povezati s predmetom
- Rješenje dostaviti elektronskim putem
- Više obaveza objediniti u jednu proceduru

Ipak, digitalizacija ne treba biti zamjena za procjenu opravdanosti nameta. Ako je davanje nepotrebno ili fiskalno neefikasno, prioritet treba biti njegovo ukidanje, a ne digitalizacija naplate.

9. Mogućnost ukidanja, smanjenja ili objedinjavanja

Za svaki namet treba odrediti realnu reformsku opciju:

- Potpuno ukidanje
- Smanjenje stope ili fiksnog iznosa
- Uvođenje praga ispod kojeg se obaveza ne plaća

- Oslobađanje mikro i novoosnovanih firmi
- Objedinjavanje sa srodnim davanjem
- Smanjenje učestalosti plaćanja
- Zamjena pojedinačnih rješenja jednim godišnjim obračunom
- Administrativno pojednostavljenje
- Digitalizacija
- Zadržavanje bez izmjena, uz veću transparentnost

Preporuka treba uzeti u obzir i mogućnost da se izgubljeni prihod nadoknadi smanjenjem troškova administriranja, boljom naplatom preostalih davanja ili širenjem ekonomske aktivnosti.

10. Pravna nadležnost za izmjenu

Pravna provodivost mora biti zaseban kriterij. Svaki namet potrebno je označiti kao:

- Namet koji lokalna zajednica može samostalno izmijeniti
- Namet kod kojeg lokalna zajednica može mijenjati samo određene elemente
- Namet čija izmjena zahtijeva saglasnost ili odluku kantonalnog nivoa
- Namet čija reforma zahtijeva izmjenu federalnog propisa
- Prihod koji lokalna zajednica samo prikuplja ili dijeli

Nameti izvan lokalne nadležnosti mogu biti predmet analize i zagovaračke inicijative, ali ne mogu biti prikazani kao dio neposrednog lokalnog programa ukidanja.

Procjena opterećenja privrede

Nakon ABC klasifikacije potrebno je za svaki namet izračunati ili procijeniti nivo opterećenja privrede. Ono se može sastojati od pet komponenti:

TABELA 12

Komponente za procjenu opterećenja privrede

Komponenta opterećenja	Predložena težina
Direktni finansijski trošak po obvezniku	30%
Vrijeme i trošak usklađivanja	25%
Broj uplata i učestalost postupka	15%
Odsustvo jasne protivusluge	20%
Pravna i proceduralna složenost	10%
Ukupno	100%

Ponderirana ocjena 3,0 ili više može indikativno označavati visoko opterećenje.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Svaka komponenta može se ocijeniti od 1 do 5, pri čemu viša ocjena označava veće opterećenje. Ponderirana ocjena zatim omogućava podjelu nameta na one s visokim i niskim opterećenjem. Granica između visokog i niskog opterećenja treba biti unaprijed definisana. Na primjer, ponderirana ocjena od 3,0 ili više može označavati visoko opterećenje. U konačnoj primjeni prag treba provjeriti na podacima pilot-lokalne zajednice kako bi se izbjeglo da gotovo svi ili gotovo nijedan namet budu svrstani u istu grupu.

Povezivanje fiskalnog značaja i opterećenja privrede

Konačna procjena dobija se povezivanjem fiskalnog značaja nameta s nivoom opterećenja privrede.

TABELA 13

Matrica fiskalnog značaja i opterećenja privrede

Fiskalni značaj	Opterećenje privrede	Preporučeni pristup
Visok	Visoko	Reforma osnovice, stope, obuhvata ili načina naplate
Visok	Nisko	Zadržati uz veću transparentnost i periodičnu evaluaciju
Nizak	Visoko	Prioritet za ukidanje ili objedinjavanje
Nizak	Nisko	Pojednostaviti, digitalizirati ili periodično preispitati

Najviši prioritet: fiskalno manje značajni nameti koji stvaraju visoko opterećenje.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Visok fiskalni značaj i visoko opterećenje zahtijevaju pažljivo dizajniranu reformu. Automatsko ukidanje moglo bi ozbiljno uticati na lokalni budžet, ali zadržavanje postojećeg modela može nastaviti stvarati veliko opterećenje privredi. Moguće mjere uključuju promjenu osnovice, nižu stopu, prag za male firme, smanjenje učestalosti, objedinjavanje uplata ili kvalitetniju protivuslugu.

Visok fiskalni značaj i nisko opterećenje upućuju na mogućnost zadržavanja nameta. Prioritet je osigurati transparentnost naplate i potrošnje, jasno obrazložiti njegovu svrhu i periodično provjeravati da li su osnovica i stopa i dalje opravdane.

Nizak fiskalni značaj i visoko opterećenje predstavlja najvažniju grupu za reformu. Ako namet donosi mali neto prihod, a zahtijeva veliki broj obračuna, uplata, rješenja i radnih sati, njegovo ukidanje ili objedinjavanje može proizvesti veću ekonomsku korist od fiskalnog gubitka.

Nizak fiskalni značaj i nisko opterećenje ne mora zahtijevati hitno ukidanje. Takvo davanje može se pojednostaviti ili digitalizirati, posebno ako postoji jasna protivusluga. Ipak, potrebno

ga je periodično preispitivati kako se tokom vremena ne bi pretvorilo u nepotrebnu administrativnu obavezu.

Odnos ABC kategorije i reformske odluke

ABC klasifikacija ne smije se tumačiti kao unaprijed određena odluka o sudbini nameta.

TABELA 14

Šta ABC kategorija pokazuje — i šta ne pokazuje

ABC kategorija	Šta pokazuje	Šta ne pokazuje
A	Visok doprinos ukupnim prihodima	Da je namet nužno opravdan
B	Srednji fiskalni značaj	Da namet treba automatski smanjiti
C	Nizak pojedinačni ili kumulativni prihod	Da namet treba automatski ukinuti

Konačna preporuka zavisi i od opterećenja, protivusluge, troška naplate i pravne nadležnosti.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Moguće je da namet iz A kategorije nema jasnu protivuslugu, ima problematičnu osnovicu i snažno opterećuje poslovanje. Takav namet treba reformirati, iako njegovo potpuno i trenutno ukidanje možda nije fiskalno održivo. S druge strane, namet iz C kategorije može imati jasnu korisničku svrhu, nizak trošak naplate i potpuno digitaliziranu proceduru. Njegovo ukidanje tada ne mora biti prioritet samo zato što ostvaruje mali prihod.

Prednost metodologije u odnosu na unaprijed zadanu strukturu

Početni prijedlog da se odabere deset nameta u strukturi šest iz C, tri iz B i jedan iz A kategorije koristan je kao okvir koji osigurava da pilot ne bude usmjeren samo na fiskalno beznačajna davanja. Takva struktura pokazuje spremnost da se razmotre i nameti većeg fiskalnog značaja. Ipak, automatska primjena formule 6–3–1 mogla bi dovesti do izbora nameta koji nisu najveći problem za privredu, nisu u lokalnoj nadležnosti ili nemaju realnu mogućnost reforme. Zbog toga predloženu strukturu treba koristiti kao indikativni cilj, a ne kao obavezno pravilo.

Konačan izbor deset nameta treba zasnivati na kombinaciji:

- ABC kategorije
- Ocjene opterećenja privrede
- Neto fiskalnog doprinosa
- Postojanja protivusluge
- Broja pogođenih firmi

- Pravne nadležnosti;
- Političke i administrativne provodivosti;
- Mogućnosti mjerenja rezultata.

Ako analiza pokaže da se najveći broj fiskalno neefikasnih i administrativno zahtjevnih nameta nalazi u C kategoriji, opravdano je da oni čine većinu odabranog portfolija. Međutim, ako se posebno problematičan namet nalazi u A ili B kategoriji, njegovu reformu ne treba isključiti zbog unaprijed zadane kvote.

Završni rezultat metodologije

Za svaki analizirani namet potrebno je pripremiti standardiziranu karticu koja sadrži:

1. Naziv i šifru prihoda
2. Pravni osnov i nadležni organ
3. ABC kategoriju
4. Trogodišnji prosječni prihod
5. Prihod koji pripada lokalnoj zajednici
6. Broj obveznika i uplata
7. Prosječan iznos po obvezniku
8. Procijenjeni trošak privrede
9. Procijenjeni trošak administriranja
10. Opis protivusluge i namjene prihoda
11. Ocjenu pravne i proceduralne složenosti
12. Moguću reformsku mjeru
13. Procijenjeni fiskalni i ekonomski efekat
14. Rok i nadležnost za provođenje

Primjenom ove metodologije lokalna zajednica i Udruženje poslodavaca dobili bi transparentnu osnovu za izbor reformskih prioriteta. Time se odluka o ukidanju ili izmjeni nameta ne bi zasnivala samo na njegovom nazivu, pojedinačnom iznosu ili političkoj procjeni, nego na uporedivim fiskalnim, ekonomskim, administrativnim i pravnim pokazateljima. Takav pristup povećava vjerovatnoću da pilot-projekt proizvede mjerljive koristi za privredu, uz istovremeno kontroliranje rizika za lokalni budžet i kvalitet javnih usluga.

ODABIR PORTFOLIJIA OD DESET NAMETA

Nakon provedene ABC klasifikacije i procjene administrativnog opterećenja potrebno je odabrati ograničen portfolio nameta koji će biti obuhvaćen konkretnim reformskim mjerama u okviru pilot-projekta. Predlaže se izbor deset nameta jer takav obuhvat omogućava ostvarivanje vidljivih rezultata, a istovremeno ostaje dovoljno upravljiv za pravnu analizu, konsultacije, pripremu izmjena propisa i praćenje efekata. Početna struktura od šest nameta iz C kategorije, tri iz B i jednog iz A kategorije može se zadržati kao indikativni portfolio. Takav odnos usmjerava najveći dio reforme prema fiskalno manje izdašnim davanjima, kod kojih je vjerovatnije da se mogu ukinuti ili pojednostaviti bez značajnijeg ugrožavanja lokalnog budžeta. Istovremeno, uključivanje nameta iz A i B kategorije pokazuje da pilot nije ograničen samo na ukidanje marginalnih prihoda nego obuhvata i strukturnu reformu fiskalno

značajnijih opterećenja. Ipak, odnos 6–3–1 ne treba primjenjivati kao kruto pravilo. Konačan portfolio mora proizaći iz podataka i analize. Ako se, na primjer, utvrdi da namet iz C kategorije ima jasnu protivuslugu, jednostavnu proceduru i minimalan trošak za privredu, njegovo ukidanje ne treba forsirati samo radi ispunjavanja unaprijed određene kvote. Suprotno tome, ako se u A ili B kategoriji nalazi namet koji značajno opterećuje veliki broj firmi, nema jasnu protivuslugu ili se zasniva na neproporcionalnoj osnovici, potrebno ga je uključiti u portfolio čak i kada trenutno donosi značajan prihod.

Principi izbora portfolija

Konačan izbor treba zasnivati na šest povezanih kriterija.

Pravna mogućnost ukidanja ili izmjene

Prednost trebaju imati nameti koje lokalna zajednica može samostalno ukinuti, smanjiti ili drugačije urediti izmjenom vlastite odluke ili tarife. Nameti čiji je pravni osnov utvrđen kantonalnim ili federalnim propisom mogu biti uključeni u širi reformski paket, ali ne bi trebali činiti osnovu lokalnog portfolija neposrednih mjera.

Za svaki kandidat potrebno je utvrditi:

- Ko je donio pravni osnov
- Ko određuje osnovicu i stopu
- Ko utvrđuje oslobođanja
- Kome prihod pripada
- Koji organ ima nadležnost za izmjenu
- Da li je potrebna izmjena odluke, podzakonskog akta ili zakona

Fiskalni uticaj

Potrebno je procijeniti koliko bi predložena mjera uticala na prihod lokalne zajednice, ne samo u prvoj godini nego i u srednjem roku. Fiskalni uticaj treba računati prema stvarno naplaćenom prihodu, a ne prema planu, zaduženju ili ukupnom potraživanju.

Kod dijeljenih prihoda treba odvojeno prikazati:

- Ukupan iznos koji plaćaju obveznici
- Dio prihoda koji pripada lokalnoj zajednici
- Dio koji se raspoređuje drugim korisnicima

Ukidanje nameta koji privredu košta 100.000 KM ne predstavlja nužno gubitak lokalnog budžeta u istom iznosu ako općini pripada samo dio tog prihoda.

Trošak za privredu

Potrebno je procijeniti i direktni finansijski trošak i trošak usklađivanja. Namet treba imati viši reformski prioritet ako zahtijeva veliki broj obračuna, uplata, dokumenata ili kontakata s administracijom, čak i kada njegov pojedinačni iznos nije visok.

Posebno su relevantna davanja koja:

- Imaju složenu ili nejasnu osnovicu
- Često se obračunavaju
- Zahtijevaju pojedinačna rješenja
- Iziskuju dostavljanje podataka koje javna uprava već posjeduje
- Stvaraju rizik različitog tumačenja
- Nemaju jasnu i mjerljivu protivuslugu

Broj pogođenih firmi

Reforma nameta koji pogađa veliki broj mikro, malih i srednjih preduzeća može proizvesti veći i vidljiviji rezultat od ukidanja specifičnog nameta koji plaća samo nekoliko subjekata. Ipak, broj obveznika ne treba biti jedini kriterij. Davanje koje plaća mali broj firmi može biti izrazito visoko i predstavljati prepreku određenoj strateški važnoj djelatnosti ili investiciji.

Potrebno je posmatrati:

- Ukupan broj obveznika
- Broj privrednih subjekata
- Veličinu i djelatnost firmi
- Prosječan i medijalni iznos po obvezniku
- Koncentraciju ukupnog tereta na najveće obveznike

Raspoloživost alternativnog izvora ili fiskalne kompenzacije

Kod fiskalno značajnijih nameta potrebno je razmotriti može li se gubitak prihoda djelimično ili potpuno kompenzirati:

- Smanjenjem troškova administriranja
- Boljom naplatom preostalih prihoda
- Ukidanjem neopravdanih oslobođanja
- Povećanjem obuhvata bez povećanja stopa
- Smanjenjem nenaplaćenih potraživanja
- Rastom drugih prihoda usljed veće poslovne aktivnosti
- Preraspodjelom unutar postojećeg budžeta

Alternativni prihod ne treba automatski tražiti kroz uvođenje novog nameta ili povećanje drugog davanja, jer bi se time opterećenje samo premjestilo. Prvo treba procijeniti administrativne uštede, kvalitet naplate i mogućnost smanjenja manje prioritetnih rashoda.

Spremnost lokalne zajednice

Određeni namet može biti analitički opravdan kandidat za reformu, ali bez spremnosti lokalne vlasti i nadležnih službi preporuka neće biti provedena. Portfolio zato treba sadržavati dovoljno „brzih rezultata“, za koje postoji institucionalna saglasnost i jasna procedura, ali i ograničen broj zahtjevnijih strukturnih mjera.

Predložena struktura portfolija

Portfolio od deset nameta treba biti uravnotežen prema fiskalnom značaju, vrsti mjere i vremenu potrebnom za provođenje.

TABELA 15

Predložena struktura portfolija od deset nameta

Dio portfolija	Okvirni broj	Osnovna svrha
C nameti	6	Ukidanje ili objedinjavanje fiskalno neizdašnih i administrativno zahtjevnih davanja
B nameti	3	Smanjenje troška, promjena osnovice, pojednostavljenje ili smanjenje učestalosti
A namet	1	Strukturna reforma fiskalno značajnog opterećenja
Ukupno	10	Kombinacija brzih i strukturnih rezultata

Odnos 6-3-1 predstavlja indikativni okvir, a ne kruto pravilo.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Portfolio bi također trebalo rasporediti prema složenosti provedbe:

- Tri do četiri mjere koje je moguće provesti u kratkom roku
- Četiri do pet mjera koje zahtijevaju izmjenu lokalne odluke ili tarife
- Jedna do dvije složenije mjere koje zahtijevaju prijelazni period, digitalizaciju ili koordinaciju s višim nivoom vlasti

Time bi pilot u prvoj godini mogao pokazati neposredne rezultate, dok bi se istovremeno pripremale zahtjevnije reformske intervencije.

Kartica pojedinačnog nameta

Za svaki od deset odabranih nameta potrebno je pripremiti standardiziranu karticu. Njena svrha je da na jednom mjestu prikaže pravne, fiskalne, administrativne i reformske elemente potrebne za donošenje odluke.

TABELA 16A

Standardizirana kartica pojedinačnog nameta — osnovni podaci

Element	Sadržaj
Naziv nameta	Puni službeni naziv takse ili naknade
Šifra prihoda	Budžetska šifra i analitička podšifra
ABC kategorija	A, B ili C
Pravni osnov	Zakon, podzakonski akt, lokalna odluka i tarifni broj
Nadležnost za izmjenu	Lokalni, kantonalni ili federalni nivo
Obveznik	Ko plaća namet i pod kojim uslovima
Prihodi u prethodne tri godine	Naplaćeni prihod po godinama i trogodišnji prosjek
Prihod lokalne zajednice	Iznos koji nakon raspodjele pripada lokalnom budžetu
Broj obveznika	Ukupno i, gdje je moguće, prema veličini i djelatnosti
Prosječan iznos	Prosječan i medijalni godišnji iznos po obvezniku

Prvi dio kartice: identifikacija, pravni osnov, prihodi i struktura obveznika.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Kartica treba sadržavati i kratku zaključnu ocjenu, na primjer:

TABELA 16B

Standardizirana kartica pojedinačnog nameta — učinci i provedba

Element	Sadržaj
Broj uplata	Ukupan broj i učestalost plaćanja
Trošak administriranja	Procijenjeni trošak lokalne uprave
Problem za privredu	Direktni trošak, vrijeme, procedure, nejasnoće i druga opterećenja
Postojanje protivusluge	Opis javne usluge ili koristi koju obveznik prima
Preporučena mjera	Ukidanje, smanjenje, objedinjavanje, digitalizacija ili druga intervencija
Budžetski efekat	Procijenjeni bruto i neto uticaj na lokalni budžet
Efekat na privredu	Procijenjene godišnje uštede i broj obuhvaćenih firmi
Rok	Planirani datum pripreme i početka primjene
Odgovorna institucija	Organ i služba odgovorni za provedbu

Drugi dio kartice: administrativni teret, reformska mjera, učinci i odgovornost za provedbu.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Namet ostvaruje nizak neto fiskalni prihod, pogađa veliki broj privrednih subjekata i zahtijeva nesrazmjerno veliki broj pojedinačnih uplata. Preporučuje se njegovo ukidanje ili objedinjavanje s drugom godišnjom obavezom.

Moguće reformske mjere

Reforma pojedinačnog nameta ne mora nužno podrazumijevati potpuno ukidanje. Odgovarajuća mjera zavisit će od fiskalnog značaja, ekonomske opravdanosti, postojanja protivusluge i pravne nadležnosti.

Potpuno ukidanje

Ukidanje je najopravdanije kada namet:

- Donosi nizak neto prihod
- Nema jasnu protivuslugu
- Proizvodi visok trošak privredi
- Zahtijeva nesrazmjerno skupu administraciju
- Duplira drugo postojeće davanje
- Više ne odgovara svrsi zbog koje je uveden

Privremeno suspendovanje

Privremena suspenzija može se koristiti kao test reforme ili mjera podrške određenoj grupi obveznika. Može trajati jednu budžetsku godinu, nakon čega bi se procijenili fiskalni i ekonomski efekti. Ova mjera je korisna kada postoji interes za ukidanje, ali lokalna zajednica želi prethodno provjeriti stvarne posljedice.

Smanjenje stope ili iznosa

Smanjenje je primjereno fiskalno značajnijim nametima koji imaju legitimnu svrhu, ali je njihov iznos previsok ili nije srazmjeran sposobnosti plaćanja. Moguće je smanjiti stopu, najniži fiksni iznos, maksimalni iznos ili određene tarifne razrede.

Uvođenje praga ili izuzeća

Namet se može zadržati za veće obveznike, uz uvođenje praga ispod kojeg se ne plaća. Prag može biti vezan za prihod, broj zaposlenih, vrijednost imovine, veličinu poslovnog prostora ili drugu relevantnu osnovicu. Posebna izuzeća mogu se razmotriti za novoosnovane firme, mikropreduzeća, obrte ili investicije u prioritetnim djelatnostima, uz jasne i nediskriminatorne kriterije.

Objedinjavanje više naknada

Više srodnih davanja može se objediniti u jednu obavezu, posebno ako imaju istog obveznika, korisnika prihoda, učestalost i administrativni postupak. Objedinjavanje smanjuje broj obračuna, rješenja, uplata i evidencija, čak i kada ukupni finansijski iznos ne bude značajno promijenjen.

Ukidanje učestalih pojedinačnih uplata

Kod nameta koji se obračunavaju mjesečno, kvartalno ili po svakoj radnji treba procijeniti opravdanost takve učestalosti. Moguće je uvesti zbirni obračun i jednu periodičnu uplatu, čime se smanjuju bankarski i administrativni troškovi.

Prelazak na jednu godišnju uplatu

Za predvidive obaveze s relativno malim pojedinačnim iznosima može se uvesti jedan godišnji obračun. Ako bi jednokratno plaćanje predstavljalo problem likvidnosti za male firme, moguće je zadržati dobrovoljnu mogućnost plaćanja u ratama, bez potrebe za odvojenim administrativnim postupkom.

Digitalizacija

Kod opravdanih nameta mogu se digitalizirati podnošenje zahtjeva, obračun, izdavanje rješenja, plaćanje i dostavljanje dokaza. Prioritet treba dati automatskoj razmjeni podataka između službi kako firme ne bi morale dostavljati dokumente koje javna uprava već posjeduje.

Pretvaranje naknade u stvarnu korisničku cijenu

Ako postoji konkretna usluga, iznos naknade treba povezati sa stvarnim troškom njenog pružanja. To podrazumijeva transparentnu kalkulaciju cijene, standard kvaliteta, rok pružanja usluge i jasno utvrđenu odgovornost pružaoca. Obveznik tada ne plaća zbog samog statusa firme, nego za stvarno korištenu i mjerljivu uslugu.

Odlučivanje o konačnom portfoliju

Preliminarnu listu nameta treba pripremiti zajednička radna grupa sastavljena od predstavnika lokalne zajednice, Udruženja poslodavaca i lokalne poslovne zajednice. Nakon fiskalne i pravne analize potrebno je organizirati konsultacije s privrednim subjektima i službama koje administriraju odabrana davanja.

Konačna odluka treba sadržavati:

- Listu deset nameta
- Mjeru predloženu za svaki namet
- Fiskalni i ekonomski efekat
- Potrebnu pravnu proceduru
- Odgovornu instituciju
- Rok
- Pokazatelje uspjeha

Portfolio se može smatrati uravnoteženim ako istovremeno donosi neposredne uštede privredi, smanjuje broj procedura, ne proizvodi nekontroliran fiskalni rizik i sadrži najmanje jednu strukturnu reformu značajnijeg nameta.

Konačni cilj nije formalno ispuniti odnos šest C, tri B i jedan A namet, nego odabrati kombinaciju mjera koja proizvodi najveću ekonomsku i administrativnu korist u odnosu na fiskalni trošak. Takav portfolio pružit će i najvjerodostojniju osnovu za kasnije širenje reformskog modela na druge općine i gradove u Federaciji BiH.

MODEL MEMORANDUMA I JEDNOGODIŠNJEG PILOT-PROGRAMA

Provođenje pilot-reforme potrebno je formalizirati memorandumom o saradnji kojim će se utvrditi zajednički ciljevi, obaveze partnera, rokovi i način praćenja rezultata. Memorandum ne treba imati isključivo deklarativni karakter. Njegova svrha je osigurati da se politička i institucionalna podrška pretvori u jasno definisan jednogodišnji program rada s mjerljivim rezultatima. Osnovni potpisnici memoranduma bili bi Udruženje poslodavaca Federacije BiH i odabrana pilot-općina ili grad. U zavisnosti od vrste nameta obuhvaćenih projektom, memorandumu se mogu pridružiti kantonalna vlada ili nadležno kantonalno ministarstvo, lokalno udruženje privrednika i tehnički partner angažiran za pravnu analizu, obradu podataka, digitalizaciju ili evaluaciju projekta. Ako se pilot istovremeno provodi u dvije lokalne zajednice, moguće je zaključiti poseban memorandum sa svakom od njih. Time se omogućava prilagođavanje obaveza lokalnim okolnostima i izbjegava da kašnjenje u jednoj sredini uspori aktivnosti u drugoj. Istovremeno, može se uspostaviti zajednički koordinacijski okvir radi primjene iste metodologije i poređenja rezultata.

Predloženi potpisnici i njihove uloge

TABELA 16B

Standardizirana kartica pojedinačnog nameta — učinci i provedba

Element	Sadržaj
Broj uplata	Ukupan broj i učestalost plaćanja
Trošak administriranja	Procijenjeni trošak lokalne uprave
Problem za privredu	Direktni trošak, vrijeme, procedure, nejasnoće i druga opterećenja
Postojanje protivusluge	Opis javne usluge ili koristi koju obveznik prima
Preporučena mjera	Ukidanje, smanjenje, objedinjavanje, digitalizacija ili druga intervencija
Budžetski efekat	Procijenjeni bruto i neto uticaj na lokalni budžet
Efekat na privredu	Procijenjene godišnje uštede i broj obuhvaćenih firmi
Rok	Planirani datum pripreme i početka primjene
Odgovorna institucija	Organ i služba odgovorni za provedbu

Drugi dio kartice: administrativni teret, reformska mjera, učinci i odgovornost za provedbu.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Udruženje poslodavaca FBiH trebalo bi imati koordinacijsku i metodološku ulogu, dok bi pilot-općina ili grad bio nosilac provedbe mjera koje se odnose na lokalne odluke. Uključivanje lokalnog udruženja privrednika ili reprezentativne grupe firmi važno je kako procjena opterećenja ne bi bila zasnovana isključivo na podacima javne uprave.

Cilj pilot-projekta

Memorandumom treba jasno utvrditi da je cilj pilot-projekta provođenje sistemske revizije lokalnih taksi i naknada te odabir deset nameta za ukidanje, smanjenje, objedinjavanje, pojednostavljenje ili digitalizaciju.

Kao posebni ciljevi mogu se navesti:

- Smanjenje direktnih i administrativnih troškova privrede
- Povećanje transparentnosti lokalnih taksi i naknada
- Unapređenje efikasnosti naplate opravdanih prihoda
- Smanjenje broja procedura i uplata
- Uspostavljanje redovnog dijaloga lokalne vlasti i privrede
- Razvoj modela koji se može primijeniti u drugim lokalnim zajednicama

Memorandum ne bi trebao unaprijed garantovati potpuno ukidanje svih deset odabranih nameta. Za svaki namet mjera će zavisiti od fiskalne, pravne i administrativne analize. Međutim, lokalna zajednica treba preuzeti obavezu da će prijedloge pripremiti i uputiti u odgovarajuću proceduru kada je utvrđeno da su pravno provodivi i ekonomski opravdani.

Obaveza dostavljanja podataka

Pilot-općina ili grad treba preuzeti obavezu da u dogovorenom roku dostavi podatke i dokumentaciju potrebne za analizu. To najmanje obuhvata:

- Sve važeće odluke i tarife
- Izmjene i dopune lokalnih propisa
- Naplaćene prihode po nametu za najmanje tri godine
- Šifre i analitičke podšifre prihoda
- Broj obveznika, rješenja i uplata
- Podatke o oslobađanjima i umanjenjima
- Podatke o potraživanjima i procentu naplate
- Način raspodjele prihoda
- Opis postupka obračuna, naplate i kontrole
- Procjenu administrativnih kapaciteta angažiranih na tim poslovima

Memorandumom treba utvrditi način zaštite povjerljivih i pojedinačnih podataka. Za potrebe analize prvenstveno bi se koristili zbirni i anonimizirani podaci, bez objavljivanja informacija o pojedinačnim obveznicima. Ako se podaci ne vode na nivou pojedinačnog nameta, lokalna zajednica treba omogućiti njihovu rekonstrukciju iz analitičkih evidencija, rješenja ili drugih raspoloživih izvora. Nedostupnost pojedinih podataka mora biti evidentirana kao ograničenje analize.

Zajedničko radno tijelo

Memorandumom treba uspostaviti zajedničku radnu grupu koja će operativno voditi projekt. Radnu grupu bi činili predstavnici:

- Udruženja poslodavaca FBiH
- Kabineta načelnika ili gradonačelnika
- Lokalne službe za finansije
- Pravne službe

- Službi nadležnih za privredu, urbanizam, komunalne poslove, katastar i druge relevantne oblasti
- Lokalne poslovne zajednice
- Kantonalnog organa ili tehničkog partnera, gdje je potrebno

Potrebno je imenovati predsjedavajućeg ili koordinatora, sekretara radne grupe i odgovorne osobe za pojedine aktivnosti. Radna grupa bi se sastajala najmanje jednom mjesečno, a zaključci, zadaci i rokovi evidentirali bi se u kratkim zapisnicima.

Njeni ključni zadaci bili bi:

- Potvrđivanje obuhvata analize
- Provjera i čišćenje podataka
- Provođenje ABC klasifikacije
- Procjena opterećenja privrede
- Izbor deset nameta
- Priprema prijedloga mjera
- Praćenje pravnih procedura
- Mjerenje i objavljivanje rezultata

Metodologija i izbor nameta

Memorandum treba sadržavati pozivanje na unaprijed definiranu metodologiju, koja čini njegov prilog. Tako se izbjegava da se nameti biraju isključivo političkom odlukom ili pregovorima bez jasnih kriterija.

Metodologija bi obuhvatala:

- Pravnu verifikaciju
- Analizu prihoda u prethodne tri godine
- ABC klasifikaciju
- Procjenu direktnog i administrativnog troška
- Procjenu postojanja protivusluge
- Identifikaciju nadležnosti
- Procjenu fiskalnog efekta
- Konsultacije s privredom
- Određivanje konačnog portfolija

Preliminarna lista deset nameta može se utvrditi nakon završetka analize i dodati memorandumu kao poseban aneks. Ako su svi podaci dostupni prije potpisivanja, lista može biti sastavni dio početnog memoranduma. Praktičnije je, međutim, da se u osnovnom tekstu utvrde kriteriji i rok za njen izbor, a da konačnu listu zajednički potvrde potpisnici nakon provedene analize.

Za svaki namet aneks treba sadržavati:

- naziv i šifru

- ABC kategoriju
- Pravni osnov
- Nadležnost
- Predloženu mjeru
- Očekivani fiskalni efekat
- Rok
- Odgovornu instituciju

Obaveza pripreme izmjena odluka

Pilot-općina ili grad treba preuzeti obavezu da, na osnovu usaglašenih preporuka, pripremi potrebne nacрте izmjena lokalnih odluka, tarifa, pravilnika ili administrativnih procedura.

Obaveza može obuhvatiti:

- Izradu pravnog nacрта
- Fiskalnu procjenu
- Provođenje potrebnih javnih konsultacija
- Pribavljanje mišljenja nadležnih službi
- Upućivanje materijala općinskom ili gradskom vijeću
- Tehničku pripremu za novi način obračuna i naplate
- Objavljivanje jasnih informacija za obveznike

Memorandum treba precizno razlikovati obavezu pripreme i upućivanja prijedloga od konačne nadležnosti lokalnog vijeća da o njemu odluči. Potpisnik u ime izvršne vlasti ne može garantovati ishod glasanja, ali se može obavezati da će kvalitetno pripremljen i obrazložen prijedlog pravovremeno dostaviti vijeću. Kod nameta koji nisu u lokalnoj nadležnosti radna grupa bi pripremila zasebnu inicijativu prema kantonalnom ili federalnom organu. Takvi nameti ne bi se prikazivali kao neposredno ukinuti kroz lokalni pilot.

Jednogodišnji program provođenja

Predlaže se trajanje pilot-programa od 12 mjeseci, uz mogućnost nastavka praćenja nakon formalnog završetka projekta.

TABELA 18

Jednogodišnji program provođenja pilot-reforme

Period	Ključne aktivnosti
Mjesec 1	Potpisivanje memoranduma, imenovanje radne grupe i usvajanje plana rada
Mjeseci 1-2	Prikupljanje odluka, finansijskih podataka i administrativnih evidencija
Mjeseci 2-3	Čišćenje Registra i pravna klasifikacija nameta
Mjeseci 3-4	ABC analiza i procjena administrativnog opterećenja
Mjesec 5	Konsultacije s privrednim subjektima i nadležnim službama
Mjesec 6	Usvajanje portfolija od deset nameta
Mjeseci 6-8	Priprema pravnih izmjena, fiskalnih procjena i tehničkih rješenja
Mjeseci 8-9	Javne konsultacije i upućivanje prijedloga lokalnom vijeću
Mjeseci 9-11	Usvajanje i početak provođenja mjera
Mjesec 12	Početna evaluacija, javni izvještaj i preporuke za skaliranje

Cilj je da najmanje nekoliko mjera bude potpuno provedeno unutar prvih 12 mjeseci.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Za složenije mjere, posebno one koje zahtijevaju izmjene propisa višeg nivoa ili razvoj informacionih rješenja, memorandumom se mogu utvrditi duži rokovi. Ipak, u prvih 12 mjeseci treba ostvariti najmanje nekoliko potpuno provedenih mjera kako pilot ne bi završio samo pripremom preporuka.

Praćenje i mjerenje rezultata

Memorandum treba utvrditi početne i ciljne vrijednosti za ključne pokazatelje. Praćenje bi obuhvatilo:

- Broj analiziranih nameta
- Broj nameta obuhvaćenih reformskim mjerama
- Broj ukinutih, smanjenih, objedinjenih i digitaliziranih nameta
- Smanjenje broja procedura i uplata
- Procijenjene godišnje uštede privrede
- Broj firmi obuhvaćenih mjerama
- Promjenu prihoda lokalne zajednice
- Promjenu troškova administriranja
- Vrijeme potrebno za pojedinačne postupke
- Zadovoljstvo privrednih subjekata

Početno stanje treba utvrditi prije provođenja reforme. Gdje puni godišnji efekti nisu vidljivi u okviru 12 mjeseci, u završnom izvještaju potrebno je odvojeno prikazati:

- Ostvarene rezultate
- Procijenjene godišnje efekte
- Mjere koje su usvojene, ali još nisu proizvele puni učinak

Javno izvještavanje

Transparentnost je važan dio pilot-projekta. Preporučuje se objavljivanje najmanje tri vrste dokumenata:

1. Početnog izvještaja s pregledom stanja i metodologijom
2. Privremenog izvještaja nakon odabira deset nameta
3. Završnog izvještaja s provedenim mjerama i procjenom rezultata

Javno izvještavanje treba prikazati i pozitivne i negativne efekte. Ako je određena mjera proizvela veći fiskalni gubitak ili manju korist od očekivane, to treba jasno navesti. Svrha pilota nije unaprijed potvrditi uspjeh svake intervencije, nego utvrditi koje mjere daju najbolje rezultate i pod kojim uslovima. Pored pisanih izvještaja, rezultati se mogu predstaviti općinskom ili gradskom vijeću, lokalnoj poslovnoj zajednici, Skupštini Udruženja poslodavaca i drugim zainteresiranim općinama i gradovima.

Uslovi za skaliranje modela

Memorandumom treba predvidjeti da se, nakon završetka pilota, pripremi standardizirani model za primjenu u drugim lokalnim zajednicama. Model bi obuhvatao:

- Metodologiju ABC analize
- Obrazac za prikupljanje podataka
- Model kartice pojedinačnog nameta
- Kriterije za procjenu opterećenja
- Primjere izmjena lokalnih odluka
- Pokazatelje za praćenje rezultata
- Preporuke za digitalizaciju
- Model memoranduma o saradnji

Odluka o skaliranju trebala bi se zasnivati na ispunjavanju najmanje sljedećih uslova:

- Provedena je pravna i fiskalna analiza
- Usvojen je portfolio reformskih mjera
- Najmanje dio mjera je stupio na snagu
- Utvrđene su početne i naknadne vrijednosti pokazatelja
- Dokumentirani su troškovi i koristi
- Identificirani su elementi koji se mogu prenijeti u druge sredine
- Jasno su razdvojene lokalne mjere od inicijativa prema višim nivoima vlasti

Ukoliko se pilot provodi u dvije različite lokalne zajednice, skaliranje treba zasnivati na zajedničkim elementima koji su se pokazali primjenjivim u obje sredine. Specifična rješenja treba predstaviti kao opcije, a ne kao obavezni model za sve općine i gradove.

Status i trajanje memoranduma

Memorandum bi se zaključio na najmanje 12 mjeseci, uz mogućnost produženja radi završetka započetih pravnih postupaka i praćenja punih godišnjih efekata. Potrebno je jasno navesti da memorandum:

- Ne mijenja zakonske nadležnosti potpisnika
- Ne može unaprijed obavezati lokalno vijeće na usvajanje odluke
- Ne omogućava razmjenu povjerljivih podataka izvan utvrđene svrhe
- Ne stvara nove finansijske obaveze bez posebne saglasnosti
- Predstavlja formalnu osnovu za saradnju, razmjenu podataka i provođenje dogovorenih aktivnosti

Memorandum treba sadržavati i način rješavanja eventualnih neslaganja, mogućnost pristupanja dodatnih partnera te uslove izmjene ili prestanka saradnje. Dobro strukturiran memorandum omogućit će da pilot-projekt ne ostane na nivou opće podrške reformi. Jasne obaveze, odgovorne institucije, rokovi i pokazatelji pretvaraju inicijativu u provediv jednogodišnji program, čiji se rezultati mogu izmjeriti, javno predstaviti i koristiti kao osnova za širenje modela na druge lokalne zajednice u Federaciji BiH.

PLAN IMPLEMENTACIJE

Pilot-projekt planiran je kao jednogodišnji reformski proces koji obuhvata izbor lokalnih zajednica, prikupljanje i analizu podataka, odabir nameta, pripremu i usvajanje pravnih izmjena te početno mjerenje rezultata. Nakon isteka 12 mjeseci provodi se evaluacija i priprema standardiziranog modela za primjenu u drugim općinama i gradovima. Predloženi vremenski okvir je indikativan i može se prilagoditi dostupnosti podataka, dinamici rada lokalnih vijeća i složenosti odabranih mjera. Ipak, svaka faza treba imati jasno određene rezultate, odgovorne institucije i rokove kako bi se izbjeglo da se pilot zadrži samo na analizi i preporukama.

Pregled faza implementacije

TABELA 19

Pregled faza implementacije pilot-projekta

Period	Aktivnost	Ključni rezultat
Mjeseci 1–2	Izbor pilot-lokalnih zajednica i potpisivanje memoranduma	Odabrane jedna ili dvije lokalne zajednice, potpisan memorandum i formirana radna grupa
Mjeseci 2–3	Prikupljanje podataka i pravna revizija	Uspostavljena provjerena baza lokalnih taksi i naknada
Mjeseci 3–4	ABC analiza i analiza administrativnog opterećenja	Nameti klasificirani prema fiskalnom značaju i opterećenju privrede
Mjesec 5	Konsultacije s privredom i lokalnim službama	Potvrđeni praktični problemi i preliminarni reformski prioriteti
Mjesec 6	Odabir deset nameta i izrada prijedloga izmjena	Usvojen portfolio i pripremljene kartice deset nameta
Mjeseci 7–9	Usvajanje izmjena odluka i tehnička priprema	Prijedlozi upućeni lokalnom vijeću i pripremljeni uslovi za primjenu
Mjeseci 10–12	Početak primjene i praćenje prvih rezultata	Reformske mjere stupile na snagu i uspostavljen monitoring
Nakon 12 mjeseci	Evalvacija i priprema modela za skaliranje	Završni izvještaj i standardizirani reformski paket

Analiza i izbor portfolija završavaju se u prvih šest mjeseci; primjena počinje tokom prve godine.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Faza 1: Izbor lokalnih zajednica i uspostavljanje partnerstva – mjeseci 1–2

U prvoj fazi Udruženje poslodavaca FBiH upućuje poziv ili direktno pristupa lokalnim zajednicama koje mogu ispuniti uslove za učešće u pilotu. Zainteresirane općine i gradovi dostavljaju pismo namjere i osnovne informacije o raspoloživim podacima, lokalnim taksama i administrativnim kapacitetima.

Kandidati se ocjenjuju prema prethodno utvrđenom bodovnom modelu. Pored ukupnog broja bodova, obavezno se provjeravaju dva eliminacijska uslova:

- Formalna politička i administrativna podrška projektu
- Mogućnost dostavljanja podataka o prihodima po pojedinačnim nametima

Nakon izbora jedne ili dvije lokalne zajednice potpisuje se memorandum o saradnji. Istovremeno se imenuje zajednička radna grupa, određuju kontakt-osobe, potvrđuje metodologija i usvaja detaljan operativni plan.

Ključni rezultati prve faze:

- Odluka o izboru pilot-lokalnih zajednica
- Potpisan memorandum o saradnji
- Imenovana zajednička radna grupa
- Usvojen plan rada
- Definirana lista potrebnih podataka
- Utvrđeni početni rokovi i odgovornosti

Faza 2: Prikupljanje podataka i pravna revizija – mjeseci 2–3

Druga faza započinje odmah nakon uspostavljanja radne grupe. Lokalna zajednica dostavlja sve važeće odluke, tarife, pravilnike i druge akte koji uređuju takse i naknade. Istovremeno se prikupljaju podaci o prihodima, obveznicima, rješenjima, uplatama, oslobađanjima, potraživanjima i raspodjeli sredstava. Podaci iz lokalnih evidencija povezuju se s postojećim Registrom. Provodi se čišćenje duplikata i provjera da li su evidentirani propisi još na snazi. Svaki namet se klasificira prema nivou nadležnosti:

- Lokalna zajednica ga može samostalno mijenjati
- Lokalna zajednica može mijenjati samo određene elemente
- Namet je uređen kantonalnim propisom
- Namet je uređen federalnim propisom
- Lokalna zajednica samo prikuplja ili dijeli prihod

Posebnu pažnju treba posvetiti situacijama u kojima jedna budžetska šifra obuhvata više različitih tarifa. U tim slučajevima potrebno je koristiti analitičke kartice ili druge evidencije kako bi se prihod razdvojio na pojedinačne namete.

Ključni rezultati druge faze:

- Ažurirana lista lokalnih taksi i naknada
- Provjereni pravni osnovi
- Utvrđena nadležnost za svaki namet
- Trogodišnji podaci o prihodima
- Podaci o broju obveznika, rješenja i uplata
- Evidentirana ograničenja i nedostajući podaci

Faza 3: ABC analiza i procjena administrativnog opterećenja – mjeseci 3–4

U trećoj fazi nameti se rangiraju prema prosječnom godišnjem naplaćenom prihodu i razvrstavaju u A, B i C kategoriju. Za svaki namet izračunavaju se udio u ukupnim prihodima, kumulativni udio, prosječan iznos po obvezniku i, gdje je moguće, neto fiskalni doprinos nakon procijenjenog troška administriranja.

Paralelno se provodi analiza administrativnog opterećenja. Ona obuhvata:

- Broj procedura i uplata
- Učestalost plaćanja
- Potrebnu dokumentaciju
- Vrijeme potrebno privrednom subjektu
- Troškove računovodstvenih i pravnih poslova
- Trajanje administrativnog postupka
- Trošak lokalne uprave
- Postojanje i kvalitet direktne protivusluge
- Mogućnost digitalizacije

Rezultat nije samo ABC lista nego matrica koja povezuje fiskalni značaj i opterećenje privrede. Na osnovu nje priprema se šira preliminarna lista kandidata za reformu.

Ključni rezultati treće faze:

- ABC klasifikacija
- Procjena opterećenja privrede
- Procjena administrativnog troška lokalne zajednice
- Matrica fiskalnog značaja i opterećenja
- Preliminarna lista od približno 15 do 20 kandidata za reformu

Faza 4: Konsultacije s privredom i lokalnim službama – mjesec 5

Kvantitativni podaci ne mogu u potpunosti prikazati praktične probleme s kojima se susreću firme i lokalna administracija. Zbog toga se u petom mjesecu organiziraju strukturirane konsultacije.

Konsultacije mogu obuhvatiti:

- Fokus-grupu s privrednim subjektima
- Sastanke s računovođama i pravnim stručnjacima
- Razgovore sa službama koje obračunavaju i naplaćuju namete
- Kratku anketu među lokalnim firmama
- Javnu prezentaciju preliminarnih nalaza

Potrebno je osigurati zastupljenost mikro, malih, srednjih i velikih preduzeća, kao i različitih djelatnosti. Učesnicima se predstavlja preliminarna lista nameta, nakon čega procjenjuju stvarni trošak, složenost, učestalost i kvalitet protivusluge.

Lokalne službe trebaju objasniti administrativnu svrhu pojedinih procedura, način naplate, probleme u kontroli i moguće posljedice predloženih izmjena. Cilj nije suprotstaviti stavove privrede i javne uprave, nego utvrditi rješenja koja istovremeno smanjuju trošak obveznika i administrativnu složenost.

Ključni rezultati četvrte faze:

- Potvrđeni ili korigirani nalazi analize
- Procijenjeno praktično opterećenje privrede
- Utvrđeni problemi lokalne administracije
- Rangirani reformski prioriteti
- Dokumentirani stavovi zainteresiranih strana

Faza 5: Izbor deset nameta i priprema prijedloga mjera – mjesec 6

Na osnovu ABC analize, procjene opterećenja, pravne nadležnosti i konsultacija radna grupa donosi prijedlog konačnog portfolija od deset nameta. Struktura šest C, tri B i jedan A koristi se kao indikativni okvir, ali se može prilagoditi rezultatima analize.

Za svaki namet priprema se standardizirana kartica koja sadrži:

- Pravni osnov i nadležnost
- Prihod u prethodne tri godine
- Broj obveznika i uplata
- Trošak za privredu
- Trošak administriranja
- Opis problema
- Predloženu mjeru
- Budžetski efekat
- Rok i odgovornu instituciju

Radna grupa zatim priprema mjere koje mogu obuhvatiti potpuno ukidanje, smanjenje iznosa, uvođenje praga, objedinjavanje, smanjenje učestalosti, jednu godišnju uplatu, digitalizaciju ili pretvaranje naknade u transparentnu korisničku cijenu. Za svaki prijedlog izrađuje se kratka fiskalna procjena. Potrebno je prikazati očekivani gubitak bruto prihoda, moguće administrativne uštede i neto uticaj na lokalni budžet.

Ključni rezultati pete faze:

- Konačan portfolio od deset nameta
- Deset standardiziranih kartica
- Prijedlog mjere za svaki namet
- Fiskalna i ekonomska procjena
- Odluka radne grupe o upućivanju mjera u proceduru

Faza 6: Pravna procedura i tehnička priprema – mjeseci 7–9

U ovoj fazi preporuke se pretvaraju u konkretne pravne i tehničke promjene. Nadležne lokalne službe pripremaju nacрте izmjena odluka, tarifa, pravilnika i internih procedura. Po potrebi se provode javne konsultacije, pribavljaju mišljenja i izrađuju dodatna obrazloženja.

Prijedlozi se upućuju općinskom ili gradskom vijeću u skladu s propisanom procedurom. Materijali trebaju sadržavati:

- Obrazloženje problema
- Podatke na kojima se prijedlog zasniva
- Procjenu fiskalnog efekta
- Procjenu koristi za privredu
- Tekst predložene izmjene
- Datum početka primjene
- Prijelazne odredbe

Paralelno se provodi tehnička priprema. Ona može obuhvatiti prilagođavanje softvera, obrazaca, šifri prihoda, web-stranice, uputa, načina plaćanja i internih evidencija. Službenici koji primjenjuju izmijenjene odluke trebaju biti pravovremeno informirani i, gdje je potrebno, obučeni.

Za namete izvan lokalne nadležnosti pripremaju se obrazložene inicijative prema kantonalnim ili federalnim institucijama. Njihovo upućivanje treba evidentirati odvojeno od lokalno usvojenih mjera.

Ključni rezultati šeste faze:

- Pripremljeni nacrti pravnih izmjena
- Završene konsultacije i pribavljena mišljenja
- Prijedlozi upućeni lokalnom vijeću
- Usvojene odluke, gdje to dinamika vijeća omogućava
- Prilagođeni sistemi i procedure
- Pripremljene informacije za obveznike
- Inicijative prema višim nivoima vlasti

Faza 7: Početak primjene i praćenje prvih rezultata – mjeseci 10–12

Nakon usvajanja odluka počinje primjena novih pravila. Lokalna zajednica i Udruženje poslodavaca trebaju osigurati da privredni subjekti dobiju jasne i pravovremene informacije o promjenama.

Komunikacija treba obuhvatiti:

- Sažet pregled ukinutih ili izmijenjenih nameta
- Datum početka primjene
- Nove iznose, pragove i rokove
- Upute za elektronske ili objedinjene procedure
- Kontakt za dodatna pitanja

U prvim mjesecima primjene prate se operativni problemi, broj postupaka, uplata, prigovora i zahtjeva za pojašnjenje. Gdje se utvrde tehničke poteškoće, potrebno ih je otkloniti bez mijenjanja osnovnog cilja reforme. S obzirom na ograničen period od početka primjene do završetka prve godine, neće biti moguće izmjeriti puni godišnji efekat svih mjera. Zbog toga se odvojeno prikazuju:

- Neposredno ostvareni rezultati
- Rezultati ostvareni u dijelu godine
- Procijenjeni efekti na godišnjem nivou

Ključni rezultati sedme faze:

- Početak primjene reformskih mjera
- Objavljene upute za obveznike
- Uspostavljen sistem praćenja
- Evidentirani početni fiskalni i administrativni efekti
- Identificirane potrebe za tehničkim korekcijama

Evaluacija i priprema skaliranja – nakon 12 mjeseci

Nakon završetka jednogodišnjeg ciklusa priprema se evaluacijski izvještaj. Evaluacija treba odgovoriti na četiri osnovna pitanja:

1. Da li su planirane mjere pravno usvojene i provedene?
2. Kolike su direktne i administrativne uštede za privredu?
3. Kakav je neto uticaj na lokalni budžet i administraciju?
4. Koji dijelovi modela mogu biti preneseni u druge lokalne zajednice?

Završni izvještaj treba jasno razlikovati:

- Realizirane mjere
- Mjere u postupku
- Mjere koje nisu usvojene i razloge za to
- Lokalne reforme
- Inicijative koje zahtijevaju djelovanje viših nivoa vlasti

Na osnovu iskustva pilota priprema se standardizirani paket za druge općine i gradove. Paket bi sadržavao metodologiju, obrasce, kriterije, modele kartica, primjere odluka i sistem pokazatelja.

Upravljanje rizicima i kašnjenjima

Provođenje plana može biti usporeno nedostupnošću podataka, složenom pravnom procedurom, dinamikom zasjedanja lokalnog vijeća ili tehničkim problemima. Zbog toga radna grupa treba voditi registar rizika i mjesečno pratiti napredak. Najvažniji rizici i odgovori uključuju:

TABELA 20

Ključni rizici implementacije i predloženi odgovori

Rizik	Predloženi odgovor
Podaci nisu dostupni po pojedinačnom nametu	Rekonstrukcija iz analitičkih kartica, rješenja i uzorka uplata
Propisi u Registru nisu ažurirani	Pravna verifikacija prije uključivanja nameta u portfolio
Lokalno vijeće ne usvoji određenu mjeru	Dodatno obrazloženje, prilagođena mjera ili zamjena drugim kandidatom
Fiskalni gubitak veći od očekivanog	Postepena primjena, privremena suspenzija ili korekcija stope
Tehnička priprema kasni	Fazno uvođenje i prioritet mjerama koje ne zahtijevaju složena rješenja
Nedovoljno učešće privrede	Uključivanje lokalnog udruženja i ciljane konsultacije s obveznicima

Radna grupa vodi registar rizika i najmanje jednom mjesečno prati mjere odgovora.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Plan implementacije treba ostati dovoljno fleksibilan da odgovori na stvarne okolnosti, ali rokovi ne smiju izgubiti obavezujući karakter. Najvažnije je da se unutar prvih šest mjeseci završe analiza i izbor portfolija, a u toku prve godine najmanje dio mjera stvarno usvoji i počne primjenjivati. Samo tako pilot može proizvesti mjerljive rezultate i vjerodostojnu osnovu za širenje reforme na druge lokalne zajednice.

PRAĆENJE UČINAKA

Praćenje učinaka treba biti sastavni dio pilot-projekta od njegovog početka, a ne aktivnost koja se provodi tek nakon usvajanja reformskih mjera. Da bi se moglo utvrditi jesu li ukidanje, smanjenje, objedinjavanje ili digitalizacija nameta proizveli stvarne koristi, potrebno je prije intervencije utvrditi početno stanje, odrediti ciljne vrijednosti i uspostaviti način redovnog prikupljanja podataka.

Sistem praćenja treba obuhvatiti tri grupe efekata:

1. Rezultate provedbe, odnosno šta je formalno promijenjeno
2. Ekonomske i administrativne koristi za privredu
3. Fiskalne i administrativne efekte za lokalnu zajednicu

Posebno je važno razlikovati formalni rezultat od stvarnog učinka. Ukidanje deset tarifnih stavki može izgledati kao značajna reforma, ali njen ekonomski učinak može biti ograničen ako se te tarife rijetko primjenjuju. Suprotno tome, pojednostavljenje samo jednog široko primjenjivanog nameta može donijeti velike uštede značajnom broju privrednih subjekata. Zbog toga se uspjeh pilota ne treba mjeriti samo brojem izmijenjenih propisa.

Utvrdjivanje početnog stanja

Za svaki namet uključen u portfolio potrebno je utvrditi početne vrijednosti za najmanje jednu završenu godinu prije reforme, a gdje su podaci dostupni koristiti trogodišnji prosjek. Početno stanje treba obuhvatiti:

- Naplaćeni prihod
- Iznos koji pripada lokalnoj zajednici
- Broj obveznika
- Broj izdatih rješenja
- Broj uplata
- Učestalost plaćanja
- Broj potrebnih procedura i dokumenata
- Procijenjeno vrijeme koje firme troše
- Procijenjeno vrijeme lokalne administracije
- Broj prigovora, opomena i postupaka naplate
- Zadovoljstvo privrednih subjekata

Početne vrijednosti moraju se utvrditi prije početka primjene izmijenjenih pravila. Ako određeni podatak nije moguće pouzdano rekonstruirati, to treba jasno navesti i koristiti

razumnu procjenu zasnovanu na uzorku firmi, evidencijama lokalne uprave ili standardiziranim pretpostavkama.

Ključni pokazatelji uspjeha

Predlaže se uspostavljanje sljedećeg sistema pokazatelja:

TABELA 21A Ključni pokazatelji uspjeha — reformski rezultati i koristi		
Pokazatelj	Način mjerenja	Poželjni smjer
Broj ukinutih nameta	Broj davanja koja se više ne primjenjuju	Povećanje
Broj smanjenih nameta	Broj davanja sa smanjenom stopom, iznosom ili osnovicom	Povećanje
Broj objedinjenih nameta	Broj ranijih obaveza zamijenjenih jedinstvenom obavezom	Povećanje
Godišnja ušteda za privredu	Smanjenje direktnih uplata i troškova usklađivanja	Povećanje
Smanjenje broja uplata	Razlika između broja uplata prije i nakon reforme	Povećanje
Smanjenje administrativnih sati firmi	Razlika u procijenjenom godišnjem vremenu	Povećanje
Broj obuhvaćenih firmi	Broj subjekata koji ostvaruju korist od mjera	Povećanje

Prvi dio sistema pokazatelja: formalne promjene i neposredne koristi za privredu.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Broj ukinutih, smanjenih i objedinjenih nameta

Ovaj pokazatelj treba razdvojiti prema vrsti intervencije. Nije dovoljno navesti da je „reformirano deset nameta“ ako nisu jasno prikazane konkretne mjere.

Potrebno je odvojeno evidentirati:

- Potpuno ukinute namete
- Privremeno suspendovane namete
- Smanjene stope ili fiksne iznose
- Uvedene pragove i oslobađanja
- Objedinjena davanja
- Smanjenu učestalost uplata
- Digitalizirane procedure
- Namete pretvorene u transparentne korisničke cijene

Treba razlikovati i mjere koje su formalno usvojene od mjera koje su stvarno stupile na snagu. U završnom izvještaju ne bi trebalo kao realiziranu reformu prikazati prijedlog koji je samo upućen lokalnom vijeću ili inicijativu dostavljenu višem nivou vlasti.

Godišnja ušteda za privredu

Ukupna godišnja ušteda za privredu sastoji se od dvije komponente:

$$\text{Ukupna ušteda privrede} = \text{ušteda na direktnim davanjima} \\ + \text{ušteda na troškovima usklađivanja}$$

Ušteda na direktnim davanjima predstavlja razliku između iznosa koji bi firme platile prema ranijim pravilima i iznosa nakon reforme. Kod potpunog ukidanja to je puni ranije plaćeni iznos, dok je kod smanjenja relevantna razlika između stare i nove obaveze.

Ušteda na troškovima usklađivanja uključuje:

- Smanjenje broja radnih sati
- Manje troškove računovodstva i pravnih usluga
- Manje bankarske naknade
- Smanjenje broja odlazaka u lokalnu upravu
- Manje troškove dostavljanja i arhiviranja dokumentacije

Pri izračunu treba izbjegavati dvostruko brojanje. Ako je, na primjer, smanjenje broja uplata već uključeno u procijenjeno smanjenje administrativnih sati i bankarskih troškova, ista korist ne treba ponovo dodavati kao zaseban novčani iznos.

Broj uplata i administrativni sati

Broj uplata predstavlja jednostavan i lako razumljiv pokazatelj administrativne složenosti. Potrebno je uporediti ukupan godišnji broj uplata za odabrane namete prije i nakon reforme.

Relativno smanjenje može se prikazati formulom:

$$\text{Smanjenje broja uplata} = \frac{\text{broj uplata prije} - \text{broj uplata poslije}}{\text{broj uplata prije}} \times 100$$

Slično se izračunava smanjenje administrativnih sati. Vrijeme privrednih subjekata može se procijeniti kroz anketu prije i nakon reforme, dok lokalna zajednica može koristiti evidencije o broju predmeta i procijenjenom vremenu potrebnom za njihovu obradu.

Pored ukupnog broja sati, korisno je prikazati:

- Prosječno vrijeme po firmi
- Prosječno vrijeme po postupku
- Broj procedura po nametu
- Vrijeme čekanja na rješenje ili uslugu

Time se omogućava razlikovanje stvarnog administrativnog rada od vremena koje obveznik provede čekajući postupanje organa.

Broj obuhvaćenih firmi i raspodjela koristi

Broj firmi koje ostvaruju korist pokazuje širinu reforme. Potrebno je, gdje god je moguće, prikazati rezultate prema:

- Mikropreduzećima
- Malim preduzećima
- Srednjim preduzećima
- Velikim preduzećima
- Obrtima i samostalnim djelatnostima
- Privrednim sektorima

Ova raspodjela je važna jer jednaka nominalna ušteda nema isti značaj za firmu s jednim zaposlenikom i veliki poslovni sistem. U završnoj evaluaciji treba procijeniti jesu li mjere bile ravnomjerno raspoređene ili su koristi bile koncentrirane na mali broj obveznika.

Korisno je izračunati:

$$\text{Prosječna ušteda po firmi} = \frac{\text{ukupna godišnja ušteda privrede}}{\text{broj obuhvaćenih firmi}}$$

Prosjek treba dopuniti medijalnom uštedom ili raspodjelom po veličini firme kada su dostupni individualni ili anonimizirani podaci.

Fiskalni efekat za lokalnu zajednicu

Fiskalni efekat treba prikazati na bruto i neto osnovi.

Bruto fiskalni gubitak predstavlja smanjenje prihoda koji pripada lokalnoj zajednici zbog ukidanja ili smanjenja nameta.

Neto fiskalni efekat treba uzeti u obzir i uštede lokalne administracije:

$$\text{Neto fiskalni trošak} = \text{izgubljeni lokalni prihod} - \text{uštede lokalne administracije} \\ - \text{dodatni mjerljivi prihodi}$$

Dodatne prihode treba uključiti samo ako se može pokazati njihova jasna veza s reformom. Ne bi bilo metodološki opravdano svaki rast lokalnih prihoda nakon pilota automatski pripisati smanjenju parafiskalnih nameta, jer na prihode utiču inflacija, rast plaća, nova ulaganja, promjene propisa i opći ekonomski trendovi. Ako se prihod dijeli između lokalnog i viših nivoa vlasti, fiskalni gubitak pilot-lokalne zajednice treba odvojiti od ukupnog smanjenja uplata obveznika. Za lokalno odlučivanje relevantan je dio prihoda koji bi zaista pripao njenom budžetu.

Uštede lokalne administracije

Ukidanje ili pojednostavljenje nameta može smanjiti broj rješenja, evidencija, uplata, opomena, kontrola, prigovora i postupaka prinudne naplate. Te uštede treba procijeniti kroz:

- Smanjenje broja predmeta
- Prosječno vrijeme obrade predmeta
- Trošak radnog sata zaposlenih
- Smanjenje troškova pošte i štampanja
- Manje troškove održavanja evidencija
- Smanjenje troškova kontrole i naplate

Oslobođeno radno vrijeme ne mora automatski značiti novčanu budžetsku uštedu ako ne dolazi do smanjenja broja zaposlenih ili drugih rashoda. Zato treba razlikovati:

- **Finansijsku uštedu**, odnosno stvarno smanjenje rashoda
- **Ušteđeni administrativni kapacitet**, odnosno vrijeme koje se može preusmjeriti na druge poslove

Obje vrste koristi su važne, ali ih u izvještaju treba prikazati odvojeno.

Reformski omjer

Poseban zbirni pokazatelj pilot-projekta može biti reformski omjer:

$$\text{Reformski omjer} = \frac{\text{u š t e d e p r i v r e d e} + \text{u š t e d e l o k a l n e a d m i n i s t r a c i j e}}{\text{izgubljeni budžetski prihod}}$$

Pokazatelj prikazuje koliko ukupne mjerljive koristi nastaje po jednoj konvertibilnoj marki izgubljenog lokalnog prihoda.

Tumačenje je sljedeće:

TABELA 21A

Ključni pokazatelji uspjeha – reformski rezultati i koristi

Pokazatelj	Način mjerenja	Poželjni smjer
Broj ukinutih nameta	Broj davanja koja se više ne primjenjuju	Povećanje
Broj smanjenih nameta	Broj davanja sa smanjenom stopom, iznosom ili osnovicom	Povećanje
Broj objedinjenih nameta	Broj ranijih obaveza zamijenjenih jedinstvenom obavezom	Povećanje
Godišnja ušteda za privredu	Smanjenje direktnih uplata i troškova usklađivanja	Povećanje
Smanjenje broja uplata	Razlika između broja uplata prije i nakon reforme	Povećanje
Smanjenje administrativnih sati firmi	Razlika u procijenjenom godišnjem vremenu	Povećanje
Broj obuhvaćenih firmi	Broj subjekata koji ostvaruju korist od mjera	Povećanje

Prvi dio sistema pokazatelja: formalne promjene i neposredne koristi za privredu.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Ako ukidanje određenog nameta smanji lokalni prihod za 20.000 KM, a privredi donese 30.000 KM direktnih ušteda i dodatnih 15.000 KM kroz smanjenje administrativnih troškova, dok lokalna administracija uštedi 5.000 KM, reformski omjer iznosi:

$$\text{Reformski omjer} = \frac{30.000 + 15.000 + 5.000}{20.000} = 2,5$$

To znači da svaka 1 KM izgubljenog budžetskog prihoda proizvodi približno 2,50 KM ukupne mjerljive koristi.

Kod ovog pokazatelja potrebno je primjenjivati nekoliko pravila:

- Koristiti prihod koji stvarno pripada lokalnoj zajednici
- Jasno odvojiti direktne od administrativnih ušteda
- Ne uključivati nemjerljive ili hipotetičke koristi
- Ne računati istu uštedu više puta
- Prikazati pretpostavke korištene u procjeni
- Gdje je moguće, izračunati omjer za svaki namet i portfolio u cjelini

Ako reforma ne proizvodi fiskalni gubitak, nego je neutralna ili povećava prihod, omjer s nulom u nazivniku nije moguće računati. Takvu mjeru treba prikazati kao fiskalno neutralnu ili fiskalno pozitivnu, uz zaseban prikaz ostvarenih koristi. Reformski omjer ne treba biti jedini kriterij uspjeha. Namet s omjerom manjim od jedan može i dalje biti opravdano reformirati ako je diskriminatoran, pravno problematičan, predstavlja prepreku investicijama ili nema legitimnu javnu svrhu.

Zadovoljstvo poslovne zajednice

Zadovoljstvo privrednih subjekata treba mjeriti kratkom standardiziranom anketom prije i nakon reforme. Ispitanici mogu ocjenjivati:

- Jasnoću pravila
- Dostupnost informacija
- Jednostavnost obračuna
- Broj potrebnih dokumenata
- Jednostavnost plaćanja
- Brzinu postupanja lokalne uprave
- Proporcionalnost iznosa
- Kvalitet protivusluge
- Ukupno parafiskalno opterećenje

Ocjenjivanje se može provesti na skali od 1 do 5. Potrebno je koristiti ista pitanja prije i poslije reforme kako bi rezultati bili uporedivi. Rezultate treba prikazati ukupno i, ako veličina uzorka dozvoljava, prema veličini firme i djelatnosti. Anketa ne može zamijeniti objektivne finansijske pokazatelje, ali može pokazati jesu li formalne promjene zaista vidljive korisnicima.

Preuzimanje modela u drugim lokalnim zajednicama

Širi uspjeh projekta mjeri se i brojem drugih općina i gradova koji preuzmu razvijenu metodologiju. Potrebno je razlikovati različite stepene preuzimanja:

1. Lokalna zajednica iskazala je interes
2. Potpisala je memorandum ili formalno pokrenula analizu
3. Provela je ABC klasifikaciju
4. Odabrala je portfolio nameta
5. Usvojila je konkretne reformske mjere

U pokazatelj stvarnog skaliranja treba uključiti prvenstveno lokalne zajednice koje su formalno pokrenule analizu ili usvojile najmanje jednu reformsku mjeru. Samo prisustvo na prezentaciji ili neformalno iskazan interes ne treba prikazivati kao preuzimanje modela.

Dinamika izvještavanja

Predlaže se sljedeća dinamika praćenja:

TABELA 23

Predložena dinamika praćenja i izvještavanja

Izvjestaj	Vrijeme	Sadržaj
Početni izvještaj	Prije primjene mjera	Početne vrijednosti i ciljevi
Operativni pregled	Mjesečno	Napredak aktivnosti, rokovi i problemi
Privremeni izvještaj	Nakon šest mjeseci	ABC rezultati i odabrani portfolio
Početna evaluacija	Nakon 12 mjeseci	Provedene mjere i prvi učinci
Naknadna evaluacija	12 mjeseci nakon početka pune primjene	Puni godišnji fiskalni i ekonomski učinci

Naknadna evaluacija omogućava mjerenje punog godišnjeg efekta provedenih mjera.

Izvor: Analiza parafiskalnih nameta; obrada autora.

PARAFISKALNI NAMETI • PILOT-REFORMA

Početna evaluacija nakon 12 mjeseci pilot-programa vjerovatno neće obuhvatiti puni godišnji efekat svih mjera, jer dio njih može stupiti na snagu tek u posljednjem kvartalu. Zbog toga je preporučljivo provesti naknadnu evaluaciju nakon najmanje 12 mjeseci njihove pune primjene.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Sistem taksi, naknada i drugih parafiskalnih davanja u Federaciji Bosne i Hercegovine karakteriziraju veliki broj evidentiranih obaveza, složena raspodjela nadležnosti i značajne razlike između pojedinih nivoa vlasti i lokalnih zajednica. Postojeći Registar taksi i naknada s 2.800 zapisa predstavlja važan rezultat prethodnih aktivnosti i osnovu za sistematičniji pristup ovom pitanju. Međutim, sam broj zapisa ne pokazuje koliki je stvarni finansijski i administrativni teret pojedinačnih nameta niti koliki je njihov neto doprinos javnim prihodima. Nije svaki evidentirani namet nužno neopravdan. Naknade za korištenje javnih dobara i prirodnih resursa, kao i cijene konkretnih javnih usluga, mogu imati jasnu ekonomsku, regulatornu ili okolišnu funkciju. Problem nastaje kada ne postoji razumljiva veza između iznosa davanja i primljene usluge, kada se iste ili srodne osnove preklapaju, kada se prihod i njegova namjena ne mogu pratiti ili kada postupak obračuna i naplate proizvodi nesrazmjerno velike troškove za privredu i javnu upravu. Zbog toga se reforma ne treba zasnivati na linearnom ukidanju svih taksi i naknada niti samo na smanjenju njihovog formalnog broja. Potrebno je razlikovati fiskalno značajna i manje značajna davanja, obavezne i stvarne korisničke naknade, lokalno propisane namete i prihode uređene propisima viših nivoa vlasti. Za svaki namet potrebno je procijeniti prihod, broj obveznika, učestalost plaćanja, trošak usklađivanja, trošak administriranja, postojanje protivusluge i pravnu mogućnost izmjene. Predloženi pilot-pristup omogućava da se takva metodologija prvo provjeri u jednoj ili dvije lokalne zajednice. Unutar jasno ograničenog institucionalnog okvira moguće je povezati podatke iz Registra s važećim lokalnim odlukama, stvarno naplaćenim prihodima i iskustvima poslovne zajednice. Nakon toga može se odabrati portfolio od deset nameta i za svaki utvrditi najprimjerenija mjera: ukidanje, smanjenje, objedinjavanje, uvođenje praga,

smanjenje učestalosti plaćanja, digitalizacija ili pretvaranje u transparentnu korisničku cijenu. Vrijednost pilot-projekta neće se mjeriti samo brojem izmijenjenih odluka. Njegov uspjeh treba procjenjivati prema uštedi privrede, smanjenju broja uplata i administrativnih sati, broju obuhvaćenih firmi, neto fiskalnom efektu i uštedama lokalne administracije. Posebno je značajan reformski omjer, kojim se ukupne uštede privrede i administracije porede s izgubljenim budžetskim prihodom. Takav pristup omogućava da se javna odluka zasniva na odnosu troškova i koristi, a ne samo na iznosu bruto prihoda koji pojedini namet ostvaruje.

Na osnovu početne analize predlaže se pet međusobno povezanih preporuka.

Ažurirati, očistiti i funkcionalno unaprijediti Registar

Prvi korak treba biti detaljna revizija postojećeg Registra. Potrebno je ukloniti duplikate, standardizirati nazive i kategorije, provjeriti važenje pravnih osnova te razdvojiti situacije u kojima jedna budžetska šifra obuhvata više različitih davanja.

Za svaki zapis potrebno je jasno označiti:

- Nivo vlasti nadležan za propisivanje
- Nivo vlasti ili instituciju koja vrši naplatu
- Krajnjeg korisnika prihoda
- Način raspodjele
- Obveznika
- Osnovicu, stopu i učestalost
- Važeći pravni osnov
- Mogućnost izmjene na lokalnom nivou

Posebno je važno razdvojiti jedinstvene namete od teritorijalnih ponavljanja istog ili sličnog davanja. Tako bi Registar, pored broja pojedinačnih zapisa, pokazivao i broj funkcionalno različitih vrsta nameta. Potrebno je uspostaviti redovan postupak ažuriranja, odrediti instituciju odgovornu za održavanje podataka i evidentirati datum posljednje provjere svakog zapisa. Registar treba razvijati kao operativni alat za analizu i reformu, a ne kao statičan popis propisa.

Uspostaviti redovno javno izvještavanje o prihodima od pojedinačnih nameta

Transparentnost sistema ne može se osigurati samo objavljivanjem naziva i pravnog osnova. Potrebno je redovno objavljivati podatke o tome koliko je po svakom nametu planirano, zaduženo i stvarno naplaćeno, ko prihod koristi i za koju namjenu.

Najmanje jednom godišnje trebalo bi objaviti:

- Planirani i naplaćeni prihod
- Broj obveznika
- Broj rješenja i uplata
- Procenat naplate
- Nenaplaćena potraživanja

- Odobrena oslobođanja
- Raspodjelu prihoda
- Korištenje namjenskih sredstava
- Procijenjeni administrativni trošak naplate, gdje je dostupan

Kada jedna budžetska šifra obuhvata više različitih taksi ili naknada, potrebno je uspostaviti analitičke podšifre ili drugi način odvojenog evidentiranja. Bez podataka po pojedinačnom nametu nije moguće provesti kvalitetnu ABC klasifikaciju, procijeniti fiskalni efekat reforme niti utvrditi da li trošak naplate premašuje ostvarenu korist. Javno izvještavanje povećalo bi odgovornost institucija, omogućilo privredi da razumije svrhu davanja i stvorilo osnovu za redovno preispitivanje njihove opravdanosti.

Odabrati jednu ili dvije pilot-lokalne zajednice

Preporučuje se izbor dvije različite pilot-lokalne zajednice: jedne veće ili privredno razvijenije i jedne srednje ili manje. Takav pristup omogućio bi provjeru metodologije u različitim administrativnim, fiskalnim i privrednim okolnostima.

Izbor treba provesti prema transparentnom bodovnom modelu koji obuhvata:

- Političku i administrativnu spremnost
- Dostupnost finansijskih podataka
- Broj nameta u lokalnoj nadležnosti
- Značaj i strukturu privrede
- Kapacitet za izmjenu odluka i digitalizaciju
- Mogućnost praćenja rezultata
- Reprezentativnost za druge lokalne zajednice

Podrška lokalne vlasti i dostupnost podataka trebaju biti eliminacijski kriteriji. Pilot ne treba pokretati u lokalnoj zajednici koja nije spremna imenovati radnu grupu, dostaviti dokumentaciju i uputiti opravdane prijedloge izmjena u formalnu proceduru. Travnik može biti razmatran kao jedan od kandidata, ali njegov izbor treba zavisiti od formalne spremnosti Općine, dostupnosti prihoda po pojedinačnim taksama i naknadama te broja davanja koja su stvarno u lokalnoj nadležnosti.

Provesti ABC klasifikaciju i analizu administrativnog opterećenja

U pilot-lokalnim zajednicama potrebno je najprije provesti pravnu provjeru svih relevantnih davanja, a zatim ih klasificirati prema trogodišnjem prosjeku naplaćenih prihoda.

ABC analiza treba identificirati:

- A namete koji stvaraju približno prvih 50% prihoda
- B namete koji stvaraju približno sljedećih 30%
- C namete koji stvaraju preostalih približno 20%

Ova klasifikacija mora biti dopunjena procjenom:

- Broja obveznika
- Prosječnog iznosa po obvezniku
- Broja uplata
- Vremena potrebnog firmama
- Troška administriranja i kontrole
- Postojanja direktne protivusluge
- Pravne i proceduralne složenosti
- Mogućnosti digitalizacije
- Nadležnosti za izmjenu

Prioritet za ukidanje ili objedinjavanje trebaju imati nameti koji istovremeno ostvaruju nizak neto fiskalni prihod i stvaraju visoko opterećenje privredi ili lokalnoj administraciji. Fiskalno značajnije namete s visokim opterećenjem potrebno je reformirati kroz promjenu osnovice, stope, obuhvata ili načina naplate. Indikativni portfolio šest C, tri B i jednog A nameta može se koristiti kao početni okvir, ali konačan izbor mora biti zasnovan na podacima, pravnoj nadležnosti i procjeni odnosa troškova i koristi.

Nakon jednogodišnjeg pilota pripremiti standardizirani reformski paket

Po završetku jednogodišnjeg pilot-programa potrebno je provesti evaluaciju i pripremiti paket za primjenu u drugim zainteresiranim općinama i gradovima. Standardizirani paket trebao bi sadržavati:

- Metodologiju pravne i fiskalne revizije
- Obrazac za prikupljanje podataka
- Postupak čišćenja lokalnog registra
- ABC metodologiju
- Model procjene administrativnog opterećenja
- Obrazac kartice pojedinačnog nameta
- Kriterije za izbor reformskog portfolija
- Model memoranduma o saradnji
- Primjere izmjena lokalnih odluka
- Sistem pokazatelja i reformski omjer
- Preporuke za digitalizaciju
- Model javnog izvještavanja

Potrebno je jasno razdvojiti rješenja koja se mogu neposredno prenijeti u druge lokalne zajednice od mjera koje zavise od specifičnih okolnosti pojedine općine ili grada. Paket treba sadržavati i zasebnu listu problema čije rješavanje zahtijeva izmjene kantonalnih ili federalnih propisa.