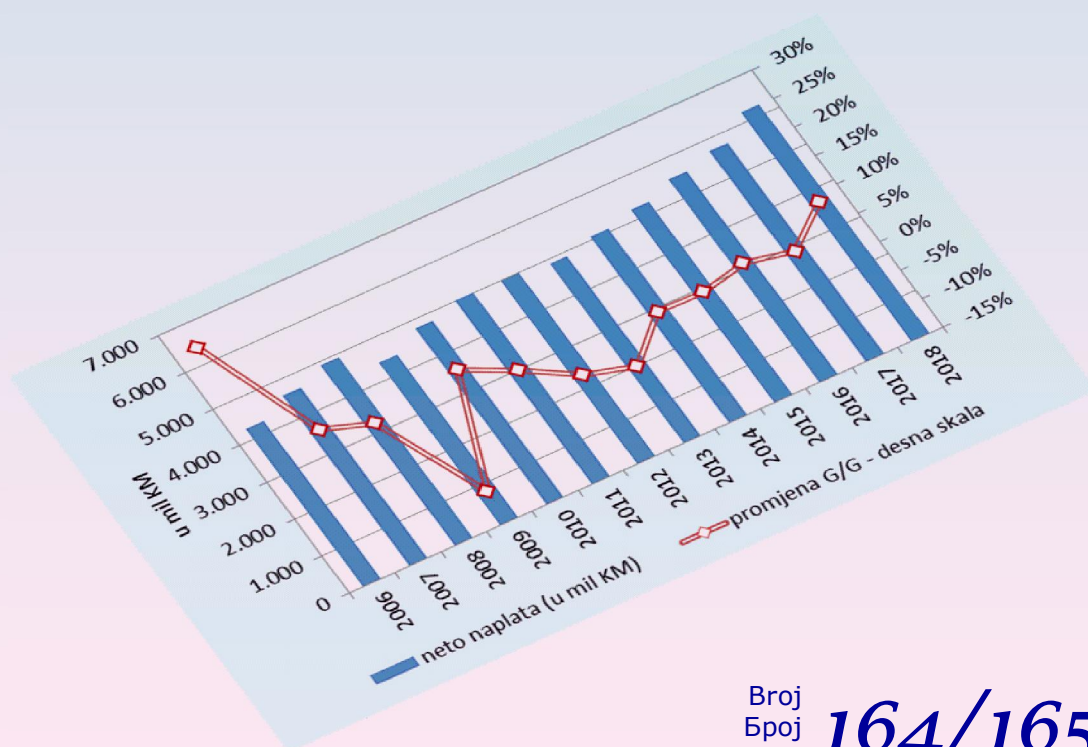




Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Taxation Authority

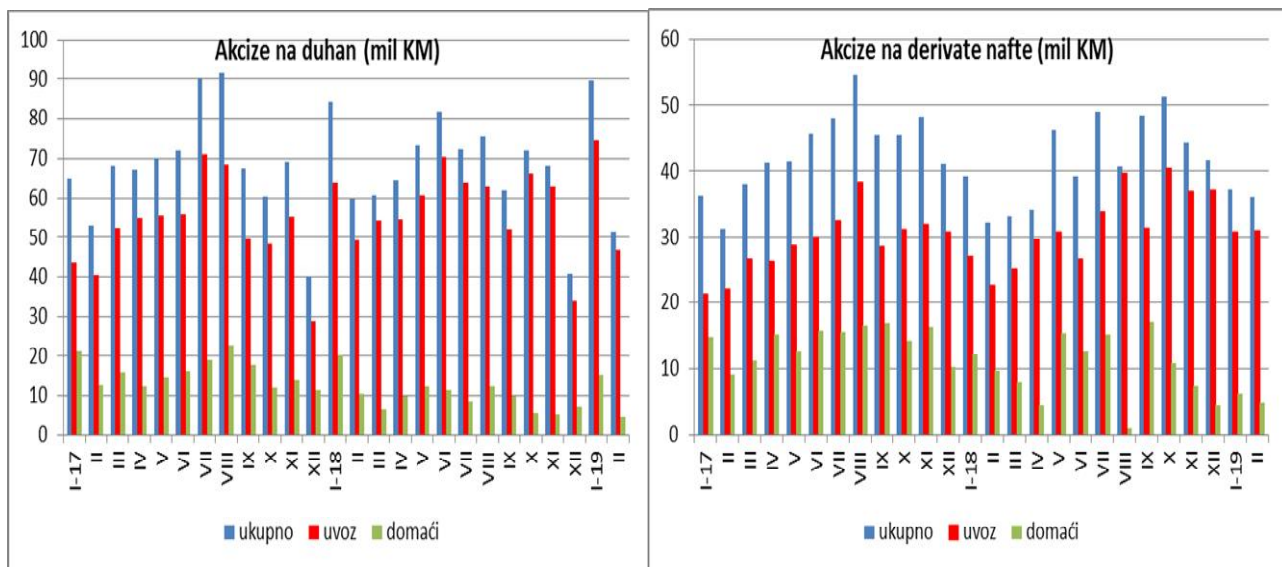
OMA Bilten



Broj
Број
Number **164/165**

Uz ovaj dvobroj

U prva dva mjeseca 2019.godine zabilježen je rast neto prihoda od indirektnih poreza od 5,2%. Budući da su izmjene Zakona o akcizama, koje su podrazumijevale povećanje stope namjenske putarine, u primjeni od 1.2.2018. naplata prihoda u januaru 2019. sadrži efekte primjene Zakona. Isključivanjem efekata povećanja namjenske putarine i pripadajućeg PDV-a stopa rasta neto prihoda od indirektnih poreza iznosi 3%. Rast prihoda od indirektnih poreza opterećen je lošim trendovima u naplati akciza. Nakon rasta prihoda od akciza u januaru 2019, u februaru je došlo do pada prihoda od 4,6%, što je ukupnu naplatu akciza svelo na nivo iz 2018. Nakon snažnog rasta naplate akciza na duhanske prerađevine u januaru 2019., koji je uključio i efekte uplate razlike akciza nakon povećanja specifične akcize na cigarete i rezani duhan od 1.1.2019., u februaru je zbog povećanja maloprodajnih cijena cigareta došlo do pada potrošnje, a time i pada prihoda od akciza od 13,8%. Slabija naplata akciza u februaru je imala za posljedicu negativni rast ukupno naplaćenih akciza na duhan od 1,9%. Na Grafikonu 1 primjećuje se postepeno smanjivanje naplate domaće akcize na duhan, osim u januaru 2019, što može povezati sa velikim zalihama neprodanih prerađevina na koje se morala platiti razlika akcize.



Grafikon 1

Grafikon 2

S obzirom na činjenicu da je Rafinerija u remontu od polovice januara do daljnjeg pad prometa, a time i naplate akciza i putarine na domaće derivate nafte, je očekivan. Imajući to u vidu očekivana je supstitucija domaćih derivata derivatima iz uvoza. Na Grafikonu 2 primjećuje se naglo smanjivanje naplate domaće akcize na derivate nafte u proteklih pet mjeseci, te rast značajnosti prihoda od akciza na uvezene derivate nafte u strukturi ukupnih akciza.

dr.sc. Dinka Antić
šef Odjeljenja

Sadržaj:

Fiskalna pravila

2

tehnička obrada : Sulejman Hasanović, IT saradnik
lektor : Darija Komlenović, prof. anglistike

Fiskalna pravila

(Pripremila: Aleksandra Regoje)

Uvod

Tokom posljednjih decenija sve veći broj zemalja uvodi fiskalna pravila. Začeci primjene su zabilježeni davnih 1947. u Japanu i 1969. godine u Njemačkoj. Godine 1990. je, osim te dvije, još tri zemlje primjenjivalo pravila koja su pokrivala barem nivo centralne vlade (Indonezija, Luksemburg i US). Primjena fiskalnih pravila je porasla nakon posljednje finansijske krize, kao posljedica rasta dugova i deficita. Do marta 2012. godine broj zemalja je porastao na čak 76.¹ Danas ih koristi više od 90 zemalja.²

Fiskalna pravila nameću dugoročna ograničenja fiskalnoj politici kroz brojčana ograničenja budžetskih agregata. Dobro osmišljena pravila omogućuju formiranje ušteta u povoljnim ekonomskim uslovima, kako bi se stvorio fiskalni prostor za reagovanje u nepovoljnim. Njihovi glavni ciljevi su fiskalna održivost i odgovornost, povećanje transparentnosti i signalizacija finansijskim tržištima o pravcima fiskalne politike. Važan su segment u očuvanju budžetske discipline i održivosti javnog duga. Njihova uloga je velika i u pogledu jačanja koordinacije između različitih nivoa vlasti. Fiskalna pravila su često kritikovana da su previše rigidna i da „vežu ruke“ nosiocima politika, pogotovo u uslovima ograničene monetarne politike. Nedosljednosti u poštovanju pravila povukla su pitanja u njihovoj sposobnosti da održe fiskalnu stabilnost. Sa druge strane, nastojanja da se ispoštuju pravila često su bile poticaj za „kreativno računovodstvo“ ali i pritisak na kapitalna ulaganja i izdatke na socijalna davanja, posebno u zemljama u razvoju.

Karakteristike fiskalnih pravila

Tri su osnovne karakteristike dobro definisanog fiskalnog pravila:

1. Stalni karakter, odnosno da se ograničenje treba postaviti na dovoljno dug vremenski period;
2. Definisanje fiskalnog pokazatelja na koji se odnosi pravilo (deficit, dug, prihodi, rashodi);
3. Brojčano ograničenje ili cilj.³

Bez obzira da li su ispunjeni svi ovi kriteriji, fiskalna pravila mogu donijeti rezultate samo ako postoje efikasni mehanizmi monitoringa i sprovođenja.

Da bi bila efikasna fiskalna pravila trebaju imati tri osnovna svojstva: jednostavnost, fleksibilnost i primjenjivost. Trade-off između ovih svojstava umnogome zavisi od specifičnosti pojedinih zemalja. Teško je naći kompromis između ovih svojstava, a njihovi prioriteti su mijenjani posljednjih decenija. Pravila koja su bila na snazi prije globalne ekonomske krize nazivaju se pravilima prve generacije. Ona su prednost davala ispunjavanju kriterija jednostavnosti i fleksibilnosti, dok akcenat nije bio stavljen na mehanizme primjene odnosno mogućnosti provođenja. Protekle decenije pojavljuju se pravila „druge generacije“, koja stavljaju naglasak na svojstvo provodivosti (npr. kroz uvođenje fiskalnih vijeća, šireg okvira sankcija i sl.), uz poboljšanje fleksibilnosti.⁴

¹ Schaechter et al., 2012

² Eyraud et al., 2018

³ Numerical fiscal rules in EU member countries, <https://ec.europa.eu/>

⁴ Više u pravilima „druge generacije“ u Eyraud et al., 2018

Vrste fiskalnih pravila

U literaturi se pominju brojne klasifikacije fiskalnih pravila. Ovdje ćemo se osvrnuti na osnovne klasifikacije: prema kriteriju nivoa donošenja i vrsti budžetskog agregata koji se limitira.

Kriterij nivoa donošenja

Postoje dvije vrste pravila prema tome na kom nivou su donesena. Jedna su pravila koja su usvojena od strane domaćih vlasti (nacionalna), a druga su međunarodna (nacionalna) – nametnuta putem međunarodnih ugovora (npr. Pakt o stabilnosti i rastu EU) ili uslova međunarodnih organizacija (npr. MMF). Osnovne komponente nacionalnih fiskalnih okvira su brojčana fiskalna ograničenja, nezavisne fiskalne institucije i propisane budžetske procedure. U dokumentu MMF-a (Schaechter et al., July 2018) se navodi da je 2002. godine 45 zemalja primjenjivalo nacionalna pravila kao odgovor na različite pritiske na javne finansije, dok je 47 zemalja primjenjivalo nadnacionalna fiskalna pravila u valutnim unijama i EU kako bi se ograničile pojedine članice da vode politiku koja je nekonzistentna sa zajedničkim ciljevima.

Kriterij budžetskog agregata

Prema kriteriju vrste budžetskog agregata na koji se primjenjuju, postoje četiri vrste fiskalnih pravila.⁵ To su dužnička pravila, pravila budžetskog bilansa, pravila rashoda i pravila prihoda.

- i. Dužnička pravila postavljaju ograničenja ili ciljeve na visinu javnog duga u % BDP-a. Ova pravila su veoma značajna za osiguranje ciljanog nivoa javnog duga ali je nosiocima politike teško značajnije uticati na njih u kratkom vremenskom periodu. Za značajnije promjene nivoa duga je potrebno dosta vremena u kojem bi se sprovodile budžetske mjere. Sa druge strane, treba imati u vidu da na nivoe duga pored budžetskih mjera utiču i drugi faktori kao što su promjene kamatnih stopa i deviznih kurseva.
- ii. Pravila budžetskog bilansa mogu se odnositi na različite definicije bilansa, kao što su ukupni bilans, strukturni bilans, ciklično prilagođeni i sl. Ova pravila su umnogome više pod kontrolom nosioca politike, nego dužnička a indirektno utiču na stanje javnog duga.
- iii. Pravila rashoda postavljaju granice na ukupne, primarne ili tekuće rashode. Mogu biti izražena u apsolutnim vrijednostima, stopama rasta ili % BDP-a. Ova pravila ne utiču direktno na održivost duga jer ne dotiču prihodovnu stranu. Mogu biti podsticaj za kreativno računovodstvo, ukoliko bi vlasti određene ciljeve umjesto klasičnih rashoda implementirale putem poreznih izdataka.
- iv. Pravila prihoda postavljaju gornje ili donje granice prihoda. Imaju za cilj jačanje porezne discipline ili sprečavanje prekomjernog poreznog opterećenja. Slično kao kod pravila rashoda, ova pravila ne utiču direktno na održivost duga, jer se, u ovom slučaju, ne tiču rashodovne strane.

Fiskalna pravila u EU

Fiskalna pravila uvedena su u zemlje EU kroz Ugovor iz Maastrichta (1992) i Pakt o stabilnosti i rastu (1997). Pakt o stabilnosti i rastu je dogovor članica EU koji je imao za cilj osiguranje stabilnosti javnih finansija. Uveden je usvajanjem Rezolucije Evropskog vijeća o Paktu i stabilnosti i rastu u Amsterdamu u junu 1997. godine. Njegova primjena je počela 1. januara 1999. godine. Pakt o stabilnosti i rastu je skup pravila koji je uspostavljen da obezbijedi stabilne javne finansije članica Evropske unije kao i koordinaciju njihovih fiskalnih politika. Princip jednakog tretmana svih članica Evropske unije je osnova Pakta. Jednak tretman ne znači da se iste mjere primjenjuju za sve članice, nego se mora voditi računa o ocjeni ekonomske situacije. Nivo fleksibilnosti zavisi od

⁵ Schaechter et al., July 2018

toga da li se na članicu odnosi preventivni (eng. *preventive arm*) ili korektivni dio (eng. *corrective arm*) Pakta. Pravila preventivnog dijela Pakta obavezuju zemlje članice da vode stabilnu fiskalnu politiku i dosegnu svoj srednjoročni budžetski cilj (eng. *Medium-Term Budgetary Objective* ili MTO) koji se utvrđuje u skladu sa zajednički usaglašenim načelima. Osnovna svrha preventivnog dijela je da svaka članica dostigne i održi budžetsku poziciju u kojoj će automatski stabilizatori omogućiti ublažavanje mogućih ekonomskih šokova, kao i da se javni dug svede na održiv nivo. Korektivni dio Pakta odnosi se na članice čiji je deficit veći od 3% BDP-a i/ili dug veći od 60% BDP-a, bez odgovarajuće stope njegovog smanjenja. U tim slučajevima se primjenjuje postupak prekomjernog deficita (*Excessive Deficit Procedure* ili EDP).⁶

Pravila nisu dovela do stabilnosti javnih finansija i makroekonomske stabilnosti, kako se očekivalo. Krajem 2003. godine polovina članica EU imala je prekomjerni deficit.⁷ Globalna finansijska kriza je dalje testirala efikasnost fiskalnog okvira Evropske unije. Fiskalni okvir koji je postojao prije krize bio je koristan za vođenje fiskalne politike i koordinacije, ali u konačnici nije spriječio stvaranje fiskalne neravnoteže. Javni dug je nakon krize u 2008. porastao na prosječno 95 posto u 2014. godini, gotovo 30 postotnih bodova iznad prosjeka prije krize.⁸ Pojava neravnoteža ukazala je na slabosti fiskalnih okvira, koji su postavljali granice na deficite u "lošim vremenima", bez postavljanja konkretnih pravila za uštede u "dobrim vremenima". Loša iskustva su dovela do brojnih mjera za unaprjeđenje fiskalnih okvira, kao što su reforme iz 2005. godine; uvođenje ciklusa koordinacije politika kroz tzv. Evropski semestar; uvođenje tzv. Paketa od šest mjera (Six Pack) iz 2011. godine; "Fiscal Compact" iz 2012. godine i uvođenje tzv. Paketa od dvije mjere (Two Pack) iz 2013. godine. Kako bi se sačuvala finansijska stabilnost članica Eurozone, 2012. godine je osnovan Evropski stabilizacijski mehanizam (Okvir 1).

Okvir br 1.

Evropski stabilizacijski mehanizam

Članice Eurozone osnovale su 2012. godine Evropski stabilizacijski mehanizam (European Stability Mechanism - ESM). Njegova misija je da pruža finansijsku pomoć članicama Eurozone koje imaju finansijske poteškoće. ESM prikuplja sredstva izdavanjem instrumenata tržišta novca, kao i srednjoročnim i dugoročnim dugom s dospelom do 30 godina. Također može sklapati sporazume sa svojim članovima, finansijskim institucijama ili drugim stranama. Države članice Eurozone su dioničari ESM-a. Najvažnije odluke, uključujući odluke o dodjeli finansijske pomoći državama članicama, donose se dogovorom Vijeća guvernera ESM-a. Da bi se dobila finansijska pomoć potrebno je ispuniti stroge uslove koji mogu uključivati različite mjere ekonomske politike, zavisno od specifičnosti zemlje.

Izvori: <http://www.consilium.europa.eu>
<https://www.esm.europa.eu>

⁶ Više o Paktu o stabilnosti i rastu i strukturnim bilansima u OMA Biltenu br. 116, Regoje A., „ Ciklično prilagođeni i strukturni bilansi u funkciji vođenja fiskalne politike“

⁷ Anđelković M., 2013

⁸ Andrie et al., 2015

Reforma Pakta iz 2005

2005. godine je izvršena reforma Pakta o stabilnosti i rastu, ali nije donijela značajnije rezultate, jer je već 2008. godine nastupila finansijska kriza koja je stvorila ogromne pritiske na budžete. Sa reformom Pakta o stabilnosti i rastu iz 2005. godine ciklično prilagođeni bilansi postaje ključni pokazatelj za vođenje politike članica Evropske unije. Sa druge strane, strukturni bilans predstavlja osnovni pokazatelj za ocjenu dostizanja srednjoročnih budžetskih ciljeva članica koje se nalaze u preventivnom dijelu Pakta, kao i fiskalnog prilagođavanja članica sa prekomjernim deficitom koje se nalaze u korektivnom dijelu Pakta.

Evropski semestar - 2010

Evropska komisija je kroz tzv. Evropski semestar 2010. godine uspostavila koordinaciju ekonomskih politika, čiji se prvi ciklus odvijao u 2011. godini. Ciklus koordinacije je nazvan semestrom, iz razloga što se najveći dio ciklusa odvija u prvih šest mjeseci svake godine. Tokom tih mjeseci se usklađuju budžetske i makroekonomske politike država članica kako bi se omogućilo da se stajališta Evropske unije uzmu u obzir u ranoj fazi budžetskih procedura, ali i u drugim aspektima izrade ekonomskih politika. Cilj je bio da se osigura analiza i ocjenjivanje svih politika zajedno, te da se obuhvate područja politike koja prije nisu bila sistemski obuhvaćena ekonomskim nadzorom kao što su, na primjer, makroekonomske neravnoteže ili finansijska pitanja.⁹

Six Pack - 2011

Six Pack je paket pravnih akata iz EU zakonodavstva donesenih u cilju jačanja Pakta o stabilnosti i rastu, poboljšanja fiskalnog nadzora EU i boljeg usklađivanja ekonomskih politika. Sastoji se od pet uredbi i jedne direktive. Uvodi novo pravilo smanjenja duga i ograničenje rasta rashoda.

Fiscal Compact - 2012

Drugi stub reformi predstavljao je Sporazum o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (poznat kao Fiskalni ugovor)¹⁰ koji je dogovoren na samitu EU 30. januara 2012., a potpisan 2. marta iste godine od strane svih EU članica izuzev Ujedinjenog Kraljevstva i Češke Republike.

Two Pack - 2013

Two Pack je paket EU zakonodavstva koji ima za cilj jačanje ekonomskog upravljanja u Eurozoni. Sastoji se od dvije uredbi. Jedna uredba odnosi se na članice Eurozone sa posebnim pravilima za one u okviru korektivnog dijela Pakta.¹¹ Druga jača nadzor za članice Eurozone kojima prijete ili imaju ozbiljne poteškoće u očuvanju finansijske stabilnosti.¹²

⁹ Više o Evropskom semestru u OMA Biltenu br 100, A. Regoje "Koordinacija ekonomskih politika u EU- Evropski semestar"
¹⁰ Eng. "Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union" ili „Fiscal Compact“

¹¹ Uredba br. 473/2013 o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacрта budžetskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficit država članica Eurozone

¹² Uredba br. 472/2013 o jačanju ekonomskog i budžetskog nadzora država članica Eurozone koje su u poteškoćama ili im prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu finansijsku stabilnost

Okvir br 2.

Fiskalni ugovor i Six Pack

Ukoliko se uspješno implementira, Fiskalni ugovor je važno sredstvo za osiguranje fiskalne stabilnosti. Fiskalni ugovor unosi nove elemente fiskalnih pravila na nacionalnom nivou i ojačava fiskalni okvir Pakta o stabilnosti i rastu. Pakt o stabilnosti i rastu je ranije već bio ojačan kroz reforme Six Pack-a iz 2011. Zemlje su se obavezale da će do 2014. godine usvojiti odredbe koje uključuju:

- **Pravilo nacionalnog strukturnog budžetskog bilansa.** Glavna novina Fiskalnog ugovora je obaveza usvajanja u nacionalnim propisima pravila koje ograničava godišnji strukturni deficit na 0,5% BDP-a odnosno 1% BDP-a za zemlje sa nivoom duga ispod 60% i niskim rizikom održivosti javnih finansija. Ugovorne strane osiguravaju konvergenciju prema svojim pojedinačnim srednjoročnim ciljevima. Vremenski okvir konvergencije predlaže Evropska komisija uzimajući u obzir specifičnosti zemlje.
- **Jačanje primjene nacionalnih pravila.** Kako bi osigurale primjenu pravila, zemlje trebaju uspostaviti automatske korektivne mehanizme, koji bi se pokrenuli u slučajevima odstupanja od pravila.
- **Novo pravilo duga na nadnacionalnom nivou.** Fiskalni ugovor i „Six Pack“ uključuju i obavezu kontinuiranog smanjenja udjela duga u BDP-u do praga 60%. Godišnji tempo smanjenja duga ne treba biti manji od jedne dvadesetine od razlike posmatranog nivoa duga i praga. Ovo pravilo se ne odnosi na tri godine od završetka Procedure prekomjernog deficita.
- **Novo ograničenje rashoda na nadnacionalnom nivou.** Godišnji rast primarnih rashoda, isključujući naknade za nezaposlene, ne smije biti veći od dugoročne stope rasta BDP-a. Pravilo vrijedi za zemlje koje nisu obuhvaćene Procedurom prekomjernog deficita.
- **Širi kriteriji i više automatizma za pokretanje Procedure prekomjernog deficita.** Pored slučajeva nepoštovanja pravila deficita, u članicama se mogu pokrenuti Procedure prekomjernog deficita (EDP) i u slučaju nepoštovanja pravila duga, putem većine glasova Vijeća za ekonomske i finansijske poslove (Economic and Financial Affairs Council - ECOFIN). U slučaju nepoštovanja pravila deficita, Fiskalni ugovor bi u principu trebao obezbijediti više automatizma u pokretanju EDP-a, obzirom da će se pokrenuti na prijedlog Komisije osim u slučaju da ga blokira većina Vijeća (tzv. *reverse qualified majority*).
- **Budžetske procedure i nezavisna fiskalna vijeća.** U cilju efikasne implementacije fiskalnih pravila „Six Pack“ daje brojne preporuke kako bi srednjoročni budžetski okviri bili više obavezujući, kako bi izvještaji bili redovniji, te kako bi se dala što veća uloga nezavisnim vijećima za pripremu budžetskih pretpostavki i sl.

Izvor: A Schaechter, T Kinda, N Budina, A Weber, "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset", IMF Working Paper, Juli 2012

Baza podataka o fiskalnim pravilima u EU

Na web stranici Evropske komisije je dostupna baza podataka fiskalnih pravila u EU.¹³ Baza pokriva sve vrse fiskalnih pravila (budžetski bilans, dug, rashodi, prihodi).

Baza podataka uključuje sljedeće informacije o fiskalnim pravilima:

- opis i opseg pravila,
- zakonska osnova,
- institucije za monitoring,
- mehanizmi za korekciju u slučaju odstupanja od pravila i iskustva sa pravilom.

Na osnovu podataka iz baze izračunati su indeksi koji pokazuju jačinu fiskalnih pravila u nekoj zemlji.

Glavna uprava za ekonomske i finansijske poslove (Directorate General for Economic and Financial Affairs DG ECFIN) je izradila indeks jačine fiskalnih pravila (eng. Fiscal Rules Strenght Index FRSI) na osnovu sljedećih pet dimenzija:

- zakonska osnova,
- ograničavajući karakter (mogućnost promjene ograničenja),
- institucije za monitoring,
- mehanizmi korekcije,
- otpornost na šokove.

Za svako pravilo numerički se ocjenjuje svaka od tih pet dimenzija (kriterija) i računa indeks jačine fiskalnih pravila za svako fiskalno pravilo za svaku godinu u nekoj zemlji.

Na osnovu tih indeksa i podataka na koji nivo vlade se pravilo odnosi računa se (jedan) indeks fiskalnog pravila (eng. Fiscal Rule Index - FRI) za svaku zemlju.¹⁴

Na osnovu izračunatih indeksa vidljivo je jačanje uloge fiskalnih pravila u skoro svim članicama (Tabela 1)

¹³ https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

¹⁴ Metodologija izračuna indeksa dostupna u prvom Excel listu (Fiscal Rule Index Explanation) baze podataka
Banja Luka: Bana Lazarevića, 78 000 Banja Luka, Tel/fax: +387 51 335 350, E-mail: oma@uino.gov.ba
Sarajevo: Zmaja od Bosne 47b, 71 000 Sarajevo, Tel:+387 33 246 081, Fax:+387 033 246 080, Web: www.oma.uino.gov.ba

Tabela 1. Standardizovani indeksi fiskalnih pravila za članice EU

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AT	-0,93	-0,93	0,08	0,11	0,39	0,47	0,66	0,66	0,66	0,63	0,63
BE	-0,47	0,55	0,09	0,09	0,09	0,09	0,13	0,13	1,63	1,63	1,54
BG	-0,93	-0,93	-0,93	0,65	1,12	1,49	1,74	1,74	3,37	3,58	3,58
CY	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	1,29	1,70	1,70	1,70
CZ	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93
DE	0,35	0,35	0,35	0,35	0,64	1,07	1,07	2,89	2,89	2,89	2,89
DK	-0,93	0,33	0,33	1,02	0,91	0,09	-0,56	1,01	1,52	1,52	1,52
EE	-0,93	0,47	0,78	0,78	0,90	0,90	0,45	0,76	1,30	1,30	1,30
EL	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	0,48	0,48	0,57	0,57	0,57
ES	-0,45	-0,45	-0,45	0,91	0,80	1,47	1,96	1,96	2,24	2,27	2,27
FI	-0,93	0,11	0,70	0,72	0,03	0,16	0,12	1,53	1,50	1,50	1,50
FR	-0,73	-0,73	-0,48	-0,48	-0,01	0,41	0,41	1,58	1,50	1,58	1,58
HR	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,01	1,22	1,22	1,22	1,22	0,30	0,19
HU	-0,93	-0,93	-0,74	-0,74	0,03	0,03	-0,93	-0,27	1,58	1,66	1,66
IE	-0,93	-0,93	-0,90	-0,71	-0,71	-0,71	-0,71	2,36	2,36	2,22	2,22
IT	-0,93	-0,93	-0,45	0,32	0,21	0,24	0,24	0,28	3,48	3,51	3,37
LT	-0,74	-0,74	-0,27	-0,27	0,20	0,20	0,22	0,22	0,22	2,17	2,77
LU	-0,84	-0,65	0,12	0,63	0,28	0,28	0,28	0,55	1,10	1,24	1,24
LV	-0,93	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	2,23	3,19	3,19	2,53
MT	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	1,96	1,96	1,96
NL	-0,93	1,01	0,63	0,63	0,63	0,63	0,70	0,70	3,26	3,19	2,41
PL	-0,93	-0,93	0,92	0,92	1,31	1,66	1,62	1,46	1,78	2,44	2,16
PT	-0,93	-0,93	-0,93	-0,24	-0,20	-0,20	-0,07	1,33	1,45	2,36	2,54
RO	-0,67	-0,67	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	2,33	2,33	2,33
SE	-0,93	-0,93	0,92	0,92	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13
SI	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	0,67	1,44
SK	-0,93	-0,93	-0,93	0,05	0,02	0,02	1,89	1,89	2,61	2,61	2,74
UK	-0,93	-0,93	-0,28	-0,28	-0,35	-0,36	-0,36	-0,36	-0,34	-0,52	0,35

Izvor: Baza podataka Evropske komisije (podaci povučeni u septembru 2018. godine)

Skraćenice: AT-Austrija, BE-Belgija, BG-Bugarska, CZ-Češka, CY-Kipar, DE-Njemačka, DK-Danska, EE-Estonija, EL-Grčka, ES-Španija, FI-Finska, FR-Francuska, HR-Hrvatska, HU-Mađarska, IE-Irska, IT-Italija, LT-Litvanija, LU-Luksemburg, LV-Latvija, MT-Malta, NL-Holandija, PL-Poljska, PT-Portugal, RO-Rumunija, SE-Švedska, SI-Slovenija, SK-Slovačka, UK-V. Britanija.

Fiskalna pravila u BiH

U nastavku je predstavljen kratak pregled zakonskih odredbi koji se odnose na koordinaciju fiskalne politike i fiskalna pravila u Bosni i Hercegovini.

Zakon o Fiskalnom vijeću BiH

Zakonom o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini iz 2008. godine uspostavljeno je Fiskalno vijeće BiH sa zadatkom koordinacije fiskalne politike, kako bi se obezbijedila makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH. Fiskalno vijeće ima šest članova: predsjedavajući Vijeća ministara BiH, predsjednik Vlade RS, premijer Federacije BiH, ministar finansija i trezora BiH, ministar finansija RS i ministar finansija FBiH. Guverner Centralne banke BiH i predstavnik Vlade BD imaju svojstvo posmatrača.

Prema Zakonu o Fiskalnom vijeću ovo tijelo je odgovorno za koordinaciju fiskalne politike u BiH. Ono je nadležno za usvajanje Prijedloga dokumenta „Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH“ (Okvir 3).

Okvir br 3.

Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH

Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u BiH predstavlja najvažniji dokument fiskalne koordinacije. Sadrži sljedeće:

- prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta institucija BiH, Federacije BiH, RS i Brčko Distrikta
- prijedlog makroekonomskih projekcija
- prijedlog projekcije indirektnih poreza
- prijedlog raspodjele prihoda od indirektnih poreza za sljedeću fiskalnu godinu
- prijedlog gornje granice zaduženja budžeta institucija BiH, Federacije BiH, RS i Brčko Distrikta.

Izvori: Zakon o Fiskalnom vijeću u BiH, Službeni glasnik BiH 63/08.

Fiskalno vijeće je nadležno i za usvajanje prijedloga kratkoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija, praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i kriterija prilikom donošenja i izvršavanja budžeta, kao i preduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti. Pored toga, Vijeće je dužno da koordinira aktivnosti u poštivanju budžetskog kalendara tokom pripreme, usvajanja, izvršenja i revizije budžeta institucija BiH, Federacije BiH, RS i Brčko Distrikta i dr.¹⁵

¹⁵ Vidi Zakon o Fiskalnom vijeću u BiH, Službeni glasnik BiH 63/08

Zakon o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj

Fiskalno vijeće RS uspostavljeno je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj.¹⁶ Ovim Zakonom se uređuju fiskalna pravila, mjere i procedure na osnovu kojih se uspostavlja fiskalni okvir, ograničava javna potrošnja, jača odgovornost za korištenje budžetskih sredstava i jača sistem kontrole i nadzora. Funkcije fiskalnog vijeća su da analizira makroekonomske i fiskalne pretpostavke i projekcije korištene za izradu DOB-a, nacрта i prijedloga budžeta Republike i ekonomske politike, odnosno programa ekonomskih reformi; procjenjuje u kojoj mjeri je Vlada u predhodnoj fiskalnoj godini poštovala i ispunila fiskalne ciljeve koje je utvrdila, kao i fiskalna pravila definisana Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u RS; procjenjuje da li ima osnova za odobravanje privremenog odstupanja i kolika je vjerovatnoća da će Vladin plan prilagođavanja omogućiti ponovno poštivanje fiskalnih pravila i dr.¹⁷

Fiskalna pravila definisana su kao „postavljena trajna ili privremena ograničenja fiskalne politike da bi se dodatno ojačala budžetska disciplina, poboljšala koordinacija između različitih nivoa vlasti i uspostavila dugoročno održiva fiskalna politika.“ Fiskalna pravila mogu biti opća i posebna. Opća fiskalna pravila odnose se na ukupan budžetski sistem Republike Srpske i definisana su Zakonom o fiskalnoj odgovornosti RS. Posebna fiskalna pravila predstavljaju obavezujuće, automatske mjere ukoliko indikatori iskazani tim pravilima dostignu jedan od vrijednosnih pragova.

Opća fiskalna pravila su (1) pravilo o dugu i (2) pravilo konsolidovanog budžetskog deficita. Pravilo o dugu definiše da javni dug RS na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 55% ostvarenog BDP-a u toj godini. Drugo opće pravilo definiše da konsolidovani budžetski deficit na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 3% ostvarenog BDP-a u toj godini.

Posebna fiskalna pravila definišu da: (1) ukoliko javni dug dostigne 50% ostvarenog BDP-a u toj godini, budžet za narednu godinu mora biti sa budžetskim suficitom, i (2) ukoliko konsolidovani budžetski deficit dostigne 2,5% ostvarenog BDP-a u toj godini, budžet za narednu godinu mora, kao i kod prvog posebnog pravila, biti sa budžetskim suficitom.

U slučaju da neko od općih fiskalnih pravila nije ispoštovano Vlada je obavezna da pripremi i dostavi Narodnoj skupštini Program fiskalne konsolidacije sa mišljenjem Fiskalnog vijeća kojim će definisati mjere i period za povratak u okvire pravila.

Fiskalne mjere predstavljaju aktivnosti koje je neophodno preduzeti s ciljem realizacije postavljenih fiskalnih pravila. Izvršni općinski i gradski organi uprave ne mogu predlagati skupštini općine ili grada nacрте budžeta ako nisu ispoštovali preporuke Ministarstva finansija, odnosno ne mogu predlagati prijedloge budžeta, odnosno rebalansa budžeta ako nisu pribavili saglasnost Ministarstva finansija. Fondovi ne mogu predlagati budžet Vladi ako nisu ispoštovane smjernice date u DOB-u i mišljenje Ministarstva finansija, te dostaviti nadležnom organu fonda bez pribavljene saglasnosti Vlade. U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti u RS dodate su odredbe koje se tiču odgovornosti i rokova u pogledu izrade plana za izmirenje neizmirenih obaveza iz prethodnog perioda za općine, gradove i fondove te budžetske korisnike koji se finansiraju iz budžeta RS.

U izuzetnim slučajevima (prirodne nepogode, ekonomska recesija i realizacije velikih infrastrukturnih projekata) Narodna skupština može, na obrazložen prijedlog Vlade, donijeti odluku o odobravanju privremenog odstupanja nekog od fiskalnih pravila. Vlada dostavlja Narodnoj skupštini izvještaj o privremenom odstupanju (sadrži razloge za odstupanje od pravila, mjere koje

¹⁶ Službeni glasnik RS br. 94/15

¹⁷ Vidi sve funkcije Fiskalnog vijeća u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti u RS, Službeni glasnik RS br. 62/18

Vlada planira da preduzme da bi se ponovo uspostavilo poštovanje pravila i rok u kojem će se stanje uskladiti sa pravilima) i mišljenje Fiskalnog vijeća o izvještaju.

Zakon o budžetima u FBiH

Zakonom o budžetima u Federaciji BiH iz 2013. godine¹⁸ uspostavlja se Fiskalno koordinacijsko tijelo FBiH sa ciljem osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti FBiH. Vlada imenuje ovo Tijelo, a u njegov sastav ulaze: federalni ministar finansija, kantonalni ministri finansija i predstavnik saveza općina i gradova. Fiskalno koordinacijsko tijelo odgovorno je za: koordinaciju fiskalne politike u FBiH; prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta FBiH, kantona, gradova, općina i vanbudžetskih fondova; utvrđivanje makroekonomskih projekcija i projekcija ukupnih poreznih i neporeznih prihoda u FBiH; kontrolu implementacije fiskalnih pravila; prijedlog gornje granice zaduženja budžeta FBiH, kantona, gradova, općina i vanbudžetskih fondova; utvrđivanje stanja i projekciju duga u Federaciji; utvrđivanje mjera i aktivnosti radi osiguranja stabilnosti servisiranja duga; utvrđivanje kriterija i visinu novih zaduživanja u vezi sa ukupnim ograničenjima zaduženja za narednu fiskalnu godinu i dr. nadležnosti u skladu sa članom 41. Zakona o budžetima FBiH.

Pravila za jačanje fiskalne odgovornosti uređuju da prijedlozi zakona, uredbi, propisa i drugih akata koje Vlada donosi ili predlaže na donošenje Parlamentu FBiH moraju sadržavati procjenu finansijskih efekata na budžet. Planirani tekući bilans budžeta mora biti pozitivan ili nula, izuzev u slučajevima elementarnih nepogoda ili stanja prirodne katastrofe koje proglasi zakonodavno tijelo i to u slučajevima kada visina utvrđene štete dosegne ili premaši 20% ostvarenih rashoda u prethodnoj fiskalnoj godini.

Ostvareni deficit iz prethodnih godina Vlada je dužna pokriti planiranjem sredstava u budžetu za pokriće ostvarenog deficita u narednih pet fiskalnih godina.¹⁹

Procedure zaduživanja i odobravanja od Ministarstva finansija moraju se provoditi u skladu sa odredbama Zakona o dugu, zaduživanju i garancijama u FBiH.

Pravila za jačanje fiskalne odgovornosti takođe se odnose na kantone, gradove, općine i vanbudžetske fondove.²⁰

Literatura

- A Schaechter, T Kinda, N Budina, A Weber , "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset", IMF Working Paper, 2012;
- Michal Andrlle, John Bluedorn, Luc Eyraud, Tidiane Kinda, Petya Koeva Brooks, Gerd Schwartz i Anke Weber „Reforming fiscal Governance in the European Union“, IMF Staff Discussion Note, 2015;
- L Eyraud, X Debrun, A Hodge, V Lledo i C Pattillo, "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability", IMF Staff Discussion Note, April 2018
- Anđelković M., „Uloga i značaj fiskalnih pravila u stabilizaciji javnih finansija“, Univerzitet u Nišu, 2013
- <https://ec.europa.eu>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- <https://www.esm.europa.eu>
- <https://www.ecb.europa.eu>

¹⁸ Službene novine FBiH, 102/13

¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetima FBiH, Službene novine FBiH, 91/15

²⁰ Više o regulisanju fiskalne odgovornosti u odredbama članova 39. do 45. Zakona o budžetima FBiH (Službene novine FBiH, 102/13)