

ФИСКАЛНИ СУВЕРЕНИТЕТ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ БИХ

Дарко Голић

Привредна академија Нови Сад
Краљевић Марка 33, Нови Сад, тел. +38764/3333-126,
e-mail : g.darko83@neobee.net

Сажетак

Скроман обим надлежности БиХ, природа и структура ове државе нису наметали потребу за успостављањем њеног права на изворне приходе. Ипак, под притиском међународне заједнице, те захтевима за прикључење одређеним евро-атлантским интеграцијама, ентитети су део својих надлежности пренели на заједничку државу. Тако су пренесене надлежности у области индиректног опорезивања. Успостављањем Управе за индиректно опорезивање и доношењем Закона о систему индиректног опорезовања и Закона о порезу на додату вредност, фискални суверенитет ентитета је ограничен, његов значајан део пренесен на државу. Иако искуства указују на позитивне ефекте јединственог регулисања и прикупљања индиректних пореза, хронични проблеми босанско-херцеговачког друштва су и у овој области оставили свој печат. Расподела средстава са јединственог рачуна је константно предмет спорења, услед непостојања прецизних, довољно објективизираних критеријума расподеле, а стање додатно отежава тенденција за повећањем администрације на државном нивоу, из чисто политичких и оправданих разлога, са аспекта ефикасности, економичности и уставне поделе надлежности.

Кључне речи: фискални суверенитет, устав БиХ, ентитети, индиректни порези

Abstract

Unpretentious volume competence of BiH, the nature and structure of this state have imposed the need to establish its rights to revenues. However, under pressure from the international community, and specific requirements for joining Euro-Atlantic integrations, entities are part of its responsibilities transferred to the joint state. So they transferred competence in the field of indirect taxation. The establishment of the Indirect Taxation Authority and the Law on the system of indirect taxation and the Law on Value Added Tax, fiscal sovereignty of the entity is limited, its important part transferred to the state. Although experience shows the positive effects of a single regulation and collection of indirect taxes, chronic problems of the Bosnian-Herzegovinian society are in this area have left their mark. Distribution of funds from the single account is constantly the subject of contention, due to lack of accurate enough objective distribution criteria, and the situation further aggravates the tendency to increase the administration at the state level, for purely political reasons, and justified, from the aspect of efficiency, economy and the constitutional separation of powers.

Key words: fiscal sovereignty, the Constitution of BiH, entities, indirect taxes

1. Увод

Подела надлежности између различитих нивоа власти у Босни и Херцеговини је од пресудног значаја за успостављање њихових односа у погледу финансирања истих.

Релативно скроман обим државних надлежности, природа и структура ове државе нису наметали потребу за успостављањем њеног права на изворне приходе. Устав БиХ предвиђа постојање јединственог тржишта на простору целе државе, као и да Босна и Херцеговина и ентитети неће ометати пуну слободу кретања лица, робе, услуга и капитала по целој њеној територији, те да ниједан ентитет неће успостављати било какву контролу на граници између њих. Ипак, Устав ни у једном члану не предвиђа надлежност државе у области фискалне политике, изузев код царина. Напротив, члан 8., став 3. предвиђа да ће Федерација обезбеђивати две трећине, а Република Српска једну трећину прихода потребних за буџет, осим у случајевима где Парламентарна скупштина одлучује о начину стицања прихода. Ипак, каснијим законским интервенцијама је ова уставна одредба суштински измењена, те у погледу индиректних пореза успостављен специфичан однос на релацији држава-ентитет, којим је БиХ стекла прерогативе фискалне суверености у том сегменту, али уз посебне механизме заштите ентитетских интереса.

2. Структура и надлежности БиХ према дејтонском Уставу

Државно уређење Босне и Херцеговине се заснива на Дејтонском мировном споразуму, потписаном 14.12.1995. године, тачније његовом Анексу 4, који представља Устав БиХ. Иако се у Уставу експлицитно не говори о облику државног уређења, анализом његових одредби, нарочито оних о њеном саставу, надлежностима, структури, начину избора и одлучивања државних органа, правима и положају ентитета, долазимо до закључка да се ради о *специфичној и сложеној државној заједници у којој се смењују конфедерални и федерални елементи.*

Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, који поседују висок степен аутономности. Такође, они су репрезентовани у органима заједничке државе, са правом вета њихових представника у сваком од државних органа, Председништву, Савету министара, Парламентарној скупштини.¹ Специфичан положај унутар БиХ поседује Дистрикт Брчко. Међународном арбитражном одлуком овај град је постао дистрикт, дефинисан као кондоминијум (сусвојина) ентитета, под суверенитетом БиХ, унутар њених надлежности. Све надлежности које припадају ентитетима, Дистрикт ће самостално обављати, али неће бити директно заступљен у државним органима БиХ, већ ће се у том смислу сматрати делом ентитета, те он стога нема карактер конститутивног елемента Босне и Херцеговине, као што су то ентитети.

¹ Парламентарна скупштина БиХ се састоји од Представничког дома, који броји 42 члана, 28 из Федерације БиХ и 14 из Републике Српске, те Дома народа, који се састоји од 15 делегата, по пет из сваког конститутивног народа, Бошњака, Срба и Хрвата. Посланици у Представничком дому се бирају из непосредно, а делегате у Дому народа бирају: српске делегате Народна скупштина РС, а бошњачке и хрватске, клубови ових народа у Дому народа Парламента Федерације БиХ. За доношење било које одлуке се захтева сагласност оба дома, те најмање по једна трећина чланова из сваког ентитета (у Представничком дому), односно народа (у Дому народа)... – Члан 4. Устава БиХ.

Надлежности БиХ су према одредбама Устава веома ограничене. У члану 3., који носи наслов Надлежности и односи између институција БиХ и ентитета је предвиђено да су државне надлежности:

1) Спољна политика; 2) Спољнотрговинска политика; 3) Царинска политика; 4) Монетарна политика, како је одређена чланом VII Устава; 5) Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине; 6) Политика и регулатива за усељавање, избјеглице и азил; 7) Спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са Интерполом; 8) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација; 9) Регулисање саобраћаја између ентитета; 10) Контрола ваздушног саобраћаја.

*Све надлежности које изричито нису овим Уставом поверене институцијама БиХ, припадају ентитетима.*¹ Уставом је предвиђено и да ће Босна и Херцеговина преузети надлежност и за друге послове о којима се ентитети договоре; или који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са поделом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби, могу се формирати и додатне институције за обављање ових надлежности.²

Ипак, под притиском међународне заједнице, те захтевима за прикључење одређеним евро-атлантским интеграцијама, ентитети су део својих надлежности пренели на заједничку државу. Тако су пренесене надлежности у области одбране, индиректног опорезивања, те одређени послови из области безбедности и правосуђа. Такође, одлукама Високог представника за БиХ, којима су наметани одређени закони на нивоу државе, знатан део ентитетских надлежности је пренесен на државу, иако се ентитети о томе нису изјаснили или упркос противљењу неког од њих.

3. Јачање фискалног суверенитета БиХ

Фискални суверенитет је према одредбама дејтонског Устава припадао ентитетима. Држава је била надлежна за регулисање царинског система, вођење царинске политике и царинских стопа, а чак су и приходи од царина припадали ентитетима. Успостављањем Управе за индиректно опорезивање и доношењем Закона о систему индиректног опорезовања и Закона о порезу на додатну вредност, фискални суверенитет ентитета је ограничен, његов значајан део пренесен на државу, чиме је она постала носилац суверенитета у области индиректног опорезивања. Овакво решење је било у складу са тадашњим агресивним процесом јачања државних надлежности на штету ентитета, који се више одвијао политичким, него ли правним средствима.

Парламентарна скупштина БиХ је 29.12. 2003. године усвојила Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ. Овим законом се уређује јединствено спровођење индиректних пореза на целој територији БиХ, те успоставља јединствен систем наплате индиректних пореза и систем расподеле прихода прикупљених по њиховом основу између буџета БиХ, те буџета Републике Српске и буџета Федерације БиХ. Циљ његовог доношења, како је наведено, огледа се у обезбеђивању макроекономске стабилности, фискалне одрживости државе и ентитета и јединственог економског простора у држави. Индиректни порези, који су путем овог закона пренети на државни ниво, обухватају увозне и извозне дажбине, порез на додатну вредност, акцизе и све друге порезе зарачунате на робу и услуге, укључујући и порезе на промет и путарине.

¹ Устав Босне и Херцеговине, члан 3., став 3.

² Устав Босне и Херцеговине, члан 3. став 5.

Поред прихода са јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање, државном буџету припадају средства од такси, накнада, сопствене делатности, приходи од добити Централне банке БиХ, ванредни приходи, пренесени приходи из претходне године, а у приходовној страни буџета су и приходи са јединственог рачуна Управе, за сервисирање спољњег дуга, који сервисирају ентитети и Дистрикт.

У структури прихода државе највеће учешће имају приходи са јединственог рачуна Управе за индиректно опорезивање – 84,27 %, затим следе непорески приходи (таксе, накнаде) са 9,2 % и приход Централне банке са 2,7 %. Текућа новчана помоћ и ванредни приходи у 2007. години су износили око 1,1 %. Приходи за сервисирање спољњег дуга у 2006. години су учествовали са 30 %, а у 2007. години 26 % итд.¹

3.1. Управа за индиректно опорезивање

Управа за индиректно опорезивање је дефинисана као посебна управна организација, која спроводи законе о индиректном опорезивању и политику Савета министара, те прикупљање и расподелу индиректних пореза у БиХ. Она има испоставе и филијале на целој територији државе, које нису одређене ентитетским границама и националним критеријумима, већ првенствено економским и критеријумом ефикасности.²

Управа за индиректно опорезивање поред директора, као најважнији орган има Управни одбор, који има својство правног лица. Одбор је надлежан за:

(1) утврђивање предлога политике о индиректном опорезивању за спровођење у целој Босни и Херцеговини. Политику утврђује Савет министара Босне и Херцеговине; (2) информисање Савета министара Босне и Херцеговине, као и влада Федерације, Републике Српске и Дистрикта, о политици и спровођењу у вези са индиректним порезима и насталим импликацијама по јавне приходе, како би се олакшала припрема фискално одговорних буџета; (3) дефинисање стратешких циљева Управе и оцену успешности Управе у постизању тих циљева; (4) одобравање предлога буџета Управе; (5) одобравање годишњег плана рада и Правилника о унутрашњој организацији, које директор припреми; (6) доношење одлука у спорним случајевима у вези са расподелом прихода; (7) све друге задатке предвиђене Законом.

Одбор је надлежан за покретање припреме законских прописа у вези са индиректним опорезивањем и њихових измена, укључујући законске прописе о пореским стопама и структурама, ако то сматра неопходним у циљу спровођења овог закона. Одбор је надлежан за доношење прописа потребних за спровођење активности наведених у овом члану. Одбор, на предлог директора, усваја инструкције којима ће се прописани подаци или документи сматрати службеном тајном у раду Одбора и Управе, при чему ће Одбор узети у обзир законске прописе у примени у Босни и Херцеговини, Федерацији, Републици Српској и Дистрикту.³ Одбор се састоји од шест чланова. Чланови Одбора су: министар финансија и трезора Босне и Херцеговине, те министри финансија Федерације и Републике Српске или лица која делују у том својству; и три стручњака за индиректно опорезивање, које бирају Савет министара и владе ентитета (по једног члана). Чланови Одбора консензусом бирају председавајућег из реда чланова, на мандат од пет година. Директор Управе, представник из Дистрикта

¹ Х. Муратовић, „Утицај јавне потрошње на привредни развој БиХ“, Паневропски универзитет Апеирон, Факултет пословне економије Бањалука, докторска дисертација, 2008. године, стр. 122. -124.

² Закон о систему индиректног опорезивања Босне и Херцеговине, чланови 4. и 6.

³ Закон о систему индиректног опорезивања Босне и Херцеговине, члан 15.

и представник Централне банке имаће статус посматрача у Одбору. Кворум се састоји од већине свих чланова Одбора.

3.2. Заштита ентитетских интереса при одлучивању

Одбор доноси одлуке консензусом. У случају недостатка консензуса, одлуке Одбора усвајају се на следећи начин:

1) У случају одлука о успостављању увозних и извозних дажбина, те о било каквим променама таквих дажбина потребна је проста већина гласова чланова Одбора, укључујући и глас министра финансија и трезора Босне и Херцеговине, јер се те дажбине смарају надлежношћу Босне и Херцеговине.

2) У случају одлука о осталим индиректним порезима, укључујући и стопе и структуре таквих пореза, потребна је проста већина гласова чланова Одбора, укључујући и гласове министара финансија Републике Српске и Федерације. Овај поступак гласања такође се примењује на било коју одлуку везану за изузећа од или промене у индиректним пореским стопама и структурама. Овакав начин одлучивања је условљен чињеницом да су остали порези надлежност ентитета, према одредбама Устава БиХ.

3) У случају одлука о расподели прихода од индиректних пореза потребна је проста већина гласова чланова Одбора укључујући и гласове свих чланова министарства финансија државе и ентитета.

Сви приходи по основу индиректних пореза, које наплати ова управа, уплаћују се на јединствени рачун који води Управа за индиректно опорезивање. Подела средстава од индиректних пореза према државном буџету и буџетима Федерације, Републике Српске и Дистрикта врши се у складу са следећим:

(1) да се износ који се преноси државном буџету заснива на износу у државном буџету за текућу годину;

(2) да се део преосталог износа који се преноси Федерацији, Републици Српској и Дистрикту утврђује на основу *њиховог удела у крајњој потрошњи* приказаној у пријавама пореза на додатну вредност;

(3) да се износ који је потребан за финансирање обавеза спољног дуга одузме од удела Федерације и Републике Српске, те да се директно уплаћују у државни буџет.¹

4. Улога фискалног савета БиХ

С циљем обезбеђења макроекономске стабилности и фискалне одрживости Босне и Херцеговине, као сложене државе, установљено је тело за координацију фискалних политика унутар ње. Ради се о Фискалном савету, којег чине председник Савета министара БиХ, председници влада и министри финансија Федерације БиХ и Републике Српске, а као посматрачи Гувернер Централне банке и градоначелник Брчко Дистрикта. Одлуке се доносе квалификованом већином, која обухвата гласове пет чланова Већа. Надлежности овог тела су: координација фискалне политике, усвајање предлога документа Глобални оквир фискалног биланса и политика који обухвата предлог фискалних циљева буџета оба нивоа власти, пројекцију укупних индиректних пореза и њихове расподеле за наредну буџетску годину, предлог горње границе задужења буџета државе и ентитета, предлога краткорочних и дугорочних макроекономских пројекција, предлагање приоритета у унапређењу сектора јавних финансија у БиХ, координација активности у спровођењу буџетских календара на свим

¹ Закон о систему индиректног опорезивања Босне и Херцеговине, члан 21.

нивоима власти, праћење реализације утврђених циљева и критеријума приликом доношења и спровођења буџета, те предузимање корективних мера и активности с тим у вези. Документ који се назива Глобални оквир фискалног биланса и политика у форми споразума усвајају Савет министара и владе ентитета.¹ Ово тело не представља орган који самостално одлучује о питањима из области фискалне политике. Његове надлежности су првенствено саветодавног, консултативног и координирајућег карактера. Његове одлуке не обавезују по аутоматизму владе државног и ентитетских нивоа, већ морају проћи кроз фазу потврђивања у надлежним органима. Само на тај начин су се и могле избећи додатне компликације у вези са надлежностима државе и ентитета, а у исто време обезбедити неопходни ниво координације.

6. Закључак

Босна и Херцеговина, као сложена државна заједница, је до доношења Закона о систему индиректног опорезивања била скоро у потпуности лишена фискалног суверенитета. Од тада се однос у систему расподеле прихода квалитативно променио. Стекавши право да установљава, уводи и наплаћује индиректне порезе, те да добије приоритет у расподели тако прикупљених средстава, она је снабдевена фискалним суверенитетом над индиректним порезима. На тај начин ће се, засигурно, олакшати функционисање јединственог тржишта и обезбедити стабилност у финансирању њених институција. Ипак, начин одлучивања у Управи за индиректно опорезивање гарантује и права ентитета, гарантујући им могућност улагања вета на увођење и промене у структури већине индиректних пореза, те приликом расподеле средстава са јединственог рачуна. Иако искуства указују на позитивне ефекте јединственог регулисања и прикупљања индиректних пореза, хронични проблеми босанско-херцеговачког друштва су и у овој области оставили свој печат. Расподела средстава са јединственог рачуна је константно предмет спорења, услед непостојања прецизних, довољно објективизираних критеријума расподеле. Такође, стална је тенденција за повећањем администрације на државном нивоу, из чисто политичких и нимало оправданих разлога, са аспекта ефикасности, економичности и уставне поделе надлежности. То би захтевало и већа издвајања са јединственог рачуна за буџет БиХ, на штету ентитета, чему се Република Српска оштро противи, настојећи да очува уставом загарантован ниво надлежности.

Имајући у виду успостављени систем односа у расподели јавних прихода између државног и ентитетског нивоа власти у БиХ, на напред описани начин, у коме је држава надлежна за индиректне порезе, који представљају заједнички приход, са одређеним механизмима заштите сваког нивоа од прегласавања приликом регулисања и расподеле, те постојећег тела за координацију фискалних политика у БиХ, можемо констатовати да у овој земљи постоји особен систем фискалног федерализма, који је прилагођен њеној уставној структури, те усклађен са системом индиректних пореза у Европској унији.²

Литература:

- [1] Г. Илић-Попов, „Фискални односи у федеративној држави са становишта јавних прихода“, зборник радова – „Иницијатива за фискалну децентрализацију“, Магна

¹ Закон о фискалном већу БиХ, чл. 3. – 6.

² Закон о систему индиректног опорезивања Босне и Херцеговине, члан 23.

Агенда, Београд 2002. год.

- [2] Д. Ђукановић, “Измене уставног устројства Босне и Херцеговине: иницијативе и могућности”, Међународни проблеми, вол. 56, исс. 2-3, пп. 305-321, 2004
- [3] Љ. Јовић, „Фискална децентрализација у неким од земаља сукцесора СФР Југославије“ Зборник Матице српске за друштвене науке, бр. 122., 2007.
- [4] П. Кунић, “ Република Српска: држава са ограниченим суверенитетом”, Атлант ББ, Бањалука 1997.
- [5] Х. Муратовић, „Утицај јавне потрошње на привредни развој БиХ“, Паневропски универзитет Апеирон, Факултет пословне економије Бањалука, докрорска дисертација, 2008. год.
- [6] Х. Хрустић, „Фискални федерализам у теорији и пракси“, Финансије 11-12/99.
- [7] Прописи:
- [8] Устав Босне и Херцеговине, 1995. година
- [9] Закон о систему индиректног опорезивања Босне и Херцеговине
- [10] Закон о фискалном већу БиХ