

Elvedin Jusufbašić\*

## Organizacija fiskalne politike na nivou Bosne i Hercegovine

### Sadržaj

1. Uvod
2. Fiskalna politika i fiskalni sistem u Bosni i Hercegovini
  - 2.1. Sistemi raspodjele prihoda u Bosni i Hercegovini
    - 2.1.1. Indirektno oporezivanje u Bosni i Hercegovini, organizacija i institucije
    - 2.1.2. Fiskalno izjednačavanje u Bosni Hercegovini
    - 2.1.3. Pokušaj uređenja fiskalne politike na nivou Bosne i Hercegovine
3. Rezime rezultata i prijedlog rješenja
4. Zaključak

### 1. Uvod

Razlike u uspješnosti vođenja i provedbi određene fiskalne politike zavise, između ostalog, i od efikasnosti provedbe fiskalnih i nefiskalnih ciljeva povezanih sa ukupnim ekonomskim ciljevima. Njih inauguriše određeni državni politički i fiskalni sistem.

Daytonski ustav, kao osnova političkog, pravnog, ekonomskog i fiskalnog sistema, još uvijek drži BiH i njene stanovnike u *statusu quo*: glomazna struktura upravljanja, različiti nivoi vlasti koji imaju zakonodavna, izvršna (i upravna) i sudska ovlaštenja i hiljade državnih službenika koji je opslužuju. Oni uglavnom rade odvojeni jedni od drugih. Stanje uspostavljeno normama internacionalnog ugovora, kao privremeno rješenje,<sup>1</sup> u svakodnevnoj stvarnosti indicira svoju neodrživost u pravnom, sociološkom, političkom, ekonomskom, kao i finansijskom (fiskalnom) smislu. O posljednjem aspektu će biti više riječi u nastavku. Opća ocjena ustavnog i društvenog stanja u BiH važi, prema tome, i za fiskalnu politiku i njome inaugurisani fiskalni sistem u Bosni i Hercegovini.

U pokušaje mijenjanja ustavnog sistema ulaze i pokušaji da se daju određene nadležnosti državi u pogledu mogućnosti vlastitog finansiranja pomoću prikupljanja izvornih prihoda. Država je tako od Daytona do danas preuzela nekoliko novih nadležnosti od entiteta, uključujući indirektno oporezivanje, obavještajnu službu, odbranu i djelomične ovlasti u nekoliko drugih oblasti. U Bosni i Hercegovini najveći dio sredstava i glavni centri moći smješteni su na „srednjem“ nivou vlasti koji obuhvata entitete, Brčko distrikt BiH i kantone u Federaciji BiH. Najveći dio prihoda koncentriran je na ovim nivoima vlasti, nauštrb države i lokalnih vlasti. Lokalne samouprave imaju slabe vlastite izvore finansiranja, iako se smatraju najbližim građanima i premda obavljaju najveći dio neposrednih usluga (npr. urbana infrastruktura, komunalne usluge i slično).

---

\* Autor je diplomirani pravnik, državni službenik i saradnik FCJP.

<sup>1</sup> Usp. E. Šarčević, *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, ss. 61-63.

U nastavku će se ukazati na određene slabosti i proturječnosti koje se ogledaju na normativnoj organizaciji fiskalnih politikâ u BiH i njenoj operativnoj i institucionalnoj provedbi kroz donošenje propisa, određenih mjera i odluka u institucijama koje prevashodno djeluju na državnom nivou i koje pokušavaju koordinirati „krovne“ fiskalne politike sa drugim „temeljnim“ fiskalnim politikama u BiH. Pri tom se neće ulaziti u analizu svih fiskalnih politika u BiH, nego će se pravno usmjerenim analizama prikazati status institucija BiH zaduženih za fiskalnu politiku i fiskalni sistem iz oblasti indirektnih poreza, zatim njihovi odnosi sa drugim nivoima vlasti i nadležnosti i, zaključno, formulirati će se preporuke za uklanjanje nedostataka.

## 2. Fiskalna politika i fiskalni sistem u Bosni i Hercegovini

Ustavni sistem države opredjeljuje dakle, vođenje fiskalne politike i fiskalnog sistema zasnovanog na odluci fiskalne politike, odnosno, nositelja ukupne ekonomske politike.<sup>2</sup> Moramo imati u vidu da je BiH složena federalna država koja se ne može opisati konvencionalnom kategorijom federalizma,<sup>3</sup> jer ne postoji jedinstven i općeprihvaćen „federalni standard“. Na toj pozadini formira se i fiskalna politika i fiskalni sistem sa određenim posebnim i zajedničkim organima i institucijama, to je i slučaj sa BiH. Termin *javne financije* (u svjetskoj literaturi *public finance*) i fiskalna politika (*fiscal policy* u anglosaksonskoj)<sup>4</sup> služi za obilježavanje finansijskih aktivnosti države. Cilj im je pribavljanje i trošenje materijalnih sredstava radi podmirenja općedruštvenih potreba.<sup>5</sup>

Pod *finansijskim sistemom* se podrazumijeva ukupnost instrumenta, normi, organa i organizacija u području javne finansijske privrede. Čine ga: fiskalni sistem, kreditno-monetarni sistem, devizni sistem.<sup>6</sup> U tom smislu finansijski sistem primarno se može odrediti, kao skup pravnih propisa koji reguliraju finansijske odnose na teritoriji određene države. Polazimo od toga da *fiskalni sistem*, kao dio ukupnog finansijskog sistema, predstavlja, također, ukupnost instrumenta, normi, organa i organizacija usmjerenih prikupljanju finansijskih sredstava i njihovoj raspodjeli radi zadovoljavanja društvenih (državnih, javnih) potreba.<sup>7</sup> Prema tome, struktura fiskalnog sistema, u svakoj zemlji, zavisi od ustavnopravnog okvira odnosno od

---

<sup>2</sup> Pod nositeljima ekonomske politike, a time i nositeljima odluka na polju fiskalne politike, misli se na sve one subjekte koji neposredno utječu na izbor i ostvarivanje ciljeva ekonomske politike. To su najčešće razna državna i kvazidržavna tijela (središnje i lokalne vlade, središnja banka, organizacije osiguranja, itd.). Među nositelje ekonomske politike spadaju i političke stranke, interesne grupe i razne međunarodne organizacije koje imaju utjecaja na donošenje odluka u zemlji članici ili koje samo donose ekonomske odluke obavezne za svoje članove. „Brojnost i pozicija odlučivanja pojedinih nositelja ekonomske politike ovise o ekonomskom i političkom uređenju konkretne zemlje i o tipu državne organizacije.“ Usp. P. Jurković, *Javne financije*, Zagreb 2000, s. 185.

<sup>3</sup> Usp. E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, ss. 301-302 i ss. 320-324.

<sup>4</sup> Usp. B. Jelčić, *Rječnik javnih financija i finansijskog prava*, Zagreb 1981, s. 62.

<sup>5</sup> Usp. I. Dautbašić, *Finansije i finansijsko pravo*, Sarajevo 2004, ss. 48-49.

<sup>6</sup> Usp. Jelčić (bilj. 4), s. 57. Sastavni dijelovi finansijskog sistema u principu trebaju da djeluju sinhronizovano i sveobuhvatno, tako da je fiskalna politika neposredno vezana za monetarnu i deviznu politiku. Međutim, iako se u ovom radu nećemo baviti sa druge dvije politike finansijskog sistema u Bosni i Hercegovini, važno je napomenuti da monetarna politika koju po slovu Ustava BiH treba da vodi Centralna banka BiH, djeluje na principu *valutnog odbora*, a ne prave centralne banke, kao najbitnije finansijske institucije u jednoj državi. Također, devizna politika je „spuštena“ na entitetski nivo, iako je po prirodi stvari trebalo da bude imanentno državna nadležnost i na državnom nivou regulisana. Vidi Zakon o deviznom poslovanju, Sl. nov. FBiH, broj 47/10 i Zakon o deviznom poslovanju, Sl. gl. RS, br. 95/03, 123/05 i 92/09.

<sup>7</sup> Usp. Jelčić (bilj.4), s. 63.

državnog uređenja date države u smislu raspodjele nadležnosti između različitih organa vlasti, u horizontalnom i vertikalnom odnosu, u pogledu prikupljanja i trošenja javnih sredstava. Zbog toga fiskalni sistem, svake države, nosi specifičan i različit „nacionalni identitet“ koji varira od države do države.<sup>8</sup> On se očituje u praktičnoj primjeni određene finansijske (fiskalne) politike, kao i ukupne ekonomske politike. U tom smislu se može reći, da se praktična primjena, tj. realizacija ciljeva, intencija i efekata predviđenih i reguliranih normama fiskalnog sistema postiže finansijskom (fiskalnom) politikom.<sup>9</sup>

Jasno je da BiH odlikuje vrlo složena i komplicirana ustavna struktura, u koju ulazi država sa vrlo reduciranim nadležnostima u vođenju i provedbi „državnih“ politikâ, pa tako i fiskalne politike i s njom neraskidivo vezanih politika u ukupnosti finansijskog i ekonomskog sistema. Ustav BiH, utemeljen na Daytonskom sporazumu, pruža veoma slab centar, koji predstavlja državni nivo. To se najbolje vidi kroz nedostatak neposrednih i preciznih ovlaštenja kao i sredstava za funkcionisanje „normalnog“ federalnog sistema. To za posledicu ima ograničene i slabe administrativne kapacitete.<sup>10</sup> Ova osobina ide u paru s ograničenom autonomijom u postupku odlučivanja državnih organa i ona je posljedica potrebe da se u različitim formama saraduje sa entitetima. Entiteti (kao i Brčko Distrikt BiH i kantoni u Federaciji BiH) u odnosu na državu imaju veliku finansijsku autonomiju u pogledu svog samoorganizovanja. To uključuje i pravo na samostalnu normativnu djelatnost u oblasti fiskalnog sistema.

Prema tome, ako pod finansijskim suverenitetom razumijevamo mogućnost donošenja normativnih akata kojima se na osnovi supremacije definišu i uređuju odnosi koji nastaju u obavljanju finansijske aktivnosti na određenoj teritoriji, jasno je u kojoj mjeri podjela na prihode širih i užih političko-teritorijalnih jedinica prestaje biti samo teoretsko pitanje i interes. Ono postaje pitanje od prvorazrednog političkog i praktičnog značaja. Kojoj će političkoj, odnosno teritorijalnoj jedinici, užoj ili široj, i u kojem iznosu pripadati prihod ubran primjenom nekog od instrumenta prikupljanja prihoda, nije samo finansijski problem, nego je i prvorazredno političko pitanje koje je naročito izraženo u etnički složenoj državi.<sup>11</sup> Ovo se pravno i praktično ostvaruje, tako da se pravnim propisima (ustavom ili zakonom) određuje da jedna političko-teritorijalna jedinica sa određenim finansijskim, odnosno, fiskalnim suverenitetom, ima ovlaštenja da *ustanovljava fiskalne prihode*, da ih *uvodi i određuje njihove visine* kao i ovlaštenje da ih *samostalno raspoređuje* za pojedine potrebe (rashode) kroz vlastite instrumente finansiranja javnih rashoda (budžete i fondove).

Pri tom se mora imati u vidu da su upravo navedena ovlaštenja na strani fiskalnih prihoda određene političko-teritorijalne jedinice, uzajamno i neraskidivo vezana i za raspodjelu rashoda između širih i užih političko-teritorijalnih jedinica. Ova raspodjela prihoda i rashoda se u

---

<sup>8</sup> Usp. B. Jelčić, *Javne financije*, Zagreb 1997, s. 20: „Razvitak javnih (državnih) prihoda organski je vezan uz razvitak države i s time povezanim oblikom društveno-političkog uređenja, kao i oblikom i stupnjem privrednog razvitka.“

<sup>9</sup> Finansijska politika je svjesno nastojanje da se adekvatnim instrumentima, te pravilnom kombinacijom relevantnih elemenata reguliranih finansijskim sustavom postignu željeni rezultati u fiskalnom i nefiskalnom području djelovanja javnih financija. Vidi Jelčić (bilj. 8), s. 19.

<sup>10</sup> Ako se kvantitativno pogleda broj institucija na državnom nivou (postoji preko 70 institucija, budžetskih korisnika), međutim, nadležnosti većine institucija su „minorne“. Vrlo mali broj njih nema neposredne kontakte, odnosno zasnivanja pravnih odnosa u vršenju vlasti sa običnim građanima, koji su podvrgnuti, u većini situacija, pravnom režimu užih nivoa vlasti (entiteta, kantona, grada ili općine).

<sup>11</sup> B. Jelčić, *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, I dio, Zagreb 1974, s. 25. Usp. Jelčić (bilj. 8), s. 27.

složenim državama, tj. raspodjela funkcija i time povezana potreba za finansijskim sredstvima, definiše se kao finansijsko izravnanje ili izjednačavanje među različitim regijama ili raznim političko-teritorijalnim jedinicama unutar države. To je pitanje bitno za složene države i u nastavku će biti detaljnije razmotreno, budući da se ono uređuje u propisima entiteta i države, ali na različit način.

### 2.1. Sistemi raspodjele fiskalnih prihoda u Bosni Hercegovini

Postavlja se, dakle, pitanje da li BiH ima jedinstvenu ekonomsku, a time i fiskalnu politiku i fiskalni sistem, tko je za nju nadležan, tko je provodi, i na koji način?

Odgovori se moraju potražiti u pravnom okviru za vođenje i određivanje fiskalne politike i fiskalnog sistema u BiH, s posebnim osvrtom na politiku indirektnih poreza. Iz bosanske strukture slijedi da ona na svom teritoriju ima javnopravne kolektivitete, tj. teritorijalno političke jedinice, uže i šire, koje imaju svoj vlastiti normativni fiskalni sistem ubiranja prihoda. On je izražen kroz normativnu samostalnost uvođenja poreza i drugih dažbina i njihovog trošenja, i oni se izražavaju kroz različite sisteme koji postoje u finansijskoj teoriji i praksi složenih država. Raspodjela prihoda u složenim (federalnim) državama<sup>12</sup> može se izvršiti primjenom tri sistema:

- sistemom odvojenih prihoda (sistem separacije) u kojem svako javnopravno tijelo ima vlastite prihode kojima finansira zadatke iz svoje nadležnosti,
- sistem zajedničkih prihoda (sistem partipacije), gdje se samo jednoj jedinici u složenoj državi priznaju vlastiti izvori prihoda, dok ostale jedinice participiraju u tim prihodima, te
- mješoviti sistem prihoda, koji predstavlja kombinaciju prethodno spomenutih sustava, a ogleda se u tome da pojedine jedinice u složenoj državi pribavljaju dio prihoda prema sistemu separacije (vlastiti prihodi), a drugi je rezultat dio participacije u prihodima drugih (užih ili širih) jedinica.

Na osnovu toga se zaključuje da u BiH djeluju sva tri sistema raspodjele prihoda. Međutim, pitanje je u kojoj su mjeri oni fiskalno opravdani i korisni, bilo u horizontalnom, bilo vertikalnom odnosu. Jer, oni nisu bili precizno i sistemski određeni Daytonskim ustavom ili zakonom na državnom nivou. Posmatrajući dosadašnju praksu, od donošenja Daytonskog ustava pa do kraja 2004. godine, raspodjele prihoda i rashoda odnosno finansiranja teritorijalno-političkih zajednica u BiH, može se dati zaključak, da je u navedenom periodu preovladavao sistem separacije (sistem odvajanja prihoda), gdje su entiteti ( u Federaciji BiH i kantoni) i Brčko Distrikt BiH imali svoje porezno zakonodavstvo i svoje vlastite izvore finansiranja, tako da su na nivou entiteta bili direktni (gdje su najznačajniji porez na dohodak i porez na dobit, porez na imovinu i drugi) i indirektni porezi (porez na promet roba i usluga, carine, akcize, putarine). Na državnom nivou se primjenjivao sistem *partipacije* (sistem učešća ili sistem zajednice), gdje država nije imala vlastite propise o samofinansiranju i prikupljanju vlastitih fiskalnih prihoda

---

<sup>12</sup> Usp. Jelčić ( bilj. 8), ss. 27-28.

(osim eventualno taksi<sup>13</sup>), tako da su entiteti davali sredstva za finansiranje države, tzv. sistem kotizacije (kada niži nivo daje sredstva za finansiranje višeg nivoa<sup>14</sup>). Ovo zajedničko finansiranje države od strane entiteta se provodilo po ustavnoj,<sup>15</sup> kvotnoj, formuli 2/3 Federacija BiH, a 1/3 RS.

Ovaj sistem raspodjele prihoda pokazao se vrlo neefikasnim, posebno u pogledu indirektnih poreza (porez na promet roba i usluga, carina i akciza), te je pogodovao poreskoj evaziji, dvostrukom oporezivanju, neopravdano velikim troškovima poreznih i carinskih administracija pri ubiranju fiskalnih dažbina, preklapanju nadležnosti, korupciji i sl. Sve je prouzrokovalo pravni i poreski kaos, koji je vodio do sloma čitavog fiskalnog sistema na nivou entiteta, a time ukupnog funkcionisanja sistema fiskalnih prihoda u BiH. I pored takvog stanja domaća politika, posebno država nije preuzimala ulogu reformatora fiskalnog, a naročito poreskog sistema u Bosni i Hercegovini. Aktivnu ulogu je, ponovo, kao i drugim reformama preuzela međunarodna zajednica; OHR (Visoki predstavnik za BiH) i PIC (Vijeće za implementaciju mira). I pored uputa Upravnog odbora PIC-a, putem kojih su vlasti u BiH bile pozvane da hitno donesu ekonomske reforme u pogledu ujedinjenja carinskog sistema, kako bi se zaustavilo dupliranje (preklapanje nadležnosti između entiteta) i pronevjere, zatim, uvođenje PDV-a (porez na dodatnu vrijednost odnosno neto svefazni porez na promet) na državnom nivou, kako bi se pojednostavio i učinio efikasnijim sistem oporezivanja, te pomoglo u smanjenju cjelokupnih poreskih obaveza, domaće vlasti, to nisu učinile.<sup>16</sup> U cilju provođenja uputa PIC-a i drugih međunarodnih faktora, te donošenja reformskih zakona u oblasti carina i indirektnih poreza, kao početak reforme može se smatrati *Odluka o uspostavi Komisije za indirektnu poresku politiku*<sup>17</sup>. Odluku je donio Visoki predstavnik koristeći se svojim ovlaštenjima u implementaciji civilnog dijela Daytonskog sporazuma. Rad Komisije za indirektnu poresku politiku kao izvršnog i stručnog tijela je pokazao svoje prednosti nakon što je reformom u oblasti indirektnog oporezivanja došlo do

---

<sup>13</sup> Zakon o administrativnim taksama, Sl. gl. BiH, br. 14/99, koji je donio Visoki predstavnik za BiH svojom odlukom, a PS BiH ga je usvojila u neizmijenjenom obliku. Kasnije izmjene: Sl. gl. BiH, br. 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07 i 3/10.

<sup>14</sup> Ovaj sistem se u finansijskoj teoriji često naziva tzv. sistemom matrikularnih prihoda, koje federacija dobiva za pokriće troškova koji nastaju pri vršenju zadataka povjerenih od strane federalnih jedinica. Ovakav sistem se često primjenjivao na početku federativnih uređenja, kada se na federaciju prenosi samo manji broj tačnih fiksnih poslova i zadataka. Usp. Dautbašić (bilj. 7), s. 59.

<sup>15</sup> U Ustavu BiH u čl. VIII 3. se navodi: „Federacija će obezbijediti dvije trećine, a Republika Srpska jednu trećinu prihoda koji su potrebni za budžet, osim ako se prihodi ne prikupljaju na način kako je utvrdila Parlamentarna skupština.“ Dostupno na [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

<sup>16</sup> Usp. Odluke o uspostavi Komisije za indirektnu poresku politiku, Sl. gl. BiH, broj 4/03.

<sup>17</sup> Odgovornosti Komisije iz teksta odluke Visokog predstavnika, bile su jasno i temeljito definisane, čl. 2: a) spajanje odvojenih carinskih uprava u Bosni i Hercegovini u jedinstvenu carinsku upravu Bosne i Hercegovine; b) uspostavu jedinstvenog poreza na dodatnu vrijednost u cijeloj Bosni i Hercegovini; c) uspostavu Uprave za indirektno oporezivanje (UIO). Ova uprava će djelovati na nivou države, uključit će jedinstvenu carinsku upravu i biti odgovorna za prikupljanje i upravljanje indirektnim porezima, uključujući carine i porez na dodatnu vrijednost; u čl. 6 kroz program rada Komisije, i to: a) formulu za dodjelu prihoda entitetima i Brčko Distriktu; b) formulu kojom se određuje iznos prihoda koji su potrebni za finansiranje institucija Bosne i Hercegovine; c) mehanizam za određivanje poreskih stopa i struktura; d) ekonomsku odnosno društvenu procjenu kako bi se donijele odluke o poreskim stopama i strukturama; e) postupak kojim se obezbjeđuje neometan prijelaz sa postojećih poreskih i carinskih režima, obezbjeđujući da se ne prekine dotok prihoda, te da su izrađeni odgovarajući aranžmani za prijenos sredstava. S druge strane u Aneksu navedene odluke su bili istaknuti i razrađeni detaljno principi za reformu u oblasti carina i uvođenja PDV-a, tako da je uspostavljena Komisija imala strateški postavljene zadatke i ciljeve.

spajanja entitetskih institucija i Brčko Distrikta, nadležnih za oblast carina i poreza na promet roba i usluga i stvaranja državne institucije pod nazivom Uprava za indirektno oporezivanje. Ovim je uveden mješoviti sistem sa preovlađujućim participativnim sistemom<sup>18</sup> u odnosu na sistem separacije raspodjele prihoda i rashoda u BiH. U provedbi ove reforme Parlamentarna skupština BiH je donijela Prijelazni zakon o spajanju carinskih uprava i osnivanju Uprave za indirektno oporezivanje<sup>19</sup>. Ovaj zakon je važio do donošenja propisa (usp. pod. 2.1.1, bilj. 20) kojim se uređuje uvođenje, naplata i oblici indirektnih poreza na državnom nivou i kojim se u materijalnom i institucionalnom smislu daje nadležnost državi da uređuje indirektno oporezivanje, tj. da ima vlastite prihode za finansiranje javnih zadataka.

### 2.1.1. Indirektno oporezivanje u Bosni i Hercegovini, organizacija i institucije

U cilju osiguranja institucionalnog i organizacionog osnova za uspostavljanje jedinstvenog sistema indirektnog oporezivanja u BiH, a kao prvi značajni rezultat u pravnom regulisanju indirektnih poreza, bilo je donošenje Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini<sup>20</sup>. Ovaj zakon je prioritetno uredio nadležnost BiH u oblasti indirektnih poreza; cilj je bila makroekonomska i fiskalna održivost BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta, te pružanja podrške funkcionisanju jedinstvene ekonomske teritorije u BiH. Njime su taksativno pobrojani i različiti oblici indirektnih poreza<sup>21</sup>. Zakonom je osnovana Uprava za indirektno oporezivanje (UIO)<sup>22</sup>, kao jedini organ koji je nadležan za sprovođenje propisa o indirektnom oporezivanju i politike, koju utvrdi Vijeće ministara, na prijedlog Upravnog odbora UIO ( u daljem tekstu: UO UIO). UIO je isto tako, jedina nadležna, za naplatu i operativnu raspodjelu indirektnih poreza na teritoriji BiH.<sup>23</sup> Na čelu UIO, kao samostalne upravne organizacije, je direktor, koji za svoj rad, putem UO UIO, odgovara Vijeću ministara o aktivnostima UIO.<sup>24</sup> Organizaciono postavljena UIO, osim centralnog ureda u Banjoj Luci, ima četiri regionalna centra (u Banjoj Luci, Mostaru, Tuzli i Sarajevu) koji su odgovorni za upravljanje carinskim uredima i carinskim/graničnim terminalima unutar svoje teritorijalne odgovornosti. Lokacije i djelokrug poslova ispostava i filijala utvrđene su na osnovu ekonomskih

---

<sup>18</sup> Za ovaj sistem je karakteristično da samo nosiocu finansiranja jednog nivoa pripadaju sopstveni izvorni prihodi, dok nosiocima finansiranja ostalih nivoa pripada pravo učešća u tim prihodima. Poznat je i pod imenom sistem povezivanja (zajednice). On je upravo postavljen u BiH uvođenjem PDV-a na državnom nivou, gdje niži nivoi dobijaju dotacije, tzv. sistem *odozgo prema dolje*, tj. od nosilaca višeg nivoa nosiocima finansiranja nižeg nivoa. Usp. M. Matejić, *Finansije*, Beograd 1978, s. 17; Dautbašić (bilj. 4), s. 61.

<sup>19</sup> Sl. gl. BiH, br. 18/03.

<sup>20</sup> Sl. gl. BiH, br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08 i 49/09.

<sup>21</sup> Čl. 1 st. 3 glasi: „U smislu ovog zakona, pojam 'indirektni porez' odnosi se na uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodatnu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robu i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine.“ Odredbe o oblicima i vrstama indirektnih poreza uređene su sljedećim zakonima: a) iz oblasti carina: Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH, br. 57/04, 51/06 i 93/08 i Zakon o carinskoj tarifi Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH, br. 1/98, 5/98, 7/98, 31/02, 19/03, 32/04, 48/05 i 76/06, b) uvođenje poreza na dodanu vrijednost (PDV-a): Zakon o porezu na dodatnu vrijednost, Sl. gl. BiH, br. 9/05, 35/05 i 100/08, te iz oblasti akciza i putarine: Zakon o akcizama u Bosni i Hercegovini, Sl. gl. BiH, br. 62/04, 48/05 i 72/05, sa pratećim podzakonskim provedbenim aktima.

<sup>22</sup> Iako je ovim zakonom osnovana UIO, sistematičnija i pobliže precizirana nadležnost UIO, njena organizacija, rukovođenje, prava i dužnosti zaposlenih i druga pitanja određena su Zakonom o upravi za indirektno oporezivanje, Sl. gl. BiH, broj 89/05.

<sup>23</sup> Čl. 4 Zakona (bilj. 20).

<sup>24</sup> Čl. 8 Zakona (bilj. 20).

principa s primarnim ciljem pružanja učinkovitih i efikasnih usluga poreskim obveznicima i pružanja podrške funkcioniranju jedinstvene ekonomske teritorije u Bosni i Hercegovini.<sup>25</sup>

Kao drugi organ formiran navedenim zakonom je UO UIO, koji je, može se slobodno reći, najvažniji i najmoćniji upravni organ u cjelokupnom sistemu indirektnog oporezivanja odnosno fiskalne politike na nivou BiH. Ovo proizlazi iz činjenice, da UO UIO nema neposrednu odgovornost prema Vijeću ministara (kao ni drugim vladama nižih nivoa vlasti), kao državnoj političko-izvršnoj vlasti. To se lako može izvesti iz odredbi o nadležnosti UO UIO i načina njegove organizacije i vidi se iz nadležnosti za pokretanje zakonske inicijative i donošenja propisa radi provedbe zakona iz oblasti indirektnog oporezivanja, te nadležnosti, na kojoj se najviše raspravlja i na kojoj se „lome koplja“, kroz donošenja odluka o raspodjeli prihoda od indirektnog oporezivanja, na državu, entitete i Brčko Distrikt.<sup>26</sup> Iz navedenih krucijalnih nadležnosti iz oblasti indirektnih poreza datih UO UIO, a ne Vijeću ministara ili Ministarstvu finansija i trezora BiH, može se vidjeti želja da se ostvari prevladavajući „entitetski“ uticaj na oblast indirektnog oporezivanja i fiskalne politike koja se provodi na nivou BiH. To potvrđuje i sastav i primjena delegatskog sistema kao i izbor članova UO UIO, kao kolektivnog i kolegijalnog organa od strane relevantnih organa vlasti u BiH.<sup>27</sup>

Iz vertikalno-horizontalnih odnosa između UIO i UO UIO može se vidjeti ključni uticaj UO UIO na UIO, u pogledu samostalnosti i nezavisnosti, u funkcionalnom i organizacionom smislu. U organizacionom smislu, npr. UO UIO djeluje kao izborna komisija za predlaganje direktora koje imenuje Vijeće ministara na osnovu odredbi Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH<sup>28</sup>, s time, da direktora UIO ne može razriješiti Vijeće ministara, bez prijedloga UO UIO. Također, u funkcionalnom smislu, npr. za sve akte direktora UIO, koji se tiču korištenja sredstava i donošenja budžeta UIO, donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta UIO, donošenja godišnjeg plana rada UIO, donošenja određenih instrukcija i pravilnika radi primjene zakona, treba

---

<sup>25</sup> Čl. 6 Zakona (bilj. 20).

<sup>26</sup> Usp. čl. 14 - 20 i čl. 24 Zakona, (bilj. 20). Tako je čl. 21 st. 1 lit. (ii) ovog Zakona, određeno: (ii) da se dio preostalog iznosa koji se prenosi Federaciji, Republici Srpskoj i Distriktu utvrđuje na osnovu njihovog udjela u krajnjoj potrošnji prikazanog u prijavama poreza na dodatnu vrijednost. Iz citirane nadležnosti, koju UO UIO vrši, vidi se, koliko moć ima isti, što ponovo „zasjenjuje“ Vijeće ministara, a kojem UO UIO, pravno gledajući, trebao biti podređen. „Očigledno je da su kreatori reforme indirektnih poreza prilikom definiranja nadležnosti i ustrojstva težište stavili na politiku indirektnih poreza u složenom fiskalnom sistemu BiH, a manje na operativne aspekte. Prevaga političkog fokusa u odnosu na operativni je rezultat postojećeg složenog ustavno-političkog ustrojstva BiH, koji se odrazio i na fiskalni sistem.“ Usp. D. Antić, *Upravljanje poreskim upravama: uloga upravnih odbora - II dio*, Bilten br. 58/2010, s. 4. Dostupno na [www.oma.uio.gov.ba](http://www.oma.uio.gov.ba).

<sup>27</sup> U skladu sa čl. 16 Zakona (bilj. 20), glasi: Članovi odbora su: (i) ministar finansija i trezora Bosne i Hercegovine, te ministri finansija Federacije i Republike Srpske ili osobe koje djeluju u tom svojstvu; i (ii) tri stručnjaka za indirektno oporezivanje. Članovi Odbora konsenzusom biraju predsjedavajućeg iz reda članova, na mandat od pet godina. Direktor Uprave, predstavnik iz Distrikta i predstavnik Centralne banke imat će status posmatrača u Odboru. Kako se vidi, tri člana su članovi po funkciji, dok preostala tri člana, po jednog, biraju Vijeće ministara, Vlada Federacije BiH i Vlada RS. (čl. 17 Zakona). Kao podrška UO UIO Poslovníkom radu UO UIO, osnovani su: Ured predsjedavajućeg UO, Pravno odjeljenje, Odjeljenje za makroekonomsku analizu i Odjeljenje za krajnju potrošnju. Na taj način UO UIO je stvorio novu birokratsku strukturu i „izbjegao“ da koristi postojeće administrativne kapacitete UIO, Ministarstva finansija i trezora BiH (Sektor za fiskalne poslove), kao i entitetskih ministarstava finansija i Brčko Distrikta.

<sup>28</sup> Sl. gl. BiH, broj 7/03, usp. sa čl. 9 Zakona (bilj. 20).

odobrenje UO UIO da bih stupili na snagu. Ukratko, bilo koja aktivnost ili radnja koju pokrene UIO mora biti odobrena od UO UIO.

Prema tome, na jednoj strani je ustanovljena UIO, koja je za razliku od ostalih upravnih organizacija (agencija, direkcija, uprava) na državnom nivou, raspolaže vrlo velikim stepenom nezavisnosti u odnosu na izvršnu vlast Vijeće ministara i resorno Ministarstvo finansija i trezora BiH<sup>29</sup>, a s druge strane, UIO je u snažnom odnosu ovisnosti o UO UIO, koji nosi sva ovlaštenja i nadzor, koji bi po prirodi stvari trebali da imaju Ministarstvo finansija i trezora BiH, kao resorno ministarstvo u oblasti javnih finansija i Vijeće ministara, kao političko-izvršna vlast.<sup>30</sup>

Međutim, neke nadležnosti koje su date UIO jedva da se mogu braniti sa pravnog, kao i sa praktičnog gledišta. Npr. UIO je nadležna da *vodi prvostepeni i drugostepeni postupak* (!) iz oblasti indirektnog oporezivanja, kako je određeno u *Zakonu o Upravi za indirektno oporezivanje*.<sup>31</sup> Ovdje je opet posebnim zakonom uređen upravni postupak u odnosu na opći upravni postupak pod nazivom *Zakon o postupku indirektnog oporezivanja*.<sup>32</sup> Ovakav način uređivanja nadležnosti, gdje jedan te isti upravni organ (upravna organizacija) ima i instancionu nadležnost u pogledu pravnih lijekova koji se izjavljuju na njene upravne akte,<sup>33</sup> i koje taj organ rješava u posebnom upravnom postupku, je izuzetak *par excellence* u odnosu na druge organe uprave i upravne organizacije na nivou BiH. Iako se radi o osjetljivoj vrsti upravnog (poreskog) postupka, jer se neposredno rješava o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica, zakonodavac o tome nije vodio računa. U tom smislu se odustalo od načela devolucije (zasnivanje drugostepene nadležnosti drugog, višeg organa) prilikom podnošenja žalbe na neki upravni akt UIO. Ovim je narušeno pravo na djelotvoran (efikasan) pravni lijek pred organima vlasti,<sup>34</sup> zbog toga što ne postoji nezavisan i hijerarhijski viši državni organ, koji bi odlučivao o zakonitosti odluka, radnji, propuštanja ili postupaka UIO, odnosno, koji bi obavljao redovnu upravnu kontrolu nad UIO. Dakle, postojanje nezavisnog drugostepenog organa, izvan hijerarhijske organizacije UIO, bilo bi veće jamstvo za osiguranje zakonitosti rada UIO. Ovo osiguranje nezavisnosti u preispitivanju zakonitosti upravnih akata UIO bi se postiglo, obezbjeđenjem instancione nadležnosti Ministarstvu finansija i trezora BiH. Također, ovo bi doprinijelo

---

<sup>29</sup> Ministarstvo finansija i trezora BiH, kao resorno ministarstvo, u oblasti indirektnog oporezivanja, je predstavljeno kroz ličnost ministra finansija i trezora, kao člana UO UIO, međutim, nema nikakvih zakonskih organizacionih i funkcionalnih nadležnosti, kojima bi moglo institucionalno da djeluje na politiku indirektnog oporezivanja na državnom nivou.

<sup>30</sup> Nasuprot ovome, govori činjenica, da su Porezne uprave entiteta, koje provode entitetske fiskalne propise, pod neposrednim redovnim i vanrednim upravnim nadzorom resornih ministarstava finansija. Vidi npr. relevantne odredbe o organizaciji i rukovođenju Poreznih uprava F BiH i RS-e, regulisano Zakonom o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine, Sl. nov. FBiH, br. 33/02, 28/04 i 4/10, odnosno Zakonom o poreskoj upravi, Sl. gl. RS, br. 112/07-prečišćen tekst, 22/08 i 34/09.

<sup>31</sup> Usp. čl. 7 st. 1 lit. v) Zakona (bilj. 22).

<sup>32</sup> U pogledu vođenja posebnog upravnog postupka u oblasti indirektnih poreza donesen je Zakon o postupku indirektnog oporezivanja, Sl. gl. BiH, broj 89/05, te Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Sl. gl. BiH, broj 89/05.

<sup>33</sup> Tako je čl. 130 Zakona (bilj. 32) propisano: „Osim ako nije drugačije propisano ovim zakonom, za odlučivanje u postupcima indirektnog oporezivanja nadležna je organizaciona jedinica UIO na čijoj teritoriji je porezni obveznik registriran ili je morao biti registriran.“, te članom 139 st. 2 i 3: (2) Direktor UIO odlučuje po žalbi u drugoj upravnoj instanci, koji rješenje donosi i dostavlja u roku od tri mjeseca od dana prijema žalbe. (3) Rješenje drugostepenog organa po žalbi je konačni upravni akt.

<sup>34</sup> Pravo na efikasan pravni lijek pred organima vlasti je predviđeno čl. 13 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja ima prioritet na svim važećim zakonima u Bosni i Hercegovini.



ostvarenju principa kontrolisane uprave kao elementa pravne države, odnosno, kao principa vladavine prava.

Međutim, ako se pokuša odgonetnuti kome neposredno odgovara sam UO UIO uočiće se da nema u Zakonu o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH odredbe koja daje odgovor. Odnos odgovornosti UO UIO prema drugim nivoima vlasti (vladama države, entiteta i Brčko Distrikta) je razvodnjen i fragmentiran, te se može jedino tumačiti kroz odredbe članka 14 st. 1 t. (ii) Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH. U navedenom članu zakona, odgovornost UO UIO je podvedena pod sintagmu „informiranje Vijeća ministara, kao i vlada Federacije, Republike Srpske i Distrikta, o politici i provođenju u vezi s indirektnim porezima i nastalim implikacijama na javne prihode, kako bi se olakšala priprema fiskalno odgovornih budžeta.“<sup>35</sup> Međutim, iz ove nadležnosti UO UIO, ne slijedi i vezana nadležnost Vijeća ministara, da na osnovu ovog „povratnog informisanja“ donosi bilo kakve obavezujuće odluke ili instrukcije prema UI UO, tj. Vijeće ministara, kao državni organ, nema upravljačke funkcije<sup>36</sup> prema UO UIO. Vijeće ministara, informacije od UO UIO, prima „k znanju“. Prema tome, u samu suštinu postojanja ovakvog UO UIO sa predstavnicima relevantnih nivoa vlasti ulazi osiguravanje „zaštite“ dominantnih entitetskih interesa, kroz delegirane članove UO UIO. To važi unatoč činjenici da se propisi o sistemu indirektnog oporezivanja donose na državnom nivou BiH i da je državnom nivou povjereno upravljanje sistemom i prikupljanje indirektnih poreza.

Nadležnost za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza po formuli koju vrši UO UIO, na temelju čl. 14 st. 1 t. (vi), a u vezi s čl. 21 st. 3 t. (ii) Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini, prema državi, entitetima i Brčko Distriktu BiH, regulisana je opširnije i detaljnije Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli *prihoda* i pravilnicima za provedbu ovog zakona.<sup>37</sup> Iznos raspodjele prihoda od PDV-a i drugih indirektnih poreza na osnovu čl. 21 st. 3 Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, se vrši tako što se:

1. iznos koji se prenosi na državni nivo se zasniva na iznosu u državnom budžeta za tekuću godinu,
2. preostali iznos se prenosi na Federaciju BiH, RS i Brčko Distrikt, koji se zasniva na osnovu njihovog udjela u krajnjoj potrošnji prikazanog u prijavama poreza na dodatnu vrijednost (kroz tzv. koeficijent doznačavanja)<sup>38</sup> i

---

<sup>35</sup> Iako fiskalnu politiku u oblasti indirektnih poreza utvrđuje Vijeće ministara u skladu sa zakonom, na prijedlog UO UIO, iz toga ne slijedi da je za tu politiku i njeno provođenje UO UIO „odgovoran“ Vijeću ministara ili vladama nižih nivoa vlasti. Ako bi se desilo da Vijeće ministara ili drugi niži nivo vlasti odluči, da treba pozvati na odgovornost UO UIO zbog neprovođenja fiskalne politike indirektnih poreza, to u skladu sa zakonom nije moguće. Štaviše o hijerarhijskoj i organizacijskoj odgovornosti članova UO UIO nema nijednog slova, jednom imenovani na petogodišnji mandat članovi UIO ostaju na mandatu dok im ne istekne. Jedino bi eventualno mogli biti smijenjeni pojedini ministri finansija, ali u drugom postupku i kroz drugo pozivanje na odgovornost kroz nadležna zakonodavna tijela, jer im je mandat u UO UIO vezan za ministarsku funkciju.

<sup>36</sup> O potrebi postojanja jedinstvene i neprekinute veze između odluke i povratne informacije usp. I. Festic, *Uprava, vlast, zakonitost*, Sarajevo 2004, s. (75 i dalje) 76.

<sup>37</sup> Sl. gl. BiH, br. 55/04 i 35/07, usp. detaljnije o podzakonskim propisima i odlukama donesenim na temelju ovog zakona od strane UO UIO. Dostupno na [www.uio.gov.ba-Registar propisa](http://www.uio.gov.ba-Registar-propisa).

<sup>38</sup> Tako je čl. 13 st 2. Zakona (bilj. 37) regulisano: Koeficijent doznačavanja utvrđuje se kao odnos suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodanu vrijednost za robu i usluge na teritoriji datog korisnika prihoda i suma krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na dodanu vrijednost na teritoriji Bosne i Hercegovine, koje su unesene u evidenciju Uprave za isti period. Informaciju o krajnjoj potrošnji treba unijeti u evidenciju Uprave na osnovu prijava poreza za koji obveznik nema pravo povrata, posebno za svaku stopu poreza na dodanu vrijednost.

3. iznos koji je potreban za finansiranje obaveza vanjskog duga se oduzme od udjela Federacije BiH i RS, te se direktno uplaćuje u državni budžet.

Raspodjela prihoda od PDV-a se vrši svaki radni dan, putem jedinstvenog računa za raspodjelu indirektnih poreza, koji čine računi kod jedne ili više komercijalnih banaka i računi kod Centralne banke Bosne i Hercegovine.<sup>39</sup> Kako se vidi iz prethodno opisanog načina raspodjele prihoda od indirektnih poreza, jedinstvena raspodjela prihoda od indirektnih poreza državi, entitetima i Brčko Distriktu nije izvršena po fiksnim koeficijentima na duži vremenski period. Posljedica je da se o koeficijentima doznaka odlučuje na *ad hoc* osnovi, na sastancima UO UIO-a. Na osnovu procjene krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza, Federacija BiH dobija u prosjeku oko 65% prihoda od indirektnih poreza koji ispunjavaju uslove raspodjele, Republika Srpska oko 32% i Brčko Distrikt BiH 3%. Tačni procenti raspodjele, međutim, nisu nikada izvjesni, sa velikom mogućnošću grešaka i optuživanja da je jedan „zaknut“ u odnosu na drugog, što na kraju dolazi i do zahtjeva da se cijeli sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza mijenja ili ukine.<sup>40</sup> Jedna od posljedica ovakve raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou Bosne i Hercegovine, jeste činjenica, da se entiteti „takmiče“, ko će više potrošiti na svom dijelu „teritorija“. Imajući u vidu veliku javnu potrošnju svih nivoa vlasti koja učestvuje u BND (bruto nacionalnom dohotku)<sup>41</sup>, to itekako utiče na ukupnu raspodjelu prihoda od indirektnih poreza po *ad hoc* koeficijentu doznačavanja odnosno raspodjele putem odluka UO UIO.

### 2.1.2. Fiskalno izjednačavanje u Bosni Hercegovini

Kako se iz prethodnog vidi, bez obzira na oštre diskusije o pitanjima raspodjele indirektnih poreza, zanemaruje se sasvim očigledna činjenica, a to je, fragmentiranost sistema, jer su vlade na nižim nivoima (to jeste u kantonima, gradovima i općinama) eksplicitno isključene iz gore opisanog sistema raspodjele, a pitanje indirektnih poreza koji im pripadaju prepušteno je entitetima i Brčko Distriktu BiH da ga reguliraju na različite načine. Stoga politike fiskalnog izjednačavanja u ovom trenutku nisu temeljni princip na kojem počiva sistem raspodjele prihoda od indirektnih poreza na nivou Bosne i Hercegovine.

---

<sup>39</sup> Određeno čl. 3, 11 i 12 Zakona (bilj. 37).

<sup>40</sup> Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje BiH na sjednici održanoj 10. 05. 2011. u Mostaru nije postigao dogovor o poravnanju dugovanja od raspodjele PDV-a koje Federacija duguje RS-u za prethodne godine. Ovaj problem povlači se već mjesecima na sjednicama, a iz RS-a su zaprijetili da će tražiti od Upravnog odbora da predloži izmjene i dopune Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja i Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda da bi se uspostavile tri podružnice, među kojima bi jedna bila za RS. Na sjednici je donesena i odluka o novim koeficijentima za raspodjelu prihoda od PDV-a, prema kojoj Federaciji pripada 63,98 % prihoda, RS-u 32,47 %, a Distriktu Brčko 3,55 % prihoda, izvor: *Dnevni list*, 11. 05. 2011.

<sup>41</sup> Rezultati istraživanja iz oblasti javne potrošnje u posljednjih nekoliko godina pokazuju da je u BiH povećan udio javne potrošnje u bruto društvenom proizvodu, s 38% u 2005. na 42% u 2008. godini, a u prošloj godini se približilo skoro na skoro 60%. Međutim, u najnovijem upozorenju koje je stiglo iz MMF-a navodi se da je javna potrošnja u BiH izmaknula kontroli, a stručnjaci iz MMF-a navode kako će ukupni rashodi administracije u BiH u ovoj godini iznositi 8,5 milijardi KM. Prema tom izračunu, bh. državni aparat svake sekunde troši jednu najnižu mirovinu. No, ono što zabrinjava je konstatacija u vidu zaključka, kako i na koji način će se nadoknaditi rashodi nagomilane administracije, jer je pravo čudo da BiH zbog ogromne javne potrošnje do sada nije doživjela finansijski slom, izvor: *Večernji list*, 04. 04. 2011.

Međutim, većina federacija u kojima postoji sistem raspodjele centraliziranih indirektnih prihoda, kao i drugih poreza, između različitih nivoa vlasti, čine to na osnovu fiksnih koeficijenata utemeljenih na principima fiskalnog izjednačavanja koja se primjenjuju na sve nivoe, tj. javnopravna tijela, koji pružaju javne usluge.<sup>42</sup>

Daytonski ustav o organizaciji fiskalne politike i fiskalnog sistema i raspodjeli fiskalnih prihoda između nivoa vlasti ne govori skoro ništa<sup>43</sup>, tako da se kroz presumpciju nadležnosti u korist entiteta, to pitanje i rješava na nivou entiteta. Međutim u većini savremenih država sa složenim državnim uređenjem, javno finansiranje i javne finansije su regulirane ustavom. Ovdje se određuje i detaljna raspodjela fiskalnih prihoda između različitih nivoa vlasti.<sup>44</sup> Osnovna značajka ovakvog ustavnog regulisanja i rješenja, je što se unaprijed zna ko će za koju materiju donositi zakonodavstvo iz oblasti poreza (koje je vezano za raspodjelu zakonskih kompetencija), koje poreze ima neki nivo u isključivoj nadležnosti, a koji su zajednički, a sve sa ugrađenim principima finansijskog izjednačavanja u cilju jedinstvenog i ravnomjernog razvoja na cijelom teritoriju date države.

Međutim, problem fiskalnog federalizma<sup>45</sup>, karakterizira svaku državu bez obzira, da li je ona unitarna ili složena država, zato što i jedna i druga, imaju više nivoa odlučivanja, s tim što je uređenje države složenije to je i broj nivoa odlučivanja veći. U tom smislu države pri donošenju odluke o podjeli fiskalnih funkcija po nivoima odlučivanja, moraju imati u vidu određene prednosti i nedostatke decentralizacije u odnosu na centralizaciju i obrnuto.<sup>46</sup>

U cilju izbjegavanja određenih debalansa u prihodima i rashodima između teritorijalnih zajednica, države pribjegavaju finansijskom izjednačavanju. Pod finansijskim (izravnanjem) izjednačavanjem (Finanzausgleich, Fiscal Federalism) podrazumijeva se način raspodjele zadataka i mjera države na različite teritorijalne jedinice, uz istovremeno reguliranje finansijskih

---

<sup>42</sup> Usp. S. Šuškić-Bašić, *Raspodjela prihoda od indirektnih poreza-ključ za fiskalnu stabilizaciju i učinkovitost u javnoj potrošnji*, Sarajevo 2008, s. 12 i dalje. Dostupno na [www.idoc.ba](http://www.idoc.ba).

<sup>43</sup> Za razliku od Ustava BiH, u kojem nije regulisana materija finansija i finansijskog ustrojstva države na adekvatan način, u nekim državama je to regulisano na širok i sistematičan način. Tako, u odredbama Ustava SR Njemačke postoje detaljne i precizne odredbe, u obliku posebnog poglavlja X – Finansijsko ustrojstvo ( čl. 104a – čl. 115 ). Porezi na prihod, korporacije i promet, tzv. „zajednički porezi“, spadaju u grupu velikih poreza jer obuvataju 2/3 cjelokupnih prihoda (čl. 105 st. 3). Prva dva poreza se dijele na pola između države i zemalja na pola, s tim da opštine, u skladu sa čl. 105 st. 5 i 5a, imaju pravo da zadrže dio prihoda od poreza na dohodak i poreza na promet, a udjeli savezne države i zemalja u porezu na promet se regulišu saveznom zakonom, na temelju ustavnih načela, sa ugrađenim principom finansijskog izjednačavanja (čl. 105 st. rečenica 1– 3). Međutim, osnovna značajka da je većina materije poreza, materijalnih i procesnih propisa, zajedno sa pravom o sudskom ustrojstvu, rang i mjestu sudija, je materija saveznog prava, a što sve ide u korist i primat savezne države i njenih kompetencija i u ovoj značajnoj oblasti. Detaljnije E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke - Osnove njemačkog Državnog*, Sarajevo 2005, ss. 147 – 153.

<sup>44</sup> Usp. Šuškić-Bašić (bilj. 42), s. 13 i dalje. Kao primjere komparativne raspodjele prihoda od PDV-a, autorica navodi države, koje imaju decentralizirano odnosno federalno uređenje, i to: Njemačka, Austrija, Švicarska, Belgija, Australija, Kanada i SAD. U tom smislu, zastupa stanovište da 'njemačko rješenje' centraliziranog PDV-a u okviru kojeg se jedan dio prihoda dijeli sa saveznom državama na osnovu formule, za razliku od ostalih navedenih država, ima „vjerovatno najbolji pristup“, tj. ima osnovnu i značajnu karakteristiku, a to je da primijenjen „cjelovit pristup raspodjeli prihoda s ciljem postizanja većeg fiskalnog izjednačenja“.

<sup>45</sup> O pojmu fiskalnog federalizma, usp. Jurković (bilj. 2), s. 142.

<sup>46</sup> O prednostima centralizacije i decentralizacije na polju raspodjele funkcija fiskalne politike, usp. Jurković (bilj. 2), ss. 145-146.

odnosa koji s time u vezi nastaju među njima.<sup>47</sup> Prema tome, unutar finansijskog izjednačavanja mogu se identifikovati dva povezana i uslovljena područja, u koja spadaju:

- a. raspodjela državnih nadležnosti među teritorijalnim jedincima ( rashoda) i
- b. utvrđivanje finansijskih sredstava potrebnih pojedinoj teritorijalnoj jedinici da izvrši rashode koji su joj stavljeni u nadležnost (prihodi).

Normativna raspodjela nadležnosti između različitih teritorijalnih jedinica je uslov za raspodjelu rashoda i ono se u finansijskoj teoriji naziva *pasivno finansijsko izjednačavanje*, a kada se utvrđuju elementi (kriteriji) na osnovu kojih se raspodjeljuju prihodi koji će poslužiti da se finansiraju određeni javni rashodi, kao *aktivno finansijsko izjednačavanje*.<sup>48</sup> Ukratko, finansijsko izjednačavanje je prije svega političko pitanje i problem, i ono prvenstveno treba poslužiti da bi se izbjegle, umanjile ili uklonile političke napetosti i neželjena socijalna gibanja među pojedinim regijama, odnosno teritorijalno-političkim jedinicama unutar države. Raspodjela zadataka i mjera radi pribavljanja javnih sredstava i zadovoljavanja javnih potreba između različitih javnopравниh tijela, može se ostvarivati u vertikalnom i horizontalnom pravcu, pa tako postoji vertikalno i horizontalno finansijsko izjednačavanje.<sup>49</sup>

Tek kada se riješi pitanje pasivnog finansijskog izjednačavanja, raspodjela nadležnosti u normativnom aktu, onda se pristupa aktivnom finansijskom izjednačavanju, sa primjenom različitih metoda i sistema, u kome se treba odgovoriti kako pribaviti prihode u dovoljnim količinama kako bi se mogli izvršiti određeni zadaci u državi. Kao što smo napomenuli (usp. pod 2.1.) postoje idealtipski sistemi aktivnog finansijskog izjednačavanja, oni su: a) sistem odvojenih prihoda (sistem separacije), b) sistem zajedničkih prihoda (sistem participacije), te c) mješoviti sistem (kombinacija sistema pod a) i b)), a u okviru kojeg postoje podsistemi, kao što su: sistem kvota, sistem doplata (doznaka) i drugi sistemi, tako da njihov broj ni u teoriji nije konačan.<sup>50</sup>

Kao kriteriji koji se primjenjuju u procesu finansijskog izjednačavanja, a koje primjenjuju kako unitarne tako i složene države, njihovo formulisanje, razrada i pravno regulisanje, spadaju među najdelikatnije političke zadatke države. Kao najčešći kriteriji finansijskog izjednačavanja, koji se javljaju u teoriji i koji se primjenjuju u praksi, kao jedan ili u kombinaciji sa drugima, navode se: broj stanovnika, potreba za finansijskim sredstvima, finansijski kapacitet (snaga), porezno opterećenje, *per capita* nacionalni dohodak.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Usp. Jelčić ( bilj. 8), s. 414.

<sup>48</sup> Usp. Jelčić ( bilj. 8), s. 414.

<sup>49</sup> Vertikalno finansijsko izravnaje je termin kojim se označavaju finansijski odnosi koji nastaju između između pojedinih stepena odnosno rangova javnopравниh tijela i saveza čiji su oni članovi. Ovakvi odnosi mogu obuhvatati dva stepena, tj. između saveza i saveznih država, (tzv. savezno finansijsko *izravnaje*) koje taj savez sačinjavaju, kao i one koje nastaju između saveza i općine, (tzv. komunalno finansijsko *izravnaje*). Horizontalno finansijsko izravnaje jeste termin kojim se označava raspodjela zadataka i uređenje finansijskih odnosa među užim/nížim administrativno-teritorijalnim jedinicama istoga ranga. npr. tzv. interkomunalno finansijsko izravnaje, kojim se uređuju finansijski odnosi među općinama. Usp. Jelčić ( bilj. 8), s. 415.

<sup>50</sup> Prema tome, osnovni instrumenti i metodi aktivnog finansijskog izravnaje navode se pod: 1) eliminiranje poreznog suvereniteta (vertikalno finansijsko izravnaje), 2) izbjegavanje dvostrukog oporezivanja, i 3) ublažavanje razlika u finansijskom kapacitetu saveznih jedinica ( pod 2] i 3]) horizontalno finansijsko izravnaje); usp. Jelčić ( bilj. 8), ss. 419-421.

<sup>51</sup> Šire sa objašnjenjima, Jelčić ( bilj. 8), ss. 422- 425.

Kao što smo napomenuli (usp. pod tačkom 2.1.1) na nivou Bosne i Hercegovine iz oblasti indirektnih poreza ne vrši se finansijsko izjednačavanje sa određenim stalnim i kontinuiranim kriterijima, nego se samo vrši raspodjela na entitete i Brčko Distrikt BiH, po kriteriju koji uzima u obzir koeficijente doznačavanja i odlučivanja *ad hoc*, na sastancima UO UIO-a, a na osnovu procjene krajnje potrošnje prikazane u prijavama poreza na teritoriju entiteta i Brčko Distrikta BiH.

U tom smislu entiteti su donijeli određene zakone za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza, radi finansijskog izjednačavanja na svojoj „teritoriji“, gdje indirektni porezi čine preko 80% svih fiskalnih prihoda u Bosni Hercegovini.<sup>52</sup> U skladu sa Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine,<sup>53</sup> Federacije BiH je upotrijebila formulu (kriterije finansijskog izjednačavanja) za raspodjelu prihoda nižem nivoima vlasti. Ukupni prihodi od indirektnih poreza na nivou Federacije BiH se trenutno raspoređuju na sljedeći način:<sup>54</sup>

- 36,2 % na nivou FBiH;
- 51,48 % na kantonalnom nivou;
- 8,42 % na općinskom nivou;
- 3,9 % Direkciji za puteve.

Četiri vrste kriterija (pondera) koriste se za horizontalnu raspodjelu između kantona i općina:<sup>55</sup>

- veličina teritorija (6% pondera za kantone, 5% za općine),
- broj stanovnika (57% pondera za kantone, 68% za općine),
- broj učenika upisanih u osnovne škole (24% pondera za kantone, 20% za općine),
- broj učenika upisanih u srednje škole (primjenjivo samo za kantone, 13% pondera),
- indeks razvoja (primjenjivo samo za općine, 7% pondera) koji „mjeri faktor fiskalnog kapaciteta općina” i „izračunava se kao udio prikupljenih poreza na promet i profit za određenu općinu u 2005.g. u poređenju sa FBiH prosjekom za ove poreze.

Zakon o budžetskom sistemu u RS-oi<sup>56</sup> raspodjeljuje vertikalno ukupne prihode doznačene RS-u sa jedinstvenog računa UIO-a u skladu sa sljedećim postocima:<sup>57</sup>

- 72 % na nivou RS-a;
- 24,0% na nivou gradova i općina;
- 4 % javnom preduzeću „Putevi Republike Srpske“.

Horizontalna raspodjela između gradova i općina radi se na osnovu sljedećih kriterija:<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> Radi usporedbe ukupni fiskalni prihodi u 2010. godini države, entiteta i Brčko Distrikta, iznosili su 5.166,3 milrd. KM, a prihodi od indirektnih poreza su bili 3.838,5 milrd. KM. Usp. Konsolidirani izvještaj za BiH - Centralna vlada za 2010, Bilten broj 67/11, s.17. Dostupno na [www.oma.uino.go.ba](http://www.oma.uino.go.ba).

<sup>53</sup> Sl. nov. FBiH, broj 22/06.

<sup>54</sup> Usp. čl. 6 Zakona (bilj. 53).

<sup>55</sup> Usp. čl. 9 Zakona (bilj. 53).

<sup>56</sup> Sl. gl. RS, br. 54/08, 126/08 i 92/09.

<sup>57</sup> Usp. čl. 8 Zakona (bilj. 56).

- 75% na osnovu broja stanovnika;
- 15% na osnovu broja učenika upisanih u srednje škole;
- 10% na osnovu broja učenika upisanih u osnovne škole.

Kako se vidi iz prethodnih odredbi entitetskih propisa, entiteti su preuzeli i primijenili stalne i kontinuirane kriterije finansijskog izjednačavanja. Oni se korigiraju na osnovu višegodišnjih procjena i planova, s tim da se određeni kriteriji finansijskog izjednačavanja vjerovatno utvrđuju aproksimativno i posredno, što je opet jedan od ozbiljnih nedostataka ovog sistema.<sup>59</sup>

Iz entitetskih propisa o finansijskom izjednačavanju, ne vide se odredbe koje bi rješavale problem dvostrukog oporezivanja (npr. kod direktnih poreza – porez na dohodak ili poreza na dobit, kada o njima propise donose entiteti svako za sebe), tj. nepostojanje odredbi kojima bi se eventualno predvidjele sklapanje određenih administrativnih ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja između entiteta. Također, ne postoji rješenje za ovaj problema na drugi način, npr. tako da se na državnom nivou donese obavezujući propis koji bi sadržavao, tzv. kolizione norme o pitanju i problemu dvostrukog oporezivanja fizičkih i pravnih lica na teritoriji Bosne i Hercegovine.

### *2.1.3. Pokušaj uređenja fiskalne politike na nivou Bosne i Hercegovine*

Zakon o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini<sup>60</sup> je, poslije višegodišnjih pokušaja, konačno donesen u julu 2008. godine, od strane Parlamentarne skupštine BiH. Ciljevi su bili koordinacija međuvladine fiskalne politike na nivou Bosne i Hercegovine i osiguranje makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti BiH, Federacije BiH, RS i Brčko Distrikta BiH. Sastav Fiskalnog vijeća BiH (FV BiH) sličan je sastavu UO UIO (usp. pod 2.1.1, bilj. 27), s tim da su članovi visoki politički i državni funkcioneri, i čine ga 6 članova, i to: predsjedavajući Vijeća ministara, predsjednik Vlade RS-a, premijer Vlade Federacije BiH, ministar finansija i trezora BiH, ministri finansija entiteta, a u svojstvu posmatrača su Guverner Centralne banke BiH i predsjednik Vlade Brčko Distrikta.<sup>61</sup> Nadležnosti FV BiH određenu su čl. 4 navedenog zakona<sup>62</sup>, koje su inače,

---

<sup>58</sup> Usp. čl. 9 Zakona (bilj. 56).

<sup>59</sup> Npr. broj stanovnika nije precizan ni tačan, jer u BiH nije vršen zvanični popis stanovništva od 1991. godine.

<sup>60</sup> Sl. gl. BiH, broj 63/08. Do donošenja ovog zakona je postojalo Nacionalno fiskalno vijeće. Ono je, koliko toliko, osiguravalo koordinaciju budžetskih politika na nivou države i entiteta, uključujući poresku politiku na nivoima ispod državnog i javno zaduživanje. Ono je formirano 24. 05. 2005. Vijeće se sastojalo od premijera i ministara finansija države i dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, kao i guvernera Centralne banke koji su imali ulogu posmatrača. Temeljilo se na formalnom Sporazumu o uspostavljanju državnog Fiskalnog vijeća, potpisanog od strane predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH i dva entitetska premijera. Usp. na [www.oma.uio.gov.ba/pravna\\_osnova/](http://www.oma.uio.gov.ba/pravna_osnova/).

<sup>61</sup> Usp. čl. 3 Zakona (bilj. 60). U st. (2) istog člana je određena „etnička formula“ prema konstitutivni narodi moraju imati najmanje po jednog člana u sastavu FV BiH. Kao „stručna“ podrška radu FV BiH određeno je formiranje Savjetodavne grupe FV-a od sedam (7) stalnih članova, delegiranih od strane članova FV-a BiH, s tim da predsjedavajući Vijeća ministara imenuje (delegira) dva člana ( čl. 9 Zakona). FV BiH ima i Sekretarijat koji je zadužen za organizacijsku i administrativnu podršku FV-a BiH (čl. 10 Zakona).

<sup>62</sup> Čl. 5 Zakona (bilj. 60) glasi: a) koordinaciju fiskalne politike u Bosni i Hercegovini, b) usvajanje Prijedloga dokumenta Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini, koji sadrži sljedeće parametre: 1) prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine; 2) prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih

generalne i načelne, ni na jednom mjestu ne govore o *jedinstvenoj fiskalnoj politici Bosne i Hercegovine*, nego o koordiniranoj fiskalnoj politici „u Bosni Hercegovini“. Uostalom, na to, i sam naziv navedenog zakona upućuje. S druge strane, iz nadležnosti FV BiH se može zaključiti da su iste usmjerene na instrument finansiranja javnopravnih tijela u Bosni i Hercegovini, tj. na budžet odnosno budžetsku politiku, tako da je teško održiv naziv „fiskalno vijeće“. Prije bi odgovarao naziv „budžetsko vijeće“. Dalje, ako se uporede nadležnosti UO UIO i FV BiH, nadležnosti FV BiH vidi se da su one ustvari akcesorne i da djeluju dopunjujuće u odnosu na „moćne i primarne“ nadležnosti UO UIO u oblasti fiskalne politike na nivou BiH. U radu i organizaciji FV BiH je očigledan, također, „entitetski uticaj“ na njegovo funkcionisanje, tako da su entiteti i dalje gospodari fiskalnih politika na svom „teritoriju“, jer državnom nivou nije data nikakva subordinirajuća funkcija u oblasti fiskalne politike. Također, iz nadležnosti FV BiH se ne vide bilo kakva odgovornosti za vođenje politike finansijskog izjednačavanja, na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ona se ostvaruje utvrđivanjem metoda i instrumenta na području, tzv. aktivnog finansijskog izjednačavanja. U nju spadaju: a) eliminiranje poreznog suvereniteta<sup>63</sup> (vertikalno finansijsko izjednačavanje), b) izbjegavanje dvostrukog oporezivanja i c) ublažavanje razlika u finansijskom kapacitetu političko-teritorijalnih jedinica (pod a] i b] horizontalno finansijsko izjednačavanje, usp. pod 2.1.2, bilj.49 i 50).

I pored navedenih nedostataka kvalitativne prirode koje su imanentne u radu FV BiH, samo funkcionisanje FV BiH je u skoro stalnoj blokadi: ne održavaju se i odgađaju se njegove sjednice, ne provode se njegove odluke ili preporuke u praksi entiteta. To ilustrira pokretanje zahtjeva za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom BiH o usvojenom budžetu u Republici Srpskoj za 2011. godinu.<sup>64</sup> Međutim, povod ovom zahtjevu je kršenje čl. 6 Zakona o FV u BiH, kojim se regulira, pitanje Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika u BiH. Prijedlog dokumenta Globalni okvir iz čl. 5 lit. b) ovog zakona donosi se za naredne tri godine, revidira se svake godine, a usvaja se u formi sporazuma između Vlade FBiH, Vlade RS-a i Vijeća ministara BiH. Sporazum potpisuju: predsjedavajući Vijeća ministara BiH, u ime Vijeća ministara BiH,

---

indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu, 3) prijedlog gornje granice zaduženja budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine; c) usvajanje prijedloga kratkoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija; d) praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i kriterija prilikom donošenja i izvršavanja budžeta, kao i preduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti; e) u s postavljanje potpune koordinacije aktivnosti u poštivanju budžetskih kalendara u pripremi, usvajanju, izvršenju i reviziji budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine; f) predlaganje prioriteta u unapređenju sektora javnih finansija u Bosni i Hercegovini; g) usvajanje Poslovnika o radu Fiskalnog vijeća i drugih potrebnih akata za funkcioniranje rada Fiskalnog vijeća, h) usvajanje budžeta Fiskalnog vijeća. Iz navedenih nadležnosti FV BiH, lako se može izvući zaključak da su one uspostavljene na budžetskim principima, a ne na prioriteto širim ciljevima i načelima fiskalne politike, npr. na principu budžetske ravnoteže, budžetske javnosti, periodiciteta budžeta, budžetske specijalizacije-kvalitativna, kvantitativna i vremenska, itd. O budžetskim principima detaljnije Jelčić ( bilj. 8), ss. 383-395.

<sup>63</sup> Pod finansijskim (poreznim) suverenitetom se podrazumijeva: pravo javnog tijela da utvrdi odnosno uvede obavezu oporezivanja određenog poreznog objekta; pravo javnopravnog tijela da raspolaže iznosima koji su ubrani putem oporezivanja; pravo javnopravnog tijela na razrez i naplatu poreza, tj. na utvrđivanje elemenata koji determiniraju porezno opterećenje, kao i pravo da ubere razrezane poreze. Eliminiranjem poreznog suvereniteta, drugim riječima znači, da porezima prikupljeni prihodi moraju pripasti odnosno biti raspoređeni tamo gdje trebaju, a ne ostati tamo gdje su uvedeni, ubrani odnosno trošeni. Usp. Jelčić (bilj. 8), s. 419.

<sup>64</sup> Zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda PSBiH, Sulejman Tihić, podnio je Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o izvršenju budžeta RS za 2011. i Odluke o usvajanju budžeta RS-a za 2011, jer navodno nisu usuglašeni sa članovima III/3.b), III/5.a) i VIII/3 Ustava BiH. Izvor: www. source.ba, očitanje 28. 01. 2011.

premijer FBiH u ime FBiH, i predsjednik Vlade RS-a u ime RS-a. Prema tome, radi se o provjeri „da li je entitetski propis suprotan državnom zakonu“.

Čini se da je jedino rješenje za „discipliniranje“ određenog nivoa vlasti, prevashodno entiteta, predviđeno odredbama Zakona o FV u BiH.<sup>65</sup> Međutim, pitanje je kako je tu „sankcionirajuću“ normu moguće provesti, koliko je ona efikasna kao sankcija za nepoštivanje odredbi navedenog zakona. Ona, naime, po svom važenju djeluje, kao *lex imperfecta* odnosno *ius nudum*, a to se vidi iz eksplicitnog kršenja normi navedenog zakona od strane entiteta RS.

Iz navedenog se može zaključiti, da pokušaj normativnog i institucionalnog uređenja fiskalne politike na nivou Bosne i Hercegovine, kroz donošenje zakona o osnivanju FV BiH, nije dao rezultate i rješenja, koji bi fiskalnu politiku na nivou Bosne i Hercegovine podigli na novi, racionalniji i funkcionalniji nivo. Umjesto preuzimanja nadležnosti od strane FV BiH od UO BiH (gdje bi UO UIO zadržao samo operativne kontrolne nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja) i dopunom sa novim konkretnim nadležnostima u pogledu vođenja i koordinacije cjelovite fiskalne politike Bosne i Hercegovine, FV BiH je postalo samo još jedno državno tijelo supsidijarnog karaktera u odnosu na UO UIO. FV BiH je dakle, kao državni organ, bez bilo kakvog odlučujućeg uticaja na donošenje obavezujućih fiskalnih pravila na postojeće fragmentirane fiskalne politike u Bosni i Hercegovini.

### 3. Rezime rezultata i prijedlog rješenja

Postojećem sistemu su inherentni stvarni problemi koji iziskuju adekvatna rješenja:

#### a) *Nejedinstvena i fragmentirana fiskalna politika u Bosni Hercegovini*

Fragmentiranost i nefunkcionalnost fiskalne politike u Bosni i Hercegovini je uslovljena nefunkcionalnim i neodrživim ustavnim uređenjem države. U tom smislu se, kao jedno od bitnih ustavnih pitanja u postupku izmjene ustava (potpune ili djelomične) mora postaviti i problem ugrađivanja ustavne odredbe o finansijskom ustrojstvu države i problem raspodjele nadležnosti na principima podijeljenog finansijskog suvereniteta. Model se može preuzeti iz drugih savremenih složenih država. Raspodjela fiskalnih prihoda se mora urediti na principima fiskalnog izjednačavanja svih teritorijalnih jedinica u BiH, od države, entiteta i općina (pasivno i aktivno fiskalno izjednačavanje). Prema tome, temeljni princip raspodjele prihoda od indirektnih poreza mora biti postavljen sa fiskalnim izjednačavanjima, horizontalno i vertikalno, između svih nivoa vlasti koje osiguravaju javne usluge.

Iz prethodnog principa slijedi *princip supsidijarnosti*, prema kojem bi oni zadaci koji se po svojoj prirodi mogu izvršiti uža/niša javnopravna tijela trebali tim tijelima biti i dodijeljeni, tj. njihovo izvršavanje bi trebalo povjeriti nižim tijelima, kako bi se maksimalno uštedjelo na troškovima u provedbi fiskalne politike. Međutim, kod uvođenja ovog principa mora se uvažavati činjenicu da se neki zadaci iz fiskalne ili šire ekonomske politike efikasnije obavljaju na državnom nivou, npr. carinska, devizna, monetarna politika, itd. Za opredjeljenje kojem principu odnosno u kojoj kombinaciji ovih principa treba dati prednost potrebno je primijeniti

---

<sup>65</sup> Čl. 13 st. 3 Zakona (bilj. 60), glasi: Ukoliko se prekršilac u ostavljenom roku ne vrati u okvire sporazuma, odnosno obaveza iz čl. 12 st. (2) ovog zakona, obavezan je deponirati iznos od 10% od iznosa odstupanja ispod utvrđenog fiskalnog cilja na vlastiti račun posebnih namjena. Deponirana sredstva mogu se koristiti isključivo za izmirenje unutrašnjeg duga prekršioca.



*cost-benefit analizu* na zadatke iz nadležnosti različitih javnopravnih tijela (države, entiteta, kantona, gradova i općina).

*b) Nepostojanje dvostepene (redovne) upravne kontrole nad upravnim aktima UIO*

Pravnu konstelaciju u kojoj je UIO prvostepeni i drugostepeni organ (konfuzija nadležnosti) u pogledu donošenja i ispitivanja rješenja, koja donosi u predmetima razreza i naplate indirektnih poreza, treba ukinuti iz poreskih propisa, i drugostepenu nadležnost regulirati kao nadležnost Ministarstva finansija i trezora BiH koja pripada nezavisnom i hijerarhijski višem organu od UIO. Ovo se mora razumijevati kao doprinos ostvarenju principa kontrolirane uprave kao elementa pravne države, odnosno, kao principa vladavine prava. Suština je u stavu da je žalba ustavno pravo fizičkih i pravnih lica u BiH, tj. da ovakvo pozicioniranje žalbe u propisima o indirektnim porezima, krši pravo na djelotvoran pravni lijek pred organima vlasti države, iz čl. 13. Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja ima prioritet na svim važećim zakonima u Bosni i Hercegovini.

*c) Nefunkcionalan fiskalni sistem i veliki broj poreskih vlasti*

Postojeći fiskalni sistem sadrži 6 vrsta fiskalnih (poreskih) vlasti (državni, entitetski, kantonalni (u Federaciji BiH), Brčko Distrikt BiH, gradski i općinski), gdje svaki nivo donosi određene propise o zavodjenju fiskalnih prihoda. Radi ekonomičnosti i funkcionalnosti ubiranja određenih direktnih poreza (posebno, npr. porez na dohodak i porez na dobit) potrebno ih je prenijeti u nadležnost državnog nivoa, jer bi se time postigla dalja unificiranost ekonomskog prostora, i izbjegle mogućnosti internog dvostrukog oporezivanja fizičkih i pravnih lica na cijelom teritoriju BiH, te efikasnije i ekonomičnije prikupljanje fiskalnih prihoda.

*d) Paralelizam državnih tijela zaduženih za fiskalnu politiku*

Razlog za istovremenim postojanjem UO UIO i FV BiH mora biti razriješeno tako da se veća ovlaštenja i nadležnosti daju FV BiH u pogledu fiskalne politike, a da UO UIO zadrži operativna ovlaštenja nadzora nad aktivnošću rada UIO. UO UIO-a mora se, dakle, prepustiti da procjenjuje i savjetuje u vezi sa politikama indirektnog oporezivanja i da nadzire rukovođenje i funkcioniranje UIO-a. Transferiranjem nadležnosti sa UO UIO prema FV BiH tek tada se može reći da je FV BiH postalo „fiskalno vijeće“, a u čijem radu bi trebalo omogućiti neposredno učestvovanje i određenim predstavnicima općina i gradova u Bosni Hercegovini, a koji su trenutno isključeni iz bilo kakvog uticaja na fiskalnu politiku na nivou Bosne i Hercegovine. Kao alternativa prethodnom rješenju je da se spoje UO UIO u FV BiH, kako bi se izbjegle svaka dalja mogućnost preklapanja nadležnosti između navedenih organa.

*e) Nepostojanje obavezujućih fiskalnih pravila na nivou Bosne i Hercegovine*

Pošto se postojeća fiskalna pravila odnosno propisi koji se odnose na koordinaciju fiskalnih ciljeva odnosno politike u Bosni Hercegovini, nisu pokazali efikasnim u primjeni, donijeti propise na državnom nivou, kojim će se utvrditi obavezujući fiskalni ciljevi i fiskalna pravila za sva javnopravna tijela u BiH, npr. opći (okvirni) zakon o porezima i drugim fiskalnim prihodima, zakon o rješavanju sukoba propisa iz oblasti poreza, taksi i drugi fiskalnih prihoda. Uvesti kontrolne mehanizme nadgledanja provođenja fiskalnih ciljeva i pravila na svim nivoima vlasti, uz mogućnost izricanja sankcija od strane FV BiH, sa operativnim nadzornim nadležnostima Ministarstva finansija i trezora BiH.

*f) Nepostojanje izvornih nadležnosti i kapaciteta u Ministarstvu finansija i trezora BiH*

Ministarstvu finansija i trezora BiH, nije data bilo koje vrsta nadležnosti na polju fiskalne politike u BiH, tako da, npr. ni u jednom propisu iz oblasti indirektnih poreza nije osigurana izvorna, operativna ili nadzorna nadležnost. Jedina izvorna nadležnost je u nadzoru provedbi propisa iz oblasti taksu na državnom nivou. Kako bi se ojačala institucionalna i organizaciona uloga Ministarstva finansija i trezora BiH, u istom je potrebno pozicionirati Odjeljenje za makroekonomske analize, koje je sad pri UO UIO. Ovo zbog toga što se njegove aktivnosti i zadaci prirodno uklapaju u strukturu Ministarstva finansija i trezora BiH i čine dopunu nadležnosti koje se vrše ili bi se trebale vršiti u ovom ministarstvu (kao što su: osiguranje fiskalne održivosti, određivanje fiskalnih ciljeva i strukture javnog duga, objavljivanje informacija o izvršenjima budžeta), i koje bi bile dio organizacione jedinice pod nazivom Sektor za fiskalnu politiku i makroekonomsku analizu.

#### **4. Zaključak**

Pitanje uređenja i organizacije fiskalne politike u BiH je imanentno političko pitanje, kao u ostalom i u svim drugim državama, a ne samo finansijski problem. Ono ima posebnu dimenziju u BiH zbog toga što se ovdje dodatno pojavljuju i etnički kriteriji. Fiskalna politika koja se vrši i pokušava provoditi na nivou BiH određena je i limitirana ustavnim ustrojstvom daytonske Bosne i Hercegovine. Ovdje opisano problemi fiskalne politike na nivou nisu jedini i najvažniji, ali mogu predstavljati polaznu točku, oko koje bi se, u cilju kvalitetnije, efikasnije i racionalnije fiskalne politike mogla otvoriti pitanja daljnjih strukturalnih i sistemskih promjena.

Samo postojanje državnih institucija zaduženih za fiskalnu politiku u Bosni Hercegovinu, ne znači da one imaju odlučujući uticaj na kreiranje, provedbu i nadzor fiskalne politike/a, tj. da imaju kontrolne mehanizme za sprečavanje institucionalnih i operativnih blokada koje se odvijaju na polju fiskalne politike, kao složenom i kompliciranom sistemu samom po sebi.

Kao što svaki sistem teži promjenama, kako bi zadržao svoju stabilnost i funkcionalnost, tako je potrebno da se fiskalna politika i fiskalni sistem stalno mijenjaju odnosno prilagođavaju. Međutim, jasno je, da ne postoje idealna i univerzalna pravila ili jednake institucije za vođenje fiskalnih politika u datoj državi i one uvijek nose nacionalni predznak, tj. različita su od države do države. BiH, kao i sve ostale države, mora naći odgovarajuću formulu koja će joj dati kontrolu nad fiskalnim politikama, odnosno omogućiti njenu održivost i ekonomski razvoj društva u cjelini. Elementi koji su ovdje predstavljeni jesu samo najnužniji okvir u kojem se mora tražiti takva formula.

### *Rezime*

*Organizacije fiskalne politike u BiH je imanentno političko pitanje, kao u ostalom i u svim drugim državama, a ne samo finansijski problem.*

*Ono ima posebnu dimenziju u BiH zbog toga što se ovdje dodatno pojavljuju i etnički kriteriji. Fiskalna politika koja se vrši i pokušava provoditi na nivou BiH određena je i limitirana ustavnim ustrojstvom daytonske Bosne i Hercegovine.*

*Samo postojanje državnih institucija zaduženih za fiskalnu politiku u Bosni Hercegovinu, ne znači da one imaju odlučujući uticaj na kreiranje, provedbu i nadzor fiskalne politike, tj. da imaju kontrolne mehanizme za sprečavanje institucionalnih i operativnih blokada koje se odvijaju na polju fiskalne politike, kao složenom i kompliciranom sistemu samom po sebi.*

*Međutim, jasno je, da ne postoje idealna i univerzalna pravila ili jednake institucije za vođenje fiskalnih politika u datoj državi i one uvijek nose nacionalni predznak, tj. različita su od države do države.*

*BiH, kao i sve ostale države, mora naći odgovarajuću formulu koja će joj dati kontrolu nad fiskalnim politikama, odnosno omogućiti njenu održivost i ekonomski razvoj društva u cjelini. Elementi predstavljeni u ovoj analizi su samo najnužniji okvir u kojem se mora tražiti takva formula.*

### *Summary*

*Organization of fiscal policy in B&H is inherently a political issue, as the case with other countries, and not just a financial ssue.*

*It has a special dimension in BiH because here it additionally involves ethnic criteria. Fiscal policy being effected and implemented at the State level is determined and limited by the Dayton constitutional makeup of Bosnia and Herzegovina.*

*The existence of State-level institutions responsible for fiscal policy in Bosnia and Herzegovina, on its own, does not mean that they have a decisive influence on the creation, implementation and monitoring of fiscal policy, that is, that those institutions have safeguards for the prevention of institutional and operational blockades that occur in the field of fiscal policy as an inherently complex and a complicated system.*

*However, it is clear that there are no perfect or universal rules or equivalent institutions for conducting a fiscal policy in a given country, and they always have national identification, namely they vary or from state to state.*

*B&H, as well as any other country, must find a proper formula that will enable control over the fiscal policy, allowing for the sustainability and economic development of society as a whole. The elements presented in this analysis are but the skeleton framework within which one must look for such a formula.*

Literatura:

1. Dautbašić, Ismet, *Finansije i finansijsko pravo*, Magistrat, Sarajevo 2004.
2. Festić, Ibrahim, *Vertikalna povezanost uprave*, u zbirci tekstova *Uprava, vlast, zakonitost*, Sarajevo 2004.
3. Jelčić, Barbara, *Javne financije*, Zagreb 1997.
4. Jelčić, Božidar, *Rječnik javnih financija i finansijskog prava*, Zagreb 1981.
5. Jurković, Pero, *Javne financije*, Zagreb 2000.
6. Šarčević, Edin, *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009.
7. Šarčević, Edin, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010.
8. Šarčević, Edin, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke - Osnove njemačkog Državnog prava*, Sarajevo 2005.
9. Šuškić-Bašić, Samra, *Raspodjela prihoda od indirektnih poreza - ključ za fiskalnu stabilizaciju i učinkovitost u javnoj potrošnji*, Sarajevo, 2008, preuzeto sa [www.idoc.ba](http://www.idoc.ba).