

*Mersida SUČESKA*

## **ULOGA INSTITUCIJA U SUZBIJANJU PREVARA U ZEMLJAMA EU I BOSNI I HERCEGOVINI**

---

### **1. Evropska unija – unija zajedničkih vrijednosti**

Svjetska privreda u literaturi se najčešće dijeli na tri poznata regiona ili mega bloka, i to: evropski ekonomski prostor, SAD i njima gravitirajuće zemlje i Japan, odnosno pacifički region. Svaka zemlja stupanjem u pojedini blok nada se povećanju ekonomske snage i lakšoj obrani vlastitih ekonomskih interesa. U uspostavljanju svog ekonomskog bloka su prednjačile Evropske industrijalizirane zemlje i učvršćivale integracije EEZ-a i EFTA-e ka jedinstvenoj ekonomskoj oblasti, o čemu ćemo govoriti u daljem dijelu teksta, u granicama potreba ovog rada.

Evropska unija slavi 50 godina od svog nastajanja, sa šest članica osnivača na 27 država, koliko ih danas ima. "Evropa petnaestorice" započela je pripremu za svoje proširenje početkom 90-tih godina prošlog vijeka, kada su sa nekim zainteresovanim državama zaključeni sporazumi o pridruživanju kojima je predviđen prelazni rok od deset godina za transformaciju i prestrukturiranje privrede i prilagodjavanje društveno-ekonomskog sistema potencijalnih država članica. Takvi sporazumi su zaključeni sa Mađarskom (1992), Poljskom (1992), Českom (1993), Slovačkom (1993), Rumunijom (1993), Bugarskom (1993), Litvanijom (1995), Letonijom (1995), Estonijom (1995) i Slovenijom (1996). Ovih deset zemalja su u međuvremenu podnijele i zahtjeve za prijem u članstvo Evropske unije, kao što su to ranije učinile Turska, Malta i Kipar. Evropski sporazumi o pridruživanju u cjelini su prožeti principima Ugovora iz Mastrihta i postavljaju pred zemlje kandidate niz uslova vezanih za njihovo društveno i ekonomsko uređenje: slobodno tržište i recipročan tretman na tržištu, slobodu preduzetništva i djelatnosti kako proizvodnih tako i uslužnih, nacionalni tretman firmi, pravo sticanja svojine na nekretninama na teritoriji zemalja potpisnica i dr. Evropskim sporazumima ne stvaraju se finansijske obaveze za Evropsku uniju, ali se predviđaju određeni vidovi industrijske saradnje kao što su: zajedničko poslovanje

(joint venture), prenos savremenih tehnoloških znanja (know-how) i tehnička pomoć.

## **2. Usklađivanje propisa sa zakonodavstvom EU**

Za prijem u punopravno članstvo Evropske unije potrebno je da zemlja kandidat provede opsežne ekonomske, političke, pravne i administrativne reforme i usklađivanje svoga sistema sa zahtjevima Unije, sa ciljem uspostavljanja kompatibilnog društveno-ekonomskog sistema sa tržišnom privredom, pravnom državom i demokratskim sistemom u kom su svi građani jednaki pred zakonom i državnim organima i u kom se ne samo de jure nego i de facto postuju ljudska prava i slobode. Evropska unija je, da bi državama zainteresovanim za učlanjenje stavila do znanja svoje zahtjeve, 1995.godine objavila Kodeks ponašanja, "Bjelu knjigu – priprema pridruženih zemalja Centralne i Istocne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije" (White paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union), u kome tretira 23 oblasti u kojima treba izvršiti potrebna zakonska usklađivanja sa pravim sistemom Evropske unije<sup>1</sup>.

Godine 2004. prijemom novih deset država u članstvo Evropske unije<sup>2</sup>, a sa pridruživanjem Rumunije i Bugarske 2007.godine, "Evropa petnaestorice" postaje "**Evropa dvadesetmorice**" čime Evropska unija značajno proširuje svoje granice prema Istoku i Jugu Evrope.

U "evropskoj porodici" je dogovoreno da nove države mogu biti primljene u blok samo ako se mogu izboriti s finansijskim, socijalnim i institucionalnim problemima, koji ih čekaju na tom putu. To se odnosi i na Bosnu i Hercegovinu, a kako mnogi evropski dužnosnici ističu, nakon usvajanja novog evropskog ustava koji je potreban da bi se, učinkovito upravljalo proširenom Evropom. Revidirano evropsko partnerstvo za Bosnu i Hercegovinu usvojeno je u januaru 2006. godine, pa je Bosna i Hercegovina usvojila

---

<sup>1</sup> 1. slobodno kretanje kapitala, 2. konkurencija, 3. slobodan promet i bezbjednost industrijskih proizvoda, 4. socijalna politika i zaštita, 5. poljoprivreda, 6. transport, 7. audiovizuelne usluge, 8. zaštita životne sredine, 9. telekomunikacije, 10. direktno oporezivanje, 11. slobodan promet robe, 12. javna potrošnja, 13. finansijske usluge, 14. zaštita ličnih podataka, 15. zakon o kompanijama, 16. računovodstvo, 17. građansko pravo, 18. priznavanje profesionalnih kvalifikacija, 19. oblast intelektualne svojine, 20. energija, 21. carinska unija, 22. indirektno oporezivanje i 23. zaštita potrošača.

<sup>2</sup> Češka, Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Malta, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija

akcioni plan kako bi radila na prioritetima iz evropskog partnerstva. Finansijska pomoć EC dodjeljena Bosni i Hercegovini iznosi 51 milion eura<sup>3</sup>.

Dakle, donesene su smjernice aktuelne regulative i zadataka koje BiH treba da ispuni da se približi evropskim standardima i dugoročnom cilju integracije u strukturu EU. Prioritetno mjesto u naznačenoj regulativi pripada poreskoj politici EU koju treba da prati i BiH regulativa, kao i što je kompletna oblast indirektnog oporezivanja. S tim ciljem, u toku je proces usklađivanja koji predviđa uklanjanje fizičkih granica, a time i svih tehničkih i fiskalnih prepreka (takse i kontrole PDV-a, akciza i carinskih dadžbina) vezanih za prevladavanje carinskih ograničenja, koje mora i BiH pratiti uz istovremeno pojačavanje kontrola na vanjskim granicama zajednice. Slijedeći važan dio je pojačavanje sankcija za sva djela ekonomskog kriminaliteta, što je izneseno i u Izvještaju Komiteta za ekonomiju i razvoj, a koji je usvojen od strane Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1997. godine. Bosna i Hercegovina je preuzela ovu kao i mnoge druge obaveze što uključuje dopunu postojećih i otvaranja novih pravnih grana. Vijeće Evrope<sup>4</sup> ističe slijedeće pojave:

- Borba protiv organiziranog ekonomskog kriminaliteta sa naglašavanjem potrebe bliže saradnje evropskih država;
- Problem korupcije koji predstavlja opasnost za demokratiju, vladavinu zakona i stanje ljudskih prava;
- Pranje novca koje predstavlja uključivanje toka nelegalno stečenih sredstava u legalne tokove međunarodnog poslovanja;
- Promjenu porijekla nelegalno stečenih sredstava putem banaka i drugih finansijskih institucija.....

Nosilac realizacije propisanog programa prioriteta 24 u Bosni i Hercegovini je UIO<sup>5</sup> koja treba da prati implementaciju PDV-a na nivou države i nastavi sa razvijanjem strategije ubiranja i kontrole poreza kako bi se progresivno smanjio nivo poreznih utaja u direktnom i indirektnom oporezivanju. U tom pravcu treba nastaviti sa približavanjem poreskog zakonodavstva sa acquisem.

Kao program prioriteta 24a Evropskog partnerstva sa Bosnom i Hercegovinom je povećanje administrativnog kapaciteta za provedbu zakona i borbu protiv korupcije, međunarodnog kriminala i fiskalnih utaja. U tom pravcu UIO kao odgovorna institucija treba poboljšati transparentnost i razmjenu

---

<sup>3</sup> BiH Izvještaj evropske komisije o napretku 2006., DEI, str.6.

<sup>4</sup> Izvještaj Komiteta za ekonomiju i razvoj Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (Dokument 7971)

<sup>5</sup> Uprava za indirektno oporezivanje u Bosni i Hercegovini

informacija sa EU, kako bi se omogućilo jačanje mjera za sprječavanje izbjegavanja plaćanja te utaje poreza.

U tom pravcu BiH je spremna prihvatiti ne samo reforme za suzbijanje prevara, već i sve ostale reforme koje se provode sa zahtjevima *acquis communautaire* kao i sa cjelokupnim procesom evropskih integracija.

Praksa je pokazala da izbjegavanje plaćanja javnih prihoda, i krivična djela povezana s njima, prisutna su u svim zemljama bez obzira na oblik njihovog političkog uređenja, i predstavljaju ozbiljan društveni problem.

U tom pravcu u Bosni i Hercegovini djeluju državne institucije, (kao i njihovi specijalizovani sektori) kao što su: Uprava za indirektno oporezivanje BiH, SIP-a, Poreske uprave entiteta, Finansijska policija, Državna granična služba BiH, MUP, inspekcije...

Predmet istraživanja ovog rada je obrada prioriternih zadataka UIO u cilju zaštite prihoda od evazije, koji se odnose na sve indirektno poreze: carine, PDV, akcize i putarine, kao i zaštitu društva od smanjenja prihoda države Bosne i Hercegovine. Ova institucija preko određenih sektora utiče na smanjenje PDV prevara, naftnih prevara, kao i krijumčarenja duhanskih proizvoda. UIO je također odgovorna za kontrolu državne granice kao i praćenje aktivnosti na granici. Organizirani kriminal već je sadržan u carinskim i drugim elementima poreskih prevara, tako da UIO treba da radi na sprečavanju i djelovanju njegovih pojava oblika. U tom pravcu UIO je prosljedila tužilaštvu u 2007. godini preko stotinu predmeta po regionalnim uređima, koji se odnose na slijedeća krivična djela: ne plaćanje poreza, ne dozvoljena trgovina, krivotvorenje znakova za vrijednost, porezna utaja, carinska prevara i porezna utaja, krivično djelo uvoza proizvoda koji su objektom zaštite iz čl.149. tačka6. Zakona o industrijskom vlasništvu u BiH, porezne utaje i pranje novca, krijumčarenja iz čl.214.st.1 KZ BiH, proizvodnja i stavljanje u promet štetnih živežnih namirnica i krivotvorenje znakova za obilježavanje robe, mjera i tegova, čime su nanesene milionske štete državnom budžetu. Predmet ovih krivičnih djela su slijedeće robe: cigarete, alkoholni proizvodi i putnički automobili. Rezultati sudskih presuda po ovim predmetima biće predmet nekog drugog rada i istraživanja.

### **3. Zaštita finansijskih interesa EU-a.**

Praksa je pokazala da krijumčarenje cigaretama, krivotvorenje eura, skretanje pomoći za Kosovo, subvencije za naranče uzgojene na privrednim dobrima koje ne postoje, samo su neki od vidova koji varaju evropske porezne obveznike. Zato borba protiv prevara i zaštita finansijskih interesa EU postaju posljednjih godina sve važnije, što je osnov za Odluku Komisije o osnivanju Evropskog ureda za borbu protiv prevara 1999. (OLAF<sup>6</sup>), kao i za niz uredbi za međuinstitucionalni sporazum o načinu djelovanja Ureda. OLAF ima više od tri stotine zaposlenih koji se bave finansijskim interesima Evropske unije i njezinih poreskih obveznika. OLAF istražuje predmete u kojima je EU prevarena za dohodak ili su njena sredstva zloupotrebljena. Za ishod se može očekivati progon nacionalnih vlasti, disciplinarni postupci ili promjene zakonodavstva.

Prema odluci Komisije, OLAF je ovlašten: a.) provoditi vanjske administrativne istrage (u državama članicama i nečlanicama s kojima ima ugovorne odnose) u sklopu borbe protiv prevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje nepovoljno djeluju na finansijske interese EU, b.) istraživati teže slučajeve kršenja profesionalnih dužnosti službenika institucija EU, c.) provoditi istrage u drugim područjima na zahtjev institucija i tijala EU, d.) pomagati u jačanju saradnje država članica u sprječavanju prevara, e.) pripremati nove regulatorne i zakonodavne inicijative u djelokrugu Ureda, f.) razvijati infrastrukturu, prikupljati i analizirati informacije, pružati tehničku pomoć, g.) održavati direktnu vezu s policijskim i pravosudnim organima.

Ne postoje tačni statistički podaci o obimu prevara u EU. Procjenjeno je da od ukupnog budžeta EU-a koji iznosi više od stotinu milijardi eura godišnje, više od milijardu eura završi u džepovima ljudi koji nemaju za to pravo. Postoje i mogućnosti da ne bude sav novac izgubljen, već da se dio povрати kao rezultat OLAF-a ili naknadnih sudskih slučajeva. Tako je samo u 2004. OLAF povratio 198 milijuna eura<sup>7</sup>.

Parlament, Vijeće i Komisija su usvojile i međuinstitucionalni sporazum kako bi se osigurale nesmetane unutrašnje istrage pod jednakim uslovima u njima i u drugim tijelima, uredima i agencijama, uključujući Evropsku investi-

---

<sup>6</sup> The mission of the European Anti-Fraud Office

<sup>7</sup> OLAF i deset država članica imaju Sporazum protiv krijumčarenja i krivotvorenja s proizvođačem cigareta Philip Morris International, pa se očekuje dobit do 1,25 milijardi američkih dolara u periodu od 2004. do 2015., kako bi finansirali borbu protiv krijumčarenja cigareta.

cijsku banku (EIB)<sup>8</sup> i Europsku centralnu banku (ECB)<sup>9</sup>. Među važnijim inicijativama OLAF-a posebno se izdvaja razvoj Strategije informisanja i komunikacije s javnošću radi sprječavanja prevara. Prioritet te komunikacijske politike je stvaranje mreže OLAF-ovih komunikatora za borbu protiv prevara (OAFCN)<sup>10</sup> 2001. godine.

Isto tako sa prijavom poreza na dodatu vrijednost treba biti upoznata Centralna služba za komunikacije (CLO) koja je osnovana u svakoj zemlji članici kao dio porezne administracije. Informacije se razmjenjuju putem Carinskog informacijskog sistema (CIS)EU-a, koji omogućuje carinskim, policijskim, obalnim čuvarima, poljoprivrednim službama i službama javnog zdravstva da koriste povjerljive podatke u jedinstvenoj bazi podataka. Očekuje se uvođenje daljnog kompjuterizovanog informacijskog sistema koji će obuhvatiti praćenje robe na koju se plaćaju trošarine: alkohol, duhan i mineralna goriva, koja se kreće između država članica i koja se neoporezuje dok ne dođe na svoje odredište. To će djelovati preventivno na smanjenje krijumčarenja ovih roba.

OLAF je zadužen za Evropski tehnički i naučni centar (ETSC), te može analizirati krivotvorene kovanice eura. U 2004. godini je pronađeno 74.600 primjerala, dok je i dalje u prometu ne pronađenih 55 milijardi kovanica<sup>11</sup>.

OLAF upravlja politikom „nulte tolerancije“ u pogledu korupcije ili prevara u ustanovama EU-a, te pokreće istragu čak i ako je izvor navoda upitan ili ako su mali iznosi sredstava.

Također, osnovan je poseban Direktorat za preventivno suzbijanje poreznih utaja (UCLAF). Od ostalih institucija koje djeluju u području borbe protiv prevara spomenimo:

- Europska komisija:
  - Opća uprava za budžet,
  - Opća uprava za oporezivanje i carinsku uniju,
  - Pravosuđe i unutarnji poslovi (Borba protiv organiziranog kriminala);
- Europski parlament:
  - Odbor za budžet (BUDG), i
  - Odbor za budžetsku kontrolu;

---

<sup>8</sup> European Investment Bank

<sup>9</sup> European Central Bank

<sup>10</sup> OLAF Anti-Fraud Communicators Network – OAFCN

<sup>11</sup> Kovanica koja se najčešće krivotvori je u vrijednosti od 2 eura.

- Vijeće EU:
  - Vijeće za ekonomska i finansijska pitanja, i
  - Vijeće za pravosuđe i unutrašnje poslove;
- Evropski revizorski sud;
- Europol.

EUR –Lex: važeće zakonodavstvo: Sprečavanje izbjegavanja plaćanja i utaje poreza, Finansijske i budžetske odredbe, Policijska i pravosudna saradnja u kaznenim i carinskim pitanjima.

Dakle, u kontekstu kriterija za pristupanje EU, Bosna i Hercegovina će nastaviti konzistentno realizirati politiku regionalne saradnje, doprinoseći tako jačanju pravne i institucionalne Infrastrukture naročito u oblasti suzbijanja prevara.

Za zemlje EU-a OLAF radi s Evropskom komisijom kako bi osigurao novo zakonodavstvo sa značajnim finansijskim implikacijama otpornim na prevare.

LITERATURA:

1. M.Sučeska, Osnovi ekonomskog kriminaliteta, FKN, Sarajevo, 2006.
2. M.Kulić, Poreska utaja I krijumčarenje, Beograd, 1999.
3. M.Bošković, Kriminološki leksikon, Univerzitet u Novom Sadu, 2001.
4. Izveštaji UIO o informacijama u borbi protiv kriminala, Banja Luka, 2006.
5. Izveštaj Komiteta za ekonomski razvoj i razvoj Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (Dokument 7971).
6. Izveštaj Evropske komisije o napretku, Vijeće ministara BiH, 2006.
7. Aktuelna zakonska regulativa u oblasti prevara
8. web stranica Uprave za indirektno oporezivanje u BiH.