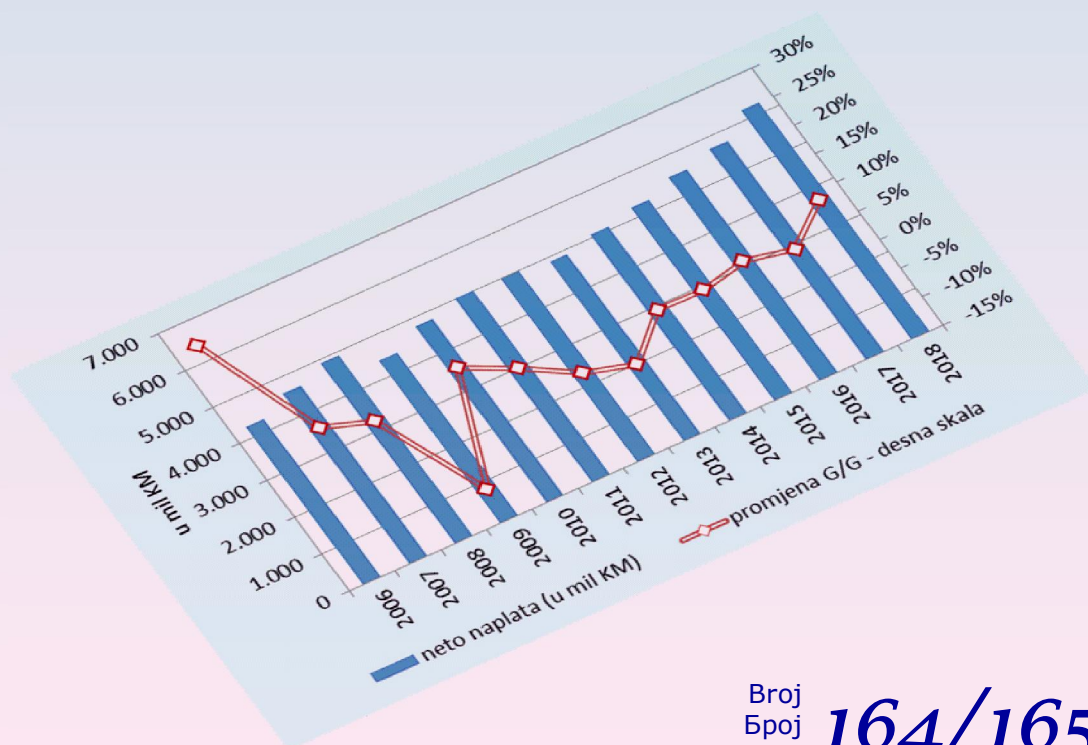




Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Taxation Authority

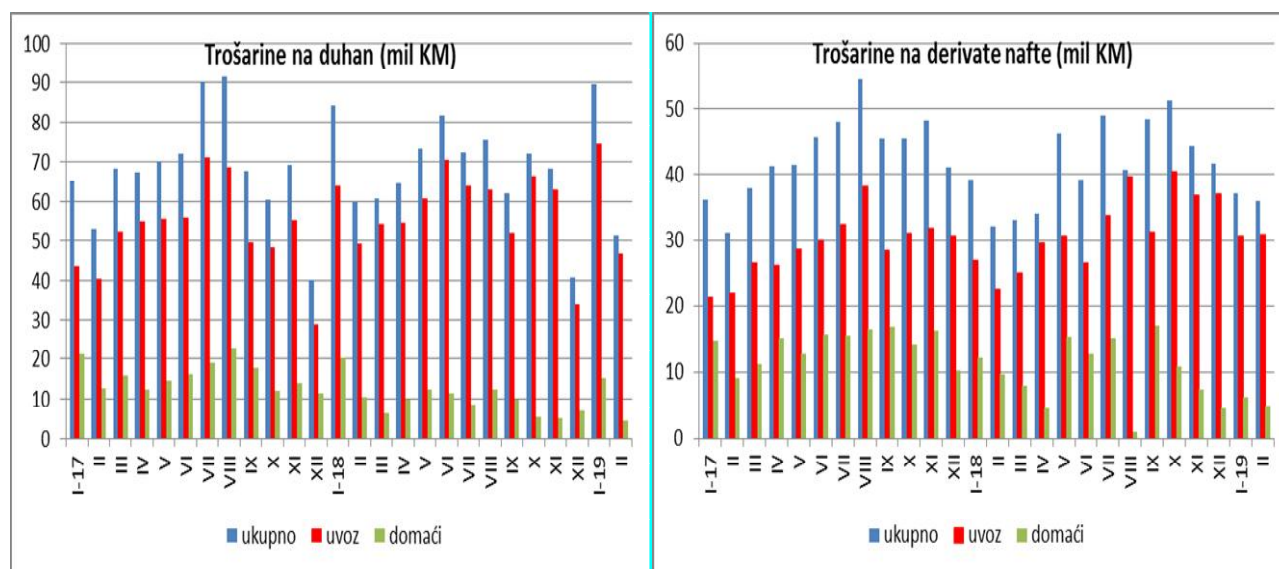
# OMA Bilten



Broj  
Број  
Number **164/165**

## Uz ovaj dvobroj

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



Grafikon 1

Grafikon 2

S obzirom na činjenicu da je Rafinerija u remontu od polovice siječnja do daljnjeg, pad prometa, a time i naplate trošarina i cestarine 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 trošarine na derivate nafte u proteklih pet mjeseci, te rast značajnosti prihoda od trošarina na uvezene derivate nafte u strukturi ukupnih trošarina.

dr.sc. Dinka Antić  
šef Odjeljenja

### Sadržaj:

Fiskalna pravila

2

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

## Fiskalna pravila

(Pripremila: Aleksandra Regoje)

### Uvod

Tijekom posljednjih desetljeća 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 razinu centralne vlade (Indonezija, Luksemburg i US). Primjena fiskalnih pravila je porasla nakon posljednje financijske krize, kao posljedica rasta dugova i deficita. Do ožujka 2012. godine broj zemalja je porastao na čak 76.<sup>1</sup> Danas ih koristi više od 90 zemalja.<sup>2</sup>

Fiskalna pravila nameću dugoročna ograničenja fiskalnoj politici kroz brojčana ograničenja proračunskih agregata. Dobro osmišljena pravila omogućuju formiranje ušteda u povoljnim ekonomskim uvjetima, kako bi se stvorio fiskalni prostor za reagiranje u nepovoljnim. Njihovi glavni ciljevi su fiskalna održivost i odgovornost, povećanje transparentnosti i signalizacija financijskim tržištima o pravcima fiskalne politike. Važan su segment u očuvanju proračunske discipline i održivosti javnog duga. Njihova uloga je velika i u pogledu jačanja koordinacije između različitih razina vlasti. Fiskalna pravila su često kritizirana da su previše rigidna i da „vežu ruke“ nositeljima politika, pogotovo u uvjetima 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, posebice u zemljama u razvoju.

### Karakteristike fiskalnih pravila

Tri su osnovne karakteristike dobro definiranog fiskalnog pravila:

1. Stalni karakter, odnosno da se ograničenje treba postaviti na dovoljno dugo vremensko razdoblje;
2. Definiranje fiskalnog pokazatelja na koji se odnosi pravilo (deficit, dug, prihodi, rashodi);
3. Brojčano ograničenje ili cilj.<sup>3</sup>

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 obilježja: jednostavnost, fleksibilnost i primjenjivost. *Trade-off* između ovih obilježja umnogome ovisi o specifičnosti pojedinih zemalja. Teško je naći kompromis između ovih obilježja, a njihovi prioriteti su mijenjani posljednjih desetljeća. 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 sprovođenja. Protoklog desetljeća pojavljuju se pravila „druge generacije“, koja stavljaju naglasak na obilježje sprovodivosti (npr. kroz uvođenje fiskalnih vijeća, šireg okvira sankcija i sl.), uz poboljšanje fleksibilnosti.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Schaechter et al., 2012

<sup>2</sup> Eyraud et al., 2018

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

<sup>4</sup> 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 razina donošenja i vrsti proračunskog agregata koji se limitira.

### Kriterij razina 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 uvjeta međunarodnih organizacija (npr. MMF). Osnovne komponente nacionalnih fiskalnih okvira su brojčana fiskalna ograničenja, neovisne fiskalne institucije i propisane proračunske 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 financije, 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 proračunskog agregata

Prema kriteriju vrste proračunskog agregata na koji se primjenjuju, postoje četiri vrste fiskalnih pravila.<sup>5</sup> To su dužnička pravila, pravila proračunske bilance, 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 razina javnog duga, ali je nositeljima politike teško značajnije utjecati na njih u kratkom vremenskom razdoblju. Za značajnije promjene razine duga je potrebno dosta vremena u kojem bi se sprovodile proračunske mjere. Sa druge strane, treba imati u vidu da na razinu duga pored proračunskih mjera utječu i drugi faktori kao što su promjene kamatnih stopa i deviznih tečajeva.
- ii. Pravila proračunske bilance mogu se odnositi na različite definicije bilance, kao što su ukupna bilanca, strukturalna bilanca, ciklično prilagođena i sl. Ova pravila su umnogome više pod kontrolom nositelja politike, nego dužnička a neizravno utječu 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 utječu izravno 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 sprječavanje prekomjernog poreznog opterećenja. Slično kao kod pravila rashoda, ova pravila ne utječu direktno na održivost duga, jer se, u ovom slučaju, ne tiču rashodovne strane.

## Fiskalna pravila u EU

Fiskalna pravila uvedena su u zemlje EU Ugovorom 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 financija. Uveden je usvajanjem Rezolucije Europskog vijeća o Paktu i stabilnosti i rastu u Amsterdamu u lipnju 1997. godine. Njegova primjena je počela 1. siječnja 1999. godine. Pakt o stabilnosti i rastu je skup pravila koji je uspostavljen da osigura stabilne javne financije članica Europske unije kao i koordinaciju njihovih fiskalnih politika. Princip jednakog tretmana svih

<sup>5</sup> Schaechter et al., July 2018

članica Europske 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. Razina fleksibilnosti ovisi o tome da li se na članicu odnosi preventivni (eng. *preventive arm*) ili korektivni dio (eng. *corrective arm*) Pakta. Pravila preventivnog dijela Pakta obvezuju zemlje članice da vode stabilnu fiskalnu politiku i dosegnu svoj srednjoročni proračunski 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 proračunsku poziciju u kojoj će automatski stabilizatori omogućiti ublažavanje mogućih ekonomskih šokova, kao i da se javni dug svede na održivu razinu. 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).<sup>6</sup>

Pravila nisu dovela do stabilnosti javnih financija i makroekonomske stabilnosti, kako se očekivalo. Koncem 2003. godine polovica članica EU imala je prekomjerni deficit.<sup>7</sup> Globalna financijska kriza je dalje testirala efikasnost fiskalnog okvira Europske 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.<sup>8</sup> 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. Europski 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 financijska stabilnost članica Eurozone, 2012. godine je osnovan Europski stabilizacijski mehanizam (Okvir 1).

Okvir br 1.

### Europski stabilizacijski mehanizam

Članice Eurozone osnovale su 2012. godine Europski stabilizacijski mehanizam (*European Stability Mechanism - ESM*). Njegova misija je da pruža financijsku pomoć članicama Eurozone koje imaju financijske 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, financijskim institucijama ili drugim stranama. Države članice Eurozone su dioničari ESM-a. Najvažnije odluke, uključujući odluke o dodjeli financijske pomoći državama članicama, donose se dogovorom VIjeća guvernera ESM-a. Da bi se dobila financijska pomoć potrebno je ispuniti stroge uvjete koji mogu uključivati različite mjere ekonomske politike, ovisno o specifičnostima zemlje.

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

<sup>6</sup> Više o Paktu o stabilnosti i rastu i strukturnim bilancama u OMA Biltenu br. 116, Regoje A., „Ciklično prilagođene i strukturne bilance u funkciji vođenja fiskalne politike“

<sup>7</sup> Anđelković M., 2013

<sup>8</sup> Andrlje 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 financijska kriza koja je stvorila ogromne pritiske na proračune. Sa reformom Pakta o stabilnosti i rastu iz 2005. godine ciklično prilagođene bilance postaju ključni pokazatelj za vođenje politike članica Europske unije. Sa druge strane, strukturna bilanca predstavlja osnovni pokazatelj za ocjenu dostizanja srednjoročnih proračunskih ciljeva članica koje se nalaze u preventivnom dijelu Pakta, kao i fiskalnog prilagođavanja članica sa prekomjernim deficitom koje se nalaze u korektivnom dijelu Pakta.

### *Europski semestar - 2010*

Europska komisija je kroz tzv. Europski 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. Tijekom tih mjeseci se usklađuju proračunske i makroekonomske politike država članica kako bi se omogućilo da se stajališta Europske unije uzmu u obzir u ranoj fazi proračunskih 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 sustavno obuhvaćena ekonomskim nadzorom kao što su, na primjer, makroekonomske neravnoteže ili financijska pitanja.<sup>9</sup>

### *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 uredaba i jedne direktive. Uvodi novo pravilo smanjenja duga i ograničenje rasta rashoda.

### *Fiscal Compact - 2012*

Drugi stup reformi predstavljao je Sporazum o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (poznat kao Fiskalni ugovor)<sup>10</sup> koji je dogovoren na samitu EU 30. siječnja 2012., a potpisan 2. ožujka 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 uredbе. Jedna uredba odnosi se na članice Eurozone sa posebnim pravilima za one u okviru korektivnog dijela Pakta.<sup>11</sup> Druga jača nadzor za članice Eurozone kojima prijete ili imaju ozbiljne poteškoće u očuvanju financijske stabilnosti.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Više o Europskom semestru u OMA Biltenu br 100, A. Regoje "Koordinacija ekonomskih politika u EU- Europski semestar"  
<sup>10</sup> Eng. "Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union" ili „Fiscal Compact”

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

<sup>12</sup> Uredba br. 472/2013 o jačanju ekonomskog i proračunskog nadzora država članica Eurozone koje su u poteškoćama ili im prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku 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 nacionalnoj razini 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 obvezale da će do 2014. godine usvojiti odredbe koje uključuju:

- **Pravilo nacionalnog strukturnog proračunskog bilansa.** Glavna novina Fiskalnog ugovora je obveza usvajanja u nacionalnim propisima pravila koje ograničava godišnji strukturni deficit na 0,5% BDP-a odnosno 1% BDP-a za zemlje sa razinom duga ispod 60% i niskim rizikom održivosti javnih financija. Ugovorne strane osiguravaju konvergenciju prema svojim pojedinačnim srednjoročnim ciljevima. Vremenski okvir konvergencije predlaže Europska 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 nadnacionalnoj razini.** Fiskalni ugovor i „Six Pack“ uključuju i obvezu kontinuiranog smanjenja udjela duga u BDP-u do praga 60%. Godišnji tempo smanjenja duga ne treba biti manji od jedne dvadesetine od razlike promatrane razine 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 osigurati više automatizma u pokretanju EDP-a, s obzirom da će se pokrenuti na prijedlog Komisije osim u slučaju da ga blokira većina Vijeća (tzv. *reverse qualified majority*).
- **Proračunske procedure i neovisna fiskalna vijeća.** U cilju efikasne implementacije fiskalnih pravila „Six Pack“ daje brojne preporuke kako bi srednjoročni proračunski okviri bili više obvezujući, kako bi izvještaji bili redovitiji, te kako bi se dala što veća uloga neovisnim vijećima za pripremu proračunskih 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, July 2012.*

## Baza podataka o fiskalnim pravilima u EU

Na *web* stranici Europske komisije je dostupna baza podataka fiskalnih pravila u EU.<sup>13</sup> Baza pokriva sve vrse fiskalnih pravila (proračunska bilanca, 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 koju razinu vlade se pravilo odnosi računa se (jedan) indeks fiskalnog pravila (eng. *Fiscal Rule Index* - FRI) za svaku zemlju.<sup>14</sup>

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

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en)

<sup>14</sup> 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](mailto: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](http://www.oma.uino.gov.ba)



Tabela 1. Standardizirani indeksi fiskalnih pravila za članice EU

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>AT</b>	-0,93	-0,93	0,08	0,11	0,39	0,47	0,66	0,66	0,66	0,63	0,63
<b>BE</b>	-0,47	0,55	0,09	0,09	0,09	0,09	0,13	0,13	1,63	1,63	1,54
<b>BG</b>	-0,93	-0,93	-0,93	0,65	1,12	1,49	1,74	1,74	3,37	3,58	3,58
<b>CY</b>	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	-0,83	1,29	1,70	1,70	1,70
<b>CZ</b>	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93
<b>DE</b>	0,35	0,35	0,35	0,35	0,64	1,07	1,07	2,89	2,89	2,89	2,89
<b>DK</b>	-0,93	0,33	0,33	1,02	0,91	0,09	-0,56	1,01	1,52	1,52	1,52
<b>EE</b>	-0,93	0,47	0,78	0,78	0,90	0,90	0,45	0,76	1,30	1,30	1,30
<b>EL</b>	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	0,48	0,48	0,57	0,57	0,57
<b>ES</b>	-0,45	-0,45	-0,45	0,91	0,80	1,47	1,96	1,96	2,24	2,27	2,27
<b>FI</b>	-0,93	0,11	0,70	0,72	0,03	0,16	0,12	1,53	1,50	1,50	1,50
<b>FR</b>	-0,73	-0,73	-0,48	-0,48	-0,01	0,41	0,41	1,58	1,50	1,58	1,58
<b>HR</b>	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,01	1,22	1,22	1,22	1,22	0,30	0,19
<b>HU</b>	-0,93	-0,93	-0,74	-0,74	0,03	0,03	-0,93	-0,27	1,58	1,66	1,66
<b>IE</b>	-0,93	-0,93	-0,90	-0,71	-0,71	-0,71	-0,71	2,36	2,36	2,22	2,22
<b>IT</b>	-0,93	-0,93	-0,45	0,32	0,21	0,24	0,24	0,28	3,48	3,51	3,37
<b>LT</b>	-0,74	-0,74	-0,27	-0,27	0,20	0,20	0,22	0,22	0,22	2,17	2,77
<b>LU</b>	-0,84	-0,65	0,12	0,63	0,28	0,28	0,28	0,55	1,10	1,24	1,24
<b>LV</b>	-0,93	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	-0,31	2,23	3,19	3,19	2,53
<b>MT</b>	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	1,96	1,96	1,96
<b>NL</b>	-0,93	1,01	0,63	0,63	0,63	0,63	0,70	0,70	3,26	3,19	2,41
<b>PL</b>	-0,93	-0,93	0,92	0,92	1,31	1,66	1,62	1,46	1,78	2,44	2,16
<b>PT</b>	-0,93	-0,93	-0,93	-0,24	-0,20	-0,20	-0,07	1,33	1,45	2,36	2,54
<b>RO</b>	-0,67	-0,67	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	-0,51	2,33	2,33	2,33
<b>SE</b>	-0,93	-0,93	0,92	0,92	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13
<b>SI</b>	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	-0,93	0,67	1,44
<b>SK</b>	-0,93	-0,93	-0,93	0,05	0,02	0,02	1,89	1,89	2,61	2,61	2,74
<b>UK</b>	-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 Europske komisije (podaci povučeni u septembru 2018. godine)

Skraćenice: AT-Austrija, BE-Belgija, BG-Bugarska, CZ-Češka, CY-Cipar, DE-Njemačka, DK-Danska, EE-Estonija, EL-Grčka, ES-Španjolska, FI-Finska, FR-Francuska, HR-Hrvatska, HU-Mađarska, IE-Irska, IT-Italija, LT-Litvanija, LU-Luksemburg, LV-Latvija, MT-Malta, NL-Nizozemska, PL-Poljska, PT-Portugal, RO-Rumunjska, 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 osigurala 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 financija i trezora BiH, ministar financija RS i ministar financija FBiH. Guverner Centralne banke BiH i predstavnik Vlade BD imaju svojstvo promatrača.

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

*Okvir br 3.*

### **Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH**

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

- prijedlog fiskalnih ciljeva proračuna institucija BiH, Federacije BiH, RS i Brčko Distrikta
- prijedlog makroekonomskih projekcija
- prijedlog projekcije neizravnih poreza
- prijedlog raspodjele prihoda od neizravnih poreza za sljedeću fiskalnu godinu
- prijedlog gornje granice zaduženja proračuna 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 proračuna, kao i poduzimanje korektivnih mjera i aktivnosti. Pored toga, Vijeće je dužno da koordinira aktivnosti u poštivanju proračunskog kalendara tijekom pripreme, usvajanja, izvršenja i revizije proračuna institucija BiH, Federacije BiH, RS i Brčko Distrikta i dr.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Ovim Zakonom se uređuju fiskalna pravila, mjere i procedure na osnovu kojih se uspostavlja fiskalni okvir, ograničava javna potrošnja, jača odgovornost za korištenje proračunskih sredstava i jača sustav kontrole i nadzora. Funkcije Fiskalnog vijeća su da analizira makroekonomske i fiskalne pretpostavke i projekcije korištene za izradu DOB-a, nacrta i prijedloga proračuna 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 definirana 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.<sup>17</sup>

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

Opća fiskalna pravila su (1) pravilo o dugu i (2) pravilo konsolidiranog proračunskog deficita. Pravilo o dugu definira da javni dug RS na koncu fiskalne godine ne može biti veći od 55% ostvarenog BDP-a u toj godini. Drugo opće pravilo definira da konsolidirani proračunski deficit na koncu fiskalne godine ne može biti veći od 3% ostvarenog BDP-a u toj godini.

Posebna fiskalna pravila definiraju da: (1) ukoliko javni dug dostigne 50% ostvarenog BDP-a u toj godini, proračun za narednu godinu mora biti sa proračunskim suficitom, i (2) ukoliko konsolidirani proračunski deficit dostigne 2,5% ostvarenog BDP-a u toj godini, proračun za narednu godinu mora, kao i kod prvog posebnog pravila, biti sa proračunskim suficitom.

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

Fiskalne mjere predstavljaju aktivnosti koje je neophodno poduzeti s ciljem realizacije postavljenih fiskalnih pravila. Izvršni općinski i gradski organi uprave ne mogu predlagati skupštini općine ili grada nacрте proračuna ako nisu ispoštovali preporuke Ministarstva finansija, odnosno ne mogu predlagati prijedloge proračuna, odnosno rebalansa proračuna ako nisu pribavili suglasnost Ministarstva finansija. Fondovi ne mogu predlagati proračun 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 dodane su odredbe koje se tiču odgovornosti i rokova u pogledu izrade plana za izmirenje neizmirenih obveza iz prethodnog razdoblja za općine, gradove i fondove te proračunske korisnike koji se financiraju iz proračuna 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

<sup>16</sup> Službeni glasnik RS br. 94/15

<sup>17</sup> 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 poduzme 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 proračunima u FBiH

Zakonom o proračunima u Federaciji BiH iz 2013. godine<sup>18</sup> 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 financija, županijski ministri financija i predstavnik saveza općina i gradova. Fiskalno koordinacijsko tijelo odgovorno je za: koordinaciju fiskalne politike u FBiH; prijedlog fiskalnih ciljeva proračuna FBiH, županija, gradova, općina i vanproračunskih fondova; utvrđivanje makroekonomskih projekcija i projekcija ukupnih poreznih i neporeznih prihoda u FBiH; kontrolu implementacije fiskalnih pravila; prijedlog gornje granice zaduženja proračuna FBiH, županija, gradova, općina i vanproračunskih 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 proračunima 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 financijskih efekata na proračun. Planirana tekuća bilanca proračuna mora biti pozitivna ili nula, izuzev u slučajevima elementarnih nepogoda ili stanja prirodne katastrofe koje proglašuje 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 proračunu za pokriće ostvarenog deficita u narednih pet fiskalnih godina.<sup>19</sup>

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

Pravila za jačanje fiskalne odgovornosti takođe se odnose na županije, gradove, općine i vanproračunske fondove.<sup>20</sup>

### **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 Andrle, 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 financija“, Univerzitet u Nišu, 2013.
- <https://ec.europa.eu>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- <https://www.esm.europa.eu>
- <https://www.ecb.europa.eu>

<sup>18</sup> Službene novine FBiH, 102/13

<sup>19</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunima FBiH, Službene novine FBiH, 91/15

<sup>20</sup> Više o reguliranju fiskalne odgovornosti u odredbama članova 39. do 45. Zakona o proračunima FBiH (Službene novine FBiH, 102/13)