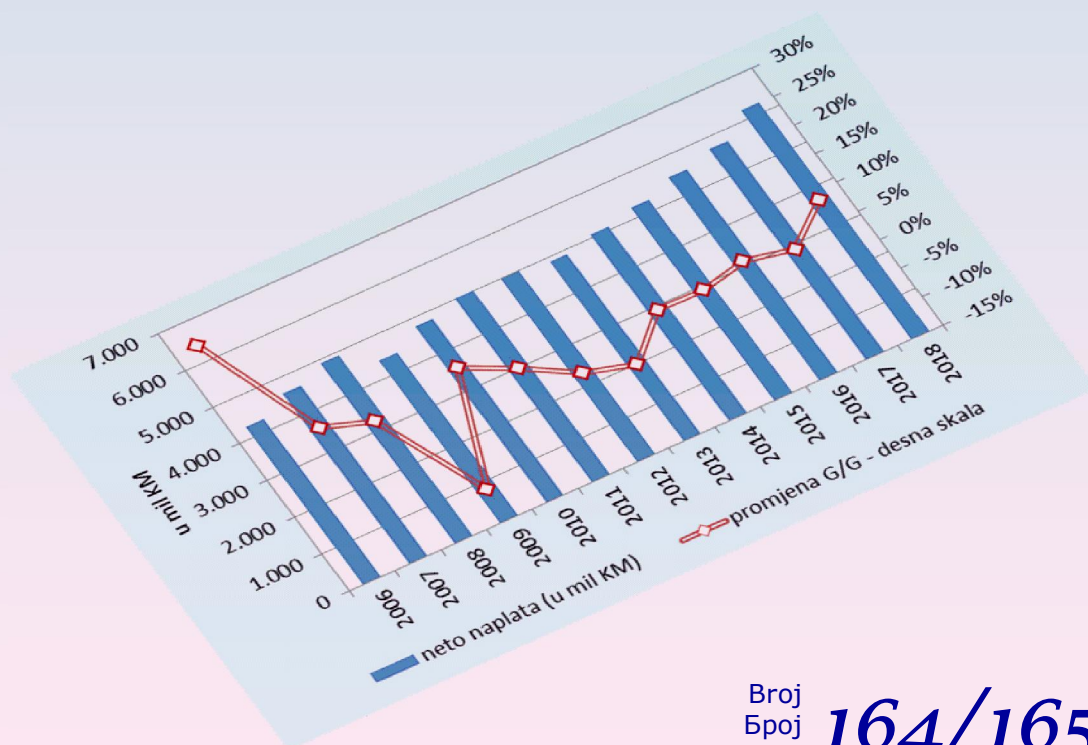




Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Taxation Authority

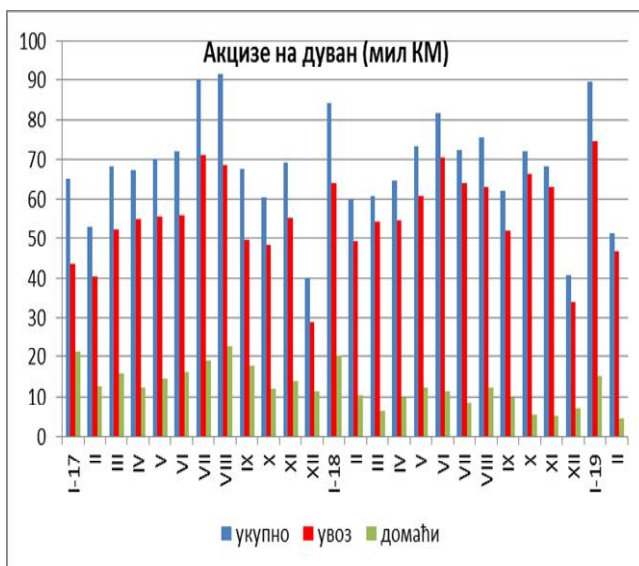
# ОМА Билтен



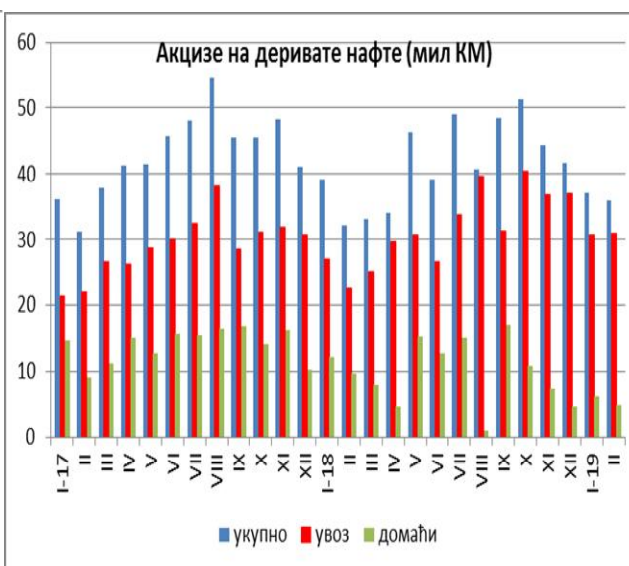
Broj  
Број  
Number **164/165**

## Уз овај двоброј

У прва два мјесеца 2019. године забиљежен је раст нето прихода од индиректних пореза од 5,2%. Будући да су измјене Закона о акцизама, које су подразумијевале повећање стопе намјенске путарине, у примјени од 1.2.2018. наплата прихода у јануару 2019. садржи ефекте примјене Закона. Искључивањем ефеката повећања намјенске путарине и припадајућег ПДВ-а стопа раста нето прихода од индиректних пореза износи 3%. Раст прихода од индиректних пореза оптерећен је лошим трендовима у наплати акциза. Након раста прихода од акциза у јануару 2019, у фебруару је дошло до пада прихода од 4,6%, што је укупну наплату акциза свело на ниво из 2018. Након снажног раста наплате акциза на дуванске прерађевине у јануару 2019., који је укључио и ефекте уплате разлике акциза након повећања специфичне акцизе на цигарете и резани дуван од 1.1.2019., у фебруару је због повећања малопродајних цијена цигарета дошло до пада потрошње, а тиме и пада прихода од акциза од 13,8%. Слабија наплата акциза у фебруару је имала за посљедицу негативни раст укупно наплаћених акциза на дуван од 1,9%. На Графикону 1 примјећује се постепено смањивање наплате домаће акцизе на дуван, осим у јануару 2019, што може повезати са великим залихама непродатих прерађевина на које се морала платити разлика акцизе.



Графикон 1



Графикон 2

С обзиром на чињеницу да је Рафинерија у ремонту од половине јануара до даљњег пад промета, а тиме и наплате акциза и путарине на домаће деривате нафте, је очекиван. Имајући то у виду очекивана је супституција домаћих деривата дериватима из увоза. На Графикону 2 примјећује се нагло смањивање наплате домаће акцизе на деривате нафте у протеклих пет мјесеци, те раст значајности прихода од акциза на увезене деривате нафте у структури укупних акциза.

др Динка Антић  
шеф Одјељења

### Садржај:

Фискална правила

2

техничка обрада : Сулејман Хасановић, ИТ сарадник  
лектор : Дарија Комленовић, проф. англистике

Бања Лука: Бана Лазаревића, 78 000 Бања Лука, Тел/факс: +387 51 335 350, Е-mail: oma@uino.gov.ba  
Сарајево: Змаја од Босне 476, 71 000 Сарајево, Тел:+387 33 246 081, Факс:+387 033 246 080, Web: www.oma.uino.gov.ba

1

## Фискална правила

(Припремила: Александра Регоје)

### Увод

Током посљедњих деценија све већи број земаља уводи фискална правила. Зачеци примјене су забиљежени давних 1947. у Јапану и 1969. године у Њемачкој. Године 1990. је, осим те двије, још три земље примјењивало правила која су покривала барем ниво централне владе (Индонезија, Луксембург и Сједињене Државе). Примјена фискалних правила је порасла након посљедње финансијске кризе, као посљедица раста дугова и дефицита. До марта 2012. године број земаља је порастао на чак 76.<sup>1</sup> Данас их користи више од 90 земаља.<sup>2</sup>

Фискална правила намећу дугорочна ограничења фискалној политици кроз бројчана ограничења буџетских агрегата. Добро осмишљена правила омогућују формирање уштеда у повољним економским условима, како би се створио фискални простор за реаговање у неповољним. Њихови главни циљеви су фискална одрживост и одговорност, повећање транспарентности и сигнализација финансијским тржиштима о правцима фискалне политике. Важан су сегмент у очувању буџетске дисциплине и одрживости јавног дуга. Њихова улога је велика и у погледу јачања координације између различитих нивоа власти. Фискална правила су често критикована да су превише ригидна и да „вежу руке“ носиоцима политика, поготово у условима ограничене монетарне политике. Недосљедности у поштовању правила повукла су питања у њиховој способности да одрже фискалну стабилност. Са друге стране, настојања да се испоштују правила често су биле потицај за „креативно рачуноводство“ али и притисак на капитална улагања и издатке на социјална давања, посебно у земљама у развоју.

### Карактеристике фискалних правила

Три су основне карактеристике добро дефинисаног фискалног правила:

1. Стални карактер, односно да се ограничење треба поставити на довољно дуг временски период;
2. Дефинисање фискалног показатеља на који се односи правило (дефицит, дуг, приходи, расходи);
3. Бројчано ограничење или циљ.<sup>3</sup>

Без обзира да ли су испуњени сви ови критеријуми, фискална правила могу донијети резултате само ако постоје ефикасни механизми мониторинга и спровођења.

Да би била ефикасна фискална правила требају имати три основна својства: једноставност, флексибилност и примјењивост. *Trade-off* између ових својстава умногоме зависи од специфичности појединих земаља. Тешко је наћи компромис између ових својстава, а њихови приоритети су мијењани посљедњих деценија. Правила која су била на снази прије глобалне економске кризе називају се правилима прве генерације. Она су предност давала испуњавању критеријума једноставности и флексибилности, док акценат није био стављен на механизме примјене односно могућности провођења. Протекле деценије појављују се правила „друге генерације“, која стављају нагласак на својство проводивости (нпр. кроз увођење фискалних савјета, ширег оквира санкција и сл.), уз побољшање флексибилности.<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> Више у правилима „друге генерације“ у Eyraud et al., 2018

## Врсте фискалних правила

У литератури се помињу бројне класификације фискалних правила. Овдје ћемо се осврнути на основне класификације: према критеријуму нивоа доношења и врсти буџетског агрегата који се лимитира.

### Критеријум нивоа доношења

Постоје двије врсте правила према томе на ком нивоу су донесена. Једна су правила која су усвојена од стране домаћих власти (национална), а друга су међународна (наднационална) – наметнута путем међународних уговора (нпр. Пакт о стабилности и расту ЕУ) или услова међународних организација (нпр. ММФ). Основне компоненте националних фискалних оквира су бројчана фискална ограничења, независне фискалне институције и прописане буџетске процедуре. У документу ММФ-а (Schaechter et al., July 2018) се наводи да је 2002. године 45 земаља примјењивало национална правила као одговор на различите притиске на јавне финансије, док је 47 земаља примјењивало наднационална фискална правила у валутним унијама и ЕУ како би се ограничиле поједине чланице да воде политику која је неконзистентна са заједничким циљевима.

### Критеријум буџетског агрегата

Према критеријуму врсте буџетског агрегата на који се примјењују, постоје четири врсте фискалних правила.<sup>5</sup> То су дужничка правила, правила буџетског биланса, правила расхода и правила прихода.

- i. Дужничка правила постављају ограничења или циљеве на висину јавног дуга у % БДП-а. Ова правила су веома значајна за осигурање циљаног нивоа јавног дуга али је носиоцима политике тешко значајније утицати на њих у кратком временском периоду. За значајније промјене нивоа дуга је потребно доста времена у којем би се спроводиле буџетске мјере. Са друге стране, треба имати у виду да на ниво дуга поред буџетских мјера утичу и други фактори као што су промјене каматних стопа и девизних курсева.
- ii. Правила буџетског биланса могу се односити на различите дефиниције биланса, као што су укупни биланс, структурни биланс, циклично прилагођени и сл. Ова правила су умногоме више под контролом носиоца политике, него дужничка а индиректно утичу на стање јавног дуга.
- iii. Правила расхода постављају границе на укупне, примарне или текуће расходе. Могу бити изражена у апсолутним вриједностима, стопама раста или % БДП-а. Ова правила не утичу директно на одрживост дуга јер не дотичу приходовну страну. Могу бити подстицај за креативно рачуноводство, уколико би власти одређене циљеве умјесто класичних расхода имплементирале путем пореских издатака.
- iv. Правила прихода постављају горње или доње границе прихода. Имају за циљ јачање пореске дисциплине или спречавање прекомјерног пореског оптерећења. Слично као код правила расхода, ова правила не утичу директно на одрживост дуга, јер се, у овом случају, не тичу расходовне стране.

## Фискална правила у ЕУ

Фискална правила уведена су у земље ЕУ кроз Уговор из Мастрихта (1992) и Пакт о стабилности и расту (1997). Пакт о стабилности и расту је договор чланица ЕУ који је имао за циљ осигурање стабилности јавних финансија. Уведен је усвајањем Резолуције Европског савјета о Пакту и стабилности и расту у Амстердаму у јуну 1997. године. Његова примјена је

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

почела 1. јануара 1999. године. Пакт о стабилности и расту је скуп правила који је успостављен да обезбједи стабилне јавне финансије чланица Европске уније као и координацију њихових фискалних политика. Принцип једнаког третмана свих чланица Европске уније је основа Пакта. Једнак третман не значи да се исте мјере примјењују за све чланице, него се мора водити рачуна о оцјени економске ситуације. Ниво флексибилности зависи од тога да ли се на чланицу односи превентивни (енг. *preventive arm*) или корективни дио (енг. *corrective arm*) Пакта. Правила превентивног дијела Пакта обавезују земље чланице да воде стабилну фискалну политику и досегну свој средњорочни буџетски циљ (енг. *Medium-Term Budgetary Objective* или МТО) који се утврђује у складу са заједнички усаглашеним начелима. Основна сврха превентивног дијела је да свака чланица достигне и одржи буџетску позицију у којој ће аутоматски стабилизатори омогућити ублажавање могућих економских шокова, као и да се јавни дуг сведе на одржив ниво. Корективни дио Пакта односи се на чланице чији је дефицит већи од 3% БДП-а и/или дуг већи од 60% БДП-а, без одговарајуће стопе његовог смањења. У тим случајевима се примјењује поступак прекомјерног дефицита (*Excessive Deficit Procedure* или ЕДП).<sup>6</sup> Правила нису довела до стабилности јавних финансија и макроекономске стабилности, како се очекивало. Крајем 2003. године половина чланица ЕУ имала је прекомјерни дефицит.<sup>7</sup> Глобална финансијска криза је даље тестирала ефикасност фискалног оквира Европске уније. Фискални оквир који је постојао прије кризе био је користан за вођење фискалне политике и координације, али у коначници није спријечио стварање фискалне неравнотеже. Јавни дуг је након кризе у 2008. порастао на просјечно 95 посто у 2014. години, готово 30 постотних бодова изнад просјека прије кризе.<sup>8</sup> Појава неравнотежа указала је на слабости фискалних оквира, који су постављали границе на дефиците у "лошим временима", без постављања конкретних правила за уштеде у "добрим временима". Лоша искуства су довела до бројних мјера за унапрјеђење фискалних оквира, као што су реформе из 2005. године; увођење циклуса координације политика кроз тзв. Европски семестар; увођење тзв. Пакета од шест мјера (*Six Pack*) из 2011. године; "*Fiscal Compact*" из 2012. године и увођење тзв. Пакета од двије мјере (*Two Pack*) из 2013. године. Како би се сачувала финансијска стабилност чланица Еврозоне, 2012. године је основан Европски стабилизацијски механизам (Оквир 1).

Оквир бр 1.

### Европски стабилизацијски механизам

Чланице Еврозоне основале су 2012. године Европски стабилизацијски механизам (European Stability Mechanism - ESM). Његова мисија је да пружа финансијску помоћ чланицама Еврозоне које имају финансијске потешкоће. ЕСМ прикупља средства издавањем инструмената тржишта новца, као и средњорочним и дугорочним дугом с доспијећем до 30 година. Такођер може склапати споразуме са својим члановима, финансијским институцијама или другим странама. Државе чланице Еврозоне су дионичари ЕСМ-а. Најважније одлуке, укључујући одлуке о додјели финансијске помоћи државама чланицама, доносе се договором Савјета гувернера ЕСМ-а. Да би се добила финансијска помоћ потребно је испунити строге услове који могу укључивати различите мјере економске политике, зависно од специфичности земље.

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

<sup>6</sup> Више о Пакту о стабилности и расту и структурним билансима у ОМА Билтену бр. 116, Регоје А., „ Циклично прилагођени и структурни биланси у функцији вођења фискалне политике“

<sup>7</sup> Анђелковић М., 2013

<sup>8</sup> Andrieu et al., 2015

### *Реформа Пакта из 2005*

2005. године је извршена реформа Пакта о стабилности и расту, али није донијела значајније резултате, јер је већ 2008. године наступила финансијска криза која је створила огромне притиске на буџете. Са реформом Пакта о стабилности и расту из 2005. године циклично прилагођени биланси постају кључни показатељ за вођење политике чланица Европске уније. Са друге стране, структурни биланс представља основни показатељ за оцјену достизања средњорочних буџетских циљева чланица које се налазе у превентивном дијелу Пакта, као и фискалног прилагођавања чланица са прекомјерним дефицитом које се налазе у корективном дијелу Пакта.

### *Европски семестар - 2010*

Европска комисија је кроз тзв. Европски семестар 2010. године успоставила координацију економских политика, чији се први циклус одвијао у 2011. години. Циклус координације је назван семестром, из разлога што се највећи дио циклуса одвија у првих шест мјесеци сваке године. Током тих мјесеци се усклађују буџетске и макроекономске политике држава чланица како би се омогућило да се стајалишта Европске уније узму у обзир у раној фази буџетских процедура, али и у другим аспектима израде економских политика. Циљ је био да се осигура анализа и оцјењивање свих политика заједно, те да се обухвате подручја политике која прије нису била системски обухваћена економским надзором као што су, на примјер, макроекономске неравнотеже или финансијска питања.<sup>9</sup>

### *Six Pack – 2011*

Six Pack је пакет правних аката из ЕУ законодавства донесених у циљу јачања Пакта о стабилности и расту, побољшања фискалног надзора ЕУ и бољег усклађивања економских политика. Састоји се од пет уредаба и једне директиве. Уводи ново правило смањења дуга и ограничење раста расхода.

### *Fiscal Compact - 2012*

Други стуб реформи представљао је Споразум о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији (познат као Фискални уговор)<sup>10</sup> који је договорен на самиту ЕУ 30. јануара 2012., а потписан 2. марта исте године од стране свих ЕУ чланица изузев Уједињеног Краљевства и Чешке Републике.

### *Two Pack - 2013*

Two Pack је пакет ЕУ законодавства који има за циљ јачање економског управљања у Еврозони. Састоји се од двије уредбе. Једна уредба односи се на чланице Еврозоне са посебним правилима за оне у оквиру корективног дијела Пакта.<sup>11</sup> Друга јача надзор за чланице Еврозоне којима пријете или имају озбиљне потешкоће у очувању финансијске стабилности.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Више о Европском семестру у ОМА Билтену бр 100, А. Регоје "Координација економских политика у ЕУ- Европски семестар"

<sup>10</sup> Енг. "Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union" или „Fiscal Compact“

<sup>11</sup> Уредба бр. 473/2013 о заједничким одредбама за праћење и процјену нацрта буџетских планова и осигурању смањења прекомјерног дефицита држава чланица Еврозоне

<sup>12</sup> Уредба бр. 472/2013 о јачању економског и буџетског надзора држава чланица Еврозоне које су у потешкоћама или им пријете озбиљне потешкоће у односу на њихову финансијску стабилност



Оквир бр 2.

### Фискални уговор и *Six Pack*

Уколико се успјешно имплементира, Фискални уговор је важно средство за осигурање фискалне стабилности. Фискални уговор уноси нове елементе фискалних правила на националном нивоу и ојачава фискални оквир Пакта о стабилности и расту. Пакт о стабилности и расту је раније већ био ојачан кроз реформе *Six Pack*-а из 2011. Земље су се обавезале да ће до 2014. године усвојити одредбе које укључују:

- **Правило националног структурног буџетског биланса.** Главна новина Фискалног уговора је обавеза усвајања у националним прописима правила које ограничава годишњи структурни дефицит на 0,5% БДП-а односно 1% БДП-а за земље са нивоом дуга испод 60% и ниским ризиком одрживости јавних финансија. Уговорне стране осигуравају конвергенцију према својим појединачним средњорочним циљевима. Временски оквир конвергенције предлаже Европска комисија узимајући у обзир специфичности земље.
- **Јачање примјене националних правила.** Како би осигурале примјену правила, земље требају успоставити аутоматске корективне механизме, који би се покренули у случајевима одступања од правила.
- **Ново правило дуга на наднационалном нивоу.** Фискални уговор и „*Six Pack*“ укључују и обавезу континуираног смањења удјела дуга у БДП-у до прага 60%. Годишњи темпо смањења дуга не треба бити мањи од једне двадесетине од разлике посматраног нивоа дуга и прага. Ово правило се не односи на три године од завршетка Процедуре прекомјерног дефицита.
- **Ново ограничење расхода на наднационалном нивоу.** Годишњи раст примарних расхода, искључујући накнаде за незапослене, не смије бити већи од дугорочне стопе раста БДП-а. Правило вриједи за земље које нису обухваћене Процедуром прекомјерног дефицита.
- **Шири критеријуми и више аутоматизма за покретање Процедуре прекомјерног дефицита.** Поред случајева непоштовања правила дефицита, у чланицама се могу покренути Процедуре прекомјерног дефицита (EDP) и у случају непоштовања правила дуга, путем већине гласова Савјета за економске и финансијске послове (Economic and Financial Affairs Council - ECOFIN). У случају непоштовања правила дефицита, Фискални уговор би у принципу требао обезбиједити више аутоматизма у покретању ЕДП-а, обзиром да ће се покренути на приједлог Комисије осим у случају да га блокира већина Савјета (тзв. *reverse qualified majority*).
- **Буџетске процедуре и независни фискални савјети.** У циљу ефикасне имплементације фискалних правила „*Six Pack*“ даје бројне препоруке како би средњорочни буџетски оквири били више обавезујући, како би извјештаји били редовнији, те како би се дала што већа улога независним савјетима за припрему буџетских претпоставки и сл.

Извор: 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

## База података о фискалним правилима у ЕУ

На web страници Европске комисије је доступна база података фискалних правила у ЕУ.<sup>13</sup> База покрива све врсе фискалних правила (буџетски биланс, дуг, расходи, приходи).

База података укључује сљедеће информације о фискалним правилима:

- опис и опсег правила,
- законска основа,
- институције за мониторинг,
- механизми за корекцију у случају одступања од правила и искуства са правилом.

На основу података из базе израчунати су индекси који показују јачину фискалних правила у некој земљи.

Главна управа за економске и финансијске послове (Directorate General for Economic and Financial Affairs DG ECFIN) је израдила индекс јачине фискалних правила (енг. Fiscal Rules Strenght Index FRSI) на основу сљедећих пет димензија:

- законска основа,
- ограничавајући карактер (могућност промјене ограничења),
- институције за мониторинг,
- механизми корекције,
- отпорност на шокове.

За свако правило нумерички се оцјењује свака од тих пет димензија (критеријума) и рачуна индекс јачине фискалних правила за свако фискално правило за сваку годину у некој земљи.

На основу тих индекса и података на који ниво владе се правило односи рачуна се (један) индекс фискалног правила (енг. Fiscal Rule Index - FRI) за сваку земљу.<sup>14</sup>

На основу израчунатих индекса видљиво је јачање улоге фискалних правила у скоро свим чланицама (Табела 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> Методологија израчуна индекса доступна у првом Excel листу (Fiscal Rule Index Explanation) базе података Бања Лука: Бана Лазаревића, 78 000 Бања Лука, Тел/факс: +387 51 335 350, E-mail: [oma@uino.gov.ba](mailto:oma@uino.gov.ba)  
Сарајево: Змаја од Босне 476, 71 000 Сарајево, Тел:+387 33 246 081, Факс:+387 033 246 080, Web: [www.oma.uino.gov.ba](http://www.oma.uino.gov.ba)



Табела 1. Стандардизовани индекси фискалних правила за чланице ЕУ

	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

Извор: База података Европске комисије (подаци повучени у септембру 2018. године)

Скраћенице: AT-Аустрија, BE-Белгија, BG-Бугарска, CZ-Чешка, CY-Кипар, DE-Њемачка, DK-Данска, EE-Естонија, EL-Грчка, ES-Шпанија, FI-Финска, FR-Француска, HR-Хрватска, HU-Мађарска, IE-Ирска, IT-Италија, LT-Литванија, LU-Луксембург, LV-Летонија, MT-Малта, NL-Холандија, PL-Пољска, PT-Португал, RO-Румунија, SE-Шведска, SI-Словенија, SK-Словачка, UK-В.Британија.

## Фискална правила у БиХ

У наставку је представљен кратак преглед законских одредби који се односе на координацију фискалне политике и фискална правила у Босни и Херцеговини.

### Закон о Фискалном савјету БиХ

Законом о Фискалном савјету у Босни и Херцеговини из 2008. године успостављен је Фискални савјет БиХ са задатком координације фискалне политике, како би се обезбиједила макроекономска стабилност и фискална одрживост Босне и Херцеговине, Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко Дистрикта БиХ. Фискални савјет има шест чланова: предсједавајући Савјета министара БиХ, предсједник Владе РС, премијер Федерације БиХ, министар финансија и трезора БиХ, министар финансија РС и министар финансија ФБиХ. Гувернер Централне банке БиХ и представник Владе БД имају својство посматрача.

Према Закону о Фискалном савјету ово тијело је одговорно за координацију фискалне политике у БиХ. Оно је надлежно за усвајање Приједлога документа „Глобални оквир фискалног биланса и политика у БиХ“ (Оквир 3).

*Оквир бр 3.*

#### **Глобални оквир фискалног биланса и политика у БиХ**

Глобални оквир фискалног биланса и политика у БиХ представља најважнији документ фискалне координације. Садржи сљедеће:

- приједлог фискалних циљева буџета институција БиХ, Федерације БиХ, РС и Брчко Дистрикта
- приједлог макроекономских пројекција
- приједлог пројекције индиректних пореза
- приједлог расподјеле прихода од индиректних пореза за сљедећу фискалну годину
- приједлог горње границе задужења буџета институција БиХ, Федерације БиХ, РС и Брчко Дистрикта.

Извори: Закон о Фискалном савјету у БиХ, Службени гласник БиХ 63/08.

Фискални савјет је надлежан и за усвајање приједлога краткорочних и дугорочних макроекономских пројекција, праћење реализације утврђених циљева и критеријума приликом доношења и извршавања буџета, као и предузимање корективних мјера и активности. Поред тога, Савјет је дужан да координира активности у поштивању буџетског календара током припреме, усвајања, извршења и ревизије буџета институција БиХ, Федерације БиХ, РС и Брчко Дистрикта и др.<sup>15</sup>

### Закон о фискалној одговорности у Републици Српској

Фискални савјет РС успостављен је Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.<sup>16</sup> Овим Законом се уређују фискална правила, мјере и процедуре на основу којих се успоставља фискални оквир, ограничава јавна потрошња, јача одговорност за кориштење

<sup>15</sup> Види Закон о Фискалном савјету у БиХ, Службени гласник БиХ 63/08

<sup>16</sup> Службени гласник РС бр. 94/15

буџетских средстава и јача систем контроле и надзора. Функције Фискалног савјета су да анализира макроекономске и фискалне претпоставке и пројекције кориштене за израду ДОБ-а, нацрта и приједлога буџета Републике и економске политике, односно програма економских реформи; процјењује у којој мјери је Влада у предходној фискалној години поштовала и испунила фискалне циљеве које је утврдила, као и фискална правила дефинисана Законом о фискалној одговорности у РС; процјењује да ли има основа за одобравање привременог одступања и колика је вјероватноћа да ће Владин план прилагођавања омогућити поновно поштивање фискалних правила и др.<sup>17</sup>

Фискална правила дефинисана су као „постављена трајна или привремена ограничења фискалне политике да би се додатно ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и успоставила дугорочно одржива фискална политика.“ Фискална правила могу бити општа и посебна. Општа фискална правила односе се на укупан буџетски систем Републике Српске и дефинисана су Законом о фискалној одговорности РС. Посебна фискална правила представљају обавезујуће, аутоматске мјере уколико индикатори исказани тим правилима достигну један од вриједносних прагова.

Општа фискална правила су (1) правило о дугу и (2) правило консолидованог буџетског дефицита. Правило о дугу дефинише да јавни дуг РС на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години. Друго опште правило дефинише да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој години.

Посебна фискална правила дефинишу да: (1) уколико јавни дуг достигне 50% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора бити са буџетским суфицитом, и (2) уколико консолидовани буџетски дефицит достигне 2,5% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора, као и код првог посебног правила, бити са буџетским суфицитом.

У случају да неко од општих фискалних правила није испоштовано Влада је обавезна да припреми и достави Народној скупштини Програм фискалне консолидације са мишљењем Фискалног савјета којим ће дефинисати мјере и период за повратак у оквиру правила.

Фискалне мјере представљају активности које је неопходно предузети с циљем реализације постављених фискалних правила. Извршни општински и градски органи управе не могу предлагати скупштини општине или града нацрте буџета ако нису испоштовали препоруке Министарства финансија, односно не могу предлагати приједлоге буџета, односно ребаланса буџета ако нису прибавили сагласност Министарства финансија. Фондови не могу предлагати буџет Влади ако нису испоштоване смјернице дате у ДОБ-у и мишљење Министарства финансија, те доставити надлежном органу фонда без прибављене сагласности Владе. У Закону о измјенама и допунама Закона о фискалној одговорности у РС додате су одредбе које се тичу одговорности и рокова у погледу израде плана за измирење неизмирених обавеза из претходног периода за општине, градове и фондове те буџетске кориснике који се финансирају из буџета РС.

У изузетним случајевима (природне непогоде, економска рецесија и реализације великих инфраструктурних пројеката) Народна скупштина може, на образложен приједлог Владе, донијети одлуку о одобравању привременог одступања неког од фискалних правила. Влада доставља Народној скупштини извјештај о привременом одступању (садржи разлоге за одступање од правила, мјере које Влада планира да предузме да би се поново успоставило

<sup>17</sup> Види све функције Фискалног савјета у Закону о измјенама и допунама Закона о фискалној одговорности у РС, Службени гласник РС бр. 62/18

поштовање правила и рок у којем ће се стање ускладити са правилима) и мишљење Фискалног савјета о извјештају.

### Закон о буџетима у ФБиХ

Законом о буџетима у Федерацији БиХ из 2013. године<sup>18</sup> успоставља се Фискално координацијско тијело ФБиХ са циљем осигурања макроекономске стабилности и фискалне одрживости ФБиХ. Влада именује ово Тијело, а у његов састав улазе: федерални министар финансија, кантонални министри финансија и представник савеза општина и градова. Фискално координацијско тијело одговорно је за: координацију фискалне политике у ФБиХ; приједлог фискалних циљева буџета ФБиХ, кантона, градова, општина и ванбуџетских фондова; утврђивање макроекономских пројекција и пројекција укупних пореских и непореских прихода у ФБиХ; контролу имплементације фискалних правила; приједлог горње границе задужења буџета ФБиХ, кантона, градова, општина и ванбуџетских фондова; утврђивање стања и пројекцију дуга у Федерацији; утврђивање мјера и активности ради осигурања стабилности сервисирања дуга; утврђивање критерија и висину нових задуживања у вези са укупним ограничењима задужења за наредну фискалну годину и др. надлежности у складу са чланом 41. Закона о буџетима ФБиХ.

Правила за јачање фискалне одговорности уређују да приједлози закона, уредби, прописа и других аката које Влада доноси или предлаже на доношење Парламенту ФБиХ морају садржавати процјену финансијских ефеката на буџет. Планирани текући биланс буџета мора бити позитиван или нула, изузев у случајевима елементарних непогода или стања природне катастрофе које прогласи законодавно тијело и то у случајевима када висина утврђене штете досегне или премаши 20% остварених расхода у претходној фискалној години.

Остварени дефицит из претходних година Влада је дужна покрити планирањем средстава у буџету за покриће оствареног дефицита у наредних пет фискалних година.<sup>19</sup>

Процедуре задуживања и одобравања од Министарства финансија морају се проводити у складу са одредбама Закона о дугу, задуживању и гаранцијама у ФБиХ.

Правила за јачање фискалне одговорности такође се односе на кантоне, градове, општине и ванбуџетске фондове.<sup>20</sup>

### **Литература**

- 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
- Анђелковић М., „Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија”, Универзитет у Нишу, 2013
- <https://ec.europa.eu>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- <https://www.esm.europa.eu>
- <https://www.ecb.europa.eu>

<sup>18</sup> Службене новине ФБиХ, 102/13

<sup>19</sup> Закон о измјенама и допунама Закона о буџетима ФБиХ, Службене новине ФБиХ, 91/15

<sup>20</sup> Више о регулисању фискалне одговорности у одредбама чланова 39. до 45. Закона о буџетима ФБиХ (Службене новине ФБиХ, 102/13)