



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ПРАВО ПРИВРЕДНОГ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ПАКТ О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ – МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА



Ментор:
Проф. др Срђан Голубовић

Кандидат:
Владица Маричић

Ниш, 2013. године

САДРЖАЈ:

1. УВОД.....	3
2. ПОТРЕБА ЗА ДЕФИНИСАЊЕМ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА УНУТАР МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ	
2.1. Фискална структура ЕУ.....	5
2.2. Разлози постављања фискалних правила.....	7
3. КРИТЕРИЈУМИ КОНВЕРГЕНЦИЈЕ ИЗ УГОВОРА У МАСТРИХТУ	
3.1. Правила конвергенције – уопште.....	10
3.2. Фискални критеријуми конвергенције.....	12
4. ПАКТ О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ	
4.1. Потреба за доношењем Пакта, као наставка Мاستрихта.....	14
4.2. О Пакту.....	16
4.3. Превентивне мере Пакта.....	17
4.4. Корективне мере Пакта.....	19
5. МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА ПАКТА	
5.1. Добре стране Пакта.....	22
5.2. Лоше стране Пакта.....	24
5.3. Деловање Пакта и непосредни повод за реформом.....	27
6. РЕФОРМА ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ	
6.1. Потреба за реформом и правци реформе.....	30
6.2. Промене у превентивном делу.....	33
6.3. Промене у корективном делу.....	36
7. ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ РЕФОРМИСАНОГ ПАКТА	
7.1. Оцена реформе.....	38
7.2. Квалитет реформисаног Пакта.....	40
8. УТИЦАЈ ПАКТА НА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ПОЈЕДИНИХ ДРЖАВА	
8.1. Старе чланице ЕУ.....	45
8.2. Државе које су Унији приступиле 2004. и 2007. године.....	47
8.3. Хрватска.....	50
8.4. Србија.....	52
9. ЗАКЉУЧАК.....	54

1. УВОД

Европска унија представља јединствену и до сада, у историји, непознату творевину наднационалног карактера. Економска и монетарна унија која у оквиру ње постоји такође је по много чему јединствена јер у спровођењу економске политике представља спој наднационалне (комунитарно вођене) монетарне политике и децентрализованих (национално вођених) осталих макроекономских и структурних политика, пре свега фискалне политике.

Према начелу супсидијарности, које влада у Европској унији, вођење фискалне политике треба препустити оном нивоу власти који ће је најефикасније обављати. Због централизоване монетарне политике и разноликости стабилизационих циљева држава чланица Е(М)У, најефикаснији начин за извршење фискалне функције стабилизације у ЕУ је да се она оствари преко самосталних фискалних (буџетских) политика земаља чланица Е(М)У. На тај начин, поштујући начело супсидијарности, потребно је било увести одређена фискална правила која би координисала фискалне политике држава чланица. (Шимовић, Х., 2005.)

Као што знамо, монетарну политику у ЕУ спроводи Европска централна банка. Основни циљ ЕЦБ представља очување стабилности цена унутар Еврозоне. За остварење овог циља, поред успешног вођења монетарне политике од стране Европске централне банке, неопходно је и вођење фискалне политике која је усаглашена са овим основним циљем који је пред себе поставила ЕЦБ и Европска монетарна унија, јер је стабилност цена директно условљена стањем у јавним финансијама. Вођење одрживе и сврсисходне монетарне политике умногоме је теже, уколико није подржано дисциплинованом економском и фискалном политиком. Вођење неодговорне фискалне политике и високи фискални дефицити, као њена последица, могу поткопати кредибилитет Европске централне банке. Са друге стране, мека монетарна политика може даље поспешивати недисциплину фискалних политика држава чланица. Као крајњи резултат, на дуги рок, ово може да угрози позицију евра као међународне валуте, што ће довести до губитка емисионе добити коју сада уживају све земље чланице, због таквог статуса евра.

Комунитаризација фискалне политике је пожељна, како због лакшег постизања ценовне стабилности, тако и због правилне и праведне расподеле користи и трошкова које монетарна унија са собом носи. Наиме, монетарна унија подразумева и јединствено финансијско тржиште, на коме чланице монетарне уније могу доћи до средстава за финансирање буџетског дефицита и сервисирање јавног дуга, по много повољнијим условима него што им то њихова фискална позиција омогућује. Исто тако, повећање каматне стопе у једној држави чланици утиче на повећање каматне стопе у свим другим државама, а не само у оним са фискалном неравнотежом.

Притом наднационални ниво не може много да учини да спречи неодговорне, инфлаторне потезе држава чланица (којима оне олакшалају финансирање дефицита и смањују терет отплате јавног дуга), иако ти потези удаљавју монетарну унију од основног циља европске монетарне политике. Стога би за постизање тог циља најбоље било да надлежност за вођење фискалне политике, као што је већ случај са монетарном политиком, представља компетицију наднационалног нивоа власти (Уније). Међутим, због стања у којем се налази процес европских интеграција у области јавних финансија, као и политичких и уставних ограничења, као и начела супсидијарности, фискална политика, у највећој мери је остала у надлежности држава чланица.

Високи дефицити нису пожељни због тога што доносе већу инфлацију и више каматне стопе привреди. Ово се може доказати на више начина, а најлакше је путем теорије управљања портфолијом. Ова теорија каже да када влада финансира прекомерни дефицит и издаје обвезнице, она мора инвеститорима на финансијском тржишту да понуди веће приносе на њих, што повећава притисак и на остала финансијска средства и подиже каматне стопе. Осим подизања каматних стопа, већи број обвезница на тржишту привлачи капитал који би, да није њих, био уложен у неке пословне активности, а овако бива уложен у повећану државну потрошњу, што буџетски дефицит у ствари и јесте. Ово би представљало проблем свакој држави, а посебну тежину добија у монетарној унији, јер раст каматних стопа погађаја све њене чланице. Односно, када једна земља генерише дефицит, то ствара инфлаторне притиске у тој земљи који, зависно од величине њене привреде, подижу инфлацију у целој еврозони. (Palazuelos-Martinez, M., 2007.)

Оснивање монетарне уније и увођење јединствене валуте, евра, као и период који је томе предходио, у коме је требало припремити економске системе националних држава за комунитаризацију монетарне суверености, отворило је, поред питања из монетарне сфере и многа друга питања из области вођења економске политике, пре свега питања фискалних позиција држава које желе да постану део јединствене монетарне уније.

Нераскидива повезаност монетарне и фискалне политике уочена је још у време припреме прве фазе монетарне уније, па је мастрихтским Уговором, поред норми које регулишу оснивање монетарне уније, регулисано и координисано вођење фискалних политика чланица Уније. Пакт о стабилности и расту, који је касније усвојен, само је наставак фискалних интеграција започетих усвајањем правила конвергенције.

Последњих година, питање фискалне одговорности и фискалног прилагођавања постало је нарочито комплексно, не само у Европској унији, већ у свим земљама. Услед светске економске кризе из 2008. године, у складу учењем класичног кејнзијанизма, повећана је толеранција према буџетским дефицитима, што је случај и у државама које раније нису имале проблеме са дефицитима.

2. ПОТРЕБА ЗА ДЕФИНИСАЊЕМ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА УНУТАР МОНЕТАРНЕ УНИЈЕ

2.1. Фискална структура ЕУ

Фискална политика, деловањем својих инструмената (јавних прихода и јавних расхода), у великој мери утиче на остварење циљева стабилизационе економске политике. Три темељна стабилизациона циља економске политике јесу: остваривање задовољавајуће стабилности тржишта и цена; остваривање задовољавајућег нивоа упослености материјалних и људских ресурса и остваривање задовољавајућег салда биланса плаћања. Основни начин преко којег фискална политика утиче на остварење ових циљева јесте управљање агрегатном тражњом. (Шимовић, Ј., Шимовић, Х., 2006.)

За остварење економских циљева које је Европска унија пред себе поставила, као и за деловање у кризним ситуацијама, неопходно јој је вођење здраве фискалне политике, јер монетарна политика, сама по себи, не може да адекватно одговори свим економским изазовима који се пред њу постављају.

Када се говори о фискалној структури ЕУ треба имати на уму да се фискални систем ЕУ, по својој улози и изгледу разликује од фискалних система већине националних држава-чланица ЕУ, у којима јавни сектор заузима значајан удео БДП-а.

Фискална структура саме ЕУ је специфична и у одређеној мери неразвијена у односу на фискалне системе класичних националних држава. Фискални систем ЕУ се може посматрати кроз три сегмента. Први сегмент јесте буџет ЕУ, као једини сегмент који се у потпуности спроводи са централног, односно наднационалног нивоа ЕУ. Друга два сегмента јесу усклађеност пореских система и обавезујућа правила вођења фискалне политике. (Шимовић, Х., 2005.)

Буџет ЕУ нема ни једну од три класичне буџетске функције (алокативна, редистрибутивна и стабилизациона), па је његов утицај на фискалну политику, са макроекономског становишта, занемарљив јер не може да делује стабилизационо у цикличним привредним кретањима. Он служи само као каса за финансирање заједничких потреба.

Усклађеност пореских система такође представља сегмент европске фискалне политике. Наиме, на нивоу Уније не постоји јединствени порески систем, али су државе чланице дужне да приликом обликовања националног пореског система поштују одређена правила која обезбеђују компатибилност и хармонизованост пореских система унутар Уније.

Може се закључити да, иако је дефинисање пореског система остало у искључивој надлежности националних влада, уговорне обавезе које су државе чланице преузеле према ЕУ (а сви уговори којима је конституисана ЕУ имају карактер међународних уговора који обавезују потписнице), на неки начин деле порески суверенитет између Уније и чланица. У циљу јачања заједничког унутрашњег тржишта ЕУ је смерницама и другим правним прописима утицала на формирање пореских система држава чланица и на тај начин пореску хармонизацију искористила као

алтернативни приступ фискалном федерализму. (Гргић, М., Билас, В., Шимовић, Х., 2006.)

И најпосле, трећи сегмент наднационалне фискалне политике Уније представљају фискална правила, обавезујућа за државе чланице. Овај трећи сегмент уједно је и најзначајнији са аспекта монетарне стабилности, а дефинисан је правилима конвергентности из Уговором из Мастрихта, које је држава дужна да испуни како би уопште постала део ЕМУ и Пактом о стабилности и расту, чијих норми су дужне да се придржавају државе чланице ЕМУ.

Традиционална оптимална теорија јавних финансија, односно фискалног федерализма, не даје у потпуности одговор зашто фискална структура ЕУ изгледа овако. Традиционална теорија је до сада искристалисала оквирна правила у изградњи вишестепеног фискалног система спровођења буџетске политике. Притом нису узимана у обзир политичка и уставна ограничења каква данас постоје у ЕУ. (Шимовић, Х., 2005.)

Ово све значи да ЕУ за спровођење политике јавних финансија на располагању има само регулацију, уместо заједничке политике или позитивне интеграције. (Гргић, М., Билас, В., Шимовић, Х., 2006.)

Није погрешно закључити да ЕУ нема своју фискалну политику, иако јој је фискална политика потребна јер монетарна политика не може самостално да обезбеди макроекономску стабилност Уније. Због тога, успостављање и очувања фискалне стабилности у монетарној унији изискује дефинисање заједничког, на правилима заснованог оквира за вођење фискалних политика држава чланица.

2.2. Разлози постављања фискалних правила

Европске државе имају заједничку монетарну политику за чије је спровођење задужена централна институција, Европска централна банка. Теоријски посматрано, када унутар једне заједнице, која има заједничку монетарну политику, настану економски шокови који различито погађају регије унутар те заједнице, најефикаснији инструмент за ублажавање тих шокова јесте фискална политика.

Примена Тејлоровог правила¹ на краткорочне каматне стопе, у десет држава ЕУ, због њиховог одступања од равнотежне реалне каматне стопе, показује како је стабилизација у државама ЕУ потребна у различитим раздобљима, због постојања асиметричних шокова. У теорији се спомиње неколико начина за ублажавање таквих шокова. То могу бити: мобилност фактора производње, промена релативних цена и међурегионални трансвери. Већина ових инструмената за ЕУ би била неефикасна, па фискална политика држава чланица остаје једини инструмент за превладавање асиметричних шокова. (Gramlich, E.M., Woog, P.R., 2000.)

Како је фискална политика остала у надлежности националних влада, мора се осигурати њихово координисано деловање како би се дао адекватан одговор на новонастале догађаје.

Због тога, у условима постојања монетарне уније и јединствене монетарне политике, без постојања њеног пандана на фискалном плану, мора се дефинисати систем правила која ограничавају потпуну дискецију националних влада у вођењу фискалне политике, која представља њену конкуренцију (није пренета на комунитарни ниво).

Само постављање једног заједничког оквира фискалне политике може поспешити и колективне акције и побољшати функционисање монетарне уније, јер без његовог постојања, државе су много уздржаније у деловању, пре свега зато што сумњају у здраво вођење фискалних политика у другим државама. Постављање фискалних правила, и њихова правилна примена, у многоме помажу координацију фискалних политика међу државама чланицама монетарне уније. Оно је неопходно и због тога што се, у условима централизованог вођене монетарне политике и национално вођене фискалне политике, мора спречити дивергентно деловање националних фискалних политика. (Palazuelos-Martinez, M., 2007.)

Дефинисање ових правила може да се тумачи и као неповерење Уније (односно њених водећих чланица) у способност националних влада да самостално воде одговорну и дисциплиновану фискалну политику. Али са друге стране, сама

¹ Тејлорово правило предвиђа да централна банка реагује на одступање инфлације од њеног планираног нивоа. У случају када инфлација буде изнад планиране, централна банка подиже референтну каматну стопу и обратно.

чињеница да се код већине држава појављују прекомерни дефицити, нарочито после уласка у монетарну унију, оправдава једно овакво становиште и чини дефинисање фискалних правила политички исправним потезом. Неки теоретичари, као главни разлог настајања прекомерних дефицит, виде бојазан политичких елита да неће бити поново изабране. (Шимовић, Х., 2005.) Ово је политички разлог који би могао да штети стабилности економске и монетарне уније.

Да није тако, дефинисање фискалних правила не би ни било потребно, већ би се очување финансијске стабилности препустило финансијском тржишту у Унији. Другим речима, само тржиште капитала би дисциплиновало државе са финансијским проблемима кроз повећање каматне стопе, јер тржиште премира ризик на јавни дуг државе са финансијским проблемима. Међутим, фискална консолидација у овим случајевима не наступа аутоматски, већ повећање каматне стопе само присиљава владу да донесе мере економске политике које треба да уведу ред у њене јавне финансије. Ово нас враћа на политички терен, где се поново поставља питање поверења у националне владе и њихове одговорности да у случајевима прекомерног дефицита и повећања јавног дуга благовремено и исправно спроведу мере у циљу њиховог отклањања.

Приликом дефинисања ових правила, водило се рачуна да критеријуми јавних финансија буду засновани на начелима одрживе фискалне политике, а то је политика која неће повећавати ризик од високе стопе инфлације у будућности. Стога су, у циљу одржања стабилности цена и правилне расподеле трошкова и користи од монетарне уније, успостављени критеријуми који осигуравају да свака држава чланица води здраву фискалну политику. (Шабић, А., 2006.)

Имајући у виду и економске потребе и политичку реалност Уније, било је нужно изградити систем у ком би земље чланице задржале висок ниво политичке и уставне независности. Односно, наднационални ниво би имао оне надлежности које су државе пренеле на њега, па фискална правила дефинисана на наднационалном нивоу не би била у сукобу са онима на националном и омогућило би се стварање ефикасне монетарне уније унутар ЕУ. (Шимовић, Х., 2005.) У оваквој ситуацији, најисправнијим и најсврхисходнијим сматрало се, доношење фискалних правила, која треба да буду трајна и дефинисана на основу показатеља које је лако пратити, и чију је примену

тешко избећи. Ова правила, такође, морају да буду довољно флексибилна, како се не би довела у питање национална конкуренција у вођењу фискалне политике.

Осим што се показало као рационална и аргументована потреба, увођења фискалних правила унутар монетарне уније постављањем ограничења, јесте и последица страха креатора монетарне уније да би фискална нестабилност, превелик дефицит и превелики јавни дуг неких земаља могли да утичу на повећање каматних стопа у целој Унији, што даље може битно утицати на стабилност цена (угрозити циљ ЕЦБ). Као што фискална недисциплина утиче на раст каматних стопа, тако њихов раст даље додатно утиче на повећање јавног дуга, те се све веће нестабилности одражавају на тржиште капитала и све су јачи повратни ефекти на друга тржишта.

Увођење фискалних правила у монетарној унији може се једноставно правдати и чињеницом да ако се жели приступити одређеном клубу морају се поштовати одређена правила. Ова фискална правила дефинисана су Уговором из Мадрихта, као фискални критеријуми конвергенције.

3. КРИТЕРИЈУМИ КОНВЕРГЕНЦИЈЕ ИЗ УГОВОРА У МАСТРИХТУ

3.1. Правила конвергенције – уопште

Уговором о Европској унији, потписаним 1992. године у Мадриху, постављени су темељи за стварање Економске и монетарне уније и Европске централне банке и утврђени су критеријуми које чланице ЕУ треба да испуне да би учествовале у ЕМУ.

Они се базирају на Општим начелима за стварање ЕМУ, које је Савет усвојио јуна 1989. године у Мадриду, на предлог тадашњег председника Европске комисије, Жака Делора. (Обадић, А., 2006.)

Правила монетарне уније предвиђају да земље које желе да постану њен члан морају да задовоље две групе услова - правила конвергенције. Прву групу услова представљају правила законске конвергенције, која кажу да земље чланице монетарне уније своју регулативу морају да прилагоде регулативи саме монетарне уније. Овај

услов се испуњава одговарајућом променом законодавства, како би се ускладило са одредбама монетарне уније. Другу групу услова чине економски критеријуми. Да би приступиле предвиђеној монетарној интеграцији, државе чланице морале су да испуне извесне, који се конвенционално називају критеријуми конвергенције или маастрихтски критеријуми. (Прокопијевић, М., 2009.)

Ови критеријуми се односе на пет кључних области економске политике: стабилност цена, стабилна фискална позиција, стабилност курса и конвергентност дугорочних каматних стопа. Они предвиђају:

- a. Да стопа инфлације (мерена индексом потрошачких цена) у држави која приступа ЕМУ не сме бити виша од 1,5 процентног поена у односу на просек стопа инфлације из три земље ЕУ с најнижом стопом инфлације. И после настанка еврозоне као референтни износи узимају се у обзир подаци из свих чланица Уније, а не само из еврозоне;
- b. Мора се поштовати граница одступања валута од +/- 15% коју предвиђа ЕРМ2 (механизам девизног курса) током две године пре увођења треће фазе монетарне уније, без девалвације своје валуте у односу на друге земље ЕУ;
- c. Дугорочне номиналне каматне стопе током године не смеју да одступају више од 2 процентна поена у односу на каматне стопе три најуспешније земље ЕУ, односно, три земље са најнижим каматним стопама;
- d. Буџетски дефицит не сме да прелази 3% БДП-а дате земље и
- e. Јавни дуг не сме бити већи од 60% БДП-а дате земље.

Последња два критеријума конвергенције односе се на фискалне аспекте вођења економске политике.

Према званичном гледишту, земље еврозоне морају да се придржавају свих пет критеријума све време, док се осталим чланицама Уније, које нису у еврозони, препоручује да их се придржавају. Изузетак од тога је правило о буџетском дефициту, кога морају да се придржавају не само чланице еврозоне, него и све остале чланице Уније, са изузетком Британије. Једина разлика између чланица и нечланица еврозоне у

погледу буџетског дефицита јесте да нечланице не могу да буду кажњене ако га прекораче, а чланице могу. (Прокопијевић, М., 2009.)

3.2. Фискални критеријуми конвергенције

Како је фискална политика остала у надлежности држава чланица, фискална позиција ЕУ може се сматрати збиром фискалних позиција држава чланица. Зато је Европској унији јако стало до стабилности финансија и фискалних позиција држава чланица, а све у светлу увођења и опстанка заједничке валуте. Зато су, још приликом настајања монетарне уније, дефинисани одређени фискални критеријуми које државе чланице монетарне уније морају да испуне и којих морају да се придржавају.

Уговором из Мастрихта прописан је оквир за вођење фискалних политика држава чланица како би, на бази координација економских политика, фискална позиција Уније била што ближа оној која је потребна за несметано и просперитетно функционисање монетарне уније. Ова правила, којима су одређене референтне вредности најважнијих фискалних параметара називају се фискални критеријуми конвергенције.

Фискални критеријуми конвергенције представљају јасно дефинисана ограничења у погледу висине буџетског дефицита и удела јавног дуга у БДП-у сваке државе чланице монетарне уније. Њихово уношење у Уговор представља подршку стварању монетарне уније и смерницу владама за потребом вођења одговорне фискалне политике. Ова два параметра уједно представљају и највидљивије резултате вођења фискалне политике једне владе. На овај начин, мастрихтски споразум се определио за дефинисање резултата које фискална политика једне земље треба да оствари, а не дефинисање мера и потеза које она треба да примењује.

Изражено у мерљивим вредностима, критеријуми конвергенције прописују да дефицит државног буџета не сме бити већи од 3% бруто друштвеног производа те земље, а да јавни дуг не сме да пређе висину од 60% бруто друштвеног производа. Ове вредности израчунавају се према реалним, тржишним ценама у тој земљи.

Често се постављало питање зашто су изабране баш ове вредности критеријума конвергенције и да ли су један са другим у конкретној вези. Наиме,

просечни јавни дуг држава чланица ЕУ у тренутку прописивања ових критеријума износио је 60% БДП-а, док је предвиђена годишња стопа раста за већину земаља износила 5% БДП-а. Како се ових 5% односи на номиналну стопу раста, уз просечну стопу инфлације у ЕУ која износи 2%, добијамо реалну стопу раста од око 3% БДП-а годишње. Како је 3% реалног раста, у односу на 60% БДП-а, колико износи јавни дуг, исто што и 5% номиналног раста у односу на цео БДП (100%), критеријуми конвергенције доводе су у јасну међусобну везу и доводе до закључка да ће држава стабилизovati свој јавни дуг на нивоу 60% свог БДП-а ако остварује номинални годишњи раст од 5% БДП-а, уз просечну инфлацију по стопи од 2%. (Голубовић, С., 2007.)

Оправдано се сматра да су два фискална критеријума конвергенције прилично строга, као уосталом и три монетарна. Оправдање тога налази се у чињеници да је фискална дисциплина неопходан услов монетарне стабилности.

Прокопијевић с друге стране сматра, да је дозвољени дефицит могао бити и ниже одређен, на пример на 2% БДП-а, јер се у озбиљним државама дефицит од 3% сматра високим, а 5% опасним и дестабилизујућим. Али очигледно је превладало политичко решење да се државама дозволи комотнији лимит у потрошњи јавних средстава јер ограничење од 3% не значи да држава може сваке године да има толики буџетски дефицит, већ само да га користи у годинама кризе, како би могла да адекватно антикризно делује аутоматским стабилизаторима и дискреционим мерама. Што се ограничења јавног дуга од 60% БДП-а тиче, он је могао бити и виши и нижи, јер је већина држава чланица Уније ионако била прилично задужена, па се није могло очекивати да стопа задужености нагло опадне. (Прокопијевић, М., 2009.)

Уговор даје могућност да се у изванредним случајевима одступи од задатих критеријума конвергенције, али само привремено. То је могуће у случају када БДП земље доживи реални пад, па земља која је у номинално испоштовала задате критеријуме, у реалним вредностима изађе из њих. Такође, Уговор дозвољава да државе које већ имају јавни дуг који превазилази 60% БДП-а или имају буџетске дефиците чије стопе прелазе 3%, могу да одступају од задатих критеријума конвергенције, односно, сматра се да су испоштовале задата правила ако воде фискалну политику која дугорочно приближава параметре конкретне државе онима из

уговора, односно, из године у годину смањују висину државног дуга и буџетског дефицита како би их довели на ниво од 60, односно 3% БДП-а и стабилизовали на том нивоу.

Осим фискалних критеријума конвергенције, неопходних за увођење евра, мастрихтски Уговор садржи и друге одредбе које се односе на јавне финансије држава чланица. Одредбама чланова 101-104 забрањено је финансирање дефицита од стране ЕЦБ и националних централних банака, као и повлашћени приступ институцијама јавног сектора финансијским институцијама. Поменуте одредбе искључују могућност да ЕУ и ЕЦБ одговарају за обавезе држава чланица. То значи да, у случају инсолвентности било које финансијске институције државе, чланице ЕУ се неће сматрати одговорним за дуг инсолвентне институције. На овај начин се желело постићи да једном успостављена стабилност задржи током читавог учешћа земље у ЕМУ. (Шабић, А., 2006.) То што се и ово ограничење налази у Уговору само показује да је постојала (оправдана) бојазан да неки учесници тржишта могу претпоставити да ће ЕУ извући поједине земље из финансијских тешкоћа и према томе формирати своја очекивања.

Фискална правила конвергенције представљају увертиру за доношење Пакта о стабилности и расту, којим је додатно проширена и више дефинисана процедура приликом прекомерног дефицита.

4. ПАКТ О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

4.1. Потреба за доношењем Пакта, као наставка Мастрихта

Пре отпочињања треће фазе монетарне уније (увођења заједничке монете, евра) било је потребно међусобно усклађивање фискалних политика држава чланица, јер само на темељу здравих јавних финансија, могуће је градити чврсту монетарну унију и стабилну валуту. С обзиром на то, да је фискална политика, за разлику од монетарне, остала у надлежности националних влада, морао се изнаћи начин да се оне натерају да воде одговорну фискалну политику и поштују мастрихтске критеријуме

конвергенције, односно да се бар учини да потези у фискалној сфери појединих држава не угрозе опстанак јединствене валуте, на штету осталих, фискално дисциплинованих, чланица Уније. Одговорно вођење фискалне политике подразумева да она тежи истим циљевима као и монетарна политика (пренета на комунитарни ниво), а не да делује у несагласју са њом.

Процес усклађивања фискалних политика и њихово довођење у исту равн започето је дефинисањем критеријума конвергенције из мастрихтског Уговора. Међутим, морала су се дефинисати и јасна правила која обезбеђују испуњење мастрихтских критеријума. Поред правила које треба да спрече искакање фискалних параметара из референтних вредности, још важније су биле одредбе којима се уређују начини поступања у случају када до прекорачења референтних вредности дође.

Сам значај Уговора из Мастрихта и његових фискалних критеријума конвергенције, са аспекта стабилизације јавних државе ЕУ је велики. Он је спречио тенденцију повећања јавног дуга која је била јако присутна међу европским земљама. Наиме, просечан јавни дуг унутар ЕУ 12 са 31% БДП-а 1977. године, порастао је на 75,4% у 1997. години, иако се радило о добрим годинама и привредно просперитетном периоду. Пре Мастрихта, појединим земљама ЕУ12 је претио аргентински сценарио. (Обадић, А., 2006.) Међутим, референтним вредностима фискалних параметара је била потребна процедура спровођења (наметања), како не би остали мртво слобо на папиру.

Поставило се питање како натерати државе чланице да поштују правила конвергенције. За њихово успешно спровођење није била само довољна награда (чланство у трећој фази ЕМУ) за оне који их поштују, већ је било потребно предвидети и санкције за оне који их прекрше. И сам Мастрихт је предвиђао да чланице еврозоне, које прекораче правило буџетске равнотеже, осим финансијских казни, могу да буду кажњене и недобијањем средстава из Кохезивног фонда Уније. Без тих средстава остаје се тек када Савет констатује прекршај. Уколико се то не деси, прекршилац ограничења буџетског дефицита остаје некажњен, а једина казна на коју може да рачуна јесте казна финансијских тржишта. Тек је Пакт о стабилности и расту увео јасан систем казни и процедуру кажњавања прекршилаца.

Пакта о стабилности и расту, на тај начин, представља логичан наставак маастрихтских правила конвергенције и наставак процеса фискалне координације, свођењем фискалних позиција држава на референтан ниво, кроз боље дефинисање поступка у случајевима прекомерних буџетских дефицита и отклања нејасноће у погледу начина извештавања и могућих санкција у случају кршења постављених правила. И док фискални критеријуми конвергенције, као део Уговора из Маастрихта, спадају у примарно европско законодавство, дотле Пакт о стабилности и расту спада у секундарно.

4.2. О Пакту

У формалном смислу, Пакт је усвојен резолуцијом Европског савета (у Амстердаму, 17. јуна 1997. године) и усвајањем две уредбе Савета, 7. јула исте године. (Кеснер-Шкроб М., 2008.)

Пакт се састоји из три документа: Резолуције Европског савета о Пакту о стабилности и расту (*Resolution of European Council on the Stability and Growth Pact*), Уредбе о изградњи буџетске контроле и координацији економских политика (*Council Regulation on the strengthening of the surveillance and coordination of economic policies*) и Уредбе о убрзању и објашњењу поступка у случају прекомерног дефицита (*Council Regulation on speeding up and clarifying the implementation of excessive deficit procedure*)

Пакт о стабилности и расту иницијално је предложио немачки министар финансија, Тео Вајгел, средином деведесетих година. Немачка је у том периоду одржавала висок привредни раст уз малу инфлацију, па је очекивала да ће осигурати наставак те политике кроз спровођење Пакта, који ће ограничити допринос држава чланица инфлаторним притисцима у европској привреди. (Кеснер-Шкроб М., 2008.)

Наиме, новембра 1995. године, Вајгел је предложио, да без нових преговора о Маастрихту, државе добровољно на себе преузму обавезе садржане у његовом Пакту за стабилност Европе. Он је подразумевао да током добрих година буџетски дефицит не прелази 1% БДП-а, како би се оставио сигурносни тампон од 2 процентна поена, како државе не би током лоших година пробијале ограничење дефицита од 3% БДП-а, као и да се изузимање од ограничења од 3% толерише само у изузетним случајевима

када годишњи пад реалног БДП-а износи 2% или када се БДП смањује четири квартала заредом. Овај Пакт је предвиђао и да ће се у случају прекорачења дефицита преко 3%, две године заредом, бескаматни депозит у износу од 0,25% БДП-а, аутоматски претварати у новчану санкцију. (Buti, M., Franco, D., Ongena, H., 1998.)

Како овај предлог није прошао, Немачка је свој предлог преформулисала тако, да се уведу финансијске казне само за прекршиоце ограничења дефицита и да казне не наступају аутоматски, него да се изричу у тачно дефинисаној процедури. (Прокопијевић, М., 2009.) Материјализација тог немачког предлога јесте уствари Пакт о стабилности и расту.

Пакт о стабилности и расту ближе одређује појам фискалне дисциплине и дефинише је као вођење фискалне политике која спречава појаву прекомерних дефицита и доводи до буџетске равнотеже или суфицита. Наиме, владе су дужне да воде политику која избегава стварање прекомерних дефицита, што представља континуирани и краткорочни циљ, ког влада треба да се држи сваке буџетске године, док постизање буџетске равнотеже представља средњорочни циљ вођења фискалних политика.

Тада се сматрало, а и данас многи сматрају, да је такво дефинисање средњорочног циља оставља довољно маневарског простора буџетској политици да се носи са нормалним цикличним флукуацијама, а да циклични дефицити, који би се у тим случајевима правили, не би смели бити већи од 3% БДП-а.

Пакт, такође дефинише и процедуре поступања у случајевима прекомерног буџетског дефицита.

4.3. Превентивне мере Пакта

Сам Пакт, садржински се може поделити на два дела. Први је, такозвани, превентивни, који за циљ има да предупреди настајање прекомерног буџетског дефицита. Други део садржи норме корективног карактера и примењује се у случајевима кад је већ дошло до пробијања ограничења постављених мастрихтским Уговором и самим Пактом.



Превентивни део Пакта заснива се на систему мултилатералног надзора над буџетским позицијама држава чланица и обухвата средњорочни систем за рано упозоравање и краткорочни надзор.

Систем раног упозоравања још у фази пројекција буџетских позиција, препознаје евентуалне опасности по поштовање критеријума предвиђених Пактом и омогућује измену фискалне политике, како не би дошло да прекорачења буџетског дефицита.

Уредбом о изградњи буџетске контроле и координацији економских политика држава чланица предвиђена је обавеза влада, да Савету министара и Европској комисији, у редовним интервалима, два пута годишње (у марту и септембру), подносе извештаје о вођењу фискалне политике, које овима омогућују да врше мултилатерални надзор над јавним финансијама конкретне земље. Ови извештаји подносе се у форми стабилизационих и конвергенционих програма и у ствари представљају пројекције буџетске позиције државе. Државе чланице европске монетарне уније подносе их у форми програма стабилизације, док државе које су изузете из ЕМУ подносе програме конвергенције. Први овакви извештаји поднети су марта 1999. године.

Стабилизациони програм садржи пројекцију о испуњењу средњорочног циља Пакта, довођењу буџета у стање равнотеже или суфицита и пројекцију економског развоја у наредном периоду. Програм такође садржи и податке о кретању основних економских варијабли, попут стопа раста БДП-а, запослености и инфлације уз анализу утицаја тих кретања на буџетску позицију и позицију јавног дуга. Осим ових података, програм треба да садржи и конкретне мере које влада планира да предузме у циљу задовољења услова из Пакта, и процену њихових домашаја.

На основу ових извештаја, Савет и Комисија спроводе мултилатерални надзор над јавним финансијама сваке од земаља чланица. Комисија, приликом оцењивања стабилизационог програма даје процену његове остваривости, односно, да ли и у којој мери спровођење фискалне политике предвиђене стабилизационим програмом резултира остварењу циљева Пакта, односно да ли је могуће да, уз овакво вођење фискалне политике, буџетски дефицит не пређе 3% БДП-а, узимајући у обзир нормална циклична привредна кретања. Савет, као политички орган, процењује у којој мери је

фискална политика једне земље усклађена са општина смерницама економске политике, утврђеним на комунитарном нивоу, и у којој мери стабилизациони програм олакшава координисано вођење фискалних политика са другим чланицама Уније. Савет своју одлуку доноси најкасније 3 месеца од кад држава поднесе буџетску пројекцију. Пре одлучивања Савета, о програмима стабилизације расправљају и Европска централна банка и Економски и финансијски комитет ЕУ и достављају своје мишљење Савету.

Уколико је мишљење Савета негативно, чланица мора да измени стабилизациони програм, како би добила позитивну оцену Савета. Уколико се процени да би се применом таквог стабилизационог програма знатније одступило од средњорочног циља, Савет може, на предлог Комисије, да одлучи двотрећинском већином да односној држави упути препоруку, како да измени свој програм.

4.4. Корективне мере Пакта

Корективне норме Пакта односе се на случајеве када држава већ прекорачи постављена фискална ограничења. Ове норме налазе се у Уредби о убрзању и поступка у случају прекомерног дефицита.

Пре примене корективних мера и одлучивања о томе да ли ће оне бити примењене, разматра се сама природа дефицита. Уколико је буџетски дефицит узрокован привредном рецесијом или природним катастрофама и Комисија процени да је привременог карактера, а да ће држава своју буџетску позицију свести у референтне оквире одмах по престанку ванредних околности, корективне мере неће бити примењене. Комисија дозвољава прекомерни дефицит у случајевима привредне рецесије, када реални БДП доживи пад од 2% и више. У случајевима када БДП доживи пад између 0,75 и 2%, Комисија толерише прекомерни дефицит само уз претходну сагласност Савета. Уколико је реални пад БДП-а мањи од 0,75%, ванредне околности се не могу користити као изговор за прекорачење дозвољеног дефицита.

Комисија само процењује фискалну позицију државе и о томе извештава Савет, који доноси коначну одлуку. Поред извештаја Комисије, Савет пре одлучивања мора да прибави и мишљење Економског и Финансијског комитета и Европске

централне банке. Када Савет констатује да је нека држава прекорачила задате критеријуме, на располагању има сет корективних мера које може да примени, а које за циљ имају да натерају односну државу да свој буџетски дефицит сведе у референтне оквири. Мере се изричу редом, од најлакше до најтеже, тако што се држави код које блажа мера није дала жељене резултате после одређеног времена изриче прва наредна тежа мера.

Прва и најблажа мера, која стоји Савету на располагању, јесте да држави препоручи мере које за циљ имају отклањање буџетског дефицита, а које односна држава треба да имплементира у року од четири месеца од упућивања препоруке. Рок да предложене мере дају жељене резултате јесте годину дана у редовним случајевима, када не постоје ванредне околности.

Уколико држава у прописаном року није донела мере предвиђене препоруком, Савет примењује следећу меру, а то је објављивање препоруке. Уколико се пак држава не придржава добијених препорука, Савет може да одлучи да јој наметне конкретне мере које сматра неопходним за смањење буџетског дефицита.

Поред ових мера, које се свде махом на препоруке и предлоге, као „меке инструменте“ привољавања држава да смање свој прекомерни буџетски дефицит, Савет на основу Пакта о стабилности и расту располаже и правим санкцијама које служе да натерају односну државу на поштовање Пакта, у случајевима када већ примењене мере не дају резултате. У ове санкције спадају:

- Објављивање додатних информација пре него што држава емитује обвезнице и хартије од вредности за финансирање буџетског дефицита и преиспитивање кредитне политике Европске инвестиционе банке према тој земљи;
- Депоноване бескаматног депозита који се састоји од фиксног дела који износи 0,2% БДП-а односне државе и варијабилног дела који износи 0,1% за сваки процентни поен прекорачења буџетског дефицита преко буџетског дефицита од 3% БДП-а. Овакав депозит не може бити већи од 0,5% БДП-а;
- Претварање бескаматног депозита у новчану казну. Бескаматни депозит се претвара у новчану казну у случају да држава у року од две године од изрицања мере полагања депозита не поправи своју фискалну позицију.

Савет може да примени једну или више предвиђених санкција.

Као што видимо, највећа могућа казна коју Савет може да изрекне држави прекршиоцу јесте 0,5% њеног БДП-а. Ово представља значајну цифру, поготово ако се узму у обзир величине БДП-а неких земаља Уније. То би у нето износу било око десетак милијарди за веће чланице или око две милијарде за мање.

Примера ради, велике државе које су уједно и највећи нето финансијери Уније, попут Немачке, за финансирање заједничких потреба Уније годишње издвајају нешто мање од 0,2% свог БДП-а, што је много мање од ове предвиђене казне од 0,5%

Како је за претварање бескаматног депозита у новчану казну потребна квалификована већина гласова у Савету, а такву већину за тако нешто, имајући у виду политичке односе држава, није ни мало лако сакупити. Иако држава-прекршилац, приликом гласања о мерама које треба да јој буду изречене, нема право гласа, јасно је да она може да врши неформални утицај на друге државе. Овај утицај често не мора ни да постоји, већ државе гласају против изрицања санкција, надајући се да ће се тако понашати и остале државе, ако се некада буде одлучивало о њој. Због тога многи сматрају да до изрицања казне некој држави никад неће ни доћи. За сада се то није десило.

ТАБЕЛА 1: Временски приказ поступка у случају прекомерног дефицита

Време	Мере
1. март (година t) или 1. септембар (година t)	Држава чланица доставља извештај (пројекцију) Комисији о својим јавним финансијама
1. јун (година t) или 1. децембар (година t)	Савет доноси одлуку о прекомерном дефициту на основу извештаја Комисије и издаје препоруке за смањење дефицита
1. октобар (година t) или 1. април (година $t+1$)	Савет одлучује јесу ли акције предузете у складу са препорукама које јавно објављује
1. новембар (година t) или 1. мај (година $t+1$)	Савет доноси одлуку о утврђивању санкција, односно конкретних мера за смањење прекомерног дефицита (депозит)
1. јануар (година $t+1$) или 1. јун (година $t+1$)	Савет примењује претходно усвојене санкције
1. март (година $t+1$) или 1. септембар (година $t+1$)	Савет доноси одлуку о интензивним мерама (санкцијама) или укида санкције

(Eijffinger & de Haan, 2000., према Шимовић, Х., 2005.)

5. МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА ПАКТА

5.1. Добре стране Пакта

Иако од многих критикован и са битним недостацима, пре свега на плану политичке неприменљивости (слабе политичке утемељености), што је касније и довело до његове реформе, Пакт о стабилности и расту имао је веома значајне заслуге на плану успостављања и очувања макроекономске стабилности, нарочито у првим годинама своје примене, коју деловање само монетарне политике (ЕЦБ) не би могло да обезбеди.

На дугорочном плану, Пакт је, као скуп јасно дефинисаних правила и процедура за њихово спровођење, био и остао најбољи начин за постизање фискалне стабилности у наднационалним оквирима где не постоји фискални суверенитет, што је случај са ЕУ. Овде се узима у обзир сам начин за постизање циља (фискалне стабилности), а не деловање Пакта на решавању неке конкретне фискалне нестабилности која се дешавала некој држави чланици ЕУ. Ако би поједина чланица одлучила да промени политику према Пакту и ЕМУ, већина аспеката такве политике је већ озакоњена, а за њену измену потребна је једногласна одлука Савета. Према томе, кључни елементи фискалне политике ЕУ су до краја дефинисани, а у случају потребе, постоји и Европски суд правде, на кога се Комисија може ослонити ако дође до појаве фискалне недисциплине. Зато се његова одређеност и једноставност наводе као једне од његових главних предности.

С обзиром на циљ који је имао, а то је обезбеђивање фискалне стабилности у Унији и потпору деловању ЕЦБ и здравој монетарној политици, творци Пакта су у ту сврху у њега уградили елементе који обезбеђују његов успех и ефикасност. Главни разлог поверења у Пакт јесте то што је главни протагониста у његовом спровођењу, поред Комисије и Европска централна банка, као независни орган, која такође учествује у припреми извештаја на основу ког Савет доноси одлуку о прекомерном дефициту. На тај начин се у ЕМУ додатно спроводи циљ одржавања економске стабилности од стране ЕЦБ приликом одржавања монетарне стабилности, за коју је

неопходан услов фискална стабилност. Због свега тога се Пакт сматра јако транспарентним документом.

Као значајну тековину на политичком пољу можемо навести то што је Пакт, као и Уговор из Мастрихта пре њега, увео и одржао културу стабилности, коју спроводе и лево оријентисане владе, чија усмереност на социјалну политику често утиче на раст јавних расхода и буџетског дефицита. Из тог разлога, Пакт је битан да се задржи постојећа стабилност, коју су до сада највише угрожавале Немачка и Француска. (Шимовић, Х., 2005.)

Оно на шта се позивају и противници и заговорници Пакта, оваквог какав је био у својој изворној верзији, јесте његова флексибилност. И док противници сматрају да је био недовољно флексибилан, што је довело и до његове реформе, која га је значајно побољшала баш на том плану, има и оних који сматрају да је и оригинална верзија Пакта остављала довољно простора за деловање националним креаторима фискалних политика. Они наводе да је остављено довољно простора да аутоматски стабилизатори држава чланица делују на стабилизацију цикличних кретања.

Другим речима, сматра се да се референтна вредност дефицита од 3% БДП-а односи на циклични дефицит, што остваља довољно простора за дејство аутоматских стабилизатора. Структурни дефицит је тај који мора бити уравнотежен, односно, дискреционим мерама фискалне политике не сме се значајно утицати на буџетску равнотежу. Спровођење такве фискалне политике не би утицало на остварење основног циља фискалних правила, а то је уравнотежени буџет на дугорочном плану. (Шимовић, Х., 2005.)

Сам Пакт о стабилности и расту дао је одређене позитивне ефекте на плану консолидације државних буџета, нарочито по доношењу и у првим годинама примене. Тако је у периоду од 1997. до 2000. године када долази до смањења јавног дуга многих држава, а пет држава (Белгија, Ирска, Луксембург, Холандија и Финска) остварују суфиците државних буџета. У том периоду, једино је Португалија имала буџетски дефицит већи од 2% БДП-а. (Голубовић, С., 2007.)

Са овог аспекта, Пакт о стабилности и расту имао је неколико значајних тековина. Пре свега, само смањење удела јавног дуга у БДП-у, што је допринело

побољшању солвентности држава, затим јачање кредибилитета носиоца економске политике, као и јачање положаја Европске централне банке.

Поред тога, подаци показују да је просечни буџетски дефицит држава-чланица монетарних унија (монетарних унија уопште, не само ЕМУ), мањи од буџетских дефицита оних изван ње, односно буџетско ограничење је снажније у монетарним унијама, а фискална дисциплина држава-чланица је већа. (Обадић, А., 2005.) Наравно, никад не треба генерализовати и тај ефекат приписивати постојању монетарне уније, па тако ни нешто бољу фискалну позицију држава ЕУ, него других у свету, не можемо приписати само деловању Пакта.

Постојање Пакта иницирало је у неким савезним државама, код који субцентрални ниво власти имају значајна финансијска овлашћења, доношење „унутрашњих“ пактова о стабилности, које је закључивао централни, са нижим нивоима власти, а који су у великој мери увели ред и координацију фискалних политика различитих нивоа власти. Аустрија је, са својим покрајинама, још 1995. године закључила споразум о консолидацијама буџета, пре свега кроз смањење трошкова, а све у циљу испуњења мастрихтског критеријума. По том споразуму, дефицит буџета савезне државе могао је да износи 2,7%, а покрајина 0,3% БДП-а. Овај споразум је 1998. године замењен аустријским пактом о стабилности, који је увео органе надлежне за поштовање критеријума, савезни и покрајинске Координационе одборе. Слични споразуми постигнути су и у Белгији, Шпанији, Италији и Немачкој. У Немачкој се за испуњење фискалних услова од стране свих нивоа власти стара Савет за фискално планирање. (von Hagen, J., 2003.)

5.2. Лоше стране Пакта

Систем фискалних правила и начин вођења координисане фискалне политике на нивоу ЕУ од самог почетка наилазио је на критике и оспоравања. Међутим, нико од оних који од старта критикују постављање фискалних правила, а посебно Пакт о стабилности и расту, не спори чињеницу да на нивоу Уније мора постојати контрола, која би осигурала компатибилност фискалних политика држава чланица са антиинфлационим деловањем Европске централне банке. Они сматрају да

уравнотежење буџета у средњем року није најбољи начин за постизање оправданог циља, усклађеног деловања фискалне са монетарном политиком.

Још су мастрихтски критеријуми конвергенције били критиковани. Замерано им је да се приликом њиховог споровођења може манипулисати економским индикаторима конвергенције преко краткорочних инструмената фискалне политике. Тако је на пример, Грчка привремено смањила индиректне порезе 2000. године, како би задовољила мастрихтске критеријуме који се односе на инфлацију, па је на тај начин задовољила приступни критеријум за ЕМУ лажно приказујући свој кредибилитет. (Шимовић, Х., 2005.)

Како је Пакт о стабилности и расту само наставак процеса фискалне координације на европском нивоу, који је отпочео мастрихтским критеријумима конвергенције, он је наследио неке критике које су биле упућиване њима, али је добио и нове критичаре и критике упућене на рачун својих решења. То зато што је управо Пакт тај, који је почео да утиче на деловање аутоматских стабилизатора и који је у потпуности формулисао стабилизациону фискалну политику ЕУ, јер Комисија и Савет прво прихватају, а онда и надзиру примену стабилизационог програма држава чланица.

Управо је једна од критика упућена стабилизационим програмима, њиховом подношењу, усвајању и праћењу извршења. Када држава поднесе свој стабилизациони програм који је превише оптимистичан, па није у многоме заснован на економској реалности, а сматра се да је тешко програмима исправно пројектовати буџетску позицију у наредном периоду и да се њима не могу са сигурношћу предвидети стварна структурна и циклична кретања у привреди, а привредна слика буде лошија од планиране, држава ће сигурно искочити из ограничења предвиђених планом и одступити од резултата дефинисаних програмом. Како је држава своју монетарну политику пренела на европски ниво, она не може да користи политику каматне стопе за побољшање своје фискалне позиције, већ јој једино на располагању стоји фискална политика (деловање њених аутоматских стабилизатора и дискреционих мера).

Међутим, када је већ дошло до одступања од резултата дефинисаних програмом Савет и Комисија опомињу односну државу и налажу јој да примени рестриктивне фискалне мере који ће да је врате извршењу циљева зацртаних

програмом. Тада је држава у дилеми и треба да одлучи да ли ће применити мере фискалне политике које ће побољшати њену економску ситуацију, што доводи до повећања дефицита и већег одступања од програма стабилизације или ће се повиновати препорукама Комисије, што често доводи до додатног погоршања економске ситуације државе, јер јој рестриктивне буџетске мере не дозвољавају да адекватно антициклично делује.

Са друге стране, ако је стабилизациони програм превише песимистично пројектован и он буде усвојен, а привредна кретања буду много боља од планираних, држава може да води много релаксиранију фискалну политику, па цела ситуација представља велико искушење за прављењем расхода који нису нужни, а да притом држава зна да ће и тако испунити зацртане циљеве. Ова ситуација, наравно, може да отежа фискалну позицију државе у неком будућем периоду.

У оба ова случаја, држава, због фокусирања на остварење циљева из програма, води процикличну политику, а пропушта да води исправну фискалну политику и спроведе структурне реформе.

Као главни недостатак фискалних правила из Пакта о стабилности и расту наводи се њихова крутост и униформност. Он захтева стриктно поступање, и у великој мери искључује флексибилност у примени. Ово се најбоље показало током рецесије после 2000. године, када су се Финска, Шведска, Велика Британија, Шпанија, Француска и Португалија суочиле са дефицитом већим од 3%. Прве три су се позвале на изванредне околности из Уредбе, јер су доживеле и пад реалног БДП-а већи од 2%, док остале нису имале ту могућност.

Због оваквих појава, неки критичари Пакта предлажу мање круту примену његових норми, односно већу флексибилност у примени. Предлаже се, на пример, да се од ограничавајућег деловања Пакта ослободе неки елементи јавних расхода, као што су расходи за јавне инвестиције и други расходи који на дугорочном плану утичу на изградњу таквог окружења које би лакше носило са непредвиђеним асиметричним шоковима и побољшавају економску позицију земље. (Шимовић, Х., 2005.)

Пакт је критикован и из разлога што ограничење дефицита, уз све присутнију појаву пореске конкуренције у ЕУ, која утиче на смањење прихода националних држава, може да доведе у опасност финансирање основних функција држава, пре

свега социјалне функције која је тако присутна у савременим европским државама благостања. С друге стране, сматра се, да један од главних аргумената заговорника Пакта, да ће ограничење дефицита, а самим тим и смањење јавне потрошње, односно, експанзивно деловање јавне фискалне политике ЕУ, донети занемарљиве позитивне ефекте. (Шимовић, Х., 2005.)

Такође, Пакт је критикован и због тога што не прави разлику између великих и малих држава, што се показало као погрешно. Наиме, док је део мањих држава успео да постигне уравнотежену буџетску позицију, већина великих земаља није успела да побољша своје циклично прилагођене буџетске позиције. (Шабић, А., 2006.)

ТАБЕЛА 2: Фискална правила ЕУ, наспрам идеалних правила

Идеална фискална правила	Фискална правила ЕУ
1. Одређена	++
2. Транспарентна	++
3. Једноставна	+++
4. Прилагодљива	++
5. Усмерена према циљу	++
6. Спроводљива	+
7. Доследна	++
8. Подупирање структурних реформи	+

+++ врло добро, ++ добро, + слабо

(Buti, M., Eijffinger, S.C.W., Franco, D., 2003.)

5.3. Деловање Пакта и непосредни повод за реформом

Недовољно добре резултате примене Пакта можемо тражити у чињеници да фискална консолидација није била у потпуности довршена до почетка функционисања ЕМУ. У раздобљу од постављања критеријума за увођење евра, па до увођења евра, 1999. године, државе ЕУ успешно су спровеле фискалну консолидацију под притиском маастрихтских критеријума. Успеле су да доведу своје буџетске мањкове на ниво испод 3%, а висину јавног дуга на ниво испод или близу 60% БДП-а, односно, започеле су

тренд смањивања јавног дуга. У том раздобљу, у готово свим државама чланицама, забележено је побољшање буџетских позиција, посебно у онима које су почетком деведесетих имале двоцифрене износе буџетских дефицита. Међутим, процес фискалне консолидације 1999. године није био завршен. Неколико држава је приступило еврозони са буџетским дефицитима тек нешто нижим од 3% БДП-а, што је било далеко од циља „близу равнотеже или у суфициту“. Слично је било и са јавним дугом. Премда се ниво јавног дуга почео смањивати, он је у великом броју земаља износио преко 60% БДП-а. (Шабић, А., 2006.)

Једно од често постављаних питања јесте, може ли Пакт да издржи веће проблеме политичке природе, односно, колико је он утемељен у политичкој реалности Уније. И без својих ограничења економске изводљивости и одрживости, којих има, Пакт би могао да доживи неуспех на политичком плану јер не постоји крајња санкција за његово непоштовање каква би била, на пример, избацивање државе-прекршиоца из монетарне уније или чак саме Европске уније. Могућност да нека држава чланица прекрши ограничења Пакта драстично се повећава с повећањем броја чланица Уније, јер већина држава које су чекале на пријем у Унију имала је проблем са прекомерним дефицитом. Такође се постављало питање, шта ако нека од најугроженијих држава искочи из фискалног оквира прописаног Пактом или ако велики број чланица у кратком року прекрши Пакт.

Поред свега, не могу се сви неуспеси европских држава на фискалном плану приписати Пакту. Искуства показују да је главни услов за одрживо смањење дуга, пре свега висока стопа реалног привредног раста, коме фискална политика може помоћи углавном кроз смањење пореског оптерећења. Мора се признати и да ЕМУ није стартовала у условима дугорочне стабилности, када су у питању јавне финансије. Економије великих држава, Немачке, Француске и Италије, оптерећене високим порезима и социјалним системима који обесхрабрују запошљавање, имале су ниске стопе раста. У таквим условима, фокусирање на очување буџетског дефицита испод референтне вредности би само отежало ситуацију, јер би државе одгађале суштинске реформе, које би у почетном периоду, пре него што дају жељене резултате, могле да удаље фискалну позицију државе од испуњења циљева Пакта и покрену његов корективни механизам према односној држави. Управо су случајеви Француске и

Немачке показали да велике државе нису спремне да зарад поштовања фискалних критеријума пропусте повлачење економски-исправних потеза. (von Hagen, J., 2003.)

Први случај покретања корективног механизма Пакта десио се 2001. године када је, у случају Ирске, Савет издао рано упозорење због забринутости због спровођења зацртане буџетске политике. Иако је Ирска тада имала низак ниво јавне задужености и чак буџетски суфицит од 4,7% БДП-а, Савет је сматрао да таква буџетска политика (кроз смањење пореза и повећање текућих издатака) делује проциклично јер делују на агрегатну тражњу, што може изазвати инфлаторна кретања. Како се таква политика сматрала неадекватном у смислу економске стабилности, Ирској је предложена мера како би се уподобила условима из Пакта.

Још један случај раног упозорења десио се 2001. године, када је Комисија проценила да ће буџетски дефицит Португалије, за ту годину, износити 2,2%, а не као што је било предвиђено пројекцијом за ту годину 1,1% БДП-а. Комисија је предложила Савету да изда рано упозорење са предлогом мера, али је Португалска влада у међувремену дорадила програм стабилности и обећала да ће испунити зацртани план, тако да је одлука Савета изостала. Иако је добила другу шансу, Португалија је ту годину завршила са буџетским дефицитом од 4,1% БДП-а, па је Савет, по први пут, донео одлуку о процедурама у случају прекомерног дефицита. (Шимовић, Ј., Шимовић, Х., 2006.)

Највеће тешкоће у примени Пакта десиле су се 2003/2004, када се јавио проблем у поштовању његових правила у кључним земљама ЕУ, Француској и Немачкој. Комисија је, новембра 2003. године, покренула механизме предвиђене Пактом против ове две чланице. Ово је било иницирано зато што Немачка није предузела адекватне мере да примени препоруку Комисије, а Француска није предузела ефикасну акцију. Врхунац кризе у примени и за даљи опстанак Пакта представљало је то што Савет није усвојио предлог Комисије да се према ове две земље примени мера објављивања података о прекомерном дефициту, иако је постојао основ, јер Француска није предузела ефикасну акцију, а Немачка није предузела мере за смањење дефицита у обиму и року који јој је Савет одредио. (Голубовић, С., 2007.)

Након оваквог потеза Савета, Комисија се обратила Европском суду правде, јер је на овај начин Савет прекршио процедуре предвиђене Пактом. Када је о овом питању одлучивао, Европски суд правде није санкционисао пропуст Савета да овим земљама изрекне мере предложене од стране Комисије. Суд је, с друге стране, поништио и закључке Савета, којима су модификоване раније препоруке, што се код многих тумачило као политичка одлука.

Овај случај био је кулминација вишегодишњих проблема у спровођењу Пакта. Основни проблем била је чињеница да претња наметања санкција није кредибилна. Једна од главних критика упућених Пакту била је, дакле, лоша спроводљивост. Тај недостатак био је повезан са недостатком аутоматизма, односно са постојањем дискреционог одлучивања у процедури при прекомерном дефициту. Други недостатак је, да Пакт недовољно подстиче државе на већу фискалну одговорност у различитим фазама пословног циклуса: фискална дисциплина у периодима просперитета била је недовољна да се избегну високи дефицити у периодима стагнације пословног циклуса. (Шабић, А., 2006.)

6. РЕФОРМА ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

6.1. Потреба за реформом и правци реформе

Недостаци, који су донели неефикасност Пакта на политичком плану, јесу и главни мотив његове реформе, која је наступила после 2003., а формално спроведена 2005. године. Као изговор за реформу Пакта послужило је и скоро проширење ЕУ на земље чији се степен развијености у многоме разликовао од развијености старих чланица. Економска различитост је била присутна и раније, али је са проширењем Уније постала евидентна јер је 10 нових чланица било генерално слабије развијено него што је то био случај са постојећим чланицама. Свака од њих је имала проблема са дефицитима који би за европске фискалне оквире били прекомерни, али који тим конкретним државама нису морали да представљају проблеме, па би примена Пакта, у његовој оригиналној верзији, у многоме отежала функционисање Уније.

Међутим, стварни разлози за његовом реформом крили су се у лошим резултатима и неуједначеној примени Пакта. Систем раног упозоравања није дао очекиване резултате јер је Савет често одбијао да изда упозорење, а и када је то чинио, често су била неефикасна. Процедурални ћорсокак после одбијања Савета да примени санкције према Француској и Немачкој, пољуљао је поверење у Пакт и потстакло његове критичаре, али и органе ЕУ да затраже његову реформу. Њоме је требало повећати флексибилност превентивног дела Пакта, јер су током његове примене протагонисти увидели да не могу под исти аршин ставити фискалне позиције свих држава. (Annett, A., 2005.)

У дебати која је претходила формалној реформи Пакта изнето је много предлога промена у циљу његовог побољшања. Било је и радикалних предлога, који су подразумевали његово укидање и препуштање фискалне контроле у монетарној унији финансијским тржиштима и одговорности влада. Предлагано је да се циљеви везани за буџетски дефицит замене онима везаним за расходе, затим увођење у Пакт златног правила везаног за инвестиционо задуживање, одређивање укупног буџетског дефицита на нивоу Уније, који би се касније распоређивао на појединачне чланице.

Цела реформа имала је за циљ да повећа извршност норми Пакта, спречи креативно рачуноводство, за чије подстицање је првобитна верзија Пакта оптуживана, затим, повећа буџетску флексибилност, санкционише политички-мотивисане фискалне потезе и стави фокус на дугорочну одрживост, уместо на поштовање краткорочних обавеза. (Buti, M., Eijffinger, S.C.W., Franco, D., 2003.)

Реформа Пакта формално је отпочела Иницијативом Комисије о правцима и начинима исправљања недостатака постојећег фискалног оквира. Комисија у својој иницијативи наводи да је Пакт имао значајну улогу у координисању фискалних политика и очувању макроекономске стабилности, али да је потребно реформисати га, због губитка кредибилитета у постојећи Пакт и велике недоречености када се његове процедуре у питању. (Голубовић, С., 2007.)

Оно око чега у процесу реформе није било спора и што представља можда и главну карактеристику ове реформе јесте то да квантитативна ограничења фискалних позиција из првобитног Пакта, буџетски дефицит од највише 3% и државни дуг од

највише 60% удела у БДП-у, нису требала да буду промењена. Изменама је дата нешто другачија дефиниција средњорочног циља, која узима у обзир различитости у економској ситуацији и буџетској позицији држава чланица и утицај тренда старења становништва европских земаља на јавне финансије у дужем року.

Реформисани Пакт би требао да и даље буде на правилима заснован, јасан и транспарентан оквир за вођење фискалних политика, а ипак да унесе већи степен дискреције у вођењу и надзору над фискалним политикама држава чланица. Реформисани Пакт би посебан нагласак требао да стави надзор над јавним дугом и његовој одрживости и факторима који могу утицати на његово кретање на средњорочном и дугорочном плану. Реформисани Пакт о стабилности и расту би пред себе поставио идентификовање средњорочних буџетских циљева и дефинисање пута прилагођавања у случајевима прекомерног дефицита за сваку појединачну земљу.

Актуализација питања одрживости јавног дуга најбоље се види кроз давање задатка Савету да припреми препоруке о динамици дуга у свом мишљењу о Програмима стабилности и конвергенције. Тиме би се потпуније примениле и одредбе Уговора о ЕУ, а оквир за надгледање дуга треба да ојача и примена концепта довољно смањење и приближавање референтној вредности задовољавајућом брзином за јавни дуг, узимајући у обзир макроекономске услове и динамику дуга. Измењени Пакт не дефинише ближе наведени концепт. (Шабић, А., 2006.)

Приликом одређивања средњорочних буџетских циљева морало би се поћи од економских услова, који су специфични у свакој земљи понаособ. Тако би, на пример, државама са релативно малим јавним дугом требало дозволити буџетски дефицит. Ово би овим државама омогућило да, у време рецесије, имају довољно маневарског простора у погледу висине дефицита, без вођења процикличне политике. Економска позиција државе би морала бити узимана у обзир и приликом примена процедура предвиђених у случајевима прекомерног дефицита. Ово се нарочито односи на проширење клаузуле „изузетних околности“ случајевима када је земља у дужем периоду стагнације. Ово се не односи на спори привредни раст, већ само на дугорочни негативни раст. Дугорочни негативни раст, који изазива буџетски дефицит већи од 3% БДП-а раније се није убрајао у „изузетне околности“ које су изузимале државу од примене корективних мера предвиђених Пактом. Такође, и приликом примене

корективних мера и одређивања њихове врста и обима мора се узимати у обзир економска позиција државе, нарочито висина њеног јавног дуга. (Голубовић, С., 2007.)

Реформисани Пакт осигурао би одговорније вођење фискалне политике, које подразумева остварење буџетског суфицита у годинама привредног раста, како би држава спремно дочекала и имала више простора за прилагођавање фискалне политике током година кризе.

У формалном погледу, Пакт је реформисан 2005. године, усвајањем Уредбе о изменама Уредбе о изградњи буџетске контроле и координацији економских политика и Уредбом о изменама Уредбе о убрзању и побољшању поступка у случају прекомерног дефицита. Процес измена је почео усвајањем мишљења Савета о правцима побољшања фискалних правила дефинисаних Пактом. О изменама Уредби из којих се Пакт састоји претходно је своје позитивно мишљење дала Европска централна банка. Реформисани Пакт донео је чвршће економско утемељење фискалних правила, јачање одговорности за поштовање заједничких фискалних правила од стране националних носилаца економске политике, потребу за јачом фискалном консолидацијом у годинама просперитета и самим тим спречавање процикличног дејства економских политика, уважавање економских услова и обраћање веће пажње на јавни дуг и одрживост јавних финансија приликом поступка надзора над буџетским стањем. (Голубовић, С., 2007.)

6.2. Промене у превентивном делу

С обзиром да су у поступку реформе Пакта о стабилности и расту измењене обе Уредбе које су га сачињавале, промене које су начињене односе се и на превентивни и на корективни део Пакта. У превентивном делу пакта се и даље задржава приврженост средњорочном циљу јавних финансија, а то је довођење државног буџета у стање равнотеже или суфицита, али се у процес остварења тог циља уводе и нови елементи, као што су различитости у економским активностима и буџетским позицијама држава чланица, као и њихове демографске прилике и пројекције.

Реформисани Пакт доноси диференцирани приступ у одређивања средњорочних буџетских циљева, прилагођен свакој земљи и њеној фискалној позицији понаособ. Средњорочни циљ се дефинише као структурални циклично прилагођени дефицит, уз искључивање једнократних и привремених мера.

Прва новина коју доноси реформисани Пакт је да ће се убудуће средњорочни буџетски циљеви ревидирати сваке четврте године, као и после спровођења сваке структурне реформе понаособ, како би одражавали динамику јавног дуга, потенцијални раст и фискалну одрживост.

Поред тога, за оне земље, које имају мањи удео јавног дуга у БДП-у, а уједно и виши пројектовани привредни раст за наредни период, средњорочни циљ тумачи се као буџетски дефицит у висини 1% БДП-а на средњи рок. Земљама које се суочавају са великом задуженошћу и лошим пројекцијама које се односе на привредни раст, средњорочни буџетски циљ представља тежња ка уравнотеженом или буџету са суфицитом. Од земаља чији јавни дуг прелази 100% БДП-а, изричито ће се тражити позитиван буџетски салдо.

Основна тежња реформи јесте јачање фискалних позиција државе за време добрих година, при чему се добрим годинама сматрају оне у којима је раст БДП-а изнад потенцијалног нивоа. Приликом процене адекватности мера за прилагођавање средњорочном буџетском циљу, Савет нарочито узима у обзир спремност државе да током добрих година снижава циклични дефицит. То снижење треба да се креће у границама референтне вредности од 0,5% БДП-а. Савет, такође, захтева да у годинама привредног просперитета држава уложи много веће напоре у циљу смањења државног дуга, него што је то случај у годинама кризе. Савет цени и узима у обзир предузимање структурних реформских мера од стране држава које имају дефицит, или које су остваривале равнотежу или суфицит, али су привремено од њега одступиле. Иако те реформске мере могу на кратки рок и да погоршају фискалну позицију државе, оне на дуги рок побољшавају стање у јавним финансијама и приближавају односну државу остварењу средњорочног циља дефинисаног реформисаним Пактом. (Голубовић, С., 2007.)

Од структурних реформи, посебно се цени реформа пензионог система. Државама које приступе његовој реформи дозвољено је одступање од пута

прилагођавања средњорочном буџетском циљу, или чак одустајање од циља, под условом да је буџетски дефицит изазван трошковима ове реформе, да је привременог карактера и да се креће у границама сигурносне клаузуле.

Наиме, Комисија и Савет, приликом оцењивања да ли је држава успела да смањи буџетски дефицит, узимају у обзир трошкове тих реформи, упоређујући номинални буџетски дефицит са трошковима повезаним са применом другог стуба пензионог осигурања. Током првих пет година од почетка реформе, износи буџетског дефицита, кориговаће се за нето трошкове спровођења реформи. Корекција се врши за 100% нето трошкова реформе у првој години реформе, 80% у другој и тако редом до пете године када се корекција врши за 20% нето трошкова реформе. У државама које су већ извршиле реформу пензионог система, механизам признавања трошкова реформе у току пет година, примењује се ретроактивно, почев од 2006. године. Ове одредбе, обликоване су тако да осигурају дугорочну одрживост пензионих система. Оне су посебно битне за нове чланице ЕУ, које су тек тад започеле реформе пензионих система и налазе се у прекомерном дефициту. Све ово је разлог да реформа другог стуба пензионог система утиче на процену испуњавања критеријума конвергенције.

Значајну промену у превентивном делу Пакта подразумева и увођење обавезе држава, да у оквиру Програма конвергенције и стабилности искажу и информације које се односе на детаљну и квантитативну оцену мера фискалне политике које су предузете у циљу остварења средњорочног буџетског циља. Ова оцена обухвата детаљну анализу трошкова и користи од предузетих реформи спроведених у циљу повећања привредног раста у наредном периоду, а самим тим и приближавају земљу остварењу средњорочног циља. (Голубовић, С., 2007.)

У превентивном делу Пакта, промене су унете и у систем раног упозоравања. У извештају Савета о унапређењу примене Пакта и јачању његовог превентивног карактера, наведено је да је потребно објаснити и проширити постојећи систем раног упозоравања. У том смислу, предвиђено је да Европска комисија, без мешања Савета, даје предлог носиоцима економске политике за остварење договореног средњорочног буџетског циља. Ово је било предвиђено да почне да се примењује тек после ступања на снагу европског Устава.

6.3. Промене у корективном делу

Промене унете у корективни део Пакта, могу се категорисати као повећање обавезности појединих одредаба ранијег Пакта, као и појашњења процедура поступања у случајевима прекомерних дефицита, предвиђених овим делом.

Оне, пре свега, доносе флексибилнији приступ у дефинисању појаве „озбиљног пада економске активности“, која се користи да би се нека земља изузела од поступка за случај прекомерног дефицита. Ова појава се сада много шире тумачи, него што је то раније био случај и односи се на негативну стопу раста или акумулирани пад БДП-а у односу на потенцијални, током периода ниског раста.

У члану 104 мадрихског Уговора помињу се и други релевантни чиниоци који оправдавају прекорачење дозвољеног буџетског дефицита. До реформе Пакта, није постојало јасно одређење тих чинилаца. У реформисаном Пакту ови чиниоци добијају значајну улогу у оцени стања јавних финансија и начина прилагођавања средњорочном буџетском циљу. Тако, извештај Комисије о прекомерном дефициту мора да уважи развој економске позиције на средњи рок, пре свега пројектовани раст, фазу привредног циклуса у којој се земља налази, примену политике везану за Лисабонску стратегију, издатке за истраживање и развој и слично. Приликом одлучивања, да ли је дошло до прекомерног дефицита, води се рачуна о пројекцијама средњорочне буџетске позиције државе, јавним инвестицијама и посвећености земље да у годинама привредног раста уложи додатне напоре у циљу консолидације јавних финансија. У извештај Комисије мора да уђу и друге чињенице које конкретна држава сматра да су битне за тренутну фискалну позицију земље. (Голубовић, С., 2007.)

Реформисани Пакт доноси ограничење у примени клаузуле о осталим релевантним околностима. Током поступка у случају прекомерног дефицита, ова клаузула се може користити само ако је прекорачење референтне вредности привремено и близу вредности од 3% БДП-а.

Новине везане за остале релевантне околности сматрају се за можда најзначајније лабављење корективних механизма Пакта. Аргумент који иде у прилог таквом мишљењу јесте и чињеница да се за њих примењује врло широко тумачење, па да тако, земље чланице могу сматрати битним поједине околности које би требало

узети у обзир у процедури приликом прекомерног дефицита. Осим тога, за остале релевантне околности, није дефинисано шта значи близу референтне вредности, осим одредбе да се тај концепт може примењивати само када је одступање привремено и близу референтне вредности. (Шабић, А., 2006.)

У реформисаном Пакту долази и до продужења рокова предвиђених за поступање у случају прекомерног дефицита. Са једне на две године је продужен рок за смањење буџетског дефицита на ниво испод референтне вредности у случају ванредних околности. Многи рокови више нису стриктно одређени, већ се прилагођавају земљи и ситуацији, а приликом одређивања рокова за смањење дефицита, у обзир се узимају и фактори као што је предузимање минималног фискалног напора у циљу смањења дефицита за 0,5% БДП-а. Рок у коме Савет доноси одлуку да ли је било или није прекомерног дефицита продужује се са 3 на 4 месеца. Такође, кад је донета одлука да прекомерни дефицит постоји, рок у ком Савет упућује препоруку за смањење дефицита такође је продужен на 4 месеца. Рок за предузимање ефикасне акције у складу са препоруком продужује се са 4 на 6 месеци. Када држава не предузме ефикасну акцију по препоруци Савета, рок у ком се према њој примењују мере из Пакта сада је 4, а не 2 месеца. И коначно, са 10 на 16 месеци је продужен максималан рок у коме Савет мора да примени санкцију према држави која се оглушила о препоруке и одлуке Савета.

И последња важна промена у односу на пређашњи Пакт јесте то, да се кораци (мере) које предвиђа Пакт могу понављати, а не само да следе једна другу. Ова могућност примењује се у случајевима када је држава са прекомерним дефицитом применила препоруку Савета, али мере које је предузела нису дале резултате, не због тога што су биле неадекватне, већ због неочекиваних економских поремећаја који су се осетили на јавним финансијама. Тада Савет може да, на препоруку Комисије, већ предложене мере преобликује како би их прилагодио новонасталој ситуацији. (Голубовић, С., 2007.)

Све измене у корективном делу могу се окарактерисати као значајно слабљење корективних дејстава Пакта. Сматра се да би често коришћење клаузуле о осталим релевантним околностима могло угрозити референтну вредност од 3% БДП-а

за буџетски дефицит. Недостатак чврстог ограничења могао би да подстакне раст дефицита у будућности. (Шабић, А., 2006.)

7. ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ РЕФОРМИСАНОГ ПАКТА

7.1. Оцена реформе

Пре него што се уђе у оцену (критику) реформисаног Пакта и саме реформе, може се критиковати то што се реформи уопште приступило, односно, што је Европска унија, једном постављена фискална правила у својој монетарној унији, решила да ревидира. Наиме, то оставља утисак да правила нису нешто константно и стално, већ нешто променљиво и да се могу мењати када државе нису у стању да се повинују његовим нормама. Посебна критика се може изнети на рачун тога што је реформа предузета баш када две највеће државе чланице ЕУ нису могле да задрже своје фискалне позиције у оквирима задатих референтних вредности. Ово баца сенку на кредибилност и самог реформисаног Пакта, јер финансијска тржишта могу стећи утисак да и он, даље, може бити ревидиран, када се за тим укаже потреба код једне или више држава чланица.

Реформисани Пакт представља помирење између тежње да се на нивоу Уније очувају фискална правила и координација вођења економских и фискалних политика држава чланица, са једне стране и потребе за већом флексибилношћу и уважавањем економске реалности приликом примене ових правила, са друге стране. Реформисани Пакт на тај начин треба да балансира између дугорочне одрживости и краткорочне стабилности, да на економски здрав начин помогне одрживост јавних финансија, а да не остави превише простора за дискреционе потезе и да убрза, или бар не отежа економске реформе које треба да донесу привредни раст. (Голубовић, С., 2007.)

Реформисани Пакт доноси извесне напретке, јер је отклонио нејасноће у погледу дефинисања средњорочног циља, али се поставља питање да ли су правила дефинисана у њему у могућности да доведу до остварења дефинисаног циља. Као главни квалитет неког фискалног правила, у теорији се наводи његова утемељеност у

економској реалности и његова усклађеност са осталим сегментима економске политике. Решења из Пакта о стабилности и расту су много више пажње придавала краткорочној стабилности него дугорочној одрживости јавног дуга и елиминисању прекомерног буџетског дефицита, што му је био главни циљ. Реформа Пакта отклонила је ове недостатке и обезбедила потребну конзистентност фискалних правила и осталих сегмената економске политике, како би им заједнички циљ био обезбеђење привредног раста и повећање запослености. Свакако највеће достигнуће реформисаног Пакта јесте већа флексибилност у примени његових правила. Ту се такође убраја и јасно дефинисање средњорочног циља, увођење захтева за минималним фискалним напором и уважавање специфичних економских фактора појединих земаља приликом дефинисања мера које треба да буду предузете.

Све ове измене, које су унете у Пакт кроз процес његове реформе, учврстиле су кредибилитет самог Пакта и поверење финансијских тржишта у фискалну позицију Европске уније и стабилност евра и додатно легитимисале мере које Пакт предвиђа за државе чланице које изађу из дефинисаних оквира. Са друге стране, ове измене су закомпликовале тумачење и саму примену Пакта, а знамо да је једноставност била главна карактеристика његове првобитне верзије.

Додуше, у теорији се често помиње да су једноставност правила и њихова флексибилност у међусобном раскораку. Побољшавање правила у циљу њихове веће флексибилности, како би се омогућило њихово диференцијално прилагођавање и отворио пут дискреционој примени, извршено је усложњавањем процедура. Такође, само усложњавање процедура Пакта смањује његову транспарентност и отвара могућност за двосмислена тумачења и велику дискрецију приликом одлучивања. Има мишљења да је променама у корективном делу, које се односе на продужење рокова за деловање у случајевима прекомерног дефицита и, генерално, повећањем флексибилности Пакта, угрожен његов кредибилитет и поверење у њега. (Голубовић, С., 2007.)

Занимљиво је како Европска централна банка гледа на реформисани Пакт. Она, као импертив, сматра да све три стране, Комисија, Савет и државе чланице, на ригорозан и истрајан начин треба да примењују реформисани Пакт. Такође наглашава како фискални оквир у ЕМУ мора остати јасан, једноставан и применљив, како би се

осигурала транспарентност и једнак третман у примени Пакта. Односно ЕЦБ је озбиљно забринута због промена, па наглашава како процедура при прекомерном дефициту треба бити кредибилна и делотворна. Зато ЕЦБ не поздравља промену Уредбе о убрзавању и примени процедура при прекомерном дефициту. Истовремено, ЕЦБ подржава побољшање мултилатералног надзора и координације економских политика држава чланица и измену Уредбе из 1997. године. (Шабић, А., 2006.)

7.2. Квалитет реформисаног Пакта

Приликом сагледавања квалитета реформисаног Пакта, можемо оцењивати четири кључна сегмента у којима је реформа требала да донесе највећи напредак. То су: превладавање претеране униформности, повећање транспарентности, кориговање процикличности Пакта и јачање извршења. (Голубовић, С., 2007.)

Што се тиче превладавања униформности, и у превентивни и у корективни део реформа уноси елементе којима се уважава специфичност земље према којој се мере примењују. Буџетска равнотежа која је постојала у првобитној верзији Пакта, тумачена као циклична буџетска равнотежа, тражена је подједнако од свих држава, без обзира на ниво јавног дуга или потреба и обавеза јавних институција. Тада је једина димензија по којој су се земље разликовале била промена у цикличној компоненти буџетске равнотеже. Тако су привреде са већом колебљивошћу привредне активности захтевале већу сигурносну маргину како би се осигурале од кршења лимита од дефицита од 3% БДП-а, при нормалним цикличним околностима. Реформисани Пакт, у дефинисање средњорочног циља укључује и друге димензије, типа финансијске нестабилности земље. Финансијска нестабилност се не детерминише више само уделом јавног дуга у БДП-у, већ и на основу пројекција његове дугорочне одрживости, гледано са аспекта очекиваног привредног раста или обавеза које државу чекају у будућем периоду, типа финансирања реформисања пензионог система. Обавезе око финансирања будућих трошкова одржавања пензионог система и њихов утицај на јавни дуг не прорачунава свака држава понаособ, већ то за њих чини Комисија за економску политику, на основу процене трендова старења становништва, како би се избегле произвољности које би односне државе могле да унесу у ову рачуницу.

Постојање једне овакве независне и објективне анализе омогућује упоредивост, транспарентност и кредибилитет ових пројекција. Она приликом израчунавања својих пројекција користи објективне критеријуме, типа величине пореског јаза, нето позиције државе или старосне структуре становништва. С обзиром да и опредељивање за ове индикаторе може да унесе арбитрарност, потребно је унапред дефинисати релевантне претпоставке и параметре, како би се постигла сагласност око скупа параметара. (Голубовић, С., 2007.)

Реформа је донела одређене напретке и на пољу превазилажења униформности корективног дела Пакта. Међутим, како уважавање специфичности појединих земаља приликом примена санкција са собом носи и велику опасност од арбитрарности и увођења различитих аршина за различите земље, реформа овог дела Пакта, која доноси повећање комплексности и смањивање транспарентности корективних правила, није свуда дочекана са одобравањем.

Други циљ који су рефоматори Пакта пред себе поставили и по коме можемо ценити квалитет његових норми и реформе саме, јесте повећање његове транспарентности. Транспарентност има неколико својих димензија, као што су: поштовање усвојених рачуноводствених смерница, процена извршења и начина извештавања и сл. Тачније, фискални индикатори треба да обезбеде свеобухватно сагледавање садашњег и будућег рачуноводства и усклађеност са правилима. На тај начин, поштовање фискалних правила могу да контролишу и независне институције, финансијска тржишта и сама јавност. (Голубовић, С., 2009.)

Да би фискална правила била транспарентна морају бити једноставна и јасно дефинисана, односно дизајнирана тако да омогућују недвосмислену процену усклађености. Првобитна верзија Пакта је, са рачуноводственог аспекта, била доста критикована за нетранспарентност. Одсуство прегледности манифестовало се на више начина. Индикатор дефицита, на начин како је био дефинисан, није обезбеђивао јасну слику фискалне позиције државе. Затим, индикатор дуга, исказиван као бруто јавни дуг у номиналном износу, допушта остваривање циљева активностима које не побољшавају фискалну одрживост и доприносе потцењивању укупних неизмирених обавеза.

Такође, проблем је представљало и то што систем националних рачуна отежава надзор, због спорог прикупљања података, што омогућује манипулацију статистиком до одређене границе. Велики проблем је представљало и то што су процене из програма стабилности биле оптерећене претераним оптимизмом. Све ово отежавало је транспарентност Пакта и требало је побољшати његовом реформом. Нови реформисани Пакт, углавном је побољшао транспарентност у овим областима, али је у неким другим сегментима, компликовањем процедура, смањио транспарентност.

И после реформе, када је у питању јавни дуг, фискална правила инсистирају на његовом дефинисању у бруто износу. Међутим, нови Пакт инсистира на квалитету, правремености и поузданости статистичких података којима се исказује, као и независности, интегритету и одговорности националних завода за статистику и Евростата. Доступност боље статистике је комплементарна са свеобухватном проценом фискалних варијабли. Такође, буџетске пројекције треба да буду засноване на реалној и опрезној макроекономској прогнози. У том циљу, Европска комисија је предложила да се програм стабилности конципира искључиво на на макроекономским претпоставкама које она дефинише. Односне земље могу и даље да своје програме стабилности да заснивају на својим пројекцијама, али ако се оне разликују од пројекције Комисије, то морају посебно образложити. (Голубовић, С., 2007.)

Поред промена у превентивном делу Пакта које увећавају његову комплексност и на неки начин смањују његову транспарентност, а најзначајнија је као што је већ наведено, да се средњорочни циљеви не дефинишу унапред већ их свака земља дефинише понаособ у свом програму стабилизације на основу унапред договорених критеријума, промене које увећавају комплексност су наступиле и у корективном делу Пакта. Ту се пре свега мисли на спецификацију осталих релевантних фактора на основу којих се процењује да ли је дефицит прешао референтну вредност или није. Ови фактори укључују подстицаје за примену Лисабонске агенде, инвестирање у истраживање, развој и иновације, затим, побољшање укупног стања јавних финансија и подршку међународној солидарности и европској економској интеграцији. И поред тога што Пакт предвиђа да њима изазвано прекорачење дефицита може да буде само ограничено и привремено, дуга листа ових фактора оставља утисак да се ове одредбе Пакта могу примењивати арбитрарно, односно није

јасно када све држава може да буде ослобођена примене корективних мера. (Голубовић, С., 2007.)

Трећа битна тачка побољшања, која доноси реформисани Пакт, је елиминација процикличног дејства његове првобитне верзије. Многи економисти су, анализирајући деловање држава у првим годинама примене Пакта, закључили да он не даје довољан подстицај за вођење здраве економске политике током „добрих година“, што у великој мери сужава маневарски простор за деловање у времену кризе. Реформисани Пакт елиминише процикличност инсистирањем на реалности маркоекономских процеса, побољшавању фискалне позиције земље у годинама просперитета и олакшавањем коришћења клаузуле изузећа у лошим годинама. На овај начин се смањење прекомерног дефицита везује за привредне циклусе, а не за поштовање неких правила која немају економско утемељење.

Како би се у потпуности елиминисало проциклично дејство фискалних правила, корисно би било да се систем раног упозоравања активира увек када у условима привредне стагнације буџетски дефицит покаже тенденцију да на средњи рок изађе из задатих оквира, а не само онда када се примакне референтној вредности од 3% БДП-а. Иако је Комисија добила извесне нове надлежности у вези система раног упозоравања, једно овакво решење није увршћено у реформисани Пакт. (Голубовић, С., 2007.)

И последња референтна тачка на којој се може проверити квалитет измена уведених реформом Пакта о стабилности и расту јесте јачање обавезе извршења и поступања по заданим правилима. Као што знамо, фискална правила у европској монетарној унији дефинисана првобитним Пактом, свој највећи дебакл управо су доживела на овом питању. У крајњој линији, непосредни повод за реформисање фискалних правила јесте била немогућност наднационалног нивоа да примени предвиђене мере према најугицајнијим државама Уније, које уједно представљају мотор европске интеграције – Француској и Немачкој. Неспремност Савета да према прекршиоцима правила примени санкције, довела је у питање смисао постојања ових правила и самог Пакта. Како су према ранијем модели, националне владе биле те које су одговорне за поштовање одредаба Пакта, оне су уједно имале и додатни мотив да евентуална искакања из фискалног оквира прикрију од органа Европске уније.

Без обзира на то што је јачање обавезности и осигуравање извршења Пакта био главни разлог и идеја водиља реформе, одлуку о покретању корективних механизма у случају прекомерног дефицита и даље доноси Савет, који је политичко тело јер у њему седе министри финансија држава чланица. Задржавање овог модела оставља и даље могућност арбитрарности у примени, јер они који су одговорни за поштовање фискалне дисциплине у својим земљама одлучују да ли ће се покренути поступак према земљама прекршиоцима.

На овај начин реформисани Пакт, поред неспорног побољшања извршења и јачања спровођења, задржава и неке делове који га слабе по овим питањима. Као главни проблем овде, наводи се то што ова наднационална правила треба применити на суверене државе, које су, за разлику од монетарне, задржале фискалну сувереност. Са овог аспекта, вођење заједничке и координисане фискалне политике на европском нивоу могуће је само уз комунитаризацију и овог сегмента економске политике.

Међутим, има мишљења да национално вођење фискалних политика није само по себи опасно, али да га не треба оставити владама, већ га поверити независним институцијама, фискалним саветима, који би били део парламентарне власти. Таква тела би контролисала спровођење програма стабилизације и била брана нетранспарентним и краткорочним потезима владе, нереалним постулатима и сталном мењању циљева мотивисаним изборним интересом. Овакви савети би чак потпомогли координацију фискалних политика различитих нивоа власти, нарочито у оним земљама где локална самоуправа има велике фискалне надлежности. Ово би допринело и бољој парламентарној контроли поштовања Пакта. Тада би, у случају негативног извештаја Комисије, владе прво одговарале пред парламентима. Неки теоретичари чак сматрају да таквим фискалним саветима треба у потпуности препустити дефинисање фискалне политике државе, као и овлашћења да сам креира буџет, без могућности парламента да овакву одлуку мења. (Annett, A., 2005.)

Ово решење подразумева сличну правну позицију ових савета оној коју имају националне централне банке према Споразуму о ЕУ, којим је прописана обавеза влада да поштују њихову независност. Ово решење са собом носи и проблем демократског дефицита приликом одлучивања, јер деловање ових одбора често не би било у складу са политичким и социјалним циљевима влада које су изабране на изборима.

Повећање извршности фискалних правила и одговорности влада за њихово спровођење постиже се и јачањем ингеренција наднационалних органа у поступку надзора над поштовањем правила, пре свега Комисије. Према нацрту Уговора о уставу за ЕУ, Комисија добија надлежности да сама предузима мере раног упозоравања у случајевима прекомерног дефицита, за разлику од ранијег решења, када је могла само да препоручи доношење таквог упозорења. Такође, има предлога да се Комисији дају овлашћења за предузимање и других мера предвиђених Пактом. На овај начин, избегли би се могући политички утицаји и калкулације, који су свакако присутни када о примени мера одлучује Савет.

Овако, делотворност фискалних правила и даље остаје у домену политичког одлучивања.

8. УТИЦАЈ ПАКТА НА ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ПОЈЕДИНИХ ДРЖАВА

8.1. Старе чланице ЕУ

Основни циљ и политички рацио доношења Пакта о стабилности и расту био је да сведе фискалне параметре држава чланица ЕУ на референтне нивое. С обзиром да је фискална политика остала у надлежности националних влада, Пакт је представљао гаранцију креаторима Економске и монетарне уније и, генерално, финансијским тржиштима, да неће бити потреса у фискалној сфери и евентуалних непромишљених потеза националних влада у фискалној сфери, који би могли да угрозе функционисање монетарне уније и економски просперитет Уније.

Кроз деловање Пакта и дејствовање Савета и Комисије, требало је дисциплиновати националне фискалне политике, како би се владе натерале да воде политику континуираног буџетског суфицита, која би им омогућила да, без кршења правила, успешно одговоре изазовима неке будуће рецесије. Дугорочно, вођење овакве политике довело би до елиминације спољног дуга европских држава.

Није се могло очекивати да ће увођење фискалних правила истог момента уједначити фискалне позиције и величине фискалних параметара свих држава ЕУ.

Пошто је трећа фаза монетарне уније требало да наступи са почетком 1999. године, за испуњење мастрихских критеријума биле су меродавне две предходне године, 1997. и 1998. Наиме, да би земље чланице ЕУ могле да закораче у трећу фазу стварања монетарне уније, било је потребно да су испуниле задате критеријуме у претходне две године. Такође, када трећа фаза монетарне уније једном наступи, потребно је да се државе сваке године држе референтних вредности, за шта брине Пакт о стабилности и расту.

Годину дана пре посматраних година, 1996. године, веома мали број држава је испуњавао мастрихтске критеријуме који се односе на фискалне позиције. Те године, критеријум буџетског дефицита испуњавало је само четири, од 15 чланица Уније и то су: Данска, Холандија, Ирска и Луксембург. Што се тиче критеријума јавног дуга, ситуација је била иста, само су га Финска, Француска, Луксембург и Велика Британија тада испуњавале. Слична ситуација је била и са монетарним критеријумима Уговора из Мастрихта.

У наредне две године, које се узимају као референтне, 1997. и 1998., ситуација се драстично поправила по питању критеријума буџетског дефицита, па га је 1997. испунило 14 чланица, односно свих 15 у 1998. години. Што се критеријума јавног дуга тиче, 1997. године су га испуниле четири државе, а 1998. шест. Из овога се може закључити да су фискална правила, односно, приближавање тренутка када ће постати обавезујућа и када ће се на прекршиоце применити санкције, утицала на смањење дефицита државних буџета чланица Уније. Што се државног дуга тиче, никако се није могло очекивати да ће огромни јавни дугови презадужених земаља, као што су Италија, Белгија или Грчка, у кратком року бити сведени на мастрихтски критеријум од 60% БДП-а. И поред тога, код свих држава које су имале јавни дуг преко референтне вредности, а таква је већина држава, забележена је тенденција његовог смањивања из године у годину.

Како је Грчка једина држава која није 1997. године испунила критеријум буџетског дефицита, као ни монетарне критеријуме, за њу, као и за три државе које су се избориле за клаузулу изузимања, 1999. није наступила трећа фаза монетарне уније, док за осталих 11 државе јесте. Том приликом, није се посматрао критеријум јавног дуга. Да се тражило испуњење свих критеријума, само би три државе могле да уведу

евро – Финска, Француска и Луксембург, док осталих осам земаља нису испуњавале критеријум јавног дуга.

Као што је било потребно да државе испуне задате услове да би приступиле монетарној унији, тако је потребно да их се придржавају из године у годину, када наступи монетарна унија. Међутим, државе имају значајан мотив да испуне услове и тако се квалификују за еврозону, али имају мало мотива да се после тога држе прописаних критеријума. (Прокопијевић, М., 2009.)

Пакт је утицао да неке државе константно држе своје буџетске дефиците у задатим оквирима. Тако је шест држава: Аустрија, Белгија, Финска, Ирска, Луксембург и Шпанија, у периоду од 1997. до 2006. године, сваке године испуњавало буџетски критеријум и свој дефицит држало испод 3% БДП-а.

Што се критеријума јавног дуга тиче, у периоду од 1997. до 2006. године, приметан је тренд опадања његовог нивоа. Неке државе, које су у период примене Пакта ушле са нивоом јавног дуга изнад референтне вредности, успеле су да га током неколико година спусте испод 60% БДП-а. То једино није пошло за руком Аустрији, Белгији, Грчкој и Италији, али се побољшање може приметити и код њих. Аустрија има константан тренд опадања нивоа јавног дуга, па је за очекивати да, ако се тај тренд настави, Аустрија свој дуг сведе у референтне оквире, док су Белгија и Грчка, које су раније имале троцифрене јавне дугове успеле да их претворе и двоцифрене. Италијански дуг једини је свих година остао троцифрен, али му се касније придружио и Грчки. Тренд очувања јавног дуга у референтним оквирима није приметан једино код три државе: Немачке, Француске и Португалије. Наиме, оне су у период примене Пакта ушле са јавним дугом испод 60% БДП-а, али су током примене Пакта прекорачиле референтну вредност.

8.2. Државе које су приступиле Унији 2004. и 2007. године

Пакт о стабилности и расту, донесен 1997. године, и маастрихтски критеријуми конвергенције, постављени 1992. године, поред дотадашњих држава чланица које су учествовале у њиховом доношењу, извршили су утицај и на фискалне политике држава које су тада биле ван Европске уније, а које су очекивале скори пријем у њу.

Како је као једно од званичних оправдања реформе Пакта било скоро проширење Уније на десет нових чланица, што је представљало до сада највећи талас проширења, онда се поред утицаја Пакта на фискалне политике држава које су биле ван Уније у тренуцима његовог доношења и ступања на снагу, може говорити о утицају проширења (и њих самих) на Пакт и његову реформу.

Ово оправдање донекле има смисла, јер су правила која су важила за старе чланице Уније можда била непримерена за нове чланице Уније. Сматра се да је било мало простора за увођење нових критеријума за нове чланице и да је коришћење истих правила за старе и нове чланице ипак могуће. Квантитативно ограничење буџетског дефицита од 3% можда је прениско за нове чланице, с обзиром на већу могућност раста њихових привреда и његову нестабилност. (Обадић, А., 2006.)

Испуњење фискалних критеријума није толико од важности за само чланство у ЕУ, колико је битно за чланство у монетарној унији. Све чланице ЕУ нису уједно и чланице ЕМУ, али да би то постале потребно је да претходно испуне одређене услове од којих је један од најважнијих фискално прилагођавање, условима постојеће монетарне уније. Та чињеница се пре свега односи на нове чланице ЕУ, као и на будуће чланице ЕУ, јер оне немају могућност дерогације, као Шведска, Велика Британије и Данска, па морају да приступе ЕМУ.

Ниједна од нових чланица уније није могла аутоматски да постане чланица ЕМУ, него су за њихов пријем важили исти услови као за старе чланице. Оне, да би приступиле ЕМУ, морају проћи одређене фазе прилагођавања условима монетарне уније. Пре свега, морају спровести реформе и прилагођавања одређених политика, како би задовољиле копенхагенске критеријуме, који се односе на функционисање тржишне економије, конкуренције, основних демократских начела, људских права и владавине права. Друга фаза приступања ЕМУ се односи на приступање механизму девизних курсева (ERM-2) и испуњење мастрихтских критеријума конвергенције. Тек трећа фаза тог процеса подразумева увођење евра и пуноправно чланство у ЕМУ.

У свакој појединачној новој чланици ЕУ, фискална ситуација је била специфична на свој начин. Она је била нешто повољнија у балтичким земљама, земљама вишеградске групе (Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска) и Словенији, док су Кипар и Малта имали озбиљне финансијске проблеме. Шест од десет нових чланица ЕУ

(Чешка, Кипар, Мађарска, Малта, Пољска и Словачка), то су постале и поред озбиљне фискалне неравнотеже, посебно на страни буџетског дефицита. (Обадић, А., 2005.)

Како су буџетски дефицити у новим чланицама ЕУ структурне и цикличне природе, њихове фискалне позиције су осетљивије на промену реалног раста БДП-а него што је то случај са старим чланицама. То значи да ће проблеми у новим чланицама бити већи ако се стопа раста смањи из било ког разлога. (Обадић, А., 2005.)

Нове чланице ЕУ углавном не задовољавају критеријуме из Мастрихта, па самим тим ни за улазак у монетарну унију. Генерално посматрано, новим чланицама Уније био је лакше да остваре фискалне критеријуме конвергенције, нарочито критеријум јавног дуга, него што је то био случај са старим чланицама. У овоме им је помогла пре свега мања укупна задуженост, већи привредни раст, али и еуфорија међу грађанима који су били јако расположени да се њихове државе што пре прикључе Европској унији. У таквој атмосфери, овим државама је било неупоредиво лакше да спроведу фискалну реформу, јер се наметаће фискалне дисциплине правдало немерљивим користима које ће да донесе чланство у Унији. Пољска је тако у свој устав унела ограничење да јавни дуг не сме прећи референтни ниво од 60% БДП-а.

Притом, треба се имати у виду да су одредбе Пакта креирале старе државе чланице ЕУ (ЕУ 15), према себи, док су државе које желе да приступе Унији морале да се прилагођавају већ дефинисаним правилима, без могућности да на њих утичу.

Прва од држава која је испунила услове за приступање монетарној унији (фискалне и монетарне), била је Словенија, 2007. године. Њој је много помогло то што се још деведесетих година понашала у складу са правилим конвергенције и што је своју валуту везала за немачку марку, касније евро. (Прокопијевић, М., 2009.)

Стање испуњености фискалних критеријума конвергенције нових чланица Уније, у годинама непосредно пре учлањења и по учлањењу, боље је него што је то био случај са старим чланицама, у годинама пре успостављања монетарне уније и по њеном успостављању. Критеријум јавног дуга испуњавале су све нове чланице осим Кипра и Малте. Мађарски јавни дуг је око референтне границе 60%, док су јавни дугови осталих земаља углавном далеко испод.

Што се критеријума буџетског дефицита тиче, ту ситуација није тако добра. Иако је тим државама, због великог прилива страних инвестиција далеко лакше да

попуне свој буџет и да га држе у равнотежи, само су: Бугарска, Естонија, Летонија, Литванија, Румунија и Словенија, тих година, сваке године свој буџетски дефицит држале испод референтне вредности. Осталим државама то је полазило за руком у неким годинама. И у испуњавању овог критеријума, најгоре резултате показале су Мађарска, Кипар и Малта.

8.3. Хрватска

Да би Хрватска могла да постане чланица ЕУ, а касније и ЕМУ, морала је да прилагоди свој фискални систем фискалним правилима која важе у Унији, односно, да промени начин на који води своју фискалну и буџетску политику.

Иако се Пакт о стабилности и расту формално односи само на чланице ЕУ, и земље кандидати учествују у процедури надгледања, односно, и оне су дужне да подносе средњорочне пројекције буџетских позиција како би Унија још у раној фази препознала евентуалне опасности по извршење зацртаних циљева.

Санкције прописане Пактом, могу применити само према чланицама ЕМУ, а државе кандидати не могу да буду подвргнуте њима све док не постану пуноправне чланице Уније. Без обзира на то, оне се могу наћи под политичким притисцима и захтевима да своју фискалну политику ускладе са фискалним правилима која важе у Унији.

Хрватска је, као и све државе у транзицији, морала да прође кроз процес фискалне консолидације. Тај процес је релативно добро оцењен, јер је забележен константни пад буџетског дефицита (5,1% БДП-а у 2003. и 4,9% у 2004. години) уз успостављање стабилног раста реалног БДП-а (4,3% у 2003. и 3,8% у 2004. години).

Највећи проблем са којим се Хрватска суочила у овом процесу јесте то што није имала податке о структурном и цикличном дефициту, као ни податке о стварним ефектима њених аутоматских стабилизатора на промене стопе раста БДП-а. (Шимовић, Ј., Шимовић, Х., 2006.)

Ако се упореди ступањ фискалне прилагођености Хрватске са другим државама, које су Унији приступиле 2004. и 2007. године, може се доћи до закључка да ситуација није нимало лоша. Наиме, само је Естонија остварила буџетски суфицит, док

је само половина од дванаест новопримљених држава задовољила границу од 3% дефицита, иако 2002. године, БДП није пао ни у једној од тих земаља. Хрватски дефицит је за 0,9 процентних поена био лошији од просека тих земаља, али је у исто време стопа раста у Хрватској била за 1,4 процентна поена виша од просечне стопе раста, која је тада износила 3,8%, што би такође требало узети у обзир приликом оцене разлика у структурном дефициту. Из овога се може закључити да Хрватску, као и друге транзицијске државе очекују структурне реформе. (Цуцулић, Ј., Фауленд, М., Шошић, В., 2004.)

Хрватска се, као и друге нове чланице Уније у одређеној мери разликује од старих чланица. Те разлике у вођењу макроекономске политике би могле да прилагођавање Пакту учине сложенијим. Пре свега, оне су знатно сиромашније од старих чланица, што им са друге стране доноси и потенцијалне више стопе раста. Такође, стопе јавних прихода и јавних расхода у Хрватској, не разликују се много него стопе јавних прихода и расхода у старим чланицама, па у тим условима, аутоматски стабилизатори не би требало да делују слабије. Међутим, значајна разлика је то што Хрватска има доста неповољнију структуру расхода, јер у њима у значајнијој мери учествују трошкови пензијског и здравственог система.

Корист за Хрватску од прилагођавања Пакту и његове примене, као и за друге транзицијске земље јесте и то што ће оне уз, за европске услове, огромне стопе раста и примену буџетског ограничења од 3%, кренути у расчишћавање јавног дуга, односно, он ће се консолидовати на нижем нивоу него што је то 60% БДП-а.

Хрватски буџет годинама је бележио раст дефицита, који је заустављен тек 2011. године. Ово посебно зато што је у Хрватској владало уверење да дефицити од око 3% БДП-а нису опасни, све док јавни дуг не пређе ниво од 60% БДП-а, што је донело драстично повећање јавног дуга током кризних година. Он је на крају 2010. године износио 41,2%, а 2011. око 45% БДП-а, у шта не улази дуг пензионог фонда и дуг државе за спашавање бродоградилшта.

У таквим условима, Хрватска је кренула у процес фискалног прилагођавања, крајем 2011. године, у задњој година мандата владе Јадранке Косор. Међутим, суштинске реформе су кренуле са планом фискалне консолидације владе Зорана Милановића. (Група аутора, Хубанализе, 2012.)

Кључну улогу у том плану требало би да има Закон о фискалној одговорности, који је ступио на снагу 1.1.2011. године. Он предвиђа да се укупни расходи опште консолидоване државе морају смањивати за по 1% БДП-а годишње, све док примарни фискални салдо у номиналном износу не буде једнак нули или позитиван. Овај Закон настоји да током једног цикличног периода буџет буде у равнотежи.

8.4. Србија

За Србију, која је земља са хроничним проблемима у јавним финансијама, било каква фискална консолидација била би од огромне користи. Фискална консолидација, онаква какву предвиђају мастрихтски критеријуми и Пакт о стабилности и расту, Србији би, поред увођења реда у систем јасних финансија, олакшала пут ка ЕУ, а нарочито јој олакшала фискално прилагођавање по уласку у Унију и улазак у ЕМУ. Зато не би требало да имамо дилеме, да ли треба примењивати фискална ограничења из Мастрихта и фискалне параметре свести у референтне оквире, иако нас на то ништа формално још увек не обавезује.

Поред проблема које Србија вуче из ранијег периода (дуг пензионог фонда, нерационални јавни сектор), светска економска криза додатно је утицала на смањење буџетских прихода и повећање буџетског дефицита. Са друге стране, све ово је утицало на сазревање свести да се мора учинити нешто на фискалној консолидацији.

У периоду од 2000. до 2008. године, долази до значајног пада нивоа јавног дуга и учешћа јавног дуга у буџетском дефициту, пре свега због отписа потраживања од стране Париског и Лондонског клуба поверилаца, али и због прихода државног буџета од приватизације.

Од 2008. године почиње драстично задуживање у иностранству. У периоду од 2008. до 2011. године, Србија се задужила за шест милијарди евра, тако да је на крају 2011. државни дуг износио 12,3 милијарди евра, а са индиректним обавезама државе 14,45 милијарди. Само у 2011. години држава се задужила за 2,5 милијарде евра. Тако је децембра 2011. године јавни дуг Србије износио 46,4% БДП-а, а да притом у ову бројку нису ушла дуговања појединих буџетских корисника која превазилазе њихове

могућности сервисирања. Буџетски дефицит у тој години износио је 4,7% БДП-а. (Јованџија, А., Стакић, Н., Гњатовић, Д., 2012.)

На овај начин, јавни дуг Србије прешао је законско ограничење од 45% БДП-а. Због тога, према Закону о буџетском систему, када предлаже нови или врши ребаланс старог буџета, Влада мора да предложи и кредибилан план финансијске консолидације, који државни дуг, у наредном периоду, враћа у законом прописане оквире.

Због законских ограничења, као и због потребе одрживог развоја државе, у наредном периоду је потребно водити рестриктивну буџетску политику која би омогућила консолидацију јавних финансија и стабилизацију фискалних прилика. У овоме нам, поред Закона о буџетском систему и Закона о јавном дугу, у многоме може помоћи и поштовање мастрихтског критеријума који се тиче ограничења буџетског дефицита.

У реализацији овог циља може да помогне и Фискални савет, који је сачинио свеобухватан извештај о Предлогу мера фискалне консолидације за период од 2012. до 2016. године. У циљу избегавања дужничке кризе и негативног сценарија, Фискални савет је проценио да би до краја 2013. године требало уштедети око милијарду евра. То би стабилизовало јавни дуг, али би у периоду 2014.-2016. године требало уштедети додатних 1,2 милијарду евра. Ово би довело да од 2016. године имамо избалансирани буџет, а јавни дуг би се спустио испод законског максимума. Да би се ово остварило, Фискални савет је предложио и три групе мера: прве краткорочне, друге средњорочне и треће, за успостављање одрживог привредног развоја. (Јованџија, А., Стакић, Н., Гњатовић, Д., 2012.)

9. ЗАКЉУЧАК

Националне државе нису спремне да повере вођење фискалне политике наднационалном телу, као што је то био случај са монетарном политиком, јер им је она од много већег политичког значаја, због тога што у себе укључује опорезивање и јавну потрошњу, што су две најзначајније компоненте расподеле националног богатства, па задире у саму суштину политичких система на којима оне почивају.

Са друге стране, оваква комбинација националне фискалне политике, са наднационалном монетарном политиком у себи садржи јак подстицај да се зарад краткорочне користи жртвује средњорочна фискална равнотежа.

Пакт о стабилности и расту, као и фискална правила конвергенције из Уговора у Мастрихту пре њега, дефинисао је на егзактан начин правила којих државе, чланице монетарне уније, треба да се држе приликом доношења одлука из области фискалне политике. Њиме су постављени оквири у којима треба да се крећу најважније компоненте фискалне политике, висина државног дуга и висина дефицита државног буџета, мерени у односу на бруто друштвени производ земље. Корективни део Пакта предвиђа мере (санкције) које државе-прекршиоци фискалних правила сnose, а чији је основни циљ да односну државу врати у оквири референтних вредности фискалних показатеља.

Период примене Пакта, односно његове првобитне верзије, најбоље показује све предности и недостатке које такав систем координације фискалних политика може да има. Идеја његових твораца била је да у условима наднационалне ингеренције за вођење монетарне политике и националне ингеренције за вођења фискалних политика, и највећој могућој мери олакша функционисање монетарне уније, односно да бар учини да потези у фискалној сфери појединих држава не угрозе опстанак јединствене валуте, на штету осталих, фискално дисциплинованих, чланица Уније. Показало се да је он своје могућности много добро реализовао у годинама просперитета, али да се се његови недостаци почели у значајнијем обиму показивати у годинама кризе. Такође, док су његове могућности много боље биле реализоване на пољу струке фискалне науке, дотле су се његова ограничења у многоме више испољавала на политичком плану. Ограничења, која су донела неефикасност Пакта на

политичком плану, јесу и главни мотив његове реформе, која је наступила после 2003., а формално спроведена 2005. године.

То што је Пакт морао бити промењен само је доказ да ЕУ још увек трага за ефикасним моделом фискалне координације који ојачава, а не ослабљује монетарну интеграцију. Ово представља изазов, на који креатори европске политике морају да дају адекватан одговор, ако желе да имају дуговечну и просперитетну међународну валуту. Угрожавање позиције евра и монетарне уније може у значајној мери да угрози опстанак и саме Европске уније.

Немогућност скорог комунитаризовања фискалне политике и јака потреба за њеним стављањем у заједничке оквире, чине ову тему једном од тренутно најзначајнијих питања у Евроској унији. Како Европска унија представља заједницу *sui generis*, какву до сада човечанство није имало прилике да упозна, тако и њена монетарна интеграција представља монетарну унију *sui generis*. Она као таква, не може да користи ускуства из историје других заједница, јер јој нема сличне, па је ослоњена на практичну проверу идеја које су теоретичари поставили у својим радовима. Кроз своје деловање, европска монетарна унија, мора сама да изнађе начин и облик фискалне координације (интеграције), који ће да одговара њеним потребама, а у складу са тренутном политичком ситуацијом. Тако расправе на ову тему представљају опис процеса који још увек траје и чији епилог може да се предвиђа, али не да се са сигурношћу зна.

БИБЛИОГРАФИЈА:

Annett Anthony (2005.), Enforcement and the Stability and growth pact – How fiscal policy did and didn't change under Europe's fiscal framework, International monetary fund.

Buti Marco, Eijffinger Sylvester C W, Franco Daniele (2003.), Revisiting of Stability and growth pact: Grand design or internal adjustment, CEPR, Discussion paper 3692.

Buti Marco, Franco Daniele, Ongena Hedwig (1998.), Fiscal discipline and flexibility in EMU: The implementation of Stability and growth pact, Oxford review of economic policy, vol 14, no 3

Голубовић Срђан (2007.), Европска монетарна унија – институционални аспекти, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш.

Gramlich Edward M., Wood Paul R. (2000.), Fiscal federalism and European integration: implications for fiscal and monetary politics, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers, No 694

Грић Мато, Билас Влаткаи, Шимовић Хрвоје, Фискална либерализација, монетарна и фискална политика ЕУ, Серија чланака у настајању, Економски факултет Загреб.

Јованџија Ана, Стакић Никола, Ђатовић Драгана (2012.), Примена рестриктивне буџетске политике у Србији у циљу испуњења мастрихтских критеријума конвергенције, Мегатренд ревија, vol 9, no 3.

Кеснер Шкроб Марина (2008.), Пакт о стабилности и расту, Финансијска теорија и пракса, 32 (1).

Обадић Алка (2006.), Утицај величине државе на економски раст у оквиру најновијих промена фискалне политике ЕУ, Зборник Економског факултета у Загребу.

Обадић Алка (2005.), Координација економских политика и фискални критеријуми конвергенције у процесу проширења ЕУ, Зборник Економског факултета у Загребу.

Palazuelos-Martinez Manuel (2007.), Understanding the Rationale of the Stability and Growth Pact, American Consortium of European Union Studies.

Прокопијевић Мирослав, (2009.), Европска унија - увод, Службени гласник, Београд.

Hagen Juirgen von (2002.), Fiscal discipline and growth in Euroland – Exiprience with Stabiliti and growth pact, ZEI, University of Bonn, CEPR.

Цуцулић Јудита, Фауленд Мајкл, Шошић Ведран (2004.), Можемо ли у ЕУ са прорачунским дефицитом, Финансијска теорија и пракса, 28 (2).

Шабић Ана (2006.), Реформа Пакта о стабилности и расту, Финансијска теорија и пракса, 30 (3).

Шимовић Јуре, Шимовић Хрвоје, (2006.), Фискални сустав и фискална политика Европске уније, Правни факултет, Загреб.

Шимовић Хрвоје (2005.), Фискална политика у ЕУ и Пакт о стабилности и расту, Зборник Економског факултета у Загребу.

Фискална политика у Хрватској и ЕУ (2012.), Смер је добар, али корак је прекратак, ХУБ анализе (Хрватско удружење банака), 38.

