

FISKALNA PRAVILA EVROPSKE UNIJE KAO SMERNICE KREATORIMA FISKALNE POLITIKE U SRBIJI – KRATAK OSVRT

Marija Vuković*

Sažetak: Uspostavljanje fiskalne discipline u decentralizovanom fiskalnom sistemu Evropske unije bio je značajan izazov za zemlje članice. Postavljanje pravila fiskalne održivosti nije imalo za cilj samo uređenje odnosa unutar Unije, već i postavljanje smernica zemljama koje pretenduju da postanu njihove članice. Stoga u radu, ukazujem na fiskalna pravila Evropske unije, njihovu implementaciju u zemljama članicama, kao i njihovu eventualnu primenu u fiskalnom sistemu Srbije.

Ključne reči: budžetski deficit, javni dug, bruto domaći proizvod

Sumarry: Increasing fiscal disciplines in decentralised fiscal system in European Union is important chalange for all EU countries. The goal of implementing sustainable fiscal policy was not only to organize relations within the EU, but also to direct the countries which aim to become its members. Therefore, the paper will deal with the fiscal rules of the EU, their implementation in the member states as well as the possibility of their use in Serbian fiscal system.

Key word: budget deficit, public debt, Gross Domestic Product.

Uvod

Među zemljama EU, glavnu ulogu u diskusiji između centralne monetarne i decentralizovane fiskalne politike ima Evropska monetarna unija. Uspostavljena je 1. januara 1999. godine sa sledećim ciljevima: otklanjanje monetarnih kolebanja koja predstavljaju smetnju funkcionisanju zajedničkog tržišta, monetarna stabilnost, jačanje Evrope na svetskom tržištu i povraćaj monetarno političke sposobnosti delovanja na evropskom nivou.¹⁸(Verner, Volfrang 2003:66)

Fiskalna politika u Evropskoj uniji ostaje isključivo u odgovornosti vlada država članica. Suprotno od većine makroekonomskih instrumenata koje su centralizovane, fiskalne politike su decentralizovane. U ovakvom uređenju, u kojem postoji dosta učesnika, izvesna pravila su neophodna. Pravila određuju jasnu raspodelu obaveza. Ako se poštuju, ova pravila stvaraju izvrstan koordinacioni izum za budžetsku politiku u okviru EU. Dalje, postavljanje brojnih granica i ciljeva fiskalne politike predstavlja pretpostavku kreatorima politike i osnovu za opštu javnu ocenu sadašnjeg i budućeg pravca fiskalne politike, stoga olakšanje nadzora i izjednačenje pritiska. (Duisenberg 2003.) Pravila su grupisana u dve grupe ograničenja. Prvu grupu čine mastriški kriterijumi konvergencije, koje članice moraju ispuniti kako bi postale deo Evropske monetarne unije (EMU). Drugi vid ograničenja ogleda se kroz Pakt o stabilnosti i rastu (engl. Stability and Growth Pact) čijih se pravila automatski moraju pridržavati zemlje članice EMU. (Šimović 2006:245) U radu se najpre definišu fiskalna pravila Evropske unije, kao i metode primene sankcija usled odstupanja od njihove primene. Potom se ukazuje na neka početna iskustva Evropske monetarne unije u implementaciji kaznenih odredbi usled odstupanja pravila i to kroz primer tri najveće članice Evropske unije (Francuska, Nemačka i Italija). Mogućnosti prilagođavanja fiskalnim pravilima Evropske unije od strane Srbije, date si u trećem delu rada.

* mr Marija Vuković, predavač, Visoka poslovna škola strukovnih studija, Novi Sad

Definisanje fiskalnih pravila EU

Osnove fiskalnih pravila Evropske unije ustanovljene su tzv. Mastroškim ugovorom. Ugovorom iz Mastrohta koji je potpisan 1992. godine postavljeni su ciljevi ekonomske i monetarne unije, jedinstvene valute, zajedničke spoljne i bezbedonosne politike, zajedničke odbrambene politike, odbrane, državljanstva Unije, uske saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (Đurić Kuzmanović 2005:140) U cilju stvaranja kohezije fiskalne i monetarne politike definisani su mastriški kriterijumi konvergencije kao izraz solidarnosti između zemalja članica i regije Evropske unije.

Mastroški kriterijumi konvergencije su pretpostavka prisutpanju članice Evropskoj monetarnoj uniji. Oni se ogledaju kroz:

1. visok stepen stabilnosti cena – stopa inflacije ne sme biti viša od 1,5% u odnosu na stopu inflacije u prve tri zemlje s najstabilnijim cenama;
2. smanjenje prekomernog javnog duga (do 60% BDP) i budžetskog deficita (do 3% BDP);
3. postizanje stabilnog kursa – nacionalna valuta ne sme devalvirati u prethodne dve godine i mora se nalaziti unutar raspona kursa utvrđenog od strane EMU;
4. prosečne nominalne dugoročne kamatne stope ne smeju biti više od 2% u odnosu na kamatne stope triju zemalja unije sa najnižom stopom inflacije. (Šimović 2006:245)

Osnovni cilj postovanja ovih kriterijuma je stabilnost cena. Fiskalne restrikcije proizišle iz tih kriterijuma prvenstveno su rezultat straha da preveliki deficit i javni dug zemalja članica može uticati na rast kamatnih stopa u drugim članicama monetarne unije. Zatim, visoki fiskalni deficiti mogli bi potkopati kredibilitet nove središnje banke, a „mekana“ monetarna politika mogla bi uticati na raskalašnost fiskalnih politika zemalja članica. I kao poslednje, postojala je bojazan da bi neki tržišni učesnici možda pretpostavili kako će EU izvući pojedine zemlje iz finansijskih teškoća i prema tome formirati svoja očekivanja. (Stability and Growth Pact 2005.)

Pakt za stabilnost i rast je još dodatni instrument koji treba da osigura fiskalnu disciplinu.

Pakt za stabilnost i rast je uveden usvajanjem Rezolucije Evropskog saveta o Paktu o stabilnosti i rastu u Amsterdamu 1997. godine. Rezolucija određuje zemljama članicama EU, Savetu EU i Komisiji EU čvrsta uputstva i pravila o sprovođenju samo Pakta.

Osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomerenih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Evropske monetarne unije. (Šimović 2006:249) Prema Paktu, zemlje članice EMU se obavezuju da će svoja srednjoročna salda budžeta dovesti u ravnotežu ili čak suficit. Smatra se da će se na taj način ostaviti dovoljno prostora budžetskoj politici da se nosi sa normalnim cikličnim fluktacijama, te da ciklički deficiti koji bi se u tom slučaju pojavili ne bi bili veći od referentne vrednosti od 3% BDP-a. Pakt za stabilnost i rast se implementira preko procedure u slučaju prekomernog deficita. Procedura se sastoji iz nekoliko faza. Prvo, Savet EU daje određene preporuke članici za smanjenje deficita u naredna četiri meseca. Nakon toga slede detaljne mere za smanjenje deficita u roku od mesec dana. Ako se i dalje članica ne pridržava mera, Veće joj može uvesti sankcije u formi informisanja javnosti o neposlušnosti u slučaju izdavanja državnih obveznica, reviziju kreditne politike od strane Evropske investicione banke, obavezu deponovanja beskamantnog depozita u određenom iznosu i nametanje raznih novčanih kazni.

Implementacija Pakta za stabilnost i rast se sprovodi tako što Komisija EU utvrdi prisustvo preteranog deficita, pa na njen predlog Savet EU donosi odluku o primeni Pakta.

Zakon o budžetskoj ravnoteži u zemljama EU zasnovan je na principu „blizu ravnoteže“ ili „u plusu“, s ciljem da se obezbedi da zemlje vode restriktivnu politiku simetrično tokom ciklusa. Međutim, Zakon nije sprečio neke zemlje (naročito najveće tri članice i Portugaliju) da nadoknade efekte automatskih stabilizatora tokom napretka u kasnim devedesetim godinama prošlog veka. Nije iznenađujuće da je kasniji ekonomski zastoj pogurao deficit iza granice od 3% BDP-a u 2002. godini u tri članice (Nemačka, Francuska i Portugalija) i blizu granice u četvrtoj (Italija). Počekom 2003. godine dve od ovih zemalja (Nemačka i Portugalija) su već bile pod tzv. „procedurom preteranog deficita“, što je podrazumevalo da će morati da zategnu fiskalnu politiku pre nego što kreiraju politiku oporavka ekonomije. Prvi korak u ovakvoj proceduri

je započeo u Francuskoj početkom aprila 2003. godine, delimično da bi izbegli situaciju da budu prinuđeni da zategnu fiskalnu politiku tokom recesije. Komisija je prethodno morala da odloži zahtev da imaju uravnotežen budžet za period 2004-2006.godine. (Vuković 2007:40)

Prvi slučaj pokretanja mera Pakta zabeležen je 2001. godine u slučaju Irske, kada je Savet izdao tzv. rano upozorenje zbog zabrinutosti provođenja zacrtane proračunske politike. Tada je Irska zabeležila nizak nivo javnog zaduženja i čak budžetski suficit od 4,7% BDP-a. Veće je smatralo da takva politika kroz svoje budžetske mere (smanjenje poreza i porast tekućih izdataka) deluje prociklički. Naime, takve mere snažno podstiču agregatnu tražnju, što može izazvati inflatorna kretanja. Takva se politika smatrala neadekvatnom u smislu ekonomske stabilnosti te se Irskoj predložio skup mera kojim bi se osigurala ekonomska stabilnost i udovoljilo uslovima Pakta. (Šimović 2006:249)

Iskustva zemalja EU u primeni fiskalnih pravila potvrđuju izražene strahove kod potencijalnih članica EMU da izjednačeni pritisci i pratnja mogućih sankcija neće biti dovoljne da nadomeste odustvo obavezujućih zakona tokom perioda razvoja.

Odgovarajući na rastući pritisak da se mastriški kriterijumi promene, Komisija EU je napravila seriju predloga Savetu EU krajem 2002. godine, popravljajući implementirane zakone i čuvajući njihov osnovni motiv. Sve u cilju da bi se zemlje koje odstupaju od zacrtanog cilja brže vratile na uravnotežen strukturalni budžet (kasnije određeni kao najmanje 0,5% sniženja BDP-a u ciklično-prilagođenom deficitu za godinu). U tom kontekstu, Komisija je takođe predložila jačanje pravila u *ex ante* pre nego u *ex post* rokovima da bi se problemi neotpornosti otklonili mnogo brže. Ovi predlozi su odobreni od Saveta Evrope tokom 2003. godine.

Prilagođavanje fiskalnim pravilima Evropske unije – slučaj Srbije

Prilagođavanje fiskalnim pravilima Evropske unije podrazumeva promene u načinu na koji se vodi fiskalna odnosno budžetska politika u Srbiji.

Prema fiskalnim pravilima EU, odnosno Paktu o stabilnosti i rastu, zemlje članice EU obavezuju se da će svoja srednjoročna salda pre svega strukturalnog budžeta opšte konsolidovane države dovesti u ravnotežu ili čak suficit. Time se želi sprečiti pojava prekomernih deficita. Smatra se da će se na taj način ostaviti dovoljno prostora proračunskoj politici da se nosi s normalnim cikličkim fluktacijama, a deficiti koji bi se u tom slučaju pojavili bili bi isključivo posledica delovanja automatskih stabilizatora, a ne diskrecionih mera fiskalne politike. (Šimović 2006:249) Pravilo je da takvi ciklički deficiti ne smeju biti veći od 3% bruto domaćeg proizvoda uz očekivanu stopu rasta nominalnog BDP-a od 5%. To ograničenje se odnosi na javno zaduživanje države gde se, uz budžetski deficit od 3% BDP-a, gornja granica javnog duga smatra 60% BDP-a.

Pakt o stabilnosti i rastu direktno se odnosi samo na članice EU, ali i zemlje potencijalne članice EU trebaju blagovremeno prilagoditi svoju fiskalnu politiku zahtevima EU. Za članice Evropske monetarne unije postoje striktno propisane sankcije i finansijske kazne u slučaju nepoštovanja Pakta. Na Srbiju se sankcije Pakta neće moći primeniti sve do ulaska u EMU. No, u samoj fazi pristupanja prvo EU, kasnije Evropskoj monetarnoj uniji, Srbija bi se mogla naći pod izuzetnim političkim pritiscima i zahtevima da vodi svoju fiskalnu politiku u skladu sa pravilima EU.

Srbiju, kao i većinu zemalja u tranziciji, očekuje proces fiskalne konsolidacije koji zapravo već traje. Deficit sektora države ima tendenciju rasta i u 2007. godini iznosio je 1,5% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Povećanje deficita prati i porast rasta tako da je stopa realnog BDP-a dostigla 7% u 2007.godini. U tom kontekstu i javni dug iznosi 30% bruto domaćeg proizvoda. (Kvartalni monitor 2007:43)

Srbija, kao i svaka buduća zemlja članica, razlikuje se od sadašnjih zemalja članica EU, pa će se tako i njen pristup postizanja fiskalne discipline zacrtane Paktom razlikovati. Isto tako Pakt će tretirati svaku članicu u skladu sa projekcijama budžeta i ekonomskim pokazateljima koji se očekuju. Veći problem predstavlja činjenica da u Srbiji nema podataka o strukturalnom i cikličnom deficitu. Ako ne postoje precizniji podaci o tome kako deluju automatski stabilizatori teško je proceniti kako će oni reagovati na promene stope rasta BDP-a, na stabilizaciju ekonomije, te na saldo opšte konsolidovane države.

Umesto zaključka

Dakle, mastriški kriterijumi konvergencije su postavljeni da bi se održala makroekonomska stabilnost Evropske unije kao celine, jer dovođenje u pitanje decentralizovane politike zemlje članice, ne sme ugroziti ekonomiju Unije kao celine. Upravo tu svoju ulogu treba da izvrši Pakt za stabilnost i rast i preko merama preporuke i kaznenih odredbi, vrati pojedinačnu ekonomiju na put stabilne makroekonomske održivosti. Gotovo da ne postoji nijedna država u svetu (izuzev Japana) koja se ne suočava sa problemom deficita budžeta. Stoga je postavljanje gornjih granica njegovog rasta potpuno opravdano, pogotovu što je to makroekonomski problem koji dugoročno proizvodi štetan efekat.

Srbiju, kao i većina zemalja u tranziciji, očekuje proces fiskalne konsolidacije koji zapravo već traje. Srbija, kao i svaka buduća zemlja članica, razlikuje se od sadašnjih zemalja članica EU, pa će se tako i njen pristup postizanja fiskalne discipline zacrtane Paktom razlikovati. Za početak, najvažnije je da se radi na sistematskom smanjenju deficita kao procenta bruto domaćeg proizvoda, kao i na smanjenju procenta učešća javnog duga u bruto domaćem proizvodnju. Gotovo jedino moguće rešenje u datim makroekonomskim uslovima u našoj zemlji bilo bi redukovanje javne potrošnje.

Literatura

- [1] Duisenberg, W.E., (2003) *Monetary and fiscal policy in the euro area*, President of the European Central Bank, International Monetary Conference
- [2] Đurić Kuzmanović T., (2005) *Nova evropska ekonomija*, Sremska Kamenica, Sentgraf
- [3] Garmich, E.M., Wood, P.R., (2000) *Fiscal federalism and European Integration: Implications for Fiscal and Monetary Policies*, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Paper, No. 694
- [4] *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br.11, 2007. Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd, oktobar-decembar 2007
- [5] Stability and Growth Pact, (2005) *Activities of the EU – Stability and Growth Pact and Economic Policy Coordination*, dostuno na: www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s01040.htm
- [6] Šimović J, Šimović H., (2006) *Fiskalni sustav i fiskalna politika EU*, Zagreb, Pravni fakultet, str.245
- [7] Verner V., Volfgang V., (2003) *Evropa od A do Š*, Beograd, Institut za evropsku politiku
- [8] Vuković M., (2007) *Fiskalna stabilizacija – čemu nas uči EMU*, Skola biznisa br 2/2007