

# SPECIFIČNOSTI NEPORESKIH PRIHODI DRŽAVE SA OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

## SPECIFICITY OF NON-TAX REVENUES OF THE STATE WITH REFERENCE TO BOSNIA AND HERZEGOVINA

Merdža Handalić Plahonjić<sup>1</sup>, Ensar Bugari<sup>2</sup>, Amar Kozadra<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu, mhandalic@fu.unsa.ba

<sup>2</sup> Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu, ensar.bugari@fu.unsa.ba

<sup>3</sup> Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu, amar.kozadra@fu.unsa.ba

Primljen / Received : 9. 10. 2023.  
Prihvaćen / Accepted: 4. 11. 2023.

### Sažetak

Tema rada pod nazivom „Specifičnosti neporeski prihodi države sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu“ je neporeski (parafiskalni, nefiskalni) prihodi, sa osvrtom na neporeske prihode u Bosni i Hercegovini, kao i one koje ubiru institucija Bosne i Hercegovine, i njihova višegodišnja komparacija. U sklopu ovog rada analizirani su sekundarni izvori koji se odnose na teorijske postavke i empirijski podaci koji postoje u budžetskim dokumentima, te zakonodavna osnova egzistiranja ovih prihoda.

Glavni cilj istraživanja je ukazati na specifičnosti parafiskalnih nameta, koji vrlo često u najznačajnijim oblicima nisu u korelaciji sa osnovnim teorijskim obilježjima neporeskih prihoda, ali bi mogli biti dodatni teret ekonomskim subjektima.

Istraživačka pitanja su se odnosila na pojmovno određenje neporeskih prihoda, iz kojih izvora se prikupljaju i koja je njihova namjena, koja je razlika između poreskih i neporeskih prihoda, te koji neporeski prihodi se javljaju u teoriji, a koji u praksi sa posebnim osvrtom na forme koje egzistiraju u BiH.

**Ključne riječi:** javni prihodi, neporeski prihodi, opterećenje, Bosna i Hercegovina.

JEL classification: H20

### Abstract

The aim of the paper entitled „Specifics of Non-tax Revenues of the State with a Focus on Bosnia and Herzegovina“ is an analysis of non-tax (non-fiscal, parafiscal) revenues with a focus on Bosnia and Herzegovina, as well as those are generated by BiH institutions and their multi-year comparison. As part of this paper secondary data related to the theoretical settings, empirical data from the budget's documents and legislation relevant to this topic as well are analyzed.

The main goal of the research is to point out the specifics of parafiscal charges, which very often in the most significant forms are not correlated with the basic theoretical characteristics of non-tax revenues but could be an additional burden for economic entities.

The research questions related to the conceptual determination of non-tax revenues, from which sources they are collected and what their purpose is, what is the difference between tax and non-tax revenues, and what non-tax revenues occur in theory and which in practice with a special attention on the forms exist in BiH.

**Keywords:** Public Revenues, Non-tax Revenues, Burden, Bosnia and Herzegovina.

JEL classification: H20

## 1. UVOD

Niz je definicija javnih prihoda u literaturi iz kojih je moguće izvesti općenito poimanje da se pod pojmom javni prihodi podrazumijevaju sredstva koja država prikuplja radi zadovoljavanja javnih potreba. Tokom razvoja države njihov oblik se mijenjao, od naturalnog do isključivo novčanog oblika u savremeno doba. Neke od najznačajnijih karakteristike javnih prihoda su da se ubiru i iskazuju u novcu, ubiru se redovno (godišnje ili u nekom drugom intervalu) iz prihoda i dohotka (izuzetno, pojavljuje se i direktni porez na imovinu) i služe za podmirivanje troškova koji imaju opći karakter (Jelčić 2001, 23-27). Država stiče prihode u različitim oblicima, a oni mogu biti u vidu poreza, doprinosa, carina, naknada i taksi. Takođe, država može sticati prihode u obliku dividende po osnovu vlasništva u kapitalu, dobiti po osnovu emisije novca, prihoda od prodaje imovine, raznih donacija, javnih zajmova i sl. (Jurković 2002, 90).

Veliki je broj klasifikacija javnih prihoda u zavisnosti od kriterija koji se uzimaju u razmatranje. U vezi sa temom ovoga rada prikladna je podjela na fiskalne i nefiskalne javne prihode, a koja se veže uz njihovu pravnu i ekonomsku suštinu. Bazični kriterij za ovu podjelu je način sticanja prava na prihode. Fiskalne (derivatne, izvedene) prihode država ostvaruje na osnovu fiskalnog suvereniteta, odnosno država nameće obavezu plaćanja dažbina za sve subjekte koji potpadaju pod njen fiskalni suverenitet. Ovi se prihodi još nazivaju derivativnim ili izvedenim javnim prihodima jer su izvedeni iz suverene vlasti države. Karakteristike su im pored njihove derivatnosti, prisilnosti, nepovratnosti, još i odsustvo direktne protuvrijednosti obveznicima plaćanja. Naime, svrha prikupljanja ovih prihoda je finansiranje javnih potreba, ali njihova destiniranost nije zakonski precizno definisana.

Nefiskalni (orginirani, izvorni) prihod država ostvaruje ekonomskom aktivnošću na tržištu ili po osnovu prava vlasništva. Naime, država se pojavljuje u svojstvu vlasnika državne imovine, poduzetnika i pružaoca usluga. Ovi prihodi predstavljaju sporedni fiskalitet, odnosno to bi značilo da egzistiraju kao izvori prihoda uporedo sa fiskalitetom države. Obuhvataju iste ekonomske izvore i imaju gotovo iste ekonomske učinke kao i ubiranje fiskaliteta, ali ipak nisu fiskaliteti. Zbog svega navedenog predstavljaju i dodatni teret obveznicima. Elementi utvrđivanja ovih

nameta (predmet, osnovica, obveznici, administriranje i svi drugi elementi potrebni za provođenje) definišu se zakonima i podzakonskim (provedbenim) aktima. U literaturi se pojavljuje niz naziva za ove prihode, pa tako osim nefiskalni prihodi pojavljuju se još i kao neporeski prihodi, parafiskalni prihodi, parafiskalni nameti ili samo parafiskaliteti (Bedeković 2021, 20-24).

Zanimljivo je istaći odnos Evropske unije prema ovim приходima. Naime, Evropska komisija ponukana problemima u oblasti poljoprivrede, naročito farmera u to vrijeme u Holandiji, Francuskoj i Velikoj Britaniji, donijela je 1986. godine Generalne smjernice o parafiskalitetima (European Commission, IP/86/628). Prema ovim smjernicama pod parafiskalitetima se podrazumijevaju naknade koje naplaćuju javne ili privatne agencije za marketinške aktivnosti u vezi sa poljoprivrednim proizvodima s ciljem finansiranja aktivnosti u korist sektora u cjelini. Ovi prihodi bi se trebali koristiti u različite svrhe kao što su: kontrola kvaliteta, oglašavanje i promocija, istraživanje i promocija, pokrivanje izdataka upravljanja poljoprivrednim tijelima i socijalnu zaštitu navodi se u Smjernicama. Suština Smjernica je da se daju određena ograničenja u smislu nediskriminacije, te da se ovim sredstvima ne finansiraju aktivnosti suprotne propisima Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici koji je u tom periodu bio na snazi.

Prema svemu navedenom može se reći da su definicije za ove prihode različite. Ipak, njihove najznačajnije karakteristike koje ih ujedno razlikuju od fiskalnih prihoda su (Helić 2016, 178):

- destiniranost (uglavnom im je namjena zakonski utvrđena i kojom se želi riješiti neki zadatak ekonomskog ili socijalnog karaktera),
- ne plaćaju ih svi poreski obveznici,
- postoji protuvrijednost (plaćaju se uglavnom zbog korištenja nekog dobra u općoj upotrebi i/ili predstavljaju protuvrijednost izvršene usluge od strane javne institucije),
- neke vrste nisu uključene u budžete i najčešće ih nepropisuje zakonodavna, već izvršna vlast,
- prihodi su pojedinih institucija i interesnih udruženja i asocijacija,
- nemaju strogo vremensko trajanje,
- stari su oblik javnih prihoda, pa ih države u savremeno doba zamjenjuju fiskalnim приходima.

U ovome radu ćemo se baviti neporeskim (nefiskalnim, originiranim, izvornim приходima) sa posebnom pažnjom na one koje ostvaruju državne institucije Bosne i Hercegovine (BiH).

## 2. TEORIJSKI OSVRT NA NEPORESKE (NEFISKALNE) PRIHODE DRŽAVE

Pojavni oblici nefiskalnih prihoda tj. prihoda koji se ne zasnivaju na fiskalnom suverenitetu mogu biti raznovrsni i njihova je izdašnost znatno manja u odnosu na fiskalne prihode. Ipak, neporeski prihodi imaju finansijsku i širu ekonomsku funkciju. Jović je dala listu najznačajnijih kategorija nefiskalnih prihoda sa obrazloženjima (Jović 2018, 12-16):

- Prihodi od imovine (naknade, zakupnine, prodaja),
- Prihodi na dobit od državnih preduzeća (dividende, udjeli u profitu),
- Prihodi od usluga institucija i ustanova (vlastiti prihodi),
- Javni zajmovi,
- Prihodi od emisije novca, kamata, legata, napuštene imovine i ostali nefiskalni prihodi.

*Prihodi od imovine* (domenski prihodi – lat. *Dominium* - imovina koja daje prihod) odnose se na prihode koje država ostvaruje po osnovu vlasništva nad imovinom koja daje (može dati) neki prihod. Ova imovina uključuje prirodne resurse (zemlja, voda, šume, minerali) i nepokretnu imovinu (zgrade, poslovne prostore). Dodatno je moguće razlikovati prihode iz javne i fiskalne domene. Pod javnom domenom podrazumijevaju se dobra općeg karaktera koja služe općoj upotrebi i ne mogu biti predmetom ekonomskih transakcija. Nazivaju se još i čistim javnim dobrima jer pripadaju svim članovima društva i neotuđiva su. Shodno tome karakteriše ih neisključivost (nije moguće ili nije poželjno isključiti nekoga iz njihovog korištenja), a svaki dodatni potrošač ne umanjuje korisnost ovih dobara. Ovdje se ubrajaju: sunčeva svjetlost, zrak, vode, kulturna baština, arhivska građa, prirodni rezervati i sl. Javni prihodi koje se ostvaruju korištenjem ovih dobara uglavnom su u funkciji njihove zaštite, a pojavljuju se u vidu plaćenih naknada za korištenje ili ulaznica. Ipak, u savremenim uslovima neki od čistih dobara mogu biti vrlo izdašni izvori javnih prihoda, naročito sunčeva svjetlost, zrak i voda. Ubrajaju se u tzv. obnovljive izvore energije i mogu biti korišteni za proizvodnju električne energije. Druga grupa domenskih prihoda može se svrstati u fiskalnu domenu i mogu biti vrlo izdašni izvori državnih prihoda. U ovu kategoriju se ubrajaju: zemljište, šume i minerali. Prihode po osnovu ovih dobara država može sticati prodajom, davanjem pod koncesiju ili zakup. U savremenim uslovima dobra od općeg interesa (državna imovina) se uglavnom eksploatišu po principu javno-privatnog partnerstva, koncesioniranja ili dugoročnog zakupa, a nerijetko se i privatiziraju (prodaju).

U tržišnim uslovima privređivanja prihodovni potencijal po osnovu *prihoda na dobit od državnih preduzeća* je znatno manji u odnosu na onaj koji ostvaruju takva preduzeća u dogovornim (komanditnim) ekonomijama. Državno privredno

organizovanje je karakteristično u niskorprofimnim oblastima, odnosno u oblastima u kojima su potrebna značajno velika ulaganja, dok je vrijeme povrata uloženog kapitala predugo i ostvarivanje profita neizvjesno. Neke od oblasti koje zahtijevaju znatna ulaganja ili su od strateškog nacionalnog interesa su svakako eksploatacija uglja i drugih minerala, telekomunikacije, proizvodnja i prenos električne energije, poštanski promet i sl. U ovim oblastima barem što se tiče tranzicijskih zemalja, kao što je BiH, pojavljuje se država kako osnivač državnog preduzeća. Osnivanje ovakvih preduzeća motivisano je javnim interesom, a njihovi prihodi su zanemarljivi ili nikakvi, odnosno uglavnom ostvaruju gubitke. U tom slučaju i vrlo često ova preduzeća primaju subvencije iz budžeta, umjesto da ostvaruju prihode. S druge strane jedno od najznačajnijih obilježja tržišne ekonomije je svakako slobodna konkurencija koju tranzicijske države moraju osigurati ukoliko žele da njihova privreda konkuriše na međunarodnom tržištu. S tim u vezi je i sve manji broj državnih (javnih) preduzeća i u našoj zemlji. Privatni sektor je u organizacionom i upravljačkom smislu mnogo fleksibilniji i uspješniji pa se državna preduzeća u potpunosti ili djelimično privatizuju. Najpoznatija državna preduzeća, koja još uvijek egzistiraju i u BiH, su u oblasti željezničkog transporta, proizvodnje i prenosa električne energije.

Sljedeća kategorija neporeskih prihoda je ona koju ostvaruju državne ustanove osnovane u javnim djelatnostima kao što su: zdravstvo, kultura, obrazovanje, sport i nauka. Takođe, državni organi ostvaruju prihode kroz aktivnosti koje ne spadaju u njihove nadležnosti, kao što su: štampanje određenih obrazaca, naplata taksi, izvođenje kurseva i edukativnih seminara i sl. Obje podkategorije neporeskih prihoda predstavljaju *vlastite prihode javnih institucija* ostvarene na tržištu. Njihova visina i izdašnost je fiskalno zanemariva, ali ako se zakonskim rješenjima definiše da ove sredstva budu raspoloživa institucijama koje su ih ostvarile to može biti stimulatивно za njihov rad.

Pored ovih kategorija neporeskih prihoda, koji su kako smo rekli zasnovani na vlasništvu nad imovinom, poduzetničkoj i uslužnoj aktivnosti države, značajan finansijski institut koji ulazi u okvir nefiskalnih prihoda države jeste i javni odnosno *državni zajam ili kredit*. U savremenim uslovima, javni zajmovi su najvažniji izvor vanrednih prihoda države, koji su istovremeno izvorni javni prihodi po svojoj ekonomskoj suštini. Često se pojmovi javni dug i javni zajam izjednačuju, iako su to dvije različite stvari. Javni dug je širi pojam od javnog zajma. Javni ili državni dug može da nastane iz osnova javnog zajma, ali i po drugim osnovama (Dautbašić 2004, 307).

Državni dug je vezan za princip dugoročne egzistencije države, za njenu stalnu imovinu, a ne za ovu ili onu vladu. Dok u privatnom sektoru nasljednik pasivnog naslijeđa možda neće imati nikakve obaveze prema povjericima dotle je kod

države bez presedana u historiji finansija da jedna vlada ne prihvata dug zaključen od strane prethodne vlade. Dakle, tu je dug naslijeđan.

U finansijskoj teoriji postoje dvije sasvim različite koncepcije o ekonomskim efektima javnih zajmova na privredu i društvo: klasična i savremena koncepcija javnog zajma (Perić 1966, 279-280). Naime, za finansijske teoretičare liberalne epohe zajam je predstavljao anticipaciju javnih prihoda, čiji teret pada na buduće generacije, jer će ga one i otplaćivati. Nasuprot ovakvom shvatanju je savremena teorija čiji poklonici smatraju da je javni dug u obliku zajma stvarni državni prihod, čiji teret podnosi sadašnja generacija i koja ga treba plaćati.

Klasičari su smatrali da javni dug umanjuje nacionalnu akumulaciju i da ga zato treba što je moguće više izbjegavati. U vezi sa ovim, savremeni teoretičari ne smatraju da samo javni dug može umanjiti nacionalnu akumulaciju, već da to mogu i ostali javni prihodi, što će sve zavisiti u krajnjoj liniji od načina upotrebe javnih prihoda.

Savremena koncepcija javnih zajmova ponikla je na kritici tzv. klasične koncepcije. Naime, moderna koncepcija ističe tezu po kojoj je sadašnja generacija ta koja podnosi javne rashode koje se finansiraju preko javnog duga. U tom pogledu državni zajam je sličan porezu (Lovčević 1963, 163-182). Kao glavne karakteristike javnog zajma u finansijskoj literaturi navode se: dobrovoljnost u ugovorenoj formi i povratnost sa kamatom kao naknadom.

Javni (državni) zajmovi po osnovu porijekla priliva sredstva mogu se podijeliti na unutrašnje i vanjske. Ako finansijska sredstva potiču iz nacionalne akumulacije i ako emitovane finansijske instrumente (obveznice, trezorski zapisi) upisuju građani dotične zemlje, onda imamo unutrašnje zajmove sa unutrašnjim povjeriocima u odnosnoj državi. Suprotno, ako se kao povjerioci pojavljuju strana fizička i pravna lica vanjskim zajmovima, a oni mogu biti međudržavni zajmovi (kada se zajam zaključuje direktno sa nekon stranom vladom), bankarski krediti (zajmovi i krediti uzeti u stranim bankama), trgovački zajmovi i slični aranžmani (na pr. Aranžmani sa Međunarodnim monetarnim fondom) Za ovu drugu vrstu zajmova, država o čijem je dužniku riječ može davati garancije povjeriocima zajma, pod uslovom da oni to zahtijevaju.

Ova podjela zajmova osim što omogućava preglednost državnog zajma po osnovu porijekla, dodatno daje mogućnost komparacije državnog zaduženja u odnosu na druge zemlje i/ili prema odgovarajućim standardima. Za svaku državu jako je važno pitanje odnosa vanjskog i unutrašnjeg duga, s obzirom da se vanjski zajmovi isplaćuju u devizama, pa država mora voditi računa o fluktuacijama kurseva stranih valute u kojima su ugovoreni zajmovi. Svaka promjena kursa nakon zaključivanja ugovora o zajmu ide na štetu domaćeg novca, onda otplata takvog zajma ima i svoje teže posljedice. Zbog toga čega država nastoji da sredstvima iz

zajma finansira one aktivnosti koje će za rezultat imati ekonomske efekte, u obliku povećanja nacionalne akumulacije za određeni iznos.

U tom pravcu instrumentima zaduživanja valja pristupiti sa dužnom pažnjom u protivnom njihovo nekontrolisano korištenje može ugroziti fiskalnu i makroekonomsku stabilnost. Nije poželjno finansirati tekući deficit koji se odnosi uglavnom na tekuću budžetsku neravnotežu, već prevashodno zaduživanjem finansirati kapitalne investicije koje će na duži vremenski period omogućiti priliv većih sredstava od pozajmljenih.

U slučajevima kratkoročnog zaduživanja s ciljem pokrivanja fiskalnog deficita nužno je utvrditi odgovarajuća ograničenja, dok u drugom slučaju zaduživanja s namjenom kapitalnih investicija valja voditi računa u makroekonomskoj stabilnosti, te shodno tome utvrđivati odgovarajuće limite zaduživanja.

### **3. NEPORESKI PRIHODI U BOSNI I HERCEGOVINI**

Bosna i Hercegovina po mnogo čemu nije slična ni jednoj državi na svijetu, pa tako i neporeski prihodi i njihovi pojavnici oblici imaju svoje specifičnosti koje nisu svojstvene onima u drugim zemljama ili teorijskoj osnovi ove kategorije javnih prihoda. Naime, fiskalni sistem u BiH je decentraliziran i asimetričan i proističe iz političko-administrativnog uređenja BiH zasnovanom na Ustavu (Ustav BiH). Prema Ustavu BiH je ustrojena kako suverena država sastavljena od dva entiteta i distrikta s tim što je entitet Federacija BiH (FBiH) decentraliziran i administrativno je podijeljen u 10 kantona i 79 lokalnih samouprave (Federacija Bosne i Hercegovine u brojkama, 2022), dok je entitet Republika Srpska (RS) centraliziran i u svom administrativnom ustrojstvu nema srednjeg nivoa vlasti. RS se sastoji od 64 lokalne samouprave (Ovo je Republika Srpska, 2022). Dodatno BiH u svom sastavu ima Brčko distrikt Bosne i Hercegovine (BD) koji predstavlja jednu jedinicu lokalne samouprave sa posebnim statusom. Prema članu 3. kojim su definisane nadležnosti države, a povezano sa članom 8. kojim se definira nadležnost Parlamentarne skupštine i Predsjedništva BiH oko usvajanja budžeta, Ustavom BiH nisu precizirani modaliteti fiskalnog sistema u BiH. Shodno tome, izvorne fiskalne nadležnosti uključujući i sistem socijalnih doprinosa, a po pitanjima zakonodavstva, administracije i raspodjele prihoda, prvobitno su u potpunosti bila u nadležnosti entitetâ, osim carinske politike. Ipak, poreska reforma započeta 2003. godine sa fokusom na indirektno poreze uspješno je završena 2006. godine prenosom nadležnosti, uključujući zakonodavstvo, administraciju i raspodjelu ovih vrsta poreza i formiranje Uprave za indirektno oporezivanje sa Upravnim odborom na državni nivo (Antić 2013, 4-5). Nakon ovih izmjena u isključivoj nadležnosti administrativnih entiteta (FBiH i RS) i BD ostali su direktni porezi (porez na

dohodak, dobit, imovinu, itd.) i socijalni doprinosi. Zakonodavstvo o utvrđivanju pojava oblika direktnih prihoda i njihove raspodjele donose parlamenti entiteta (i u entitetu FBiH još dodatno i skupštine kantona) i Skupština Brčko distrika BiH na osnovu prijedloga vlada, dok su pitanja administracije ovih poreznih oblika u nadležnosti triju poreskih uprava, koje djeluju pod administrativnoj nadležnosti entitetskih ministarstava finansija i Direkcije za finansije u BD BiH.

I dok su zakonodavna, administrativna i pitanja raspodjela poreskih prihoda na državnom, entitetskim (uključujući i kantone u FBiH) i lokalnim nivoima uglavnom jasna, u slučaju neporeskih prihoda ova pitanja nisu sasvim jasna. Naime, svi nivoi vlasti imaju određena prava uvesti različite naknade, takse, kazne i druge neporeske prihode.

Propisuju se posebnim zakonima, kojima se osim predmeta, obveznika, stope/iznosa, definiraju institucije nadležne za utvrđivanje, naplatu i raspodjelu/namjenu ovih prihoda. Niz je primjera ovakvih prihoda koje ostvaruju javne institucije i/ili interesne organizacije (asocijacije) na koje su prenesena javna ovlaštenja, a koji nisu dio budžeta.

Svi oni, čak i sa utvrđenom namjenom, opterećuju privredu i društvo u cjelini.

Definicija, njihovi pojava oblici, broj i namjene vrlo su neodređena obilježja ovih prihoda u BiH. Tako za institucije države BiH, Zakonom o finansiranju institucija nije precizno definisan sam pojam neporeskih prihoda, koje kategorije ovih prihoda mogu biti, a samim time i njihova najmena. Definicija navedena za javna novčana sredstva data ovim Zakonom više odgovara teorijskoj definiciji neporeskih prihoda i u njoj navedenih kategorijama ovih prihoda. Pod javnim novčanim sredstvima u smislu ovoga Zakona podrazumijevaju se sva novčana sredstva naplaćena po osnovu prihoda, naknada, kompenzacija i vlastitih prihoda od pružanja javnih usluga i djelatnosti, kredita i grantova. Tek godišnjim zakonima o izvršenju budžeta i međunarodnih obaveza BiH se nešto preciznije definišu ili barem se navode njihovi pojava oblici, kao i ostvarenja ovih prihoda. Naime, navodi se da neporeski prihodi obuhvataju široki spektar administrativnih, sudskih, posebnih taksu i naknada, novčanih kazni i ostalih prihoda definisanih općim i posebnim zakonskim propisima (Zakonom o administrativnim taksama, Zakonom o komunikacijama, Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima, Zakonom o Centralnoj banci BiH, Zakonom o sudskim taksama, Zakonom o krivičnom postupku, Zakonom o prekršajima itd.),

Slična je situacija i u entitetskim zakonima koji tretiraju pitanja budžeta i izvršenja budžeta,

neporeski prihodi nisu precizno definisani. Zakonom o budžetima u FBiH, koji se u osnovi primjenjuje na sve nivoe vlasti u tom entitetu, za prihodovnu stranu budžeta



uglavnom se koriste termini budžetski prihodi, primici, donacije i finansiranje bez jasnog definisanja pojedine kategorije. Ipak, Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u FBiH preciznije se definišu neporeski prihodi i to kao vrste javnih prihoda koji se prikupljaju obaveznim plaćanjima pravnih ili fizičkih lica sa obavezom izvršenja specijalne usluge tim licima. Dodatno se neporeskim приходima dodaju i novčane kazne. Zakon o budžetu BD ne daje definiciju, ali se navode vrste neporeskih prihoda koje egzistiraju u budžetu BD. Međutim, u RS je odredbama oba odnosna zakona (Zakon o budžetskom sistemu i Zakon o poreskom sistemu) data nešto precizna definicija, pa se tako pod neporeskim davanjima smatraju davanja za koje obveznik ostvaruje direktnu korist ili protivuslugu. Dakle, ni jedna pomenuta definicija nije potpuna, već uglavnom nedostaje destiniranost (namjena) kao vrlo važna odrednica ovih prihoda.

Tabela 1. Definicije i vrste neporeskih prihoda u FBiH i RS

RS		FBiH	
Definicija	Vrste	Definicija	Vrste
Neporeskim davanjem smatraju se davanja za koje obveznik ostvaruje direktnu korist ili protivuslugu	<ul style="list-style-type: none"> <li>doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje,</li> <li>doprinos za zdravstvenu zaštitu,</li> <li>doprinos za dječju zaštitu,</li> <li>doprinos za osiguranje od nezaposlenosti,</li> <li>doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalida.</li> </ul>	Doprinos je novčani iznos koji je porezni obveznik dužan plaćati vanbudžetskim fondovima u skladu sa propisima koji regulišu te obaveze	<ul style="list-style-type: none"> <li>doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje,</li> <li>doprinos za osnovno zdravstveno osiguranje</li> <li>doprinos za osiguranje u slučaju nezaposlenosti.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>koncesione naknade,</li> <li>naknade za vode,</li> <li>naknade za šume,</li> <li>naknade za lovstvo,</li> <li>naknade za zaštitu životne sredine,</li> <li>naknade iz oblasti saobraćaja,</li> <li>naknade iz oblasti uređenja prostora i građenja,</li> <li>naknade iz oblasti komunalnih djelatnosti,</li> <li>naknade za priređivanje igara na sreću,</li> <li>naknade iz oblasti poljoprivrede,</li> <li>naknade iz oblasti rudarstva i geologije,</li> <li>naknade iz oblasti metrologije,</li> <li>naknade iz oblasti veterinarstva,</li> <li>naknade iz oblasti zaštite zdravlja,</li> <li>naknade iz oblasti civilne zaštite,</li> <li>naknade licima na koja su prenesena javna ovlaštenja,</li> <li>naknade koje se plaćaju ovlaštenim regulatornim tijelima u RS.</li> </ul>	Posebne naknade su novčani iznosi koje su dužni plaćati porezni obveznici u skladu sa čl. 169. i 170. Zakona o vodama, članom 60. stav 1. tačka a) Zakona o šumama i u skladu sa članom 180. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća.	<ul style="list-style-type: none"> <li>opća vodna naknada,</li> <li>naknada za korištenje opće korisnih funkcija šume,</li> <li>posebna naknada za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća.</li> </ul>

RS		FBIH	
Definicija	Vrste	Definicija	Vrste
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• republičke administrativne takse,</li> <li>• gradske administrativne takse,</li> <li>• opštinske administrativne takse,</li> <li>• sudske takse,</li> <li>• komunalne takse</li> </ul>	Takse su novčane obaveze koje je porezni obveznik dužan plaćati u skladu sa zakonima kojima se reguliraju takse na istaknutu firmu i takse na aparate za igre na sreću i zabavne igre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• taksa na istaknutu firmu ,</li> <li>• taksa za držanje aparata za igre na sreću i zabavne igre</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• novčane kazne</li> </ul>	Novčane kazne su novčani iznosi evidentirani u registru novčanih kazni prema poreznim prekršajima i koje se naplaćuju u postupku prinudne naplate.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• novčana kazna za porezne prekršaje.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• članarine</li> </ul>	Pod članarinama se podrazumijevaju članarine koje su dužni plaćati pravna i fizička lica u određenom procentu od ostvarenog ukupnog prihoda ostvarenog obavljanjem određene djelatnosti (članarine)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Članarine turističkih zajednica,</li> <li>• Članarine obrtničkih komora</li> </ul>

Izvor: Izrada autora prema Zakonu o poreskom sistemu RS i Zakon o poreskoj upravi FBiH

Što se tiče pojavnih oblika, dobra polazna osnova za identifikaciju, pravni osnov za utvrđivanje, naplatu, registraciju i slična pitanja moguće je pronaći u entitetskim zakonima, već pomenuti Zakon o poreskom sistemu RS za RS i Zakon o poreskoj upravi FBiH za entitet FBiH (Tabela 1).

Zakonom o poreskom sistemu RS ponovljena je definicija iz Zakona o budžetskom sistemu za neporeska davanja, te navedena lista različitih vrsta neporeskih prihoda prema oblastima poslovanja, javnim dobrima u općoj upotrebi i namjenskim приходima vanbudžetskih fondova. Federalnim Zakonom o poreznoj upravi pojedinačno se daju definicije za takse, posebne naknade, članarine i novčane kazne, te doprinose za vanbudžetske fondove.

Lista navedenih vrsta neporeskih prihoda u FBiH nije konačna s obzirom da usljed decentraliziranog administrativnog uređenja svaki nivo vlasti ima ovlaštenja za utvrđivanje neporeskih prihoda. Takođe, prema naprijed navedenim definicijama važno je uočiti da je definicijom neporeskih prihoda u RS jasno data odrednica „da obveznik za ovo plaćanje ostvaruje direktnu korist ili protivuslugu“. U FBiH u definicijama pojedinačnih vrsta nameta nema takvih odrednica. Ako bismo zanemarili taj nedostatak, za neke od ovih prihoda teško bi bilo utvrditi direktnu korist ili protivuslugu u oba entiteta. Pored toga, osim naknada čija je namjena (destiniranost) utvrđena odnosnim zakonima, svi ostali prihodi po osnovu taksi, članarina, te ostalih neporeskih prihoda predstavljaju prihode budžeta (ili prihode interesnih asocijacija/udruženja) i njihova se namjena utvrđuje tek sa usvajanjem budžeta ili finansijskim planovima asocijacija. Takođe, neporeskim se приходima

smatraju novčane kazne iako one to nisu, već predstavljaju kaznu za nepoštivanje fiskalnih propisa koji proizilaze iz fiskalnog suvereniteta države.

Napomene radi, vrlo značajna karakteristika neporeskih prihoda jeste njihova destiniranost, odnosno unaprijed zakonski definisana namjena njihovog korištenja.

Upitan je i broj različitih vrsta neporeskih prihoda. Prema dostupnim podacima u registrima koji se vode pri ministarstvima finansija u cijeloj zemlji i Brčko distriktu BiH radi se o velikom broju različitih parafiskalnih, odnosno neporeskih davanja za BiH u cjelini.

Registar neporeskih prihoda institucija BiH (Registar, 01.10.2023.), koji je objavljen na web stranici Ministarstva finansija i trezora BiH, ne prikazuje ukupan broj registrovanih neporeskih davanja, niti su uključene sve naknade i takse. Naime, moguće je pojedinačno izdvojiti neka od davanja koristeći ponuđene filtere, dok za neke oblasti uopće ne postoje unosi u registru iako realno postoje takse i naknade (na pr. Carine, Sudske takse itd).

Kod ostalih nivoa vlasti ovi registri su potpuniji i daju značajno više informacija. Tako je u Registru naknada i taksi u Federalnom ministarstvu finansija navedeno 2.586 različitih naknada i taksi, a Registar uključuje sve nivoe vlasti u FBiH (Registar, 01.10.2023.). Za razliku od FBiH u registrima za RS i BD registrovana su sva fiskalna i nefiskalna davanja. U Registru poreskih i neporeskih davanja u RS (Registar, 01.10.2023.) ukupno je uneseno 591 davanje, od čega se na poreska odnosi 13, a na neporeska davanja 578 (doprinosi – 5; članarine – 2; takse – 209 i naknade – 362). Ovaj Registar uključuje poreska i neporeska davanja koja pripadaju budžetima RS, lokalnim upravama i fondovima socijalnog osiguranja, te dodatno naknade licima na koja su prenesena javna ovlaštenja (notari, Savez računovođa i revizora, Komisija za vrjednosne papire itd). Kao u RS i u Fiskalnom registru za BD (Registar, 01.10.2023.) registrovana su sva poreska i neporeska davanja. Ukupno je registrovano 252 davanja, od čega se na poreska odnosi 18 (uključuje kaznene kamate), a neporeska 234 (doprinosi – 16 gdje su razvrstane različite kategorije obveznika sa različitim stopama; administrativne takse – 29; sudske takse i naknade – 3; komunalne takse i naknade – 130 i 56 oblika novčanih kazni koje mogu biti izrečene za nepoštovanje propisa).

Uporedo sa brojem različitih vrsta parafiskalitetata dostupni su i podaci o prikupljenim prihodima po ovim osnovama. Radi uporedivosti a s obzirom na dostupnost podataka, u analizi su korišteni podaci za 2021. godinu.

Ukupno ostvarenje ovih prihoda u institucijama BiH za 2021. godinu bilo je 160,2 mil. KM, sa učešćem od 15,2% u ukupnih prihodima. Godišnjim konsolidiranim pregledom ostvarenja javnih prihoda u FBiH za 2021. godinu navedeno da je ukupna naplata neporeznih prihoda u 2021. godini iznosila 1.277,3 mil. KM, a

njihovo učešće u ukupno ostvarenim javnim prihodima bilo je 13%. U istoj godini u RS je naplaćen ukupan iznos od 433,9 mil. KM ili 12,9% ukupno ostvarenih javnih prihoda za cijelu RS, dok je u BD naplaćeno ukupno 11,7 mil. KM i njihovo učešće u strukturi ostvarenih javnih prihoda je bilo 4,9%.

Tabela 2. Struktura neporeskih prihoda BiH, FBiH, RS i BD za 2021. godinu (u mil. KM)

Entitet/distrikt	Takse	Naknade	Novčane kazne	Ostali prihodi	Ukupno	BDP (preliminarni rezultati) 2021.	Prihod/ BDP (%)
<b>BiH institucije</b>	45,2	86,1	6,6	207,7	160,2	-	-
<b>FBiH</b>	134,8	558,2	47,3	536,9	1.272,3	25.194,0	5,0
<b>RS</b>	37,3	101,5	28,8	266,3	433,9	12.500,0	3,4
<b>BD</b>	2,1	3,2	1,6	4,8	11,7	944,0	1,2
<b>Ukupno</b>	219,4	749,0	84,3	1.015,7	1.878,1	38.637,0	4,8

Izvor: Izrada autora prema podacima iz izvještaja o izvršenju budžeta za 2021. godinu (BiH, FBiH, RS i BD) i podataka iz BHAS, Bilten „BiH u brojevima, 2022“

S obzirom na činjenicu da ovi prihodi obuhvataju iste ekonomske izvore kao i poreski prihodi, odnosno dodatno opterećuju iste ekonomske subjekte (privrednike i građane) važno bi bilo voditi se poreskim principima kod njihovog uvođenja (OECD 2014, 29-31). Neki od najznačajnijih poreskih principa su: i) osigurati jednak tretman svih subjekata (neutralnost), ii) iznos poreza bi trebao biti odgovarajući i blagovremen (efektivnost i pravednost) pri tome izbjegavati dvostruko oporezivanje. Princip je to kojim je moguće poticati dobrovoljnost plaćanja obaveza i smanjiti utaju poreza. Nadalje, iii) porezni sistem trebao bi biti dovoljno fleksibilan i dinamičan da bi se osigurala njegova usklađenost sa tehnološkim i ekonomskim razvojem (fleksibilnost), iv) te isto je važna efikasnost ubiranja prihoda, odnosno opravdanosti troškova administracije ubiranja prihoda o kojoj je potrebno voditi računa.

Takođe na osnovu ranije navedenih podataka o godišnjim ostvarenju i odnosu ovih prihoda prema BDP-u, valjalo bi imati u vidu makroekonomsku i budžetsku stabilnost prilikom razmatranja mogućnosti za racionalizaciju i optimizaciju ovih prihoda u BiH. Naime, značajno je učešće ovih prihoda u ostvarenju ukupnih prihoda na svim nivoima vlasti (13-15%), pa bi svaka aktivnost na njihovoj racionalizaciji trebala biti dobro promišljena i provedena na osnovu odgovarajućih analiza. Racionalizacijom nekih od ovih oblika nameta bilo bi omogućeno povoljnije poslovno okruženje što u konačnici u dugom roku može povoljno uticati na rast BDP-a. Njihov odnos prema BDP trenutno (oko 5% u 2021. godini) nije zanemariv.

### 3.1. Vrste neporesnih prihoda budžeta institucija Bosne i Hercegovine

Prema podacima o izvršenju budžeta institucija BiH neporeski prihodi u periodu od 2020-2022. godine su rasli u ukupnom godišnjem ostvarenju, ali i ostvarenja pojedinačnih vrsta pokazuju značajno povećanje u odnosu na baznu 2020. godinu. Najznačajnija povećanja odnose se na prihode od administrativnih taksi, prihoda od taksi u postupku indirektnog oporezivanja, kao i prihoda od ličnih i putnih isprava i registracije vozila. U obrazloženju izvještaja (Izvještaj 2020, 8-9) kao razlog za manje ostvarenje ovih prihoda u 2020. godini navodi se COVID kriza zbog čega su poslovne aktivnosti bile smanjene što je posljednično dovelo do smanjenog ostvarenja iznosa ovih prihoda. Suprotno, značajno povećanje ostvarenja istih vrsta prihoda u naredne dvije godine, u obrazloženjima izvještaja, se dovodi u vezu sa prestankom COVID krize i oporavakom poslovne aktivnosti (Izvještaj 2021, 16).

Tabela 3. Vrste neporeskih prihoda u budžetu institucija BiH za period 2020-2022. godina  
(u mil. KM)

Vrste prihoda	2020	2021	2022
Prihodi od administrativnih taksi	7.95	15.02	14.16
Prihodi od sudskih taksi	0.25	0.25	0.25
Prihodi od posebnih naknada i taksi	42.35	62.57	64.40
Prihodi od taksi u postupku indirektnog oporezivanja	19.56	29.85	30.88
Prihodi od ličnih i putnih isprava i registracije vozila	14.96	23.52	23.28
Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća	11.14	10.95	10.95
Prihodi od kamata i kursnih razlika	0.60	0.51	0.85
Prihodi od novčanih kazni	3.59	6.55	9.19
Prihodi od vlastite djelatnosti	5.41	7.65	8.20
Ostali prihodi	0.73	3.34	3.17
<b>Ukupno</b>	<b>106.55</b>	<b>160.23</b>	<b>165.35</b>

Izvor: Izrada autora prema izvještajima o izvršenju budžeta institucija BiH (2020-2022)

Glavne kategorije neporeskih prihoda institucija BiH u naprijed navedenoj tabeli obuhvataju niz podkategorija i regulisani su posebnim zakonima i s njima povezanim provedbenim aktima. Ovdje ćemo ih ukratko predstaviti, kao i njihove najznačajnije karakteristike i institucije koje ih ubiru.

**Prihodi od administrativnih taksi**, koji se plaćaju za spise i radnje u postupcima pred institucijama Bosne i Hercegovine, definisani su Zakonom o administrativnim taksama. Najveći dio ovih prihoda ostvaruje Ministarstvo vanjskih poslova BiH (MVP BiH), odnosno njihova diplomatsko-konzularna predstavništva – DKP mreža u svijetu pružajući konzularne usluge fizičkim i pravnim licima iz BiH, koji žive u inostranstvu, kao i drugim licima koja imaju potrebu za tim vrstama usluga. Prihodi od administrativnih taksi baziraju se na izvodima bankovnih računa o naplaćenim taksama u BiH i naplaćenim taksama u DKP mreži navodi se u izvještajima. MVP BiH vrši naplatu i evidentiranje administrativnih taksi i naknada u koje se ubrajaju sljedeće vrste: *prihodi od putnih isprava, prihodi od viza, prihodi od izjava za odricanje od državljanstva u inostranstvu, prihodi za molbe i druge zahtjeve kod DKP-a, prihodi od ovjera potpisa na isprave, prihodi od uvjerenja, potvrde iz matičnih knjiga*, itd.

U ovu pod-kategoriju neporeskih prihoda ubrajaju se i *prihodi od odobrenja privremenog i stalnog boravka stranca* koje ostvaruje Služba za poslove sa stranicma BiH. Prema izvještajima o ostvarenju, u posmatranom periodu, primjetno je znatno niže ostvarenje u 2020. godini u odnosu na 2022. Ovakvo kretanje, opet prema obrazloženjima iz izvještaja, bilo je posljedica smanjenja poslovne aktivnosti općenito, ali i kada su u pitanju dolasci stranaca i njihovi zahtjevi za povremene ili stalne boravke u BiH. Osim ovih prihoda po osnovu administrativnih taksi postoji još i niz vstra koje ostvaruje Ministarstva komunikacija i prometa BiH (MKP BiH), a vežu se za poslove iz oblasti cestovnog i vodnog prometa od kojih su najizdašniji: *prihodi od dozvola za obavljanje međunarodnog cestovnog prevoza stvari i prihodi od homologacije vozila*.

Uprava za indirektno oporezivanje BiH takođe ostvaruje *takse u postupku indirektnog oporezivanja* regulisane ovim Zakonom, a one uključuju: takse za carinsku prijavu, carinski postupak izvoza i ponovnog uvoza, zahtjeve, zamolbe, prijedloge i druge podneske, ostala uvjerenja i potvrde. Namjena ovih prihoda nije utvrđena odnosnim Zakonom već se utvrđuje godišnjim budžetima.

**Prihodi od posebnih naknada i taksi** su prihodi koje ostvaruju Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, Ured za veterinarstvo BiH, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH, Ministarstvo pravde BiH i dr. institucije. Ove vrste prihoda utvrđene su posebnim zakonima i njima pripadajućim podzakonskim aktima i odlukama. Zakonom o komunikacijama propisano je nekoliko vrste naknada (*naknade od dozvola za emitovanje, naknade od dozvola za operatere fiksne telefonije, naknade za administrativno-tehničku obradu zahtjeva, naknada od dozvola u radio-komunikacijama, te naknade za korištenje radiofrekventnog spektra*). Prihodi su ovo koje naplaćuje Regulatorna agencija za komunikacije. Posebno se izdvajaju naknade na ime dodijeljenih dozvola za Uni-

verzalne mobilne telekomunikacione sistema (UMTS) i naknade za na ime dodijeljenih dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga preko mobilnih pristupnih sistema. Namjena im je razvoj sistema telekomunikacija i prometa, a utvrđena je pomenutim Zakonom. Posebnim se odlukama Vijeća ministara BiH utvrđuje procentualna raspodjela sredstava po UMTS dozvolama, pa je tako važeća raspodjela ona kojom je određeno 15% za razvoj sektora telekomunikacija, a 85% za finansiranje pripreme i izgradnje putne infrastrukture (Izveštaj 2022, 32). Takođe, Vijeće ministara BiH donosi odluke o procentualnoj raspodjeli sredstava od naknada za korištenje radiofrekventnog spektra, pa je po važećoj taj odnos 30% za razvoj sektora telekomunikacija, a 70% za razvoj prometa u BiH.

Najznačajniji neporeski prihodi utvrđeni Zakonom o zrakoplovstvu BiH su *prihodi od preleta*. Pretstavljaju prihode koje Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH ostvaruje na osnovu pruženih usluga rutne zračne navigacije, dok EUROCONTROL - Evropska organizacija za sigurnost zračne plovidbe vrši naplatu rutnih naknada u ime BiH i ostalih zemalja potpisnica Multilateralnog sporazuma. Prihodi su naimjenjeni za pokrivanje dijela troškova koji nastaju u vezi sa pružanjem ovih usluga. Utvrđuju se na godišnjem nivou u tzv. Rutnoj bazi troškova BiH Direkcije, a uključuju sve troškove, koji su direktno ili indirektno vezani uz pružanje en-route usluga i troškove EUROCONTROL-a.

*Naknade od poreznih i kontrolnih markica* Uprave za indirektno oporezivanje BiH. Prihodi su namijenjeni za pokriće troškova štampanja poreznih markica za duhanske prerađevine i kontrolnih markica za alkoholna pića i vina. Regulisani su Pravilnikom koji donosi Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje BiH.

U skladu sa Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima, te pripadajućim Pravilnikom Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH ostvaruje *osamnaest vrsta prihoda od naknada* od kojih su najznačajniji: prihodi od naknada za izdavanje, obnovu i izmjenu dozvole za stavljanje lijeka u upotrebu, prihodi od izrade izvještaja o farmaceutskom kvalitetu lijeka, prihodi od izdavanja saglasnosti, odnosno dozvole za uvoz-izvoz lijekova i prihodi od kontrole kvaliteta lijeka.

Ured za veterinarstvo BiH ostvaruje *naknade od izdatih veterinarsko-zdravstvena svjedočanstva i veterinarskih pregleda* žive stoke i namirnica životinjskog porijekla na graničnim prelazima. Naknade su regulisane odgovarajućim Odlukama.

**Prihodi od ličnih i putnih isprava i registracije vozila u BiH** od kojih se prihodi od ličnih i putnih isprava utvrđuju se Zakonom o putnim ispravama BiH i Zakonom o ličnoj karti državljana BiH, dok je prihodi od registracije vozila utvrđuju Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH. Prve ostvarije Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA), dok je ostvarenje prihoda od registracije vozila u nadležnosti MKP BiH, a obuhvataju deset vrsta prihoda od kojih su najznačajniji: *stiker naljepnice*

*za motorna vozila, potvrda o registraciji, registarske pločice sa međunarodnom oznakom BiH - motorna vozila i potvrda o vlasništvu vozila.*

**Prihodi od finansijskih javnih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća** odnose se na *dobit Centralne banke BiH* koja se ostvaruje i raspoređuje na osnovu Zakona o Centralnoj banci BiH. Raspodjela se vrši od ostatka čistog profita Centralne banke BiH u omjeru 60% za Budžet institucija BiH i 40% za povećanje kapitala i rezervi Centralne banke BiH. Prihodi od nefinansijskih preduzeća ostvaruju se po osnovu *dozvola za korištenje radiofrekventnog spektra za pružanje usluga putem mobilnih pristupnih sistema* utvrđene Zakonom o komunikacijama. Ranije smo pomenuli da MKP BiH ostvaruje ove prihode, a njihova namjena je razvoj prometa i komunikacija.

**Prihodi od kamata i kursnih razlika** se ostvaruju na oročena sredstva kod poslovnih banaka. *Prihodi od novčanih kazni* ostvaruju se na osnovu Zakona o prekršajima BiH, Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, Zakona o konkurenciji itd.

**Vlastiti prihodi** odnose se na prihode koje ostvaruju četiri državna instituta (*Institut za standardizaciju BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za intelektualnu vlasništvo BiH i Institut za akreditovanje BiH*) i Službe za zajedničke poslove institucija BiH. Najveće iznose prihoda ove grupe prihoda ostvario je Institut za intelektualno vlasništvo BiH u posmatranom periodu Institut je ostvario prihode naplatom posebnih troškova postupka za radnje u postupcima sticanja, održavanja i prometa prava industrijskog vlasništva, upisa u registar zastupnika za industrijsko vlasništvo, te pružanjem informacionih i drugih usluga iz svoje nadležnosti. Također, Institut ostvaruje prihode naplatom posebnih troškova postupka za radnje u postupcima sticanja, održavanja i prometa prava industrijskog vlasništva, upisa u registar zastupnika za industrijsko vlasništvo, te pružanjem informacionih i drugih usluga iz svoje nadležnosti. Prema teorijskom osvrtu, ovi prihodi ne bi mogli biti tretirani kao vlastiti jer nisu ostvareni na tržištu već pretstavljaju prihode koje su institucije ostvarile aktivnostima is svoje nadležnosti.

S obzirom na temu rada i teorijski osvrt dodatno ćemo obraditi dvije vrste neporeskih prihoda, a to su **prihodi od imovine i javni zajam**.

Ništa slučajno, a opet vezano uz Ustav BiH je i pitanje njene imovine. Ustavom BiH utvrđeno je da Republika Bosna i Hercegovina, sada pod zvaničnim imenom „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modifikovanom ovim Ustavom i u postojećim međunarodno priznatim granicama (Ustav BiH, član I/1). Prema ovoj ustavnoj odredbi, BiH nije nova tvorevina sa aspekta međunarodnog prava nego nastavlja postojanje Republike Bosne i Hercegovine kao međunarodnopravnog subjekta i to unutar granica koje su u momentu donošenja Ustava bile priznate



prema međunarodnom pravu. Dakle, sadašnja BiH je pravni nasljednik Republike Bosne i Hercegovine koja je 1992. godine priznata kao nezavisna država (Steiner i Ademović 2010, 82-83) i prema tome vlasnik je cjelokupne državne imovine, jer bi kontinuitet prava i obaveza morao značiti i kontinuitet vlasništva nad državnom imovinom. Dodatno, Ustav BiH takođe sadrži i odredbu kojom je utvrđeno da su zakoni Republike Bosne i Hercegovine važeći, dok se ne donesu drugi zakoni kojim se poništavaju zakoni Republike Bosne i Hercegovine iz te oblasti.

Popis državne imovine proveden je pod pokroviteljstvom i uz tehničku pomoć Ureda visokog predstavnika u BiH (en. Office of the High Representative – OHR), a imao je za cilj pomoći organima vlasti u BiH u aktivnostima oko postizanja održivog rješenja raspodjele državne imovine između države i drugih nivoa vlasti. Izvršeni popis je relevantan u smislu ustavne odredbe o BiH kao pravnom nasljedniku bivše Republike Bosne i Hercegovine o čemu govori podatak da je popisom obuhvaćena nepokretna imovina dodijeljena BiH u skladu sa međunarodnim ugovorom o pitanjima sukcesije bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, kako i imovina uknjižena na dan 31. decembra 1991. godine na ime Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine i njenih organa (Završni izvještaj 2009, 2). Takođe, u prilog sveobuhvatnosti popisa govori podatak da su popisom bili obuhvaćeni svi relevantni registri u zemlji (katastri, zemljišne knjige i dr. ), kao i registri izvan zemlje za imovinu koja se nalazi u drugim zemljama. Dodatno, navodi se Izvještajem, da ova aktivnost ujedno pretstavlja prvi od pet ciljeva i dva uslova čijim se ispunjavanjem postiže osnova za zatvaranje OHR-a i njegovu tranziciju u Ured specijalnog predstavnika Evropske unije (EU).

Putem popisa utvrđeno je ukupno 1000 jedinica državne imovine, od čega se 979 nalazi na teritoriji BiH, a 21 jedinica u inostranstvu. Unutar granica BiH, 979 jedinica državne imovine nalaze se u 123 općine, od čega se 552 nalazi u FBiH, 404 u RS i 23 u BD BiH. Općine sa najvećim brojem jedinica državne imovine su: Mostar sa (46) jedinica, Banja Luka sa (41) i Prijedor sa (37). Grad Sarajevo, sa četiri gradske općine, ima ukupno 78 imovinskih jedinica.

Prema Izvještaju, dvadeset jedna (21) jedinica državne imovine pronađena je registrima sedam država, od čega samo u Republici Hrvatskoj 14 jedinica. Iako su utvrđene informacije o eventualnim jedinicama državne imovine BiH koja se nalazi u Srbiji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Sloveniji, OHR nije dobio nikakvu dokumentaciju koja bi potkrijepila ove informacije, pa iz tog razloga ove jedinice nisu uvrštene u popis podataka.

Nakon 2009. godine, BiH je stekla dodatnu imovinu u inostranstvu bilo kupovinom, zamjenom, donacijom ili sukcesijom. Prema izvještaju Ureda za reviziju BiH iz 2017. godine, BiH je zaključno sa 2016. godinom imala imovinu (objekte i zemljište) u 17. zemalja u svijetu sa procijenjenom vrijednošću od 57,6 miliona KM (Ured za reviziju 2017, 15).

U vezi sa prihodima od imovine u izvještajima o izvršenju budžeta u posmatranom periodu ostvaren je *prihod po osnovu primitaka od sukcesije* za 2022. godinu u iznosu od 2,83 miliona KM. a odnose se na prodaju rezidencijalnog objekta bivše SFRJ u Bernu, Švicarska. U raspodjeli ovog iznosa BiH je pripalo 2,24 mil KM (1,14 mil. EUR), dok je preostali dio od 0,55 mil KM pripao Republici Srbiji po osnovu protokola o realizaciji obaveza iz Aneksa B od 02.02.2022. godine.

Takođe, po osnovu imovine Uprava za indirektno oporezivanje BiH ostvaruju *prihode po osnovu iznajmljivanja prostora* na graničnim prelazima, prihodi od ostale materijalne imovine i prihodi od iznajmljivanja poslovnih prostora, čije su ostvarene vrijednosti u posmatranom periodu bile zamenarive.

U grupu neporeskih prihoda od imovine spadaju i ona sredstva koja se ubiru od javnih državnih dobara i državnih preduzeća, a njih smo obradili ranije.

Prema teorijskoj osnovi predstavljenoj u ovome radu zaduživanje ili **javni zajam** je jedan od oblika prihoda koji pripada neporeskim prihodima. Javni zajam ima svoje specifičnosti koje smo obrađivali u teorijskom dijelu, a najznačajnija od njih je svakako opterećenje (ukupno zaduženje i servis duga), vanjski i unutarnji karakter zaduženja, valutna struktura, namjena, itd.

Prema Informaciji o stanju javne zaduženosti BiH na dan 31.12.2022. godine, javna zaduženost BiH na dan 31.12.2022. godine iznosi 13.008,29 mil KM. U ukupnom stanju javne zaduženosti FBiH učestvuje sa 50,16%, RS sa 48,86%, Institucije BiH sa 0,61% i BD sa 0,37%. Evidentno je povećanje duga u posmatranom periodu (2020-2022), naročito zabilježeno u 2020. u odnosu na 2019. godinu kada je to povećanje bilo 8,76%.

Tabela 4. Javni dug u BiH u periodu 2020-2022. godina

Opis	2020	2021.	2022.
<b>Stanje javnog duga (mil KM)</b>	<b>12.192,98</b>	<b>12.857,08</b>	<b>13.008,29</b>
<b>Smanjenje/povećanje u odnosu na prethodnu godinu (%)</b>	8,76	5,45	1,18
<b>Stanje vanjskog duga (mil KM)</b>	8.698,26	9.737,45	9.802,12
<b>Stanje unutrašnjeg duga (mil. KM)</b>	3.494,72	3.119,63	3.206,17
<b>BDP(mil KM)</b>	35.435,79	39.805,48	44.590,00
<b>Neto prihodi od indirektnih prihoda (mil KM)</b>	5.565,60	6.510,30	7.436,50
<b>Servis vanjskog duga (mil KM)</b>	771,32	805,31	864,57
<b>Servis vanjskog duga/Neto prihod od indirektnih prihoda</b>	<b>13,38%</b>	<b>11,87%</b>	<b>10,79%</b>
<b>Stanje javnog duga/BDP</b>	<b>34,41%</b>	<b>32,30%</b>	<b>29,17%</b>

Izvor: Izrada autora na osnovu podataka iz Informacije

Opterećenje BDP javnim dugom je bilo 29,17% s krajem 2022. godine i smanjivalo se u posmatranom periodu, kao i servisiranje vanjskog duga prema neto prihodima od indirektnih poreza. Indikatori održivosti javnog duga ukazuju da je BiH zemlja sa srednjoročno održivim javnim dugom na osnovu osnovnog scenarija za period 2022-2025. godine (Analiza održivosti javnog duga u BiH 2023, 8-9). Ipak neki od indikatora održivosti ukazuju na postojanje rizika po održivost koji prističu iz profila duga: povjerioci, potrebe za vanjskih zaduživanjem, valutna struktura, obaveze za servisiranje duga. Najznačajniji rizici su što 75,7% javnog duga drže nerezidenti (vanjski povjerioci), te da još uvijek postoji visoka potreba za vanjskih finansiranjem (iznose 17,5% BDP-a - pretpostavlja se da je umjeren rizik od 5-15%, a visok rizik iznad 15%). Valutna struktura duga takođe je rizična s obzirom da je učešće javnog duga u stranoj valuti od 75,7% (pretpostavlja se da je umjeren rizik od 20-60%, a visok rizik iznad 60%). Servis javnog duga mogao bi biti rizičan zbog dospijeca otplate u narednim godinama.

Namjena kredita uzetih od vanjskih povjerilaca prema Informaciji dijeli se na tri oblasti, do čega 52,99% odnosi se na kredite usmjerene za realizaciju infrastrukturnih projekata, 36,13% na kredite namijenjene javnom sektoru, dok je 10,88% angažovano za privredne djelatnosti.

#### 4. ZAKLJUČAK

Na osnovu datih teorijskih definicija, specifičnosti i utvrđenih razlika između poreskih i neporeskih prihoda, može se zaključiti da je zajednička karakteristika svih neporeskih prihoda da oni predstavljaju javne prihode koje država prikuplja uslovno rečeno „neobaveznim“, a praktično obaveznim plaćanjima pravnih ili fizičkih lica, ali sa obavezom izvršenja specijalne usluge tim licima od strane javnih institucija i uz već utvrđenu destiniranost.

Komparativna analiza pojava oblika neporeskih prihoda u institucijama BiH, entitetima (kantonima u FBiH) i BD BiH pokazuje nedostatke u definisanju ovih prihoda, veliki je njihov broj i uglavnom nedostaje destiniranost, odnosno jasno utvrđena namjena. Komparacija ostvarenja u posmatranom srednjoročnom periodu jasno pokazuje da ovi nameti predstavljaju dodatno opterećenje ekonomskih subjekata što je pokazano njihovim nivoima ostvarenja koje se kreće od 12-15% ukupno ostvarenih prihoda. Takođe, komparacije ostvarenja ovih prihoda sa BDP, po nivoima vlasti i ukupno, idu u prilog ovom zaključku.

Od svih grupa neporeskih prihoda koje ostvaruje institucije BiH samo su dvije vrste prihoda iz grupe prihodi od posebnih naknada destinirane, odnosno njihova namjena je razvoj komunikacija i prometa, svim ostalim neporeskim prihodima namjena se utvrđuje naknadno (budžetom). Takođe, velikom broju različiti vrsta

neporeskih prihoda koje ostvaruju institucije BiH, a njihova se namjena utvrđuje budžetom. Novčane kazne i prihodi od kamata i kursnih razlika nisu neporeski prihodi prema teorijskom osvrtu, dok vlastiti prihodi nisu ostvareni na tržištu u konkurentnim uslovima. Značajan je neiskorišteni potencijal u imovini BiH, a o javnim zajmovima preporučljivo je voditi računa o njihovoj namjeni. Što se tiče održivosti duga, valjalo bi povesti računa o valutnoj strukturi vanjskog zaduženja, potrebama za zaduživanjem, te rokovima otplate.

## LITERATURA

1. Antić, Dinka. 2013. Višerazinski fiskalni sustav u Bosni: Razvoj i součavanje s gospodarskom krizom, Zagreb: Institut za javne finansije odabrani prijevodi 19/13,
2. Bedeković, Mladena. 2021. Neporezna davanja i njihov uticaj na konkurentnost hrvatske poljoprivrede, Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku.
3. Brčko distrikt. Budžet Brčko distrikta BiH za 2023. godinu. Brčko, 2022. godine. Pristup 22.09.2023. godine <http://vlada.bdcentral.net/Content/Read/dokumenti-budzet>.
4. Dautbašić, Ismet. 2004. Finansije i finansijsko pravo: Editio Iuristica Sarajevo.
5. Drljača, Zorica. 2018. Javne finansije i finasijsko pravo, Istočno Sarajevo: Pravni fakultet PIM Univerziteta u Lukavici.
6. European Commission, General Guidelines to „Parafiscal“ Charges. Home, Press corner. Pristup 26.09.2023. godine [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_86\\_628](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_86_628).
7. Federalno ministarstvo finansija. 2022. Godišnji konsolidirani pregled ostvarenja javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo, 2021. Pristup 22.09.2023. godine [http://fmf.gov.ba/WEB\\_15072020/Konsolidacija/Konsolidirani%20pregled%20ostvarenih%20javnih%20prihoda%20za%202021.%20godinu.pdf](http://fmf.gov.ba/WEB_15072020/Konsolidacija/Konsolidirani%20pregled%20ostvarenih%20javnih%20prihoda%20za%202021.%20godinu.pdf).
8. Federalni zavod za statistiku. 2022. Federacija Bosne i Hercegovine u brojkama. Sarajevo, 2022. Pristup 22.09.2023. godine <http://fzs.ba/wp-content/uploads/2022/06/Federacija-u-brojkama.pdf>
9. Helić, Alma. 2016. Usporedba sistema parafiskaliteta u FBiH, RS i BD BiH, 17. Međunarodni simpozij, Neum: Revicon 177-198
10. Jelčić, Barbara. 2001. Javne financije. Zagreb: Ekonomsko-pravna biblioteka, RRiF – plus d.o.o za nakladništvo i poslovne usluge.

11. Jović, Ljiljana. 2018. Poreski sistem i politika oporezivanja – Teorija i praksa. Novi Sad: Visoka poslovna škola strukovnih studija
12. Jurković, Pero. 2002. Javne financije. Zagreb: Masmedia.
13. Kešetović, Izudin. Đonlagić, Dženan Rička, Željko. 2012. Javne finansije, Sarajevo: Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu.
14. Lovčević, Jovan. 1963. Institucije javnih finansija, knjiga I, Beograd: Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije.
15. Ministarstvo financija i trezora BiH. 2023. Informacija o stanju javne zaduženosti Bosne i Hercegovine, na dan 31.12. 2022., Sarajevo. Pristup 01.10.2023. <https://www.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=d89597c7-8d5d-47c0-a6bc-70c6f92f4c0f&lang=bs>.
16. Ministarstvo finansija i trezora BiH. 2023. Analiza održivosti javnog duga Bosne i Hercegovine za period 2022-2025. Godine. Sarajevo, 2023. Pristup 01.10.2023. godine <https://www.mft.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=ed9e5926-a96d-411d-b45d-13aac9132860&lang=bs>.
17. OECD. 2014. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing. 30.09.2023 godine. [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy/fundamental-principles-of-taxation\\_9789264218789-5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy/fundamental-principles-of-taxation_9789264218789-5-en).
18. Perić, Aleksandar. 1966. Finansijska teorija i politika, Beograd: Naučna knjiga.
19. Republika Srpska. Vlada. 2022. Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske za period 01.01 – 31.12.2021. godine. Banja Luka, 2022. godine. Pristup 22.09.2023. godine <https://www.vladars.net/sr-SP-cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/PPP/Pages/Budzet.aspx>.
20. Republički zavod za statistiku. 2022. Ovo je Republika Srpska 2022. Banja Luka, 2022. godine. Pristup 22.09.2023. godine. [https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/ovo\\_je\\_rs/2022/Ovo\\_Je\\_Republika\\_Srpska\\_2022\\_WEB.pdf](https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/ovo_je_rs/2022/Ovo_Je_Republika_Srpska_2022_WEB.pdf)
21. Steiner, Christian. Ademović, Nedim. 2010. Ustav Bosne i Hercegovine - Komentar, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer e.V. Program pravna država / Jugoistočna Evropa.
22. Ured za reviziju institucija BiH. 2017. Izvještaj revizije učinka, Upravljanje imovinom i troškovima smještaja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH. Sarajevo, 2017. Pristup 01.10.2023. <https://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=de59115d-7578-44c8-905d-d78dce63189f&langTag=bs&Id=de59115d-7578-44c8-905d-d78dce63189f&langTag=bs>.

*Zakoni i propisi:*

1. Zakon o administrativnim taksama („Službeni glasnik BiH”, br. 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 13/07, 76/07, 42/08, 3/10, 98/12, 15/14, 78/14, 32/17, 62/17, 53/17, 73/17, 68/19 i 18/20).
2. Zakon o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, 1/97, 29/02, 13/03, 14/03, 9/05, 76/06 i 32/07).
3. Zakon o doprinosima (“Službene novine Federacije BiH”, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 01/02, 17/06, 14/08, 91/15, 104/16, 34/18, 99/19, 04/21 i 06/23).
4. Zakon o jedinstvenom registru taksi i naknada u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, br. 24/21).
5. Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“, br. 36/08 i 87/12),
6. Zakon o komunikacijama („Službeni glasnik BiH“, br. 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12).
7. Zakon o konkurenciji (“Službeni glasnik BiH”, br. 48/05, 76/07 i 80/09).
8. Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima („Službeni glasnik BiH“, broj 58/08).
9. Zakon o ličnoj karti državljana BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 32/01, 16/02, 32/07, 53/07 i 18/12).
10. Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13, 8/17, 89/17 i 9/18).
11. Zakon o putnim ispravama BiH (“Službeni glasnik BiH” broj: 4/97, 1/99, 9/99, 27/00, 32/00, 19/01, 47/04, 53/07, 33/08, 39/08 i 60/13).
12. Zakona o prekršajima BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20),
13. Odluku o ratifikaciji Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ (Sl. gl. Bosne i Hercegovine – Međunarodni ugovori 10/01).
14. Zakon o raspodjeli, namjeni i korištenju finansijskih sredstava dobivenih po Aneksu “C” Sporazuma o pitanjima sukcesije „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 11/02, 34/09, 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 13/07 - dr. odluka, 76/2007, 3/2008 - dr. odluka, 42/2008 - dr. odluka, 3/2010 - dr. odluka, 98/2012, 15/2014 - dr. odluka, 78/2014 - dr. odluka, 32/2017 - dr. odluka, 62/2017 - dr. odluka, 53/2017 - dr. odluka, 73/2017 - dr. odluka i 68/2019 - dr. odluka. te Međunarodni ugovori 10/01.
15. Zakon o zrakoplovstvu BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 39/09 i 25/18).
16. Izvještaji o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine 2020, 2021, 2022. godine.