

## ФИСКАЛНА КООРДИНАЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ЛЕКЦИЈА ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ

Мр Бојана Васиљевић  
Општина Добој, Одјељење за финансије, Република Српска  
e-mail: vbojana80@yahoo.com

*Апстракт. Посљедња економска криза је још једном указала на одређене слабости у, и унутар Европске уније. Као једна од њих се показала до тада вођена/е фискалне политике, након чега је постало јасно да је неопходна озбиљна декомпозиција фискалног управљања Европском унијом.*

*Као главни разлози у корист фискалне координације унутар Европске уније јављали су се различити системи опорезивања земаља чланица (данас двадесетседам), што је отежавало и отежава функционисање јединственог европског тржишта, генерише значајне додатне трошкове у прекограничној трговини, ствара одређене административне баријере пословању, смањује конкурентност европских компанија на свјетском нивоу, те доводи до проблема двоструког опорезивања.*

*С обзиром на наведено, у раду ће се анализирати стара и нова фискална правила Европске уније, односно Уговор из Мастрихта, Пакт о стабилности и расту, реформе у виду јачања националних фискалних оквира и могућности ширег, посљедње успостављеног макроекономског надзора у виду Европског семестра.*

*Осим тога, у раду ће се покушати дати и одређене препоруке за фискалне власти у Босни и Херцеговини, односно указати на које активности би се исте требале фокусирати како би се Босна и Херцеговина што прије нашла у европској породици.*

*Кључне ријечи: Европска унија, фискална координација, фискална правила*

*Abstract. The last economic crisis showed, once more, weakness in, and within European Union. One of them was, until then, the prominent fiscal policy, and after that it was obvious that serious decomposition of fiscal management of European Union is necessary.*

*As the main reasons in favor of fiscal coordination within European Union were different systems of taxation of EU members (today 27), which made and is still making difficult the functioning of unique European market, generates the significant extra expenses in over boundaries market, makes certain administrative barriers in business, reduces competitiveness of EU companies on worldwide level, and makes the problem of double taxation.*

*Considering the above said, the paper will analyze new and old fiscal rules of European Union, or Maastricht Treaty, the Stability and Growth Pact, the reforms in the form of strengthening the national fiscal framework and the possibility of larger, last established macroeconomic control in the form of European Semester.*

*Furthermore, paper will try to give certain recommendation for fiscal authorities in Bosnia and Herzegovina, and activities which will lead Bosnia and Herzegovina towards European Union.*

*Key words: European Union, Fiscal coordination, Fiscal rules*

### УВОД

Без обзира на то што је Европску унију изузетно тешко дефинисати, у смислу да иста није нека супер-држава, те чињеницу да је иста виша од конвенционалне међународне организације, тј. практично нека врста (кон)федералног ентитета који, у мањем или већем обиму дјелује по свим питањима којима се бави држава у класичном смислу, могло би се рећи да Европска унија представља наднационалну политичко-економску заједницу двадест седам држава које имају међусобно различите политичке и економске система, као и различит ниво економске развијености.

С обзиром на природу Европске уније, тј. јединствену и централизовану монетарну политику институционализоваку кроз Европску централну банку и децентрализоване фискалне политике у надлежности националних економија, активна координација економских политика, па према томе и координација фискалних политика се, међу земљама чланицама наметнула као *conditio sine qua non*.

Осим поменуте природе Европске уније, бројни теоретичари и практичари су сагласни да у условима високе међународне мобилности капитала може доћи до прекомјерне и, по обиму нежељне пореске конкуренције међу земљама чланицама. Другим ријечима, одређене чланице би могле кроз механизам смањивања пореског оптерећења, нпр. снижавањем стопе пореза на добити привући директне стране инвестиције, што би са довело до смањења пореских прихода земаља из којих капитал одлази, те слиједећи ово, повећања капитала земаља домаћина. Оваква пореска конкуренција би, кроз тзв. трку до дна у коначници довела до бројних негативних ефеката за све земље које учествују у њој, јер би се, уствари смањило благостање свих земаља. С обзиром на ово, поменута пореска конкуренција је била један од мотива за фискалном координацијом у Европској унији.

Такође, као идеје које се заговарају још од момента оснивања Европске уније су и стварање и развијање јединственог тржишта као подручја без унутрашњих граница, на коме је осигурано слободно кретање роба, лица, услуга и капитала, те несметано функционисање овог јединственог простора. Да би се ове идеје и реализовале, било је потребно елиминисати пореске дискриминације коју су са собом нужно носила различита национална пореска законодавства, што је, са своје стране довело до захтјева за одређеним степеном хармонизације, односно координације фискалних система земаља чланица.

Међузависност земаља чланица, односно чињеница да економска политика неке од њих, директно и/или индиректно утиче на дуге државе чланице је сљедећи моменат који је координацију чинио/чини неопходном за нормално функционисање Уније. Уколико би координација изостала, могле би се појавити тзв. земаље слободних јахача које би живјеле на рачун других, односно случај да нека национална економија ужива благодети монетарне уније, а при томе властиту економску политику не води одговорно.

Осим тога, у децентрализованим групацијама и државама кључно питање које се поставља креаторе макроекономских политика, па према томе и креаторе фискалних политика је дефинисање начин на који је могуће постићи фискалну одрживост јавних финансија консолидоване владе и, да при томе, фискална политика свих нивоа власти буде у функцији одржања макроекономске стабилности.

## **ОДРЕЂЕЊЕ ФИСКАЛНЕ КООРДИНАЦИЈЕ**

Уопштено говорећи, у зависности од начина на који се спроводи координација, могуће је разликовати двије врсте координације, и то: екс анте и екс пост координацију економских политика.

Екс-анте координација се спроводи кроз формалне споразуме признате од стране различитих, бројних земаља, односно мултилатералне споразуме, пактове, уговоре, прописе и сл. као што су нпр. Уговор из Мастрихта, Пакт о стабилности и расту, Европски семестар. Овакав вид координације се обично бави само трајним проблемима, као што су нпр. проблеми остварења дефицита.

С друге стране, ек-пост координација је *ad hoc* и одвија се на основу тренутног стања ствари. Иста је потребна само када то изискује економски развој. Као примјер такве координације може се навести Еврогрупа, у којој Министри финансија еврозоне разговарају о фискалној политици на неформалан начин.

Осим ове подјеле, као модели фискалне координације јављају се и институционална кооперација и модел фискалне координације који подразумијева примјену чврстих правила.

Да би институционална кооперација била ефикасна, потребно је испуњење неколико услова: а) постојање јасне законске основе за дјеловање институције која координише фискалну политику, б) постојање ефикасних механизма одлучивања, који онемогућавају блокаде у одлучивању, в) дефинисање механизма спровођења одлука, укључујући и механизма санкција и г) спремност нижих нивоа да изврше пренес својих фискалних овлашћења на институцију која координише фискалну политику.

Други модел фискалне координације подразумијева примјену чврстих фискалних правила. Наиме, фискална правила могу бити ефикасан механизам координације у условима високог степена фискалне

децентрализације, када нижи нивои власти нису вољни да изврше пренес фискалне овлашћења на тијело које координише фискалну политику. Међутим, слаба страна фискалних правила је њихова ригидност и нефлексибилност. Ефикасна примјена фискалних правила захтијева постојање законске основе или снажне институције која ће их спроводити и санкционисати нивое управе за непоштовање дефинисаних правила.

## **ФИСКАЛНА ПРАВИЛА ЕВРОПСКЕ МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ**

Као што је већ поменуто, специфично обиљежје Економске и монетарне уније јесте централизована монетарна политика у надлежности Европске централне банке и децентрализована фискална политика под окриљем националних власти држава чланица.

Да би се осигурало вођење здраве фискалне политике од стране сваке државе, било је неопходно успоставити одређена заједничка правила за вођење поменутих политика на националним нивоима, одоносно успоставити обавезујуће фискалне критеријуме. Ови критеријуми се базирају на начелу одрживе фискалне политике, односно политике која неће повећати ризик од инфлације у будућности, до које би могло доћи због чињенице да би државе са вишим учешћем дуга у БДП могле преферирати вишу стопу инфлације како би смањиле реалну вриједност дуга. Стога је, ради одржавања стабилности цијена и праведне расподјеле користи и трошкова монетарне уније било нужно дефинисати обавезујуће критеријуме како би се водила поменута здрава политика јавних финансија. О Европској унији се може више видјети у (Обадић, 2005)

Сва претходно поменута правила, односно оквир фискалне политике темељен на правилима су уграђена у одредбе Уговора о Европској унији из Маастрихта 1992. године, Пакту о стабилности и расту из 1999. године, а од јануара 2011. године и у Европски семестар. Другим ријечима, потписивањем ових споразума наметнута је нормативна регулација фискалне дисциплине земљама чланицама Европске монетарне уније.

Но, без обзира на уведене критеријуме, одређене западно европске земље их се нису придржавале ових правила ни 80-их и 90-их година прошлог, нити у првом десетљећу овог вијека, што је указивало/указује на лоше посљедице непридржавања поменутих критеријума, односно фискалне дисциплине. Ова дисциплина је обрађивана у (Обадић, 2005).

### **Уговор о Европској унији – тзв. Маастрихтски уговор**

Уговор о Европској унији је потписан 7. фебруара 1992. године у холандском граду Маастрихту, чиме је тадашњи уговор о Европској економској заједници допуњен, између осталог, и новим поглављем о економској и монетарној политици. Њиме су постављени темељи за стварање Економске и монетарне уније, те предвиђене методе и рок за њену реализацију у свим земљама чланицама, уз изузеће Данске и Велике Британије. Овим су одређени услови које је потребно испунити како би се могла увести јединствена валута – евро, тј. услови које чланице Европске уније морају испунити како би могле учествовати у трећој фази. Детаљније о стварању Европске економске и монетарне уније и Маастрихтском уговору видјети у Церовац, Фауленд, Минтас Ходак et. al. (2010).

Уговором потписаним у Маастрихту је утврђено пет економских критерија конвергенције, иако се у члану 121. Уговора о Европској унији формално помињу само четири критеријума, јер се критеријум државних финансија састоји од два подкритеријума, и то:

- Постизање високе стабилност цијена - стопа инфлације не смије прелазити 1,5% изнад просјечне стопе инфлације трију држава чланица с најмањом инфлацијом, с тим да међу државе с најбољим остварењем стопе инфлације не улазе обавезно државе које су оствариле негативну стопу инфлације, као и то да се инфлација мјери тзв. хармонизованим индексом потрошачких цијена упоредивим међу земљама чланицама.
- Други критеријум се тиче државних финансија, и састоји се од два подкритеријума:
  - ограничење висине фискалног дуга према коме буџетски дефицити треба да буду близу или испод 3% БДП,
  - задуженост – јавни дуг мора бити испод 60% БДП-а

- стабилност курса – захтијева од државе чланице учешће у Европском курсном механизму Европског монетарног система најмање двије године непрекидно уз поштовање нормалних граница флукуације. У том раздобљу чланице не смије девалвирати договорени билатерални паритет националне валуте према иједној другој чланици и мора се налазити унутар курсних распона утврђених Европским монетарним системом (нормалне границе су биле утврђене у распону од  $\pm 2,25\%$  у односу на средишњи паритет, да би 1993. године, усљед валутних криза, границе флукуације проширене на  $\pm 15\%$ ) и
- каматне стопе - просјечна номинална дугорочна каматна стопа не смије бити виша од 2% изнад стопе израчунате као просјек трију земаља са најбољим остварењем критеријума стабилности цијена у години која претходи провјери испуњавања услова за приступ Економској и монетарној унији.

Осим фискалних критеријума за увођење евра, Уговор садржи и друге одредбе које се односе на јавне финансије у земљама чланицама. Одредбама чланова 101-104. забрањено је финансирање дефицита државе од Европске централне банке и националних централних банака, као и повлашћени приступ институција јавног сектора финансијским институцијама. Поменуте одредбе искључују могућност да Европска унија односно Економска и монетарна унија одговарају за обавезе држава чланица. Односно, у случају инсолвентности било које финансијске институције неке земље чланице Европске уније, друге земље се неће сматрати одговорнима за дуг инсолвентне институције. На овај начин се Уговором настојало постићи да се једном успостављена стабилност задржи током чланства државе у Економској и монетарној унији.

### **Пакт о стабилности и расту**

Пакт о стабилности и расту се јавио као својеврсна продужена рука Уговора из Мастрихта. У формалном смислу, Пакт је усвојен резолуцијом Европског вијећа у Амстердаму 17. априла 1997. године и двјема уредбама Вијећа од 7. јула 1997. године. На снагу је ступио 1. јануара 1999. године. 2005. године је због бројних проблема у вези са примјеном Пакта дошло до његове реформе.

Сходно Пакту, под здравом фискалном политиком се сматра политика у којој је салдо буџета близу равнотеже или у суфициту. Пакт садржи механизме превенције и корекције, те политичку обавезу свих укључених страна да у потпуности и правовремено спроводе процес мониторинга јавних финансија.

Механизам превенције се односи на увођење праксе редовног мултилатералног мониторинга јавних финансија у оквиру кога су земље чланице монетарне уније обавезне представљати средњорочне програме стабилности. Наиме, превентивне мјере имају за циљ да путем редовног надгледања јавних финансија спријече прекомјерни буџетски дефицит, односно дефицит који је виши од 3% БДП-а. Намјера је била да се преко програма стабилности државе образложе економске политике предузете с циљем остварења стабилности цијена, привредног раста и средњорочно избалансираног буџетског дефицита или суфицита. Другим ријечима, смисао овог механизма је био у подстицању вођења политике здравих и одрживих јавних финансија од стране носилаца економских политика.

Корективни механизам се примјењује у случају прекорачења буџетског дефицита (3% од БДП) када се може активирати процедура о прекомјерном дефициту. Наиме, Пакт о стабилности и расту даје могућност Вијећу да казни сваку државу чланицу која не предузима одговарајуће мјере да уклони прекомјерни дефицит. Казнене мјере подразумијевају уплату казног депозита на рачун Европске комисије у износу од 0,2% БДП, увећаног за 1/10 разлике између односа дефицита буџета и БДП из претходне године и референтне вриједности од 3%, при чему депозит може износити максимално 0,5% БДП. Уколико се дефицит коригује у року од двије године, казнени депозит се враћа земљи, а ако, пак корекција изостане, овај депозит постаје приход Европске комисије. Ипак, реформом Пакта су највише разводњене корективне мјере, тако да је превиђено да ће покретање процедуре о прекомјерном дефициту изостати када одређена земља чланица има негативан економски раст, стагнира у дужем временском периоду или има ниске стопе раста. С друге стране, изричито позитиван салдо буџета је неопходан у земаљама код којих је учешће јавног дуга веће од 100% БДП.

Слиједи да се у Пакту детаљно разрађују обавезујућа фискална правила за чланице Европске монетарне уније, чиме се води рачуна о могућностима настанка превеликих спољних дугова. Као конкретне мјере наводе се слједећа фискалних правила:

– Земље су дужне тежити уравнотеженом буџету, тј. учешће буџетског дефицита јавних финансија у БДП не смије прелазити 3% с краја претходне финансијске године. Ако то није могуће, допушта се да дефицит привремено буде изнад (али још увијек близу) износа од 3%. Но, реформом Пакта је дошло до нешто другачије дефиниције средњорочног буџетског дефицита, односно оног што се под салдом буџета близу равнотеже или у суфициту подразумијева. Наиме, под вриједношћу буџетског дефицита се и даље подразумијева структурни, односно циклички прилагођен дефицит. Разлика је у томе да се чланицама с нижим јавним дугом и релативно вишим потенцијалним растом дозвољава буџетски дефицит од максимално 1% БДП, док за чланице са високим спољним дугом и нижим потенцијалним растом и даље важи правило вођења уравнотеженог буџетског дефицита или пак суфицита.

– Новчане казне до висине од највише 0,5% БДП прописане су за земље с прекомјерним буџетским дефицитом, уз одређену флексибилност да се од санкција изузимају земље у којима у години повреде одредаба Пакта постоје непредвиђени фактори ван контроле владе.

– Слична флексибилност постоји и код јавног дуга, гдје учешће бруто дуга државе у БДП не смије пријећи 60% БДП на крају претходне финансијске године. Ако није тако, учешће мора показивати тенденцију значајног смањивања и при томе се задовољавајућом динамиком мора приближавати референтној вриједности.

Но, временом су се, као што је већ речено, појавили одређени проблеми у спровођењу Пакта. Као један од основних проблема била је његова слаба проводивост. Наиме, одређене земље – Њемачка и Француска су, према дефиницији из Пакта, током неколико година имале прекомјерне дефиците, али ипак нису биле кажњене. Као други недостатак јавила се чињеница да оригинална верзија Пакта није довољно потицала земље на већу фискалну одговорност у различитим фазама пословног циклуса: фискална дисциплина у раздобљима провредног раста није била довољна да се избјегну високи дефицити у раздобљима стагнације или пада привредног раста неке државе, што јер довело до његове реформе у 2005. години и у 2011. години до новог модела координације у Европској унији.

## **Европски семестар**

2010. године Европа се суочила са кризом јавног дуга до које је дошло, у великој мјери, због ефеката глобалне финансијске кризе. Такође, због преноса приватног дуга на државе (углавном због покушаја јавног сектора да спасе банкарски систем), пада пореских прихода због веће незапослености и повећања јавне потрошње, али и одређених слабости у економској и монетарној унији, односно структурних проблема у земљама еврозоне. До порасли су јавни дугова, а сходно томе и дефицити бројних националних буџета.

Криза је нагласила празнине у координацији и надзору над економским политикама земаља еврозоне, те још једном указала на међузависност земаља које дијеле јединствену валуту. Удар на јавне финансије је довео у опасност и стабилност јединствене валуте. У контексту хитно потребног одговора на дужничку кризу, краткорочно рјешење кризе у Европској унији је обезбијеђено, у великој мјери од стране земаља еврозоне, кроз стварање финансијског стабилизацијског фонда (EFSF). Осим тога, било је потребно да се чланице еврозоне фокусирају на дугорочни одговор на проблеме у еврозони. У контексту ових дешавања, рођена је идеја о Европском семестру као новом моделу послужења кризног економског управљања, и тиче се неколико важних нових питања.

Овај Семестар представља нову иницијативу за координацију макроекономских и фискалних политика, а бројни економисти га цијене као мини-револуцијом у европским интеграцијама и обухвата три компоненте координације економске политике:

- Структурне реформе, у оквиру стратегија Европе 2020.

Стратегија поставља пет циљева пред Европску унију и државе чланице који би требало да се остваре до 2020. године. На нивоу Уније, акција подразумијева имплементацију водећих иницијатива, док се од чланица тражи представљање својих структурних реформи, као дијелова Националних програма реформи.

- Буџетски надзор, у оквиру Пакта за стабилност и раст.

Пакт је ојачан, како у превентивним, тако и корективним аспектима. Такође, створена су бројна правила у вези са националним буџетима, а односе се на рачуноводство, статистику и планирање.

- Надзор над макроекономским неравнотежама.

Ово је нова компонента координације економске политике. Криза је јасно указала да су макроекономске неравнотеже настале између земаља озбиљно штетне по евро. Нови поступак који, укључује сет индикатора (нпр. биланс текућег рачуна и приватног дуга) има за циљ да спречи и коригује макроекономске неравнотеже у Европској унији.

У погледу поступка, Европски семестар уводи двије новине. Прва је синхронизација различитих процедура. Наиме, прије кризе координација структурних реформи (као дио Лисабонске стратегије) и буџетски надзор су била два одвојена поступка са различитим календарима. Једна од идеја у срцу нове фазе координације економске политике Европске уније је стварање синергије на националном нивоу између структурних реформи и буџетских приоритета у смислу њиховог синхронизованог подношења Комисији. Такође, идеја је да се и њихови годишњи извјештаји доносе синхронизовано. Циљ синхронизације процјена и координације поменутих политика на наднационалном нивоу, је у томе, да се у односу на раније, чланицама помогне да своје заједничке циљеве остварују на ефикаснији начин.

Друга иновација је преокрет у временском оквиру координације националних економских политика. До сада је на снази била ек-пост координација структурних реформи и буџетских приоритета држава чланица. У оквиру Европског семестра ће се спроводити ек-анте координација, тј. правац политика европских институција ће бити одређена прије састављања националних програма реформи и програма за стабилност и конвергенцију и прије усвајања националних буџета. Другим ријечима, Европски семестар подразумијева да земље чланице на почетку сваке године достављају планове националних буџета Европској комисији, како би их иста оцијењенила прије него што исти буџети буду усвојени у националним парламентима. Овај нови инструмент надзора и координације економских и фискалних политика земаља чланица би требало Комисији да омогући да на вријеме упозори земље чланице на могуће кризе.

Предиђено је да Европски семестар почиње сваке године у јануару када Европска комисија објављује годишњи преглед економског раста (АГС), и да исти у марту потврђује Европски савјет. Европски савјет у прољеће усваја стратешке оријентације политике за финализацију буџета (SCP) и структурне реформе (NRP). У поменутом документу се оцјењује економска ситуација у Европској унији и дају препоруке земаљама чланицама у вези са буџетском и економском политиком. Затим, чланице ове програме у априлу достављају Европској комисији, која је у обавези да њихове процјене, заједно са препорукама да у року од два мјесеца, од земље до земље. Осим тога, предвиђено је да се о овим процјенама и препорукама расправља у оквиру различитих формација Савјета прије него што их усвоји Савјет Европе у јуну. На крају ће у јулу, ЕЦОФИН (економска и финансијска комисија) Савјет и Европски савјет дају препоруке о буџетима држава чланица, односно дају их прије него што исти буду поднесени националним парламентима на усвајање.

Такође, Европским семестром су дефинисане и санкције за државе чланице које не слиједи своје програм за стабилност и конвергенцију (финализацију буџета) и укључује двије иновације у односу на садржај оригиналног Пакта. Прво, санкције се активирају више аутоматски, и друго, циљ санкције је што квалитетнији механизам интервенције. У пракси то значи да ће, почетни финансијски депозит бити наметнут само у случајевима посебно несавјесне фискалне политике, у оквиру превентивних механизма пакта. Кад се, пак покреће процедура претјераног дефицита, депозит државе чланице која покреће процедуру се може претворити у новчану казну.

Но, упркос томе што су санкције јаче, није јасно да ли су исте и убједљивије. Нпр. у пракси ће бити тешко наметнути санкције држави која је тражила помоћ од фонда за Европску финансијску стабилизацију (ЕФСФ), јер ће се санкцијама поништи дио ЕФСФ помоћи, иако је ова помоћ већ условљена високим каматним стопама и посвећености фискалној консолидацији. Другим ријечима, Европски семестар не узима у обзир могућност да се земља чланица обрати ЕФСФ, као и могуће посљедице тога.

Слично томе, Семестру недостају подстицаји. Стога је механизам санкција, вјероватно замишљен као компензација за награду земљама које поштују обавезе зацртане у њиховим програмима стабилност и конвергенције.

## **ФИСКАЛНА КООРДИНАЦИЈА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

Из уставно-правног оквира који уређује порески систем у Босни и Херцеговини, може се закључити да фискални суверенитет припада њеним ентитетима, те Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине. Овакво босанскохерцеговачко фискално устројство, заједно са чињеницом да је успостављена јединствена регулатива само индиректних пореза чине систем фискалног управљања прилично компликованим. Због тога је координација у области јавних прихода и расхода постала кључни фактор за фискалну одрживост и макроекономску стабилност Босне и Херцеговине.

Осим тога, вођење и управљање монетарном политиком у Босни и Херцеговини је ограничено аранжманом валутног одбора, чиме проблем координације функција и задатака на нивоу и унутар државе постаје још израженији. Наиме, у нормалним условима, креатори ових двију политика би имали избор између коришћења инструмената монетарне или фискалне политике, или неку врсту микса поменутих политика. Међутим, постојећа монетарна политика функционише према принципу аранжмана валутног одбора и коришћење фискалне политике је све што Босни и Херцеговини преостаје у постизању жељених резултата.

### **Фискални савјет Босне и Херцеговине**

Ниво фискалне децентрализације какав је у Босни и Херцеговини, уз недостатак усаглашене методологије извјештавања фискалних података, чињеница да до скоро није било ни једне институције одговорне за свеобухватну фискалну политику су представљале препреку за праћење и планирање фискалне политике на нивоу Босне и Херцеговине. Проблем се превазишао 2008. године формирањем Фискалног савјета, као институционалног рјешења којим би се могло спречити спровођење процикличне фискалне политике у наредном периоду.

Наиме, у 2008. години је донесен Закон о оснивању Фискалног вијећа којим су дефинисане прилично широке надлежности у вођењу фискалне политике (координација фискалне политике између различитих ентитета и нивоа власти, али и доношење глобалног оквира фискалног биланса и политика у Босни и Херцеговини, усвајање приједлога краткорочних и дугорочних макроекономских пројекција, праћење реализације утврђених циљева и критеријума при доношењу и извршавању буџета, као и предузимање корективних мера у овој области). У јуну 2009. године усвојен је и Глобални оквир фискалног биланса и политика у Босни и Херцеговини за период 2010-2012. године као документ који садржи елементе који су носиоцима фискалне политике у Босни и Херцеговини неопходни за израду њихових докумената оквирног буџета за период 2010-2012. године.

### **ЛЕКЦИЈА ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ**

Фискална координација у Европској унији је конципирана за фискални систем Европске уније који је, у погледу сложености како вертикалне, тако и хоризонталне структуре, те степена фискалне аутономије нивоа власти, у великој мјери сличан фискалној архитектури у Босни и Херцеговини. Уколико се посматрају фискалне надлежности по вертикали, може се закључити да у оба случаја централна власт (институције Босне и Херцеговине и Европске уније) има слабе, тј. ограничене фискалне надлежности, док је широки фискални суверенитет загарантован средњем нивоу власти (ентитети у Босни и Херцеговине, односно државе чланице Европске уније).

Такође, у оба случаја је присутна фискална координација у области индиректног опорезивања, односно у Босни и Херцеговини је индиректно опорезивање у цјелости у надлежности централне власти, док је исто на нивоу Европске уније хармонизовано и интегрисано у изузетно високом степену, са тенденцијом све веће централизације.

Ситуација је слична и по питању директних пореза. Наиме, иако се у последње вријеме све више могу чути заговорници у корист фискалне координације директних пореза на нивоу Европске уније, и даље је, као и у Босни и Херцеговини, присутна фрагментираност између држава чланица (O'Shea, 2010.) Осим тога, и код једних и код других, у задњих неколико година је на сцени тзв. тиха хармонизација директних пореза.

Повлачењем паралеле између Босне и Херцеговине и Европске уније, може се закључити да би, слично Европској унији и њеним земљама чланицама, Босна и Херцеговина са ентитетима могли преузети рјешења из стратегије Европа 2020 којима би се, у датој сложеној уставно -политичкој структури Босне и Херцеговине, унаприједиле јавне финансије по свим нивоима власти, те остварила макроекономска стабилност и постигао жељени економски раст. Такође, без обзира што је у Босни и Херцеговини успостављен Фискални савјет, ради боље координације фискалних политика и одржања макроекономске стабилности, било би пожељно прихватити посебно рјешења која се односе на строжије санкције, уколико изостане поштовање Глобалног оквира од стране било ког нивоа власти у Босни и Херцеговини.

Осим овога, мишљења смо да су и следеће мјере добродошле:

- реформа јавне управе, у смислу рационализације административног апарата,
- потпуно спровођење програмског буџетирања, са дефинисаним и циљаним учинцима утрошака средстава по свим нивоима власти,
- креирање, односно унапређење фискалних потицаја инфраструктурним пројектима,
- координисана контрола примања у јавном сектору,
- смањење доприноса,
- завршетах започетих институционалних реформи и
- унапређење структуре и ефикасности јавне потрошње

## **ЗАКЉУЧАК**

Нижи нивои власти у децентрализованим земљама или интеграцијама, најчешће не воде довољно рачуна о ефектима својих политика (нпр. екстерналијама или прелијевањима у друге јурисдикције, пореској конкуренцији, фискалним дефицитима, прекомјерном задуживању и др.) на извршавање укупних националних циљева. Управо овакво понашање нижих нивоа власти је један од разлога због којих је, приликом дизајнирања система фискалне координације у сложеним земљама, неопходно обезбиједити флексибилност механизма фискалне координације. Осим тога, фискална координације је неопходна централној власти уколико иста жели да управља инструментима макроекономске политике, односно да оствари зацртане макроекономске циљеве.

Како би координација била и ефикасна, потребно је увести обвезујућа фискална правила за све нивое управе, те обезбиједити строг механизам санкција за (не)спровођење фискалних правила и остварење фискалне дисциплине.

С друге стране, да фискална правила нису гаранција за одговорну фискалну политику, још једном се видјело се кроз последњу глобалну кризу. Бројне су чланице које се нису придржавале свих фискалних правила, што је за последицу имало мноштво фискалних неравнотежа, те готово банкрот одређених земаља. Познато је, наиме, да фискална правила повећавају шансе за реализацију одговорне, дугорочно одрживе фискалне политике, али не представљају апсолутну гаранцију да ће се иста и догодити.

С обзиром на велике сличности у погледу сложености вертикалне и хоризонталне структуре и степена фискалне аутономије нивоа власти фискалног систем Европске уније и истих у Босни и Херцеговини, бројне су мјере које се успјешно могу „пресликати“ из Европске уније у Босну и Херцеговину како би се унаприједиле јавне финансије свих претходно поменутих.

Криза је дала могућност за припрему и тестирање новог програма за стабилну и одрживу Европску монетарну унију, у коме је фискална координација, и даље важна карика у функционисању и битисању Европске уније.



С друге стране, да би се сви, у раду описани програми и мјере спровели у дјело, неопходна је и велика политичка воља свих земаља чланица, односно нивоа власти у Босни и Херцеговини. А да ли има довољно политичке воље лидера Европске уније, односно Босне и Херцеговине остаје да се види у наредном периоду.

## ЛИТЕРАТУРА

- Антић, Д. (2011): Посткризна пореска стратегија Европске уније и поуке за Босну и Херцеговину, *Acta economica*, бр.14., Бања Лука, Економски факултет, стр. 201-232.
- Brümmerhoff, D. (2000): *Јавне финансије, седмо издање*, МАТЕ, Загреб
- Васиљевић, Б. (2011): Фискална политика у условима глобалне економске кризе и њен утицај на макроекономске агрегате у Босни и Херцеговини, *Acta Economica* бр. 14, Економски факултет, Бања Лука стр. 305-309.
- Delors, J., Fernandes, S., Mermet, E. (2011): The European Semester: only a first step, *Policy brief*, No.22, Paris, Notre Europe ([http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/bref22-EN.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/bref22-EN.pdf))
- European Semester: a new architecture for the new EU Economic governance- Q&A, (2011), *MEMO/11/14*, European Commission, Brussels ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/m11\\_14.en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/m11_14.en.pdf))
- Europe 20, a Strategy for smart, sustainable and inclusive growth (2010), European Commission, Brussels (<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%2020007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>)
- Обадић, А. (2005): Координација економских политика и фискални критериј конвергенције у процесу проширења ЕУ, *Зборник економског факултета у Загребу*, Загреб, Економски факултет, стр.55-73.
- O'Shea, T. (2010): New Analysis : Push for EU Fiscal Coordination Intensifies, *Tax Notes International*, vol. 60, No. 5.
- Тадин, Х. (2009): Порезна конкуренција или хармонизација пореза држава, *Економија /Economics*, бр.16(2), РифиН, Загреб, стр.505-524.
- Hallet, H., A. (2008): Coordination Without Explicit Cooperation: Monetary-Fiscal Interactions In an Area of Demographic Change, *Economic Papers 305*, European Commission, Directorate- General for Economic and Financial Affairs, Brussels
- Calmfors, L. (2010): Fiscal Policy Coordination in Europe, European Parliament, Directorate- General for International Policies, Brussels
- Церовац, М., Фауленд, М., Минтас Ходак, Љ. et. al. (2010): *Еуропска унија*, Мате, Загреб
- Шабић, А. (2006): Реформа Пакта о стабилности и расту, *Финансијска теорија и пракса*, бр.30., Загреб, Институт за јавне финансије, стр 283-293.