



PROGRAM PODRŠKE ISTRAŽIVANJIMA U OBLASTI JAVNIH POLITIKA 2006

---

FISKALNA ODGOVORNOST U BOSNI I HERCEGOVINI

# Fiskalno vijeće - magično rješenje?

Autor: mr. Irena Jankulov

Sarajevo, april 2007

## ZAHVALNICA

Ovom prilikom se posebno zahvaljujem Fondaciji Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine na ukazanom povjerenju i prilici da učestvujem u Nacionalnom programu podrške istraživanjima u oblasti javnih politika.

Također, zahvalnost dugujem i svima sa kojima sa imala priliku razgovarati prilikom izrade ove Studije i na sugesijama, bez kojih ne bih uspjela kvalitetno obraditi temu.

## Sažetak



**B**osna i Hercegovina nema jedinstvena pravila fiskalne politike za cijelu državu, kao ni instituciju odgovornu za uspostavljanje i nadgledanje sveobuhvatnog fiskalnog cilja. Stoga, ključno pitanje kojim se bavi ova studija jeste prošlost, sadašnjost i budućnost djelotvornih međuvladinih fiskalnih aranžmana u Bosni i Hercegovini. Postavlja se pitanje, koji bi način bio najbolji, ili približno najbolji, za dovođenje fiskalne politike u institucionalne okvire kako bi se održala stabilnost i unaprijedio ekonomski razvoj.

Oslanjajući se na veliko međunarodno iskustvo, studija prezentira niz ciljeva i pravila fiskalne politike i njihovog međusobnog djelovanja. Analizira osnovne principe za korištenje fiskalnih pravila i razloge za uspostavljanje institucije sa sveobuhvatnom fiskalnom odgovornošću, a sve sa stanovišta fiskalnog federalizma. Ovo zapravo nepobitno upućuje na odabir institucije, odnosno pravila, ili uzimanje u obzir oba elementa, pri tome istražujući gdje bi trebala biti osnovna fiskalna i makroekonomska odgovornost. Takođe se bavi argumentima za i protiv uvođenja Fiskalnog vijeća, a sve u okvirima postojećeg ustavnog uređenja i viđenja ključnih učesnika u ovom procesu. Kako bi se odgovorilo na ova pitanja, fiskalne specifičnosti BiH su obrazložene uzimajući u obzir teoretska i praktična iskustva nekih zemalja. Obrazloženje je napravljeno za četiri opcije u odnosu na zadani kriterij:

- status quo,
- međuvladino koordinirajuće tijelo (kao što je Fiskalno vijeće),
- institucija na državnom nivou (npr. Ministarstvo finansija i trezora)
- i odredbe ugrađene u Ustav BiH.

Studija ukazuje da je na postojećem nivou razvoja Bosne i Hercegovine veoma značajno **uspostaviti međuvladino koordinirajuće tijelo – Fiskalno vijeće** – po mogućnosti ojačano zakonskom obavezom sa bar dva numerička pravila:

- uravnoteženim budžetom,
- i ograničenjem zaduživanja.

Mada bi neka jednostavnija rješenja možda bila djelotvornija, politička realnost ukazuje na to da entiteti nisu spremni da se odreknu svoje fiskalne suverenosti. Uvođenja takvih numeričkih pravila su od vitalnog značaja za opstanak fiskalne strukture zemlje. U toku prethodne godine, pripremljeni su novi zakoni o zaduživanjima, u skladu sa kojim će općine dobiti pristup posuđivanju sredstava. Na taj način povećati će se fiskalni pritisak sa kojim se BiH već suočava. Naprijed navedeno predstavlja alarm za hitnim uvođenjem neke vrste centralne kontrole nad fiskalnom situacijom. Bez takve institucije, fiskalna politika BiH je osuđena na ograničeno *ad hoc* manevrisanje i sve se više suočava sa opasnošću zaostajanja iza drugih tranzicijskih ekonomija.

Ukoliko Bosna i Hercegovina želi upravljati svojom budućnošću, mora upravljati svojom fiskalnom politikom!

---

*Ova studija ne odražava stajališta Fonda otvorenog društva. Stajališta i zaključci, koji su ovdje iskazani, odražavaju mišljenje autora.*

# Sadržaj



<b>Sažetak</b> .....	<b>i</b>
<b>Sadržaj</b> .....	<b>iii</b>
<b>Spisak skraćenica</b> .....	<b>iv</b>
<b>I Kako je nastala ideja?</b> .....	<b>1</b>
<b>II Postojeći mehanizmi koordinacije</b> .....	<b>5</b>
2.1. Realnost fiskalne koordinacije u BiH .....	5
2.2. Uticaj međunarodnih organizacija .....	7
2.3. Prenos na BiH vlasništvo .....	7
2.4. Prvi pokušaj uspostavljanja Fiskalnog vijeća .....	8
2.5. ... i prvi neuspjeh .....	9
<b>III Međunarodno iskustvo i njegova primjena u Bosni i Hercegovini</b> .....	<b>11</b>
3.1. Fiskalni ciljevi .....	12
3.1.1. Dugoročna fiskalna održivost .....	12
3.1.2. Kratkoročna ekonomska stabilnost .....	13
3.1.3. Agregatna efikasnost .....	13
3.1.4. Alokativna efikasnost .....	14
3.2. Fiskalna pravila .....	14
3.2.1. Zahtjevi za uravnoteženim budžetom .....	14
3.2.2. Ograničenja na zaduživanje .....	15
3.2.3. Prikupljanje prihoda .....	16
3.2.4. Javni rashodi i upravljanje .....	17
3.2.5. Administrativni aspekti i upravljanje rashodima .....	18
3.2.6. Pravila procesa (process rules) i provedbeni mehanizmi .....	20
3.3. Pravila, ciljevi i bosanskohercegovačka realnost.....	21
<b>IV Da li Fiskalno vijeće Bosne i Hercegovine ima budućnost?</b> .....	<b>23</b>
4.1. Pravilo definirano Ustavom .....	24
4.2. Državno Ministarstvo finansija i trezora .....	25
4.3. Fiskalno vijeće .....	26
4.4. Status Quo .....	27
<b>V Zaključci</b> .....	<b>29</b>
<b>Dodatak</b> .....	<b>33</b>
<b>Literatura</b> .....	<b>38</b>

## Spisak skraćenica



BD	Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine
BDP	Bruto domaći proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FV	Fiskalno vijeće
MF	Ministarstvo finansija
MMF	Međunarodni monetarni fond
MT	Ugovor iz Maastrichta
MFT	Ministarstvo finansija i trezora
OHR	Ured visokog predstavnika
PM	Premijer
RS	Republika Srpska
SGP	Pakt stabilnosti i razvoja
SB	Svjetska banka
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

## Kako je nastala ideja?



### *Bosni i Hercegovini nedostaje institucija koja ima sveobuhvatnu fiskalnu odgovornost ...*

Bosna i Hercegovina (u daljem tekstu BiH), nema vodeću instituciju odgovornu za sveobuhvatnu fiskalnu politiku, niti obavezujuća fiskalna pravila. Imajući u vidu da je drugi instrument makroekonomske politike, monetarna politika, ograničen aranžmanom valutnog odbora, problem postaje još izraženiji.

S druge strane, postoji toliki broj ministarstava finansija, koji je isti kao i broj vlada na raznim nivoima vlasti. Prema svom dejtonskom Ustavu, Bosna i Hercegovina ima 14 ministarstava sa visokim stepenom nezavisnosti (po jedno na državnom nivou, na nivou Federacije BiH, na nivou Republike Srpske, Brčko Distrikta i 10 kantona) kao i nekih 140 općina, izobilje nezavisnih izvan- budžetskih fondova na većini nivoa vlasti, kao i veliki broj “izvan-budžetskih” fiskalnih operacija (značajnih projekata koje finansiraju donatori), ali nema instituciju koja ih povezuje.

### *...i koordinacija je pod patronatom međunarodnih organizacija.*

Donedavno, fiskalna koordinacija između svih ovih učesnika je bila u rukama međunarodne zajednice, najviše Ureda visokog predstavnika i Međunarodnog monetarnog fonda. Ovo je u suštini značilo da politike koje su bile na raspolaganju za ubrzanje razvoja ekonomije Bosne i

Hercegovine nisu koristili domaći kreatori politike, tako da se ekonomija kretala bez ijedne institucije BiH koja bi njome upravljala.

***Međutim, postoji svjetlo na kraju tunela...***

Kako bi riješila nedostatak fiskalne koordinacije, BiH se obavezala na reformu institucija – uspostavljanje Fiskalnog vijeća – čija je prvenstvena odgovornost da postavi sveobuhvatni fiskalni cilj kao način odgovora na rastuće izazove dugoročne održivosti i razvoja.

U maju 2005. godine, predsjedavajući Vijeća ministara BiH i dva entitetska premijera su zvanično potpisali Sporazum o uspostavljanju državnog Fiskalnog vijeća. U skladu sa Sporazumom, glavne nadležnosti su uključivale: odlučivanje o sveobuhvatnom cilju konsolidovanog budžeta države, uključujući njegovu raspodjelu između države i entiteta, definiranje nivoa međunarodnog i domaćeg zaduživanja, kao i saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama. Nadalje, dogovoreno je da se inicira izrada Zakona o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine.

***...ili se na sekundu činilo...***

Međutim, ovaj oblik Fiskalnog vijeća nije uspio zaživjeti. Dogovoreni fiskalni cilj za 2006. godinu nije ispoštovan, cilj za 2007. godinu nikada čak nije ni diskutovan, a dogovoreni Zakon još uvijek nedostaje. Ovi zaokreti su ukazali na slabosti Sporazuma i neophodnost da se pitanju Fiskalnog vijeća, i generalno pitanju fiskalne ko-ordinacije, posveti puno veća pažnja.

***...a pitanje vrijedno milion dolara je šta sljedeće učiniti...***

Postavlja se pitanje da li je Fiskalno vijeće doista ono što zemlji treba, i ukoliko jeste, kako postojeći pristup, koji ne uspeva da postigne rezultate, može biti poboljšan. Stoga, reforma



---

institucija radi uvođenju Fiskalnog vijeća, koja je u toku, će biti analizirana u odnosu na: principe fiskalnog federalizma, decentralizaciju i koordinaciju politika razvijenih u teoriji i praksi u nizu zemalja. Studija analizira različita pravila i ciljeve fiskalne politike, kao i njihovo uzajamno djelovanje. Nadalje, obzirom da institucije igraju važnu ulogu u fiskalnom federalizmu pri oblikovanju uzajamnog djelovanja između različitih nivoa vlasti, posebna pažnja u Studiji će biti posvećena predloženom načinu funkcionisanja Fiskalnog vijeća.

### *...i kako?*

Mnoge zemlje su usvojile institucionalne mehanizme za poboljšanje fiskalne koordinacije među različitim nivoima vlasti. Studija pokušava da identificira korisne ideje za Bosnu i Hercegovinu u njenom nastojanju osnivanja efikasnog institucionalnog uređenja fiskalne koordinacije.

U poglavlju I Studija počinje sa pregledom postojećih rudimenata koordinacije fiskalne politike u Bosni i Hercegovini, sa stanovišta domaćih vlasti, kao i ukratko sa stanovišta međunarodne zajednice. Nakon toga slijedi poglavlje 2 u kojem je napravljen pregled pokušaja uspostavljanja Fiskalnog vijeća u kojem se zaključuje da u stvarnosti ono nije ni profunkcionisalo. Ovo nas uvodi u poglavlje 3 koje povezuje grupu karakteristika koje bi trebale doprinijeti kreiranju fiskalne politike. U ovom poglavlju, Studija takođe analizira do koje mjere je izbor pravila uslovljen ciljevima i institucionalnim aranžmanima. Četvrto poglavlje se bavi analizom različitih postupaka i posljedica, ovisno o tome koja je opcija korištena za rješavanje nedostataka fiskalne koordinacije. Konačno, u zadnjem dijelu su dati glavni argumenti, nakon čega slijede zaključne napomene.

Na kraju, takođe treba dodati da zbog izbora održanih u oktobru 2006. godine, još uvijek ostaje da se vidi da li će nove vlade nastojati da postignu veću fiskalnu koordinaciju. Ukoliko to bude slučaj, vjeruje se da bi neka od prethodno nerješениh pitanja koja se odnose na uspostavljanje tijela za fiskalnu kordinaciju ili mehanizama, koji su prezentirani u ovoj studiji, mogli poslužiti u kreiranju politike. Ukoliko ne, postoji nada da bi ova Studija mogla aktualizirati važnost koordiniranja fiskalne politike.

## Postojeći mehanizmi koordinacije



### *2.1. Realnost fiskalne koordinacije u Bosni i Hercegovini*

Bosna i Hercegovina nema instituciju odgovornu za sveobuhvatnu fiskalnu politiku, niti obavezujuća fiskalna pravila. Ovo je ključno pitanje obzirom da su kreatori politike u BiH u većini slučajeva, kada žele da ubrzaju razvoj ekonomije BiH, ovisni o korištenju instrumenata fiskalne politike. U normalnim uslovima, kreatori politike bi imali izbor između korištenja instrumenata monetarne ili fiskalne politike, ili neku vrstu miksa ovih dvaju politika. Međutim, postojeća monetarna politika operira prema principu aranžmana valutnog odbora<sup>1</sup> i korištenje fiskalne politike je sve što BiH preostaje u postizanju željenih rezultata.

Maksimalizacija funkcije socijalnog blagostanja se smatra tradicionalnom funkcijom postizanja cilja (Blanchard i Fischer, 1998). Međutim, političke i institucionalne realnosti igraju važnu ulogu prilikom kreiranja aktuelne politike i pažnja se usmjerava na funkciju makro blagostanja. Ova funkcija se definiše prema određenim makroekonomskim varijablama, kao što su prihod, nezaposlenost, inflacija, tekući račun. Iz toga proizilazi, da postizanje funkcije cilja, koja se dodjeljuje kreatorima politike, se najviše oslanja na ekspanzivnu ili kontrakcijsku

---

<sup>1</sup> Prema dejtonskom sporazumu, Centralna banka BiH održava monetarnu stabilnost tako što izdaje domaću valutu u skladu sa aranžmanom valutnog odbora sa punom pokrivenošću u sredstvima slobodne strane konvertibilne valute po fiksnom deviznom kursu 1 KM: 0,51129 EURO. U praksi, ovo znači da kada je valuta vezana, fiskalna politika postaje još važnija. Za više informacija o ovom pitanju, pogledajte izvještaj Međunarodnog monetarnog fonda broj: 06/368, oktobar 2006.

fiskalnu politiku<sup>2</sup>. Naša specifičnost, zbog postojećeg pravnog uređenja, je da vlada ne može značajno uticati na devizni kurs i kamatnu stopu tako što će direktno mijenjati ponudu novca. U prilog ovoj činjenici ide i to da je fiskalna koordinacija povezana sa grupom formalnih i neformalnih procedura koje ubrzavaju donošenje odluka vezanih za fiskalnu politiku na različitim nivoima vlasti, a sve u cilju osiguranja sveobuhvatne fiskalne održivosti i makroekonomske stabilnosti. S druge strane, međuvladini fiskalni odnosi više se bave pitanjem efikasnosti<sup>3</sup>.

Uspjeh u postizanju makroekonomskih ciljeva zavisi od realizacije vladinih odluka. U ovom slučaju to znači da, ukoliko se aktivnosti sveobuhvatne makroekonomske politike ne pretvore u fiskalno ponašanje državnih vlada i vlada na nižim nivoima, željeni ishod se neće ostvariti. Ili, još bliže rečeno, mora postojati mehanizam ili institucija(e) koja će sprovoditi i nadgledati da je ciljane sveobuhvatna fiskalna ravnoteža uistinu i realizovana (slično ulozi Centralne banke sa stanovišta monetarne politike).

Međutim, takva institucija nije uspostavljena, niti su u dejtonski Ustav BiH ugrađeni automatski mehanizmi fiskalne stabilizacije. BiH je organizovana kao zemlja sa 14 ministarstava finansija koja imaju visok stepen nezavisnosti, a koja pripadaju; državi, Federaciji BiH, Republici Srpskoj, Brčko Distriktu i 10 kantona, kao i još nekih 140 općina, sa velikim brojem nezavisnih vanbudžetskih fondova na većini nivoa vlasti, i velikim brojem “izvan budžetskih” fiskalnih operacija. U praksi ovo znači da se određeni dio budžeta usvoja bez direktne veze sa opštim fiskalnim ciljem.

---

<sup>2</sup>Politike koje usvajaju vlade kako bi povećale (ekspanzija) ili smanjile (kontrakcija) prihod. U primjere kontrakcijske politike se ubrajaju povećanje poreza i smanjenje vladine potrošnje

<sup>3</sup>Izvještaj Međunarodnog monetarnog fonda broj: 06/368, oktobar 2006.

Da sumiramo, mora postojati neko tijelo ili pravilo na najvišem nivou zaduženo da strategijski razmišlja kako se može održati ekonomska stabilnost, postići razvoj i kako se preusmjeriti sa *ad hoc* kretanja ekonomije na ciljno djelovanje .

## **2.2. Uticaj međunarodnih organizacija**

Određeni stepen fiskalne koordinacije među različitim nivoima vlasti doskoro je postizan kroz direktnu uključenost Ureda visokog predstavnika (OHR) i Međunarodnog monetarnog fonda. OHR-ova tzv. „bonska ovlaštenja“ su korištena kako bi se vršio uticaj na fiskalnu politiku. Bilo je slučajeva da su vlade jednostavno pristajale na nametnute fiskalne ciljeve. MMF je takođe osigurao značajne smjernice, preko svoje savjetodavne uloge i preko dva programa koje je MMF podržavao u periodu od 1998. godine do 2004. godine.

Međutim, bilo je očigledno da takva situacija nije mogla predstavljati dugoročnu strategiju na koju bi se BiH oslanjala. Međunarodna zajednica je sve više zastupala manje intervenističku ulogu, a i prenos na tzv. lokalno vlasništvo je snažno zagovaran<sup>4</sup>. Prema tome, počelo se intenzivno tragati za trajnim rješenjem.

## **2.3. Prenos na BiH vlasništvo**

Kako bi riješila nedostatak fiskalne koordinacije, BiH se obavezala na sprovođenje reforme – uspostavljanje Fiskalnog vijeća (u daljem tekstu: FV, a još se naziva i Nacionalno fiskalno vijeće). Ova reforma govori o potrebi za institucionaliziranjem fiskalnog problema, kao i o rješavanju *circulus viciosus* izbora između pravila i rasuđivanja (Eichengreen, Hausmann, Von Hagen, 1999).

---

<sup>4</sup> Ibid.

Uspostavljanje Fiskalnog vijeća zagovaraju Međunarodni monetarni fond<sup>5</sup>, OHR, Svjetska banka, Evropska komisija i druge međunarodne organizacije, koje su zastupljene u zemlji. Preporuka je takođe ugrađena u različite strategijske dokumente pregovarane i / ili potpisane između međunarodne zajednice i BiH<sup>6</sup>. Pored toga, jedan od ekonomskih zahtjeva u Odluci Vijeća Europe o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u dokumentu o Evropskom partnerstvu sa BiH<sup>7</sup> jeste usvajanje Zakona o Nacionalnom fiskalnom vijeću i uspostavljanje procedura za njegovo efikasno funkcionisanje.

Bosna i Hercegovina nije jedina zemlja u kojoj je zagovarano uspostavljanje Fiskalnog vijeća. Postoji značajna literatura, u različitim zemljama, koja se bavi fiskalnim fenomenom i čija iskustva BiH može koristiti. Čak se i na Pakt za stabilnost i razvoj, kao i na Ugovor iz Maastricht-a može gledati kao na institucionalne aranžmane za nadgledanje fiskalne politike među državama članicama Evropske Unije. Međutim, ideju je predložila međunarodna zajednica; dok je lokalno opredjeljenje bilo pod znakom pitanja, a akcije nove vlasti tek se moraju vidjeti.

#### ***2.4. Prvi pokušaj uspostavljanja Fiskalnog vijeća***

Kao reakcija na inicijative koje je zastupala Međunarodna zajednica, predsjedavajući Vijeća ministara BiH (u daljem tekstu predsjedavajući VM) i dva entitetska premijera su zvanično potpisala Sporazum o osnivanju FV u maju 2005. godine. U skladu sa Sporazumom, Vijeće je sastavljeno od članova i posmatrača, sa i bez prava glasa. Članovi FV su:

##### 1. Predsjedavajući Vijeća ministara,

<sup>5</sup> Pogledajte: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0576.htm>, juni 2005

<sup>6</sup> Za više informacija pogledajte Akcioni plan Strategije srednjoročnog razvoja BiH; [http://www.eppu.ba/pdf/table\\_report\\_on\\_implementation\\_of\\_action\\_plan\\_of\\_bih\\_mtds\\_for\\_period\\_august\\_2003\\_-\\_march\\_2005.pdf](http://www.eppu.ba/pdf/table_report_on_implementation_of_action_plan_of_bih_mtds_for_period_august_2003_-_march_2005.pdf)

<sup>7</sup> Za više detalja, pogledajte odluku Vijeća od novembra 2005: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/pdf/com\\_555\\_final\\_ba\\_partnership/com\\_555\\_final\\_en\\_ba\\_partnership.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/com_555_final_ba_partnership/com_555_final_en_ba_partnership.pdf).

2. Premijer Federacije BiH,
3. Premijer Republike Srpske,
4. Ministar finansija i trezora BiH,
5. Ministar finansija FBiH,
6. Ministar finansija RS.

Gradonačelnik Brčko Distrikta i guverner Centralne banke učestvuju u svojstvu posmatrača, sa pravom na učešće u diskusijama i prijedlozima, ali bez prava glasa.

Radni okvir je bio uređen tako da uključi odgovornost za fiskalnu politiku u BiH, prvenstveno odlučujući o ciljanom nivou sveobuhvatnog konsolidovanog budžeta države, kao i njegovu raspodjelu između državnih institucija i entiteta, definiranje nivoa međunarodnog i domaćeg zaduživanja, kao i saradnju sa međunarodnim fiskalnim institucijama. Nadalje, dogovoreno je da se inicira kreiranje Zakona o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini.

### ***2.5. ...i prvi neuspjeh***

Ovaj oblik Fiskalnog vijeća nije uspio da udovolji svrsi zbog koje je osnovan. Sporazum je doveden u pitanje čim je Vijeće palo na prvom testu koji je stavljen pred njega: primarni suficit<sup>8</sup> od 1.5 % BDP za 2006. godinu, koji je pregovaran između vlasti BiH i MMF kao dijela Stand-by aranžmana nije ispoštovan. U vremenu između određivanja ovih primarnih fiskalnih ciljeva i usvajanja budžeta, Vlada RS je promijenila saziv, i novi saziv nije priznao sporazum o primarnom suficitu koji je predhodno dogovoren na FV.

Imajući u vidu da Sporazum o uspostavljanju FV iz 2005. godine nisu ratificirale nadležne vlade i parlamenti, novi saziv Vlade RS nije bio obavezan da implementira dogovorene pozicije

---

<sup>8</sup> MMF-ova definicija primarne ravnoteže: Prihodi minus potrošnja (isključujući kamatna plaćanja).

fiskalnih ciljeva. Vlada RS je usvojila značajno veći budžet za 2006. godinu, koji ukoliko bi za isti procenat bio uvećan budžet FBiH, smanjio primarnu balans za 1 % BDP. Iz toga proizilazi da, fiskalni cilj za 2006. godinu, koji je dogovoren na Fiskalnom vijeću nije ispoštovan. Postojalo je razmišljanje da se neuspjeh desio zbog nedostatka sprovedbenih mehanizama implementiranja odluka Fiskalnog vijeća.

Bilo je očigledno da Vijeće nije imalo nikakve pravne ili izvršne ovlasti, i odluke koje je donijelo Vijeće nisu bile obavezujuće niti na jednom nivou vlasti. Prema tome, pitanje Zakona o Fiskalnom vijeću je ponovo aktuelizirano. Ponovljeno je da su, potpisujući Sporazum o FV, predsjedavajući VM i premijeri preuzeli obavezu da usvoje odgovarajuću legislativu. U ovom momentu, takođe se čini da je nova Vlada RS na putu prihvatanja odgovarajuće legislative. Međutim, kreiranje nacrtu Zakona o FV još uvijek nije dalo željene rezultate.

Sastanci Vijeća su u većini slučajeva održavani isključivo na zahtjev MMF ili u vrijeme posjeta misija MMF-a. Ovo signalizira da je iskrena želja bh. političara za kreiranjem potpuno funkcionalnog Fiskalnog vijeća još uvijek upitna. I što je važnije, to je signal da je istinsko razumijevanje ovog problema i opredjeljenje još uvijek upitano.

Ovi zaokreti su ukazali na slabost Sporazuma i na potrebu rješavanja pitanja FV, kao i generalno rješavanje pitanja fiskalne koordinacije. Postalo je jasno da posao uspostave FV nije završen samim potpisivanjem Sporazuma. Trenutno Sporazum postoji samo na papiru i Fiskalno vijeće sada djeluje više kao nezvanično okupljanje visokih zvaničnika, koji se nisu sastali nekoliko mjeseci, umjesto snažnog tijela koje bi bilo zaduženo da rješava najvažnija makroekonomska pitanja. Postavlja se pitanje da li je funkcionisanje FV uistinu ono što državi treba i da li postoje neka međunarodna iskustva koja bi BiH trebala istražiti.



## Međunarodno iskustvo i njegova primjena u Bosni i Hercegovini

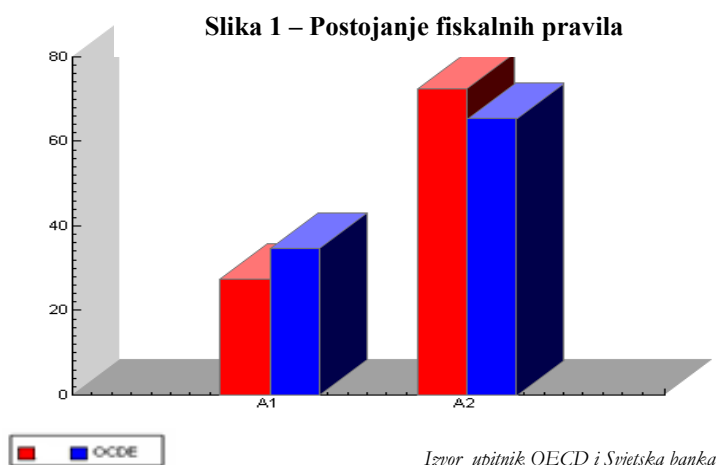


Svjetski trend u decentralizaciji je stavio različite ciljeve i fiskalna pravila u centar pažnje. Mnoge zemlje su usvojile institucionalne mehanizme kako bi poboljšale fiskalnu koordinaciju među različitim nivoima vlasti. Dokazi pokazuju da skoro dvije trećine od ukupno 60 zemalja

koje su obuhvaćene u zajednički upitnik OECDa i Svjetske banke vezanim za iskustva izvršenja budžeta,<sup>9</sup> imaju određena fiskalna pravila koja ograničavaju izvršnu vlast u provođenju fiskalne politike (slika 1 gdje A1 znači

“fiskalna pravila ne postoje”, i A2

“fiskalna pravila postoje” u svim ispitanim zemljama ili u OECD zemljama).



Rezultati intervjua koji je sproveden za ovu Studiju takođe podržavaju ovaj izvještaj. Svi najvažniji učesnici u oblasti fiskalne politike u BiH su saglasni oko dva pitanja: (1) BiH nedostaju pravila koja bi poboljšala fiskalnu koordinaciju i, (2) ukoliko BiH želi da vodi mudru fiskalnu politiku, treba kreirati instituciju za koordiniranje sa zadatkom da uspostavi, implementira i nadgleda realizaciju pravila. Međutim, odgovori koji se odnose na vrste pravila i njihovu institucionalizaciju su različiti.

<sup>9</sup> Za više informacija pogledajte <http://ocde.dyndns.org/>

Jedan od vodećih faktora ove cijele Studije je ustavno uređenje zemlje. Ograničena unutrašnjim uređenjem, kao i vanjskim položajem, zemlja bira između postizanja različitih fiskalnih ciljeva i primjene različitih fiskalnih pravila.

### ***3.1. Fiskalni ciljevi***

Mada je maksimalizacija funkcije blagostanja smisao postojanja fiskalnih pravila, četiri međusobno povezana cilja su ovdje obrađena (za više informacija pogledati Sutherland, Price i Joumard, 2005):

#### ***3.1.1. Dugoročna fiskalna održivost***

Veliki dio literature podržava stajalište da decentralizacija i podjela fiskalnih odgovornosti čine makroekonomsko upravljanje težim i skupljim (za više informacija pogledati Tanzi, 1996), ali ga u potpunosti ne isključuju. Ovo se nadalje komplicira stajalištem da je decentralizacija ustvari ponovno dodjeljivanje odgovornosti za javnu potrošnju određenim novoima vlasti, bez značajnih povećanja odgovornosti u poreskoj autonomiji tih nivoa. Prema tome, lokalne vlasti će najvjerojatnije povećati zaduživanje, jer se smatra da za njega garantuju centralna vlada. Rezultat ovog razuzdanog fiskalnog ponašanja je demonstriran preko nekorektnog odnosa nižih nivoa vlasti i traženja spasa od centralne vlasti, što se odražava u povećanom zaduživanju, potrošnji i poreskim stopama.

Zemlje koje su se suočile sa fiskalnom krizom su snažnije zagovarale uvođenje fiskalnih pravila, kako bi kontrolisale niže nivoe vlasti, naročito u slučajevima gdje je bila prisutna sloboda pristupa zaduživanju na finansijskim tržištima. Drugi glavni razlog za snažno insistiranje na fiskalnim pravilima je bila potreba za sveobuhvatnom fiskalnom konsolidacijom, posebno u slučajevima evropskih zemalja i njihovih nad-državnih obaveza prema Paktu stabilnosti i

razvoja<sup>10</sup> i Sporazumu iz Maastrichta<sup>11</sup>. Takođe se mora priznati da što je država više decentralizovana, postaje teže za centralnu vlast da održi makroekonomsku stabilnost preko fiskalne politike. Prema tome, u ovakvim slučajevima zagovarano je striktno budžetsko ograničenje kao i *ex ante* fiskalna ravnoteža.

### 3.1.2. *Kratkoročna ekonomska stabilnost*

Akcije koje se koriste za postizanje i održavanje dugoročne održivosti takođe mogu ići pod ruku sa ekonomskom stabilnošću. Međutim, isto tako postoje izuzeci koji čak mogu prouzrokovati destabilizaciju, kao što je pro-ciklična fiskalna politika<sup>12</sup> na lokalnom nivou.

### 3.1.3. *Agregatna efikasnost*

se posebno povezuje sa veličinom javnog sektora. Ukoliko vlade na nižim nivoima imaju jurisdikciju koja se odnosi na poresku politiku, mogu jednostavno povećati poresko opterećenje kao način finansiranja neefikasne velike lokalne vlasti, prije nego pokušaju povećati efikasnost. Ovo je još jedan od argumenata za uvođenjem fiskalnih pravila i/ili institucije na najvišem nivou.

---

<sup>10</sup> Tri glavna elementa Pakta stabilnosti i razvoja su politička obavezanost na potpuno i pravovremeno provođenje i nadgledanje budžetskog procesa, preventivni elementi nadgledanja budžetskih deficita i njihovo održavanje u referentnoj vrijednosti od 3% od BDP-a, i elementi odvracanja koji se primjenjuju u slučajevima kršenja referentne vrijednosti koje zahtjeva trenutnu korektivnu akciju i omogućava uvođenje sankcija. Za više detalja pogledajte: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/sgp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm)

<sup>11</sup> Sa Sporazumom iz Maastrichta, Zajednica je jasno otišla van svog prvobitnog ekonomskog cilja, i.e. uspostavljanja zajedničkog tržišta, i njene političke ambicije su izašle na vidjelo. U ovom kontekstu, Sporazum iz Maastrichta odgovara na pet ključnih ciljeva: jačanje demokratske legitimnosti institucija, poboljšanje efektivnosti institucija, uspostavljanje ekonomske i monetarne unije, razvijanje socijalne dimenzije Zajednice i uspostavljanje jedinstvene vanjske i sigurnosne politike. Za više detalja pogledajte: [http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm)

<sup>12</sup> Pro-ciklične fiskalne politike su politike koje su ekspanzivne kada ekonomija napreduje, a kontrakcijske su kada se ekonomija nalazi u recesiji. Pro-ciklična fiskalna politika podrazumjeva veću (manju) vladinu potrošnju i manje (veće) poreske stope u dobrim (lošim vremenima), a protuciklična fiskalna politika podrazumjeva manju (veću) vladinu potrošnju i veće (manje) poreske stope u dobrim (lošim) vremenima (Kaminsky, Reinhart, and Végh, 2004). One se potencijalno smatraju štetnim za blagostanje: one povećavaju makroekonomsku nestabilnost, smanjuju investicije u stvarnom i ljudskom kapitalu, štete razvoju i ugrožavaju siromašne. Generalno govoreći, fiskalna politika je prociklična ukoliko primarna ravnoteža prema BDP proporciji u odnosu na prazninu u prihodu je striktno negativna, tako da primarna ravnoteža pada više nego prihodi u jeku procvata ekonomije, i povećava se više nego prihodi u recesiji. Za više detalja pogledajte Manasse, P., Prociklična fiskalna politika, MMF radni materijal, januar 2006.

### 3.1.4. *Alokativna efikasnost*

Korištenje dobro definisanih fiskalnih pravila koja se odnose na ograničavanje zaduživanja, ili pak ciljevi izvršenja budžeta mogu pomoći lokalnim vlastima da na adekvatan način odgovore na pritiske za dodatnom potrošnjom. Ovo je posebno interesantno u odsustvu tržišnih mehanizama, gdje bi fiskalna pravila mogla biti manje birokratska, nego dobijanje prethodnog odobrenja centralne vlade. Međutim, alokativna efikasnost se ne može uvijek postići.

## 3.2. *Fiskalna pravila*

Kroz specifične studije u različitim zemljama zaključeno je da je izbor fiskalnih pravila uslovljen vrstom institucionalnih aranžmana između različitih nivoa vlasti. Nadalje, važno je razlikovati pravila cilja i sprovedbena pravila. Shodno tome, kako bi se zadovoljilo specifičnostima državnih uređenja i ranije navedenim ciljevima, kreirane su različite vrste fiskalnih pravila:

### 3.2.1. *Zahtjevi za uravnoteženim budžetom*

Fiskalno pravilo se često određuje jedanput godišnje, u većini slučajeva ga nameću viši nivoi vlasti i ima ograničenu pokrivenost ukoliko se razmatra samo tekući budžet. Različita specifična iskustva država su prezentirana u tabeli 1.

**Tabela 1 - Balans budžeta**

	Balans tekućeg računa	Balans tekućeg računa i kapitalni izdaci	Balans tekućeg računa, kapitalni izdaci i van-budžetska evidencija
Godišnji	Njemačka - lokalno Japan - lokalno Nizozemska - lokalno Italija - državno Francuska - lokalno Novi Zeland - lokalno Švedska - lokalno Švicarska - lokalno	Kanada - državno Češka - lokalno Danska - lokalno Francuska - lokalno Njemačka – državno Korea - lokalno Portugal - lokalno Turska - lokalno	Kanada – državno Poljska - lokalno
Višegodišnje	Kanada - lokalno Finska - lokalno Norveška - lokalno	Kanada - lokalno Španija - lokalno	Austrija - lokalno Španija - lokalno

*Izvor: Studija OECD i Svjetska banka*

### 3.2.2. Ograničavanje zaduživanja

Kontrola lokalnog zaduživanja pokazuje značajnu raznolikost u pristupima. Između ostalog, ona zavisi od ustavnog uređenja nižih nivoa vlasti, stepena političke i administrativne kontrole i tradicije u održavanju fiskalne discipline. Ograničenja obično nameću viši nivoi vlasti i variraju od potpune zabrane bilo koje vrste zaduživanja do toga da uopšte nema ograničenja (u drugom slučaju se u potpunosti oslanja na tržišnu disciplinu) kao što je navedeno u tabeli 2. .

**Tabela 2 - Ograničavanje zaduživanja / uslovi pristupa**

	Zabranjeno	Potrebna je prethodna saglasnost	Ograničeno na pojedine namjene	Nema restrikcija na zaduživanje ili uslove pristupa
Nametnuto	Danska - lokalno Korea – lokalno (tekuća)	Kanada - lokalno Japan (kapital)  Korea - lokalno Španija - lokalno Turska - lokalno  Grčka - lokalno Irska - lokalno Luksemburg - lokalno  Meksiko - lokalno Ujedinjeno kraljevstvo - lokalno	Njemačka – lokalno Norveška - lokalno  Španija – lokalno (kapital) Portugal - lokalno Kanada - lokalno  Francuska - Lokalno Mađarska – lokalno Italija – državno i lokalno Slovačka – lokalno	Kanada – državno Češka- lokalno  Francuska - lokalno  Nizozemska - lokalno Japan – lokalno (kapital) Poljska – lokalno
Pregovorima postignuto	Španija – regionalno (tekuća)	Španija – regionalno (kapitalna)		
Samo-nametnuto			Švicarska - državno	Kanada - državno

*Izvor: Studija OECD i Svjetska banka*

Područje između ovih ekstremnih opcija može varirati u zavisnosti od:

- pravila ograničenja – odnosno brojčana ograničenja (npr. zaduživanje nije dozvoljeno ukoliko je odnos dug/BDP-u preko 60% ili uvođenje ograničenja na stope kreiranja novog duga) i ograničenja primjene valutnih klauzula (npr. u Nizozemskoj vladama je dozvoljeno zaduživanje jedino u eurima),
- administrativnih kontrola – neophodno je dobiti predhodno odobrenje i pismenu saglasnost viših nivoa vlasti za svaki pojedini projekat, i

- saradnje različitih nivoa vlasti u dizajniranju i implementaciji kontrola zaduživanja – prilikom čega se snažno zagovara tzv. “zlatno pravilo” javnih finansija, odnosno ograničavanje zaduživanja samo na finansiranje investicijskih programa<sup>13</sup>.

Takođe, niži nivoi vlasti mogli bi putem lokalnih kompanija i banaka imati dodatni pristup zaduživanju. Stoga u realnosti, svaki od modela ima razloge za i protiv, što ukazuje na činjenicu da model mora biti prilagođen specifičnim potrebama zemlje.

Obje navedene mjere, balans budžeta i ograničenje zaduživanja, u osnovi pokušavaju kontrolisati ukupan dug i tokove duga. U literaturi se navodi direktna veza između mogućnosti zaobilaženja kriterija balansa budžeta i problema sa deficitom: što je teže izbjeći kriterij, manje su vjerovatnoće da će se zemlja suočiti sa deficitom. Također, navodi se i da su strožiji kriteriji zaduživanja povezani sa nižim nivoima duga (npr. ukoliko su kriteriji definisani Ustavom). Ove dvije mjere se koriste za obezbjeđivanje dugoročne održivosti fiskalne politike.

### **3.2.3. Prikupljanje prihoda**

U literaturi je posvećena značajna pažnja pitanju prikupljanja prihoda, koja, međutim, prikazuje različite opcije. Sa stanovišta makroekonomije, postoje jaki argumenti da većina poreskih nadležnosti ne bi trebala biti na lokalnom nivou sa pristupom „od dna prema vrhu“ u smislu raspodjele prihoda, naročito u slučajevima gdje se principi raspodjele prihoda trebaju

---

<sup>13</sup> Pravilo govori o tome da se vlade u toku ekonomskog ciklusa zadužuju samo zbog finansiranja investicionih projekata, a ne tekuće potrošnje. Makroekonomska teorija opravdava primjenu ovog pravila. *Ceteris paribus*, povećanje zaduživanja vlada povlači za sobom povećanje realnih kamatnih stopa što dalje dovodi do efekta istiskivanja (smanjenja) investicija. U ovim slučajevima je potrebna veća stopa povrata na investiciju koja bi se opravdala profitabilnost ulaganja. Ukoliko vlade ne koriste zaduživanjem obezbjeđena sredstva za investiranje u projekte sa stopama povrata sličnim privatnim investicijama, kapitalna akumulacija opada odražavajući se negativno na ekonomski rast. Drugo fiskalno pravilo koje vlade primjenjuju je tzv. “pravilo održivog investiranja” koje zahtjeva da se dug zadrži u “razumnim” okvirima. Za više vidjeti Fitoussi i Creel, 2002; Blanchard i Giavazzi, 2003.

često dogovarati. Navodi se da je pristup raspodjeli prema gore jedino održiv u zemljama koje tradicionalno imaju dobru koordinaciju na izradi politika (Ter-Minassian, 1997).

Međutim, takođe se navodi da je jednako nepoželjna druga ekstremna situacija u kojoj centralna vlast ima svu poresku moć. Niži nivoi vlasti (sa određenom poreskom autonomijom) skloniji su manjim deficitima budžeta ukoliko postoji određen stepen poreske konkurencije koji održava poreske stope niskim. Preferirana, i širom svijeta često korištena opcija, je da se svakom nivou vlasti dodjeli određeni vlastiti izvor prihoda u kombinaciji sa različitim međuvladinim transferima kako bi se zatvorio jaz između prihoda i rashoda<sup>14</sup>.

#### **3.2.4. Javni rashodi i upravljanje**

Smanjenje jaza između krajnjih korisnika i funkcija javnih rashoda smatra se najboljim načinom za postizanje učinkovitosti raspodjele sredstava. Ovaj argument najčešće je upotrebljavan prilikom zagovaranja decentralizacije javnih rashoda na niže nivoe vlasti. Međutim, ovo se može odraziti na cjelokupnu makroekonomsku sliku, i centralna vlast bi trebala zadržati odgovornost nad rashodima koji mogu značajno uticati na agregatnu potražnju. Nadalje, rezultati postignuti većom efikasnošću mogu biti nepovratno izgubljeni zbog neadekvatnog institucionalnog uređenja, nedostatka transparentnosti i odgovornosti na nižim nivoima vlasti. Povrh toga, centralne vlasti se teško mogu oduprijeti da ne intervenišu u slučaju finansijskih problema na nižim nivouima vlasti, što poziva na usvajanje fiskalnih pravila.

---

<sup>14</sup> Centralna vlada obično preuzima odgovornost za mobilne poreze kao što su porezi na vanjsku trgovinu, manje pokretni porezi kao što su porez na lični događak su na nižim nivoima vlasti, dok su višefazni porezi, npr. PDV obično praćeni teškoćama ukoliko su postavljeni na nižim nivoima vlasti. Međutim, u ovim slučajevima centralna vlada može odlučiti da primjeni minimalnu stopu kako bi se izbjegla poreska evazija.

### ***3.2.5. Administrativni aspekti i upravljanje rashodima***

Administrativni aspekti sve više dobijaju na važnosti i predstavljaju nove izazove naročito u vezi sa efikasnošću cjelokupnog sistema. Generalno gledano, centralizirana administracija bi mogla povećati konzistentnost u donošenju i sprovođenju odluka i omogućiti ekonomiju obima, dok bi decentralizirana administracija značila veću odgovornost i fleksibilnost. Međutim, ovo isto tako zavisi i od vrste poreza koji se prikuplja.

Upravljanje rashodima je jedan od ključnih elemenata u postizanju željenih makroekonomskih ciljeva. Jedan od načina kako bi se ovo moglo implementirati i nadgledati, naročito u federalnim državama, je kroz kreiranje institucije kao što je Vijeće za finansijsko planiranje u Njemačkoj (Financial Planning Council) ili neke slične institucije u drugim zemljama.



## 1 – Fiskalna pravila u Švicarskoj

Švicarska je veoma decentralizirana zemlja i kantoni uživaju veliku autonomiju u svim sferama gdje konfederacija nije ovlaštena Ustavom. Ovo ograničava mogućnost centralne vlade da nametne fiskalna pravila nižim nivoima vlasti (što kao posljedicu može dovesti konfederaciju do problema u vođenju protucikličnih fiskalnih politika). Konfederacija je promijenila Ustav u 2001. godini kako bi mogla uticati na balans budžeta u toku ciklusa, ali se ova tzv. “kočnica duga” ne odnosi na kantone.

Postoji velika razlika u kantonalnim fiskalnim pravilima i pravilima koja oni uvode općinama. Na primjer, 13 kantona imaju vlastite “kočnica duga” različitog stepena ograničenja i uvjet sprovođenja referendumu koji variraju od kantona do kantona. Kantoni određuju ciljani balans budžeta i općinske stepene zaduženja. U nekim slučajevima kantoni su odgovorni za deficit nastao na nivou općina.

Dosta studija je pokušalo identificirati elemente koji bi mogli pomoći pri ograničavanju veličina vlada. Ovo uključuje “instituciju direktne demokracije” (neophodnost držanja referendumu ukoliko bi rashodi prešli određeni nivo). Poreska konkurencija između kantona je pomogla u smanjenju pritisaka za održavanje niskih stopa poreza, naročito na tzv. mobilne poreze. Kao rezultat, argument da niži nivoi vlasti imaju tendenciju, sa stanovišta političke miopije, neefikasnog i pretjeranog oporezivanja nije važan faktor u fiskalnoj politici Švicarske. Ostali faktori koji vode smanjenju vlada uključuju mali broj ljudi zaposlenih u kabinetima, tijelima, finansijskim komisijama, i u nekim kantonima pravilo koje ih oslobađa odgovornosti da izvuku opštine iz finansijskih poteškoća. Presuda da jedan kanton (Valais) nema obavezu biti jamac “delikventnoj” opštini je osnažila poziciju kantona *vis-à-vis* općina i poboljšala mogućnosti finansijskog tržišta u nadgledanju i sankcionisanju neadekvatnog ponašanja lokalnih vlasti.

Bez obzira na ove aspekte, rast nižih nivoa vlasti u o odnosu na BDP se nastavio i realne obaveze su gotovo udvostručene u zadnjoj dekadi prošlog stoljeća. Ovo se desilo uprkos činjenici da je većina kantona prihvatila preporuke kantonalne ministarske konferencije o balansiraju budžeta u toku poslovnog ciklus i smanjenju duga u narednih 10 godina. Rastući nivoi zaduživanja su izazvali da skoro trećina kantona donese nove limite na akumuliranje duga. Ove tzv. “kočnice duga” su se pokazale efikasnim u kontolisanju deficita (Feld i Kirchgässner, 2004, 2005). Dodatni izvor pritisaka su predstavljale garancije date kantonalnim bankama. Iskustvo određenih kantona u pomaganju lokalnih, državnih banaka je dovelo do ponovnog razmatranja davanja sličnih garancija.

Problem iz 1990-tih godina je nastao zbog toga što su postojeća fiskalna pravila usvojena kako bi se izašlo na kraj sa cikličnim varijacijama prihoda ili pritiscima za povećanje rashoda. Direktna demokracija – putem glasanja o novoj potrošnji – nije dovoljno snažna u borbi sa rastućim programskim pritiscima. Stoga su programska davanja povećana tokom devedesetih godina kao posljedica i ekonomskog usporavanja aktivnosti, dovodeći do većih socijalnih davanja i kao posljedica starenja populacije. Ovo je dalje dovelo do značajnog smanjenja potrošnje, što je možda vodilo u neefikasnu raspodjelu javnih sredstava. Takođe, pravila su dovela do toga da su neki kantoni prebacili rashode na vanbudžetske fondove i oslanjali se na neporezne prihode. Ovo je smanjilo transparentnost izvještavanja, koja je već bila upitna s obzirom na socijalna davanja i izdvajanja za zdravstvo. S druge strane, investicije nisu bile na udaru obzirom da su kočnice bile različito postavljene za tekuću i kapitalnu potrošnju.

Iskustvo Švajcarske naglašava činjenicu da određene institucionalne mjere, kao što su direktna demokracija i poreska konkurencija mogu pomoći u regulisanju veličine javnog sektora. Takođe pokazuje da odgovarajuća pravila zaduživanja mogu pomoći fiskalnoj politici u slučaju kada finansijska tržišta nadgledaju dešavanja: kantoni sa jačim pravilima u vezi zaduživanja su imali sporiji rast rashoda od onih sa slabijim pravilima. Unatoč tome, ta pravila moraju biti fleksibilna u odnosu na ciklična kretanja ekonomije.—manji broj kantona danas dozvoljava ova ciklična prilagođavanja – i gledati u budućnost ukoliko žele efikasno odgovoriti fiskalnim pritiscima...

*Iz studije OECD o Fiskalnim Pravilima*

### 3.2.6. *Procesna pravila i provedbeni mehanizmi*

Procesna pravila mogu pomoći implementaciji budžetskih ciljeva i često uključuju transparentnost u pripremi finansijskih izvještaja, naročito na nižim nivoima vlasti. Šta više, *ex ante* i *ex post* monitoring i kontrola igraju značajnu i važnu ulogu u posmatranju pridržavanja pravilima. *Ex ante* posmatra da li su osnovne pretpostavke predviđanja ekonomskih kretanja usklađene u cijeloj zemlji, dok *ex post* kontrole provjeravaju da li su pravila ponašanja i ispoštovana. U svakom slučaju, monitoring uključuje izvještavanje višim nivoima vlasti. U nekim slučajevima, kontrole su čak i povezane sa održavanjem kreditnog rejtinga ili javno distribuirane i podložne mišljenju javnosti.

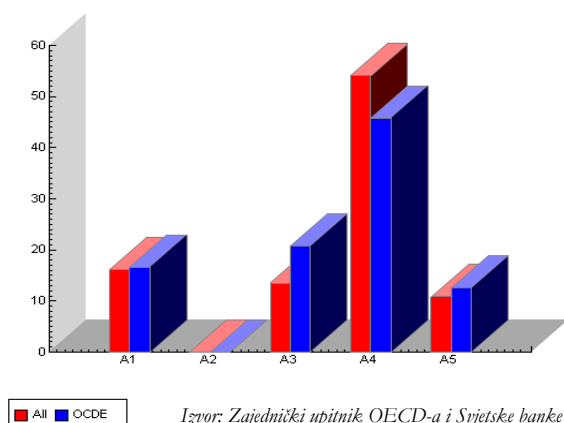
Treba takođe istaći da je poštivanje fiskalnih pravila manje značajno ukoliko su finansijska tržišta uređena i mogu odgovoriti zahtjevima da efikasno kontrolišu neadekvatna fiskalna ponašanja. Međutim, ovo zavisi od toga da li centralna vlast ipak pomaže nižim nivoima vlasti ukoliko upadnu u finansijske poteškoće, kao i stupnja razvoja finansijskog tržišta (u smislu da mogu opstati iako vlade budu izložene riziku) i dostupnosti tačne i pravovremene informacija o izvršenju budžeta (bez računovodstvenih nejasnoća i sakrivanja podataka).

Sankcije se takođe koriste kao dopuna procesa poštivanja pravila i u slučaju nepostojanja efikasnih sankcija, nepoštivanje dogovorenih ciljeva može jednostavno rezultirati njihovom reviziji. Iako se u literaturi navodi da je ozbiljnost i jačina sankcija važna u postizanju kredibiliteta pravila, ipak postoje različita međunarodna iskustva. Rezultati dobijeni istraživanjem koje su sproveli OECD i Svjetska banka ukazuju da blizu 50% zemalja imaju i primjenjuju određenu vrstu sankcija<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>, OECD Ekonomske studije br.41, 2005.

Slika 2 – Primjena sankcija



Izvor: Zajednički upitnik OECD-a i Svjetske banke

A1 : Odražava se na platu ministarstava / šefova vlada uz odgovornost za implementiranje ciljeva.

A2 : Ispunjavanje postavljenih ciljeva se veže za buduće imenovanje ministara / šefova vlada.

A3 : Odražava se na nivo budžeta predviđenog za odgovornu instituciju.

A4 : Sankcije ili nagrade ne postoje

A5 : Ostalo, navesti

Međutim, u sistem bi također trebala biti ugrađena određena fleksibilnost kako bi se zemlja ipak mogla nositi sa neočekivanim ekonomskim šokovima i cikličnim pritiscima. U većini slučajeva, zaštitne klauzule su automatski aktivirane za vrijeme lokalnih ekonomskih turbulencija povezanih sa prirodnim ili drugim vrstama katastrofa. U ovom periodu, tzv. crni fondovi i vanbudžetska sredstva se koriste za smirivanje situacija.

### 3.3. Pravila, ciljevi i bosanskohercegovačka realnost

Dok je vladala povoljna atmosfera za uspostavljanje Fiskalnog vijeća, kada je većina stvari na brzinu urađena kako bi se samo zadovoljili preduvjeti za dobijanje novog Stand-by aranžmana sa MMF-om i obezbijedio pristup sredstvima Svjetske banke, bh. političari su potpisali Sporazum o uspostavljanju Fiskalnog vijeća i inicirali izradu odgovarajućeg zakonskog okvira za njegovo postojanje. U tom trenutku pretpostavljalo se da su obim posla i fiskalni ciljevi dogovoreni. Sporazum je predviđao da bi se bh. fiskalna pozicija dogovorila na nivou Fiskalnog vijeća i onda usvojila kroz normalnu parlamentarnu proceduru. Predloženo je da Vijeće potvrdi informaciju o makroekonomskim projekcijama pripremljenim za zemlju i odobri srednjoročni fiskalni cilj. Vijeće je prihvaćeno i kao mjesto na kom bi se dogovaralo o podjeli godišnjih fiskalnih ciljeva, bili oni suficit ili deficit, i koja bi bila pozicija entiteta u postizanju ovih ciljeva.

Međutim, različitim osnovnim principima koji su obrađeni u ovom poglavlju nije bilo posvećeno dovoljno pažnje.

U principu, najkontraverznije pitanje je bilo zastupanje interesa vlada, ili preciznije nacionalna zastupljenost, proces donošenja odluka i preglasavanje, kao i način prezentiranja odluka FV odgovarajućim nivoima vlasti i parlamentima kako bi se postiglo njihovo usvanje i implementacija. Stoga, glavna rasprava je bila u pravcu članstva, izbjegavanja zastoja u radu i načina sprovođenja odluka, a ne fiskalnih pravila i ciljeva. Uvažavajući činjenicu da bi bilo veoma teško sve odluke usvajati konsenzusom, pri čemu se otvara pitanje da li bi odluke uopšte bile usvojene, nije postignut dogovor o načinima izbjegavanja zastoja u radu i sprovođenja odluka koji bi zadovolji sve zainteresirane strane. Važnost mehanizama za sprovođenje odluka treba promatrati u smislu promjena vlasti u jednom od bh. entiteta. Sa dolaskom nove vlade usvojen je i budžet, ali koji je bio iznad nivoa dogovorenog na FV. U nedostatku jakog mehanizma koji bi natjerao vlade da sprovode odluke dogovorene na FV takvo ponašanje bilo i za očekivati. Međutim, ovim postupkom otvorena je Pandorina kutija.

Razlozi ovog neuspjeha su također istaknuti u razgovorima sa ključnim akterima uspostavljanja FV. Najčešća primjedba se odnosila na nedostatak političke volje, kao i činjenicu da se sve odvijalo suviše blizu izbora, što je otežavalo postizanje ozbiljnog dogovora. Takođe je nagovješteno da se ipak kroz cijeli proces prošlo prebrzo, bez dovoljne pažnje posvećene pitanju šta sve ova reforma povlači za sobom. Istaknuto je da će ovo pitanje biti ponovo pokrenuto po uspostavljanju novih vlada. U sljedećem poglavlju osnovni teorijski koncepti su predstavljeni u odnosu na bh. realnost.

## Da li Fiskalno vijeće Bosne i Hercegovine ima budućnost?



Sve zainteresirane strane se slažu da postoji nedostatak fiskalne koordinacije, kao i da bi jača fiskalna pravila mogla olakšati kontrolu fiskalnih politika u BiH. Jasno je da ranija praksa korištenja “međunarodnih” pritisaka za postizanje određenih fiskalnih ciljeva neće biti primjenjiva u budućnosti. Osim toga, sa uvođenjem zakona koji dozvoljavaju lokalna zaduživanja, konsolidirana fiskalna pozicija postaje još važnija. Ukoliko se ne pronađe način za postizanje dogovora, implementiranje i održavanje postignutih fiskalnih ciljeva, Bosna i Hercegovina ugrožava potencijal za ekonomski prosperitet.

Međutim, način kako bi se ovo moglo postići nije baš najjasniji, kao ni najbolja opcija, a ni koji su to sve tačno razlozi za i protiv navedenih pristupa. Stoga je posebna pažnja posvećena predstavljanju ideja o pravilima i / ili institucijama prilagođenim Bosni i Hercegovini. Pored svega, ipak treba imati na umu da idealna pravila i rješenja ne postoje.

Uvažavajući koncepte predstavljene u prethodnom poglavlju o fiskalnim ciljevima<sup>16</sup> i fiskalnim pravilima<sup>17</sup>, mogu se izdvojiti četiri alternativna rješenja:

1. **pravilo definirano Ustavom,**
2. **institucija na državnom nivou** (npr. Ministarstvo finansija i trezora),
3. **međuvladino tijelo** (kao što je Fiskalno vijeće) i
4. **Status Quo.**

<sup>16</sup>Dugoročna održivost, kratkoročna stabilnost, agregatna efikasnost i alokativna efikasnost;

<sup>17</sup>Balans budžeta, ograničavanje zaduživanja, povećanje prihoda, javni rashodi i upravljanje, administrativni aspekti i upravljanje rashodima, pravila i implementacija donošenja odluka.

Svako od ovih rješenja ima niz razloga za i protiv i donosi različite rezultate. Ipak treba imati na umu da su navedena alternativna rješenja ograničena političkim, ekonomskim, pravnim i kulturnim faktorima i predstavljena su ovisno o stepenu težine implementiranja.

#### ***4.1. Pravilo definirano Ustavom***

Direktan način promoviranja fiskalnih pravila, kao i postizanje fiskalnih rezultata moglo bi biti ostvareno sa ugrađivanjem određenih klauzula u Ustav Bosne i Hercegovine. Ovo se preventivno odnosi na brojčana ograničenja zaduživanja, potrebe održavanja balansa budžeta, kao i nivoa prihoda i rashoda koji bi se odnosili na sve nivoe vlasti, ili samo na određene segmente bh. društva. Ukoliko bi ova pravila bila ustavna kategorija, mogla bi predstavljati osnovne principe i mjerila za procjenjivanje stanja, i na taj način direktno doprinositi fiskalnoj disciplini.

Iako bi ovo moglo biti najjače obavezujuće pravilo za sve nivoe vlasti, i stoga imalo najviše izgleda za postizanje rezultata, ipak kroz intervjuje su spomenuta tri glavna nedostatka ove opcije:

- (1) promjena Ustava je praktično nemoguća misija i eventualno u ovom trenutku jedino moguća ukoliko političari promjene fokus debate sa post-ratne retorike ka budućem ekonomskom progresu;
- (2) očekivani rezultat neće biti ispunjen bez odgovarajućih mehanizama implementacije dogovorenih ciljeva i kontrole rezultata, naročito kako bi se izbjeglo neadekvatno izvještavanje<sup>18</sup>. Stoga bi svakako trebala postojati institucija koja bi bila zadužena da prati implementaciju i poštovanje Ustavom definiranih pravila. Državno Ministarstvo

---

<sup>18</sup> Čak ni Europska unija nije ostala imuna na problem pogrešnog prikazivanja izvršenja budžeta prilikom čega su neke njene članice nejasno prezentirale određene brojeve kako ne bi bilo jasno uočljivo nepoštovanje parametara navedenih u Paktu za stabilnost i Sporazumu iz Maastricht-a.

finansija i trezora, ili neka druga institucija, bi eventualno mogli biti zaduženi da obavljaju ovu funkciju. Monitoring implementiranja dogovorenih rezultata bi mogao biti posmatran kao univerzalan za sve navedene opcije.

- (3) Bosna i Hercegovina se još uvijek nalazi u fazi tranzicije i striktna pravila možda ne bi bila najbolje rješenje za zemlju.

Stoga čak i da se uvedu ograničenja, koja na prvi pogled izgledaju poželjna, realnost ukazuje na činjenicu da bi ih bilo veoma teško implementirati. Ovo rješenje bi se moglo posmatrati dugoročno i zagovarati njegovo uvođenje u određenom vremenskom roku. Svakako je potrebno istaći da se uvođenje numeričkih pravila i jačanje institucija ne bi trebalo posmatrati odvojeno, već kao komplementarna rješenja.

#### ***4.2. Državno Ministarstvo finansija i trezora***

Osiguravanje fiskalne održivosti, određivanje fiskalnih ciljeva i strukture duga, objavljivanje informacija o izvršenjima budžeta, i slično neke su od često dodjeljivanih funkcija ministarstvima finansija.

U skladu sa Dejtonskim ustavom državi nije dodjeljena sveobuhvatna odgovornost za konsolidirane budžete i prateće obaveze, i ove funkcije su povjerene entitetima na nadležnost. Državno Ministarstvo finansija i trezora je samo odgovorno za izvršavanje budžeta državnih institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.

Kao što je slučaj sa prethodnom opcijom, podizanje sveobuhvatne odgovornosti na državni nivo bi moglo biti prihvaćeno kao razborit potez, međutim politička realnost ukazuje na to da bi ovo bilo nemoguće za postići u ovom trenutku. Iako bi vođenje fiskalne politike i

određivanje fiskalnih ciljeva bilo jednostavnije ukoliko se nalazi u nadležnosti samo jedne institucije, Entiteti su jasni u želji da zadrže kontrolu nad fiskalnom politikom što je više moguće. Bilo kakva pomjeranja ovih nadležnosti ne bi bila moguća bez ozbiljnog razmatranja cjelokupnog institucionalnog uređenja zemlje.

### ***4.3. Fiskalno vijeće***

Kao što je ranije istaknuto, uspostavljanje Fiskalnog vijeća je inicirano najviše pod pritiskom međunarodnih finansijskih institucija, međutim do sada nisu postignuti konkretni rezultati. Stoga, ova opcija je vrijedna pažnje jer predstavlja još jedan od potencijalnih načina za poboljšanje fiskalne discipline. Glavni razlog leži u činjenici što bi u ovom slučaju fiskalna politika bila u rukama međuvladinog tijela, odnosno odluke o fiskalnim politikama bi bile zajednički dogovarane. Uzimajući u obzir da ustavna realnost ukazuje na činjenicu da državno Ministarstvo finansija ne može jednostavno izdati naredbu Entitetima, ovim putem bi se mogla osigurati sveobuhvatna podrška odlukama Fiskalnog vijeća. S druge strane, otvara se pitanje da li se i kako početne prepreke mogu prevazići.

Jedno od pitanja na koje treba obratiti posebnu pažnju je struktura članova Fiskalnog vijeća, kao i da li bi trebala biti ista kao i u prvobitnom Sporazumu. Politička realnost mora bit uvažena, obzirom da postoji jak pritisak za zadovoljavanje etničkog balansa. Kako bi se ove poteškoće prevazišle, razmatrane su sljedeće opcije:

- (1) uključivanje Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH i entitetskih Premijera u članstvo. Ranije iskustvo sa ovom strukturom ukazuje na to da bi bilo veoma teško prije svega postići da svi visoko-rangirani dužnosnici (predsjedavajući, premijeri, ministri finansija) budu na istom mjestu, a kamoli donijeti odluku. Stoga proces



donošenja odluka zahtjeva posebnu pažnju. Drugo, čak i kada bi se ova opcija primjenila u sadašnjim uslovima na novoizabrane vlade, ponovo etnički balans ne bi bio ispoštovan. U praksi bi ovo moglo značiti da bi se sa promjenom vlada mogli pojaviti pritisci za uključivanjem dodatnih članova u Vijeće, ukoliko etnička struktura nije zadovoljavajuća.

- (2) Možda se uspostavljanje Fiskalnog vijeća može iskoristiti i za uključivanje numeričkih pravila u sam nacrt zakona o Fiskalnom vijeću.

Bez obzira na proces donošenja odluka, svakako mora postojati jasan put za njihovo implementiranje. Ukoliko bi se predložena i dogovorena numerička pravila prekršila, Zakon bi također imao i određena pravila predviđena za sankcionisanje takvog ponašanja. S druge strane, ukoliko bi državna i entitetske vlade direktno pregovarale o fiskalnim ciljevima, onda bi oni u velikom ovisili o jakim mehanizmima implementacije odluka.

#### ***4.4. Status Quo***

Potencijalno, ne činiti ništa bi mogla biti opcija. Ovo bi bilo konzistentno sa konceptima političke ekonomije o kratkoročnim ciljevima donosioca odluka i upitnim fiskalnim politikama koje nemaju uvijek na umu dugoročne posljedice. Ponašanja političara uočena prije i poslije izbora održanih u oktobru 2006. godine, potvrđuju ovaj argument. I dok je zemlja ipak imala snage da implementira možda jednu od najvažnijih reformi, reformu indirektnih poreza i uvođenje poreza na dodanu vrijednost, propuštena je prilika za konsolidiranjem vladinih izdataka uprkos porastu prikupljenih prihoda.

U ovom specifičnom slučaju, odluka o institucionaliziranju problema fiskalne koordinacije ili uvođenja seta pravila je čisto pitanje vremena, i što više vremena prođe posljedice će biti teže.

---

Ukoliko posmatramo osnovne makroekonomske indikatore Bosne i Hercegovine, stvari ne izgledaju toliko loše u poređenju sa prethodnim godinama. Ukoliko posmatramo trendove ekonomskih kretanja, ova godina predstavlja prekretnicu. Ako se fokus posmatranja pomjeri nekoliko godina unaprijed, slika se značajno pogoršava, *ceteris paribus*. Stoga prolongiranje postojećeg stanja može imati nesagledive posljedice po makroekonomsku stabilnost i održivost ekonomskog rasta, dakle na oba osnovna cilja fiskalne politike.

## Zaključci



U trenutnom ustavno-pravnom uređenju i političkom ambijentu, osnivanje Fiskalnog vijeća, kao međuvladinog tijela, bi moglo pomoći u upravljanju fiskalnom politikom u Bosni i Hercegovini.

Obzirom da u Bosni i Hercegovini ne postoji institucija niti ograničavajuće fiskalno pravilo, koje bi uticalo na razmišljanja o fiskalnoj politici, održivost, makroekonomska stabilnost, agregatna i alokativna efikasnost su stalno izloženi pritiscima. Odgovornost za fiskalnu politiku je fragmentirana između različitih nivoa vlasti što u praksi znači da ništa ne drži fiskalne akcije na okupu predstavljajući ih kao jedinstvenu fiskalnu politiku za cijelu zemlju.

Kako bi upravljale fiskalnim politikama, vlade često pribjegavaju usvajanju fiskalnih pravila kao mjera za ojačavanje njihovih akcija. U slučaju zemalja Europske unije, one slijede supranacionalna pravila (Pakt za stabilnost i Sporazum iz Maastricht-a) balansa budžeta i pravila zaduživanja, prilikom čega nivo duga je vezan za sposobnost zemlje za njegovim otplaćivanjem.

Ipak postoje određene institucije zadužene za nadgledanje ispunjavanja fiskalnih ciljeva i pravila. Njihovo uspostavljanje je često Ustavom definisano i svaka alternativna rješenja zavise od političke volje. Iako iskustva različitih zemalja govore o tome da je fiskalna politika u rukama

ministarstava finansija, sve veći broj zemalja se odlučuje za uvođenje direktnih fiskalnih pravila i/ili međuvladinih organizacija kao odgovor na pravna ograničenja i političke pritiske.

Stoga bi uspostavljanje Fiskalnog vijeća, kao institucije čija bi osnovna odgovornost bila vođenje razumnih fiskalnih politika, predstavljalo veliki iskorak za BiH. Vijeće bi se moglo dodatno ojačati ugrađivanjem numeričkih pravila u Zakon o njegovom uspostavljanju. Na ovaj način, BiH bi dobila arenu za postizanje fiskalnih dogovora.

Kako bi se uspostavljanje Vijeća sprovelo u djelo, neophodno je usvojiti odgovarajući zakon u kome bi posebna pažnja bila posvećena sljedećim pitanjima:

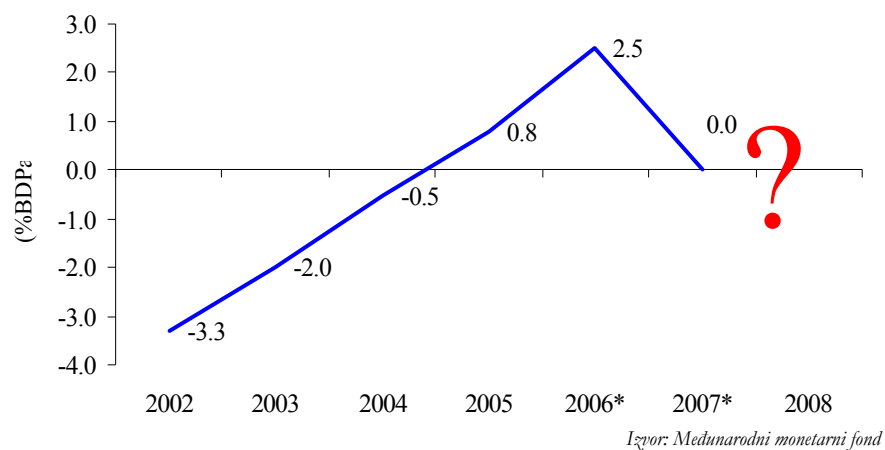
- (1) *Djelokrug rada* – bi morao biti precizno definisan i decidno usmjeren ka planiranju i implementaciji fiskalnih politika. Na ovom forumu bi se trebale donositi odluke o dodatnom zaduživanju za finansiranje investicionih projekata, odnosno da li bi neki region trebalo dodatno razvijati i slično. Vijeće bi također bilo odgovorno za usklađivanje statističkih i računovodstvenih standarda vladinih finansija, konsolidiranje srednjoročnih i dugoročnih budžeta i poštovanje budžetskog kalendara.
- (2) *Članstvo i proces odlučivanja* – ukoliko bi članovi FV bili državni i entitetski ministri finansija, to bi predstavljalo prikladno rješenje, pri čemu bi državni ministar zastupao interese Distrikta Brčko, a guverner Centralne banke BiH imao status posmatrača. I ovo rješenje treba posmatrati kroz prizmu političke realnosti ukoliko etnička zastupljenost nije zadovoljena. Kako bi se prevazišao ovaj problem, moguće je:
  - a. Uključiti predsjedavajućeg Vijeća ministara i entitetske premijere u članstvo. Prijašnja iskustva sa ovom strukturom govore da bi se mogli pojaviti problemi njihovog prisustva na sjednicama, kao i etničke zastupljenosti ukoliko bi spostojao problem neravnopravne zastupljenosti konstitutivnih naroda.

b. Možda je izvodljivo kombinirati numerička pravila i uspostavljanje Fiskalnog vijeća pri čemu bi se mogla iskoristiti prilika pisanja zakona o Fiskalnom vijeću za uvođenje nekih osnovnih parametara. Na primjer, većina zemalja EU podliježe supra-nacionalnim obavezama i mora poštovati pravilo balansa budžeta i zaduživanja, pri čemu je dozvoljeni nivo duga uslovljen sposobnošću zemlje za servisiranjem duga. Nešto slično bi moglo biti ugrađeno u Zakon o FV. Ovo bi također moglo osigurati automatsko donošenje odluka u slučajevima kada članovi Vijeća imaju oprečne stavove i postizanje dogovora izgleda nemoguće.

(3) *Implementiranje odluka* – pored samog procesa donošenja odluka, jednako važno je i postojanje jasnih pravila i procedura implementiranja odluka. Ukoliko bi se uvedena *numerička* pravila prekršila, postojale bi Zakonom definirane sankcije, kao što je to urađeno u Europskim krugovima. S druge strane, ukoliko je odluka samo donesena na Vijeću, njen uticaj na odluke vlada različitih nivoa mora biti dodatno ojačan jakim mehanizmima za sprovođenjem odluka. Stoga je nužno uvesti jasna pravila i sankcije kako bi se preduhitriло neadekvatno ponašanje korisnika budžetskih sredstava.

Ne postoje idealna i univerzalna pravila ili institucije za vođenje fiskalnih politika. Bosna i Hercegovina, kao i sve ostale zemlje, mora naći odgovarajuću kombinaciju koja će joj dati kontrolu nad fiskalnim politikama, odnosno omogućiti održivost i razvoj. Politička realnost ukazuje na to da je uspostavljanje međuvladinog tijela, Fiskalnog vijeća, jedina opcija koju je moguće implementirati, uz jasno definisanje jednako važnog pravnog okvira.

Slika 3 - Fiskalni balans



U sadašnjem sistemu teško je pretpostaviti u kojem pravcu se kreće fiskalni balans, i skoro nemoguće njime upravljati. Stoga, ukoliko se brzo nešto ne poduzme, veliki fiskalni potresi će zadesiti zemlju i akcije koje se sada poduzimaju moraju biti shvaćene kao pripreme za uravnoteženje magnitude potresa.

## **Dodatak**



1. Napomene u vezi šematskog prikaza fiskalne arhitekture u Bosni i Hercegovini
2. Rezultati ankete OECD-a i Svjetske banke o budžetskim praksama i procedurama

## 1. Napomene u vezi šematskog prikaza fiskalne arhitekture u Bosni i Hercegovini <sup>19</sup>

**Verzija 1** dizajn sa premijerskom konferencijom koja također djeluje za uklanjanje zastoja u odlukama za koje Fiskalno vijeće ne može postići konzenzus..

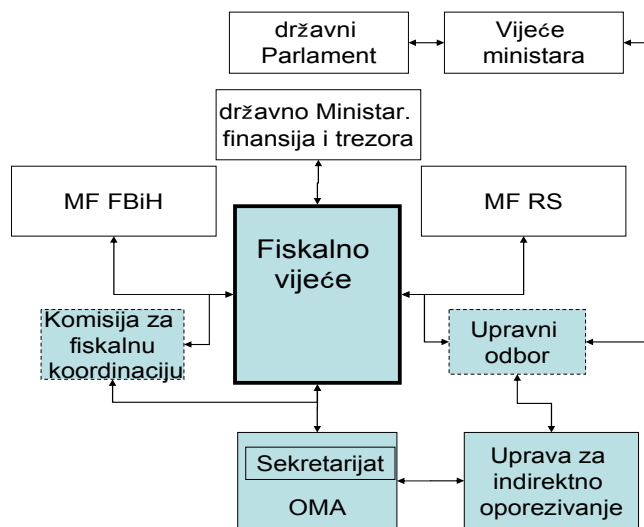
Također sadrži posredničku komisiju koju čine predstavnici Fiskalnog vijeća i državnog Parlamenta kako bi riješili konflikte u vezi zakona na državnom nivou.

Upravni odbor UINO je spojena sa Fiskalnim vijećem.

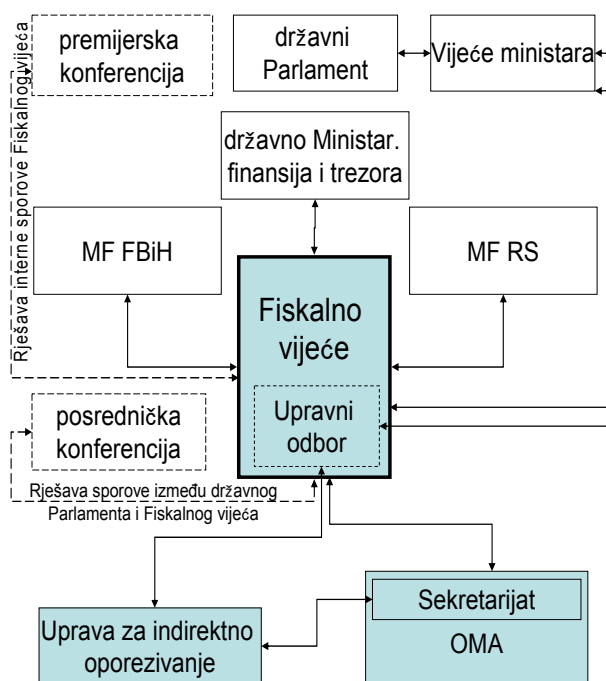
Pretpostavljeno je da nadležnost koordinacije Fiskalnog vijeća ne ide ispod nivoa entiteta. Zbog toga nije uključena Komisija za fiskalnu koordinaciju.

Od osnovne važnosti je postojanje Sekretarijata Fiskalnog vijeća koji bi davao smjernice za rad Odjeljenja za makroekonomsku analizu. OMA je predstavljena kao spoj postojećeg Odjeljenja za makroekonomsku analizu i EPPU (PIMO i EPRU) i možda grupe za fiskalnu održivost.

### Fiskalna arhitektura (2)



### Fiskalna arhitektura (1)



**Verzija 2** predstavlja prelazno rješenje gdje Upravni odbor radi paralelno sa Fiskalnim vijećem.

Također sadrži novu instituciju tj. Komisiju za fiskalnu koordinaciju koja donosi preporuke za koordinaciju međuvladinih fiskalnih odnosa ne samo između entiteta, nego i između kantona i općina. Zamišljena je kao stalna Komisija koja je odgovorna Fiskalnom vijeću. Uključuje predstavnike Države, entiteta, kantona, općina i tehničko osoblje iz Odjeljenja za makroekonomsku analizu i druge stručnjake.

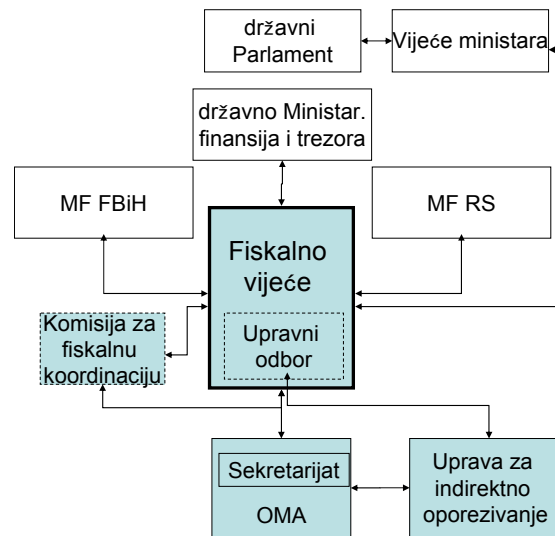
Verzija 2 više ne uključuje premijersku konferenciju i posredničku komisiju, ali se lako mogu uključiti po potrebi.

<sup>19</sup> Izvještaj koji je pripremio Paul Ben Spahn, savjetnik MMF-a za fiskalna pitanja je korišten kako osnova za ove napomene, august 2005.



**Verzija 3** prikazuje stabilno rješenje gdje je Upravni odbor spojen sa Fiskalnim vijećem.

### Fiskalna arhitektura (3)



## 2. Rezultati ankete OECD-a i Svjetske banke o budžetskim praksama i proceduram

U 2003. godini, OECD i Svjetska banka su zajednički inicirali anketiranje o budžetskim praksama u preko 60 zemalja. Više od 40 zemalja je odgovorilo na upitnik.

Navedena tabela sa pitanjima je pokušala da istraži različite aspekte budžetskog procesa i ustanovi da li su oni definisani određenim pravnim okvirima. Na primjer, "Javna sredstva se mogu samo trošiti na zakonom definirane programe" znači da u nekoj zemlji ovo može biti ustavna kategorija, dok u drugoj zemlji ovo pitanje može biti definisano u okvirima određenog okvirnog zakona. Određeni broj zemalja mogu imati različita pravila koja definiraju budžetska ponašanja na različitim mjestima.

	USTAV	ZAKON O BUDŽETU	PRAVILO (interno pravilo)	BEZ FORMALNIH OSNOVA
Javna sredstva se mogu samo trošiti na zakonom definirane programe	Ukupno OECD 21 14	Ukupno OECD 29 19	Ukupno OECD 6 6	Ukupno OECD 1 1
Budžet i finansijsko izvještavanje pokriva sve transakcije centralne vlade (uključujući vanbudžetske transakcije)	Ukupno OECD 7 7	Ukupno OECD 27 17	Ukupno OECD 14 11	Ukupno OECD 4 4
Sve transakcije se prikazuju u bruto iznosima	Ukupno OECD 2 2	Ukupno OECD 27 17	Ukupno OECD 9 8	Ukupno OECD 3 2
Ministar nadležan za vladine finansije ima moć da upravlja budžetom	Ukupno OECD 5 2	Ukupno OECD 26 17	Ukupno OECD 13 11	Ukupno OECD 3 1
Pojedini budžetski korisnici su odgovorni za sredstva koja prikupljaju i/ili troše	Ukupno OECD 0 0	Ukupno OECD 27 16	Ukupno OECD 15 12	Ukupno OECD 2 1
Ministar snosi individualnu odgovornost za sredstva koja se prikupljaju i/ili troše	Ukupno OECD 4 3	Ukupno OECD 26 16	Ukupno OECD 9 7	Ukupno OECD 3 3
Postoje zahtjevi za nezavisnom revizijom finansijskih izvještaja	Ukupno OECD 12 8	Ukupno OECD 22 15	Ukupno OECD 8 5	Ukupno OECD 2 1
Postoje zahtjevi za nezavisnom revizijom ostalih izvještaja	Ukupno OECD 2 1	Ukupno OECD 13 9	Ukupno OECD 9 6	Ukupno OECD 8 6
Postoje određeni uslovi za korištenje sredstava rezervi	Ukupno OECD 6 4	Ukupno OECD 23 14	Ukupno OECD 12 9	Ukupno OECD 2 2
Definicija javnih sredstava	Ukupno OECD 7 3	Ukupno OECD 25 16	Ukupno OECD 6 6	Ukupno OECD 4 4
Pravila za formiranje vanbudžetskih fondova	Ukupno OECD 4 2	Ukupno OECD 19 14	Ukupno OECD 7 4	Ukupno OECD 5 3
Ovlaštenje za vladine račune na koja se moraju sva sredstva uplatiti i sa kojih se vrše sva plaćanja	Ukupno OECD 14 9	Ukupno OECD 29 19	Ukupno OECD 11 9	Ukupno OECD 0 0

Uloge parlamenata i izvršne vlasti u procesu donošenja budžeta i njihov međusobni odnos u vezi budžetskih odgovornosti	Ukupno OECD 28 19	Ukupno OECD 27 18	Ukupno OECD 5 4	Ukupno OECD 2 2
Formu i strukturu godišnjeg zakona o budžetu usvaja parlament	Ukupno OECD 9 8	Ukupno OECD 29 18	Ukupno OECD 10 7	Ukupno OECD 1 1
Definicija osnovnih kategorija i računa u godišnjem zakonu o budžetu	Ukupno OECD 0 0	Ukupno OECD 29 19	Ukupno OECD 11 9	Ukupno OECD 2 2
Definicija budžetskog deficita i suficita	Ukupno OECD 1 1	Ukupno OECD 23 16	Ukupno OECD 10 8	Ukupno OECD 8 5
Pravna osnova za formulisanje i izvršavanje budžeta, uključujući i uloge ministarstava finansija i trezora	Ukupno OECD 6 3	Ukupno OECD 28 18	Ukupno OECD 14 12	Ukupno OECD 1 1
Administrativne/pravne sankcije za kršenje budžetske legislative	Ukupno OECD 1 1	Ukupno OECD 25 15	Ukupno OECD 14 8	Ukupno OECD 5 4
Osnov za upravljanje internim kontrolama i internom revizijom	Ukupno OECD 3 1	Ukupno OECD 24 17	Ukupno OECD 17 12	Ukupno OECD 3 2
Nadležnosti i odgovornosti za izdavanje i izvještavanje o vladinim garancijama	Ukupno OECD 5 3	Ukupno OECD 28 20	Ukupno OECD 18 13	Ukupno OECD 1 1

## Literatura



- Alesina, Alberto, Roberto Perotti, i Jose Tavares (1998). "Politička ekonomija i fiskalna prilagođavanja," *Brookings Papers on Economic Activity*; Washington.
- Akcioni plan za implementaciju Srednjoročne razvojne strategije;  
[http://www.eppu.ba/pdf/table\\_report\\_on\\_implementation\\_of\\_action\\_plan\\_of\\_bih\\_mtds\\_for\\_period\\_august\\_2003\\_-\\_march\\_2005.pdf](http://www.eppu.ba/pdf/table_report_on_implementation_of_action_plan_of_bih_mtds_for_period_august_2003_-_march_2005.pdf).
- BLANCHARD O.J. i F. GIAVAZZI (2003), "Unapređenje Pakta za stabilnost i rast putem odgovarajućih javnih investicija", *European Economic Perspectives newsletter*, CEPR, no.1.
- CREEL J. (2003), "Rangiranje fiskalnih pravila: Zlatno pravilo javnih finansija naspram Pakta za stabilnost i rast", *OFCE Working Paper*, 2003-04.
- Easterly, William (2004). "Šireći krug: Dinamika rasta javnog duga i smanjenja rasta", MMF/NIPFP Konferencija o fiskalnim javnim politikama u Indiji.
- Eichengreen, B, Hausmann R i Von Hagen J (1999). "Reformiranje fiskalnih institucija u Latinoamerici: Slučaj za nacionalno fiskalno vijeće". Washington DC, *Inter-American Development Bank*.
- Eichengreen, B. i C. Wyplosz (1998), "Pakt za stabilnost: Više od smetnje?", *Economic Policy* 26, 65–114.
- FITOUSSI J.-P. i J. CREEL (2002), "Kako reformirati Europsku centralnu banku", *Center for European Reform*, London.
- Međunarodni monetarni fond: Konsultacije po članu IV  
<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0576.htm>, Juni 2005. godine
- Međunarodni monetarni fond: Odabrana ekonomska pitanja, maj 2005, str. 108-118.
- Međunarodni monetarni fond: Odabrana ekonomska pitanja, oktobar 2006.
- [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/pdf/com\\_555\\_final\\_ba\\_partnership/com\\_555\\_final\\_en\\_ba\\_partnership.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/com_555_final_ba_partnership/com_555_final_en_ba_partnership.pdf).

Musgrave, Richard (1959), "Teorija javnih finansija ", New York, McGraw Hill.

Ter-Minassian, Teresa (1997), "Fiskalni federalizam u teoriji i praksi", Međunarodni monetarni fond

Sutherland, D., Price, R., Joumard, I. (2005), "Fiskalna pravila nižih nivoa vlasti", OECD Economic Studies No. 41.

Wyplosz (2005). "Fiskalna politika: Institucije nasuprot pravilima". *National Institute Economic Review*. 191: 64-78