

Dr. sc. Alka Obadić

KOORDINACIJA EKONOMSKIH POLITIKA I FISKALNI KRITERIJI KONVERGENCIJE U PROCESU PROŠIRENJA EU

COORDINATION OF ECONOMIC POLICIES AND FISCAL CONVERGENCE CRITERIA IN EU ENLARGEMENT PROCESS

SAŽETAK: Cilj ovog rada je analiza održivosti zajedničkih ekonomskih politika u okviru Europske unije. Ovim se radom nastoji prvenstveno ocijeniti održivost fiskalne politike te njezino provođenje u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), kao i mogućnost postizanja ekonomskih kriterija konvergencije starih i novih članica EU. U radu se posebna pozornost posvećuje fiskalnim kriterijima iz Maastrichta, te se nude rješenja za fleksibilnije funkcioniranje Pakta o stabilnosti i rastu.

Rezultati regresijske analize nedvosmisleno pokazuju kako među novim članicama one s višim stopama rasta nemaju problema sa zadovoljavanjem fiskalnih kriterija konvergencije. Početno viši financijski troškovi uzrokovani pristupanjem EU ne mogu služiti kao izgovor u kašnjenju s fiskalnom konsolidacijom. Naime, upravo pristupanje Uniji treba poslužiti vladama i društvu kao pozitivan poticaj u nametanju fiskalne discipline. Iako se možda trenutno čini da su određeni kriteriji preoštri za sve, problemi rasta u nekim starim članicama i budući problemi starenja stanovništva u cijeloj Europi, ukazuju kako fiskalne kriterije iz Maastrichta i SGP-a treba čak postrožiti.

KLJUČNE RIJEČI: proces proširenja, fiskalna politika, kriteriji konvergencije, Pakt o stabilnosti i rastu, EMU.

SUMMARY: The main aim of this paper is evaluation of sustainability of common economic policies within the frame of the EU. This paper attempts to estimate sustainability of fiscal policy and its attainment in accordance with Stability and Growth Pact rules, and the possibility of economic convergence criteria achievement of old and new EU members. The special attention concentrates to the fiscal Maastricht criteria and paper also offers solutions for more flexible implementation of Stability and Growth Pact.

The results of regression analysis unambiguously illustrate that between new member states those with higher growth rates do not have problems with satisfying fiscal convergence criteria. Higher starting financial costs caused by EU enlargement process cannot serve as an excuse in being late with fiscal consolidation. Namely, joining the EU should provide governments and society as positive incentive in imposing fiscal discipline. Although it might seem that some criteria are too harsh, growth problems in some old member states and future population aging problems in whole Europe explain that Maastricht and Stability and Growth Pact fiscal criteria should become more strict.

KEY WORDS: enlargement process, fiscal policy, convergence criteria, Stability and Growth Pact, EMU

1. UVODNE NAPOMENE

Val novog, petog i do sada najvećeg proširenja Europske unije (EU), kao i njezino buduće širenje, sve više aktualizira opstanak i funkcioniranje tako velike zajednice suverenih i ipak vrlo različitih država u ekonomskom i političkom smislu. Ujedinjenje dvadeset pet zemalja predstavlja uspjeh, no taj uspjeh sa sobom nosi i svoju cijenu. Naime, postavlja se pitanje: Može li dvadeset pet zemalja (EU-25¹) koordinirano funkcionirati kao što je to bilo kad je EU činilo šest država (EU-6²)? Opća je percepcija kako ponestaje daljnje inicijative za buduće proširenje te da su nacionalni interesi jači od integracijskih, što smanjuje želju za daljnjim koracima proširenja.

U drugom dijelu ovoga rada nastoji se utvrditi je li navedena percepcija točna, jer institucionalni razvoj EU ipak upućuje kako grupacija EU-25 djeluje integriranije od EU-6. Slabljenje međusobne koordinacije nije nužna posljedica proširenja jer upravo proširenje unapređuje brojne institucionalne pogreške koje su kontinuirano bile prisutne. U drugom se dijelu također analiziraju troškovi i koristi procesa proširenja u srednjem i dugom roku.

U trećem dijelu rada postavlja se pitanje ugroženosti nacionalnog suvereniteta u kreiranju samostalne ekonomske politike uslijed sve snažnije institucionalizacije i nametanja monetarnih i fiskalnih pravila u okviru maastriških kriterija i odredaba Pakta o stabilnosti i rastu (SGP). Poseban naglasak usmjeren je na ostvarivanje fiskalnih kriterija konvergencije. Budući da su ta pravila krojena po mjeri njezinih starih članica, od kojih se nove članice znatno razlikuju u nekoliko čimbenika važnih za oblikovanje makroekonomske politike, nove će članice morati usvojiti nešto drugačiji pristup vođenju fiskalne politike kako ne bi prekršile zajednička pravila. S obzirom da pojedine kriterije SGP-a ne mogu zadovoljiti niti stare članice, u radu se također nude određena rješenja za reformuliranje i fleksibilnije funkcioniranje Pakta.

Kako se ovaj rad prvenstveno temelji na analizi fiskalnih kriterija konvergencije u daljnjem procesu proširenja EU, u četvrtom dijelu rada ukazuje se na dosadašnje i očekivane fiskalne trendove u novim članicama EU. Rezultatima regresijske i korelacijske analize utvrđuje se međuovisnost postizanja fiskalnih kriterija konvergencije i stopa rasta BDP-a te se ukazuje na probleme njihova udovoljavanja.

U petom dijelu rada ukazuje se na budućnost funkcioniranja fiskalne politike u okviru Europske monetarne unije (EMU). Ulaskom u monetarnu uniju države gube kontrolu nad svojom monetarnom politikom, stoga je fiskalna politika u takvim uvjetima praktički njihovo jedino ekonomsko i političko sredstvo. U odsutnosti monetarne politike dotična se država fiskalnom politikom bori protiv negativnih šokova koji je mogu zadesiti u sve dinamičnijem svjetskom ekonomskom okružju. U posljednjem dijelu rada iznose se najvažniji zaključci.

¹ Odnosi se na petnaest starih članica EU i deset novih (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Estonija, Litva, Latvija, Cipar i Malta).

² Odnosi se na šest država (Francuska, SR Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska i Luksemburg) koje su 25. ožujka 1957. godine potpisale tzv. Rimski ugovor o osnutku Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju.

2. PRIDRUŽIVANJE NASUPROT SLABLJENJU INTEGRACIJSKIH PROCESA

Začetak ideje o ujedinjenoj Europi pronalazimo još u doba Rimljana, iako ne u okviru koncepta koji je prisutan danas. San velikih vladara, kao što je bio Napoleon bila je jedna velika, ujedinjena i jedinstvena Europa. Sve dok se ideja o ujedinjenoj Europi nije iskristalizirala u politički projekt i postala dugoročan politički cilj zemalja članica Europske zajednice, ona je živjela samo u krugovima filozofa i navjestitelja budućnosti. Zamisao o Sjedinjenim Državama Europe već je u vrijeme Victora Hugoa bila samo ideal o kojem su sanjali humanisti i pacifisti, a koji je brutalno osporen tragičnim sukobima koji su razdirali europski kontinent tijekom prve polovice 20. stoljeća.

U konceptu ujedinjenja današnje EU, osim nacionalnih i regionalnih vlasti, moraju postojati neovisne, demokratske europske institucije koje su ovlaštene za donošenje odluka u onim područjima gdje je zajedničko djelovanje učinkovitije od djelovanja svake pojedine zemlje članice zasebno: jedinstveno tržište, monetarni sustav, ekonomsko i društveno povezivanje, zapošljavanje, zaštita okoliša, vanjska politika i obrana te stvaranje mira i sigurnosti. Današnja EU rezultat je napora što ga od 1950. godine³ ulažu zagovaratelji i promicatelji ideje o ujedinjenoj Europi. Europska unija je usavršen oblik multisektoralnog ujedinjenja, a njezina se ovlast prostire na ekonomiju, industriju, socijalna pitanja, politiku, građanska prava i vanjsku politiku 25 zemalja članica.

2.1. Institucionalno prilagođavanje

Gotovo je nevjerojatno kako je Zajednica koja je bila ograničena na stvaranje zajedničkog tržišta za ugljen i čelik sa šest država osnivača s prvotnim poslijeratnim ciljem očuvanja mira prerasla gotovo na cijeli kontinent. Gotovo 380 milijuna ljudi⁴ sada dijeli zajedničku valutu i uživa u putovanjima bez granica. O takvom stupnju političke i ekonomske integracije nisu mogli sanjati niti najveći euroentuzijasti. Najnovije proširenje predstavlja uspjeh, no taj uspjeh sa sobom nosi i svoju cijenu.

Naime, postavlja se pitanje: Može li dvadeset pet zemalja (EU-25) koordinirano funkcionirati kao što je to bilo kad je EU činilo šest država (EU-6)? Opća je impresija kako ponestaje daljnje inicijative za buduće proširenje te da su nacionalni interesi jači od integracijskih, što smanjuje želju za daljnjim koracima proširenja. Sve se češće raspravlja o mogućnostima stvaranja manje zajednice zemalja ili pionirskom klubu unutar EU-a, zapravo o osnaživanju originalnih osnivača EZ-a (Francuske, Njemačke, Italije, Nizozemske, Belgije i Luksemburga). No malo je vjerojatno da će se to i formalno ostvariti jer neke od tih zemalja nisu zainteresirane za to, a postoje i pravne prepreke unutar EU-a za takve aranžmane (Ott, 2004, 4).

³ Altiero Spinelli, talijanski federalist, i Jean Monnet smatraju se idejnim začetnicima Schumanovog plana koji je 1950. godine doveo do stvaranja Europske zajednice za ugljen i čelik i potpisivanja Pariškog ugovora u travnju 1951. godine.

⁴ Prema podacima Eurostata od 1. siječnja 2003. godine. Vidjeti na: http://europa.eu.int/abc/keyfigures/sizeandpopulation/wholives/index_animated_en.htm.

Daljnje proširenje ne uzrokuje nužno slabljenje međusobne institucionalne koordinacije. Upravo je sada vrijeme da se isprave institucionalne pogreške, te da se promijene stari sporazumi uključujući i *acquis communautaires*⁵. Posljednjim proširenjem posebno je otežan proces donošenja odluka s obzirom da je potrebno uskladiti veliki broj heterogenih gledišta. Pravila glasovanja EU na neki su način prikrivena, a federalni sustav povećava utjecaj manjih zemalja koje su zabrinute da ne izgube snagu donošenja odluka (Wyplosz, 2005, 9). Sve veći broj članica povećava heterogenost prilikom donošenja odluka. Percepciju o heterogenosti prilikom donošenja odluka povećavaju i same vlade pojedinih zemalja koje ne žele izgubiti svoj suverenitet, iako njihovi građani shvaćaju važnost rastućih prinosa od proširenja i nisu tako heterogeni u mišljenjima kako tvrde njihove vlade (Wyplosz, 2005, 9).

Najbolji odgovor na pitanje je li proces proširenja doveo do porasta heterogenosti i slabljenja funkcioniranja Unije daje godišnja anketa koju provodi Europska komisija i koja se objavljuje u posebnoj publikaciji *Eurobarometer* od 1973. godine. Podaci pokazuju da se heterogenost smanjila nakon posljednjeg proširenja te da oko 60% građana EU-25 smatra kako je njihova zemlja profitirala članstvom u Uniji, a većina novih članica EU želi ubrzanje procesa proširenja (European Commission, 2004a). Do slabljenja funkcioniranja Unije zasigurno bi došlo ukoliko ne bi postojala dovoljna kohezija među članicama i ukoliko ne bi postojala zajednička ekonomska politika. S obzirom da su sve nove članice bile dužne preuzeti *acquis communautaires*, novim proširenjem je provođenje ekonomske politike u okviru EU-25 znatno homogenije nego što je bilo kod početne šestorke. Osim troškova usvajanja *acquis*, također treba imati na umu da će se sve nove članice u kratkom i srednjem roku susresti s negativnim fiskalnim posljedicama pristupanja EU, kao što su doprinosi u proračun EU, sufinanciranje transfera unutar Unije i dr.

2.2. Troškovi i koristi proširenja u srednjem roku

Članstvo u EU stvorilo je dodatne fiskalne pritiske za nove članice. Veći fiskalni troškovi prije svega proizlaze iz obveze sudjelovanja u financiranju proračuna Unije, sufinanciranja projekata koji se financiraju iz strukturnih fondova, ostalih transfera Unije tijekom početnog razdoblja članstva te kontinuirane primjene *acquis* na području zaštite okoliša, infrastrukture, granične kontrole i državne administracije. Fiskalni problemi uzrokovani pristupanjem Uniji u suprotnosti su s uvriježenim mišljenjem u starim i novim članicama kako proširenje EU stvara značajne neto pozitivne transfere od starih prema novim članicama.

⁵ *Acquis communautaires*, francuski pojam koji predstavlja zajedničko ime za pravni i institucionalni okvir Europske unije. Obuhvaća sljedeća područja - slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i osoba, pravo trgovačkih društava, politika tržišnog natjecanja, poljoprivreda i ribarstvo, prometna politika, oporezivanje, ekonomska i monetarna unija, statistika, socijalna politika i zapošljavanje, energetika, industrijska politika, male i srednje tvrtke, znanost i obrazovanje, telekomunikacije, kultura i okoliš, zaštita potrošača, carinska unija, vanjski odnosi, financijski nadzor, pravosuđe i vanjski poslovi, institucije i ostalo. Zemlje kandidati dužne su prihvatiti i primijeniti *acquis*, tj. preuzeti pravnu stečevinu EU prije pristupanja.

Protivnici proširenja ističu samo troškove integriranja koji proizlaze iz troškova prilagodavanja i činjenice da trgovinska integracija stvara gubitnike i dobitnike. Riječ je naravno o onim grupacijama koje nemaju povjerenja u svoju vladu jer asimetrične informacije upozoravaju da centralizacija može biti neefikasna. Taj strah proizlazi i iz iskustva regionalnih i strukturnih fondova koji su djelomično u znaku nekih specijalnih interesa. Analiza troškova i koristi ipak pokazuje da u ekonomskom smislu trajni dobici uvijek premašuju kratkotrajne troškove, dok u političkom smislu uvijek treba računati na rizik gubitka suvereniteta (Wyplosz, 2005, 10). Naime, postoji jako mali broj kvantitativnih procjena o fiskalnim efektima pristupanja. Izuzeci su radovi Kopits, Szekely (2002.) te Mayhew (2003.) koji procjenjuju relativno značajne fiskalne troškove pristupanja⁶ ukoliko bi politike ostale nepromijenjene.

Ukupno postoje dvije osnovne grupe faktora koje određuju direktne fiskalne posljedice članstva u EU: 1) veličina transfera Unije koja je direktno usmjerena prema državnom sektoru i 2) doprinos zemalja članica proračunu EU. Doprinos članica proračunu EU je najvažniji i ujedno vrlo predvidljiv fiskalni trošak pristupanja. Tako osam novih članica mora godišnje uplaćivati 1,27% BDP-a⁷ u proračun Unije tijekom 2005. i 2006. godine. Tijekom 2004. godine bile su dužne uplatiti 0,85% BDP-a s obzirom da je datum njihova pristupanja odgođen s 1. siječnja na 1. svibnja 2004. godine. Ipak postoje dva izvora neizvjesnosti koji otežavaju procjenu fiskalnog utjecaja učlanjenja u Uniju. Prvo, teško je izračunati udio ukupnih transfera u državni sektor (tj. u proračun, regije i ostale proračunske fondove) s obzirom da se svaki transfer iz proračuna EU ne evidentira u nacionalnom državnom proračunu i drugo, još uvijek nije poznato koji udio potencijalnih transfera se može absorbirati u praksi.

Kao što je prethodno istaknuto, značajni fiskalni troškovi proizlaze i iz primjene *acquis* (posebno kada je riječ o troškovima za zaštitu okoliša i prometnu infrastrukturu). Većim dijelom oni se financiraju iz strukturnih i kohezijskih fondova, no očito je da njihovi ukupni godišnji troškovi, koji se procjenjuju od 0,2% BDP-a u Sloveniji na 1,5% BDP-a u Litvi, nisu dovoljni (Dabrowski, Antczak, Gorzelak, 2005.). Dobivenom pomoći u okviru zajedničke poljoprivredne politike⁸ nove članice će jednim dijelom ukinuti ili smanjiti postojeće poljoprivredne subvencije što će utjecati na značajne proračunske uštede oko 1% BDP-a ili više u nekim zemljama, npr. Poljskoj (Kopits, Szekely, 2002.). Ukupan neto fiskalni efekt pristupnih izdataka je veći i negativan za sve nove članice u odnosu na neto fiskalne transfere EU novim članicama (vidjeti tablicu 1).

⁶ Prema Kopits, Szekely (2002.) u srednjem roku troškovi se procjenjuju na 3-4,75% BDP-a godišnje. Očekivani neto troškovi učlanjenja Hrvatske u EU u 2007. godini kao prvoj godini članstva, mogli bi iznositi više od 2,5 mlrd. kuna ili oko 1% BDP-a u 2007. godini (Cuculić, Faulend, Šošić, 2004).

⁷ Za razliku od njih, Malta i Cipar obvezne su uplaćivati nešto veći iznos (1,5% BDP-a), dok se struktura primljenih transfera također razlikuje od ostalih osam članica (Dabrowski, Antczak, Gorzelak, 2005.).

⁸ CAP - Common Agriculture Policy.

Tablica 1. Ukupni neto fiskalni efekti pristupanja u osam novih članica, 2004.-2006. (% BDP-a, godišnji prosjek)

	Češka	Estonija	Mađarska	Poljska	Slovenija	Litva	Latvija	Slovačka	EU-8
Neto fiskalni efekti EU transfera (1)	-0,1	1,0	-0,1	0,5	-0,0	1,6	1,8	0,3	0,6
Troškovi pristupanja (2)	-2,5	-2,0	-1,5	-1,3	-1,3	-2,0	-2,0	-2,3	-1,9
Ukupni neto fiskalni efekti pristupanja (1+2)	-2,6	-1,0	-1,6	-0,8	-1,3	-0,4	-0,3	-2,0	-1,2

Izvor: European Commission (2002).

Ukupan neto fiskalni efekt u početnim godinama kretat će se od -1,3% BDP-a, u Poljskoj i Sloveniji, do -2% BDP-a, u baltičkim zemljama, i -2,6% u Češkoj (European Commission, 2002.). Može se dakle zaključiti da će pristupanje EU imati nepovoljne neto efekte na opću proračunsku ravnotežu u svim novim članicama. Baltičke zemlje i Poljska suočit će se s najmanjim negativnim fiskalnim posljedicama pristupanja Uniji s obzirom da su u trenutku pristupanja imale najpovoljniju fiskalnu ravnotežu.

2.3. Dugoročni učinci proširenja u okviru EU-25

U duljem roku povećani proračunski deficiti u novim članicama djelomično će biti nadoknađeni povoljnim indirektnim fiskalnim efektima pristupanja. Dugoročni dobici očekuju se od novog vala stranih direktnih investicija, bolje infrastrukture, smanjenih transakcijskih troškova trgovine, industrijske suradnje i novih prilika koje nudi pristup jedinstvenom europskom tržištu. Također se ne smiju zaboraviti političke i sigurnosne koristi te modernizacija institucionalnog i zakonskog sustava koja slijedi primjenom *acquis*. Navedeni dobici dovest će do viših stopa rasta BDP-a i viših fiskalnih prihoda.

U dugom roku nove i stare članice suočit će se s nepoželjnim posljedicama smanjivanja stopa rasta i nepovoljnih demografskih trendova. Uz smanjene stope rasta čak su i mali proračunski deficiti opasni u pogledu dugoročne fiskalne održivosti. Međutim slabi rast ne prijete svim članicama EU, posebno ne novim članicama, koje upravo bilježe intenzivan rast BDP-a. Nadalje, takav oblik rizika potencijalno postoji u slučaju mikroekonomske reforme kojoj je cilj porast konkurentnosti europske ekonomije (predmet Lisabonske strategije⁹). Nepovoljni demografski trendovi predstavljaju zajednički izazov za sve nove i stare članice EU kao i brojne druge zemlje u Europi (kao što su Rusija, Ukrajina, Bjelorusija, Moldavija i Srbija). Oni će neizbježno dovesti do pogoršanja omjera umirovljenika i

⁹ Detaljnije vidjeti na: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/75024.pdf.

zaposlenih te porasta potrošnje mirovinskih i zdravstvenih fondova. Grosovo istraživanje pokazuje kako će starenje stanovništva prosječno (*ceteris paribus*) stvoriti dodatne troškove od 3 do 5% BDP-a u svakoj članici eurozone. U slučaju novih članica gdje se očekuju veće demografske krize, dodatni troškovi će iznositi čak oko 4-6% BDP-a (Gros i dr., 2004.).

Takvi nepovoljni dugoročni demografski trendovi mogu se djelomično neutralizirati produljivanjem dobne granice za odlazak u mirovinu, smanjivanjem iznosa mirovine, ukidanjem mirovinskih privilegija u nekim sektorima i za pojedine grupacije (posebno kada je riječ o mirovinama u javnom sektoru) te aktivnijom imigracijskom politikom. No niti jednu od navedenih mjera politički nije lako provesti.

3. ODRŽIVOST PRORAČUNSKOG DEFICITA I JAVNOGA DUGA

Uvođenjem kriterija iz Maastrichta¹⁰ i SGP-a¹¹ najveći dio fiskalnih pravila već je predodređen, a poznato je da je unutar eurozone monetarna politika zapravo već izgubila svoj suverenitet. Fiskalni kriteriji zasnivaju se upravo na načelu održive fiskalne politike, a to je politika koja neće povećati rizik više stope inflacije u budućnosti. Naime, država s višim udjelom javnog duga u BDP-u mogla bi preferirati višu stopu inflacije kako bi inflacionirala dio duga, stoga je radi održavanja stabilnosti cijena i pravedne raspodjele koristi i troškova monetarne unije bilo prijeko potrebno uspostaviti kriterije koji će osigurati da svaka država članica vodi zdravu fiskalnu politiku (Faulend i dr., 2005.). U takvim uvjetima postavlja se pitanje slobode nacionalnih ekonomija u kreiranju vlastite ekonomske politike u okviru EU. Ipak, iskustva nekih zapadnih europskih ekonomija tijekom 1980-ih i 1990-ih godina upozoravaju na loše posljedice nepridržavanja fiskalne discipline.

3.1. Primjer fiskalne nediscipline

Za primjer uzimamo iskustva triju odabranih zapadnoeuropskih zemalja – Belgije, Italije i Nizozemske – u razdoblju od 1979. do 2002. godine (De Grauwe, 2003, 207). Tijekom ranih 1980-ih, te su zemlje dopuštale sebi manju razinu fiskalne nediscipline značajno povećavajući svoje proračunske deficite. Do porasta deficita došlo je uslijed negativnih posljedica recesije kojom su bile pogođene. Sve je to, naravno dovelo do porasta njihova javnog duga (vidjeti grafikon 1).

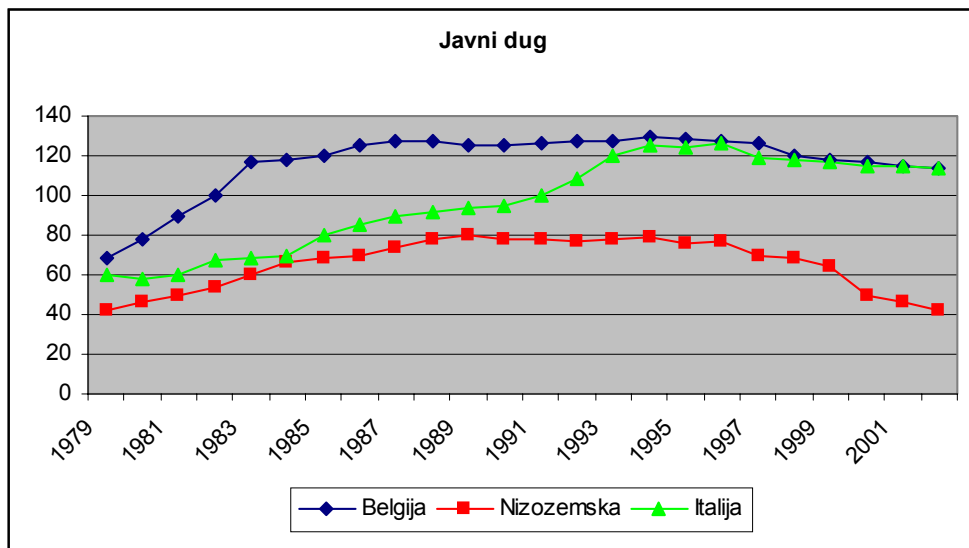
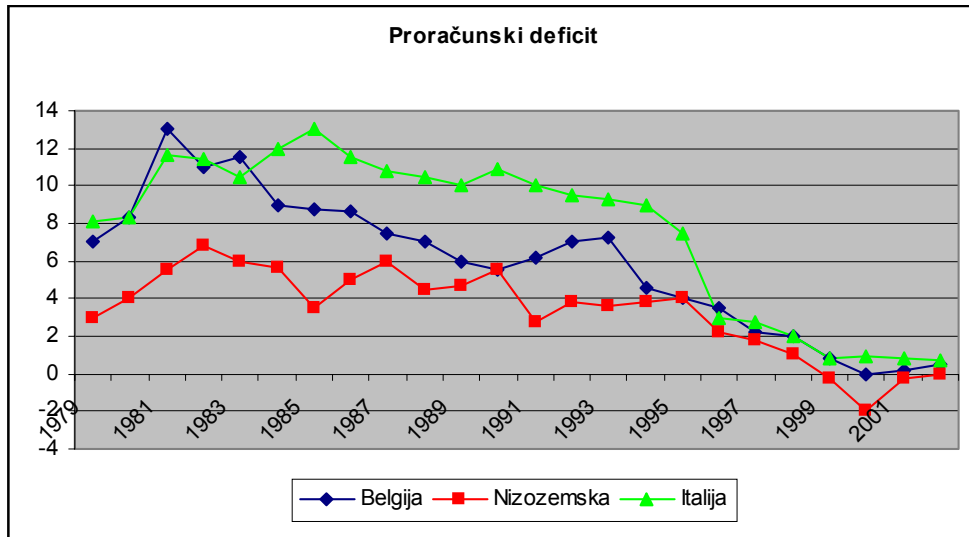
¹⁰ Detaljnije o Sporazumu iz Maastrichta i kriterijima konvergencije vidjeti na:

http://europa.eu.int/scadplus/glossary/economic_monetary_union_en.htm. Članak 104 Ugovora ističe: "Member States shall avoid excessive government deficits".

¹¹ Detaljnije o Paktu o stabilnosti i rastu vidjeti na:

http://europa.eu.int/scadplus/glossary/stability_growth_pact_en.htm.

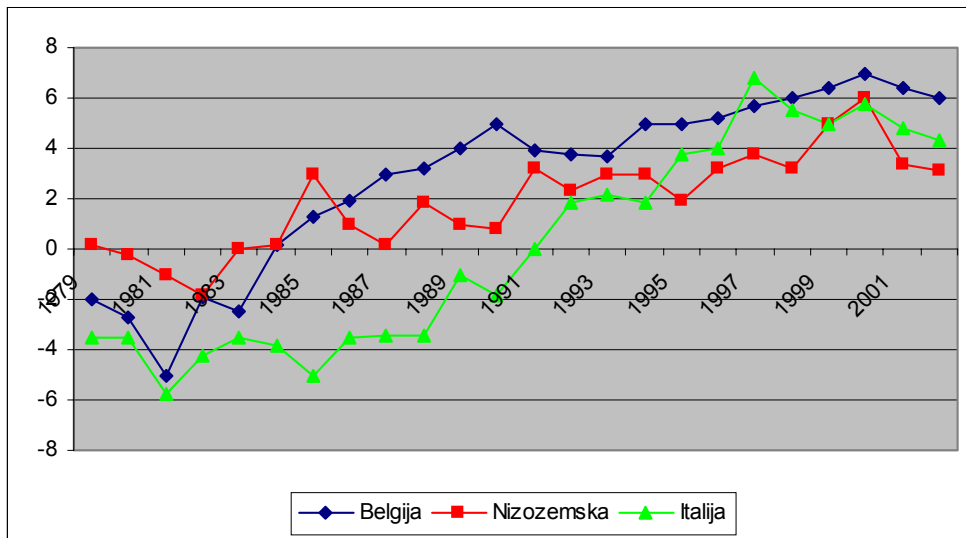
Grafikon 1. Fiskalni kriteriji konvergencije (% BDP-a)



Izvor: European Commission (razna godišta).

Grafikon prikazuje kretanje proračunskog deficita i javnog duga kao udio u BDP-u. Nakon mnogih godina proračunskih restrikcija potkraj 1980-ih, Belgija i Nizozemska uspjele su stabilizirati udio svoga duga u BDP-u. To su uspjele postići ostvarujući značajne suficite u primarnom proračunu (vidjeti grafikon 2). Belgija je stabilizaciju dosegla na prilično visokoj razini javnog duga.

Grafikon 2. Proračunski suficit, isključene otplate kamata (% BDP-a)



Izvor: European Commission (razna godišta).

Belgija je s jedne strane bila prisiljena voditi restriktivnu fiskalnu politiku ne bi li spriječila rast udjela duga u BDP-u, što je samo produbilo recesiju. S druge strane, smanjenje BDP-a kao posljedica recesije, bilo je uzrokom da Belgija unatoč ostvarenom suficitu, ne uspije spriječiti rast udjela duga u BDP-u. Uspjela je to tek tijekom druge polovice 1990-ih. Međutim na početku EMU-a, 1999. godine, bila je daleko od postizanja kriterija iz Maastrichta (dug/BDP=60%).

Italija, za razliku od Belgije i Nizozemske, nije uspjela stabilizirati omjer duga i BDP-a tijekom 1980-ih godina. Tek 1992. godine započela je provoditi politiku suficita što je konačno 1994. godine dovelo do stabilizacije udjela talijanskog duga u BDP-u (vidjeti grafikon 1). Poput Belgije, i Italija je kao primarnu zadaću vidjela stabilizaciju i smanjenje odnosa dug/BDP, što je samo produbljivalo recesiju, a nije dovelo na koncu do ostvarenja "pravila 60%". Unatoč tomu, spomenute su zemlje ipak ušle u EMU s vrlo visokim udjelom duga u BDP-u.

Ovaj primjer pokazuje ograničenja fiskalne politike u uravnoteženju negativnih ekonomskih šokova. Upravo iskustva ovih zemalja upućuju kako visoki proračunski deficiti brzo dovode do neodrživo rastućeg duga te kako ga je kasnije teško vratiti u određene granice.

3.2. Ugovor iz Masstrichta i Pakt o stabilnosti i rastu (SGP)

Centralne europske vlasti uvidjele su na primjeru Belgije, a posebice Italije, kako bi dopuštanje zemljama da autonomno i fleksibilno provode svoje fiskalne politike dovelo do problema za samu EMU. Na primjeru Belgije i Italije može se vidjeti kako unatoč značajnim naporima, one nisu mogle ukloniti posljedice prethodne fiskalne nediscipline.

Upravo stoga usprkos otporu nekih članica na osnovi izvješća koje je podnio tadašnji predsjednik Europske komisije Jacques Delors, Europsko vijeće je u Madridu u lipnju 1989. godine ustanovilo opća načela za stvaranje Ekonomske i monetarne unije¹². Sve se to odrazilo na potpisivanje sporazuma u Maastrichtu te Pakta o stabilnosti i rastu, čime je nametnuta potreba normativne regulacije fiskalne discipline zemalja članica EMU-a (Mortensen, 2004.). Ugovorom potpisanim u Maastrichtu 7. veljače 1992. godine, ostvarenju zajedničke jedinstvene valute dan je novi zamah te je utvrđeno pet temeljnih ekonomskih kriterija konvergencije:

1. stabilnost cijena - stopa inflacije ne smije prelaziti 1,5% iznad prosječne stope inflacije triju država članica s najmanjom inflacijom
2. kamatne stope - prosječna dugoročna nominalna kamatna stopa ne smije biti viša od 2% iznad stope izračunate kao prosjek triju zemalja sa najnižom stopom inflacije
3. deficiti - proračunski deficiti trebaju biti blizu ili ispod 3% BDP-a
4. zaduženost - javna zaduženost mora biti ispod 60% BDP-a
5. stabilnost valute - nacionalna valuta ne smije devalvirati u prethodne dvije godine i mora se nalaziti unutar tečajnih raspona utvrđenih Europskim monetarnim sustavom ($\pm 2,25\%$).

U ovom je radu posebna pozornost usmjerena na dva fiskalna kriterija (proračunski manjak i javni dug). Kreatori fiskalnog sustava Europske monetarne unije moraju voditi računa o dvama temeljnim pitanjima. Prvo pitanje proizlazi iz teorije optimalnog valutnog područja, odnosno bez monetarne politike zemlje u sustavu EMU moraju na asimetrične šokove odgovarati korištenjem fiskalne politike odnosno djelovanjem efekta automatskih stabilizatora. Drugo pitanje se veže direktno na prvo. Naime, potrebno je osigurati sustav u kojem neće dolaziti do neželjenih prelijevanja prevelikih vanjskih dugova nekih zemalja i na taj način dovesti u pitanje održivost EMU (De Grauwe, 2003, 209). Temeljna briga kreatora ekonomske politike svodi se stoga na pažljivo balansiranje tih ključnih problema, s jedne strane omogućavanje dovoljne proračunske fleksibilnosti, a s druge zaustavljanje vanjskog zaduživanja.

¹² Detaljnije vidjeti u: European Commission (1989) *Report on the economic and monetary union of the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union chaired by Commission President Jacques Delors, Luxembourg, April.

Kao svojevrsna produžena ruka Ugovora iz Maastrichta u smislu definiranja zdravije fiskalne politike, javio se Pakt o stabilnosti i rastu. O kojem od navedenih problema vodi računa SGP? Pakt o stabilnosti i rastu brine se jedino o mogućnosti nastanka prevelikih vanjskih dugova i kao odgovor na takvu prijetnju postavlja striktna pravila u obliku proračunskih ograničenja i ograničenja veličine vanjskog duga razmjerno BDP-u konkretne zemlje. Doduše Pakt uvodi i određenu fleksibilnost. Glavna načela Pakta jesu:

- (i) Zemlje su dužne težiti uravnoteženom proračunu.
- (ii) Novčane kazne do visine od najviše 0,5% BDP-a propisane su za zemlje čiji proračunski deficit prelazi 3% BDP-a.
- (iii) Od kazne se izuzimaju one zemlje koje su se u godini povrede odredaba Pakta susrele s tzv. "izvanrednim okolnostima", tj. prirodnim katastrofama ili padom BDP-a više od 2% godišnje¹³. U slučajevima pada BDP-a između 0,75% i 2% o primjeni novčane kazne posebno odlučuju ministri financija EU. U svakom drugom slučaju plaćaju se kazne za prekoračenje, najčešće u obliku prisilnih neamatnih depozita koji se povlače ako zemlja ne uspije smanjiti deficit konsolidiranog proračuna na manje od 3%. Postoje primjeri zemalja u ozbiljnijoj recesiji tijekom 1990-ih godina kojima ipak BDP nije pao za više od 2%, pa im je zbog prekoračenja pravila Pakta prijetila kazna koja bi dovela do kontrakcije fiskalne politike i daljnjeg produljenja recesije. Samo Finska, Švedska i UK bile su u stanju proglasiti tzv. "izvanredne okolnosti", dok su drugi riskirali kažnjavanje.
- (iv) Slična fleksibilnost postoji i kod javnog duga, gdje se za države s prethodno iznimno visokim udjelom javnog duga u BDP-u smatra zadovoljavajućim ako im se udio duga u BDP-u približava referentnoj vrijednosti (60% BDP-a) zadovoljavajućom brzinom.

Ukratko, glavna je ideja vodilja – podvrgnuti nacionalne fiskalne politike određenim striktnim pravilima ponašanja u nadi da će to uvjetovati veću fiskalnu disciplinu zemalja članica EMU-a. Ideja se na prvi pogled ne čini lošom, osobito ako uzmemo u obzir da je EMU konstituirana bez značajne centralizacije proračuna te bez većeg stupnja mobilnosti radne snage (jezične barijere) i fleksibilnosti cijena i nadnica (jaki sindikati). U takvim uvjetima najbolje je ostaviti autonomne fiskalne politike članica, ali pravilima, poput gore izloženih, nastojati da ih se na neki način sputa i prisili na proračunsku disciplinu.

Zaključuje se da bi zemlje trebale voditi politiku kontinuiranog suficita kako bi mogle ozbiljno odgovoriti nekoj budućoj recesiji bez kršenja pravila Pakta o stabilnosti i rastu. Takvo bi ponašanje dugoročno težilo stanju bez vanjskog duga koje zapravo nije potrebno, a niti ekonomski opravdano. Iz svega toga se i razvio ozbiljan i utemeljen euroskepticizam¹⁴.

Svi problemi Pakta pojavili su se 2002. godine kada je došlo do usporevanja rasta u većini ekonomija eurozone, odnosno većina zemalja je tada trebala platiti kazne za prekoračenje jasno određenog udjela deficita u BDP-u. Europska Komisija je u takvoj situaciji bila primorana dati više vremena zemljama za postizanje uravnoteženih proračuna i tražila je

¹³ Odredbe o sankcijama za nepoštovanje SGP-a također se ne odnose na nove članice. Iako nisu izložene financijskim kaznama, one će se naći pod izuzetnim pritiskom i zahtjevom da fiskalnu politiku počnu voditi u skladu sa zajedničkim pravilima (Cuculić, Faulend, Šošić, 2004.).

¹⁴ "I know very well that the Stability Pact is stupid, like all decisions that are rigid", Romano Prodi, *Le Monde*, 18 October 2002.

reformuliranje Pakta u smislu uzimanja u obzir i poslovnih ciklusa svake pojedine zemlje prilikom primjene pravila.

3.3. Kako reformirati Pakt o stabilnosti i rastu?

Institucionalna kriza nastala je kao rezultat što Vijeće za ekonomska i financijska pitanja (ECONFIN¹⁵) nije primijenilo sankcije na Francusku i Njemačku kada su premašile limite proračunskih deficita. Vijeće je naime u njihovom slučaju 23. studenog 2003. godine odustalo od primjene strogih pravila utvrđenih SGP-om te je prema Francuskoj i Njemačkoj primijenilo nešto blaža pravila i dozvolilo im da svoje deficite vrate u granicu 3% do 2005. godine (Mortensen, 2004.). Svoj je postupak Vijeće objasnilo činjenicom općeg usporenog rasta na početku novog tisućljeća. Suprotno tome, kada je Portugal 2001. godine premašio proračunski deficit za 3%, pod snažnim pritiscima EU-a morao je srezati javnu potrošnju i u 2002. godini održati proračunski deficit unutar zadanog okvira ispod 3%, no portugalsko je gospodarstvo zbog toga upalo u duboku recesiju, smanjili su se porezni prihodi i proračunski je deficit u 2003. godini opet porastao na 5% (Padoa-Schioppa, 2004.). Ipak je postalo očito kako je gotovo nemoguće da sve zemlje udovolje istim pravilima u koordiniranju svojih ekonomskih politika te je nužno vrijeme za uvođenje fleksibilnijih pravila.

U postupku utvrđivanja veličine vanjskog duga neke zemlje treba prvenstveno uzeti u obzir okolnosti svake pojedine zemlje. Individualistički pristup u ovom slučaju je nužan zbog mogućnosti određivanja pravih mjera za postojeći realni trenutak u svakoj zemlji eurozone. Trebalo bi, naravno, uz postotak deficita u godišnjem BDP-u, gledati i razinu vanjskog duga, jer za one zemlje koje imaju relativno nizak udio vanjskog duga u BDP-u ne mora vrijediti isto ograničenje od 3% deficita kao za zemlje u kojima je taj udio i preko 100% BDP-a.

Analize pojedinih proračuna trebaju biti zasnovane na cikličnom kretanju gospodarstva. Zato se predlaže podjela proračuna na strukturni i ciklički, gdje bi strukturni trebao biti u pravilu u jednakom omjeru u odnosu na BDP, a ciklički bi mogao fluktuirati po potrebi pojedinog gospodarstva. Problem bi tada postojao jedino ako bi se povećao strukturni deficit, što bi nas tada moglo navesti na razmišljanje o poduzimanju mjera za njegovim smanjenjem. Naravno, takvo dijeljenje deficita nije jednostavan proces, ali svakako takav način predstavlja poštenije rješenje od onih arbitrarnih i rigidnih 3% (De Grauwe, 2003, 221).

I na kraju sama odredba o uravnoteženim proračunima nema neku jaku znanstvenu osnovu. Naime, u rastućim ekonomijama (ako je nominalna stopa rasta pozitivna) vanjski dug teži k nultoj vrijednosti. Zbog toga inzistiranje na trenutnim proračunskim uravnoteženjima nema nikakvog smisla, naravno, ako se vjeruje teoriji. Naime, granica fiskalnog deficita od 3% BDP-a ne ostavlja dovoljno prostora aktivnoj kontracikličnoj fiskalnoj politici u vrijeme recesije ili rasta te također onemogućava djelovanje automatskih fiskalnih stabilizatora. Ograničeni deficit također sputava državne investicije. Više investicije (odnosno viši deficit) danas mogu doprinijeti višim stopama rasta u budućnosti, što olakšava otplatu duga u budućnosti i smanjuje omjer deficita i BDP-a.

¹⁵ ECONFIN - Economic and Financial Affairs Council.

4. FISKALNO NASLIJEĐE TRANZICIJE I ISPUNJAVANJE KRITERIJA KONVERGENCIJE

Fiskalna situacija svake pojedine nove članice EU specifična je na svoj način. Ona je nešto povoljnija u baltičkim zemljama, višegradskoj skupini¹⁶ i Sloveniji, dok Cipar i Malta imaju ozbiljnije fiskalne probleme. Šest, od ukupno deset novih članica EU (Češka, Cipar, Mađarska, Malta, Poljska i Slovačka) postale su članice Unije s ozbiljnom fiskalnom neravnotežom osobito na strani fiskalnog deficita prema kriterijima iz Maastrichta i SGP-u.

Kao što je i vidljivo u sljedećoj tablici fiskalna situacija u većini novih članica pogoršala se na početku ovog desetljeća. U pet zemalja (Češka, Cipar, Mađarska, Malta i Poljska) došlo je do pogoršanja njihove fiskalne pozicije u usporedbi s 2000. godinom, dok su ostale malo popravile ili stabilizirale svoju neravnotežu u odnosu na BDP.

Tablica 2. Višak/manjak opće države (% BDP-a)

Zemlja	2000.	2001.	2002.	2003.	Procjena 2004.	Očekivanja 2005.	Očekivanja 2006.
Cipar	-2,4	-2,4	-4,6	-6,4	-5,2	-3,0	-2,4
Češka	-3,7	-5,9	-6,8	-12,6	-4,8	-4,7	-4,3
Estonija	-0,6	0,3	1,4	3,1	0,5	0,2	0,1
Mađarska	-3,0	-4,4	-9,2	-6,2	-5,5	-5,2	-4,7
Litva	-2,8	-2,1	-2,7	-1,5	-2,0	-2,8	-2,9
Latvija	-2,5	-2,0	-1,5	-1,9	-2,6	-2,5	-1,9
Malta	-6,2	-6,4	-5,8	-9,6	-5,1	-4,0	-3,3
Poljska	-0,7	-3,8	-3,6	-3,9	-5,6	-4,1	-3,1
Slovačka	-12,3	-6,0	-5,7	-3,7	-3,9	-4,0	-4,1
Slovenija	-3,5	-2,8	-2,4	-2,0	-2,3	-2,2	-1,9

Izvor: European Commission (2004b).

Situacija je čak i lošija ukoliko se uzmu u obzir relativno visoke stope rasta BDP-a u većini novih članica. Kao što ističu Coricelli i Ercolani (2002.) proračunski deficiti su u novim zemljama članicama strukturne i cikličke prirode te su njihove fiskalne pozicije ranjivije na promjene realnog rasta BDP-a nego što je to slučaj u starim članicama. To znači da će postojeći fiskalni problemi u novim članicama postati još i veći ukoliko se tekuće stope rasta smanje iz bilo kakvog razloga. Međutim važno je uzeti u obzir specifično stanje u svakoj pojedinoj novoj članici. U Estoniji, Litvi, Latviji i Sloveniji manjak opće države bio je ispod 2% BDP-a u 2003. godini, dok je u Češkoj, Mađarskoj, Malti i Cipru bio značajno preko 5%. Prema procjenama Eurostata, izvršenje proračuna za 2004. godinu pokazuje da će najmanje šest novih članica imati manjak iznad 3% BDP-a, dok predviđanja za 2005.-2006. ukazuju samo skromno poboljšanje (European Commission, 2004b). Tako

¹⁶ Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka.

visoki manjkovi i fiskalni problemi barem u kratkom roku su jednim dijelom i posljedica troškova pristupanja Uniji. Međutim važno je istaknuti da je kronična fiskalna neravnoteža u mnogim novim članicama Unije posljedica restrukturiranja i tranzicije te premalo političke odlučnosti i potpore da se provede temeljno fiskalno prilagođavanje¹⁷.

Ukoliko se uzme u obzir drugi fiskalni kriterij iz Maastrichta - omjer javnog duga i BDP-a - sve nove članice, osim Cipra i Malte, nalaze se ispod praga od 60% (vidjeti tablicu 3).

Tablica 3. Dug opće države (% BDP-a)

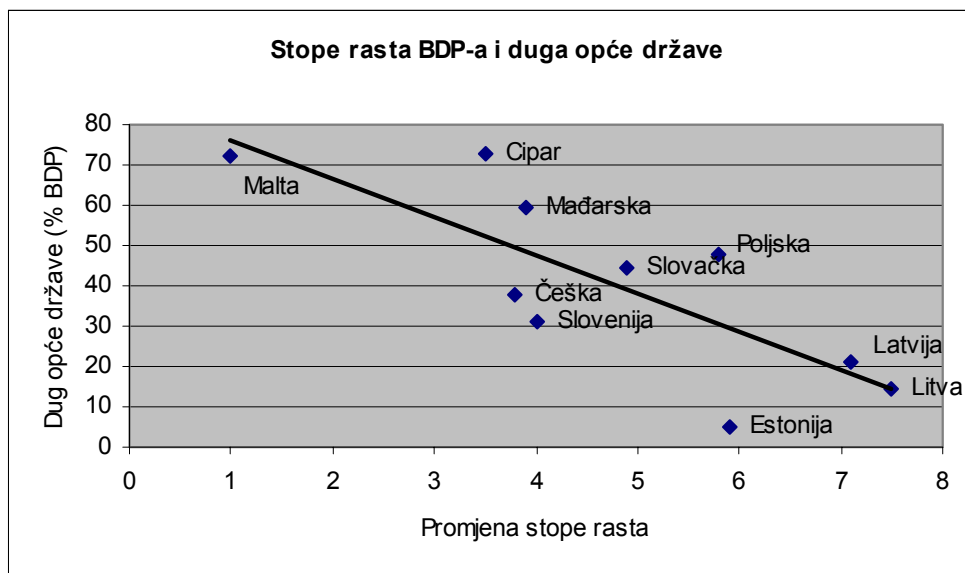
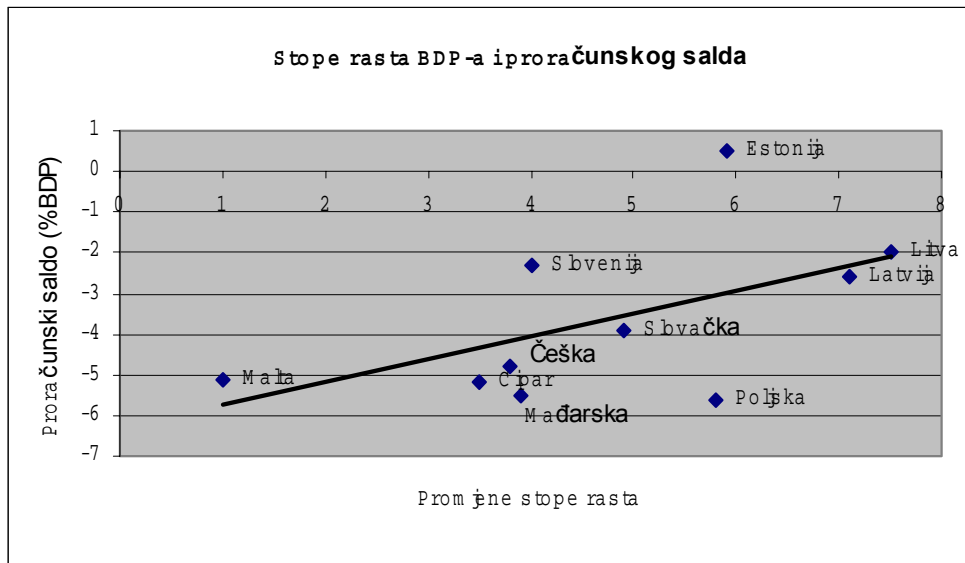
Zemlja	2000.	2001.	2002.	2003.	Procjena 2004.	Očekivanje 2005.	Očekivanje 2006.
Cipar	61,6	64,3	67,4	70,9	72,6	72,4	69,4
Češka	18,2	25,3	28,8	37,8	37,8	39,4	40,6
Estonija	4,7	4,4	5,3	5,3	4,8	4,4	4,2
Mađarska	55,4	53,5	57,2	59,1	59,7	59,5	58,9
Litva	12,9	14,9	14,1	14,4	14,6	15,4	16,6
Latvija	23,8	22,9	22,4	21,4	21,1	21,7	21,3
Malta	56,4	62,0	62,3	70,4	72,4	73,7	74,2
Poljska	36,8	36,7	41,1	45,4	47,7	49,8	49,3
Slovačka	49,9	48,7	43,3	42,6	44,2	45,2	45,9
Slovenija	27,9	28,1	29,5	29,4	30,9	30,8	30,6
EU-25	62,9	62,1	61,6	63,2	63,5	63,5	63,3
EU-15	64,0	63,2	62,7	64,2	64,4	64,5	64,3
Eurozona-12	70,4	69,4	69,4	70,7	71,1	71,1	70,9

Izvor: European Commission (2004b).

U pogledu javnog duga većina novih članica nalazi se dakle u boljem položaju nego stare članice Unije. Trenutno visoke razine javnog duga nisu toliko uvjerljive s obzirom da neke od njih već sada imaju visoke proračunske deficite, poput na primjer Slovačke i Mađarske (Obadić, Sharma, 2005, 83). Međutim posljednjih je godina, na Cipru i Malti te u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj došlo do porasta javnog duga. Kao i u slučaju prvog kriterija iz Maastrichta, tako i u slučaju drugog u skupini novih članica najbolju poziciju ima Estonija. Postizanje fiskalnih kriterija iz Maastrichta u izravnoj je vezi s kretanjem stope rasta BDP-a, što potvrđuje i sljedeća regresijska analiza.

¹⁷ Detaljnije vidjeti (EPI, 1997.).

Grafikon 3. Odnos fiskalnih kriterija konvergencije i stope rasta BDP-a (2004. godina)



Izvor: podaci na temelju Eurostat (2004.).

Gornji grafikon pokazuje pozitivnu korelaciju (Pearsonov koeficijent linearne korelacije je $0,54^{18}$) između rasta proračunskog salda (Y) i rasta outputa (X) u novim članicama tijekom 2004. godine. Procijenjeni regresijski koeficijent uz nezavisnu varijablu odnosno stopu rasta BDP-a govori da ukoliko se poveća stopa rasta BDP-a za prosječno 1%, proračunski saldo će se u prosjeku povećati za 0,56%. Outlier je, s obzirom na proračunski saldo, s jedne strane Estonija, koja uz stopu rasta BDP-a od gotovo 6% postiže proračunski suficit, a s druge strane Poljska koja uz istu stopu rasta postiže deficit od 5,6%. Osim Estonije, Slovenija, Litva i Latvija uz relativno visoke stope rasta uspijevaju zadovoljiti kriterij proračunskog salda.

Donji grafikon pokazuje negativnu korelaciju (Pearsonov koeficijent linearne korelacije je $-0,78$) između duga opće države (Y) i rasta outputa (X). Rezultati regresijske analize pokazuju kako porast rasta BDP-a od prosječno 1%, smanjuje dug opće države u prosjeku za gotovo 9,5%. Outlier u odnosu na dug opće države opet je Estonija, koja uz stopu rasta od gotovo 6% postiže dug od samo 5%. Od navedenog trenda značajno odstupaju Cipar i Malta koje prema podacima iz 2004. godine jedine ne zadovoljavaju kriterij duga opće države. Navedeni rezultati nedvosmisleno pokazuju kako među novim članicama one s višim stopama rasta nemaju problema sa zadovoljavanjem fiskalnih kriterija konvergencije.

Najveći dio fiskalnih poteškoća u gotovo svim zemljama proizlazi iz visokih proračunskih troškova koje se prije svega odnose na socijalne obveze. U slučaju Mađarske i Poljske do značajnijeg porasta javnog duga posljednjih godina došlo je uslijed visokih kamata, tj. troškova servisiranja već akumuliranog javnog duga.

5. BUDUĆNOST EKONOMSKIH POLITIKA U OKVIRU EMU-A

Kao što je prethodno istaknuto, zemlje ulaskom u monetarnu uniju gube mogućnost financiranja proračunskih deficita kreiranjem novca (*seigniorage*) jer gube mogućnost vlastite monetarne politike. Zbog toga se zemlje nalaze pred većim proračunskim ograničenjem (*harder budget constraint*) i jače se trude obuzdati rast deficita.

Koji će se od ta dva navedena efekta nametnuti i postati ključan u stvarnosti, vrlo je važno znati jer to pitanje zadire u strukturu monetarne unije i daje neke smjernice vođenja fiskalne politike u samoj Uniji. Podaci pokazuju da je prosječan proračunski deficit zemalja članica monetarnih unija niži od onih izvan nje, tj. proračunsko ograničenje je snažnije u monetarnoj uniji – fiskalna disciplina zemalja članica je veća. Naravno, važno je ograditi se od svakog generaliziranja. Naime, još uvijek se ne raspolaže s dovoljnim vremenskim nizovima kako bi se moglo čvrsto stajati iza gore rečenog, stoga se može samo istaknuti kako je do sada bio slučaj da je veća fiskalna disciplina zemalja u monetarnim unijama.

Najnoviji val proširenja još uvijek nije završen i neće biti tako dugo dok nove članice ne postanu članice Europske monetarne unije (EMU). Prethodna analiza je pokazala kako nove članice još uvijek ne zadovoljavaju sve kriterije iz Maastrichta, pa time niti ulazak u EMU. Ukoliko dođe do kašnjenja spremnosti novih članica za ulazak u EMU u sljedećih nekoliko godina, to bi zapravo dovelo do stvaranja dvije različite brzine integriranja u Europi i moguće antiintegracijske reakcije zemalja pristupnica jer upravo uvođenje jedin-

¹⁸ Pearsonov koeficijent korelacije signifikantan je na razini 0,05.

stvene valute stvara multiplikativne koristi za sve članice (Dabrowski, 2005.). Kako bi što prije zadovoljile navedene kriterije, najprije moraju pristupiti u tzv. mehanizam deviznih tečajeva (ERM-II) u okviru kojeg ne smiju devalvirati svoju nacionalnu valutu u odnosu na euro najmanje dvije godine¹⁹. Nakon krize ERM-I mehanizma, 1992. godine granice fluktuacije su proširene na +/- 15%, te one vrijede i danas. Europska komisija i Europska centralna banka ranije su zahtijevale da granice fluktuacije oko središnjeg pariteta budu u rasponu od +/- 2,25% (jedan od pet kriterija iz Maastrichta) u okviru ERM-II mehanizma.

Od novih članica Unije samo su Estonija, Litva i Slovenija u lipnju 2004. godine ispunjavale sve kriterije nominalne konvergencije iz Maastrichta te su ušle u sustav ERM-II mehanizma. Njihove središnje banke obvezne su intervenirati samo ukoliko devizni tečaj njihove valute prijeđe raspon +/- 15% (Dabrowski, 2005, 36). Njihov brzi ulazak u EMU i uvođenje eura (u razdoblju kraćem od dvije godine) stvorio bi pozitivne efekte i za ostale nove članice te bi ih potaknuo da ubrzaju svoje fiskalne prilagodbe.

Iako ispunjavanje navedenih kriterija nije tehnički jednostavno provesti te iziskuje određene žrtve, ono će u kratkom i srednjem roku imati vrlo povoljan utjecaj na nove članice. Brzim ulaskom u EMU nove će članice biti primorane još više disciplinirati svoju makroekonomsku politiku osobito fiskalnu, jer upravo je to sada glavna prepreka novim članicama za brzi ulazak u EMU. Kasnije uvođenje eura imat će veće kumulativne fiskalne troškove. Kao prvo, odgađanje pristupanja u EMU u najvećem broju slučajeva uzrokovano je nesklonošću fiskalne konsolidacije koja dovodi do akumulacije dodatnog javnog duga ili do kašnjenja njegovog smanjenja. Drugo, kasnije pristupanje znači veće kamatne stope tijekom razdoblja "čekanja" za ulazak u EMU što će dovesti do znatnih rezova u rashodnoj strani proračuna ili porastu poreznih prihoda u trenutku ulaska u EMU.

Prema dugoročnim predviđanjima koje je napravio Gorzelak, najveće fiskalne koristi od ranog pristupanja EMU imat će one zemlje koje trenutno imaju najveći omjer duga i BDP-a te najviše kamatne stope (Poljska i Mađarska). Rezultati takve simulacije u skladu su s iskustvima mediteranskih zemalja kada su ušle u EMU (Gorzelak, 2004). Može se stoga zaključiti kako kasnije pristupanje EMU ne znači samo više kumulativne fiskalne troškove i kasnije koristi od pristupanja europodručju već i rizik od značajne makroekonomske i financijske nestabilnosti.

6. ZAKLJUČAK

Suprotno brojnim tvrdnjama, zaključuje se kako novi val proširenja EU nije doveo do slabijeg funkcioniranja Unije te nema dokaza da je ona postala heterogenija. Današnja Unija je mnogo strukturiranija od početne šestorke. Većoj homogenosti funkcioniranja Unije i procesu donošenja odluka dovelo je već uvođenje Jedinštenog europskog akta (*Single European Act*) i stvaranje Europske monetarne unije, a prihvaćanje *Acquis communautaire* samo je učvrstilo kreiranje zajedničke ekonomske politike.

¹⁹ "The criterion on participation in the ERM-II shall mean that a Member State has respected the normal fluctuation margins provided for by the exchange-rate mechanism...without severe tensions for at least the last two years before the examination. In particular, the member State shall not have devalued its currency's... central rate against the euro on its own initiative for the same period" (CR, 2004.).

Provedena analiza dovodi do zaključka da je Ugovor iz Maastrichta i Pakt o stabilnosti i rastu nastao kao bojazan europskih političara na mogućnost pojavljivanja fiskalne nediscipline nekih zemalja pod okriljem i zaštitom EMU. Njihovo uvođenje bilo je osobito nužno u kontekstu daljnjeg procesa proširivanja EU. Naime, više od polovice novih članica ušlo je u EU sa strukturnim fiskalnim deficitima. Rezultati regresijske analize nedvojbeno pokazuju kako među novim članicama one s višim stopama rasta nemaju problema sa zadovoljavanjem fiskalnih kriterija konvergencije. Ipak se zaključuje kako visoke stope rasta BDP-a čine fiskalnu situaciju u kratkom i srednjem roku prihvatljivom, dok su dugoročni fiskalni izgledi pesimistični uslijed posljedica starenja stanovništva u cijeloj Europi.

Nove se članice stoga moraju već sada pripremiti kako bi se u sljedećem desetljeću mogle suočiti s navedenim izazovom. Fiskalno prilagođavanje u pogledu snižavanja fiskalnih deficita mora uslijediti što prije jer odgađanje još više udaljuje nove članice od EMU (uvođenje eura) te rezultira višim kumulativnim fiskalnim troškovima. Trenutno viši financijski troškovi uzrokovani pristupanjem EU ne mogu služiti kao izgovor u kašnjenju fiskalne konsolidacije. Naime, upravo pristupanje Uniji treba poslužiti vladama i društvu kao pozitivan poticaj u nametanju fiskalne discipline.

Uključivanje Estonije, Latvije i Slovenije - novih članica s najboljim fiskalnim i makroekonomskim postignućem - u lipnju 2004. godine u mehanizam ERM-II, trebalo bi također poslužiti i ostalim novim članicama da što prije poboljšaju svoje fiskalne pozicije. Iako se možda trenutno čini da su određeni kriteriji preoštri za sve, problemi rasta u nekim starim članicama i budući problemi starenja stanovništva u cijeloj Europi, ukazuju kako fiskalna pravila utvrđena kriterijima iz Maastrichta i SGP-om treba čak postržiti.

LITERATURA

1. CR (2004) *Convergence Report 2004 - Technical annex*, Commission of the European Communities, Brussels, 20 October, A Commission services working paper, SEC (2004) 1268, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/convergence_reports2004_en.htm.
2. Coricelli, F., Ercolani, V. (2002) *Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper, No. 3672, December.
3. Cuculić, J. Faulend, M., Šošić, V. (2004) *Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europsku uniju s proračunskim deficitom?*; u Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - Izazovi institucionalnih prilagodbi, II. svezak (urednica Katarina Ott): 47-74.
4. Dabrowski, M. (2005) *A Strategy for EMU Enlargement*, Studies & Analyses, Center for Social and Economic Research, Warsaw, January 2005.
5. Dabrowski, M., Antczak, M., Gorzelak, M. (2005) *Fiscal Challenges Facing the EU New Member States*; Center for Social and Economic Research, April, Warsaw.
6. De Grauwe, P. (2003) *Economics of Monetary Union*, Fifth Edition, Oxford University Press.
7. EPI (1997) *Fiscal Policy in Transition*, Forum Report of the Economic Policy Initiative, No. 3, CEPR & IEWS.

8. European Commission (različita godišta) *European Economy*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
9. European Commission (2002) *Financial framework for enlargement 2004-2006 (Copenhagen package)*. Indicative allocation of payment appropriations, Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 12-13 December 2002, European Commission.
10. European Commission (2004a) *Eurobarometer*, December.
11. European Commission (2004b) *Economic Forecasts Autumn 2004*, European Commission; http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee504en.pdf.
12. Eurostat (2004) *Economic Forecasts*, Autumn, 2004.
13. Faulend, M. Lončarek, D., Curavić, I., Šabić, A. (2005) *Kriteriji Europske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije - Gdje je Hrvatska?*, Pregledi - 19, svibanj 2005., HNB, Zagreb.
14. Gorzelak, M. (2004) *Fiscal Costs of Delaying the EMU Accession - Medium Term Fiscal Projection for Selected New EU Members*, Center for Social and Economic Research, Studies&Analyses, No. 277.
15. Gros, D., Mayer, T., Ubide, A. (2004) *The Nine Lives of the Stability Pact*, A Special Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group, Center for European Policy Studies, Brussels.
16. Kopits, G., Szekely, I. (2002) *Fiscal Policy Challenges of EU Accession for the Baltics and Central Europe*, in: Tumpel-Gugerell G., Mooslechner P. (eds.) *Structural Challenges for Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
17. Mayhew, A. (2003) *The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Accession*, Sussex European Institute, SEI Working Paper, No. 65, <http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/pdfs/wp65.pdf>.
18. Mortensen, J. (2004) *Economic Policy Coordination in EMU: What Role for the SGP?*; CEPS Working Document No. 202, June 2004.
19. Obadić, A., Sharma, S. (2005) EU enlargement, economic growth, and fiscal issues, poglavlje u *"Ethical Implications of Post-Communist Transition Economics and Politics in Europe"* (edited by Bruno S. Sergi, William T. Bagatelas): 71-94, ISBN 80-8078-045-5, IURA EDITION, Bratislava.
20. Ott, K. (2004) Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi, u *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji - Izazovi institucionalnih prilagodbi, drugi svezak* (urednica Ott, K.): str. 1-28; Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb.
21. Padoa-Schioppa (2004) *The Euro and its Central Bank - Getting United after the Union*; The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
22. Wyplosz, C. (2005) *Has Europe Lost its Heart?*; Studies & Analyses, Center for Social and Economic Research, Warsaw, April.