



# Snažno fiskalno vijeće: magično rješenje?

Irena Jankulov

*Ukoliko Bosna i Hercegovina želi da upravlja svojom budućnošću, mora upravljati svojom fiskalnom politikom! Mora postojati jasan proces donošenja odluka o nivou javne potrošnje i definisan cilj šta se planira postići, kao i da li će biti novog zaduživanja i kako bi se taj novi dug mogao servisirati. Bez ovoga, fiskalna politika BiH je osuđena na ograničeno ad hoc manevrisanje i sve se više suočava sa opasnošću zaostajanja iza drugih tranzicijskih ekonomija.*

Fiskalna politika Bosne i Hercegovine je trenutno postavljena na ad hoc osnovama. Ne postoje jedinstvena fiskalna pravila niti institucija odgovorna za postavljanje i nadgledanje fiskalnih ciljeva. Ali, šta ovo uistinu znači?

Znači da bosanskohercegovačka blagajna nije pod kontrolom; novac se troši na različitim nivoima vlasti bez stvarnog uvida u preostala sredstva i kako će se blagajna ponovo napuniti, ostaje nepoznata. Stoga, pitanje vrijedno milion dolara je kako znati šta se uistinu dešava?

I zaista u cilju rješavanja ovog problema formirana je institucija - Fiskalno vijeće Bosne i Hercegovine - gdje predsjedavajući Vijeća ministara, entitetski premijeri i njihove kolege ministri finansija imaju priliku razgovarati o globalnim fiskalnim pitanjima.

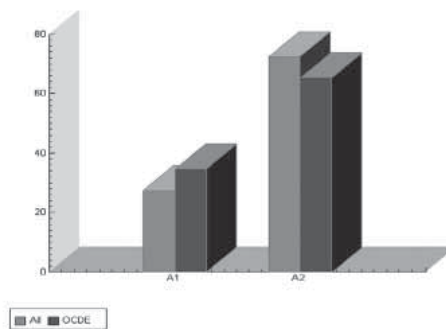
Međutim, ovo je manje, više, sve što je postignuto. Ne postoji Zakon o Fiskalnom vijeću, odluke Vijeća nisu obavezujuća i otkako su Ured visokog predstavnika i Međunarodni monetarni fond prestali tražiti sastanke sa Fiskalnim vijećem, vijeće se nije niti jednom sastalo.

**Ali, da li je ova institucija toliko važna, i ako jeste, ZAŠTO?**

## Razumijevanje problema

Međunarodno iskustvo može pomoći u razumijevanju problema. Iskustvo u osnovi može usmjeriti na adekvatan izbor fiskalnih pravila i institucija, ili neku vrstu njihove kombinacije, kao i pomoći u istraživanju gdje bi krajnja fiskalna i makroekonomska odgovornost trebale biti.

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>1</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).



Izvor upitnik OECD i Svjetska banka

Jedan od vodećih faktora prilikom izbora mehanizama je ustavno uređenje zemlje. Ograničena unutrašnjim uređenjem zemlja bira između postizanja različitih fiskalnih ciljeva i primjene različitih fiskalnih pravila.

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 koja bi imala zadatak da uspostavi, implementira i nadgleda realizaciju pravila.

Ovaj dokument je zasnovan na Studiji "Fiskalno vijeće - magično rješenje?" koju je pripremila mr. Irena Jankulov, u sklopu Programa podrške istraživanjima Fonda otvoreno društvo BiH. Studiju je moguće dobiti na zahtjev putem e-mail adrese: irena.jankulov@epn.ba

Slika 1 - Postojanje fiskalnih pravila

<sup>1</sup> Za više informacija pogledajte <http://ocde.dyndns.org/>

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, bez nekoga na čelu.

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, BiH ugrožava potencijal za ekonomski prosperitet.

Međunarodna zajednica je snažno zagovarala suočavanje sa ovim problemom i BiH se obavezala na uspostavljanje Fiskalnog vijeća. Vijeće je prihvaćeno i kao mjesto na kom bi se visokorangirani političari dogovarali o podjeli godišnjih fiskalnih ciljeva, bili oni suficit ili deficit, i koja bi bila pozicija entiteta u njihovom postizanju. Međutim, odluke Vijeća nisu obavezujuće obzirom da nije usvojen Zakon o njegovom uspostavljanju.

#### Šta se može učiniti za popravljanje situacije?

Uvažavajući teorijske koncepte o fiskalnim ciljevima<sup>2</sup> i fiskalnim pravilima<sup>3</sup>, i politička, ekonomska, pravna i kulturološka ograničenja, mogu se izdvojiti četiri alternativna rješenja:

- 1. Pravilo definirano Ustavom** - bi na direktan i jednostavan način promovirala fiskalna pravila, ali u ovom trenutku praktično nemoguća za implementirati. Nadalje, čak i da se uvedu ograničenja u bh. Ustav, svakako bi morala postojati institucija zadužena da prati implementaciju i poštivanje pravila.
- 2. Institucija na državnom nivou** (kao što je Ministarstvo finansija i trezora) - podizanje sveobuhvatne odgovornosti na državni nivo bi moglo biti prihvaćeno kao razborit potez. Međutim politička re-

alnost ukazuje na to da bi ovo bilo teško za postići u trenutnom institucionalnom uređenju.

**3. Međuvladino tijelo** - Jedan od glavnih razloga za uspostavljanje Fiskalnog vijeća je u činjenici što bi u ovom slučaju fiskalna politika bila u rukama međuvladinog tijela, odnosno odluke o fiskalnim politikama bi bile zajednički dogovarane. Ali, otvara se pitanje da li je moguće riješiti inicijalne poteškoće i osigurati uspješan ishod.

**4. Status Quo** - Potencijalno, ne činiti ništa bi mogla biti opcija. U ovom specifičnom slučaju, odluka o institucionaliziranju problema fiskalne koordinacije ili uvođenja seta pravila je čisto pitanje vremena, i što duže čekamo posljedice će biti teže

#### Naredni koraci ...

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.

Kako bi se uspostavljanje Vijeća sprovelo u djelo, **neophodno je usvojiti Zakon o Fiskalnom vijeću** 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 tijelu 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 poštivanje budžetskog kalendara.

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 distributivna efikasnost su stalno izloženi pritiscima.

<sup>2</sup> Dugoročna održivost, kratkoročna stabilnost, agregatna efikasnost i distributivna efikasnost;

<sup>3</sup> Balans budžeta, ograničavanje zaduživanja, povećanje prihoda, javni rashodi i upravljanje, administrativni aspekti i upravljanje rashodima, pravila i implementacija donošenja odluka.



**2. Članstvo i proces odlučivanja** - Kako bi Vijeće bilo efikasno u svom djelovanju, ne bi trebalo imati previše članova. Ukoliko bi članovi FV bili državni i entitetski ministri finansija, to bi predstavljalo prikladno rješenje. Međutim, politička realnost ukazuje na potrebu ravnopravne etničke zastupljenosti konstitutivnih naroda. U ovom slučaju trebao bi postojati neki automatski, numerički kriterij koji bi se automatski aktivirao u slučaju kada članovi FV ne postignu saglasnost. Iskustva u korištenju sličnih kriterija mogu se naći u Paktu za stabilnost i razvoj i Ugovoru iz Maastricht-a, kojim podliježu zemlje Europske Unije.

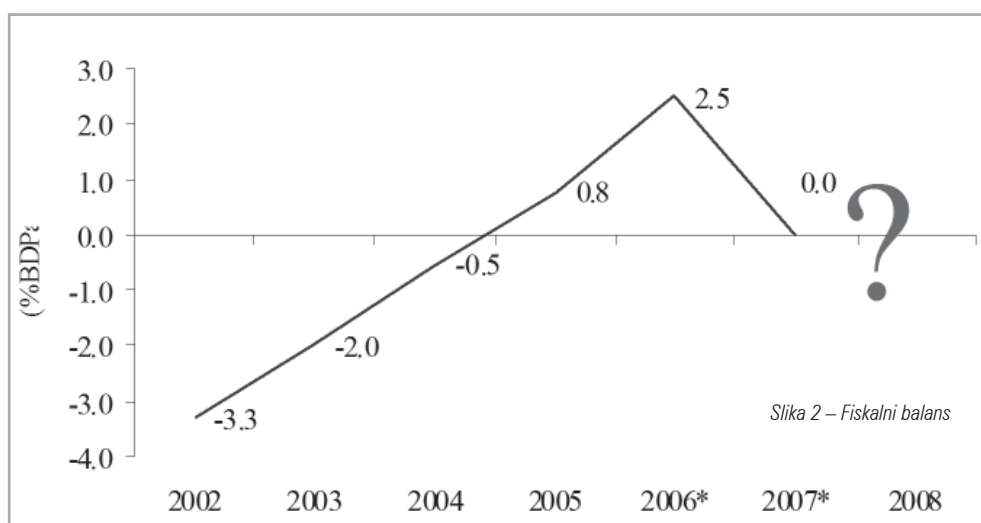
**3. Implementiranje odluka** - samo donošenje odluka nije dovoljno ukoliko one nisu sprovedive u djelo. Djelokrug vladinih akcija u ovom slučaju zavisi od vrste odluka. Ukoliko bi se uvedena numerička pravila prekršila, primjenile bi se Zakonom definirane sankcije. Dok se ne razvije kultura poštovanja odluka, nužno je uvesti jasna pravila i sankcije kako bi se preduhitriло neadekvatno ponašanje korisnika budžetskih sredstava.



**Irena Jankulov** je rođena 31.12.1978. godine u Sarajevu. Po završetku studija na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu i studentskog boravka na Univerzitetu u Montani, SAD, 2003. godine je magistrirala na Odsjeku za ekonomiju Univerziteta u Bolonji, Italija iz oblasti ekonomskog razvoja i međunarodne saradnje. Radila za Svjetski univerzitetski centar BiH, Centar za međunarodni razvoj Univerziteta u Bologni, u Jedinici za ekonomska istraživanja (današnja Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH) i uredu predsjedavajućeg Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje. Trenutno radi kao ekonomista u sarajevskom uredu Međunarodnog monetarnog fonda na pitanjima fiskalne politike i makroekonomskih kretanja.

### Ukratko...

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 omogućiti kontrolu nad fiskalnim politikama, odnosno osigurati 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**.



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

*“Prva lekcija iz ekonomije govori o oskudnosti resursa: nikada ne postoji dovoljno da bi se sve i svi zadovoljili. Prva lekcija političkih nauka kaže da se ignoriše prva lekcija iz ekonomije.”*

Thomas Sowell



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 27 istraživača. Sva istraživanja su dostupna na [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).