

IMA LI EU KONZISTENTNU FISKALNU POLITIKU? DOES THE EU HAVE A CONSISTENT FISCAL POLICY?

dr. sc. Husein Muratović VŠPM „Primus“ Gradiška

Rezime: U ovom Radu analiziran je postojeći koncept provođenja stabilizacije fiskalne politike u Evropskoj uniji (EU), odnosno evropskoj Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU). Evropska unija (EU), a posebno unutar toga, evropska Ekonomska i monetarna unija, predstavlja u svijetu jedinstveni slučaj u kojem se u provođenju ekonomske politike kombinuje centralizovana monetarna politika i decentralizovane ostale makroekonomske i strukturne politike, od kojih se prvenstveno ističe fiskalna politika, koja, da bi bila stabilizujuća u složenim sistemima država (kakav je EU), mora biti i harmonizovana. S obzirom da je suverenitet u poreskoj politici na nacionalnim državama i da one vrlo često krše odredbe Mاستriških kriterija konvergencije i Pakta o stabilnosti, što rezultira velikim turbulencijama, postavlja se logično pitanje: **da li EU ima konzistentnu fiskalnu politiku?**

Ključne riječi: fiskalna politika, harmonizacija, Mاستriški kriteriji konvergencije, Pakt o stabilnosti i rastu, načela multilateralnog nadzora, prekomjerni deficiti, konzistentnost, fiskalna nedisciplina, kritike i nedostaci fiskalnih pravila.

Abstract: This paper analyzes the current concept of implementation of the fiscal policy stabilization in the European Union, or the European Economic and Monetary Union (EMU). The European Union, especially within that area, the European Economic and Monetary Union, represents a unique case in the world, in which the implementation of the economic policy combines a centralized monetary policy and other decentralized macroeconomic and structural policies, out of which the fiscal policy is primarily emphasized, which, in order to be stabilized in the complex systems of the government (such as the EU), must be harmonized. Since the sovereignty of the tax policy is upon the states and that they often violate the provisions of the Mاستriicht convergence criteria and stability pact which results in high turbulence, the logical question is set: *whether the EU has a consistent fiscal policy?*

1.1. Pristup problemu

Rad razmatra fiskalnu politiku Evropske unije, odnosno koliko fiskalni sistem i fiskalna politika utiču na izgradnju jedinstvenosti EU uprkos mnoštvu zemalja članica od kojih svaka teži ostvarenju svojih, parcijalnih, interesa. Dakle, Rad se fokusirao na pitanja da li EU uopšte ima fiskalnu politiku koja bi bila konzistentna u uslovima još uvijek nejasne političke komponente evropske integracije. Ovo pitanje povlači sa sobom i drugu komponentu političko-ekonomske problematike, a to je odnos između „centralnog“ nivoa EU i „nižih“ nacionalnih nivoa vlasti, koje u suštini donose sve važnije fiskalne i druge odluke unutar EU, osim onih koje se odnose na monetarnu politiku. U skladu s tim, pokušaćemo, razmotriti koliko pojedini procesi i postepeno jačanje ekonomske integracije, utiču na zahtjeve za promjenama fiskalne politike EU, te zahtijevaju drugačiju raspodjelu sredstava radi postizanja ekonomske konvergencije među zemljama članicama EU.

Fiskalna politika predstavlja skup fiskalnih instrumenata, instrumenata javnih rashoda i javnih prihoda, koji se koriste u ostvarivanju ciljeva makroekonomske politike. Fiskalna politika EU zasniva se na koordinaciji pojedinačnih fiskalnih (budžetskih) politika zemalja članica EU, koja se ostvaruje putem:

- Mاستriških kriterija konvergencije i
- Odredbi Pakta o stabilnosti i rastu.

Mاستriški kriteriji konvergencije (približavanja) su:²²

- rast deficita tekućeg bilansa zemlje članice može biti do 3% iznosanjenog BDP-a,
- učešće javnog duga u njenom BDP može biti do 60%,
- stopa inflacije u zemlji može biti u visini inflacije tri članice sa najnižom stopom,
- kamatna stopa može biti $\pm 2,5\%$ u odnosu na onu na državne vrijednosne papire i
- oscilacije deviznog kursa mogu biti u utvrđenim okvirima.

²² <http://www.kriteriji.konvergencije.com>

Odgovornost za određeni segment fiskalne politike, prema načelu supsidijarnosti, dat je odnosno dodijeljen onom nivou vlasti koji će tu politiku najefikasnije izvršavati. Zbog centralizovane monetarne politike, te heterogenosti stabilizacijskih ciljeva zemalja članica E(M)U, najefikasniji način za izvršavanje funkcije stabilizacije u EU je da se ona ostvaruje preko samostalnih fiskalnih (budžetskih) politika članica E(M)U.

1.2. Fiskalni sistem EU

Fiskalni sistem EU je specifičan i manje razvijen od fiskalnih sistema „klasičnih“ nacionalnih država. **Ovaj sistem posmatra se kroz tri faze:**²³

1. **kroz budžet EU, kao jedini instrument koji se u potpunosti provodi sa centralnog, odn. nadnacionalnog nivoa EU.** Budžet EU prvenstveno služi kao blagajna iz koje se finansiraju namjene određene zajedničkom politikom EU (podsticaji agrara, regionalna pomoć, vanjska politika i bezbjednost, obrazovanje i kultura, istraživanja, administracija i „ostalo“). Makroekonomsko značenje ovoga budžeta nije kao kod klasičnih budžeta nacionalnih država, što se vidi iz namjena koje se finansiraju iz ovoga budžeta. Ostatak fiskalnog sistema može se posmatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih zemlje članice harmonizuju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike;
2. **harmonizaciju oporezivanja, koja je drugi segment fiskalne EU;**
3. **koordinaciju fiskalnih, odnosno budžetskih politika članica EU i to prema Mastroškim kriterijima konvergencije i Pakta o stabilnosti i rastu.**

Fiskalni federalizam, kao tradicionalna optimalna teorija javnih finansija, najviše se uočava kod alokacije resursa, s obzirom da centralna vlast obezbjeđuje sredstva za pokriće javnih potreba od opšteg interesa za sve građane, dok se na drugoj strani vrši autonomno finansiranje regionalnih i nižih jedinica vlasti i time im se omogućava da one vode selektivnu politiku finansiranja potreba iz svoga domena, a da pri tome uvažavaju specifičnosti razvoja i da preferiraju potrebe i zahtjeve građana. Dakle, fiskalni federalizam ne daje u potpunosti odgovor zašto fiskalni sistem izgleda ovako. Tradicionalna teorija iskristalizirala je okvirna pravila u izgradnji fiskalnog sistema više nivoa u provođenju fiskalne (budžetske) politike. Međutim, pri izgradnji fiskalnog sistema i provođenja budžetske politike nisu uzimana u obzir politička i konstitutivna ograničenja, koja se odnose na konfederacije kakva je EU. U skladu s ovim bilo je potrebno izgraditi fiskalne odnose u okviru kojih bi²⁴:

1. članice EU zadržale visok stepen političke i konstitutivne nezavisnosti,
2. nadnacionalni ili konfederalni nivo imao bi samo ona ovlaštenja koja su im članice dodijelile, odnosno prenijele,
3. fiskalna pravila, utvrđena na nadnacionalnom nivou ne bi bila u sukobu s onima na nacionalnom nivou.

Navedena ograničenja uticala su na razvoj koncepta stabilizacije fiskalne politike EU. Ova politika zasnivala se na koordinaciji pojedinih fiskalnih (budžetskih) politika članica EU preko tzv. Pakta o stabilnosti i rastu. Ako se, dakle, ovaj fiskalni sistem u provođenju stabilizacije fiskalne politike poredi sa klasičnim sistemom, vidi se da je on specifičan i različit u slijedećem²⁵:

- budžet EU ne učestvuje u stabilizaciji cikličnih kretanja;
- ne postoje zajednički automatski ugrađeni stabilizatori, koji bi bili aktivirani u slučaju ekonomskih šokova;
- stabilizacijska fiskalna politika mora se posmatrati u kontekstu EMU.

U EMU provodi se jedinstvena monetarna politika čiji je cilj stabilizacija cijena, a ne stabilizacija cikličnih kretanja. Ovakva antiinflaciona monetarna politika pretpostavlja određenu disciplinu fiskalnih politika članica EMU, odnosno ograničene deficite, čija je kontrola neophodna za efikasno izvršavanje jedinstvene monetarne politike. Provođenje stabilizacije fiskalne politike u EMU i s tim u vezi, koordinaciju pojedinih budžetskih politika, treba posmatrati kroz EMU i njen karakter. Naime, članice EMU imaju jedinstvenu monetarnu politiku za čije sprovođenje je odgovorna Evropska centralna banka (ECB), kao centralizovana institucija. Ali, ako se desi da unutar Zajednice nastanu takvi ekonomski šokovi (koji različito pogađaju

²³ <http://www.eubudzet2010>.

²⁴ Musgrave, R.A. (1973.): *Teorija javnih finansija*, Beograd., Naučna knjiga

²⁵ Kesner, M.-Škreb: *Institucije Evropske unije: Financijska teorija i praksa*, Zagreb, 2007., str. 83-85.

regije unutar te Zajednice), a budući da je monetarna politika jedinstvena i da se ne može koristiti za ublažavanje različitih šokova, kao najefikasniji instrument za ovo ublažavanje ostaje fiskalna politika. Stoga mnogi autori zastupaju tezu o nužnosti provođenja samostalnih budžetskih politika u EU, odnosno EMU. Tako fiskalni teoretičari Garmliš i Vud (2010.)²⁶ smatraju da je članicama EU u različitim periodima potrebna ova politika upravo zbog postojanja različitih, diferencijalnih šokova. Oni za ovo koriste Tejlorovo pravilo na kratkoročne kamatne stope u 10 zemalja članica EU, gdje su pomoću odstupanja od ravnotežne realne kamatne stope dokazali učestalost diferencijalnih šokova u EU. Pri tome su pretpostavili da je ravnotežna realna kamatna stopa za razvijanje Tejlorovog pravila 3,25%.²⁷

U teoriji postoji nekoliko mehanizama za ublažavanje diferencijalnih šokova²⁸:

- mobilnost faktora proizvodnje
- promjena relativnih cijena,
- međuregionalni transferi.

Budući da većina ovih instrumenata nije efikasna, što fiskalnu politiku zemalja članica ostavlja kao osnovni instrument za prilagođavanje diferencijalnih šokova. Stoga mnogi autori naglašavaju neophodnost fiskalnih politika u provedbi stabilizacije u EU. Tako teoretičar Akiril svoj stav objašnjava preko teorije optimalnog valutnog područja (definisanog kao optimalan geografski domen jedinstvene valute ili više valuta čiji su kursevi neopozivo fiksirani i ta (te) valuta (te) može fluktuirati samo prema ostatku svijeta, ali ne i unutar Unije.

Isti autor (Akiril) upoređuje sličnosti i razlike u provođenju stabilizacione fiskalne politike EU i SAD i konstatuje da su SAD u boljem položaju, budući da EU:

- ima manju mobilnost radne snage,
- ima jače asimetrične šokove,
- ekonomija Evropske unije razvija se više kao specijalizovana, šok se podjednako razliva na sve regije.

1.3. Pakt o stabilnosti i rastu i fiskalna politika EU

Fiskalna politika ostala je u ovlaštenju članica EU. Proizlazi da je fiskalni položaj zemalja članica EU određen zbirom fiskalnih položaja članica EU. Međutim, fiskalni položaj regulisan je prvo Mاستriškim sporazumom. Ovaj Sporazum bio je uvertira u Pakt o stabilnosti i rastu, kojim je dodatno proširena i šire definisana procedura kod prekomjernih deficita. Pakt je uveden 1997. Rezolucijom Evropskog vijeća. Ova Rezolucija omogućuje članicama EU i Evropskoj komisiji da donosi čvršća pravila i upute u provođenju mjera pakta. Pakt je svojevrsan nastavak Mاستriških kriterija, odnosno kriterija konvergencije (kretanje inflacije, deviznog kursa, kamatnih stopa, budžetskog deficita i javnog duga). Uveden je da bi se provodila razumna budžetska politika i nakon ulaska zemlje u EU, odnosno da bi se očuvala stabilnost cijena, koja se može narušiti fiskalnom nedisciplinom članica EU. Osnovni cilj je sprečavanje prekomjernog deficita, odnosno osiguravanje fiskalne discipline, dobrog upravljanja finansijama i očuvanje ekonomske stabilnosti unutar EMU. Prema Paktu, članice EU obavezuju se da će svoja srednjoročna salda budžeta dovesti u ravnotežu ili čak u suficit. Smatralo se da će se na ovaj način ostaviti dovoljno prostora budžetskoj politici da bi se ona nosila sa cikličnim fluktuacijama, te da ciklični deficit (koji bi se pojavio) ne bi smio biti veći od 3% BDP-a. Provođenje Pakta o stabilnosti i rastu zasniva se na dva osnovna stuba²⁹:

1. na načelu multilateralnog nadzora budžetskih pozicija i
2. na procedurama u slučaju prekomjernog deficita.

Nadzor budžetskih pozicija odnosi se na tzv. srednjoročni sistem upozoravanja i kratkoročni nadzor. U slučaju prekomjernih deficita nastupiće razne mjere koje donosi Vijeće Evrope na prijedlog Komisije EU. Ovakav sistem zasniva se **na izvještajima** (projekcijama) koje članice dva puta godišnje (mart i septembar) dostavljaju Komisiji EU. Tu postoji tzv. rani sistem upozoravanja, koji se odnosi na srednjoročne projekcije budžetskih pozicija tako da se u ranoj fazi prepoznaju moguće prepreke u izvršavanju ciljeva Pakta³⁰. U okviru ovoga sistema sadržana je obaveza predočavanja godišnjih programa stabilnosti članica EMU i

²⁶ Muratović, H.: *Monetarna i fiskalna politika EU, Primus, Gradiška, 2011., str. 127.*

²⁷ Muratović, H.: *Ibid, str. 129.*

²⁹ Kesner-Škreb, *Ibid, str. 84-85*

³⁰ Muratović, H., *Ibid, str. 132.*

planova konvergencije ostalih članova EU. Ti programi sadrže srednjoročne budžetske projekcije i planove koji imaju cilj ostvarenje budžetske ravnoteže. Ovakve programe moraju podržati Komisija EU, ECB i Ekonomsko-financijska komisija, da bi ih predočili Vijeću Evrope i Vijeću ministara privrede i finansija. Na osnovu prezentiranih podataka Vijeće odlučuje da li data članica mora revidirati planove i postupke da bi u ponovljenom postupku dobila pozitivnu ocjenu. Rano upozorenje svojevremeno dobivali su: Irska, Portugal, Njemačka i Italija.

Kratkoročnim nadzorom provjeravaju se trenutne budžetske pozicije na osnovu polugodišnjih izvještaja. Komisija to provjerava i donosi odluku:³¹

- da li postoji prekomjerman budžetski deficit i
- da li je budžetska politika adekvatna za izvršavanje cilja od 3% rasta deficita.

U slučaju negativnog mišljenja, Komisija obavještava Vijeće, koje donosi negativno ili pozitivno mišljenje. Odluka se donosi u roku od tri mjeseca, pri čemu se uzimaju u obzir eventualno olakšavajuće činjenice (prirodne katastrofe, recesija). Tako, ako se u nekoj članici BDP smanji za 2% i više, dozvoljava joj se deficit viši od 3%. Ako je BDP smanjen 0,75% i više, ne dozvoljava se prekomjerman deficit, ali ako je on smanjen između 0,75% i 2%, onda je, uz saglasnost Vijeća, moguć prekomjerni deficit. Pri negativnom mišljenju Vijeća slijede procedure, gdje Vijeće u početku daje određene preporuke članici, a kojih ona treba da se pridržava da bi smanjila deficit u dalja 4 mjeseca. Ako se članica ne pridržava tih prijedloga (mjera), Vijeće može uvesti sankcije toj članici. Te sankcije uključuju informisanje javnosti o neposlušnosti:³²

- u slučaju izdavanja državnih obveznica,
- reviziju kreditne politike od Evropske investicione banke,
- obavezu deponovanja beskatnog deficita u određenom iznosu i
- nametanje novčanih kazni.

Nakon odluke Vijeća, zemlji članici daje se još dva mjeseca da deficit dovede u tražene granice prije primjene mjera. Ako se ovi zahtjevi ne izvrše, sankcije nastupaju odmah. Najznačajnija sankcija je deponovanje beskatnog depozita. Visina depozita sastoji se od fiksnog dijela (0,2% od iznosa BDP) i varijabilnog dijela, koji iznosi 0,1% BDP za svaki % za koji je depozit veći od 3% BDP-a³³. Ako fiskalna politika ne bude i dalje usklađena sa zahtjevima Pakta, depozit se pretvara u bespovratnu novčanu kaznu.

1.4. Potrebe za fiskalnim pravilima

Fiskalna pravila EU, sadržana u Mastroškim kriterijima konvergencije i u Paktu o stabilnosti i rastu odraz su stvaranja EMU, koja je usmjerena na stabilnost cijena kao primarnom cilju. Osnovni razlozi uvođenja fiskalnih pravila su³⁴:

- prvo, što se kod većine zemalja pojavljuju prekomjerni deficiti (posebno nakon ulaska u MU). Da bi ukazao na ovu okolnost, fiskalni teoretičar Betsma razvija ekonometrijski model u kojem razmatra ove mogućnosti i kao osnovni razlog prekomjernih deficita navodi bojazan političke garniture da ne bude ponovo izabrana;
- drugo, fiskalne restrikcije, proizišle iz tih kriterija, prvenstveno su rezultat straha da bi preveliki deficit i javni dug članica mogli uticati na rast kamatnih stopa kod drugih članica, što bi uticalo na rast cijena. Fiskalna nedisciplin utiče na rast kamatnih stopa, usljed čega dodatno raste javni dug, odnosno javni rashodi u odnosu na javne prihode. Ove nestabilnosti odražavaju se na tržište kapitala i sve su veći spillover (prosipanja) učinci na druga tržišta. Ovakva kretanja vode ka nestabilnosti globalnog tržišta, odnosno tržišta EU;
- treće, visoki fiskalni deficiti mogu potkopati kredibilitet ECB, a „meka“ monetarna politika može da utiče na raskalašenost fiskalne politike članica;
- četvrto, postoji strah da neki učesnici tržišta ne pretpostavljaju da će ih u finansijskim teškoćama izvući EU, dakle, da oni ne formiraju takva očekivanja;

³¹ Vijeća Evrope o primjeni protokola br. 3605/93

³² Isto kao u fusnoti br.5

³³ Muratović, H.: Ibid, str. 134.

³⁴ Šimović, H. : Fiskalna politika u EU i Pakt o stabilnosti i rastu,, Zbornik EF Zagreb, 2005., str. 81-82.

- peto, ako se želi pristupiti EU, onda treba poštovati njena pravila, a to su Mastroški kriteriji konvergencije i politika Pakta o stabilnosti i razvoju.

Kao garancija uspjeha Pakta navedena su tri faktora:

- prvo, Komisija kao glavni protagonist fiskalnih pravila, ECB, koja priprema izvještaje i Vijeće, koje donosi odluku u vezi prekomjernih deficita. ECB je ključna, s obzirom da je za monetarnu stabilnost nužno postojanje fiskalne stabilnosti, pa je priprema izvještaja o stanju kod članica temeljita,
- drugo, Mastroški sporazum stvorio je kulturu stabilnosti koju provode i lijevo orjentisane vlade članica, a koje su, po pravilu, usmjerene na socijalnu politiku i time utiču na rast javnih rashoda i deficit budžeta. Dakle, Pakt je bitan za održavanje postojeće stabilnosti članica,
- treće, ovakva politika ozakonjena je i njena promjena od neke članice trebala bi opštu saglasnost, odnosno konsenzus svih članica.

Na osnovu navedenog proizilazi da su ključni elementi fiskalne discipline u EU detaljno definisani. Po potrebi, za primjenu definisanog, postoji i Evropski sud pravde na koji se Komisija može osloniti kod fiskalne nediscipline.

Fiskalni teoretičari Buti i Giudice³⁵ smatraju da je Pakt logičan slijed događaja, nužan radi očuvanja fiskalne discipline, koja je postignuta Mastroškim sporazumom, ali i dovoljno fleksibilna pri ublažavanju cikličnih kretanja. Dakle, za ostvarenje programiranih ciljeva, smatrali su ovi autori, treba da se kombinuju fiskalna disciplina i fleksibilnost, što je praksa, nažalost, demantovala.

U osnovi svih zagovornika Pakta zajedničko je to što smatraju da se dovoljno prostora ostavlja automatskim stabilizatorima članica da djeluju na stabilizaciju cikličnih kretanja. Naime, smatra se da se referentna vrijednost deficita od 3% BDP odnosi na ciklični deficit koji nastaje pod uticajem automatskih stabilizatora. Strukturni deficit treba da bude uravnotežen. Diskrecionim mjerama fiskalne politike ne bi se smjelo značajnije uticati na budžetsku ravnotežu. Provođenje ovakve (diskretne) fiskalne politike ne bi značajnije uticalo na izvršavanje osnovnog cilja - postizanja uravnoteženosti budžeta zemalja članica u dužem vremenskom roku.

1.5. Kritike i nedostaci fiskalnih pravila EU

Mogućnost manipulisanja ekonomskim indikatorima konvergencije preko kratkoročnih instrumenata fiskalne politike, jedna je od kritika i nedostatak fiskalnih pravila. Tako je Grčka (2000., 2008-2010.) privremeno smanjila indirektno poreze i lažno prikazivala budžetske pozicije da bi zadovoljila kriterije koji se odnose na inflaciju i budžetski deficit i tako zadovoljila tražene kriterije, lažno prikazujući svoj kredibilitet. U toku 2011. godine slično su postupili Irska i Portugal.

Nakon zadovoljenja Mastroških kriterija, brigu o očuvanju fiskalne discipline kod članica preuzima Pakt o stabilnosti i rastu, pa je on (Pakt) više kritikovan od datih kriterija konvergencije, jer direktno utiče na djelovanje automatskih stabilizatora i u cjelosti formuliše fiskalnu politiku EU. Kod provođenja Pakta Vijeće i Komisija EU nadziru provedbu stabilizacije programa, predloženu od članice, a prihvaćenu od Komisije i Vijeća. U slučaju da ciljevi (koji se odnose na budžetske pozicije) nisu postavljeni niti mogu biti postavljeni u skladu sa stvarnim i cikličnim kriterijima, kod negativnih ekonomskih kretanja, može doći do iskakanja članice iz granica zacrtanih Paktom. Onda slijedi reakcija Vijeća i Komisije, koje zahtijevaju od date članice da „stegne“ svoj fiskalni položaj radi ostvarivanja ciljeva.

I kod boljeg ekonomskog položaja, članice mogu odstupiti od planiranog programa tako da „olakšaju“ svoj fiskalni položaj i dalje ostvarenje zacrtanih ciljeva. U oba slučaja, fokusiranjem na krive ciljeve, stabilizacionim programom mogu se izazvati prociklična kretanja i, posebno u recesiji, otežati položaj članica. Problem je posebno onda kada kod neke članice dođe do usporenog rasta, a kada takva kretanja nisu prisutna u cijeloj eurozoni. Naime, monetarna politika i politika kamatnih stopa određuju se na centralnom nivou, što znači da se njome ne može uticati na stabilizaciju. Stoga je članica prisiljena da ekonomski rast podstiče djelovanjem automatskih stabilizatora i diskrecionih mjera fiskalne politike, a što za posljedicu ima rast deficita i javnog duga.

³⁵ Šimović, H., *Ibid*, str. 86-87.

Na osnovu do sada navedenog vidi se gdje je uporište kritika, pa se mnogi teoretičari pitaju šta će se dogoditi ako članica procijeni da joj slijedi recesija i ako fiskalnom politikom nastoji da utiče na diferencijalne šokove. Teoretičari Eišengren i von Hagen³⁶ smatraju da će u slučaju takve krize (nakon što se iscrpe dozvoljena sredstva) članica trpiti posljedice takve politike zbog načela solidarnosti, kao jednog od osnovnih načela EU. Iako u takvim okolnostima ECB može kupovati javni dug od privatnih investitora (koji su ga ranije kupili) da bi održala kredibilitet i cijenu duga date članice, ipak postoji gornja granica do koje će ECB provoditi ovakvu politiku.

Zahvaljujući solidarnosti i poštovanju fiskalnih restrikcija, članica EU u krizi može očekivati pomoć, koja uključuje čak i monetizaciju duga. Iako članica eventualno može dobiti pomoć za prevladavanje krize Eišengren i Hagen protive se ovakvom načinu vođenja politike javnog duga i deficita. Oni navode mnoge primjere monetarnih unija, gdje ograničenje zaduženja i fiskalna disciplina nisu nužni za stabilnost jedne valute (primjeri Karipska unija, SAD). Isti autori su na primjeru 16 federacija ukazali da ne postoji značajnija vez između monetarne unije i zaduživanja nižih nivoa vlasti, ali su dokazali da postoji povezanost između zaduženja i jačine kontrole i lokalnih vlasti nad poreskom (lokalnom) osnovicom. U slučaju da se smanji kontrola lokalne vlasti nad poreskom osnovicom, ovaj nivo vlasti ne može značajnije da utiče na porast poreskih prihoda i da nađe utočište kod eventualne dužničke krize. Da bi članice mogle izbjeći ograničenja Pakta (po navedenim autorima ona nikada neće biti efikasna), autori predlažu reformu triju osnovnih fiskalnih institucija³⁷:

1. reformu sistema **donošenja** budžeta,
2. reformu **penzionog** osiguranja,
3. reformu **osiguranja** od nezaposlenosti i tržišta rada.

Navedeni autori smatraju da je neefikasnost ovih institucija glavni faktor visokih javnih rashoda i otuda potreba za dodatnim finansijskim sredstvima, koja se najčešće pribavljaju zaduženjem. Tako Akril upozorava da ako su depoziti preveliki, a recesija nije toliko da bi članica prema Paktu izbjegla penalizaciju i opravdala postojanje prekomjernih depozita, tada, zbog pritiska na fiskalnu politiku, ova politika može biti prociklična da i dalje podstiče negativna ekonomska kretanja. Jedino opravdanje postojanja Pakta je da mora postojati neka vrsta kontrole koja bi osiguravala kompatibilnost fiskalnih politika članica s antiinflatornim položajem ECB. Bez obzira na potrebu usklađivanja monetarne i fiskalne politike, smatra se da cilj uravnoteženja budžeta u srednjem roku nije prikladan oslonac za tako nešto, odnosno predlaže se da se isključe neki elementi javnih rashoda koji su dotad bili ograničeni (npr. rashodi za javne investicije).

Teoretičar Beri, kritičar Pakta, upozorava da Pakt i pojava poreske konkurencije u EU utiče na smanjivanje javnih rashoda nacionalnih budžeta, ali i na neizvršavanje osnovnih funkcija budžeta. Beri ide dotle da ismijava pristalice Pakta, koji smatraju da se ograničenjem deficita (a time i javne potrošnje) mogu očekivati ekspanzivni učinci fiskalne politike u EU.³⁸ Naime, smanjivanjem javnih rashoda članica, dolazi u pitanje finansiranje socijalnih funkcija članica, pa ako se nastavi voditi takva politika, onda je nužno jačanje uloge budžeta EU i to kako u fiskalnom, tako i u funkcionalnom smislu.

Pakt ima nesporno pozitivne strane, ali je praksa pokazala da on ne može izdržati veće potrese, odnosno Pakt nema odgovor na pitanje šta će se dogoditi ako kriza dovede veći broj zemalja koje ga krše, budući da za veća odstupanja ne postoje kaznene mjere. Ova mogućnost povećava se proširenjem Evropske unije, budući da većina novih zemalja ima povećane deficite i da će teško moći poštovati propisane kriterije konvergencije i Pakta. Stoga fiskalni teoretičari Butier i Grafe s pravom smatraju kako postojeća fiskalna politika nije prikladna različito razvijenim zemljama EU.

U zaključku navodim slijedeće:

1. Iako je fiskalna politika EU skup saglašenih i usvojenih kriterija i instrumenata kojima se finansiraju određene namjene, članice ipak zadržavaju fiskalni suverenitet u kreiranju i provođenju fiskalne politike.
2. Fiskalna politika u EU zasniva se na koordinaciji pojedinačnih fiskalnih politika zemalja članica putem Mاستriških kriterija konvergencije i Pakta o stabilnosti i rastu. U suštini, proizlazi da je fiskalni položaj EU određen zbirom fiskalnih položaja članica. Praksa je pokazala da takva fiskalna pravila imaju svoje prednosti kada je privreda u usponu, ali i značajne nedostatke kada je

³⁶ Muratović, H., *Ibid*, str. 135.

³⁷ H. Šimović, *Ibid*, str. 86.

³⁸ Isto kao u fus noti br. 5., str.86-90.

privreda u silaznoj fazi ciklusa, što imperativno nameće potrebu redefinisanja Pakta i postojeće fiskalne politike Evropske unije.

3. Tradicionalna optimalna teorija javnih finansija, odnosno fiskalnog federalizma ne daje u potpunosti odgovor na pitanje zašto fiskalni sistem EU izgleda ovako.
4. Krize koje su nastale u Grčkoj (u više navrata), Irskoj, Portugalu i potencijano opasna kriza u Španiji, dovode u pitanje vjerodostojnost Mastroških kriterija konvergencije i Pakta o stabilnosti i rastu, u situaciji kada je fiskalni suverenitet na nacionalnim državama (članicama) i kada supranacionalnom nivou (EU) na raspolaganju stoje: budžet EU, kao jedini instrumenat koji se u potpunosti provodi sa nadnacionalnog nivoa (EU) i koordinacija fiskalne politike i to prema Mastroškim kriterijima konvergencije i Pakt o stabilnosti i rastu.
5. U situaciji kada EU ima samo jedinstveno dizajniranu monetarnu politiku, a različite makroekonomske politike članica (među nima i fiskalnu politiku), problem učinkovitosti fiskalne politike postaje ključni faktor opstanka ne samo eurozone, nego i opstanka EU u cjelini. U prevazilaženju problema EU stoje na raspolaganju tri mogućnosti:
 - a) odstupanje od ciljeva Pakta o stabilnosti i rastu, što je najgora mogućnost,
 - b) omekšavanje fiskalnog položaja članica, što dalje vodi ka destabilizaciji,
 - c) poštovanje strogo propisanih kriterija ili izbacivanje nedisciplinovanih članica iz eurozone, odn. iz Evropske unije, što je najdrastičnija varijanta, jer se odluke od vitalne važnosti u EU donose konsenzusom. To bi poljuljalo i same temelje na kojima je zasnovan koncept EU.

LITERATURA:

1. Kesner, M.-Škreb: Institucije EU: Fin. teorija i praksa, Zagreb, 2007.
2. Muratović, H.: Monetarna i fiskalna politika EU, Primus, Gradiška, 2011.
3. Musgrave, R.A. Teorija javnih finansija, Beograd, 1973., Naučna knjiga
4. Kesner, M.-Škreb: Institucije EU: Fin. teorija i praksa, Zagreb, 2007.
5. Šimović, H.: Fisk. politika EU i Pakt o stabilnosti i rastu, EF, Zagreb, 2005.
6. Vijeće Evrope o primjeni protokola br. 3605/93
7. <http://www.kriteriji.konvergencije.com>
8. <http://www.eurobudzet>, 2010.