

DOI: 10.7251/GFP1404168A

UDC: 336.1:342.24

Pregledni rad*Datum prijema rada:*
10. jun 2014.*Datum prihvatanja rada:*
24. jun 2014.**Fiskalna koordinacija kao ključni faktor funkcioniranja fiskalnog federalizma u složenim državama**

Sažetak: Prema teoriji fiskalnog federalizma optimalna efikasnost vladinog sektora se može osigurati samo balansiranjem stepena centralizacije i decentralizacije fiskalnih nadležnosti između centralne i lokalnih vlada, gdje centralna vlada treba da osigura pravičnu raspodjelu dohotka i ekonomsku stabilnost, a lokalne vlade efikasnu upotrebu resursa. Komparativne analize efekata procesa fiskalne decentralizacije u svijetu pokazale su da razlike u odnosu snaga između centralne i lokalnih vlada predstavljaju prijetnju makroekonomskoj stabilnosti u složenim državama. U uvjetima postojanja slabe centralne vlade i snažnih regionalnih vlada, kao što je slučaj u Bosni i Hercegovini, fiskalna koordinacija između vlada postaje kritični faktor funkcioniranja fiskalnog federalizma u složenim zemljama. Teoretičari nove teorije fiskalnog federalizma, nazvane "teorijom druge generacije", vjeruju da je nužno uspostaviti institucionalne strukture koje će osigurati nesmetano funkcioniranje fiskalnog federalizma. U tom smislu se fiskalna koordinacija između nivoa vlada smatra ključnim instrumentom za vođenje razumnog fiskalnog upravljanja u složenim zemljama, koji može devesti fiskalnu politiku srednjeg nivoa vlade u sklad sa nacionalnim fiskalnim ciljevima.

Ključne riječi: fiskalni federalizam, fiskalna koordinacija

*Dr***Dinka Antić**

docent, Fakultet pravnih nauka, Panevropski univerzitet APEIRON, Banjaluka i Uprava za indirektno oporezivanje BiH

UVOD

Fiskalni federalizam podrazumijeva institucionalni aranžman podjele odgovornosti u fiskalnoj sferi između centralne vlade i nižih nivoa uprave (regiona, lokalnih zajednica), vodeći se principima jedinstva i raznolikosti, na način da se određene funkcije zajednički obavljaju na centralnom nivou, istovremeno zadovoljavajući heterogene potrebe različitih nivoa i jurisdikcija. Suština fiskalnog federalizma leži u rasporedu nadležnosti za nacionalna, regionalna i lokalna javna dobra između nivoa vlasti. Fiskalni federalizam integracijom vertikalnih i horizontalnih fiskalnih odnosa postaje instrumentom za osiguranje vertikalnog balansa u zemlji i jednakost i iravnomjernog ekonomskog razvoja regiona i lokalnih zajednica. Da bi fiskalni federalizam bio efikasan nije dovoljno da postoji jasna podjela

nadležnosti između svih nivoa uprave, veći mehanizam koordinacije između nivoa uprave koji će omogućiti koherentno funkcioniranje fiskalnog i makroekonomskog sistema. Ekstenzivna fiskalna decentralizacija može dovesti do povećanja fiskalnih deficita, prekomjernog zaduživanja i do gubljenja makroekonomske kontrole centralne vlade. S druge strane, centralizacija nadležnosti za poreze, uz delegiranje nadležnosti za izdatke na niže nivoe vlasti koje ne prate izvori za finansiranje u konačnici ugrožava stepen autonomije lokalnih nivoa vlasti i efikasnost zadovoljavanja potreba građana.

Zahtjev za uspostavom efikasnog mehanizma fiskalne koordinacije još više je naglašen u BiH iz tri razloga. Prvo, imajući u vidu da je u BiH uspostavljen Valutni odbor, sa vrlo ograničenim mogućnostima djelovanja u sferi monetarne politike, fiskalna politika predstavlja ključnu polugu za vođenje koherentne makroekonomske politike. Drugo, za razliku od drugih složenih zemalja sa dominantnom pozicijom centralne vlade u fiskalnoj arhitekturi fiskalna struktura u BiH je ekstremno decentralizirana na snažne entitete. Treće, reforma sistema indirektnog oporezivanja, iako je donijela centralizaciju indirektnih poreza, koji su dominantni u poreskoj strukturi BiH, preko specifičnog modela njihove raspodjele pojačala je međuovisnost svih nivoa uprave u BiH, potencirajući potrebu za uspostavom mehanizma vertikalne i horizontalne međuvladine fiskalne koordinacije.

TEORIJE FISKALNOG FEDERALIZMA

Klasična teorija fiskalnog federalizma

Teorija fiskalnog federalizam temelji se na *principima blagostanja i subsidijarnosti*. Fiskalni federalizam podrazumijeva institucionalni aranžman podjele odgovornosti u fiskalnoj sferi između centralne/federalne vlade i nižih nivoa uprave (regiona, lokalnih zajednica), gdje svaki nivo vlade traži načina da se maksimizira blagostanje građana svog nivoa. Princip subsidijarnosti se ogleda u zahtjevu da se fiskalne nadležnosti u složenim državama trebaju dodijeliti najnižem nivou uprave koji u teritorijalnom smislu može da obuhvati i troškove (rashode) i koristi (prihode) od dodijeljene funkcije.

Temeljni kvalitet fiskalnog federalizma predstavlja uspostava ravnoteže između *principa jedinstva*, koji se ogleda u zajedničkom obavljanju centralnih (nacionalnih) funkcija, i *principa raznolikosti*, odnosno iznalaženju različitih načina da se raznolike potrebe različitih nivoa i jurisdikcija adekvatno zadovolje (regionalna, lokalna dobra). Musgrave smatra da je svrha fiskalnog federalizma u tome da se *“dozvoli različitim grupama koje žive u različitim državama (tj. regionima, prim. autora) da izraze različite preferencije za javnim uslugama, što, neizbježno, vodi razlikama u nivou oporezivanja i javnim uslugama.”* (prev.aut.).¹ Kako se teorijska fundiranost fiskalnog federalizma zasniva na teoriji blagostanja efektivnost ekonomskog sistema se mjeri prema stepenu pravičnosti distribucije dohotka i efikasnosti alokacije rusursa. Iz ovog proizilazi da je osnovni problem u složenim zemljama koji pokušava da riješi teorija fiskalnog federalizma raspored nadležnosti i funkcija između nivoa uprave. Budući da je postojanje i uloga javnog sektora van svake sumnje teoretičari fiskalnog federalizma su se fokusirali na pronalaženje najboljeg pristupa organizaciji javnog sektora, njegove forme i strukture, koja na najbolji način može osigurati izvršenje ovih funkcija.

¹ Musgrave R.A., „The Theory of Public Finance“, A Study in Public Economy, McGraw-Hill Book Company Inc., 1959, p.p. 179-180.

Fiskalni federalizam i maekonomsku i političku dimenziju. Ekonomski aspekt federalizma odnosi se na strukturu javnog sektora i alokaciju resursa i distribuciju dohotka u zemlji, a ne na njeno unutrašnje političko uređenje. Nivoi vlade pozvani su da osiguraju adekvatna nacionalna, regionalna i lokalna dobra, odnosno da diferenciraju javna dobra (funkcije) prema efikasnosti njihove proizvodnje. Nije nužno da zemlja, koja se opredijeli za fiskalni federalizam, mora biti federacija u političkom smislu. Ekonomski aspekt federalizma odnosi se na strukturu javnog sektora i alokaciju resursa i distribuciju dohotka u zemlji, a ne na unutrašnje političko uređenje zemlje. Prema Oatesu ekonomska definicija federalizma podrazumijeva postojanje “*javnog sektora sa centraliziranim i decentraliziranim nivoima odlučivanja, gdje odluka o nivou koji će pružati određene javne usluge ovisi o potrebama i potražnji građana određene jurisdikcije za tim uslugama*” (prev. aut.).² Za ekonomiste nije presudno da li se odluke o alokaciji nadležnosti i resursa između nivoa uprave zasnivaju na ustavu ili su delegirane na određenu vlast. Ustavne garancije fiskalnog federalizma su važne za niže nivoe uprave, no, s druge strane mogu sistem međuvladinih fiskalnih odnosa učiniti rigidnim, nefleksibilnim, i u konačnici, jako skupim. Da bi se izbjegla zamka da se ekonomske odluke stavljaju u čisto politički kontekst Oates predlaže da federalizam u ekonomskom smislu ne tretira u apsolutnom, već u relativnom smislu. Ekstremne forme organizacije vlade, potpuno centralizirana vlada (unitarna forma), gdje centralni nivo obavlja sve funkcije javnog sektora, i visoko decentralizirana vlada, gdje lokalne zajednice vrše sve funkcije javnog sektora³, nezamislive su u realnom životu. Većina sistema u ekonomskom smislu je federalna, a ono što ih razlikuje je stepen decentralizacije. Oates smatra da je federalni sistem u ekonomskom smislu optimalna forma organizacije javnog sektora⁴. Međutim, da bi se ostvarila optimalna struktura javnog sektora potrebno je utvrditi pravi stepen decentralizacije za određeni nivo vlade.

Teorija fiskalnog federalizma nastoji postaviti koncepte optimalne organizacije javnog sektora. Polazeći od tri osnovne funkcije javnih finansija, alokativne, distributivne i stabilizacijske teorija postavlja određena ograničenja. Centralna vlada je u poziciji da koristi instrumente fiskalne i monetarne politike kako bi utjecala na agregatni nivo ekonomskih aktivnosti u zemlji. S druge strane, decentralizirane vlade imaju ograničene mogućnosti da utječu na nivo zaposlenosti i cijena, a time i na stabilizaciju ekonomskog sistema, zbog otvorenosti lokalnih zajednica i regija i ograničenog fiskalnog kapacitet. U decentraliziranom sistemu centralna vlada je superiorna i kad je u pitanju politika redistribucije dohotka. Ostvarenje određenog stepena blagostanja za sve građane podrazumijeva i ostvarenje jednakosti jurisdikcija i pojedinaca putem fiskalnih instrumenata poreza, subvencija i transfera za fiskalno izjednačavanje. Efekti regionalnih vlada na području redistribucije dohotka su ograničenog dometa zbog mobilnosti stanovništva i pojave “slobodnih strijelaca” (engl. *free rider*), koji su deklarativno za redistributivne programe, a u stvari traže načine da izbjegnju dodatne poreske terete ili da ih prebace na druge. Napori regionalnih ili lokalnih vlada da se na teret bogatijih građana, u vidu viših poreza, izvrši redistribucija prema siromašnim slojevima mogu biti i kontraproduktivni, jer neminovno dovode do emigracije stanovnika sa višim dohocima u druge jurisdikcije, odnosno imigracije siromašnih slojeva iz drugih jurisdikcija sa nižim subvencijama. Oba procesa imaju

² Oates W.E., „Fiscal Federalism”, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1972, p. 18.

³ Oates smatra da je potpuno decentralizirana vlada odlika države u kojoj vlada anarhija.

⁴ Ibid. p.p. 18-20.

za posljedicu pad nacionalnog dohotka *per capita*. Budući da je mobilnost stanovništva u nacionalnim granicama mnogo niža nego što je između jurisdikcija politika redistribucije dohotka koju sprovodi centralna vlada ima mnogo više šanse da postigne cilj – određeni minimum socijalnog blagostanja za sve građane u zemlji.

S druge strane, teoretičari fiskalnog federalizma smatraju da zbog asimetričnosti informacija decentralizirane vlade u odnosu na centralnu vladu imaju preciznije informacije o preferencijama i potrebama građana svoje jurisdikcije. U centraliziranom sistemu centralna vlada može na bazi procjena i pretpostavki o potrebama građana alocirati resurse za određene funkcije jednoobrazno u pogledu vrste, strukture i obima (po stanovniku), što neizbježno vodi neracionalnoj alokaciji resursa. Međutim, u decentraliziranom sistemu regionalne i lokalne vlade imaju mogućnost da resurse alociraju prema potrebama i preferencijama građana. Blizina građana i lokalnih/regionalnih vlada omogućuje i povratni tok informacija od građana ka vladi o kvalitetu i kvantitetu potreba građana, što omogućuje korektivne akcije u alokaciji resursa i približavanje efikasnosti alokacije optimalnom nivou. Decentralizacija alokativne funkcije povećava efikasnost alokacije resursa, kao i korištenja javnih resursa (izdataka), budući da postoji izravna veza između troškova i koristi. Osim toga, konkurencija između jurisdikcija primorava regione i lokalne zajednice da javna dobra proizvode ekonomično. Decentralizacija povećava i dinamičku efikasnost u proizvodnji javnih dobara, jer, tokom vremena pod uticajem konkurentnosti, lokalne i regionalne vlade uvode inovacije i tehnički poboljšavaju proizvodnju lokalnih i regionalnih dobara.

Teoretičari fiskalnog federalizma smatraju da je najbolja forma vlade ona koja kombinira prednosti i eliminira nedostatke oba ekstremna sistema. Oates smatra da federalizam zadovoljava taj kriterij kao *“kompromisni oblik vlade između unitarne vlade i ekstremne decentralizacije... , koji kombinira snage unitarne vlade sa snagama decentralizacije”*⁵. Umjesto da vlade nastoje da preuzmu sve funkcije javnog sektora, žrtvujući efikasnost i blagostanje, a nekad i nacionalnu ekonomsku stabilnost, vlade trebaju vršiti samo one funkcije koje mogu na najbolji način obavljati, a da druge funkcije prepuste višem ili nižem nivou uprave.

Teorija fiskalnog federalizma druge generacije

Zagovornici klasične teorije fiskalnog federalizma smatraju da federalna forma vlade u ekonomskom smislu nudi najbolja moguća rješenja za probleme koji predstavljaju srž funkcioniranja javnog sektora i razlog njegovog postojanja. Rješenje podrazumijeva optimalnu alokaciju funkcija na nivoe uprave, postojanje centralne koordinacije vlasti i lokalno pružanje javnih usluga⁶.

U posljednjih desetak godina javlja se novi koncept koji se fokusira na političku ekonomiju federalizma. Novi koncept pokušava da ponudi odgovore zašto se efekti primjene fiskalnog federalizma razlikuju u različitim zemljama. Koncept se popularno naziva „nova teorija fiskalnog federalizma“ ili „fiskalni federalizam druge generacije“. I sam Oates,

⁵ Oates W.E., „Fiscal Federalism”, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1972, p. 14.

⁶ Malizia R., Tassa E., „Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism, Some remarks based on the Italian and European Countries’ evidence”, working paper, ISAE-InstitutodistudiedAnalisiEconomica, Roma, p. 7.

začetnik teorije fiskalnog federalizma, je u određenom stepenu revidirao svoje postavke, stavljajući naglasak na velikom značaju fiskalne discipline i čvrstih fiskalnih pravila za efikasnost fiskalnog federalizma, a što je u prvobitnoj postavci bilo stavljeno u drugi plan⁷.

Nova teorija istovremeno predstavlja kritiku, dopunu i nastavak stare teorije fiskalnog federalizma. Ona, za razliku od teorije prve generacije, ima sasvim novi pristup problemu strukturiranja i funkcioniranja fiskalnih odnosa u državama sa više nivoa uprave. Nova teorija se fokusira na političkim procesima koji stvaraju različite poticaje u procesu donošenja fiskalnih odluka. Teorija inkorporira novija istraživanja iz teorije javnih finansija i javnog izbora, teorije organizacije i modernih političkih nauka. Teoretičari druge generacije fokusirali su se na nekoliko kritičnih mjesta funkcioniranja fiskalnog federalizma, poput odnosa političara prema ciljevima decentralizacije i fiskalne reforme, pogađanja vlada i parlamenata, odstupanje od principa alokacije nadležnosti za izdatke i poreze, opasnosti postojanja slabe centralne vlade⁸.

U staroj teoriji centralna vlada je glavni motor fiskalnog federalizma, regulator odnosa između nivoa uprave i jurisdikcija, koja intervenira fiskalnim instrumentima da bi neutralizirala eksternalije i prelijevanja. Teoretičari federalizma druge generacije upozoravaju da slaba centralna vlada može biti važan uzrok za pojavu loših performansi fiskalnog federalizma i neuspjeha globalnog procesa decentralizacije. Još su klasični federalisti iz XVIII vijeka u centralnoj vladi vidjeli slabu tačku federalizma. Oni su smatrali da postoji opasnost od pretjerane decentralizacije, da centralna vlada postane previše ovisna o regionalnim parlamentima, da će se previše rukovoditi predrasudama regiona i da će podleći njihovim strahovima. U takvoj konstelaciji snaga postoji opasnost da regioni posegnu za nadležnostima koje pripadaju centralnoj vladi, što na kraju može dovesti do raspada federacije. Surova politička realnost u savremenim državama pokazuje da federalna pogađanja političara i koalicije parlamentaraca, dodatno potencirana u izbornim godinama, podrivaju neprikosnoveni položaj centralne vlade u sistemu međuvladinih fiskalnih odnosa, tako da centralna vlada donosi fiskalne odluke koje utječu na druge nivoe u kontekstu "trgovine izbornim glasovima". Teoretičari druge generacije uzroke ovoj pojavi nalaze u odnosu snaga strana koje ulaze u federalni ugovor (centralne vlade i regionalnih vlada). Empirijske studije su pokazale neefikasnost u zemljama koje su odstupile od preporučenih principa alokacije nadležnosti iz područja poreza i izdataka. Nepotpuna implementacija komponenti fiskalnog federalizma stvara prostor za pregovaranja i pogađanja političara. Pogađanja regionalnih vlada mogu dovesti do devijacija cjelokupnog procesa decentralizacije. Proces derogiranja utjecaja centralne vlade posljedica je i procesa globalizacije i lokalizacije⁹. Ovi globalni fenomeni dovode do razvlaštenja nacionalne vlade u dva pravca, integracijom država u međunarodne, nads nacionalne integracije i unije i decentralizacijom ovlasti centralne vlade na niže nivoe uprave. Derogiranje nadležnosti centralne vlade u savremenim državama poprimilo je takve razmjere da je danas potrebno ustavnim i institucionalnim mehanizmima zaštititi funkcije koje, u skladu sa principima fiskalnog federalizma, pripadaju centralnoj vladi.

⁷ Oates W.E., „Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism“, working paper, January 2004.

⁸ Rodden J.A., „Hamilton s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism“, Cambridge University Press, December 2005, p.p. 39-47.

⁹ Od ova dva pojma kreiran je zajednički pojam „*glocalisation*“.

Značajan razlog za slabljenje centralne vlade možemo naći i u otporu regionalnih političara da sprovede ekonomske reforme i da u određenoj mjeri snose posljedice reformi, koje mogu biti nepopularne za glasače. Za razliku od regionalnih političara, koji odgovaraju ograničenom izbornom tijelu, koje od njih zahtijeva više socijalnih davanja i ulaganja u infrastrukturu, nacionalni političari i predstavnici (poslanici) u parlamentu federalne države odgovorni su nacionalnom izbornom tijelu, koje od svojih predstavnika zahtijeva sprovođenje reformi, makroekonomsku stabilnost, rast i blagostanje. U federalnoj državi, gdje regioni imaju veliki udio u ukupnim konsolidiranim rashodima zemlje, veliku političku snagu i ustavne i institucionalne mehanizme zaštite autonomije, mala zainteresiranost regiona za nacionalnu ekonomsku politiku može izazvati probleme u koordinaciji, ugroziti ostvarenje projektiranih ciljeva, i konačno usporiti, ili čak osujetiti, realizaciju potrebnih reformi koje sprovodi centralna vlada.

Premda teorija fiskalnog federalizma druge generacije još nije u potpunosti zaokružena zagovornici redizajna izvorne teorije fiskalnog federalizma ponudili su komparativne analize ta dva pristupa i određene preporuke, odnosno dodatne principe fiskalnog federalizma, od kojih su najznačajniji sljedeći¹⁰: postupno implementiranje decentralizacije, osiguravanje dostatnih prihoda nižim nivoima uprave uz predvidive transfere, uvođenje čvrstih budžetskih pravila, uz donošenje zakona o bankrotu vlada nižih nivoa, nezavisnost centralne banke, zabrana zaduživanja nižih nivoa za finansiranje tekućih rashoda. Zadatak fiskalnog federalizma predstavlja pronalaženje adekvatnog institucionalnog dizajna centralne vlade koji će osigurati potreban balans u stepenu decentralizacije i razvlaštenja centralnog nivoa. Centralna vlada mora biti dovoljno snažna da vrši nacionalne funkcije, ali istovremeno dovoljno slaba da ne ugrožava autonomiju nižih nivoa uprave.

Za razliku od izvornog koncepta model fiskalnog federalizma druge generacije uključuje i kreiranje političkih i fiskalnih institucija koje će pomiriti interese političara i građana u cilju prihvaćanja i realizacije ideje fiskalnog federalizma¹¹. Weingast¹², glavni teoretičar teorije fiskalnog federalizma druge generacije, smatra da je za uspješno funkcioniranje fiskalnog federalizma potrebno uspostaviti hijerarhiju vlada sa jasno označenim opsegom ovlasti i autonomijom nižih nivoa uprave, kreirati jedinstveni ekonomski prostor, usvojiti čvrsta budžetska pravila i uspostaviti institucije koje će donositi fiskalne odluke. Postojanje jedinstvenog ekonomskog prostora osigurava mobilnost kapitala i faktora proizvodnje, te sprječava regionalne i lokalne vlade da podižu barijere i štite lokalne kompanije od tržišne konkurencije. Bez jedinstvenog tržišta regioni počinju da se ponašaju kao centralne vlade, fragmentirajući fiskalni federalizam u regionalne granice, uz zanemarivanje nacionalnih ciljeva. Konkurencija između jurisdikcija doprinosi jačanju kredibiliteta vlada kod izvršenja preuzetih obaveza, smanjuje korupciju, a s druge strane omogućuje ekonomičnu upotrebu resursa. Uspješno funkcioniranje fiskalnog federalizma podrazumijeva balansiranje između autonomije nižih nivoa uprave i nadležnosti centralne gdje svaki nivo ostvaruje komparativne prednosti. Fiskalni federalizam sa čvrstim budžetskim pravilima doprinosi jačanju odgovornosti vlada za povjerene resurse i uspostavljanju fiskalne discipline. Čvr-

¹⁰ Weingast B.R., „Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development“, discussion paper, June 2006, p.p. 48-52.

¹¹ Ibid., p. 53.

¹² Ibid. p. 6.

sta budžetska pravila podrazumijevaju i sankcioniranje neekonomičnog ponašanja javnog sektora. Implementiranje fiskalnih nadležnosti i pravila ne treba prepustiti diskrecionim odlukama centralne vlade, već je potrebno uspostaviti institucionalnu strukturu koja će putem mehanizama fiskalne koordinacije osigurati nesmetano funkcioniranje fiskalnog federalizma. Institucionalizacija fiskalnog federalizma predstavlja garanciju kredibiliteta federalnog sistema i "ljepilo" koje spaja različite nivoe uprave u efikasan sistem.

MODELI FISKALNE KOORDINACIJE

Fiskalna koordinacija u različitim zemljama realizuje se u različitim formama i sadržajima, ovisno o ekonomskim, političkim i istorijskim faktorima. Iskustva zemalja poput Argentine i Brazila, koje su imale fiksni kurs valute, i koje nisu mogle obuzdati prekomjerno trošenje nivoa vlasti, pokazuju da nepostojanje fiskalne koordinacije uz monetarna ograničenja mogu uveliko destabilizirati zemlju. Međutim, postoje i zemlje kao Švicarska, koje nemaju mehanizama fiskalne koordinacije, a ekonomski su stabilne i razvijene. Ukoliko je zemlja politički stabilna, pravno uređena, ekonomski razvijena, sa dugogodišnjom demokratskom tradicijom i visokim stepenom političke svijesti i kulture (kao npr. Švicarska, gdje se smatra da je obvezujuća koordinacija u koliziji sa nezavisnošću kantona) fiskalna koordinacija se može uspješno sprovesti i neformalnim putem. Neformalnu fiskalnu koordinaciju možemo naći i u zemljama gdje je centralna vlada dovoljno snažna i ima na raspolaganju mehanizme kojima se na indirektni način može uspostaviti fiskalna disciplina. Na primjer, u zemljama gdje je većina prihoda od poreza centralizirana i gdje nije zastupljena podjela poreza ili prihoda (koja je regulisana zakonom) centralna vlada ima diskreciju da dodjelom ili uskraćivanjem vertikalnih transfera nagradi ili sankcioniše niže nivoe uprave i bez formalne koordinacije.

Formalna fiskalna koordinacija podrazumijeva institucionalizaciju mehanizama ostvarenja međuvladinih fiskalnih odnosa. Ovaj oblik koordinacije uključuje uspostavu institucije i propisivanje formalnih procedura, prakse i pravila koordinacije. Formalna fiskalna koordinacija može se ostvariti na nekoliko načina: isključivom administrativnom kontrolom nižih nivoa vlada od strane centralne vlade, formalnom kooperacijom nivoa vlada, isključivo fiskalnim pravilima koje najčešće utvrđuje i sprovodi centralna vlada ili kombinacijom kooperacije i fiskalnih pravila.

Eskpanzija novih oblika decentralizacije, razvoj teorije fiskalnog federalizma i različita praksa u svijetu, kao i ozbiljnost problema uspostave fiskalnog balansa u složenim zemljama, potaknulo je analitičare na dublje sagledavanje suštine fiskalne koordinacije i definiranje strategija za njenu realizaciju. Fiskalna koordinacija između nivoa vlast i nameće se kao jedina opcija koja može osigurati usklađenost fiskalnih performansi svih nivoa uprava u decentraliziranom okruženju sa makroekonomskim ciljevima. Osiguranje fiskalne discipline svih nivoa uprave predstavlja srž uspješne fiskalne koordinacije. Zemlje se opredjeljuju za različite strategije fiskalne koordinacije i implementirajuće mehanizme¹³ koji imaju različit opseg nadležnosti.

¹³ Više o tome: Ahmad E., Albino-War, Singh R., "Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations", Washington, IMF-Working Paper WP/05/108, June 2005.

Kooperativna¹⁴ fiskalna koordinacija temelji se na procesu pregovaranja između federalne vlade i vlada nižih nivoa. Kooperativni način uključuje seriju konsultacija između nivoa uprave. Niži nivoi uprave aktivno participiraju u formuliranju makroekonomskih i fiskalnih ciljeva (npr. visina primarnog fiskalnog suficita/deficita, nivo i struktura prihoda i rashoda i sl.). Time, na neki način, postaju i odgovorni za njihovo ostvarenje. Primjere kooperativno-konsultativne fiskalne koordinacije nalazimo u Belgiji. Prva faza kooperacije uključuje donošenje preporuka od strane federalna vlade, komuna i regiona, uz saradnju sa Centralnom bankom, da bi se u drugoj fazi koordinacija konkretizirala u sporazumima između federalne vlade i nižih nivoa. Kooperativni način doprinosi jačanju dijaloga i povjerenja između nivoa uprave, razmjeni informacija i fiskalne statistike. Međutim, da bi ovaj model fiskalne koordinacije bio efikasan potrebna je snažna centralna vlada, koja može igrati ulogu moderatora i djelovati dijalogom, bez nametanja rješenja.

Smatra se da su fiskalna pravila za federalne zemlje efikasniji mehanizam nego kooperacija nivoa vlada. Za primjere uzimaju se Argentina i Brazil. Obje zemlje pripadaju federalnim zemljama koje su kasnih 90-tih godina XX vijeka doživjele finansijski kolaps, koji je dijelom proizvod nepostojanja fiskalne koordinacije i otpora nižih nivoa da dio suvereniteta prenesu na viši nivo vlasti¹⁵. U cilju prevazilaženja problema u fiskalnim relacijama Argentina je uvela mehanizam fiskalne koordinacije koji se temelji na dobrovoljnom sudjelovanju nižih nivoa uprave. Da bi ih potaknula argentinska vlada je odobrvala različite finansijske poticaje. Iako su niži nivoi donijeli i zakone o fiskalnoj odgovornosti veći efekti nisu postignuti zbog nedovoljno snažnih mehanizama sprovođenja fiskalne discipline. S druge strane, Brazil se opredijelio na fiskalna pravila koje sprovodi centralna vlada. Prema ocjeni eksperata MMF-a brazilski model koordinacije se pokazao efikasnijim¹⁶.

Efikasnost fiskalne koordinacije ovisi o načinu glasanja i mehanizmima za otklanjanje deblokade u odlučivanju. Odlučivanje konsenzusom podrazumijeva kompromise svih strana. Međutim, kompromis i slabe oštrinu fiskalnih ograničenja. Problem deblokade u odlučivanju je teži ukoliko odluke važe duži period, a donose se rjeđe, ili ukoliko značajnije pogađaju više nivoa uprave. Složene zemlje EU, poput Austrije, za usvajanje fiskalnog okvira („Domaći pakt stabilnosti“) koji se donosi za period od 3-4 godine, predviđaju privremenu primjenu okvira iz prethodnog perioda sve dok se federalna vlada i pokrajine ne dogovore o konovog fiskalnog okvira.

Vrlo često se fiskalna pravila, koje nameće centralna vlada, poistovjećuju sa administrativnom kontrolom. Po definiciji administrativna kontrola u međuvladinim fiskalnim odnosima uključuje utvrđivanje fiskalnih pravila koje centralna vlada nameće nižim nivoima uprave, mehanizme nadzora poštivanja pravila i mehanizme sprovođenja. Iz ovog proizilazi da sufiskalna pravila uži pojam od administrativne kontrole. Prema definiciji OECD-a fiskalna pravila predstavljaju „set institucionalnih ograničenja diskrecionih ovla-

¹⁴ Ibid. p. 42

¹⁵ Koje su bile razmjere devijacija pokazuje činjenica da je finansijska kriza u Argentini je dovela do propasti valutnog odbora, dok je brazilska valuta, do tada fiksna, devalvirala za 70% u odnosu na američki dolar.

¹⁶ Chelsky J.A., Norregaard J., „Institutional Approaches to Fiscal Coordination: What can Bosnia & Herzegovina Learn from international experience“, Bosnia and Herzegovina: Selected Issues, Washington, IMF Country Report No. 06/368, October 2006, p.p. 38-56.

sti fiskalnih vlasti”¹⁷. Prema tipologiji OECD-a, sobzirom na ciljeve koji se žele postići, postoje dva seta fiskalnih pravila, međusobno povezanih i uvjetovanih, od kojih je jedna grupa usmjerena na realizaciju ciljeva fiskalne politike, a druga grupa omogućava implementaciju prve grupe pravila. Osnovna fiskalna pravila u većini država odnose se na pravila budžetske ravnoteže, pravila za zaduživanje, povećanje poreza i ograničenje rashoda.

Da bi se osigurala fiskalna disciplina nije dovoljno donijeti odluku ili zakonski utvrditi određena ograničenja ili plafone. Ukoliko nema mehanizama nadzora i kontrole primjene pravila niži nivoi uprave mogu naći načina da ih izbjegnu, mijenjaju ili da ih u potpunosti zanemare. Da bi se osigurala efikasna primjena fiskalnih pravila nužno je (i) da se fiskalne vlasti obavežu da će poštivati pravila i (ii) da postoje sankcije za nepoštivanje. Mehanizmi nadzora poštivanja fiskalnih pravila najčešće se primjenjuju *ex post*, upoređujući izvještaje o izvršenju budžeta, podatke i različite pokazatelje sa propisanim fiskalnim pravilima i ograničenjima. Međutim, i prethodna kontrola (*ex ante*), ima značajnu ulogu u sprječavanju vlada da krše ili zaobilaze fiskalna pravila. Prethodna kontrola fokusira se na projekcije i prognoze na temelju kojih se koncipiraju budžeti nižih nivoa uprave, s ciljem da se uoče nekonzistentnosti u odnosu na makroekonomske projekcije. Fiskalna transparentnost podrazumijeva eksterni nadzor poštivanja pravila od strane revizorskih agencija ili posebnih vladinih tijela. Efikasnosti fiskalne koordinacije ovisi i o mehanizmima sprovođenja odluka i težini sankcija. Mehanizmi sprovođenja odluka u složenim zemljama obavezno uključuju pritiske drugih jurisdikcija, dok neke zemlje uvode finansijske sankcije (Argentina, Austrija, Brazil) ili administrativne sankcije (Belgija, Brazil). Međutim, u zemljama u kojima se nadzor nad nivoima vlasti ostvaruje tržišnim mehanizmima finansijsko tržište kažnjava fiskalnu nedisciplinu nivoa uprave većom premijom rizika kod izdavanja obveznica ili nižim kreditnim rejtingom za zaduživanje kod međunarodnih finansijskih institucija i banaka. Efikasnost mehanizama sankcija za nepoštivanje fiskalnih pravila ovisi o preciznosti fiskalnih pravila, stepen u transparentnosti operativnih pravila i efikasnosti mehanizama nadzora i kontrole. Ukupni kredibilitet sistema fiskalnih pravila ovisi o sistemu sankcija. Analiza fiskalne koordinacije u složenim zemljama je pokazala da sprovođenje odluka ovisi o tome da li postoji politička volja da se odluke izvrše, a prekrišoci adekvatno kazne ida li je centralna vlada dovoljno jaka da sprovede sankcije. Labave sankcije, podložne pregovaranjima ili sankcije, čiji je jedini efekat prilagodavanje u budžetu sljedeće fiskalne godine, ugrožavaju ukupne očekivane efekte fiskalne koordinacije.

Analitičari OECD¹⁸ smatraju da fiskalna pravila da bi bila optimalna treba da zadovolje niz principa, da budu adekvatna u odnosu na ostvarenje određenih ciljeva, konzistentna sa ostalim ciljevima i politikama, koncizna, razumljiva, jednostavna, transparentna, fleksibilna i sprovodljiva. Međutim, fiskalna pravila po svojoj definiciji podrazumijevaju rigidnost, administrativnu kontrolu i nefleksibilnost.

Postoje i drugi mehanizmi kojima se, i bez fiskalnih pravila, može postići fiskalna disciplina i odgovornost svih nivoa uprave. Poreska konkurencija automatizmom osigurava

¹⁷ Satherland D., Price R., Joumard I., „Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact, Economics Department Working Papers No. 465, OECD, December 2005, p. 7.

¹⁸ Joumard I., Kongsrud P.M., „Fiscal relations across government levels“, Economics Department Working Papers No. 375, OECD, December 2003, p. 45.

smanjenje poreskog opterećenja i disciplinuje vlade kod trošenja i dodatnog zaduživanja, dok mehanizam referendumata za prekoračenja rashoda, povećanje poreza ili nova zaduživanja omogućava direktan utjecaj građana u procesu kreiranja fiskalne politike. Razvijene zemlje, poput Kanade i SAD, umjesto formalnih mehanizama međuvladine fiskalne relacije prepuštaju tržišnim mehanizmima kao najboljem neovisnom regulatoru fiskalnog sistema. Tržišni mehanizmi uključuju ocjenu kreditnog rejtinga svih vlada, zabranu vandrjednog finansiranja deficitarnijih nivoa od strane centralne vlade (*bailout*), neovisnost centralne banke i mogućnost bankrota vlada¹⁹. Analitičari smatraju da je izloženost vlada djelovanju finansijskih tržišta mnogo efikasnije disciplinuje nivoe vlada nego najbolja dizajnirana fiskalna pravila, mehanizmi kontrole i sankcija. Međutim, da bi finansijska tržišta bila efikasan mehanizam za održavanje fiskalne koordinacije i stabilnosti finansijska tržišta moraju biti dovoljno razvijena da se mogu uspješno nositi sa lošim dugovima i velikim gubicima (npr. bankrotima vlada), finansijska i fiskalna vladina statistika mora biti jedinstvena u cijeloj zemlji, usklađena sa međunarodnim standardima, finansijski izvještaji svih nivoa uprave, a posebno podaci o zaduživanju i postojećim i potencijalnim obavezama, moraju biti dostupni kreditorima i ukupnoj javnosti, viši nivoi uprave moraju se obvezati da neće finansirati fiskalne deficite nižih nivoa uprave, mora se osigurati ravnopravnost javnog i privatnog sektora u pogledu pristupa i uvjeta povlačenja fondova na finansijskim tržištima i dr.

RAZVOJNE FAZE FISKALNOG FEDERALIZMA U BIH

Razlike u modelima fiskalnog federalizma u različitim zemljama posljedica su istorijskog puta i geneze. Za razliku od većine drugih zemalja koje su bile centralizirane, SFRJ je bila primjer ekstremno decentralizirane zemlje, što je dovelo do konačne disolucije u političko-teritorijalnom smislu, u kojoj je nastala i Bosna i Hercegovina. BiH je složena multietnička i multireligijska zemlja, složene pravne strukture, uspostavljene Daytonskim mirovnim sporazumom. Razvojni put fiskalnog federalizma BiH obilježavaju tri faze.

Asimetričnost i ekstremno visok stepen decentralizacije predstavljaju osnovne odlike prve faze. Asimetričnost u političkom smislu ogleda se u postojanju dva entiteta, od kojih je jedan federacija sa tri nivoa vlasti, a drugi je unitarna, centralizirana republika, sa dva nivoa vlasti. Asimetričnost je dodatno pojačana osnivanjem Brčko Distrikta, sa širokom fiskalnom autonomijom. Ustavom BiH uspostavljen je i izuzetno visok stepen političke, administrativne i fiskalne decentralizacije u svim segmentima, nadležnostima za izdatke, poreze i za finansiranje. U fiskalnoj arhitekturi u BiH iznimno veliki broj nadležnosti je dodijeljen snažnim entitetima, dok je centralna vlada izuzetno slaba, sa minimalnim nadležnostima za izdatke, bez izvornih prihoda i vlastitog finansiranja. Apsolutno decentralizirani fiskalni sistem je proizveo niz posljedica po ekonomski sistemi ekonomski razvoj zemlje. Fiskalna autonomija entiteta dovela je do zatvaranja u entitetske granice i fragmentacije tržišta, što je strane investitore odvrćalo od ulaska na tržište BiH. U narednim godinama preduzete su reforme poreskog sistema, koje su uključile modernizaciju poreskih uprava, ukidanje dvostrukog oporezivanje prometa između entiteta i konvergenciju stopa poreza u entitetima.

Druga faza fiskalnog federalizma u BiH započela je 2003.g. prenosom nadležnosti

¹⁹ Poznatisubankrotlokalnihzajednicau Češkoj.

nad indirektnim porezima sa entiteta na nivo države, a okončana je implementacijom PDV-a. Osnovna odlika reforme je centralizacija zakonodavstva i administriranja u sferi indirektnih poreza. Reforma indirektnih poreza je fiskalne međuvladine odnose učinila kompleksnijim, osnažena je pregovaračka pozicija centralne vlade, a istovremeno je smanjena mogućnost autonomnog ponašanja entiteta. Centralizacija indirektnih poreza je radikalno promijenila sistem finansiranja nivoa uprave, koji, umjesto izvornih prihoda, glavninu prihoda dobijaju kroz sistem raspodjele indirektnih poreza. Sa aspekta vođenja makroekonomske politike međusobna fiskalna ovisnost nivoa vlada proizvela je pozitivne efekte. Iako iz ugla entiteta nova fiskalna pozicija predstavlja korak nazad, u suštini, reformom su dobili svi nivoi. Uveden je sistem PDV-a koji je harmoniziran sa pravnim okvirom EU. Uvođenje PDV-a je doprinijelo integraciji ekonomskog prostora, jačanju tržišta i uklanjanju barijera mobilnosti kapitala, dobara i osoba. Značajno je smanjen prostor za poresku evaziju, što je dovelo do stabilnosti fiskalnog sistema i utjecalo na ukupnu makroekonomsku stabilnost. Druga faza razvoja fiskalnog federalizma podrazumijevala je i institucionalno i funkcionalno jačanje centralne vlade BiH, smanjivanjem nadležnosti entiteta ili osnivanjem novih ministarstva, agencija i direkcija.

Treću fazu razvoja fiskalnog federalizma obilježavaju aktivnosti na institucionalizaciji fiskalne koordinacije, uvođenju harmoniziranog srednjoročnog budžetskog planiranja, preuzimanju međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja vlada, modernizaciji legislative i administriranja direktnih poreza u skladu sa svjetskim standardima (oporezivanje dohotka, dobiti i imovine), internoj harmonizaciji direktnog oporezivanja između entiteta i Distrikta i ukidanju dvostrukog internog oporezivanja dohotka i dobiti.

Za razliku od drugih složenih zemalja u fiskalnom sistemu u BiH se u današnje vrijeme simultano prepliću različite forme fiskalnog federalizma u različitim segmentima među vladinih fiskalnih odnosa. Izvršni federalizam²⁰ nalazimo u radu Upravnog odbora UIO, dok konkurentni fiskalni federalizam nalazimo umeđusobnoj utakmici entiteta da fiskalnim instrumentima privuku investitore. U nekim funkcijama, kao što je fiskalna koordinacija, nalazimo i spojku operativnog i izvršnog federalizma.

U decentraliziranim zemljama fiskalna politika je u nadležnosti svih nivoa uprave u BiH, te odgovornost za održavanje makroekonomske stabilnosti zemlje treba da snose sve vlade koje različitim mjerama i instrumentima djeluju na agregatnu tražnju i konsolidirani fiskalni bilans zemlje. Da bi se osigurala makroekonomska stabilnost u BiH potrebno je definirati odgovarajući institucionalni okvir za fiskalno upravljanje, uspostaviti relacije između nivoa uprave i donijeti određena pravila koja će biti obavezna za sve vlade. Koordiniranje fiskalne politike između svih vlada u BiH i uloga centralne vlade u tom procesu postaje ključalno pitanje makroekonomske stabilnosti BiH.

²⁰ Neki autori kooperativni federalizam, kojeg karakterizira dominacija izvršne vlasti u međuvladinim fiskalnim odnosima u odnosu na zakonodavnu vlast, nazivaju izvršnim federalizmom (engl. *executive federalism*). Izvršni federalizam predstavlja proces u kojem međuvladine odnose izvršavaju izvršne agencije federalne vlade i regionalnih vlada, na političkom i administrativnom nivou. Primjer izvršnog federalizma može se naći u Kanadi. Više: Boadway R., Watts R., „Fiscal Federalism in Canada”, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Ontario, Canada, July 2000, p.p. 26-27, 97-105.

MODELI FISKALNE KOORDINACIJE U BIH

Struktura vladinog sektora u BiH koji je uključen u konsolidirani fiskalni bilans vlade je u velikoj mjeri heterogen²¹. Pored institucija BiH, vlada entiteta, Brčko Distrikta i kantona, te lokalnog nivoa (gradova, opština/općina) postoji i veliki broj vanbudžetskih fondova, koji se nalaze pod okriljem entiteta i Distrikta, kao i entitetske direkcije za puteve koje se finansiraju iz indirektnih poreza. Strukturu vladinog sektora i konsolidiranog fiskalnog bilansa dodatno usložnjavaju i međunarodno finansirani projekti odobreni svim nivoima vlada, koji se, najčešće odnose na kapitalne investicije, u cijelosti ili djelomično finansirane stranim sredstvima (kreditima ili bespovratno), čije fiskalne operacije²² zbog svog značaja treba da budu uključene u bilanse vlada.

Složena struktura vladinog sektora značajno otežava fiskalno upravljanje. Imajući u vidu značaj fiskalne politike u BiH za makroekonomsko upravljanje složena struktura vlade otežava postizanje fiskalne ravnoteže, odnosno fiskalne pozicije koja doprinosi održavanju makroekonomske stabilnosti. Fiskalna arhitektura i fiskalni federalizam uspostavljeni Daytonskim sporazumom predstavljali su prijetnju održavanju makroekonomske stabilnosti iz nekoliko razloga²³:

1. nije postojala institucija ili mehanizam fiskalne koordinacije i upravljanja raspjekom fiskalnom politikom,
2. decentralizirani sistem indirektnih poreza, kao glavni izvor javnih prihoda, proizvodio je veliku evaziju,
3. visok stepen decentralizacije nadležnosti za poreze i rashode onemogućavao je vođenje koherentne fiskalne politike, proizvodeći unutrašnju štetnu poresku konkurenciju i rast zaduženosti,
4. ekstremno slaba pozicija centralne vlade, bez vlastitih izvora finansiranja i sa malim opsegom nadležnosti za rashode, nedovoljne za stabilizaciono ili redistributivno djelovanje u ekonomiji.

Podijeljenost fiskalnih vlasti i fiskalne politike omogućilo je da se nivoi uprave ponašaju autonomno, kao „slobodni strijelci“, vodeći se samo ciljevima svoje jurisdikcije, pri tome ne uzimajući u obzir efekte fiskalne politike na druge nivoe uprave i na ukupnu konsolidiranu fiskalnu poziciju BiH i kreditni rejting zemlje. Kao što nije postojala institucija koja se brinula o fiskalnoj poziciji BiH, o definiranju i ispunjavanju konsolidiranih fiskalnih ciljeva, tako nisu postojali ni tehnički preduvjeti za fiskalnu koordinaciju i upravljanje. Nije bilo moguće pratiti ukupni fiskalni balans u BiH budući da su postojali samo pojedinačni izvještaji nivoa uprave, a ne i konsolidirani finansijski izvještaji vladinog sektora BiH. Arhitektura fiskalnog federalizma u BiH do 2005. g. uključivala je nadležnosti za poreze i izdatke, a sistem transfera za fiskalno izjednačavanje između entiteta ili unutar entiteta nije ni postojao. Nedostatak koordinacije u velikim sektorima poput odbrane,

²¹ Više: Antić, D., 2013. „Multi-level fiscal system in Bosnia and Herzegovina: evolution and coping with economic crisis“. *Financial Theory and Practice*, 37 (3), 279-310. <http://fintp.ijf.hr/upload/files/ftp/2013/4/fabris2.pdf>.

²² Prema procjenama MMF-a fiskalne operacije projekata koji se finansiraju iz međunarodnih izvora proizvode deficit od 2% BDP godišnje.

²³ Više o tome: IMF, „Bosnia and Herzegovina: 2004 Article IV Consultation“, IMF Country Report No. 04/54, Washington, March 2005, 15-23.

zdravstva, obrazovanja ili policije doveo je do dispariteta između entiteta i neujednačenosti u nivou javnih usluga. Odlika fiskalnog federalizma u BiH do 2005.g. je bila razdvojenost nadležnosti za poreze i izdatke, gdje su donji nivoi (kantoni i lokalne zajednice) bili nadležni za izdatke, dok su o poreskoj politici odlučivali isključivo entiteti. Rascjepkani fiskalni sistem BiH nije bio u stanju da odgovori na iznenadne budžetske šokove, ekonomske cikluse, niti dovoljno osposobljen za strukturalne reforme koje su BiH čekale na putu obnove nakon rata i uključenja u evropske integracije.

Neformalna fiskalna koordinacija (2005-2008)

Reforma indirektnog oporezivanja i uvođenje PDV-a su eliminirali štetnu poresku konkurenciju između entiteta i evaziju indirektnih poreza. Pozitivna strana reforme indirektnog oporezivanja jeste i uspostava Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje (UO UIO) koji koordinira politiku u toj oblasti. S obzirom na dominantan udio indirektnih poreza i sastav (ministri finansija entiteta i BiH) smatralo se da će UO UIO preuzeti ulogu koordinatora ukupne fiskalne politike, kao jezgro budućeg Nacionalnog fiskalnog vijeća. Političke i fiskalne vlasti BiH su 14.5.2005.g. donijele odluku o osnovanju Fiskalnog vijeća BiH, koje će preuzeti odgovornost za definiranje konsolidiranog fiskalnog cilja i njegove raspodjele između nivoa uprave, kao i za izradu projekcije javnih prihoda i definiranje ukupnih ograničenja javnih rashoda nivoa uprave (države, entiteta, Distrikta). Prema sporazumu premijera Fiskalno vijeće ima šest članova, a uključuje predsjedavajućeg Vijeća ministra i premijere entiteta, te ministre finansija države i entiteta. Posmatrači u Fiskalnom vijeću su guverner Centralne banke, predsjednik UO UIO i predstavnik Vlade Brčko Distrikta. Fiskalno vijeće odluke donosi konsenzusom, a za odlučivanje je potreban kvorum kojeg čine državni i entitetski ministri finansija.

Neformalni status Fiskalnog vijeća i djelovanje na dobrovoljnoj osnovi umanjilo je njegov značaj i ulogu. U drugom dijelu 2005.g. Fiskalno vijeće se sastajalo periodično, a sjednice su se poklapale s posjetama MMF-a u vezi konsultacija iz Člana IV o *stand by* aranžmanu sa BiH. U novembru 2005.g. Fiskalno vijeće je dogovorilo konsolidirane fiskalne ciljeve za 2006.g.²⁴. Međutim, dogovoreni fiskalni okvir je narušen je u martu 2006.g., kao neočekivano visokog priliva prihoda od PDV-a u izbornoj godini. Od tog vremena Vijeće se sastalo nekoliko puta da bi riješilo problem blokade raspodjele indirektnih poreza sa jedinstvenog računa UIO, a posljednji put krajem juna 2006.g. Jedan od razloga moguće nezainteresiranosti fiskalnih vlasti nižih nivoa uprave za usvajanje pravnog okvira fiskalne koordinacija svakako predstavlja ostvarenje visokog sufucita u 2006.g. Nakon toga, i prilivi sredstava od privatizacije velikih privrednih sistema i javnih korporacija, smanjili su ovisnost nivoa BiH o međunarodnoj finansijskoj pomoći i pojačali efekte „slobodnih strijelaca“ i autonomne fiskalne i makroekonomske politike na nivou entiteta. U tom periodu jedini oblik neformalne fiskalne koordinacije nalazimo u Koordinacionom odboru za budžet, koji je koordinirao pripreme budžeta na nivou države²⁵. Veliki rezultat koji je posti-

²⁴ Kao tehnička podrška radu Vijeća djelovala je Jedinica za ekonomsko planiranje, oformljena pri Uredu Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH (kasnije transformirana u Direkciju za ekonomsko planiranje), koja je bila zadužena za makroekonomske projekcije, i Odjeljenje za makroekonomsku analizu UO UIO, koje je pripremao projekcije indirektnih poreza, projekcije PDV-a, ukupan konsolidirani bilans svih nivoa uprave (bez lokalnih zajednica) i prijedlog raspodjele primarnog fiskalnog sufucita između nivoa uprave.

²⁵ Koordinacioni odbor su sačinjavali predstavnici državnog i entitetskih ministarstava finansija, Direkcije za

glo ovo neformalno tijelo jeste usaglašavanje aktivnosti na izradi godišnjeg budžeta na bazi zajedničkih inputa, prihvatanje principa srednjoročnog planiranja budžeta i budžetskog kalendara, izrada dokumenta okvirnog budžeta koji obuhvata trogodišnji period, na bazi *rolling* principa i jedinstveni makroekonomskih i fiskalnih inputa koje su kasnije, na skoro identičan način, formalizirane relevantnim budžetskim propisima BiH, entiteta i Distrikta.

Fiskalno vijeće BiH

Praksa drugih zemalja pokazuje da nakon „dobrih vremena“, visoke naplate prihoda i suficita, nastupaju „loša vremena“, obilježena deficitom i recesijom. Vrlo često deficiti predstavljaju rezultat porasta javne potrošnje i stvaranja novih obaveza u vrijeme ostvarenja fiskalnih suficita. Fiskalna koordinacija upravo i nalazi svoj smisao u lošim vremenima, kada su ograničeni prilivi prihoda, a zahtjevi za izdacima visoki.

Zbog snažnog rasta prihoda od indirektnih poreza nivoi vlade u BiH nisu prepoznali potrebu za fiskalnom koordinacijom sve do pojave globalne ekonomske krize i fiskalnih deficita na svim nivoima. Fiskalno vijeće je uspostavljeno 2008.g. Zakonom o fiskalnom vijeću u BiH²⁶. Fiskalno vijeće nema institucionalnog kapaciteta i svojstvo pravnog lica. Ono predstavlja formalno tijelo kojeg čini šest članova: predsjedavajući Vijeća ministra i premijeri entiteta, te ministri finansija države i entiteta. Posmatrači u Fiskalnom vijeću su guverner Centralne banke i predstavnik Vlade Brčko Distrikta. S obzirom da nije institucija BiH Fiskalno vijeće se finansira dotacijama iz budžeta BiH i budžeta entiteta.

Fiskalno vijeće treba da koordinira fiskalnu politiku u BiH u cilju osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti države, entiteta i Distrikta. Ono usvaja srednjoročni okvir fiskalne politike, koji sadrži fiskalne ciljeve države, entiteta i Distrikta, makroekonomske projekcije, projekcije indirektnih poreza i njihove raspodjele u narednoj godini, te prijedlog plafona zaduživanja BiH, entiteta i Distrikta. Fiskalni cilj je ograničen samo na primarni budžetski suficit/deficit. Odluke Vijeće donosi većinom od pet glasova, s tim da većina treba da uključi najmanje po jedan glas iz svakog od tri konstitutivna naroda. U slučaju nepostizanja dogovora o fiskalnom okviru vlade su obavezne da podnesu prijedlog privremenog finansiranja u visini budžeta prethodne godine. U slučaju prekoračenja budžeta vlada koja je prekršila budžetski okvir treba da prenese 10% od prekoračenja budžeta na račun posebnih namjena iz kojeg se finansira otplata unutrašnjeg duga vlade koja je prekršila pravila.

Postojeći model fiskalne koordinacije ima brojne funkcionalne i suštinske slabosti. Uključivanje premijera u sastav Fiskalnog vijeća smanjuje operativnost Vijeća, što može utjecati na pomjeranje fokusa rada sa fiskalnih pitanja na političke rasprave. Nadalje, mehanizam glasanja koji uključuje i elemente nacionalnog može dovesti do blokade rada Fiskalnog vijeća u slučaju da jedna nacija u Vijeću bude zastupljena samo jednim članom. Suštinske slabosti odnose se na sveobuhvatnost fiskalne koordinacije i slabost mehanizma sankcija. Za razliku od BiH i entiteta, Distrikt u Fiskalnom vijeću Distrikt ima ulogu posmatrača i nema prava da odlučuje, ali preuzima i potpisuje obaveze, i može sno-

finansije Distrikta, Direkcije za ekonomsko planiranje i Odjeljenja za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje.

²⁶ Službeni glasnik BiH br. 63/08.

siti sankcije, kao i entiteti i država. Potpuno izvan sistema koordinacije ostali su kantoni i lokalne zajednice, iako imaju značajan fiskalni kapacitet²⁷, kao i druge vladine i kvazi-vladine jedinice poput vanbudžetskih fondova. Fiskalni cilj je ograničen samo na primarni budžetski suficit/deficit, pri čemu se kapitalni rashodi i primici ne uzimaju u obzir. U fiskalni cilj ne ulaze ni suficiti/deficiti međunarodno finansiranih projekata. Definisanjem fiskalnog cilja na ovaj način veliki dio rashoda ostaje izvan nadzora Fiskalnog vijeća, što predstavlja kanal za „računovodstvenu gimnastiku“, tj. prikazivanje tekućih rashoda u okviru kapitalnih koji nisu pod kontrolom. Na sankciju koja podrazumijeva izdvajanje 10% prekoračenja na poseban račun sa kojeg se finansiraju unutrašnji dugovi (npr. po osnovu stare devizne štednje, materijalne i nematerijalne ratne štete i dr.) prije se može gledati kao na vid prisilne štednje vlade, koja u svakom slučaju mora u jednom momentu isplatiti dug, nego na kaznu za kršenje dogovorenih okvira. Mehanizam sankcija ne uključuje ni personalne kazne kao u nekim drugim zemljama²⁸, koje u slučaju BiH mogu biti efikasnije nego uvedene sankcije. Postavlja se pitanje i učinkovitosti sankcioniranja centralne vlade BiH i Vlade Distrikta ukoliko je poznato da unutrašnji dug predstavlja dug entiteta. Konačno, odluke Vijeća, iako zakonom utemeljene, *de facto* ne obavezuju Predsjedništvo BiH koje predlaže budžet institucija BiH i parlamente BiH i entiteta koji usvajaju budžete, tako da realizacija odluka Vijeća ovisi o odnosu snaga vladajućih političkih struktura u institucijama koje odlučuju o budžetima.

Fiskalna koordinacija u entitetima

Vlada Federacija BiH, je po uzoru na Fiskalno vijeće u BiH, krajem 2008.g. uspostavila Fiskalno koordinaciono tijelo, koje je uključilo federalnog i kantonalne ministre finansija, direktore federalnih socijalnih fondova i predstavnika Udruženja općina i gradova FBIH²⁹. Uspostava entitetske fiskalne koordinacije je bila nužna u cilju osiguranja koherentne fiskalne politike slojevite fiskalne strukture FBIH, pogotovo u svjetlu podijeljene fiskalne nadležnosti između entiteta i kantona. Međutim, i pored velikog značaja za fiskalnu stabilnost FBIH i BiH tijelo *de facto* nije ni profunkcioniralo. Jedan od razloga je bio način osnivanja tijela (odluka Vlade FBIH), kao i nemogućnost obaveživanja nižih nivoa vlasti zbog snažne ustavne pozicije kantona i lokalnih zajednica. Formalizacija tijela je izvršena tek krajem 2013., kada je uspostava tijela propisana novim Zakonom o budžetima u FBIH³⁰. Prema odredbama Zakona Fiskalno koordinacijsko tijelo FBIH se uspostavlja sa ciljem osiguravanja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti FBIH. Fiskalno koordinacijsko tijelo nadležno je i odgovorno za koordinaciju fiskalne politike u FBIH, prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta FBIH, kantona, jedinica lokalne samouprave i vanbudžetskih fondova, utvrđivanje makroekonomskih projekcija i projekcija, ukupnih poreskih i neporeskih prihoda u FBIH, kontrolu implementacije fiskalnih pravila, prijedlog gornje granice zaduženja budžeta FBIH, kantona, jedinica lokalne samouprave i vanbudžetskih fondova, utvrđivanje kriterija za zaduživanje, stanja i projekcije duga u FBIH i dr.

U Republici Srpskoj u proceduri usvajanja nalazi se Zakon o fiskalnoj odgovornosti, kojim se uređuju fiskalna pravila, mjere i procedure na osnovu kojih se uspostavlja fiskal-

²⁷ Kantoni i lokalni nivo učestvuju sa 28% u ukupnim poreskim prihodima u BiH.

²⁸ Više: Ter-Minassian, 1997; Joumard, Kongsrud, 2003.

²⁹ Uredba o Fiskalnom koordinacionom tijelu FBIH je objavljena u Službenim novinama FBIH br. 73/08.

³⁰ Zakon o budžetima u FBIH (Službeni glasnik FBIH br. 102/13, 9/14 i 13/14).

ni okvir, ograničava javna potrošnja, jača odgovornost za efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava na svim nivoima vlade u ovom entitetu. Zakon se donosi u cilju osiguranja i održavanja fiskalne odgovornosti, transparentnosti i dugoročne fiskalne održivosti RS. Specifičnost Zakona je i uspostava Fiskalnogsavjeta, ali kao nezavisnog tijela, sastavljenog od eksperata, koje će biti nadležno da ocjenjuje kredibilitet fiskalne politike sa aspekta poštovanja utvrđenih fiskalnih pravila, mjera i procedura. Fiskalni savjetima svojstvo pravnog lica, a zaobavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoranje Narodnoj skupštini RS.

Perspektive fiskalne koordinacije u BiH

Slabosti sistema fiskalne koordinacije u BiH ispoljile su se u punoj mjeri u vrijeme ekonomske krize. Slaba centralna vlada na nivou BiH i labava fiskalna koordinacija unutar Fiskalnog vijeća nisu mogli u značajnoj mjeri utjecati na politiku plata i socijalnih davanja u entitetima i na lokalnom nivou, niti spriječiti povećanje disharmonije u entitetskim poreskim politikama. Autonomne reforme direktnih poreza u entitetima ugrozile su zaposlenost, strane investicije i dostignuti nivo unutrašnje poreske harmonizacije. Politička zbivanja u zemlji su onemogućila Fiskalno vijeće da utvrdi udjele nivoa BiH u raspodjeli indirektnih poreza i usvoji fiskalne ciljeve i srednjoročni fiskalni okvir BiH za period 2011-2014. To je, na jednoj strani, imalo za posljedicu privremeno finansiranje institucija BiH tokom cijele 2011. godine i, na drugoj strani, autonomno kreiranje budžeta entiteta. Budžetska kriza na nivou BiH kulminirala je početkom 2012. kada je došlo do blokade otplate vanjskog duga zbog neusvajanja budžeta BiH za 2012, iako su sredstva bila osigurana raspodjelom indirektnih poreza. Međutim, u cilju ispunjavanja zahtjeva za dobijanje finansijske pomoći od EU, MMF i Svjetske banke Fiskalno vijeće je sredinom 2012 ipak postiglo sporazum o srednjoročnoj alokaciji indirektnih poreza za nivo BiH i o globalnom fiskalnom okviru generalne vlade BiH za period 2012-2015. Posljednje dvije godine djelovanje Fiskalnog vijeća je bilo isključivo povezano sa osiguranjem *stand-by* aranžmana sa MMF-om.

Neuspjeh Fiskalnog vijeća da dogovara fiskalnu politiku u kontinuitetu ukazuje na potrebu ozbiljne reforme sadašnjeg koncepta fiskalne koordinacije. Reformirani model fiskalne koordinacije trebao bi biti istovremeno politički održiv, efikasan u ekonomskom smislu i adekvatan u smislu anticipiranja obaveza BiH u procesu evropskih integracija³¹. Političko sporazumijevanje se pokazalo nedovoljnim da bi vlade preuzele obaveze i poštivale dogovorena ograničenja i fiskalna pravila. Da bi odluke Fiskalnog vijeća bile obvezujuće nužno je transformirati sadašnji koncept kooperativnog modela u izvršni model fiskalnog federalizma, po uzoru na odlučivanje Upravnog odbora UIO, na način da se Fiskalnom vijeću dodijele izvršne fiskalne ovlasti u području donošenja nacionalnih fiskalnih ciljeva, fiskalnih pravila i budžetskih okvira koji će biti obvezujući za sve vlade i njihove parlamente. Snažnije ovlasti Fiskalnog vijeća ne samo da će doprinijeti fiskalnoj konsolidaciji i ekonomskom oporavku, već i smanjenju političkih tenzija u zemlji i bržem ispunjenju obaveza u procesu evropskih integracija.

ZAKLJUČAK

Održavanje fiskalnog sistema i fiskalnih odnosa u složenim zemljama sa više nivoa uprave je kompleksan zadatak kojim se bave teorija fiskalnog federalizma. Fiskalni federa-

³¹ Više: Antić, 2013.

lizam, pored podjele fiskalnih nadležnosti između nivoa vlada, treba da obuhvati i mehanizme za uspostavu i reguliranje međuvladinih fiskalnih odnosa. Globalna ekonomska kriza je potvrdila stavove teorije fiskalnog federalizma druge generacije da je nužno fiskalnu koordinaciju formalizirati i institucionalizirati, kako bi postala instrument za efikasno makroekonomsko upravljanje. U zemljama, poput BiH, u kojima je monetarna poluga države ograničenog dometa, fiskalna politika postaje presudna za fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost zemlje. S obzirom na složenu fiskalnu arhitekturu i politička ograničenja u BiH je potrebno izvršiti institucionalizaciju fiskalne koordinacije transformacijom sadašnjeg političkog modela labavog fiskalnog sporazumijevanja u okviru Fiskalnog vijeća u model koji će predstavljati miks kooperativnog i izvršnog federalizma, u kojem će fiskalna koordinacija biti sveobuhvatna i obvezujuća za sve nivoe vlade. Fiskalno vijeće u BiH treba postati institucionalno ljepilo koje će omogućiti harmonizaciju budžeta i fiskalnih operacija svih nivoa vlada sa nacionalnim fiskalnim ciljevima.

LITERATURA

1. Ahmad, E., Albino-War, M. and Singh, R. *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*. Washington: IMF-Working Paper WP/05/10, 2005.
2. Antić, D. *Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam*. Mostar: FIRCON, 2009.
3. Antić, D. *Multi-level fiscal system in Bosnia and Herzegovina: evolution and coping with economic crisis*. *Financial Theory and Practice*, 37 (3), 279-310. [<http://fintp.ijf.hr/upload/files/ftp/2013/4/fabris2.pdf>], 2013.
4. Bird, R.M. *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*. Georgia: USA Andrew Young School of Policy Studies, 2003.
5. Bird, R.M. and Vaillancourt, F. *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington: World Bank Publications, 2006.
6. Boadway R., Roberts S. *The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective*. Policy Research Working Paper No. 1259. Washington: World Bank, 1994.
7. Boadway, R. and Watts, R. *Fiscal Federalism in Canada*. Canada: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, 2000.
8. Chelsky J.A., Norregaard, J. *Institutional Approaches to Fiscal Coordination: What can Bosnia & Herzegovina Learn from international experience*. Bosnia and Herzegovina: Selected Issues, Washington: IMF, IMF Country Report No. 06/368., 2006.
9. European Commission, *Fiscal frameworks across Member States*. European Economy, Occasional Papers 91, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications, 2012.
10. IMF. *Bosnia and Herzegovina: Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 04/54. Washington: IMF, 2004
11. Joumard, I., and Kongsrud, P.M. *Fiscal relations across government levels*. Economics Department Working Papers No. 375, OECD Publishing, 2003.
12. Malizia R., Tassa E., *Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism, Somere marks base don't he Italianand European Countries' evidence*. working paper, ISAE-Institutodi studi Analisi Economica, Roma, p. 7.
13. Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance*. A Study in Public Economy, New York: McGraw-Hill Book Company Inc, 1959.
14. Musgrave R.A. Musgrave P.B. *Public Finance in Theory and Practice*. Fourth Edition, New York: McGraw-Hill Book Company, 1984.
15. Oates, W.E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
16. Oates, Wallace E., *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. International

- Tax and Public Finance, Vol.12, pp 349-373, 2005.
17. OECD. *Fiscal Autonomy of Sub-central Governments – An Update*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9, 2009a.
 18. OECD, *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: Statistical Investigation*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10, 2009b
 19. Prud'homme, R. *On the Dangers of Decentralisation*. Policy Research Working Paper 1252. Washington: World Bank, 1994.
 20. Rodden, J.A. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
 21. Satherland D., Price R., Joumard I. *Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact*, Economics Department Working Papers No. 465.OECD, 2005.
 22. Shah, A. *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse?*, Policy Research Working Paper. Washington: World Bank, 1997.
 23. Super, D.A. *Rethinking Fiscal Federalism*. Harvard:Harvard Law Review, Vol. 118 (8), 2571-2579, 2005.
 24. Tanzi, V., *On Fiscal Federalism: Issues to worry about*. IMF Conference on Fiscal Decentralisation. Washington: IMF, 2000.
 25. Ter-Minassian, T. (ed.). *Fiscal Federalism in Theory & Practice*, Washington, IMF, 1997.
 26. Watts, R.L. *Federalism, Federal Political Systems, and Federations*. Annual Reviews. Canada: Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1998.
 27. Weingast, B.R. *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, discussion paper, 2006.
 28. Wibbels, E., *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Dinka Antić

Law College, Pan-European University APEIRON, Banjaluka

Fiscal Coordination as the Key Issue for Functioning Fiscal Federalism in Multi-Level Countries

Abstract: According to theory of fiscal federalism the optimum efficiency of the government sector can be ensured only by balancing the degree of centralization and decentralization of fiscal responsibilities between the central and local governments, where a fair distribution of income and economic stability can be provided by the central government, and the efficient use of resources by the local governments. Comparative analysis of the effects of the fiscal decentralization process in the world showed that a different balance of power between central and local governments can threaten the macroeconomic stability of complex countries. In conditions of weak central government and strong regional governments, which is the case in Bosnia and Herzegovina, fiscal coordination between governments becomes a critical issue of functioning fiscal federalism in complex countries. Theoreticians of the new theory of fiscal federalism, called 'a second generation theory', believe that it is necessary to establish an institutional structure that will ensure smooth functioning of fiscal federalism. In that sense fiscal coordination between levels of government is seen as a key tool for running prudent fiscal management in complex countries that can bring the fiscal policy of middle levels of government in line with national fiscal goals.

Key words: fiscal federalism, fiscal coordination