

UDK 339.923:061.1EUJ:336.02
10.7251/FIN1301032G
Miroslava Grujić Kalkan*

PREGLEDNI RAD

Fiskalna pravila u Evropskoj uniji i stabilizacija

Rezime

Fiskalni sistem EU igra važnu ulogu u završnici tržišne integracije EU i omogućava nužni nivo kohezije za održanje postojećeg stepena ekonomske i političke integracije EU. Struktura fiskalnog sistema EU svodi se na budžet EU kao jedini instrument provođenja fiskalne politike sa središnjeg, supranacionalnog nivoa EU. Ostatak fiskalnog sistema se može posmatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih zemlje članice harmonizuju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike.

Evropska unija je utvrdila jedinstveni institucionalni okvir u cilju unapređenja svojih vrijednosti, postizanja svojih ciljeva, očuvanja svojih interesa, kao i obezbjeđenja koherentnosti, efikasnosti i kontinuiteta svojih politika i akcija.

Fiskalna pravila u EU koja su sadržana u Mastriškim kriterijumima konvergencije i Paktu o stabilnosti i rastu, refleksija su stvaranja EMU usmjerene primarnom cilju - stabilnosti cijena. Skoro sve zemlje članice EU podržale su uvođenje novih fiskalnih pravila kojima se zakonski jača postojeće fiskalno pravilo o maksimalnom odnosu duga prema BDP-u, kao i pravila o niskom strukturnom fiskalnom deficitu.

Ključne riječi: *fiskalni sistem, Evropska unija, institucionalni okvir, fiskalna pravila, stabilizacija, javni dug, BDP, fiskalni deficit.*

32

UVOD

Javne finansije, odnosno fiskalni sistem uvijek su ležali na granici političkog i ekonomskog aspekta bilo koje države i/ili integracije. U slučaju EU, fiskalni sistem je ogledalo nivoa razgraničenja između tržišne integracije i jače političke unije. Fiskalni sistem EU igra važnu ulogu u završnici tržišne integracije EU i omogućava nužni nivo kohezije za održanje postojećeg stepena ekonomske i političke integracije EU.

Fiskalni sistem EU ne može se u potpunosti posmatrati i izgrađivati u skladu sa optimalnom teorijom javnih finansija. Osnovni instrument koji EU stoji na raspolaganju u provođenju svojih politika je regulacija, umjesto zajedničke (jedinstvene) politike i/ili pozitivne integracije. Takav okvir političke intervencije ograničava razvoj klasičnog sistema javnih finansija, te uključuje teoriju javnog izbora u analizi i izgradnji fiskalnog sistema EU.

Budžet EU je jedini instrument provođenja fiskalne politike sa središnjeg, supranacionalnog nivoa EU. Ostatak fiskalnog sistema se može posmatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih zemlje članice harmonizuju i koordinišu ostale segmente fiskalne politike. To se prvenstveno odnosi na harmonizaciju oporezivanja, te na koordinaciju stabilizacijskih fiskalnih (budžetskih) politika kroz Pakt o stabilnosti i rastu te Mastriške kriterijume konvergencije, odnosno najnoviji Evropski fiskalni pakt, koji uključuje stroža budžetska pravila za zemlje potpisnice i automatske sankcije za one koje ih krše, a koji je stupio na snagu 1. januara ove godine.

Potreba uvođenja fiskalnih pravila može se opravdati stanovištem da se kod većine zemalja pojavljuju prekomjerni deficiti, posebno nakon ulaska u monetarnu uniju. Osnovni cilj ovih pravila je sprečavanje pojave prekomjernih budžetskih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razumnog upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Ekonomske i monetarne unije. Fiskalne restrikcije proizašle iz tih kriterijuma prvenstveno su rezultat straha da preveliki deficiti i javni dug zemalja članica može uticati na rast kamatnih stopa u drugim članicama EMU, što može bitno uticati na stabilnost cijena. Ako se želi pristupiti Ekonomskoj i monetarnoj uniji, potrebno je poštovati njihova pravila, a to je implementacija politike Pakta o stabilnosti i rastu, te Mastriških kriterijuma konvergencije, odnosno Evropskog fiskalnog pakta.

1. FISKALNI SISTEM EVROPSKE UNIJE

Zbog političkih i konstitutivnih ograničenja koja se danas odnose na konfederacije kao što je Evropska unija, fiskalni sistem EU je relativno malen i nerazvijen u odnosu na fiskalne sisteme "klasičnih" nacionalnih država. U izgradnji fiskalnog sistema i fiskalnih odnosa u EU nije se mogla u potpunosti koristiti tradicionalna teorija javnih finansija.

U Evropskoj uniji je bilo potrebno izgraditi takve fiskalne odnose s kojima bi:¹

* Poreska uprava Republike Srpske, e-mail: pjsokolac@poreskaupravar.org.

¹ Mihaljek, D.: *Theory and Practice of Confederate Finances*, P.B. Sørensen (ed.), Public Finance in a Changing World. Palgrave Macmillan, 1998, str. 208.

1. zemlje članice EU zadržale visok stepen političke i konstitutivne nezavisnosti,
2. "supranacionalni" ili konfederalni nivo vlasti imao bi samo ona ovlaštenja koja su mu zemlje članice dodijelile,
3. fiskalna pravila utvrđena na konfederalnom nivou ne bi bila u sukobu s onima na nacionalnom nivou, te bi
4. unutar konfederacije trebalo da funkcioniše monetarna unija.

Uopšte, javne finansije, odnosno fiskalni sistem uvijek je ležao na granici političkog i ekonomskog aspekta bilo koje države i/ili integracije. U slučaju EU, fiskalni sistem je ogledalo nivoa razgraničenja između tržišne integracije i jače političke unije. Fiskalni sistem EU igra važnu ulogu u završnici tržišne integracije EU i omogućava nužni nivo kohezije za održanje postojećeg stepena ekonomske i političke integracije EU.

Izučavajući fiskalne aspekte i fiskalne odnose u EU potrebno je imati na umu nekoliko stvari:

- Prvo, postoji značajna razlika u izgledu i ulozi javnih finansija, odnosno fiskalnog sistema u EU u odnosu na pojedine nacionalne države članice EU.
- Drugo, javne finansije i javni sektor u svim razvijenim zapadnim ekonomijama čine značajan udio u bruto domaćem proizvodu, bez obzira na istorijski otklon neoliberalne koncepcije od države u podsticanju privrednog rasta i razvoja.
- Posljednje, i možda najvažnije, fiskalni sistem EU ne može se u potpunosti posmatrati i izgrađivati u skladu sa optimalnom teorijom javnih finansija. Osnovni "javni" instrument koji EU stoji na raspolaganju u provođenju svojih politika je regulacija, umjesto zajedničke (jedinственe) politike i/ili pozitivne integracije. Takav okvir političke intervencije ograničava razvoj klasičnog sistema javnih finansija, te uključuje teoriju javnog izbora u analizi i izgradnji fiskalnog sistema EU.

Struktura fiskalnog sistema EU svodi se na budžet EU kao jedini instrument provođenja fiskalne politike sa središnjeg, supranacionalnog nivoa EU. Ostatak fiskalnog sistema se može posmatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih zemlje članice harmonizuju i koordinišu ostale segmente fiskalne politike. To se prvenstveno odnosi na harmonizaciju oporezivanja te na koordinaciju stabilizacijskih fiskalnih (budžetskih) politika kroz Pakt o stabilnosti i rastu te Mastroške kriterijume konvergencije.²

Uz budžet EU, kao drugi segment fiskalnog sistema EU može se posmatrati usklađivanje (harmonizacija) poreskih sistema. Nametanje poreza je u isključivoj nadležnosti vlada zemalja članica EU, a poreski propisi pripadaju nacionalnom poreskom sistemu određene zemlje članice. Ipak, budući da je članstvo u EU utemeljeno na međunarodnom ugovoru koji za članice sadrži razna prava i obveze, njihov poreski suverenitet je ograničen, odnosno podijeljen između EU i zemalja članica. U cilju jačanja zajedničkog unutrašnjeg tržišta, EU je raznim direktivama i drugim pravnim propisima uticala na formiranje poreskih sistema zemalja članica EU i na taj način fiskalnu harmonizaciju iskoristila kao alternativni pristup fiskalnom federalizmu.

Treći segment fiskalnog sistema EU ogleda se u koordinaciji stabilizacijskih budžetskih politika zemalja članica putem fiskalnih pravila EU. Fiskalna pravila se, prije svega, odnose na Pakt o stabilnosti i

rastu, ali i na Mastroške kriterijume konvergencije. Okruženje koje je uticalo na razvoj današnjeg fiskalnog sistema EU uticalo je i na koordinaciju budžetskih politika zemalja članica EU. U tom kontekstu posebno je naglašena potreba očuvanja fiskalne discipline unutar monetarne unije. Osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomjernih budžetskih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Ekonomske i monetarne unije (EMU). Način na koji se Pakt izvršava temelji se na multilateralnom nadzoru budžetskih pozicija, te na raznim procedurama u slučaju prekomjernih deficita.³

2. INSTITUCIONALNI OKVIR DONOŠENJA ODLUKA O FISKALNIM PITANJIMA

Evropska unija je utvrdila jedinstveni institucionalni okvir u cilju unapređenja svojih vrijednosti, postizanja svojih ciljeva, očuvanja svojih interesa, kao i obezbjeđenja koherentnosti, efikasnosti i kontinuiteta svojih politika i akcija. Institucije EU jesu:⁴

- Evropski savjet,
- Savjet ministara,
- Evropski parlament,
- Evropska komisija,
- Evropski sud pravde, i
- Ostale institucije Evropske unije.

Evropski savjet – U složenom spletu institucija Evropske unije ovo je tijelo koje na najbolji način predstavlja međuvladinu formu saradnje u procesu donošenja odluka i kreiranja politike ove organizacije. Evropski savjet čine šefovi država i vlada zemalja članica EU, kao i predsjednik Evropske komisije. Njima u radu pomažu ministri inostranih poslova i jedan član Komisije (najčešće je u pitanju potpredsjednik). Sastaje se najmanje dva puta godišnje pod predsjedništvom šefa države ili vlade zemlje članice koja predsjedava Savjetom ministara EU. Poslije svakog ovakvog zasjedanja, Evropski savjet podnosi Evropskom parlamentu izvještaj, kao i godišnji izvještaj o ostvarenom napretku Unije.

Savjet ministara – Kao i u Evropskom savjetu, u Savjetu ministara Evropske unije države su neposredno zastupljene (međuvladina saradnja). Savjet sačinjavaju predstavnici svake države članice u rangu ministra. Odluke koje se donose u Savjetu, dakle, potiču od resornih ministara koji su samim tim ovlašćeni da obavežu vladu zemlje iz koje dolaze. Radom Savjeta predsjedava svaka zemlja članica u vremenskom periodu od šest mjeseci. Sastav Savjeta se mijenja u zavisnosti od oblasti koja se razmatra. Ako je u pitanju poljoprivreda, Savjet će činiti ministri poljoprivrede, ako je u pitanju spoljna politika – ministri spoljnih poslova. Savjet ministara spoljnih poslova, poznatiji kao Savjet za opšte poslove ima zadatak da koordiniše rad ostalih resornih zasjedanja Savjeta i da usklađuje države članice u oblasti spoljne politike. Sektorski savjeti se sastaju, po pravilu, dva puta u toku šestomjesečnog mandata predsjedavajuće države članice (Savjet ministara ekonomije i finansija - Ecofin se, na primjer, sastaje češće - po jednom mjesечно). Podršku savjetu pružaju Generalni sekretarijat, mnogobrojne radne grupe, kao i Komitet stalnih predstavnika (COREPER).⁵

² Šimović, Jure; Šimović, Hrvoje: *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2006, str. 5.

³ Šimović, Hrvoje: *Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (2005b), str. 75–88.

⁴ Ilić-Gasmi, Gordana: *Pravo i institucije Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Fakultet za turistički i hotelijerski menadžment, Beograd, 2007, str. 84–133.

⁵ Mathijsen, P.: *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, London, 1995, str. 50.

Evropski parlament – Budući da ga čine neposredno izabrani predstavnici građana zemalja EU, Evropski parlament daje Uniji pečat demokratskog legitimiteta, otklanjajući u izvjesnoj meri demokratski deficit koji se često ističe kao jedan od velikih nedostataka ove organizacije. Poslanici Evropskog parlamenta (EP) biraju se na osnovnu izbornih sistema svake od država članica EU, počevši od 1979. godine, a njihov mandat traje pet godina. Parlamentarci su grupisani po političkoj, a ne nacionalnoj pripadnosti, što Evropski parlament čini komunitarnom institucijom izraženog nadnacionalnog karaktera. Sjedište Evropskog parlamenta se nalazi u Strazburu. Efikasan rad Parlamenta potpomažu Biro, Generalni sekretarijat, Komiteti (stalni i privremeni) i radne grupe. Evropski parlament predstavlja izuzetno važan organ u institucionalnoj strukturi Evropske unije. Njegov značaj proizlazi iz njegovih ovlašćenja koja se mogu sistematizovati u nekoliko grupa: zakonodavna, budžetska i kontrolna ovlašćenja.

Evropska komisija – Iako su predsjednik i članovi Komisije predloženi i imenovani od strane vlada država članica EU, uz konsultacije i *post festum* datu saglasnost Evropskog parlamenta, oni su u svom radu potpuno nezavisni u odnosu na svoje matične države. Članovi Evropske komisije (komesari) biraju se na period od pet godina i izvršavaju svoje dužnosti u opštem interesu Unije. Zastupajući isključivo njene interese, oni ne smiju tražiti niti primati bilo kakva uputstva od bilo koje vlade ili pak tijela. Sa svoje strane, države članice se, takođe, obavezuju da će poštovati načelo nezavisnosti članova Komisije. Članovi Komisije se sastaju jednom nedeljno radi donošenja odluka o pitanjima iz njihove nadležnosti ili pokretanja inicijativa za donošenje neophodnih komunitarnih akata. Svaki komesar je zadužen za jednu ili više oblasti iz nadležnosti Komisije. Uspješno funkcionisanje ove institucije omogućuju generalni direktorati, opšte i unutrašnje službe.

Evropski sud pravde – Ovo je institucija koja predstavlja temelj efikasnog sistema pravosudne zaštite prava. Sud pravde brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primjene Ugovora. Uloga suda je od vitalnog značaja za nesmetano funkcionisanje Unije, budući da on predstavlja vrhovnog tumača konstitutivnih ugovora. U tom svojstvu on rješava sporove između komunitarnih organa, kao i sporove između tih organa i država članica EU u oblasti primjene komunitarnog prava. Sud, istovremeno, kao organ pravne zaštite, ima zadatak zaštite komunitarnog prava od njegovog kršenja (kontrola zakonitosti akata komunitarnih organa, sporovi o naknadi štete prouzrokovane od strane komunitarnih organa ili službenika EU i sl.). Sud čine 27 sudija koji se biraju na šest godina. Njima u radu pomaže osam pravobranilaca. Sud je jedina institucija koja na zahtjev nacionalnih sudova može dati presudom tumačenje ugovora i zakona Unije. Kada se pitanje ovakve prirode pojavi pred nacionalnim sudom, on može (u pojedinim slučajevima mora) tražiti odluku Evropskog suda pravde. Treba napomenuti da je od 1989. godine u institucionalni sistem EU uveden i Prvostepeni sud (Sud pravde prve instance) radi rasterećivanja rada Evropskog suda.

Ostale institucije Evropske unije – Usvajanjem Lisabonskog ugovora Evropska centralna banka je uključena u listu glavnih organa Unije. Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke sačinjavaju Evropski sistem centralnih banaka (ESCB). Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke država članica čija je moneta evro, i koje obrazuju Evrosistem, vode monetarnu politiku Unije. Glavni cilj ESCB-a jeste održavanje stabilnosti cijena. Evropska

centralna banka ima svojstvo pravnog lica, nezavisna je u vršenju svojih nadležnosti i u oblasti upravljanja finansijama. Ona je jedina ovlašćena da odobrava emitovanje evra.

Evropski računovodstveni sud je osnovan Ugovorom o izmjenama finansijskih propisa u julu 1975. godine, sa radom je počeo u oktobru 1977. godine. Ugovorom o Evropskoj uniji ovaj sud je dobio status organa EU. Evropski računovodstveni sud nadležan je da kontroliše prihode i troškove institucija EU, garantuje zdravo finansijsko upravljanje i omogućava Evropskom parlamentu da odobri izvršavanje budžeta.⁶ Sjedište Evropskog finansijskog suda nalazi se u Luksemburgu.

3. FISKALNA POLITIKA U EVROPSKOJ UNIJI I PAKT O STABILNOSTI I RASTU

Fiskalna politika je ostala u nadležnosti zemalja članica EU. Na taj je način fiskalni položaj EU određen zbirom fiskalnih položaja zemalja članica EU. Fiskalni položaj regulisan je prvo Mاستriškim sporazumom, koji je bio svojevrsna uvertira Paktu o stabilnosti i rastu, kojim je dodatno proširena i više definisana tzv. procedura kod prekomjernih deficita.

Pakt je uveden usvajanjem Rezolucije Evropskog savjeta o Paktu o stabilnosti i rastu u Amsterdamu u junu 1997. godine. Rezolucija omogućava zemljama članicama EU, Savjetu EU i Komisiji EU čvrsta pravila i uputstva u provođenju pravila. Kao svojevrsni nastavak Mاستriških kriterijuma⁷, Pakt je usvojen kako bi zemlje članice nastavile da sprovedu razumnu budžetsku politiku i nakon ulaska u EMU, odnosno da bi se očuvala stabilnost cijena koja se može narušiti fiskalnom nedisciplinom zemalja članica EU.

Kao što je prethodno spomenuto, osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomjernih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar EMU. Prema Paktu, zemlje članice EU se obavezuju da će svoja srednjoročna salda budžeta dovesti u ravnotežu ili čak suficit. Smatra se kako će se na taj način ostaviti dovoljno prostora budžetskoj politici da se nosi s normalnim cikličkim fluktuacijama te da (ciklički) deficiti koji bi se u tom slučaju pojavili, ne bi smjeli biti veći od referentne vrijednosti 3% bruto domaćeg proizvoda (BDP-a).

Implementacija Pakta o stabilnosti i rastu počiva na dva osnovna stuba (tzv. twin-track strategija):

1. na principu multilateralnog nadzora budžetskih pozicija i
2. na procedurama u slučaju prekomjernih deficita.

Osnovni elementi ovih dvaju stubova definisani su dvjema zasebnim regulacijama Savjeta EU. Nadzor budžetskih pozicija odnosi se na tzv. srednjoročni rani sistem upozoravanja i kratkoročni nadzor. U slučaju prekomjernih deficita, nastupaju razne mjere koje donosi Savjet EU na prijedlog Komisije EU. Ovakav sistem zasniva se na izvještajima (projekcijama) koje zemlje članice dva puta godišnje (mart i septembar) dostavljaju Komisiji EU, a kompletna procedura u slučaju prekomjernog deficita traje 10 mjeseci.

Rani sistem upozoravanja (engl. early warning sistem) odnosi se na srednjoročne projekcije budžetskih pozicija i njime se u ranoj

⁶ Lopandić, Duško: *Ugovor o EU – Rim – Mاستriht – Amsterdam*, Međunarodna politika, Beograd, 1999, str. 253–264.

⁷ Mاستriški kriteriji konvergencije predstavljaju privredne uslove kojima se procjenjuje spremnost zemalja članica za sudjelovanje u EMU. Kriterijumima konvergencije definisani su okviri kretanja inflacije, deviznog kursa i kamatnih stopa. Takođe, određeni su ciljevi koji se direktno odnose na fiskalnu politiku. Javni dug pojedine članice EU ne smije prelaziti 60% BDP-a, a budžetski deficit 3% BDP-a.

fazi prepoznaju eventualne prepreke u izvršenju ciljeva Pakta o stabilnosti i rastu. U okviru njega je sadržana obaveza prezentacije godišnjih programa stabilnosti zemalja članica EMU i planova konvergencije ostalih zemalja članica EU. Ti programi sadrže srednjoročne budžetske projekcije i planove koje imaju za cilj ostvarenje budžetske ravnoteže ili čak suficita. Ovakve programe moraju podržati, prije svega, Komisija EU, ali i Evropska centralna banka (ECB), te Ekonomska i finansijska komisija EU (EFC), kako bi se predočili Savjetu EU, odnosno Savjetu ECOFIN-a. Na osnovu izloženih podataka, Savjet donosi odluku može li dotična država održati deficite u granici 3% BDP-a. Ako je odluka Savjeta negativna, članica mora revidirati planove i postupke kako bi u ponovljenom procesu dobili pozitivnu ocjenu.

Kratkoročnim nadzorom (engl. short-term surveillance) provjeravaju se trenutne budžetske pozicije na osnovu polugodišnjih izvještaja. Komisija odvojeno provjerava izvještaje i donosi odluku o tome postoji li pretjerani budžetski deficit i je li budžetska politika adekvatna za izvršenje cilja od 3%. U slučaju negativnog mišljenja, Komisija obavještava Savjet, koji kvalifikovanom većinom donosi konačno pozitivno ili negativno mišljenje. Ta odluka se donosi najkasnije tri mjeseca od podnošenja izvještaja (projekcije) zemlje članice. Pri donošenju konačne odluke Savjeta EU (ECOFIN-a), u obzir se uzimaju sve olakšavajuće činjenice, kao, na primjer, recesija privrede, prirodne katastrofe i slično. Tako se, na primjer, dozvoljava deficit veći od 3% ukoliko se dotičnoj zemlji članici u posmatranoj godini BDP smanjio najmanje za 2%. Nadalje, ako se realni BDP snizio između 0,75% i 2%, onda je moguć prekomjerman deficit, ali

uz saglasnost Savjeta. Zemljama članicama kojima se BDP snizio do 0,75% ne dozvoljava se prekomjerman deficit kao posljedica određenih olakšavajućih činjenica.

Ako Savjet donese negativno mišljenje, onda slijede procedure u slučaju prekomjernog deficita (engl. an excessive deficit procedure). Savjet u početku daje određene preporuke (prijedloge) dotičnoj članici kojih bi trebalo da se pridržava za smanjenje deficita u iduća četiri mjeseca. Ako se ta članica ne pridržava tih prijedloga, Savjet joj onda može nametnuti detaljne mjere za smanjenje deficita koje treba implementirati u roku mjesec dana. Ako se i dalje članica ne pridržava zadatih mjera, Savjet se može odlučiti za uvođenje sankcija koje bi omogućile izvršavanje zadatih mjera. Te sankcije uključuju informisanje javnosti o neposluhu u slučaju izdavanja državnih obveznica, reviziju kreditne politike od strane Evropske investicione banke, obavezu deponovanja beskamatnog depozita u određenom iznosu i nametanje raznih novčanih kazni (globi). Nakon što se Savjet odlučilo za konkretne mjere, daje se još dva mjeseca zemlji članici da dovede deficit u zahtijevane granice prije same implementacije tih mjera. Ukoliko se ti zahtjevi ne izvrše, sankcije nastupaju trenutno.

Najznačajnija sankcija u tom slučaju je deponovanje beskamatnog depozita. Veličina tog depozita se sastoji od fiksnog (inicijalnog) dijela koji iznosi 0,2% BDP-a, te varijabilnog dijela koji iznosi 0,1% BDP-a za svaki postotni poen za koji je stvarni deficit veći od referentnog (3% BDP-a). Ako fiskalna politika i dalje nije usklađena zahtjevima Pakta, taj depozit se pretvara u bespovratnu novčanu kaznu, zadovoljili se uslovi ili ne.

Vrijeme	Mjere
1. marta (godina t) ili 1. septembra (godina t)	Zemlja članica dostavlja izvještaj (projekcije) Komisiji o svojim javnim finansijama
1. juna (godina t) ili 1. decembra (godina t)	Savjet donosi odluku o prekomjernom deficitu na osnovu izvještaja Komisije, te izdaje preporuke za smanjivanje deficita
1. oktobra (godina t) ili 1. aprila (godina t + 1)	Savjet odlučuje da li su akcije u skladu sa preporukama preduzete i uvodi detaljnije preporuke koje javno objavljuje
1. novembra (godina t) ili 1. maja (godina t + 1)	Savjet donosi odluku o uvođenju sankcija, odnosno konkretnih mjera za smanjivanje prekomjernog deficita (depozit)
1. januara (godina t + 1) ili 1. jula (godina t + 1)	Savjet implementira prethodno usvojene sankcije
1. marta (godina t + 1) ili 1. septembra (godina t + 1)	Savjet donosi odluku o intenzivnijim mjerama (sankcijama) ili ukida sankcije

Tabela 1: Vremenski prikaz procedure u slučaju prekomjernog deficita ⁸

4. POTREBA ZA FISKALNIM PRAVILIMA U EU

Fiskalna pravila u EU koja su sadržana u Mastroškim kriterijumima konvergencije i Paktu o stabilnosti i rastu, refleksija su stvaranja EMU usmjerene primarnom cilju – stabilnosti cijena. Postoji nekoliko osnovnih razloga uvođenja fiskalnih pravila u EMU:⁹

- Prvo, potreba uvođenja fiskalnih pravila u obliku Pakta može se opravdati stanovištem da se kod većine zemalja pojavljuju prekomjerni deficiti, posebno nakon ulaska u monetarnu uniju.
- Drugo, fiskalne restrikcije proizašle iz tih kriterijuma prvenstveno su rezultat straha da preveliki deficiti i javni dug zemalja članica može uticati na rast kamatnih stopa u drugim članicama EMU, što može bitno uticati na stabilnost cijena.

- Treće, visoki fiskalni deficiti mogu potkopati kredibilitet nove središnje banke, a “mekana” monetarna politika može uticati na raskalašenost fiskalnih politika zemalja članica EMU.
- Četvrto, postoji bojazan da neki učesnici tržišta mogu pretpostaviti kako će EU izvući pojedine zemlje iz finansijskih teškoća i prema tome formirati svoja očekivanja.
- I kao posljednje, ako se želi pristupiti određenom klubu, kao EMU, potrebno je poštovati njihova pravila, a to je implementacija politike Pakta o stabilnosti i rastu, te Mastroških kriterijuma konvergencije.

Pakt je, dugoročno gledano, najbolji način postizanja stabilnosti u međunarodnim okvirima, bez obzira na njegov nedostatak ne-

⁸ Eijffinger, S.C.W. & de Haan, J.; *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, str. 89.

⁹ Šimović, Hrvoje; *Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (2005b), str. 81.

mogućnosti rješavanja pojedinačnih zemalja članica EU. Mogu se istaknuti tri elementa koja garantuju uspjeh Pakta:¹⁰

- Prvo, osim Komisije koja je glavni protagonist u sprovođenju fiskalnih pravila u EU, implementacija fiskalnih pravila u EMU zavisi i od Evropske centralne banke (ESB), koja takođe priprema izvještaje, na temelju kojih Savjet donosi odluke u vezi sa prekomjernim deficitima. Na taj se način u EMU cilj održavanja ekonomske stabilnosti dodatno sprovodi od strane ESB politikom održavanja monetarne stabilnosti, za koju je nužno postojanje fiskalne stabilnosti.
- Drugo, Maastricht je stvorio svojevrstnu kulturu stabilnosti koju provode i lijevo orijentisane vlade (Velika Britanija, Njemačka i Francuska), čija usmjerenost na socijalnu politiku često utiče na rast javnih rashoda i deficita budžeta. Iz tog razloga, Pakt je bitan da se zadrži postojeća stabilnost, koju su dosad najviše ugrožavale upravo Njemačka i Francuska.¹¹
- I kao treće, ako bi se pojedine članice odlučile na promjenu politike prema Paktu i EMU, većina aspekata takve politike je već ozakonjena, a za njenu promjenu potrebna je jednoglasna odluka Savjeta EU.

Prema tome, ključni elementi politike fiskalne discipline u EU do detalja su definisani, a u slučaju potrebe postoji još Evropski sud pravde, na koji se Komisija može osloniti u slučaju pojave fiskalne nediscipline u EU.

Pakt o stabilnosti i rastu logičan je slijed događaja potreban radi očuvanja fiskalne discipline koja je postignuta Maastričkim kriterijumima konvergencije, ali s druge strane dovoljno je fleksibilan pri ublažavanju cikličkih kretanja u članicama EMU. Smatra se da je specifično politoekonomsko okruženje u EU dovelo do razvoja institucionalnih zahtjeva koji kombinuju fiskalnu disciplinu i fleksibilnost, te da se ovakav recept teško može primijeniti na području drugih monetarnih unija u stvaranju, kao na primjer onih u Latinskoj Americi.

Osnovno svim zagovornicima Pakta je u tome što svi smatraju da isti ostavlja dovoljno prostora da se automatskim stabilizatorima zemalja članica djeluje na stabilizaciju cikličkih kretanja. Drugim riječima, smatra se da se referentna vrijednost deficita od 3% BDP-a odnosi na ciklički deficit koji nastaje pod uticajem automatskih stabilizatora. Strukturni deficit je taj koji mora biti uravnotežen, odnosno diskrecionim mjerama fiskalne politike se ne bi smjelo značajnije uticati na budžetsku ravnotežu.¹² Implementacija takve fiskalne politike ne bi uticala na izvršenje osnovnog cilja fiskalnih pravila, a to je postizanje uravnoteženosti budžeta zemalja članica u dužem roku.

5. KRITIKE I NEDOSTACI FISKALNIH PRAVILA U EU

Kako postoje mnoge prednosti fiskalnih pravila, tako postoje i mnogi nedostaci i kritike koje se upućuju fiskalnim pravilima u EU.

Jedna od primjedaba u sprovođenju Maastričkih kriterijuma jeste mogućnost manipulisanja ekonomskim indikatorima konvergencije preko kratkoročnih instrumenata fiskalne politike. Tako se, na primjer¹³, navodi primjer Grčke, koja je 2000. godine privremeno smanjila indirektno poreze kako bi zadovoljila maastrički kriterijum koji se odnosi na inflaciju, te na taj način zadovoljila zadate kriterijume pristupanja EMU i lažno prikazala svoj kredibilitet.

Kao što je prethodno napomenuto, nakon što se zadovolje Maastrički kriterijum konvergencije, odnosno zadovolje uslovi za pristupanje EMU, brigu o očuvanju fiskalne discipline preuzima Pakt o stabilnosti i rastu. Upravo je Pakt taj koji je mnogo više kritikovan nego Maastrički kriterijumi konvergencije, jer direktno utiče na djelovanje automatskih stabilizatora i u potpunosti formuliše stabilizacijsku fiskalnu politiku u EU.

Pri sprovođenju Pakta o stabilnosti i rastu Savjet i Komisija nadziru sprovođenje stabilizacijskog programa predloženog od zemlje članice, a prihvaćenog od strane Komisije i Savjeta. Ako ciljevi koji se odnose na budžetske pozicije nisu postavljeni, niti mogu biti postavljeni u skladu sa stvarnim strukturnim i cikličkim kretanjima, u slučaju negativnih ekonomskih kretanja može doći do iskakanja zemalja članica iz granica zacrtanih Paktom. U takvim okolnostima Savjet i Komisija reaguju i zahtijevaju od članice da dodatno "stegne" svoj fiskalni položaj u cilju izvršenja programom određenih ciljeva. U obrnutoj situaciji, kada je članica u boljem ekonomskom položaju, tada članice opet mogu odstupiti od planiranog programa tako da "olakšaju" svoj fiskalni položaj i dalje ostvarenje zacrtanih ciljeva. U oba slučaja, fokusiranjem na krive ciljeve, stabilizacijskim programom se mogu izazvati prociklička kretanja, a posebno u recesiji, dodatno otežati položaj pojedine zemlje članice EU.

Problem je posebno naglašen u prvom primjeru, kada u pojedinoj članici dođe do usporavanja rasta, a takva slična ekonomska kretanja nisu prisutna u cijeloj eurozoni. Naime, monetarna politika, a time i kamatne stope, određene su na centralnom nivou, što znači da se njome ne može uticati na stabilizaciju. Članica je prisiljena djelovanjem automatskih stabilizatora i diskrecionih mjera fiskalne politike podsticati ekonomski rast, što za krajnju posljedicu ima rast deficita i javnog duga.

Osnova mnogih kritika Pakta nalazi se upravo kod ovakvih situacija. Mnogi se pitaju šta će se dogoditi ako neka članica uoči da joj slijedi recesija i nastoji ekspanzivnom fiskalnom politikom uticati na diferencijalne šokove? Smatra se da će u slučaju takve krize, pošto se iscrpe sva dozvoljena sredstva borbe, određena članica trpiti posljedice takve politike zbog načela solidarnosti kao jednog od osnovnih načela EU.¹⁴ Zahvaljujući toj solidarnosti i poštovanju fiskalnih restrikcija uprkos krizi u zemlji, članica može očekivati korist preko finansijske pomoći, uključujući čak i monetizaciju duga. Bez obzira na eventualnu pomoć koju članica može dobiti da prevlada krizu, postoje oštra protivljenja ovakvom načinu vođenja politike javnog duga i deficita. Postoje primjeri mnogih monetarnih unija gdje ograničenje zaduživanja i fiskalna disciplina nisu nužne za stabilnost zajedničke valute.¹⁵

Kako bi zemlje članice bile u mogućnosti izbjeći numerička ograničenja Pakta, koja po njima nikad neće biti učinkovita, Eichengreen predlaže reforme triju osnovnih fiskalnih institucija. To su:¹⁶

¹⁰ Šimović, Hrvoje; *Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (2005b), str. 82.

¹¹ Stability and Growth Pact (SGP), dostupno na: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s010440.htm>

¹² Ekspanzivnost i restriktivnost fiskalne politike ocjenjuje se samo prema učinku diskrecionih mjera. S tim u skladu, samo je strukturni deficit primjeren za ocjenu karaktera fiskalne politike, odnosno u kojoj je mjeri ona bila ekspanzivna ili restriktivna. Strukturnim deficitom se utiče na smanjivanje razlike između stvarnog i potencijalnog outputa. Razliku između ukupnog i strukturnog deficita predstavlja ciklički deficit koji nastaje zbog stabilizacije ekonomije.

¹³ Rotte, R.: *The political economy of EMU and the EU Stability Pact*, U.M. Baimbridge & Whyman, P. Fiscal Federalism and European Economic Integration, London, Routledge, 2004, str. 56.

¹⁴ Na primjer, centralna banka monetarne unije može kupovati (javni) dug od privatnih investitora kako bi održala kredibilitet i cijenu duga dotične članice. Time utiče na stabilnost bankarskog sektora i tržišta kapitala. No, postoji granica do koje će centralna banka sprovođiti ovaakvu politiku.

¹⁵ U monetarnoj uniji Belgije i Luksemburga (prije EMU) nije bilo ograničenja zaduživanja, dok se u monetarnoj uniji zapadne i središnje Afrike i istočnokaripskom valutnom području ograničenje zaduživanja odnosilo samo na zaduživanje od središnje banke. Takođe, ni približno takva ograničenja i kontrole ne postoje u SAD-u (kao monetarnoj uniji) i mnogim drugim, bivšim i sadašnjim, monetarnim unijama.

¹⁶ Eichengreen, B.: *Institution for Fiscal Stability*, Working Paper PEIF-14, Berkeley: Institute of European Studies, 2003.

1. reforma sistema donošenja budžeta,
2. reforma penzijskog osiguranja, te
3. reforma osiguranja od nezaposlenosti i tržišta rada.

Naime, neefikasnost tih institucija danas je glavni faktor visokih javnih rashoda i potrebe za dodatnim finansijskim sredstvima,

koje se najčešće pribavljaju zaduživanjem. U tabeli broj 2. dato je poređenje institucionalnog pristupa vođenja fiskalne politike u EU nakon provedenih reformi, te Pakta o stabilnosti i rastu. Poređenje se odnosi na osnovna fiskalna pravila koja efikasni fiskalni sistem treba zadovoljiti.

<i>Idealna fiskalna pravila</i>	<i>Pakt o stabilnosti i rastu</i>	<i>Institucionalni pristup</i>
1. <i>Određenost</i>	+ +	+ +
2. <i>Transparentnost</i>	+ +	+
3. <i>Jednostavnost</i>	+ + +	+
4. <i>Prilagodljivost</i>	+	+ + +
5. <i>Usmjerenost prema cilju</i>	+	+ + +
6. <i>Mogućnost provođenja</i>	+	+
7. <i>Dosljednost</i>	+	+ + +
8. <i>Pomaganje strukturnih reformi</i>	+	+ + +
+ + + dobro, + + osrednje, + slabo		

Tabela 2: Ocjena Pakta o stabilnosti i rastu i institucionalnog pristupa¹⁷

Ako su deficiti preveliki, a recesija nije tolika da bi određena članica prema Paktu izbjegla penalizacije i opravdala postojanje prekomjernih deficita, tada zbog pritiska na fiskalnu politiku ona može biti prociklička, odnosno podsticati i dalje negativna ekonomska kretanja. Jedino opravdanje Pakta vidi se u činjenici da mora postojati neka vrsta kontrole koja bi osigurala kompatibilnost fiskalnih politika zemalja članica s antiinflacijskim položajem Evropske centralne banke. Bez obzira na potrebu usklađivanja fiskalne i monetarne politike, smatra se da cilj uravnoteženosti i budžeta u srednjem roku nije prikladan oslonac za tako nešto. Predlaže se da se u sistem Pakta o stabilnosti i rastu unese određena doza fleksibilnosti. Drugim riječima, predlaže se da se isključe neki elementi javnih rashoda koji su dosad bili ograničavani, kao rashodi za javne investicije i drugi rashodi koji u dužem roku utiču na izgradnju takvog okruženja koje bi se lakše nosilo s nepredvidivim diferencijalnim šokovima.

Barry¹⁸, kao jedan od kritičara Pakta, upozorava da Pakt i pojava poreske konkurencije u EU utiče na smanjivanje javnih rashoda nacionalnih budžeta, a time i neizvršavanje osnovnih funkcija budžeta. On se pomalo ismijava zagovornicima Pakta koji smatraju kako ograničenjem deficita, a time i javne potrošnje, mogu očekivati ekspanzivne efekte fiskalne politike u EU. Naime, smanjenjem javnih rashoda nacionalnih budžeta, dolazi u pitanje finansiranje socijalnih funkcija nacionalnih budžeta (država blagostanja). Ako se nastavi voditi takva politika, smatra se nužnim jačanje uloge budžeta EU, i to u fiskalnom i funkcionalnom smislu. Kao otežavajuću okolnost sadašnjoj politici, navodi rastuću štetnu poresku konkurenciju u EU, koja takođe utiče na smanjivanje poreza, a time i javnih rashoda.

Bez obzira na mnoge pozitivne strane Pakta i stalnu namjeru da se on učini efikasnijim, još uvijek je upitno može li Pakt izdržati veće probleme, odnosno šta će se desiti ako se pojavi velik broj zemalja prekršitelja Pakta. Tu mogućnost dodatno naglašava činjenica kako za veća istupanja ne postoji neka krajnja kazna, kao što bi bilo izbacivanje iz EMU, odnosno EU.

Mogućnost pojave ovakve situacije povećava se s proširenjem EU, pogotovo jer je većina novih članica imala povećane deficite, a

slično stanje je i sa sadašnjim zemljama kandidatima za članstvo u EU. U skladu s time, smatra se kako postojeća fiskalna pravila nisu prikladna ekonomskoj različitosti u EU, posebno nakon njenog proširenja. Proces pristizanja slabije razvijenih, uglavnom novih zemalja članica, sa sobom povlači i veće deficite koji sami po sebi ne moraju biti pretjerani ako su iznad 3% BDP-a.

Na osnovu prethodnih kritika i nedostataka Pakta, može se zaključiti da se ekspanzivna fiskalna politika u EU u slučaju recesije može provesti na tri načina:¹⁹

- Prvo, i za svakoga najgore rješenje, značilo bi odstupanje od planiranih ciljeva zacrtanih Paktom.
- Drugo, dotična zemlja članica može zatražiti napuštanje zadatih ciljeva, odnosno djelimično "olakšanje" svog fiskalnog položaja.
- Treće rješenje, u kojem većina kritičara Pakta pri sadašnjem stanju vidi izlaz u nekom dužem roku, odnosi se na politiku u kojoj bi dotična članica smanjila svoj javni dug i deficit toliko ispod referentnih vrijednosti (60% i 3% BDP-a) i stvorila svojevrsnu "zalihu" za recesijska vremena. Opet, i u ovakvom scenariju bojaznost da bi određena članica nastupala pesimistično u pripremi izvještaja srednjoročnih projekcija budžetskih pozicija za implementaciju Pakta o stabilnosti i rastu. Na taj bi se način osigurala i od recesije, ali i od prigovora Savjeta i Komisije u slučaju nepredviđenih odstupanja od zacrtanih ciljeva.

6. REFORME OPŠTIH FISKALNIH PRAVILA ZA KONTROLU JAVNOG DUGA U ČLANICAMA EU

Model stabilizacijske fiskalne politike u EU je specifičan i drugačiji nego za pojedinu nacionalnu državu. Razlog za to je konfederalno uređenje EU i decentralizovane fiskalne politike zemalja članica EU. Fiskalni položaj EU određen je zbirom fiskalnih položaja zemalja

¹⁷ Eichengreen, B.: *Institution for Fiscal Stability*, Working Paper PEIF-14, Berkeley: Institute of European Studies, 2003, str. 40.

¹⁸ Barry, F.: *Fiscal Policy in EMU*, U:E. Pentecost & van Poeck, A. (ed.), European Monetary Integration, Aldershot: Edward Elgar, 2001.

¹⁹ Šimović, Hrvoje; *Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (2005b), str. 85.

članica EU, a regulisan je preko, prije svega, Pakta o stabilnosti i rastu. Takva fiskalna pravila imaju svoje prednosti, ali i nedostatke koji iziskuju mnoge kritike.

Budući da dosadašnje opšte ograničenje javnog duga nije dalo rezultate, trenutno se u članicama EU primjenjuju vanredne mjere za smanjenje fiskalnog deficita, ali se istovremeno uvode ili pripremaju sistemski rešenja za efikasniju kontrolu javnog duga. Vanredne mjere (povećanje poreza, mjere štednje) koje imaju za cilj da se uspori, a potom i zastavi rast javnog duga, primjenjuju se u većini država članica Evropske unije.

Osnovni pravci sistemskih aktivnosti za efikasnu kontrolu rasta javnog duga su:

- uvođenje zakonski obavezujućih pravila za smanjenje javnog duga kada on pređe granicu od 60% BDP-a i
- zakonsko ili ustavno određivanje strukturnog fiskalnog deficita na niskom nivou.

Javni dug članica Evropske unije se, prema Ugovoru iz Maastrichta, definiše kao konsolidovani bruto dug sektora opšte države (dug centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa države i dug fondova socijalnog osiguranja). Za nadgledanje i kontrolu fiskalnih kretanja, u Paktu o stabilnosti i rastu izabrana su dva fiskalna indikatora – odnosi deficita i duga opšte države prema BDP-u, čije su zakonske granice definisane fiskalnim pravilima o deficitu i javnom dugu.

Opšte fiskalno pravilo u vezi sa javnim dugom koje sve države članice EU moraju poštovati glasi da udio javnog duga u BDP-u treba da bude ispod granice od 60% BDP-a, a u slučaju da je iznad 60%, trebalo bi da se smanjuje i da se približava graničnoj vrijednosti “zadovoljavajućom brzinom”. Ovo pravilo, koje važi već skoro dvije decenije, nije dovelo do značajnog smanjenja javnog duga zemalja članica EU, a naročito u onim državama u kojima je javni dug inicijalno bio znatno iznad granice od 60% BDP-a.

Jedan pravac reformi je zakonsko jačanje obaveznosti primjene postojećeg fiskalnog pravila o maksimalnom odnosu javnog duga prema BDP-u. U tom smislu, uvode se sankcije za zemlje koje prekorače opštu granicu odnosa javnog duga i BDP-a od 60%. Budući da je prvobitno pravilo o javnom dugu bilo podložno slobodnijem tumačenju usljed nedovoljno jasnih kriterijuma o dozvoljenom prekoračenju (zahtjev da se dug smanjuje “zadovoljavajućom brzinom”) i da nije predviđalo obavezne mjere za smanjenje javnog duga, poštovanje ovog pravila se tokom cijelog perioda njegovog važenja uglavnom zanemarivalo. Tako ni protiv jedne zemlje članice EU nikada nije bila pokrenuta procedura čiji bi cilj bio smanjenje javnog duga ispod zakonski definisane granice.

Iz ovih razloga se od decembra 2011. godine u EU primjenjuju nova fiskalna pravila o javnom dugu, kojima se definiše obavezujuća brzina smanjivanja odnosa javnog duga prema BDP-u, kao i kazne za zemlje koje to ne ispoštuju. Konkretno, kada dug opšte države prekorači granicu od 60% BDP-a, onda se on u toku naredne tri godine u prosjeku mora smanjivati najmanje za po 1/20 razlike između nivoa duga i granične vrednosti od 60%. To npr. znači da država u kojoj javni dug iznosi 80% BDP-a, godišnje u prosjeku tokom tri naredne godine mora smanjivati udio duga u BDP-u najmanje za po 1% BDP-a (1/20 razlike između 80% i 60% BDP-a) kako se protiv nje ne bi preduzimale dalje zakonske mjere za smanjenje javnog duga. U slučaju nepoštovanja novog pravila o javnom dugu, protiv države članice se može pokrenuti procedura smanjenja deficita, čak i u slučaju da je deficit ispod granice od 3% BDP-a, koja je definisana pravilom o deficitu u Paktu o stabilnosti i

rastu. Za nepoštovanje ove procedure predviđene su sankcije koje se kreću od polaganja depozita u iznosu od 0,1% BDP-a do konverzije ovog depozita u novčanu kaznu, kao i dodatne finansijske sankcije ukoliko država u kontinuitetu ne ispunjava zahtjeve propisane u proceduri smanjenja deficita.

Drugi pravac reformi je određivanje maksimalnog strukturnog fiskalnog deficita u zemljama EU na niskom nivou (do 0,5% BDP-a). Strukturni fiskalni deficit se definiše kao fiskalni deficit iz koga je isključen uticaj cikličnih fluktuacija u BDP-u, kao i uticaj jednokratnih faktora. Strukturni fiskalni deficit je deficit koji bi neka država ostvarivala pod pretpostavkom da njena privreda nije ni u recesiji ni u ekspanziji, kao i da je njen spoljni deficit na dugoročno održivom nivou, tj. na nivou koji neće dovesti do nekontrolisanog rasta spoljnog duga u odnosu na BDP. Drugačije rečeno, strukturni fiskalni deficit je posljedica sistemskih faktora, kao što su karakteristike poreskog sistema i javnih rashoda (penzijski sistem, zdravstveni sistem, obrazovanje, državna administracija, vojska i dr.) i on pokazuje dugoročnu neusklađenost poreske politike i politike rashoda. Strukturni deficit je veličina koja nije direktno mjerljiva, nego se procjenjuje primjenom određenih ekonometrijskih metoda, pod pretpostavkom da su sve makroekonomske varijable koje utiču na prihode i rashode, a time i na deficit, na ravnotežnom nivou.

Uvođenje obavezujućeg pravila o maksimalnom strukturnom deficitu ukazuje na to da dosadašnje opšte pravilo o maksimalnom fiskalnom deficitu od 3% BDP-a nije dovoljno za kontrolu javnog duga, kao i da je vjerovatno nekonzistentno sa postavljenom granicom za javni dug. Naime, dosadašnje fiskalno pravilo određuje maksimalnu granicu za stvarni fiskalni deficit od 3% BDP-a, što je visok nivo za zemlje koje imaju realni rast od 1–2% godišnje – a to je slučaj sa mnogim članicama EU. Takođe, određivanje pravila na osnovu maksimalnog deficita imalo je za posledicu to da mnoge zemlje u periodima ekspanzije budu neznatno ispod maksimalne granice, da bi sa usporavanjem privredne aktivnosti, a naročito tokom recesije, značajno prekoračile granicu od 3% BDP-a.

Skoro sve zemlje članice EU podržale su uvođenje novih fiskalnih pravila kojima se zakonski jača postojeće fiskalno pravilo o maksimalnom odnosu duga prema BDP-u, kao i uvođenje “kočnice za javni dug” u obliku pravila o niskom strukturnom fiskalnom deficitu.

Evropski fiskalni pakt, koji uključuje stroža budžetska pravila za zemlje potpisnice i automatske sankcije za one koje ih krše, stupio je na snagu 1. januara ove godine. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj politici, poznatiji kao fiskalni pakt, potpisan je 2. marta 2012. Budući da nije bilo konsenzusa da se to provede kroz promjene ugovora o EU, odlučeno je da se to učini potpisivanjem međuvladinog sporazuma. Potpis na ugovor stavilo je 25 zemalja članica, sve osim Velike Britanije i Češke.

Ugovorom je predviđeno da stupa na snagu kada ga ratifikuje najmanje 12 članica evrozone. Taj uslov je ispunjen 21. decembra kada je Finska, kao 12. članica evrozone, predala ratifikacijske instrumente. Fiskalni pakt je do sada ratifikovalo ukupno 16 zemalja članica EU (12 članica evrozone: Austrija, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Irska, Njemačka, Portugal, Slovenija i Španija, te četiri članice izvan evrozone: Danska, Litva, Latvija i Rumunija).

Po odredbama fiskalnog pakta, nacionalni budžeti moraju biti uravnoteženi ili u plusu. Strukturni budžetski deficit ne smije prelaziti 0,5% BDP-a, a javni dug 60% BDP-a.

Zemlje potpisnice sada imaju godinu dana, do 1. januara 2014, da odredbe o uravnoteženom budžetu ugrade u svoj pravni poredak, u svoje ustave ili zakone koji imaju ustavnu snagu.

Fiskalni pakt, kao međunarodni ugovor, pravno je obavezujući za zemlje potpisnice čija je valuta evro, dok će se na ostale primjenjivati kada uvedu evro, osim ako se same ne izjasne da žele primjenjivati određene odredbe i prije toga. Zemlje potpisnice obavezale su se da će u roku od pet godina od stupanja na snagu ugraditi fiskalni pakt u pravni poredak EU.

Za nadzor poštovanja odredbi o uravnoteženosti javnih prihoda i rashoda, tzv. "zlatnog pravila" ili "kočnice za dugove" bit će nadležan Sud Evropske unije. Evropska komisija će podnositi izvještaje o tome jesu li zemlje članice u svoje zakonodavstvo unijele "kočnicu za dugove", a jedna ili više zemalja moći će tužiti drugu članicu koja bude kršila pravila.

U slučaju kršenja dogovorenih pravila automatski bi slijedile kazne. Iznimke od "zlatnog pravila" moguće su samo u izvanrednim situacijama koje su izvan kontrole države članice, i to privremeno i ako to privremeno odstupanje ne ugrožava srednjoročnu fiskalnu održivost.

Automatski korektivni mehanizam predviđa novčane kazne koje mogu doseći iznos od 0,1% BDP-a zemlje koja ne poštuje odredbe fiskalnog pakta. Novčane kazne išle bi u Evropski stabilizacijski mehanizam (ESM), stalni protivkrizni fond EU, ako je kažnjena zemlja članica evrozona. Zemlje evrozona koje ne ratifikuju ili ne ugrade u svoj pravni poredak odredbe o uravnoteženom budžetu ne mogu računati na finansijsku pomoć iz ESM-a.

Ugovor takođe predviđa da njegove potpisnice moraju usvojiti preporuke i odluke Vijeća EU u okviru procedure pretjeranog deficita, koju pokreće Evropska komisija kada ocijeni da je prekršeno pravilo o budžetskom deficitu. Odluke o tome donosiće se tzv. obrnutom kvalifikovanom većinom, što znači da će takva većina biti potrebna za odbacivanje, a ne za prihvatanje prijedloga.

Fiskalni pakt sadrži i odredbe o koordinaciji i konvergenciji ekonomskih politika zemalja članica, te o upravljanju evrozonom. Predviđa takođe održavanje najmanje dva samita evrozona godišnje. Ugovorom o fiskalnoj disciplini trebalo bi da se isprave nedostaci iz perioda kada je stvarana monetarna unija, a koji nisu bili vidljivi dok nije izbila finansijska kriza. Ugovorom se želi spriječiti nekontrolisano trošenje i neodgovorno zaduživanje pojedinih zemalja članica, što je u jednom trenutku zaprijetilo samom opstanku evrozona.

ZAKLJUČAK

Fiskalni sistem EU je relativno malen i nerazvijen u odnosu na fiskalne sisteme "klasičnih" nacionalnih država. Struktura fiskalnog sistema EU svodi se na budžet EU kao jedini instrument provođenja fiskalne politike sa središnjeg, supranacionalnog nivoa EU. Uz budžet EU, kao drugi segment fiskalnog sistema EU može se posmatrati usklađivanje (harmonizacija) poreskih sistema. Treći segment fiskalnog sistema EU ogleda se u koordinaciji stabilizacijskih budžetskih politika zemalja članica putem fiskalnih pravila EU.

Fiskalna pravila se, prije svega, odnose na Pakt o stabilnosti i rastu, ali i na Mاستriške kriterijume konvergencije. Okruženje koje je uticalo na razvoj današnjeg fiskalnog sistema EU uticalo je i na koordinaciju budžetskih politika zemalja članica EU. U tom kontekstu posebno je naglašena potreba očuvanja fiskalne discipline unutar monetarne unije. Osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomjernih budžetskih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Ekonomske i monetarne unije. Način na koji se Pakt izvršava

temelji se na multilateralnom nadzoru budžetskih pozicija, te na raznim procedurama u slučaju prekomjernih deficita.

Kriza javnog duga u evropskim zemaljama je dobar podsjetnik da je odgovorno upravljanje javnim finansijama važan preduslov za makroekonomsku stabilnost i ekonomski napredak svake zemlje. Kako bi se preduprijedila moguća dužnička kriza, sve veći broj država uvodi nova ili pooštrava postojeća fiskalna pravila s ciljem da se spriječi nekontrolisani rast javnog duga i da se dug zadrži u definisanim okvirima, tako da ne ugrožava solventnost države i funkcionisanje privrede.

Najdirektniji način upravljanja javnim dugom je putem fiskalnih pravila koja su definisana u vidu gornje granice duga izražene u procentima BDP-a. Fiskalno pravilo u vezi sa javnim dugom koje sve države članice EU moraju poštovati glasi da udio javnog duga u BDP-u treba da bude ispod granice od 60% BDP-a. Za upravljanje javnim dugom od ključne važnosti su i adekvatna pravila koja se odnose na fiskalni deficit jer je javni dug dominantno posljedica fiskalnog deficita, kao i fiskalnih pravila o javnoj potrošnji.

Fiskalna pravila vezana za javni dug, zajedno sa granicom javnog duga koja je definisana u okviru njih, omogućavaju direktnu kontrolu javnog duga samo ako postoje efikasni mehanizmi za njihovo sprovođenje i ako postoji jasna motivacija za sprečavanje prekoračenja date granice. Definisane granice javnog duga bez mehanizama za njegovo vraćanje ispod propisanog nivoa ne daje dobre rezultate u praksi. Adekvatno definisana fiskalna pravila mogu poboljšati fiskalnu disciplinu samo u onoj mjeri u kojoj su vlasti spremne ili primorane da ih poštuju.

Drugi mehanizam kojim se povećava efikasnost indirektno kontrole javnog duga, preko fiskalnog deficita, jeste određivanje relativno niske granice (do 0,5% BDP-a) za strukturni fiskalni deficit. Kontrola javnog duga na osnovu niskog strukturnog deficita je potencijalno znatno efikasnija od kontrole na osnovu maksimalnog stvarnog fiskalnog deficita od 3%. Međutim, ovaj mehanizam kontrole otvara i određeni prostor za manipulaciju jer strukturni fiskalni deficit nije direktno mjerljiva veličina, nego se procenjuje na osnovu različitih ekonometrijskih metoda. Jedno od mogućih rešenja za sprečavanje manipulacije strukturnim fiskalnim deficitom je da se on računa za svaku članicu EU na nivou Evropske unije, a ne na nacionalnom nivou.

Pravilima o fiskalnoj disciplini trebalo bi da se isprave nedostaci iz perioda kada je stvarana monetarna unija, a koji nisu bili vidljivi dok nije izbila finansijska kriza.

IZVORI

1. Barry, F.: *Fiscal Policy in EMU*, U:E. Pentecost & van Poeck, A. (ed.), European Monetary Integration, Aldershot: Edward Elgar, 2001.
2. Eijffinger, S.C.W. & de Haan, J. *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
3. Eichengreen, B.: *Institution for Fiscal Stability*, Working Paper PEIF-14, Berkeley: Institute of European Studies, 2003.
4. Ilić-Gasmi, Gordana: *Pravo i institucije Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Fakultet za turistički i hotelijerski menadžment, Beograd, 2007.
5. Lopandić, Duško: *Ugovor o EU – Rim – Mاستriht – Amsterdam*, Međunarodna politika, Beograd, 1999.
6. Mathijsen, P.: *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, London, 1995.

7. Mihaljek, D.: *Theory and Practice of Confederate Finances*, P.B. Sørensen (ed.), Public Finance in a Changing World. Palgrave Macmillan, 1998.
8. Rotte, R: *The political economy of EMU and the EU Stability Pact*, U.M. Baimbridge & Whyman, P. Fiscal Federalism and European Economic Integration, London, Routledge, 2004.
9. Šimović, Jure; Šimović, Hrvoje: *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2006.
10. Šimović, Hrvoje; *Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (2005b).
11. Stability and Growth Pact (SGP), dostupno na: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s010440.htm>

Abstract

EU fiscal system plays an important role in the final stage of EU market integration and provides necessary level of cohesion to sustain the current level of economic and political integration of the EU. The structure of the EU fiscal system is reduced to the EU budget as the only instrument for the implementation of fiscal policy from the central, supranational EU level. The remainder of the fiscal system can be viewed as a set of different rules and arrangements through which member countries harmonize and coordinate other segments of fiscal policy.

The EU has established a single institutional framework in order to enhance its value, achieve its goals, preserve their interests and to ensure coherence, effectiveness and continuity of its policies and actions.

Fiscal rules in the EU which are enshrined in the Maastricht convergence criteria and the Pact of stability and growth, are reflection of the focus of EMU primary objective - price stability. Almost all EU countries have supported the introduction of new fiscal rules to strengthen the existing legislative fiscal rule on the maximum ratio of debt to GDP, and the rule of low structural fiscal deficit.

Key words: *fiscal system, the European Union, the institutional framework, fiscal rules, the stabilization of the public debt, GDP, the fiscal deficit*