



# FISKALNA PRAVILA U EU

dr Damir Šehović  
Ekonomski fakultet Podgorica

## SADRŽAJ PREDAVANJA:

- Pojam, cilj i karakteristike fiskalnih pravila
- Mاستrihtski kriterijumi konvergencije
- Pakt za stabilnost i rast

## POJAM, CILJ I KARAKTERISTIKE FISKALNIH PRAVILA

- **Fiskalna pravila** se u najužem smislu najčešće definišu kao zakonodavna ili ustavna ograničenja fiskalne politike putem numeričkih pravila kojima se propisuju specifična ograničenja fiskalnih indikatora kao što su budžetska ravnoteža, javni dug, javna potrošnja i oporezivanje
- **Cilj fiskalnih pravila** je smanjenje motivacije kod kreatora fiskalne politike za pretjeranom ekspanzivnom fiskalnom politikom uopšte, a posebno u periodu privrednog prosperiteta
- Pomoću fiskalnih pravila se otklanja, ili u najgorem slučaju smanjuje, mogućnost davanja prioriteta kratkoročnim, a ne dugoročnim ciljevima ekonomske politike, favorizovanje pojedinih interesnih grupa po raznim osnovama od strane nosilaca ekonomske politike, vođenje računa o političkim, a ne privrednim ciklusima, i slično

3

## POJAM, CILJ I KARAKTERISTIKE FISKALNIH PRAVILA

- U praksi se srijeću različiti **razlozi koji su bili uzrok posezanja za fiskalnim pravilima**, kao na primjer:
  1. Garantovanje makroekonomske stabilnosti (u poslijeratnom Japanu);
  2. Povećanje kredibiliteta fiskalne politike i pomoć u otklanjanju deficita (u nekim kanadskim provincijama);
  3. Obezbjedenje dugoročne održivosti fiskalne politike, posebno u kontekstu starenja stanovništva (Novi Zeland);
  4. Minimiziranje preliivanja negativnih eksternalija među državama EMU.
- Dakle, fiskalna pravila sputavaju diskreciju subjekata fiskalne politike koja bi vodila različitim fiskalnim poremećajima zbog njegovog suviše ekspanzivnog karaktera

4

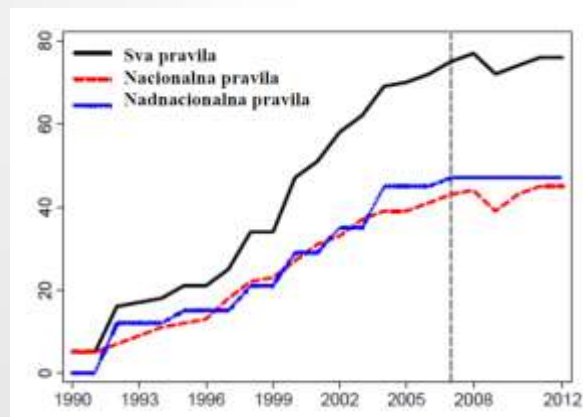
## POJAM, CILJ I KARAKTERISTIKE FISKALNIH PRAVILA

- **Osnovne karakteristike fiskalnih pravila** o kojima treba voditi računa prilikom njihovog definisanja, svode se na potrebu da moraju biti:
  1. Dobro definisana;
  2. Transparentna;
  3. Adekvatna;
  4. Jednostavna;
  5. Fleksibilna;
  6. Konzistentna;
  7. Primjenljiva;
  8. Efikasna.
- Fiskalna pravila mogu biti **nacionalna i nadnacionalna**

5

## POJAM, CILJ I KARAKTERISTIKE FISKALNIH PRAVILA

- Broj država koje primjenjuju fiskalna pravila:



6

## POJAM, CILJ I KARAKTERISTIKE FISKALNIH PRAVILA

- Kako su nacionalne fiskalne politike ostale u nadležnosti država članica EU, a kako je ostvarivanje ključnog cilja zajedničke monetarne politike unutar EMU cjenovna stabilnost, koju je praktično nemoguće ostvariti bez koordinacije s ostalim instrumentima ekonomske politike, prije svega fiskalnom politikom, javila se dodatna potreba za disciplinovanjem nacionalnih fiskalnih politika
- Pomenuto disciplinovanje se u principu vrši putem odgovarajućih ograničenja i pravila (nadmacionalnih) kojih se nosioci nacionalnih fiskalnih politika moraju pridržavati, u funkciji izbjegavanja inflacije i monetizacije fiskalnih deficita nastalih kao posljedica neadekvatnog i olakog vođenja fiskalne politike
- **Cilj nadnacionalnih fiskalnih pravila** je ograničavanje nacionalnih fiskalnih politika unutar EMU
- Nadnacionalna fiskalna pravila u EU su sadržana u Ugovoru iz Maastrichta i Paktu za stabilnost i rast

7

## MAASTRIHTSKI KRITERIJUMI KONVERGENCIJE

- **Ugovor iz Maastrichta** predstavlja dokument koji je definisao ne samo temelje monetarne unije, nego i kriterijume konvergencije koje države moraju ispuniti da bi postale dio EMU
- Nastao je kao rezultat težnje za sprječavanjem nastanka fiskalnih kriza koje bi imale negativan uticaj na države članice, ali i nastojanja za ostvarenjem primarnog cilja kojem ECB teži – stabilnosti cijena
- Ugovor tretira fiskalnu disciplinu na dva načina

8

## MASTRIHTSKI KRITERIJUMI KONVERGENCIJE

- **Prvi** je vezan za ugovornu obavezu koja zabranjuje preuzimanje dugova od strane država članica i Unije, čime je zapravo napravljen korak ka eliminisanju problema moralnog hazarda izazvanog očekivanjem države članice da će neko drugi pokriti njen dug
- **Drugi** način pomoću kojeg se povećavaju šanse za vođenje održive fiskalne politike država članica jesu kriterijumi konvergencije kojima se spječava nastanak prekomjernih deficita
- Predviđena su dva kriterijuma neposredno vezana za fiskalnu politiku, od kojih je prvi vezan za ograničavanje budžetskog deficita na 3% BDP a drugi za ograničenje javnog duga na 60% BDP

9

## MASTRIHTSKI KRITERIJUMI KONVERGENCIJE

- **Logika formulisanja pomenutih ograničenja** se sastoji u tome što se, s jedne strane, na taj način nastoji eliminisati mogućnost da prekomjerna rast budžetskog deficita i javnog duga, izazove rast kamatnih stopa unutar članica EMU
- S druge strane bi se pomenuti pretjerani deficiti mogli negativno odraziti i na kredibilitet monetarne politike, te ugroziti cjenovnu stabilnost, kao primarni cilj
- Potrebno je istaći da nijesu rijetke kritike kriterijuma konvergencije koje se odnose na fiskalnu politiku, odnosno sadržaj pomenutih fiskalnih pravila

10

## MASTRIHTSKI KRITERIJUMI KONVERGENCIJE

- **Prve kritike** se odnosi na činjenicu da se na ovaj način onemogućava državama članicama da kvalitetno odreaguju na krizu i njene negativne implikacije, što može imati složene ekonomske i političke implikacije
- **Druge kritike** proističu iz činjenice da se pomenuta fiskalna ograničenja odnose na sve države podjednako, bez obzira na brojne makroekonomske razlike među njima
- **Treća grupa kritika** se vezuje i za nedovoljno objašnjenu metodologiju pomoću koje se došlo do ograničenja budžetskog deficita baš na 3% i javnog duga na 60%

11

## PAKT ZA STABILNOST I RAST

- U cilju izbjegavanja prekomjernih deficita, a u funkciji obezbjeđivanja fiskalne discipline, koja je neophodna za postizanje makroekonomske stabilnosti unutar EMU, 1997. godine je uveden **Pakt za stabilnost i rast**
- Pakt se sastoji iz **tri elementa**:
  1. Definisanje „prekomjernih deficita“;
  2. Utvrđivanje preventivnih mjera u funkciji izbjegavanja pretjeranih deficita;
  3. Prepoznavanje korektivnih mjera, uključujući i sankcije.
- **Kada je riječ o prvom elementu**, prekomjerni deficit se definiše kao deficit koji je iznad 3% BDP, pri čemu je predviđena i obaveza izrade srednjoročnog budžeta, koji mora biti blizu ravnoteže ili u suficitu, da bi se dalo prostora za djelovanje automatskih stabilizatora

12

## PAKT ZA STABILNOST I RAST

- **Drugi element** Pakta vezan je za preventivne mjere, odnosno za nadzor budžetskih pozicija putem tzv. sistema ranog upozorenja i kratkoročnog nadzora
- Sistem ranog upozorenja polazi od srednjoročne projekcije budžetskih pozicija kako bi u ranoj fazi prepoznao postojanje eventualnih prepreka vezanih za poštovanje Paktom predviđenih fiskalnih pravila
- Za razliku od sistema ranog upozorenja, kratkoročni nadzor obuhvata polugodišnje izvještaje na osnovu kojih se izvlači zaključak o trenutnim budžetskim pozicijama koje služe za eventualno donošenje odluka o postojanju prekomjernog budžetskog deficita

13

## PAKT ZA STABILNOST I RAST

- **Treći element** se odnosi na korektivne mjere, odnosno procedure u slučaju prekomjernih deficita (eng. Excessive Deficit Procedure – EDP) koje se u konačnom se primjenjuju ukoliko se utvrdi postojanje deficita, a obuhvataju:
  1. Davanje preporuka Savjeta državi članici u cilju otklanjanja debalansa u periodu od četiri mjeseca;
  2. Objavljivanje preporuka Savjeta ako se u predviđenom roku ne preduzmu konkretne aktivnosti;
  3. Nametanje detaljnih mjera za smanjenje deficita, ukoliko se država članica ne pridržava preporuka;
  4. Uvođenje odgovarajućih sankcija, od kojih je najznačajnija polaganje beskamatnog depozita u zavisnosti od visine deficita u fiksnom iznosu od 0,2% BDP i varijabilnom iznosu 0,1% BDP za svaki procenat deficita iznad referentne vrijednosti od 3%, i to za slučaj da se država i dalje na adekvatan način ne pridržava preporuka

14

## PAKT ZA STABILNOST I RAST

- Primjena Pakta, posebno u prvih nekoliko godina, dala je zadovoljavajuće rezultate, budući da je u tom periodu došlo do poboljšanja fiskalnih parametara odnosno smanjenja učešća javnog duga u BDP, te očuvanja makroekonomske stabilnosti
- Pogoršanje fiskalnih indikatora koje se intenzivira od 2003. godine, te permanentne kritike na račun Pakta zbog „krutosti“ i nedovoljne fleksibilnosti, kao i uniformnosti i nepoklanjanja dovoljno pažnje specifičnim ekonomskim okolnostima pojedinih država članica, dominantni su razlozi zbog kojih je započet proces njegove reforme
- Uviđajući da je reforma Pakta neophodna, a prihvatajući dio predloga koje su se u literaturi mogle primijetiti, **2005. godine konačno je izvršena pomenuta reforma** kojom nijesu mijenjana kvantitativna ograničenja iz „originalnog“ Pakta, ali je definicija i njihova primjena postala fleksibilnija, što je i bila najčešća zamjerka „originalnom“ Paktu

15

## PAKT ZA STABILNOST I RAST

- Kao rezultat činjenice da ni reforma Pakta iz 2005. godine nije uspjela da obezbijedi potreban nivo fiskalne discipline unutar EU, u decembru 2011. godine je stupio na snagu **Paket od šest propisa**, koji podrazumijeva primjenu pet regulativa i jedne direktive, a sve u cilju osnaživanja Pakta
- Paket od šest propisa obuhvata:
  - Reformu i preventivnog i korektivnog elementa Pakta;
  - Precizira nove minimalne zahtjeve za nacionalni budžetski okvir;
  - Novu proceduru makroekonomske neravnoteže (eng. Macroeconomic Imbalance Procedure) a ne samo fiskalni nadzor kao prije pomenute reforme;
  - Jači mehanizam za izvršenje zbog novih finansijskih sankcija, i slično.

16



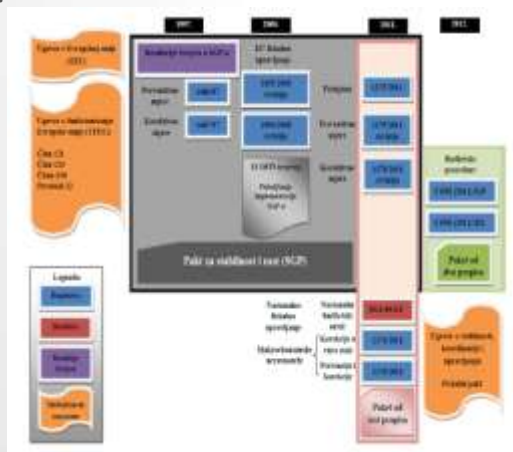
## PAKT ZA STABILNOST I RAST

- Osim toga, Evropska komisija je u novembru 2012. godine predložila dva dodatna propisa za jačanje nadzora unutar eurozone
- **Paket od dva propisa** (eng. Two-Pack), koji je stupio na snagu 30. maja 2013. godine, ima za cilj da ojača preventivni aspekt Pakta budući da podrazumijeva da predloge budžetskih planova, kao i napredak vezan za procedure za prekomjerne deficite, prate i procjenjuju nezavisne institucije
- Strah od širenja dužničke krize koja bi mogla da ugrozi stabilnost eurozone uticao je na potrebu daljeg jačanja ekonomske unije, snaženjem koordinacije ekonomskih politika i usvajanjem tzv. **Fiskalnog pakta** (eng. Fiscal Compact), koji je **sastavni dio Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju** (eng. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – TSCG)
- To bi po mnogima predstavljalo još jedan korak u pravcu stvaranja fiskalne unije

17

## PAKT ZA STABILNOST I RAST

- Sve reforme koje su sprovedene u odnosu na Pakt, prikazane su grafikom:



18

HVALA NA PAŽNJI!

[damirsehovic@yahoo.com](mailto:damirsehovic@yahoo.com)