

## Neriješena ustavna pitanja u svjetlu kontraverzi i neslaganja o državnom uređenju i fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine

### Unresolved constitutional issues in the controversy and disagreement on the state organisation and on the fiscal system of Bosnia and Herzegovina

Prof. dr. sc. Kadrija Hodžić  
Prof. dr. sc. Izudin Hasanović

**Sažetak:** *Institucionalna (ne)mogućnost odredbi Daytonskog sporazuma da integriraju politički i ideološki suprotstavljene nacionalne zajednice u demokratsku zajednicu izazvala je različite, često i oprečne stavove „o duhu Daytona“ i posljedicama ovakvog uređenja po samu održivost društva i države BiH. Autori elaboriraju s jedne strane, neslaganja oko ovakvog državnog uređenja na teorijsko-pravnom i političkom nivou. S druge strane, autori argumentiraju tezu po kojoj ustavno uređenje BiH zanemaruje njenu finansijsku suverenost, iz čega izvlače tezu da je BiH finansijski suverena koliko i jedna konfederacija. U centru pravne debate o državnom uređenju stoje različiti pristupi u raspodjeli nadležnosti između države i entiteta, i organizaciji državne vlasti. U ovoj debati dominirajuće je pitanje treba li se Bosna i Hercegovina smatrati federacijom ili konfederacijom. U neslaganju političkih nacionalnih elita dominira sukob etno-nacionalnih nacrtu o etničkim homogenostima i nacionalnim suverenostima nad svojim teritorijama. Izlaz za opstojnost Bosne i Hercegovine se sagledava sa dva konceptualna nivoa. U prvom se involviranje međunarodne zajednice, prije svega Evropske unije, u oblikovanje promjena Daytonskog sporazuma čini neminovnim. Po drugom, Bosna i Hercegovina će biti prepuštena samoj sebi i moraće sama da pomiri sadašnje nepomirljive razlike svojih nacionalnih političkih elita. U oba slučaja minimum prihvatljivog okvira za sva pravna rješenja trebao bi obuhvatiti uspostavljanje jednakih mehanizama zaštite individualnih kolektivnih prava, ravnopravnost konstitutivnih naroda na cijeloj državnoj teritoriji, uključujući prava nacionalnih manjina, te usvajanje i provođenje međunarodnih povelja i konvencija o zaštiti ljudskih prava.*

#### **Ključne riječi:**

*Daytonski sporazum, nacionalne političke elite, fiskalna suverenost, fiskalni konfederalizam.*

#### *Historija članka*

*Dostavljen: 18.09.2013.  
Prihvaćen: 10.03.2014.*

**Abstract:** *Institutional (in) ability of the Dayton agreement to integrate conflicting national community politically and ideologically in a democratic community, caused different and often conflicting opinions on "the spirit of Dayton" and the consequences of such a regulation on the viability of the Bosnian society and the state of Bosnia and Herzegovina itself. The authors elaborate such disagreements on the system of government on the theoretical, legal and political level, on one hand. On the other hand, the authors give arguments that the thesis that the constitutional order of BiH ignores its financial sovereignty concluding that Bosnia and Herzegovina is financially sovereign as one confederation could be. In the core of the legal debate on state regulation are different approaches to the allocation of responsibilities between state and entities, and to the organization of government. In this debate, the dominant question is whether Bosnia and Herzegovina is considered a federation or a confederation. In the disagreement of the national and political elite, the conflict based on ethno-national conception of ethnic homogeneity and national sovereignty over their territories, is dominant.*

*The solution for the viability of Bosnia and Herzegovina is observed through two conceptual levels. In the first one, the involvement of the international community, especially the European Union, in designing the changes of*

*Dayton seems inevitable. Per second one, Bosnia and Herzegovina will be left to reconcile by herself the present irreconcilable differences of their national political elites. In both cases, the minimum acceptable framework for all legal solutions should include the establishment of mechanisms for the protection of equal individual collective rights, equality of the constituent peoples in the entire national territory, including minority rights, and the adoption and implementation of international charters and conventions on human rights*

**Keywords:** *Dayton, national political kidding, fiscal sovereignty, fiscal Confederatism.*

*JEL Classification: K10, K20, K23, K40*

*DOI: 10.14706/DO14113*

*Article History*

*Submitted: 18.09.2013.*

*Accepted: 10.03.2014.*

## UVOD

Bosna i Hercegovina ima najkompleksniju strukturu državnog uređenja na svijetu. Daytonski mirovni sporazum (1995) je stvorio neodređenu (federalnu?) državu od različitih nivoa vlasti: državnog centraliteta, dva entiteta, jednog distrikta (Brčko), od čega jedan od entiteta (Federacija BiH) i sam čini federaciju deset kantona. To sve čini da na administrativnim nivoima iznad općina djeluje čak 14 vlada. Uz to, Daytonski sporazum faktički legalizira konstitutivne narode kao tri zasebne etnonacionalne cjeline, implicate legitimirajući njihovu teritorijalnu podvojenost i potičući etnocentrične ideologije kroz izvjesne elemente državnosti entiteta ili kroz nacionalne obrise kantona unutar jednog od entiteta. Ustavni opis ovlasti državnog centraliteta se svodi na vanjsku politiku i vanjsku trgovinu; carinsku i monetarnu politiku; pitanja imigracija, izbjeglica i azila; provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sistema, reguliranje međuentitetskog prijevoza i kontrolu zračnog saobraćaja.<sup>1</sup>

„Neobičnost“ bosanskohercegovačkog Ustava, koji je sastavni dio Daytonskog sporazuma proizilazi već iz kriterija njegovog donošenja:<sup>2</sup> za kritičare Ustav Bosne i Hercegovine je „potpisan pod prinudom“, „nije unutarnji već međunarodnopravni akt“ – „kabinetski (je) proizvod tri političke partije, zapadnoevropske i američke diplomacije“, pa se i ne može podvesti pod kriterij onog što se u pravnoj državi naziva „Ustav“ i „ustavnost“, odnosno ne predstavlja pravni temelj racionalnog upravljanja državom. Kritičari, usto, upozoravaju i na brojne ostale ustavno-pravne nedosljednosti državnog uređenja Bosne i Hercegovine, poput: uvođenja pojma „republika“ za jedan od entiteta dok za državu nema nikakve oznake sem da je „demokratska“; uvođenja složenog parlamentarnog odlučivanja koji ne odražava ključne principe narodne suverenosti i nacionalne ravnopravnosti (međunacionalna ravnopravnost reducirana na konstitutivne narode, dok je nacionalna ravnopravnost konstitutivnih naroda posredovana preko entiteta;

---

<sup>1</sup> Ustav BiH, član III: Nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta.

<sup>2</sup> Vidi kod: E. Šarčević, *Daytonski sporazum: karakteristike i karakteristični problemi*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2009; N. Ikić, Stav katoličke crkve o postdaytonskom razvoju BiH s posebnim osvrtom na stavove biskupske konferencije o ustavnim promjenama, 2010, u: D. Abazović & S. Hammer, *Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dayton*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010; O. Ibrahimagić, *Bosanski identitet i suverenitet*, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, Sarajevo, 2012.

protivrječnost Ustava s obzirom da Preambula protivrječi ustavnom članu 1, stavu 3 kao protivrječnosti Ustava i s 15 međunarodnih povelja i konvencija, naročito u dijelu u kojem normativni dio Ustava ne poznaje *građanina* Bosne i Hercegovine; te mnoštva pravnih normi koje dezorijentiraju primjenu odredbi Ustava o očuvanju suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta sadržanog u članu 3 stavu 5a, itd., i tome slično. Nedvojbeno, ustavna slika je bez presedana u teoriji i praksi ustavnog prava.

Čitav postratni diskurs o strukturi ovakvog državnog uređenja Bosne i Hercegovine odražava okrutnost drame bosanskog složenog identiteta, manifestovanog kroz sukob etno-nacionalnih nacrti o etničkim homogenostima i nacionalnim suverenostima.<sup>3</sup> U podršci ovih sukobljenih identiteta srpska politička javnost je već odavno razvila tezu po kojoj je Republika Srpska legitimirala svoj političko-pravni kontinuitet od preddaytonskog perioda (od 1992, proglašavajući se državom srpskog naroda), odnosno da je svoj nacionalno-teritorijalni identitet „unijela“ u Daytonski sporazum; za bošnjačku političku javnost Daytonska struktura Bosne i Hercegovine nema ni historijskog, ni ekonomskog, niti ekonomsko-geografskog opravdanja, već je, naprosto, ozakonila agresiju i genocid na Bosnu i Hercegovinu, dok je za hrvatsku političku javnost Daytonski sporazum sproveden na štetu hrvatskog naroda zbog čega je i aktualiziran zahtjev za trećim entitetom.<sup>4</sup>

Uspostavljena državna struktura izazvala je buru ideološko-političkih i pravno teorijskih rasprava o „duhu Daytona“. Institucionalna (ne)moćnost daytonskih odredbi da integiraju politički i ideološki suprotstavljene nacionalne zajednice u zajednicu demokratske samouprave izazvala je različite, često i oprečne stavove o posljedicama ovakvog uređenja po samu održivost društva i države Bosne i Hercegovine.

Jedan, otvoreniji nivo završava na diskursu o funkcioniranju demokratije (problematiziranje političkih prava i izbornog sistema, stavovi za i protiv konsocijacijske demokratije), funkcioniranju ekonomskog sistema i poticanju ekonomskog razvoja (problematiziranje odsustva jedinstvenog ekonomskog prostora

---

<sup>3</sup> O konstruiranju i djelovanju tih nacrti vidi kod: R. Mahmutćehajić, *Kriva politika: Čitanje historije i povjerenja u Bosni*, Tuzla, Sarajevo, Zagreb, 1998.

<sup>4</sup> Vidi kod: N. Šaćić, *Uvodno izlaganje na konferenciji „Primjer BiH: održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice“*, Zbornik radova: Fondacija Heinrich Böll, Ured za BiH, 2007, 26.

i njegovog usklađivanja sa unutarnjim tržištem Evropske unije) i mogućnostima provedbe reforme javne uprave prema standardima Evropske unije. Drugi, zamagljeni diskurs manifestira interese naciokratije za političku i ekonomsku vlast na „svojim“ teritorijima. Pri tome je primjetna ne baš uvijek jasna distinkcija između ideoloških koncepata i teorijskih stavova koji izlaz iz ovakvog stanja vide u neophodnim pravnim, političkim i ekonomskim reformama koje će učvrstiti održivost državnosti Bosne i Hercegovine (brojne su rasprave i prijedlozi o ustavnim promjenama) i onih, koji temeljem legitimiranja političko-teritorijalnog etniziranja razvijaju stav o konfederaciji i nacionalnom samoopredjeljenju, često ispoljavajući prikrivene ili otvorene stavove o disoluciji Bosne i Hercegovine. Međutim, neki, mada usamljeni, rezultati ispitivanja javnog mnijenja u Bosni i Hercegovini (provedeni 2010. godine na uzorku od 600 ispitanika) govore da postoji diskrepancija između otvorenih stavova građana o potrebi da se neke odredbe Daytonskog sporazuma trebalo pretočiti u novu ustavnu materiju i političkih elita iz čijeg se djelovanja ne bi moglo razaznati da li je ustavna reforma uopće moguća.<sup>5</sup>

Zadržavajući se na diskursu o prirodi bosanskohercegovačkog državnog uređenja, zaključujemo da se sveukupno političko i pravno mišljenje zasniva na stavu o neodređenosti državnog uređenja, sa snažnim decentralitetom (iako nema ni konsenzusa o prirodi strukture decentralizacije i centralizacije) i uskim nadležnostima i reduciranim institucijama, i sa vrlo neizvjesnom budućnosti kada je u pitanju politička i ekonomska održivost, odnosno sa vrlo heterogenim konceptima o izlaznim scenarijima mogućih reformi Daytonskog mirovnog sporazuma. Vododjelnicu među najvećim brojem teoretičara ustavnog prava, pri čemu treba imati na umu da su teorijski stavovi autora često derivirani iz ideološko-političkih koncepata političkih elita, čini upravo to određenje “decentraliziranog” oblika državnog uređenja. U nastavku ćemo vidjeti da su jedne političke elite i njima bliski teoretičari (oni koji su na političkoj platformi održivosti državnosti Bosne i Hercegovine) skloniji da Bosnu i Hercegovinu smatraju *federacijom*. Druge političke elite i njihovi teoretičari, koji su inače skloniji osporavanju cjelovitosti Bosne i Hercegovine, su bliže da je označe nekom vrstom *unije s izraženim konfederalnim elementima*.

S obzirom da ćemo u drugom dijelu ovog rada iznositi argumente o (pre)naglašenoj decentralizaciji fiskalne suverenosti države, koji proizilazi iz državnog uređenja, i stavu po kojem je Bosna i Hercegovina finansijski suverena gotovo koliko

---

<sup>5</sup> Vidi kod: S. Kukić, 2010, 189-191.

i jedna konfederacija, najprije ćemo razmotriti pristupe onih autora koji referiraju tezi da u slučaju BiH „institucionalno ustrojstvo prevazilazi uobičajenu konstrukciju federalne države i da je više slično konfederaciji.“<sup>6</sup> U tom se kontekstu državnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine, bilo sa pravno-kritičkog ili sa ideološko-političkog stanovišta, dodjeljuju oznake poput: „konfederacija po karakteru“<sup>7</sup>, „konfederacija po načinu nastanka, obimu nadležnosti i sastavu i načinu odlučivanja“<sup>8</sup>, „unija ili savez država“ odnosno „federalno-konfederalna država“<sup>9</sup>, „neka vrsta asimetrične konfederacije“ ili „asimetrično konfederalna državna zajednica koju tvore Republika Srpska i Federacija BiH“<sup>10</sup>, pa čak i „najlabavija moguća konfederacija“ ili „savez država“ ili „realna unija.“<sup>11</sup> U slučaju političko-ideološkog ishodišta nekih od prethodnih stavova radi se o razgrađujućem vrijednosnom sistemu političko-pravnih pogleda na strukturu državnog uređenja Bosne i Hercegovine, čemu, naročito, doprinose stavovi jednog broja teoretičara i cjelokupne srpske političke elite iz Republike Srpske, koji iz nedvojbenih ustavnih nadležnosti entiteta, po kojima entiteti „samostalno uređuju organizaciju vlasti sa svim funkcijama i ovlaštenjima koja su izraz suverenosti“, deriviraju stav o Republici Srpskoj kao „državi s ograničenim suverenitetom.“<sup>12</sup> U stranačkim programima srpskih političkih elita konstantan je i eksplicitan stav o Bosni i Hercegovini kao „prostom izrazu nužde i međunarodnih okolnosti“ u kojoj je Republika Srpska „minimum državnosti ovog entiteta“, kao i „o pravu na samoopredjeljenje u slučaju da bude ugrožen

---

<sup>6</sup> Vidi kod: B. Kunrath, *Od zaštitne mjere do prepreke za daljnje djelovanje: entitetsko glasanje u BiH*, u: D. Abazović, S. Hammer, „Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytona“, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010, 20; G. Marković, *Ideološko-političke koncepcije srpske političke elite o državnom uređenju BiH*, 129-130.

<sup>7</sup> S. Bose, 2006, navedeno prema B. Kunrath, 20, fn 2.

<sup>8</sup> S. Savić, *Republika Srpska poslije Dejtona*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 1999, 21-23.

<sup>9</sup> R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, Banja Luka, 2002, 308.

<sup>10</sup> Za ovakvu „asimetričnu konfederaciju“ kaže se da „je na državnoj razini riječ o nekoj vrsti konfederalizacije, a na podržavnoj razini o federalizaciji dijela područja države.“ M. Kasapović, *Konsocijalna ili liberalna demokracija*, „Politička misao“, XLII (5), 2005, 151-152.

<sup>11</sup> B. Morait, *Podjela nadležnosti između BiH i entiteta*, Banja Luka, 2000, 60.

<sup>12</sup> Vidi npr, P. Kunić, B. Morait, Ž. Mirjanić, *Pravni aspekti Dejtonskog sporazuma*, EKOM, Banja Luka, 1996, 8-9.

ustavnopravni položaj Republike Srpske u Bosni i Hercegovini.<sup>13</sup> Identičnosti prethodno iznesenih teorijskih opservacija i stavova političke elite najbolje izražava stav Milorada Dodika, predsjednika Republike Srpske:

„BiH je u ovom trenutku podijeljena zemlja. Nema hemije koja je može ujedinjiti, a to potvrđuje i njena istorija. Što se tiče nas, BiH može da bude uspešna konfederacija ili unija čiji bi entiteti deo svoje državnosti i nadležnosti preneli na zajedničke organe – kao što su vojska, spoljna i monetarna politika.“<sup>14</sup>

Jedan dio međunarodnih naučnih krugova, također, tvrdi da Bosna i Hercegovina nije suverena i cjelovita zemlja već segmentirana i podijeljena država pod protektoratom NATO-a i OESS-a, u kojoj je domaća vlast zamijenjena međunarodnom silom,<sup>15</sup> a najžešću kvalifikaciju inferiornosti bosanskohercegovačke državnosti data je ubrajanjem Bosne i Hercegovine u grupu „slabih i propalih država“ u kojoj je jedino „djelatna vlada“ sama međunarodna zajednica.<sup>16</sup>

Na federalno-entitetskoj strani, prije svega onoj bošnjačkoj, je manje pokušaja da se nominira izraz za državno uređenje Bosne i Hercegovine. Ideološki-politički koncepti i pravno teorijska mišljenja na ovoj strani zauzimaju suprotnu tezu od srpskih, dijelom i hrvatskih političkih elita i teorijskih pristupa u kojima se umanjuje državni suverenitet centraliteta u ime entiteta, optužujući ih često za opstrukcije i pristupe u kojima se dokazuje da je Bosna i Hercegovina nemoguća država. Neka mišljenja van ovog kruga iznose opasku da „bošnjački autori najčešće izbjegavaju da eksplicitno odrede oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine“ i da se „ograničavaju na isticanje njene državnosti i složenog unutarnjeg uređenja.“<sup>17</sup> Najveći broj ovih autora iznosi tezu da Bosna i Hercegovina „nije ni federacija, ni konfederacija, ni unija, već prosta decentralizirana država.“<sup>18</sup> Kod velikog broja

---

<sup>13</sup> O ideološko-političkim koncepcijama srpske političke elite o državnom uređenju Bosne i Hercegovine vidi kod: G. Marković, 2010.

<sup>14</sup> M. Dodik, Nema hemije koja može ujedinjiti BiH, *Politika*, 31. maj, 2011, <http://www.politika.rs/republike/Politika/178084.sr.html>, 25. februar 2014.

<sup>15</sup> Navode o “segmentiranoj državi” koje daju L. Cohen (1995), R. Cramton (2002), P. McMahan (2004), N. Naimark i H. Case (2005) dajemo prema M. Kasapović, 14.

<sup>16</sup> F. Fukuyama, 2005, navedeno prema: M. Kasapović, 14.

<sup>17</sup> G. Marković, 130, fn 15.

<sup>18</sup> O. Ibrahimagić, *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, izdavač: autor, Sarajevo, 2005, 243; S. Kurtćehajić i O. Ibrahimagić, 2006, 268. U kasnijim tekstovima Ibrahimagić (2010)

autora na ovoj strani redovno se ističe potreba regionaliziranja države teritorijalne strukture Bosne i Hercegovine. Čak štaviše iznose se suprostavljanja (1) bilo kakvoj federalizaciji Bosne i Hercegovine i (2) bilo kakvoj etničkoj podjeli Bosne i Hercegovine, sa podržavanjem „decentralizovane Bosne i Hercegovine po kriterijumu ekonomski održivih regija.“<sup>19</sup> Međutim, među autorima ovog ideološko-političkog koncepta ima i onih koji zauzimaju stanovište da Bosna i Hercegovina, ipak, ima federalno uređenje,<sup>20</sup> pa čak i da se radi o „složenoj državi – federaciji sui generis.“<sup>21</sup>

Jedan broj inostranih autora pravi analogiju iz anglosaksonske državopravne doktrine u slučajevima kada je federalni sistem nametnula kolonijalna vlast prije sticanja nezavisnosti kolonije, i karakterizira Bosnu i Hercegovinu kao „federalizam prinudno-zajedno, u kojem međunarodna zajednica čini dobrovoljni element i preuzima ulogu četvrte konstitutivne jedinice.“<sup>22</sup>

Problematičnost sukobljenih konceptata i mišljenja je u tome da ne samo da previše dugo traju i da nema približavanja stavova čak ni u promocije građanskih prava u zemlji, već da nema bilo kakve državotvorne vizije koja bi počivala na nekom zajedničkom političkom, historijskom i kulturnom identitetu nacionalnih zajednica, pa se Bosna i Hercegovina doima poput zemlje „ni na nebu ni na zemlji“ u kojoj nema dovoljno snažnih političkih snaga da je uruše, ali ni političkih snaga da je kao višeslojnu nacionalnu zajednicu usmjere ka bilo kojem od oblika mogućeg federalnog državnog ustrojstva.<sup>23</sup> Treba napomenuti da nije malo ni onih autora, domaćih i inostranih, koji nedostatak ovih identiteta pripisuju „namjernim konstrukcijama bosanskog konflikta kao obnove prastare uzajamne etničke mržnje“ koja je uskrsnula 1990-ih godina, a u cilju podjele i stvaranja tri mini države zastupljene na etničkoj zastupljenosti, pa se neusaglašenost političkih elita i pravnih mišljenja o stanju i

---

svoj stav o decentraliziranosti državnog uređenja preinačuje u sintagmu „prosta visokodecentralizirana država“.

<sup>19</sup> O. Ibrahimagić, 2012, 685.

<sup>20</sup> K. Begić, 2001, 29; N. Pobrić, 2000, 320.

<sup>21</sup> S. Hodžić, 1998; K. Trnka, 2000.

<sup>22</sup> Vidi kod: J. Woelk, Balansiranje ideje „ujedinjeni u različitosti“: Federalizam i ustavna reforma u BiH, 2010, u: D. Abazović & S. Hammer, 53-54.

<sup>23</sup> Usp. sa stavovima Woelk-ea (2010), po kome „krucijalno pitanje nije je li federalizam opcija za Bosnu i Hercegovinu, već prije - ako će Bosna ostati država – koja vrsta federalizma je za nju prikladna da bi postala održiva država, spremna da svojim građanima pruži stabilan ambijent i neophodne usluge.“



perspektivama državne zajednice pripisuje „izdajom tolerantne prošlosti Bosne“ i „izdanom tradicijom.“<sup>24</sup> O tome svjedoči eksplicitan stav jednog od sudionika političkog diskursa o podjeli Bosne i Hercegovine: „postoje prirodne i razumljive iskonske želje 'bosanskih' Hrvata i Srba za sjedinjenjem sa svojim matičnim narodima.“<sup>25</sup> Blaži oblik kritičke opservacije „unesene“ neodrživosti državnog uređenja nalazimo u stavu da institucionalno uređenje Bosne i Hercegovine prevazilazi uobičajenu konstrukciju federalne države upravo zbog konsocijacijskog modela nametnutog izvana.<sup>26</sup>

Temeljem postojećeg kontraverznog ustavnog uređenja i suprostavljenih ideološko-političkih koncepata i teorijskih mišljenja<sup>27</sup>, država Bosna i Hercegovina nije u stanju da prije svega ostvari klasične političke funkcije države, niti da vrši savremenu ekonomsku funkciju kojom bi podsticala i usmjeravala promociju tržišne ekonomije i najzad, nije u stanju da odgovori svojim međunarodnim obavezama, u prvom redu onim koje je prihvatila kao članica Savjeta Evrope.<sup>28</sup>

Empirijska argumentacija inferiornosti državnog ustrojstva (eufimistična naznaka državnog ustrojstva koje je „više slično konfederaciji“) može se svesti na sljedeće:

- 1) Entitetska fragmentiziranja se provode na temelju etničkog i konfesionalnog pripadanja pa je političko organizovanje prepreka političke demokratije i ostvarenju ljudskih prava.
- 2) Razbijanje jedinstvenog ekonomskog prostora, što u fiskalnom kontekstu kroz ustavno ustrojstvo fiskalnog konfederalizma produkuje nedjelotvoran i neefikasan fiskalni sistem.
- 3) Neopravdano visoka javna potrošnja rezultat je finansiranja prekomjernih državnih struktura koje je zemlji donio Daytonski sporazum.

---

<sup>24</sup> J.V.A. Fine i R. Donia (1995), R. Mahmutćehajić, 1998; 2000, N. Malcom, 2011.

<sup>25</sup> B. Žepić, *Enigma Bosne i Hercegovine*, Matica hrvatska, Mostar, 2002, 25.

<sup>26</sup> B. Kunrath, 2010.

<sup>27</sup> Treba istaknuti da ima i teorijskih mišljenja koji ističu da „osnovni problem ustroja BiH nije komplikovanost amandmanskih procedura propisanih Ustavom nego činjenica da mnogi državljani BiH istu ne prihvataju kao svoju domovinu“. L. Balić i M. Izmirlija, 2003.

<sup>28</sup> M. Puljić i M. Smajlović, *Ustav BiH – ka novim, funkcionalnim rješenjima*, Sarajevo, 2004, [www.mrezapravde.ba/mpbh/mpbh\\_files/file/ustav\\_bih.pdf](http://www.mrezapravde.ba/mpbh/mpbh_files/file/ustav_bih.pdf), 25. februar 2014.

Iako javne finansije prolaze kroz višegodišnji proces reformi, zbog neartikulirane ukrštenosti finansijskih tokova (što proizilazi iz različitih i neuskadenih finansijskih ciljeva na nivoima entiteta – unutar entiteta Federacije BiH još i njenih kantona - i Distrikta Brčko) problemi trenutne situacije u sektoru javnih finansija su:

- 1) odsustvo fiskalne koordinacije;
- 2) disharmonična fiskalna struktura entiteta (Republika Srpska fiskalno centralizirana, Federacija BiH fiskalno decentralizirana);
- 3) više «nivoa fiskalne vlasti» komplicira i poskupljuje administrativno vođenje zemlje (neefikasnog upravljanja javnim rashodima);
- 4) proces upravljanja budžetom nije jedinstven proces;
- 5) nedostatak koordinacije između vladinih agencija i ministarstva finansija;
- 6) kapaciteti nadležnih ministarstava i institucija su oskudni;
- 7) javni sektor koristi različite računovodstvene standarde – što otežava analizu ukupnog javnog sektora i njegovog uticaja na ekonomiju
- 8) nedovoljno identificirani troškovi za zdravstvo, vojsku i obrazovanje, odnosno nejasno (u nekim situacijama i pogrešno) usmjeravane raspodjele sredstava, te neartikuliranih mehanizama socijalne zaštite.
- 9) pogrešno ciljani i znatno uvećani socijalni transferi.

Ovakvo stanje producira nekoliko generalnih posljedica:

- 1) nemoć države ili njenu slabu prihodnu moć,
- 2) fiskalni disparitet, preklapanje finansijskih ingerencija i novčanih tokova,
- 3) s recesijom u posljednjim godinama - produbljeni i dugoročno neodrživi javni budžetski deficiti,
- 4) neefikasnost i prevaziđenost nekih od poreznih oblika (visok stepen njihove evazije),
- 5) porezni propisi u različitim dijelovima BiH su potpuno međusobno neusaglašeni
- 6) to sve ima krajnju posljedicu u pronalaženju rupa u poreznim propisima i vrlo lošoj naplati poreznih prihoda iz svih izvora – na svim budžetskim nivoima u BiH (prema procjenama stepen naplate kreće se najviše do 70 %).

Sve to zajedno stvara teškoće u izgradnji kapaciteta za održivi fiskalni i ekonomski sistem, i zakonodavno i institucionalno harmoniziranje sa razvijenim zemljama, posebno sa Evropskom unijom, uključujući odsustvo vlastitih prihoda države. Iako su pravna i politička pitanja konfederalizma bila tretirana u analizi

ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine (Cf fusnote 1-7), analitički pristup elaboriranju fiskalnog konfederalizma osim u rijetkim slučajevima (Puljić, Smajlović, 2004; Kešetović i Đonlagić, 2006; Lazović-Pita i Pita, 2012) ostao je nedovoljno istražen.

## Fiskalni pluralizam kroz fiskalni suverenitet dva entiteta i Distrikt Brčko

Temeljna karakteristika fiskalnog sistema u BiH je *pluralizam* u oblasti fiskalne politike koji samostalno vode: entiteti, Distrikt Brčko, kantoni i općine. Štaviše, entiteti svojim ustavima reguliraju fiskalno uređenje unutar entiteta. Saradnja između ovih nosilaca suvereniteta je slaba i, bez zadiranja u ustavne modifikacije, ne obećava nikakvo poboljšanje. Ustavnim rješenjima su entitetima i Distriktu Brčko dati neprikosnoveni fiskalni suvereniteti, čime se suverenitet države zamjenjuje fiskalnim pluralizmom u domenu fiskalnog sistema i fiskalne politike.

Fiskalne prerogative države Bosne i Hercegovine su limitirane, jer je država nadležna samo za PDV, akcize i carine (tarife). Pored toga, država je nadležna za uvođenje taksa i drugih taksenih pristojbi koje proističu iz rada državnih institucija Bosne i Hercegovine. Znači samo za one sadržaje fiskalne politike koji se odnosi na ubiranje i distribuciju. Svi ostali elementi kao što su fiskalno opterećenje, budžetska politika i svi drugi elementi fiskalne politike od koje zavisi poticanje makroekonomskog razvijaju se van nadležnosti države.

Ako državu Bosnu i Hercegovinu uzmemo kao saveznu (federalnu) državu, jer nije unitarna država (a treći osnovni tip državnog uređenja ne postoji u teoriji i praksi), Bosna i Hercegovina je izričito po Deytonskom ustavu "složena državna zajednica», izrazito komplicirane državne strukture, u kojoj njena dva entiteta imaju karakteristike obilježja države. Bosna i Hercegovina, van sumnje, *ima određena obilježja federacije, ali sa aspekta funkcioniranja državne vlasti i raspodjele finansijskih sredstava – veliki broj obilježja konfederacije. Od privrednih funkcija Ustav propisuje* ovlasti na polju vanjske trgovine, carinske i monetarne unije, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sistema, reguliranje međuentitetskog prevoza i kontrole vazdušnog saobraćaja, dok „sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.“<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Vidi: Ustav Bosne i Hercegovine, član III: Nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta.

U slučaju javnih prihoda i rashoda, članom VIII st. 3 Ustava Bosne i Hercegovine, utvrđeno je: “Federacija će osigurati 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. Iz ove ustavne odredbe, kojom je utvrđen način finansiranja države BiH, vidljivo je da finansiranje ovakve «države» ovisi od njenih entiteta (kao federalnih jedinica), na osnovu čega Bosna i Hercegovina, u pogledu finansijskih sredstava, u potpunosti zavisi od odluka entiteta, jer nema svojih izvornih prihoda. To znači da je “finansijski monopol” oduzet od države BiH i on sada pripada entitetima. Prema tome, *država Bosna i Hercegovina nema finansijsku suverenost*, što je osnovni problem njenog funkcioniranja.

Ona je *finansijski suverena koliko i jedna konfederacija*, odnosno savez država. Upravo je u Ustavu Bosne i Hercegovine i primijenjen “konfederalni model” za dodjelu finansijskih sredstava saveznoj državi. Takvog primjera nema u svijetu!

Tako je Bosna i Hercegovina, već u Daytonskom ustavu, *uskraćena za “monopol finansijske moći”* i na taj način *lišena “svake moći” u realizaciji funkcija države* (odbrana, red i mir, ekonomsko-kulturna i socijalna prava građana). Bez finansijskih sredstava država Bosna i Hercegovina će ostati “nemoćna” država”, a to znači da će finansijski biti suverene njene federalne jedinice - entiteti Federacija BiH i Republika Srpska). Takva država kao što je Bosna i Hercegovina neće biti u stanju da štiti svoje građane jedne od drugih, i njih od entitetskih vlasti, a još manje od drugih država. Ovakvo stanje je neodrživo i *de jure* i *de facto*. Pri tome, Republika Srpska je u fiskalnom smislu centralizovaniji entitet (strukturiran od entitetski nivo vlasti i vlasti jedinice lokalne samouprave općina) dok je Federacija BiH u fiskalnom smislu decentraliziranija (strukturirana od federalnog nivoa vlasti, od deset kantona i lokalnih zajednice – općine u okviru kantona).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Usp. Lazović-Pita i Sanjin Pita, 2012.

Neriješena ustavna pitanja u svjetlu kontraverzi i neslaganja o državnom uređenju i fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine

(Pre)naglašena decentralizacija fiskalne suverenosti sa prenošenjem prerogativa u oblasti porezne i budžetske politike na entitete, Distrikt Brčko, kantone i veliki broj subjekata koji odlučuju o svome finansiranju, pokreće za sobom i pitanja *fiskalnih dispariteta*, kao i problema njihovog prevladavanja kroz novi način konstituisanja fiskalnog federalizma u Bosni i Hercegovini.<sup>31</sup>

## **Modeli fiskalnog federalizma u svijetu i organizovanje javnog finansiranja u BiH**

### **Modeli fiskalnog federalizma**

Ako, uslovno, pođemo od finansijskog “suvereniteta federacije” (ako se državna zajednica BiH okvalifikuje saveznom državom - federacijom), bilo bi interesantno uporediti postojeća iskustva (modele) fiskalnog federalizma u svijetu sa stanjem fiskalnog uređenja u Bosni i Hercegovini. Ako prihvatimo da pod *fiskalnim federalizmom* podrazumjevamo fiskalne odnose centralne vlasti i nižih nivoa vlasti, vidljivo je da svi dosadašnji modeli fiskalnog federalizma baziraju na konsenzusu o zajedničkim interesima federalnih jedinica, koji se određuje ustavnim karakterom svake federalne države.<sup>32</sup> Mada je pitanje prenosa vlasti s centralnog nivoa na regionalne i lokalne nivoe politički determiniran, važnu ulogu u preraspodjeli fiskalnih nadležnosti igraju i ekonomski kriterijumi efikasnosti fiskalne vlasti na različitim nivoima spram obavljanja fiskalne funkcije. U teoriji i praksi postoji jedinstven stav o minimumu centralnih nadležnosti i javnih funkcija, među kojima se ističu: zaštita teritorijalnog integriteta zajednice, inostrani poslovi, obezbjeđenje sloboda i prava građana; zaštita položaja federalnih jedinica; monetarna politika, te nadležnost i funkcije u vezi sa jedinstvenim društveno-ekonomskim i političkim sistemom države u cjelini.

---

<sup>31</sup> Koji je prezentirala Studija o potencijalnim izvorima prihoda za organe BiH, Delegacija Evropske komisije za BiH, Sarajevo, 2003, [www.esiweb.org/pdf/.../EU\\_Studija\\_izvoraprihoda.p..](http://www.esiweb.org/pdf/.../EU_Studija_izvoraprihoda.p..), 27. februar 2014.

<sup>32</sup> R. Bird, 1986, navedeno prema H. Hrustić, 2006, 183.

Primjeri zemalja s fiskalnim federalizmom pokazuju da raspodjela državnih funkcija izražava određeni stepen centralizacije ili decentralizacije funkcija i nadležnosti, pri čemu *raspodjela rashoda* obuhvata raspodjelu između različitih nivoa vlasti (centralna vlast, vlast federalnih jedinica i lokalna vlast), što pokazuje sljedeći pregled:

Tabela 1: Učešće potrošnje različitih nivoa vlasti u ukupnoj javnoj potrošnji u odabranim državama (prilagođen pregled autora)

Federalne država	Učešće javne potrošnje u GDP (u %)	Ukupna javna potrošnja (u %)		
		Centralna vlast	Federalne jedinice	Lokalna vlast
<b>Zemlje sa najvećom potrošnjom centralne vlasti</b>				
1. Tunis	34.0	<b>94.6</b>	-	5.4
2. Kenija	29.3	<b>94.3</b>	-	5.7
3. Čile	32.3	<b>93.8</b>	-	6.2
4. Tajland	21.2	<b>92.3</b>	-	7.7
5. Meksiko	30.2	<b>90.1</b>	7.6	2.3
6. Israel	62.9	<b>90.8</b>	-	9.2
<b>Zemlje sa najmanjom potrošnjom centralne vlasti</b>				
7. Kanada	46.0	<b>41.3</b>	40.3	18.4
8. Danska	57.6	<b>47.1</b>	-	52.9
9. Danska	22.6	<b>47.5</b>	52.5	-
9. Indija	37.4	<b>47.5</b>	28.3	24.2
10. Švajcarska	39.1	<b>52.8</b>	40.4	6.8
11. Australija	43.0	<b>54.7</b>	-	52.9
12. Finska				
<b>Bosna i Hercegovina</b>		<b>15.0</b> <b>(8.4)</b>	<b>63,0</b>	<b>12,0</b>

**Izvor:** za zemlje 1-12 prilagođeno prema: *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF, Washington, 2000. (prema Hrustić, 2006, str. 187).

**Napomena 1:** Izračun za BiH: za centralni nivo vlasti prema podacima Uprave za indirektno oporezivanje, za federalne jedinice (entitete i Distrikt Brčko) i lokalnu vlast procjena autora.

**Napomena 2:** s obzirom na problematičan odnos bosankohercegovačke centralne vlasti i federalnih jedinica po pitanju učešća u ukupnoj javnoj potrošnji, preuzeti podaci iz Statističkog godišnjak IMF su preuređeni tako što je izabrano 6 zemalja sa najvećom i 6 zemalja sa najmanjom ukupnom potrošnjom na nivou centralne vlasti.

U modernom vremenu, argument jačanja fiskalnog položaja centralne vlasti zasnovan je na stavu o efikasnijem vođenju makroekonomske politike s centralnog nivoa i racionalnijem korištenju sredstava, o čemu govore evropska iskustva ukidanja «federalnog dualizma» te transformacije odnosa između federativno uređenih država i njihovih federalnih jedinica. U praksi većine zemalja prihvaćen je model kooperativnog federalizma, u čijoj strukturi važe opće prihvaćena gledišta po kojima je funkcionalno najefikasnije da stabilizaciona i funkcija preraspodjele dohotka budu na nivou centralne vlasti, a alokacijska funkcija na nivou lokalne vlasti.<sup>33</sup> Kombinacija elemenata odvojenih poreskih prihoda i učešća različitih nivoa vlasti u raspodjeli zajedničkih poreskih prihoda, utiče na razlikovanje: (1) modela sa dominacijom participacije ili učešća različitih nivoa vlasti u podjeli zajedničkih poreskih prihoda i (2) modela sa dominacijom odvojenih prihoda ili konkurentnih fiskalnih odnosa, kada i federalna vlast i federalne jedinice imaju pravo uvođenja određenih vrsta poreza, te ostvaruju odvojene prihode. Međutim, u poređenju s drugim federalnim sistemima Bosna i Hercegovina pokazuje znatne razlike: naime, u poređenju sa predhodnim modelima Bosna i Hercegovina ima znatno užu primjenu fiskalnog federalizma i znatno manju javnu potrošnju na nivou centralne vlasti čak i od zemalja sa najmanjom potrošnjom centralne vlasti u svijetu, a učešće javne potrošnje u GDP znatno veće no i u jedne od zemalja koje primjenjuju fiskalni federalizam.

---

<sup>33</sup> H.S. Rosen, *Javne finansije*, Institut za javne finansije, Zagreb, 1999.

Sljedeći pregled raspodjele i doznačavanje prikupljenih prihoda UIO za posljednju dostupnu godinu (2011) to zorno pokazuje:<sup>34</sup>

- Na račun minimalnih rezervi u toku 2011. godine izdvojena su sredstava u iznosu od 882.584.950,74 KM, odnosno 15,32% od prikupljenih prihoda za doznačavanje korisnicima.
- Institucijama BiH dodijeljen je iznos od 689.000.000,00 KM,
- Federaciji BiH dodijeljen je iznos od 2.657.753.218,47 KM od čega se iznos od 212.409.000,00 KM odnosi na vanjski dug, a iznos od 2.445.344.218,47 KM, na doznaku na račun budžeta Federacije BiH.,
- Republici Srpskoj dodijeljen je iznos od 1.382.797.531,55 KM, od čega se iznos od 123.945.000,00 KM odnosi na vanjski dug, a iznos od 1.258.852.531,55 KM, na doznaku na račun budžeta Republike Srpske, te,
- Brčko Distriktu dodijeljen je iznos od 148.719.078,91 KM od čega se iznos od 118.890,00 KM, odnosi na vanjski dug, a iznos od 148.600.188,91 KM, na doznaku na račun Brčko Distrikta.

Dakle, centralnim institucijama BiH, po oduzimanju minimalnih rezervi od 15,3 % dodjeljuje se samo 15,1 % ukupno prikupljenih prihoda (sa uključenim rezervama ovo učešće centralnih institucija pada na 8,4 %), što znači da centralna vlast BiH ima daleko manji udio u ukupnim direktnim rashodima od svih poznatih federacija u svijetu, koje, kako pokazuje prethodna tabela na nivou centralne vlasti „troše“ između 41,3 % (Kanada) i 94,6 % (Tunis) ukupnih javnih rashoda.

Preciziranje s raspoređivanjem prihoda od indirektnog oporezivanja u 2011. godini pokazuju kako usljed političke neusaglašenosti u državnom parlamentu strada državni budžet: sredstva za finansiranje rada Institucija BiH ostala su na nivou iz prethodne godine zbog privremenog finansiranja (13%), dok su sredstva za minimalne rezerve doznačena u 2011. veća za 21,1%. U istom periodu, Federaciji BiH doznačena su sredstva veća za 4,1% u odnosu na prethodnu godinu, Republici Srpskoj za 7% i Brčko Distriktu za 5%.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> [http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne\\_usluge/Prihodi\\_2011.html](http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne_usluge/Prihodi_2011.html), 23. februar 2014.

<sup>35</sup> Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, 2011.



Neriješena ustavna pitanja u svjetlu kontraverzi i neslaganja o državnom uređenju i fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine

Daytonskim sporazumom je, dakle, u kontekstu raspodjele javnih prihoda fiskalno osnažio entitetske nivoe (63%), a do apsurdna oslabio nivoe centralne (15,1%) i lokalnih vlasti (12%), što su Puljić i Smajlović (2004) komično označili poređenjem „sa čovjekom koji je nesiguran na nogama, sa malom glavom i velikim trbuhom.“

Karl Bild, prvi visoki predstavnik BiH, svojevremeno je izjavio da je Bosna i Hercegovina „*najdecentralizovanija zemlja na svijetu*.“<sup>36</sup>

## Konfederalizirani javni prihodi i rashodi države Bosne i Hercegovine

Država Bosna i Hercegovina, kako smo vidjeli, ima ograničene fiskalne nadležnosti i nema svoju finansijsku suverenost, a fiskalni suvereniteti su preneseni na entitete i Distrikt Brčko. Fiskalna organizacija i upravljanje javnim prihodima i rashodima su asimetrični: u Federaciji BiH je fiskalna uprava je decentralizirana između centraliteta federacije, kantona i općina, a u Republici Srpskoj je strogo centralizovana na nivo centraliteta ovog entiteta i ograničenim ovlaštenjima u općinama.

Na ovaj način konfederalizirani javni prihodi nisu dostatni i održivi finansijski izvori prihoda za institucije države Bosne i Hercegovine. Ovo je suprotno standardnom principu u određivanju prihoda centralne vlasti, budući da u slučaju Bosne i Hercegovine prihodi ne prate državne funkcije, niti se vežu za kriterijum efikasnosti u provođenju javnih funkcija.

U nastavku ćemo prezentirati konfederalnu strukturu javnih prihoda i javnih rashoda u Bosni i Hercegovini, kao i distinkciju između nadležnosti regulisanja porezne politike, uprave i ubiranja poreza i pripadnosti prihoda od poreza.<sup>37</sup> Što se tiče strukture javnih prihoda, Bosna i Hercegovina do svojih prihoda dolazi, uglavnom, preko *transfera* sa zajedničkog računa Uprave za indirektno oporezivanje, koji nemaju karakter izvornih prihoda države, a kojeg sačinjavaju prihodi od PDV-a i carina. Transferima se pokrivaju otplate vanjskog duga i, zajedno sa

---

<sup>36</sup> Ovu Bildtovu izjavu prenosi Belloni (2007), a izjava je navedeno prema B. Kunrath, 2010, 20.

<sup>37</sup> Više u Studiji o potencijalnim izvorima prihoda za organe BiH, izd. Delegacija Evropske komisije za BiH, Sarajevo, 2003, [www.esiweb.org/pdf/.../EU Studija izvoraprihoda.p...](http://www.esiweb.org/pdf/.../EU%20Studija%20izvoraprihoda.p...), 25. februar 2014.

administrativnim taksama, pokrivaju još i operativne troškove državnih organa. Sopstveni prihodi ili "izvorni prihodi" su minorni i sastoje se od administrativnih taksi i prihoda od sopstvenih aktivnosti. Vanjski prihodi, npr. oni po osnovu sukcesije bivše Jugoslavije i međunarodni transferi za finansiranje organizovanja izbora su povremeni i sistemski nedostatni. Entiteti, koji su fiskalno autonomni, po ustavnom određenju pridonose ovim transferima sa omjerom od 2/3 FBiH i 1/3 RS, ali stvarni iznos rezultira iz pregovora između države i entiteta i uključuje složen proces izrade budžeta države i entiteta.

Kada je u pitanju nadležnost, sve poreze, osim carinskih, PDV-a i akcize na pojedine proizvode, reguliraju entiteti ili podentiteti, koji donose zakone o porezima i definiraju osnovu oprezivanja, porezne stope i izuzeće od poreza. Struktura javnih rashoda pokriva operativne troškove zakonodavne, sudske i izvršne vlasti BiH, zatim funkcioniranja službi i agencija na državnom nivou, te servisiranje vanjskog duga.

Kompanijama je na ovaj način generiran problem neusklađene poslovne okoline koja reducira bosanskohercegovački ekonomski proctor i umanjuje njihovu konkurentnu moć s viškom transakcijskih troškova poput dvostrukog oprezivanja i drugim administrativnim ograničenjima kao što su licence, ovjere faktura u prometu da kompanijama iz drugih regija, uvođenje poreskih markica, duge procedure registracije itd.<sup>38</sup>

Očigledno je da je u Bosni i Hercegovini, zapravo, pitanje fiskalnih nadležnosti i funkcija između entiteta i centralne vlasti koje se u uobičajenim okvirima fiskalnog federalizma svodi na izbor rješenja koje određuje da li će se javne funkcije efikasnije izvršavati na centralnom ili na subcentralnom nivou, svodi na problem fiskalno-finansijske zaštite suverenosti nacionalno zaokruženih teritorija. Iz predhodnog opisa je vidljivo da su državne funkcije minimalne i da ne uključuju nikakve redistributivne odgovornosti ili funkcije podsticanja ekonomskog razvoja. U praksi fiskalnog federalizma fiskalno-finansijske mjere uvijek su politički determinirane, pri čemu su politički ciljevi manje više usklađeni s kriterijumima efikasnosti ostvarivanja javnih funkcija. U Bosni i Hercegovini ovi politički ciljevi isključivo deriviraju iz ideološko-političkih koncepata o državnom uređenju. Time je, s jedne strane, ostvaren „etnički federalizam“ kao „teritorijalni interesni izraz volje određene dominantne grupe na datoj teritoriji (npr. Srba u RS, Hrvati u nekim

---

<sup>38</sup> Š. Alić, 2010, 54.

dijelovima Federacije a Bošnjaci drugim).<sup>39</sup> S druge strane, država Bosna i Hercegovina je u pogledu finansijskih sredstava stavljena u ovisnost od odluka svojih entiteta, jer nema svojih izdašnjih izvornih prihoda, a uz to je usud Daytonu sasvim relativizirao usklađenost domaćeg s evropskim poreskim sistemom, deformišući fiskalni sistem zemlje u pluralizam fiskalne politike koju, prema dodjeljenim im nivoima fiskalnog suverenitetima, samostalno i bez snažnije koordinacije vode entiteti, Distrikt Brčko, kantoni i općine (što je, npr, na početku 2011. godine zorno pokazano iskakanjem iz zakonske obaveze da entiteti slijede donošenje svojih budžeta nakon donošenja Okvirnog budžeta za Bosnu i Hercegovinu).

## ZAKLJUČAK

Na putu dosezanja ekonomske održivosti rasta i makroekonomske stabilnosti, kao istovremenih procesa ispunjavanja standardnih tranzicijskih ekonomsko-socijalnih preduslova za pridruživanje Evropskoj Uniji stoje otvorene ustavne i političke konverze o državnom i fiskalnom uređenju Bosne i Hercegovine, i iz njih derivirane žustre teorijske debate.

Daytonski sporazum je proizveo dva sasvim različita pravna sistema, od kojih je onaj u Federaciji BiH decentraliziran, a u Republici Srpskoj centraliziran. Sa stanovišta fiskalnog sistema i fiskalne politike, prema postojećim ustavnim rješenjima entitetima i Distriktu Brčko su dati neprikosnoveni fiskalni suvereniteti, što za posledicu ima zamjenu fiskalnog suvereniteta Bosne i Hercegovine sa fiskalnim pluralizmom. Sa stanovišta funkcioniranja vlasti i raspodjele finansijskih sredstava, to državi Bosni i Hercegovini daje veliki broj obilježja fiskalnog konfederalizma. Ekonomske posljedice prevlasti etničkog kriterija u konstituisanju Bosne i Hercegovine sa podijeljenim tržištem i etnički provedenom privatizacijom jesu skupa (visoki transakcioni troškovi funkcioniranja države i visoki budžetski deficiti) i nefunkcionalna država.

Neslaganja oko ovakvog državnog uređenja se vode na pravnom i političkom nivou. U centru pravne debate o državnom uređenju stoje različiti pristupi u raspodjeli nadležnosti između države i entiteta, i organizaciji državne vlasti. U ovoj debati dominirajuće je pitanje treba li se Bosna i Hercegovina smatrati federacijom ili konfederacijom?

---

<sup>39</sup> J. Woelk, 54.

U neslaganja političkih nacionalnih elita dominira sukob etno-nacionalnih nacrti o etničkim homogenostima i nacionalnim suverenostima nad svojim teritorijama. Srpska i hrvatska političke elita se zalažu za federalno-konfederalni oblik državnog uređenja u kome entiteti (a hrvatska politička elita proteže svoj zahtjev za trećim entitetom) zadržavaju pa čak i proširuju svoju izvjesnu državnu suverenost. Za bošnjačku političku elitu najprihvatljivija bi bila federalna uređenost sa regionalnim teritorijalnim organiziranjem.

Date ustavne kontraverze, iako su bezmalo prepoznate na svim stranama, u relacijama postojećih ideoloških konstrukcija su gotovo nepremostive. Razilaženja na nivoima pravne teorije i nivoima interesa suprotstavljenih nacionalnih političkih elita čine temeljnu prepreku potencijalnim ustavnim reformama. Međutim, čak i kada političke elite ne bi bile prepreka reformiranju ustava, ostalo bi pitanje koji nivo državnog uređenja treba reformirati? Ne zanemarujući potrebne promjene u samom Ustavu, na strani smo onih autora (vid. Puljić, Smajlović, 2004) koji smatraju da bi „značajnije reforme trebalo provesti u pravnom okviru entiteta i Distriktu Brčko nego što su promjene neophodne u Ustavu“, što bi omogućilo da se „koncipira efektan i efikasan ekonomski sistem koji bi bio funkcionalan i koristan na cijelom ekonomskom prostoru Bosne i Hercegovine.“

Izlaz za opstojnost Bosne i Hercegovine se sagledava sa dva konceptualna nivoa. U prvom se involviranje međunarodne zajednice, prije svega Evropske unije, u oblikovanje promjena Daytonskog sporazuma čini neminovnim. Po drugom, Bosna i Hercegovina će biti prepuštena samoj sebi i moraće sama da pomiri sadašnje nepomirljive razlike nacionalnih političkih elita. U oba slučaja, isključujući naravno ideološke konstrukcije koji zagovaraju nepostojanje bosanske kulturne cjelovitosti, minimum prihvatljivog okvira za sva pravna rješenja trebalo bi obuhvatiti uspostavljanjem jednakih mehanizama zaštite individualnih kolektivnih prava, ravnopravnost konstitutivnih naroda na cijeloj državnoj teritoriji, uključujući prava nacionalnih manjina, te usvajanjem i provođenjem međunarodnih povelja i konvencija o zaštiti ljudskih prava.

Postojeći ekonomski i fiskalni problemi, također, ukazuju na nesumnjivu potrebu za promjenama. Međutim, i ovdje za krupnije promjene još uvijek ne postoji potreban stepen međunacionalnog i međuentitetskog povjerenja i saradnje. To znači da za ekonomsku efikasnost i inferiornu ustavnopravnu konstrukciju nije ni moguće elaborirati tranziciju pod vlastitim uslovima i u vlastitoj dinamici, u kojima bi vlada mogla modelirati ekonomski razvoj a ne da ekonomija, kao što je sada slučaj,

bude prepuštena tržištu. Otuda možemo govoriti o iznuđenim rješenjima koji bi, s fokusiranjem na finansijsko-fiskalni sektor, sastojali u sljedećem:

(1) Makroekonomske politike razvoja najvećim su dijelom usklađene s politikama koje je ponudila međunarodna zajednica. U tom bi kontekstu kroz partnerski odnos sa akterima međunarodne zajednice bilo poželjno uključiti i odgovornost međunarodne zajednice za efektivno zadržanu ključnu ulogu u kreiranju makroekonomske politike zemlje. Ovakav zahtjev deriviran je iz dosadašnjeg intenziteta neposrednog međunarodnog utjecaja na prilike u Bosni i Hercegovini. Ovo izgleda još opravdanije ako se zna da su svi programi rekonstrukcije bili implementirani putem međunarodne zajednice, često i bez informiranja domaćih vlada (osim u slučajevima davanja garancija o zaduženjima).

(2) Kako izgradnja jedinstvenog administrativno-ekonomskog prostora zahtijeva promjene Daytonskog sporazuma, za koje ne postoje neophodne političke pretpostavke, preostaje da se njegovo ujednačavanje prepusti procesu prilagođavanja evropskim integracijama, što počinje s implementacijom zakona koji su donešeni na državnom nivou (Zakon o konkurenciji i intelektualnom vlasništvu, Zakon o potrošačima, Zakon o statistici, itd.).

(3) U prioritetu daljih ekonomskih reformi stoji komplementarno – izgradnja fiskalnih kapaciteta i institucionalne reforme, što proizilazi iz nedovoljno identificiranih troškova za zdravstvo, vojsku i obrazovanje, odnosno nejasno, u nekim slučajevima i pogrešno, usmjeravane raspodjele sredstava, te neartikuliranih mehanizama socijalne zaštite. Za ovo je, naročito u pitanju postizanja srednjoročne održivosti neophodan intenzivniji proces strukturalnog prilagođavanja. Za ovo već postoje značajne pretpostavke: započete reforme poreznog sistema reforme penzijskog i zdravstvenog osiguranja, te konstituirane politike izvršenja budžeta i izvršenja vanjske revizije. Restriktivna porezna politika koincidira s okvirima zdravih budžetskih institucija i racionalnijeg i odgovornijeg pozicioniranja javne administracije.

(4) Upravljanje javnim rashodima zahtijeva značajne racionalizacije, što podrazumijeva fokusiranje na: a) u kratkom roku na javnu upravu, javni red i sigurnost, socijalnu zaštitu, obrazovanje i lokalna komunalna preduzeća, b) u srednjem roku na integrirani okvir fiskalnih sredstava i efikasnih kanala praćenja i izvještavanja kako na nivou države tako i na nivoima entiteta, kao i na jačanje institucionalnih kapaciteta sistema finansijske odgovornosti. U oba slučaja je potrebno

prethodno izvršiti dijagnostičku analizu o stvarnoj disproporciji troškova, što bi omogućilo socijalno prihvatljiv „udar“ na stvarne neracionalnosti u strukturi javnih rashoda, i preispitati u kojoj mjeri „racionalizacije“ osiguravaju veličine budućih budžetskih potreba i racionalnost upravljanja sistemom socijalne zaštite.

(5) Kako je ostvarivanje stabilnosti domaće valute s režimom Valutnog odbora moguće zasnivati na finansiranju iz inozemstva samo u kratkom roku, to bi u srednjem roku stabilnost domaće valute morala biti zasnovana na rastu izvozne sposobnosti zemlje. U srednjem i dužem roku devizni kurs domaće valute mora biti pokriven uravnoteženjem pozicija platnog bilansa. Izraženi deficit ukazuje na potrebu izrade strategije vanjskotrgovinske politike i sektorskih strategija, koje će omogućavati značajnije smanjivanje trgovinskih i platnobilansnih deficita.

## LITERATURA

### Knjige:

Begić, Kasim (2000). *Ekonomska politika*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Bose, Sunantra (2006). *The Bosnian State a Decade after Dayton* in Chabder, D (ed). „Peace Without Politics? Ten Yearsof International State-Building in Bosnia“, London-New York: Routledge.

Fine, John i Donia, Robert (1994). *Bosnia and Hercegovina: a tradition betrayed*, London: C. Hurst & Co.

Ibrahimagić, Omer (2005). *Državno uređenje Bosne i Hercegovina*, Sarajevo: izdavač autor.

Ibrahimagić, Omer (2012). *Bosanski identitet i suverenitet*, Sarajevo: Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava.

Ikić, Niko (2010). *Stav katoličke crkve o postdaytonskom razvoju BiH, s posebnim osvrtom na stavove biskupske konferencije o ustavnim promjenama*, u: Abazović, Dino & Hammer Stefan (2010). *Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonu*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

Neriješena ustavna pitanja u svjetlu kontraverzi i neslaganja o državnom uređenju i fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine

Jankulin, Irena (2007). *Fiskalno vijeće – magično rješenje?*, Sarajevo: [parco.gov.ba/?id=886](http://parco.gov.ba/?id=886).

Hamer, Stefan (2010). *Ko je gospodar Daytonskog sporazuma?*

Hodžić, Sead (1998). *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca.

Hrustić, Hasiba (2002). *Fiskalni federalizam u svetu i naša iskustva*, Beograd: Privredni pregled.

Kunić, Petar/ Morait, Branko/ Mirjanić, Željko (1996). *Pravni aspekti Dejtonskog sporazuma*, Banja Luka: EKOM.

Kuzmanović, Rajko (2002). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci.

Mahmutćehajić, Rusmir (2012), *O bauku bosanstva i njime ustrašenima*, *Forum Bosane, Sarajevo, br. 57*.

Mahmutćehajić, Rusmir (1998), *Kriva politika: Čitanje historije i povjerenja u Bosni, Tuzla, Sarajevo, Zagreb*.

Morait, Branko (2000), *Podjela nadležnosti između BiH i entiteta*, Banja Luka.

Rosen, Harvey, S. (1999). *Javne finansije*, Zagreb: Institut za javne finansije.

Savić, Snežana (1999). *Republika Srpska poslije Dejtona*, Banja Luka: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Banjoj Luci.

Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*, Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.

Šarčević, Edin (2009). *Daytonski sporazum: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.

Žepić, Božo (2002). *Enigma Bosne i Hercegovine*, Mostar: Matica hrvatska.

## Članci:

Hodžić, Kadrija (2010). *Stanje privrede i mjere anticiklične ekonomske politike u BiH*, „Tranzicija“, Tuzla-Travnik-Beograd-Bukurešt-Zagreb, br. 25-26.

Kasapović, Mirjana (2005). *Konsocijalna ili liberalna demokracija*, Zagreb: „Politička misao“, XLII (5).

Kešetović, Izudin i Džena Đonlagić (2006). *Razvoj poreza na dohodak i poreza na dobit na primjeru poreskog sistema BiH* u zborniku radova „Reforme u BiH u funkciji razvoja“, Sarajevo: Revicom.

Kunrath, Birgith (2010). *Od zaštitne mjere do prepreke za daljnje djelovanje: entitetsko glasanje u BiH* u Abazović, D., Hammer, S., „Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonu“, Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

Marković, Goran (2010), *Ideološko-političke koncepcije srpske političke elite o državnom uređenju BiH u: Abazović, D. & Hammer, S., „Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonu“, Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.*

Šaćić, Nermina (2007). *Uvodno izlaganje na konferenciji Primjer BiH: održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice*, Zbornik radova: Fondacija Heinrich Böll, Ured za BiH.

Woelk, Jens (2010). Balansiranje ideje „ujedinjeni u različitosti“: Federalizam i ustavna reforma u BiH, u: AbazovićDino & Hammer Stefan (2010). *Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonu*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

## Internet izvori:

Dodik, Milorad (2011). *Nema hemije koja može ujedinjiti BiH*, Politika, 30 maja 2011: <http://www.politika.rs/republike/Politika/178084.sr.html>.



Neriješena ustavna pitanja u svjetlu konverzi i neslaganja o državnom uređenju i fiskalnom sistemu Bosne i Hercegovine

Lazović-Pita & Lejla i Sanjin Pita(2012). *Porezni izdaci u sustavu poreza na dobit: primjer bosne i herecegovine*, Institut za javne finansije Zagreb:  
[www.ijf.hr/upload/files/file/skrivena\\_javna\\_potrosnja/lazovici.pdf](http://www.ijf.hr/upload/files/file/skrivena_javna_potrosnja/lazovici.pdf)

Puljić, Mirko i Mensur Smajlović (2004). *Ustav BiH – ka novim, funkcionalnim rješenjima*, Sarajevo: [www.mrezapravde.ba/mpbh/mpbh\\_files/file/ustav\\_bih.pdf](http://www.mrezapravde.ba/mpbh/mpbh_files/file/ustav_bih.pdf)

*Studija o potencijalnim izvorima prihoda za organe BiH* (2003), Sarajevo: Delegacija Evropske komisije za BiH ([www.esiweb.org/pdf/.../EU\\_Studija\\_izvoraprihoda.p..](http://www.esiweb.org/pdf/.../EU_Studija_izvoraprihoda.p..)).  
[http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne\\_usluge/Prihodi\\_2011.html](http://www.uino.gov.ba/b/Poslovne_usluge/Prihodi_2011.html)