

Mr. sc. Hrvoje Šimović

**FISKALNA POLITIKA U EUROPSKOJ UNIJI
I PAKT O STABILNOSTI I RASTU**

**FISCAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION
AND THE STABILITY AND GROWTH PACT**

SAŽETAK: U radu se analizira postojeći sustav vođenja stabilizacijske fiskalne politike u Europskoj uniji (EU), odnosno europskoj Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU). Fiskalna politika u EU se temelji na koordinaciji pojedinačnih fiskalnih (proračunskih) politika zemalja članica EU putem maastriških kriterija konvergencije i Pakta o stabilnosti i rastu. U radu se zatim detaljnije analizira sustav Pakta o stabilnosti i rastu, prednosti i nedostaci takvog sustava, odnosno razlozi uvođenja fiskalnih pravila u EMU kao i kritički osvrt na ta pravila.

KLJUČNE RIJEČI: fiskalna politika, Pakt o stabilnosti i rastu, Europska unija.

ABSTRACT: The paper analyses current stabilization fiscal policy system in the European Union – i.e. European Economic and Monetary Union (EMU). Fiscal policy in EU is based on coordination of single member states fiscal (budgetary) policies through Maastricht convergence criteria and the Stability and Growth Pact. Further, this paper studies the details of Stability and Growth Pact, its advantages and disadvantages, i.e. the need for fiscal rules in EMU and the criticism these rules are exposed to.

KEY WORDS: fiscal policy, Stability and Growth Pact, European Union

1. UVOD

Europska unija (EU), a posebno unutar toga europska Ekonomska i monetarna unija (EMU), predstavlja u svijetu jedinstveni slučaj u kojem se u provođenju ekonomske politike kombinira centralizirana monetarna politika i decentralizirane ostale makroekonomske i strukturne politike od kojih se prvenstveno ističe fiskalna politika. Prema načelu supsidijarnosti, odgovornost za određeni segment fiskalne politike potrebno je dodijeliti onoj razini vlasti koja će je najučinkovitije izvršiti. Zbog centralizirane monetarne politike te heterogenosti stabilizacijskih ciljeva zemalja članica E(M)U, najučinkovitiji način za izvršenje fiskalne funkcije stabilizacije u EU je da se ona ostvaruje preko samostalnih fiskalnih¹ (proračunskih) politika zemalja članica E(M)U. Na taj način poštujući načelo supsidijarnosti, potrebno je bilo uvesti određena fiskalna pravila koja bi koordinirala fiskalne politike zemalja članica. Stupanjem na snagu Pakta o stabilnosti i rastu koji je svojevrsni nastavak maastriških kriterija konvergencije, definiran je model decentralizirane fiskalne politike u EU.

Osnovni cilj ovoga rada jest prikazati postojeći koncept provođenja stabilizacijske fiskalne politike u EU, odnosno način na koji zemlje članice EU koordiniraju svoje proračunske politike u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu. Osim analize i načina funkcioniranja Pakta, u radu se nastoje prikazati razlozi i nužnost ovakvog načina koordinacije fiskalnih politika, a isto se tako pokušava ukazati na nedostatke i mnoge kritike koje se pripisuju Paktu i postojećem konceptu stabilizacijske fiskalne politike u EU.

U prvom dijelu rada analiziraju se osnovne karakteristike postojećeg fiskalnog sustava EU i načina provođenja stabilizacijske fiskalne politike u EU. Sljedeći dio rada odnosi se na Pakt o stabilnosti i rastu, njegove temeljne funkcije i karakteristike, razloge njegova postojanja te nedostatke i kritike koje mu se pripisuju. Posljednji dio je zaključak.

2. FISKALNI SUSTAV I FISKALNA POLITIKA U EUROPSKOJ UNIJI

Fiskalni sustav EU je specifičan i u određenoj mjeri nerazvijen u odnosu na fiskalne sustave "klasičnih" nacionalnih država. Fiskalni sustav EU se može promatrati kroz tri segmenta. Prvo, proračun EU kao jedini instrument koji se u potpunosti provodi sa središnje, odnosno supranacionalne razine EU. Proračun EU prvenstveno služi kao zajednička blagajna iz koje se financiraju zajedničke politike EU, a njegovo makroekonomsko značenje nije kao kod klasičnih proračuna nacionalnih država. Ostatak fiskalnog sustava se može promatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih zemlje članice harmoniziraju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike. Drugi takav segment jest harmonizacija oporezivanja, a treći koordinacija fiskalnih, odnosno proračunskih politika zemalja članica EU prema maastriškim kriterijima konvergencije i Pakta o stabilnosti i rastu.

¹ Termin *fiskalna politika* treba uzeti uvjetno jer osim koordinacije proračunskih stabilizacijskih politika, taj termin uključuje i poreznu politiku te politiku transfera (dotacija). Kad se govori o EU i Paktu o stabilnosti i rastu, termin fiskalna politika je najučestaliji iako obuhvaća samo jedan segment fiskalne politike kao takve (vidi npr. Hallett *et al.* (ed.), 1999 i/ili Buti (ed.), 2003.).

Tradicionalna optimalna teorija javnih financija odnosno fiskalnog federalizma ne daje u potpunosti odgovor na pitanje zašto fiskalni sustav EU izgleda ovako. Tradicionalna teorija je dosad iskristalizirala okvirna pravila u izgradnji višerazinskog fiskalnog sustava provođenju fiskalne (proračunske) politike (Musgrave, 1973; Oates, 1972.). Pritom se nisu uzimala u obzir politička i konstitutivna ograničenja koja se danas odnose na konfederacije, kakva je EU. U skladu s time, potrebno je bilo izgraditi takve fiskalne odnose u okviru kojih bi: 1) zemlje članice EU zadržale visok stupanj političke i konstitutivne neovisnosti, 2) "supra-nacionalna" ili konfederalna razina imala bi samo one ovlasti koje su joj zemlje članice dodijelile, 3) fiskalna pravila utvrđena na konfederalnoj razini ne bi bila u sukobu s onima na nacionalnoj razini te 4) treba doći do stvaranja monetarne unije unutar postojeće konfederacije (Mihaljek, 1998: 208).²

Upravo ovakvo okruženje utjecalo je na razvoj današnjega koncepta provođenja stabilizacijske fiskalne politike u EU koja se temelji na koordinaciji pojedinih fiskalnih (proračunskih) politika zemalja članica EU putem Pakta o stabilnosti i rastu. Prema tome, u usporedbi s klasičnim fiskalnim sustavima, fiskalni sustav EU u provođenju stabilizacijske fiskalne politike jest specifičan i različit u sljedećim činjenicama: 1) proračun EU ne sudjeluje u stabilizaciji cikličkih kretanja, 2) ne postoje zajednički automatski stabilizatori koji bi proradili u slučaju ekonomskih šokova i 3) stabilizacijska fiskalna politika u EU mora se promatrati u kontekstu EMU. Naime, u EMU se provodi zajednička monetarna politika čiji je primarni cilj stabilnost cijena, a ne stabilizacija cikličkih kretanja. Takva antiinflacijska monetarna politika pretpostavlja određenu discipliniranost fiskalnih politika članica EMU, odnosno ograničene deficite čija je kontrola nužna za učinkovito izvršavanje ciljeva zajedničke monetarne politike.

2.1. Nacionalne fiskalne politike u EMU

Kao što je prethodno spomenuto, provođenje stabilizacijske fiskalne politike u EU i u tu svrhu koordinacija pojedinih proračunskih politika potrebno je promatrati kroz EMU. Zemlje članice EMU imaju zajedničku monetarnu politiku za čije je provođenje zadužena zajednička centralizirana institucija – Europska središnja banka (ESB). Teoretski gledano, ako unutar pojedine zajednice nastanu takvi ekonomski šokovi koji različito pogađaju regije unutar dotične zajednice te ako takva zajednica ima zajedničku monetarnu politiku, kao najučinkovitiji instrument za ublažavanje diferencijalnih šokova ostaje fiskalna politika. Takav model primjenjiv je i na EU gdje su mnogi autori dokazivali nužnost provođenja samostalnih fiskalnih (proračunskih) politika u EU, odnosno EMU.³

² Jedna od glavnih diskusija među stručnjacima za fiskalnu politiku u EU koja se vodi oko načina izgradnje i budućeg izgleda fiskalnog sustav EU, temelji se na dvama različitim pristupima. Prvi je onaj koji je u skladu s tradicionalnom optimalnom teorijom javnih financija, a drugi u skladu s pristupom javnog izbora. Vidi više: Cullis & Jones (1998: 300-309); Persson *et al.* (1996.).

³ Tradicionalna optimalna teorija javnih financija, odnosno fiskalnog federalizma preporučuje provođenje fiskalne funkcije stabilizacije na središnjoj (federalnoj) razini zbog tzv. leakage učinka (Jelčić, 2001; Jurković, 2002: 146; Oates, 1972: 14). Provođenje stabilizacijske funkcije fiskalne politike je samo jedan od primjera u kojem je postojeći sustav u "sukobu" s teorijom javnih financija. Slično vrijedi za fiskalnu funkciju alokacije i redistribucije fiskalne politike (vidi više: Šimović, 2005.).

Tako su Garmlich i Wood (2000.) primjenom jednostavnog Taylorovog pravila prikazali kako je stabilizacija u zemljama članicama EU potrebna u različitim razdobljima upravo zbog postojanja diferencijalnih šokova. Taylorovo pravilo su primijenili na kratkoročne kamatne stope u deset zemalja članica EU gdje su pomoću odstupanja od ravnotežne realne kamatne stope dokazali učestalost diferencijalnih šokova u EU⁴.

U teoriji se spominje nekoliko mehanizama za ublažavanje takvih šokova. To mogu biti (1) mobilnost faktora proizvodnje, (2) promjena relativnih cijena, (3) međuregionalni transferi itd. Većina ovih instrumenta je u EU neučinkovita, što fiskalnu politiku zemalja članica ostavlja kao osnovni instrument za prilagodbe diferencijalnih šokova (vidi više: Garmlich & Wood, 2000.).

Postoje još mnogi autori koji naglašavaju nužnost fiskalnih politika u provedbi stabilizacije u EU. Tako npr. Ackrill (2004: 107-110) objašnjava svoj stav preko teorije optimalnog valutnog područja te uspoređuje sličnosti i razlike EU sa SAD-om u provedbi stabilizacijske fiskalne politike. U slučaju odsutnosti politike fleksibilnih tečajeva, uporište teorije optimalnog valutnog područja leži u mobilnosti radne snage radi ublažavanja diferencijalnih šokova.⁵ Kako će mobilnost utjecati na stabilizaciju, ovisi i o specijalizaciji industrija.⁶ Ako postoji velika sličnost u specijalizaciji industrija unutar valutnog područja, pojedini ekonomski šok koji bi se javio na jednom segmentu industrijske proizvodnje podjednako bi se odrazio na sve regije, a i lakše bi se ublažio s većom unutarregionalnom mobilnošću radne snage. U slučaju veće specijalizacije u industrijskoj proizvodnji među regijama, veća je mogućnost nastajanja diferencijalnih šokova, a time i provedba stabilizacijske ekonomske politike jer je potrebna veća međuregionalna mobilnost radne snage.

Ackrill (2004.) smatra da se ekonomski sustav EU razvija u pravcu veće specijalizacije industrija zemalja članica EU. Uz to, naglašava kako EU, u usporedbi sa SAD-om, ima jače asimetrične šokove te međuregionalna mobilnost radne snage nije na takvom stupnju kao u SAD-u. Ove činjenice još dodatno naglašavaju važnost fiskalnih politika zemalja članica EU u stabilizaciji cikličkih kretanja unutar EU.

3. PAKT O STABILNOSTI I RASTU I FISKALNA POLITIKA U EUROPSKOJ UNIJI

Iz prethodnog se vidi da je fiskalna politika ostala u ovlasti zemalja članica EU. Na taj je način fiskalni položaj EU određen zbirom fiskalnih položaja zemalja članica EU. Fiskalni položaj reguliran je prvo maastriškim sporazumom koji je bio svojevrsna uvertira Paktu o stabilnosti i rastu kojim je dodatno proširena i više definirana tzv. procedura kod prekomjernih deficita.

Pakt je uveden usvajanjem Rezolucije Europskog vijeća o Paktu o stabilnosti i rastu u Amsterdamu u lipnju 1997. godine (European Council, 1997c). Rezolucija omogućuje zemljama članicama EU, Vijeću EU i Komisiji EU čvrsta pravila i upute u provođenju

⁴ Pretpostavili su da ravnotežna kamatna stopa, odnosno proizvoljna točka za razvijanje Taylorovog pravila, iznosi 3,25%, što je približno dvadesetogodišnjem njemačkom prosjeku.

⁵ Postoji više vrsta mobilnosti radne snage. Osnovna podjela je na međuregionalnu i unutarregionalnu mobilnost.

⁶ Također, specijalizacija industrije unutar određenog područja može biti specijalizirana unutar regije ili među regijama.

Pakta. Kao svojevrsni nastavak maastriških kriterija⁷, Pakt je usvojen kako bi zemlje članice nastavile provoditi razumnu proračunsku politiku i nakon ulaska u EMU, odnosno da bi se očuvala stabilnost cijena koja se može narušiti fiskalnom nedisciplinom zemalja članica EU.

3.1. Pakt o stabilnosti i rastu

Kao što je prethodno spomenuto, osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomjernih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim financijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar EMU (SGP, 2005).⁸ Prema Paktu, zemlje članice EU se obvezuju da će svoja srednjoročna salda proračuna dovesti u ravnotežu ili čak suficit. Smatra se kako će se na taj način ostaviti dovoljno prostora proračunskoj politici da se nosi s normalnim cikličkim fluktuacijama te da (ciklički) deficiti koji bi se u tom slučaju pojavili, ne bi smjeli biti veći od referentne vrijednosti 3% bruto domaćeg proizvoda (BDP-a).

Implementacija Pakta o stabilnosti i rastu počiva na dva osnovna stupa (tzv. *twin-track* strategija): 1) na načelu multilateralnog nadzora proračunskih pozicija i 2) na procedurama u slučaju prekomjernih deficita. Osnovni elementi ovih dvaju stupova definirani su dvjema zasebnim regulacijama Vijeća EU (vidi European Council, 1997a i 1997b). Nadzor proračunskih pozicija odnosi se na tzv. srednjoročni rani sustav upozoravanja i kratkoročni nadzor. U slučaju prekomjernih deficita nastupaju razne mjere koje donosi Vijeće EU na prijedlog Komisije EU. Ovakav sustav temelji se na izvještajima (projekcijama) koje zemlje članice dva puta godišnje (ožujak i rujan) dostavljaju Komisiji EU, a kompletna procedura u slučaju prekomjernog deficita traje 10 mjeseci (vidi: SGP, 2005.).

Rani sustav upozoravanja (engl. *early warning system*) odnosi se na srednjoročne projekcije proračunskih pozicija i njime se u ranoj fazi prepoznaju eventualne prepreke u izvršenju ciljeva Pakta o stabilnosti i rastu. U okviru njega je sadržana obveza prezentacije godišnjih programa stabilnosti zemalja članica EMU i planova konvergencije ostalih zemalja članica EU. Ti programi sadrže srednjoročne proračunske projekcije i planove koje imaju za cilj ostvarenje proračunske ravnoteže ili čak suficita. Ovakve programe moraju podržati prije svega Komisija EU, ali i Europska središnja banka (ECB) te Ekonomska i financijska komisija EU (EFC), kako bi se predočili Vijeću EU, odnosno Vijeću ECOFIN-a⁹. Na temelju izloženih podataka Vijeće donosi odluku može li dotična država održati

⁷ Maastriški kriteriji konvergencije, kao što je prethodno spomenuto, predstavljaju gospodarske uvjete kojima se procjenjuje spremnost zemalja članica EU za sudjelovanje u EMU. Kriterijima konvergencije definirani su okviri kretanja inflacije, deviznog tečaja i kamatnih stopa. Također, određeni su ciljevi koji se izravno odnose na fiskalnu politiku. Javni dug pojedine članice EU ne smije prelaziti 60% BDP-a, a proračunski deficit 3% BDP-a.

⁸ Pakt se ne odnosi samo na članice EMU, nego i na sve članice EU. Ipak, postoji razlika u provedbi Pakta za članice EMU i ostale članice EU. Više o tome i nastavku teksta.

⁹ Vijeće ministara financija i gospodarstava zemalja članica EU. To je Vijeće EU, jer se Vijeće EU se naziva još Vijeće ministara, a čine ga ministri zemalja članica čiji sastav ovisi o temi o kojoj Vijeće raspravlja.

deficite u granici 3% BDP-a. Ako je odluka Vijeća negativna, članica mora revidirati planove i postupke kako bi u ponovljenom procesu dobili pozitivnu ocjenu.¹⁰

Kratkoročnim nadzorom (engl. short-term surveillance) provjeravaju se trenutne proračunske pozicije na osnovi polugodišnjih izvještaja. Komisija odvojeno provjerava izvještaje i donosi odluku o tome postoji li prekomjerni proračunski deficit i je li proračunska politika adekvatna za izvršenje cilja od 3%. U slučaju negativnog mišljenja, Komisija obavještava Vijeće koje kvalificiranom većinom donosi konačno pozitivno ili negativno mišljenje. Ta odluka se donosi najkasnije 3 mjeseca od podnošenja izvještaja (projekcije) zemlje članice. Pri donošenju konačne odluke Vijeća EU (ECOFIN-a) u obzir se uzimaju sve olakšavajuće činjenice, kao npr. recesija gospodarstva, prirodne katastrofe i sl. Tako se npr. dozvoljava deficit veći od 3% ukoliko se dotičnoj zemlji članici u promatranoj godini BDP smanjio najmanje za 2%. Nadalje, ako se realni BDP snizio između 0.75% i 2%, onda je moguć prekomjeran deficit, ali uz suglasnost Vijeća. Zemljama članicama kojima se BDP snizio do 0.75% ne dozvoljava se prekomjeran deficit kao posljedica određenih olakšavajućih činjenica.¹¹

Ako Vijeće donese negativno mišljenje, onda slijede *procedure u slučaju prekomjernog deficita* (engl. an excessive deficit procedure). Vijeće u početku daje određene preporuke (prijedloge) dotičnoj članici kojih bi se trebala pridržavati za smanjenje deficita u iduća četiri mjeseca. Ako se ta članica ne pridržava tih prijedloga, Vijeće joj onda može nametnuti detaljne mjere za smanjenje deficita koje treba implementirati u roku mjesec dana. Ako se i dalje članica ne pridržava zadanih mjera, Vijeće se može odlučiti za uvođenje sankcija koje bi omogućile izvršavanje zadanih mjera. Te sankcije uključuju informiranje javnosti o neposluhu u slučaju izdavanja državnih obveznica, reviziju kreditne politike od strane Europske investicijske banke, obvezu deponiranja beskamatnog depozita u određenom iznosu i nametanje raznih novčanih kazni (globi). Nakon što se Vijeće odlučilo za konkretne mjere, daje se još dva mjeseca zemlji članici da dovede deficit u zahtijevane granice prije same implementacije tih mjera. Ukoliko se ti zahtjevi ne izvrše, sankcije nastupaju trenutno.

¹⁰ Negativnu ocjenu, odnosno preporuku Komisije unutar sustava ranog upozoravanja prvi put je dobila Irska 2001. godine. Nakon Irske "rano upozorenje" je još dobivao Portugal, Njemačka, Francuska i Italija (vidi više: SGP, 2005.).

¹¹ Situacija da se BDP snizio za više od 2% u razdoblju od 1961. do 96. dogodila se samo 7 puta, a da se BDP snizio između 0.75 i 2% čak 30 puta. Vidi više Eijffinger & de Haan (2000: 88).

Tablica 1. Vremenski prikaz procedure u slučaju prekomjernog deficita

<i>Vrijeme</i>	<i>Mjere</i>
1. ožujka (godina t) ili 1. rujna (godina t)	Zemlja članica dostavlja izvješće (projekcije) Komisiji o svojim javnim financijama
1. lipnja (godina t) ili 1. prosinca (godina t)	Vijeće donosi odluku o prekomjernom deficitu na temelju izvještaja Komisije, te izdaje preporuke za smanjivanje deficita
1. listopada (godina t) ili 1. travnja (godina t+1)	Vijeće odlučuje jesu li akcije sukladne preporukama poduzete i uvodi detaljnije preporuke koje javno objavljuje
1. studenog (godina t) ili 1. svibnja (godina t+1)	Vijeće donosi odluku o uvođenju sankcija, odnosno konkretnih mjera za smanjivanje prekomjernog deficita (depozit)
1. siječnja (godina t+1) ili 1. srpnja (godina t+1)	Vijeće implementira prethodno usvojene sankcije
1. ožujka (godina t+1) ili 1. rujna (godina t+1)	Vijeće donosi odluku o intenzivnijim mjerama (sankcijama) ili ukida sankcije

Izvor: Eijffinger & de Haan (2000: 89).

Najznačajnija sankcija u tom slučaju je deponiranje beskatnog depozita. Veličina tog depozita se sastoji od fiksnog (inicijalnog) dijela koji iznosi 0,2% BDP-a te varijabilnog dijela koji iznosi 0,1% BDP-a za svaki postotni poen za koji je stvarni deficit veći od referentnog (3% BDP-a). Ako fiskalna politika i dalje nije usklađena zahtjevima Pakta, taj depozit se pretvara u bespovratnu novčanu kaznu, bez obzira zadovoljili se uvjeti ili ne.¹² U tablici broj 1 dan je vremenski prikaz procedure u slučaju prekomjernog deficita.¹³

3.2. Potreba za fiskalnim pravilima u EU

Fiskalna pravila u EU koja su sadržana u maastriškim kriterijima konvergencije i Paktu o stabilnosti i rastu, refleksija su stvaranja EMU usmjerene primarnom cilju – stabilnosti cijena. Postoji nekoliko osnovnih razloga uvođenja fiskalnih pravila u EMU. Prvo, potreba uvođenja fiskalnih pravila u obliku Pakta može se opravdati stajalištem da se kod većine zemalja pojavljuju prekomjerni deficiti posebno nakon ulaska u monetarnu uniju (Thygesen, 1999.). Da bi ukazao na tu činjenicu, Beetsma (1999.) je razvio ekonometrijski model u kojem razmatra ove mogućnosti te kao osnovni razlog prekomjernih deficita navodi bojaznost vladajuće političke garniture da ne bude ponovno izabrana. Drugo, fiskalne restrikcije proizašle iz tih kriterija prvenstveno su rezultat straha da preveliki deficiti i javni dug zemalja članica može utjecati na rast kamatnih stopa u drugim članicama EMU, što može bitno utjecati na stabilnost cijena. Fiskalna nedisciplina utječe na rast kamatnih stopa zbog

¹² Više o svim ovim mjerama vidi: SGP (2004) – *Implementation of excessive deficit procedure*.

¹³ Procedura u slučaju prekomjernog deficita prvi put je primijenjena za Portugal 2002. godine. Nakon Portugala, ista procedura je pokrenuta za Njemačku, Francusku, Grčku i Nizozemsku (vidi više: SGP, 2005).

čega dodatno raste javni dug, odnosno javni rashodi naspram javnih prihoda. Takve sve veće nestabilnosti odražavaju se na tržište kapitala i sve su jači spillover učinci na druga tržišta. U najgorem scenariju ovakav slijed događaja vodi k nestabilnosti globalnog tržišta, odnosno u ovom slučaju tržišta EU (Alesina i Perotti, 1996.). Treće, visoki fiskalni deficiti mogu potkopati kredibilitet nove središnje banke, a "mekana" monetarna politika može utjecati na raskalašenost fiskalnih politika zemalja članica EMU. Četvrto, postoji bojaznost da neki sudionici tržišta mogu pretpostaviti kako će EU izvući pojedine zemlje iz financijskih teškoća i prema tome formirati svoja očekivanja (Thygesen, 1999; Eijffinger & de Hann, 2000: 81-87). I kao posljednje, ako se želi pristupiti određenom klubu, kao EMU, potrebno je poštovati njihova pravila, a to je provedba politike Pakta o stabilnosti i rastu te maastriških kriterija konvergencije (Masson, 1996: 996-998).

Pakt je, dugoročno gledano, najbolji način postizanja stabilnosti u međunarodnim okvirima, bez obzira na njegov nedostatak nemogućnosti rješavanja pojedinačnih nestabilnosti zemalja članica EU. Mogu se istaknuti tri elementa koja jamče uspjeh Pakta. Prvo, osim Komisije koja je glavni protagonist u provedbi fiskalnih pravila u EU, provedba fiskalnih pravila u EMU ovisi i o Europskoj središnjoj banci (ESB) koja također priprema izvješća na temelju kojih Vijeće donosi odluke u svezi prekomjernih deficita. Na taj se način u EMU cilj održavanja ekonomske stabilnosti dodatno provodi od strane ESB politikom održavanja monetarne stabilnosti za koju je nužno postojanje fiskalne stabilnosti. Drugo, Maastricht je stvorio svojevrsnu kulturu stabilnosti koju provode i lijevo orijentirane vlade (Velika Britanija, Njemačka i Francuska) čija usmjerenost na socijalnu politiku često utječe na rast javnih rashoda i deficita proračuna. Iz tog razloga Pakt je bitan da se zadrži postojeća stabilnost koju su dosad najviše ugrožavale upravo Njemačka i Francuska (SGP, 2005.). I kao treće, ako bi se pojedine članice odlučile na promjenu politike prema Paktu i EMU, većina aspekata takve politike je već ozakonjena, a za njezinu promjenu potrebna je jednoglasna odluka Vijeća EU. Prema tome, ključni elementi politike fiskalne discipline u EU do detalja su definirani, a u slučaju potrebe postoji još Europski sud pravde na koji se Komisija može osloniti u slučaju pojave fiskalne nediscipline u EU (Rotte, 2004: 56-57).

Buti i Giudice (2002.) smatraju kako je Pakt logičan slijed događaja nuždan radi očuvanja fiskalne discipline koja je postignuta maastriškim kriterijima konvergencije, ali s druge strane dovoljno je fleksibilan pri ublažavanju cikličkih kretanja u članicama EMU. Oni smatraju kako je specifično politoekonomsko okruženje u EU dovelo do razvoja institucionalnih zahtjeva koji kombiniraju fiskalnu disciplinu i fleksibilnost te da se ovakav recept teško može primijeniti na području drugih monetarnih unija u stvaranju, kao na primjer onih u Latinskoj Americi.

Osnovno svim zagovornicima Pakta je u tome što svi smatraju da ostavlja dovoljno prostora da se automatskim stabilizatorima zemalja članica djeluje na stabilizaciju cikličkih kretanja. Drugim riječima, smatra se da se referentna vrijednost deficita od 3% BDP-a odnosi na ciklički deficit koji nastaje pod utjecajem automatskih stabilizatora. Strukturni deficit je taj koji mora biti uravnotežen, odnosno diskrecijskim mjerama fiskalne politike ne bi se smjelo značajnije utjecati na proračunsku ravnotežu.¹⁴ Provedba takve fiskalne

¹⁴ Ekspanzivnost i restriktivnost fiskalne politike ocjenjuje se samo prema učinku diskrecijskih mjera. S tim u skladu, samo je strukturni deficit primjeren za ocjenu karaktera fiskalne politike, odnosno u kojoj je mjeri ona bila ekspanzivna ili restriktivna. Strukturnim deficitom se utječe na smanjivanje razlike između stvarnog i potencijalnog outputa. Razliku između ukupnog i strukturnog deficita predstavlja ciklički deficit koji nastaje zbog stabilizacije ekonomije. Više o ovom problemu vidi: Jurković (2002: 237-240).

politike ne bi utjecala na izvršenje osnovnog cilja fiskalnih pravila, a to je postizanje uravnoteženosti proračuna zemalja članica u dužem roku.¹⁵

3.3. Kritike i nedostaci fiskalnih pravila u EU

Kako postoje mnoge prednosti fiskalnih pravila, tako postoje i mnogi nedostaci i kritike koje se upućuju fiskalnim pravilima u EU.

Jedna od primjedaba u provedbi maastriških kriterija jest mogućnost manipuliranja ekonomskim indikatorima konvergencije preko kratkoročnih instrumenata fiskalne politike. Tako npr. Rotte (2004: 56) navodi primjer Grčke koja je 2000. privremeno smanjila indirektno poreze kako bi zadovoljila maastriški kriterij koji se odnosi na inflaciju, te na taj način zadovoljila zadane kriterije pristupanja EMU i lažno prikazala svoj kredibilitet.

Kao što je prethodno napomenuto, nakon što se zadovolje maastriški kriteriji konvergencije, odnosno zadovolje uvjeti za pristupanje EMU, brigu o očuvanju fiskalne discipline preuzima Pakt o stabilnosti i rastu. Upravo je Pakt taj koji je mnogo više kritiziran nego maastriški kriteriji konvergencije jer direktno utječe na djelovanje automatskih stabilizatora i u potpunosti formulira stabilizacijsku fiskalnu politiku u EU.

Pri provedbi Pakta o stabilnosti i rastu Vijeće i Komisija nadziru provedbu stabilizacijskog programa predloženog od zemlje članice, a prihvaćenog od strane Komisije i Vijeća. Ako ciljevi koji se odnose na proračunske pozicije nisu postavljeni, niti mogu biti postavljeni u skladu sa stvarnim strukturnim i cikličkim kretanjima, u slučaju negativnih ekonomskih kretanja može doći do iskanja zemalja članica iz granica zacrtanih Paktom. U takvim okolnostima Vijeće i Komisija reaguju i zahtijevaju od članice da dodatno "stegne" svoj fiskalni položaj u cilju izvršenja programom određenih ciljeva. U obrnutoj situaciji, kada je članica u boljem ekonomskom položaju od pretpostavljenoga, tada članice opet mogu odstupiti od planiranog programa tako da "olakšaju" svoj fiskalni položaj i daljnje ostvarenje zacrtanih ciljeva. U oba slučaja, fokusiranjem na krive ciljeve, stabilizacijskim programom se mogu izazvati prociklička kretanja, a posebno u recesiji dodatno otežati položaj pojedine zemlje članice EU.

Problem je posebno naglašen u prvom primjeru, kada u pojedinoj članici dođe do usporavanja rasta, a takva slična ekonomska kretanja nisu prisutna u cijeloj eurozoni. Naime, monetarna politika, a time i kamatne stope, određene su na središnjoj razini, što znači da se njome ne može utjecati na stabilizaciju. Članica je prisiljena djelovanjem automatskih stabilizatora i diskrecijskih mjera fiskalne politike poticati ekonomski rast, što za krajnu posljedicu ima rast deficita i javnog duga.

Osnova mnogih kritika Pakta leži upravo kod ovakvih situacija. Mnogi se pitaju što će se dogoditi ako pojedina članica uoči da joj slijedi recesija i nastoji ekspanzivnom fiskalnom politikom utjecati na diferencijalne šokove? Eichengreen i von Hagen (1996b) smatraju da će u slučaju takve krize, pošto se iscrpe sva dozvoljena sredstva borbe, određena članica trpjeti posljedice takve politike zbog načela solidarnosti kao jednog od temeljnih načela EU¹⁶. Zahvaljujući toj solidarnosti i poštovanju fiskalnih restrikcija unatoč

¹⁵ Više o potrebi za fiskalnom disciplinom te razlozima uvođenja Pakta vidi: Alesina i Perotti (1996.), Beetsma (1999.), Buti & Giudice (2002.), Masson (1996.), Rotte (2004.) i Thygesen (1999.).

¹⁶ Primjerice, središnja banka monetarne unije može kupovati (javni) dug od privatnih investitora kako bi održala kredibilitet i cijenu duga dotične članice. Time utječe na stabilnost bankarskog sektora i tržišta kapitala. No postoji granica do koje će središnja banka provoditi ovakvu politiku. Vidi više: Eichengreen & von Hagen (1996b: 4-6).

krizi u zemlji, članica može očekivati korist preko financijske pomoći uključujući čak i monetizaciju duga. Bez obzira na eventualnu pomoć koju članica može dobiti da prevlada krizu, Eichengreen i von Hagen (1996a i 1996b) se oštro protive ovakvom načinu vođenja politike javnog duga i deficita. Navode primjere mnogih monetarnih unija gdje ograničenje zaduživanja i fiskalna disciplina nisu nužne za stabilnost zajedničke valute¹⁷. Isto su tako Eichengreen i von Hagen (1996b) na uzorku od 16 federacija ukazali kako ne postoji značajnija veza između monetarne unije i zaduživanja nižih razina vlasti, ali su također dokazali da postoji povezanost između zaduživanja i jačine kontrole lokalnih vlasti nad (lokalnom) poreznom osnovicom. Naime, smanjenom kontrolom nad poreznom osnovicom niža razina vlasti ne može značajnije utjecati na rast poreznih prihoda u kojima može naći potencijalno utočište kod eventualne dužničke krize. Nadalje, naglašavaju kako se ograničenjem zaduživanja neće moći eliminirati potražnja za javnim investicijama, stoga takva ograničenja mogu utjecati na zahtjeve lokalnih vlasti da se zadužuju kod središnjih.

Kako bi zemlje članice bile u mogućnosti izbjeći numerička ograničenja Pakta koja po njima nikad neće biti učinkovita, Eichengreen (2003.) predlaže reforme triju osnovnih fiskalnih institucija. To su (1) reforma sustava donošenja proračuna, (2) reforma mirovinskog osiguranja te (3) reforma osiguranja od nezaposlenosti i tržišta rada. Naime, neučinkovitost tih institucija je danas glavni čimbenik visokih javnih rashoda i potrebe za dodatnim financijskim sredstvima koje se najčešće pribavljaju zaduživanjem. U tablici broj 2 dana je usporedba institucionalnog pristupa vođenja fiskalne politike u EU nakon provedenih reformi te Pakta o stabilnosti i rastu. Usporedba se odnosi na osnovna fiskalna pravila koja učinkoviti fiskalni sustav treba zadovoljiti (vidi više: Eichengreen (2003.)).

Tablica 2. Ocjena Pakta o stabilnosti i rastu i institucionalnog pristupa

<i>Idealna fiskalna pravila</i>	<i>Pakt o stabilnosti i rastu</i>	<i>Institucionalni pristup</i>
1. Određenost	++	++
2. Transparentnost	++	+
3. Jednostavnost	+++	+
4. Prilagodljivost	+	+++
5. Usmjerenost prema cilju	+	+++
6. Mogućnost provedbe	+	+
7. Dosljednost	+	+++
8. Podupiranje strukturnih reformi	+	+++

+++ dobro, ++ osrednje, + slabo

Izvor: Eichengreen (2003: 40).

¹⁷ U monetarnoj uniji Belgije i Luksemburga (prije EMU) nije bilo ograničenja zaduživanja, dok u monetarnoj uniji zapadne i središnje Afrike i istočnokaripskom valutnom području ograničenje zaduživanja se odnosilo samo na zaduživanje od središnje banke. Također naglašavaju da ni približno takva ograničenja i kontrole ne postoje u SAD-u (kao monetarnoj uniji) i mnogim drugim, bivšim i sadašnjim, monetarnim unijama. Vidi više: Eichengreen & von Hagen (1996b: 6-8).

Ackrill (2004.) također upozorava da ako su deficiti preveliki, a recesija nije tolika da bi određena članica prema Paktu izbjegla penalizacije i opravdala postojanje prekomjernih deficita, tada zbog pritiska na fiskalnu politiku ona može biti prociklička, odnosno poticati i dalje negativna ekonomska kretanja. Jedino opravdanje Pakta vidi se u činjenici da mora postojati neka vrsta kontrole koja bi osigurala kompatibilnosti fiskalnih politika zemalja članica s antiinflacijskim položajem Europske središnje banke. Bez obzira na potrebu usklađivanja fiskalne i monetarne politike, smatra se da cilj uravnoteženosti proračuna u srednjem roku nije prikladan oslonac (benchmark) za tako nešto. Predlaže se da se u sustav Pakta o stabilnosti i rastu unese određena doza fleksibilnosti. Drugim riječima, predlaže se da se isključe neki elementi javnih rashoda koji su dosad bili ograničavani, kao rashodi za javne investicije i drugi rashodi koji u dužem roku utječu na izgradnju takvog okruženja koje bi se lakše nosilo s nepredvidivim diferencijalnim šokovima (Ackrill, 2004: 112-113).

Barry (2001.), kao jedan od kritičara Pakta, upozorava da Pakt i pojava porezne konkurencije u EU utječe na smanjivanje javnih rashoda nacionalnih proračuna, a time i neizvršavanje osnovnih funkcija proračuna. On se pomalo ismijava zagovornicima Pakta koji smatraju kako ograničenjem deficita, a time i javne potrošnje, mogu očekivati ekspanzivne učinke fiskalne politike u EU. Naime, smanjenjem javnih rashoda nacionalnih proračuna dolazi u pitanje financiranje socijalnih funkcija nacionalnih proračuna (država blagostanja). Ako se nastavi voditi takva politika, smatra nužnim jačanje uloge proračuna EU, i to u fiskalnom i funkcionalnom smislu. Kao otežavajuću okolnost sadašnjoj politici, navodi rastuću štetnu poreznu konkurenciju u EU koja također utječe na smanjivanje poreza, a time i javnih rashoda.

Bez obzira na mnoge pozitivne strane Pakta i stalnu namjeru da ga se učini učinkovitim, još uvijek je upitno može li Pakt izdržati veće probleme, odnosno što će se dogoditi ako se pojavi velik broj zemalja prekršitelja Pakta. Tu mogućnost dodatno naglašava činjenica kako za veća istupanja ne postoji neka krajnja kazna, kao što bi bilo izbacivanje iz EMU, odnosno EU (Eijffinger & de Hann, 2000: 92-93).

Mogućnost pojave ovakve situacije povećava se s proširenjem EU, pogotovo jer je većina novih članica imala povećane deficite, a slično stanje je i sa sadašnjim zemljama kandidaticama za članstvo u EU. U skladu s time, *Butier i Grafe (2003.) smatraju kako postojeća fiskalna pravila nisu prikladna ekonomskoj različitosti u EU, posebno nakon njena proširenja. Proces pristizanja slabije razvijenih, uglavnom novih, zemalja članica sa sobom povlači i veće deficite koji sami po sebi ne moraju biti prekomjerni ako su iznad 3% BDP-a.*

Na osnovi prethodnih kritika i nedostataka Pakta, može se zaključiti da se ekspanzivna fiskalna politika u EU u slučaju recesije, može provesti na tri načina. Prvo, i za svakoga najgore rješenje, značilo bi odstupanje od planiranih ciljeva zacrtanih Paktom. Drugo, dotična zemlja članica može zatražiti napuštanje zadanih ciljeva, odnosno djelomično "olakšanje" svog fiskalnog položaja. Treće rješenje, u kojem većina kritičara Pakta pri sadašnjem stanju vidi izlaz u nekom dužem roku, odnosi se na politiku u kojoj bi dotična članica smanjila svoj javni dug i deficit toliko ispod referentnih vrijednosti (60% i 3% BDP-a) i stvorila svojevrstu "zalihu" za recesijska vremena. Opet, i u ovakvom scenariju postoji bojaznost da bi određena članica nastupala pesimistično u pripremi izvještaja srednjoročnih projekcija proračunskih pozicija za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu. Na taj bi se način osigurala i od recesije, ali i od prigovora Vijeća i Komisije u slučaju nepredviđenih odstupanja od zacrtanih ciljeva.

4. ZAKLJUČAK

Model stabilizacijske fiskalne politike u EU je specifičan i drugačiji je nego za pojedinu nacionalnu državu. Razlog tome je konfederalno uređenje EU i decentralizirane fiskalne politike zemalja članica EU. Fiskalni položaj EU određen je zbirom fiskalnih položaja zemalja članica EU, a reguliran je preko, prije svega, Pakta o stabilnosti i rastu. Takva fiskalna pravila imaju svoje prednosti, ali i nedostatke koji iziskuju mnoge kritike. Zbog mogućih negativnih posljedica mnogi stručnjaci zagovaraju reformu Pakta i postojeće fiskalne politike u EU. Jedan od mogućih pravaca je odstupanje od zadanih pravila, za što je nužna reforma fiskalnih institucija zemalja članica, kao što su mirovinsko osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti itd. koje su uzrok povećane državne potrošnje i generatori prekomjernih deficita. Takva politika bi vodila daljnjoj decentralizaciji, ali i narušavanju europske ekonomske integracije, što ju čini manje vjerojatnom. Druga opcija pretpostavlja veću centralizaciju fiskalne moći u EU i kretanje u pravcu formuliranja takve fiskalne politike koja bi najučinkovitije djelovala na stabilizaciju cikličkih kretanja, a ujedno ne bi narušavala dostignuti stupanj ekonomske integracije u EU. Zanimljivo, kritičari i zagovornici trenutnog načina vođenja fiskalne politike u EU smatraju da je određena doza centralizacije fiskalnih moći nužna u pogledu vođenja učinkovite fiskalne politike u budućnosti.

Zahtjev za većom fiskalnom centralizacijom paralelno prate drugi integracijski procesi u EU. Na temelju posljednjih događanja i rasprava oko Ustava i proračuna EU, može se zaključiti kako EU ide u smjeru manje federalističkog uređenja i u smjeru veće decentralizacije. Isto tako načelo supsidijarnosti je i dalje dominantno u formuliranju politike EU što omogućuje različite pristupe zemljama članicama u postizanju svojih ciljeva. Uz to, jedno od temeljnih pitanja stabilizacijske politike leži u mobilnosti radne snage unutar EU, što će također utjecati na formuliranje fiskalne politike u EU u budućnosti.

U EU se općenito smatra kako ovakva fiskalna politika, uz dana ograničenja i jedinstvenu monetarnu politiku, može funkcionirati. Naime, daljnjom integracijom EU tržišta kapitala neće više biti tako segmentirana. Nastat će jedno veliko zajedničko tržište kapitala gdje će se trgovati u jednoj valuti (euro) i gdje će svako prekomjerno zaduživanje biti brzo i drastično sankcionirano visokim troškom zaduživanja, odnosno visokom kamatnom stopom. Ipak, navedeni nedostaci postojeće fiskalne politike u EU ukazuju na moguće poteškoće zemalja članica u stabilizaciji svojih gospodarstava, a time i ekonomskog sustava EU. Ovakav razvoj situacije navodi na to da će problematika Pakta i fiskalnih pravila dobiti sigurno jedan novi epilog s novim problemima, posebno u svjetlu daljnjeg proširenja EU.

LITERATURA

1. Ackrill, R. (2004), "Stabilization in EMU: A critical review". U M. Baimbridge & Whyman, P. (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 103-118.
2. Alesina, A. & Perotti, R. (1996), "Fiscal Discipline and the Budget Process". *American Economic Review*, 86 (2), str. 401-407.
3. Barry, F. (2001), "Fiscal Policy in EMU". U E. Pentecost & van Pooek, A. (ed.), *European Monetary Integration*. Aldershot: Edward Elgar.

4. Beetsma, R. (1999), "The Stability and Growth Pact in a model with politically induced deficit biases". U A.H. Hallett *et al.* (ed.), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 189-215.
5. Buti, M. & Giudice, G. (2002), "EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported". Conference on *"Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies"*. Oaxaca, Mexico: IMF & World Bank.
6. Buti, M. (ed.) (2003), *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. Butier, W. & Grafe, C. (2003), "Reforming EMU's fiscal policy rules: some suggestions for enhancing sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union". U M. Buti (ed.), *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*. Cambridge: Cambridge University Press, 92-145.
8. Cullis, J. & Jones, P. (1998) *Public Finance and Public Choice*. Oxford: New York: Oxford University Press.
9. Eichengreen, B. & von Hagen, J. (1996a), "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union". *American Economic Review*, 86 (2), 134-138.
10. Eichengreen, B. & von Hagen, J. (1996b), "Fiscal Policy and Monetary Union: Is there a Tradeoff Between Federalism and Budgetary Restrictions?". *NBER Working Paper*, WP/5517.
11. Eichengreen, B. (1996), "Savings Europe's Automatic Stabilizers". *National Institute Economic Review*, 159, 92-98.
12. Eichengreen, B. (2003), "Institution for Fiscal Stability". *Working Paper PEIF-14*. Berkeley: Institute of European Studies. Dostupno na: [http://ies.berkeley.edu/pubs/workingpapers/PEIF-6-Fiscal_Stability_Growth_Pact.pdf], 20.06.2005.
13. Eijffinger, S.C.W. & de Haan, J. (2000), *European Monetary and Fiscal Policy*. Oxford: Oxford University Press.
14. European Council (1997a), "Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies". *Official Journal*, L 209, 02/08/1997, 0001 – 0005.
15. European Council (1997b), "Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure". *Official Journal*, L 209, 02/08/1997, 0006 – 0011.
16. European Council (1997c), "Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact". *Official Journal*, C 236, 02/08/1997, 0001-0002.
17. Garmlich, 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. Dostupno na: [<http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2000/694/ifdp694.pdf>], 30.06.2005.
18. Hallett, A.H., Hutchinson, M.M. & Jensen, S.H. (ed.) (1999), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
19. Jelčić, Ba. (2001), *Javne financije*. Zagreb: RRiF.
20. Jurković, P. (2002), *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
21. Masson, P.R. (1996), "Fiscal Dimensions of EMU". *Economic Journal*, 106 (437), 996-1004.

22. Mihaljek, D. (1998), "Theory and Practice of Confederate Finances". U P.B. Sørensen (ed.), *Public Finance in a Changing World*. Palgrave Macmillan, 193-220.
23. Musgrave, R.A. (1973), *Teorija javnih finansija*. Beograd: Naučna knjiga.
24. Oates, W.E. (1972), *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovic.
25. Persson, T.; Roland, G. & Tabellini, G. (1996), "The Theory of Fiscal Federalism: What Does it Mean for Europe?". Unpublished manuscript, prepared for the conference "*Quo Vadis Europe?*". Kiel, June 1996. Dostupno na: [<ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/1996/101.pdf>], 15.04.2005.
26. Rotte, R. (2004), "The political economy of EMU and the EU Stability Pact". U M. Baimbridge & Whyman, P. (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 48-66.
27. Šimović, H. (2005), "Fiskalni federalizam u Europskoj uniji: odnosi fiskalnih nadležnosti". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 55 (2), 449-479.
28. Stability and Growth Pact (SGP) (2005), *Activities of the EU – Stability and Growth Pact and Economic Policy Coordination*. Dostupno na: [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s01040.htm>], 30.06.2005.
29. Thygesen, N. (1999), "Fiscal Institutions in EMU and the Stability Pact." U A.H. Hallett *et al.* (ed.), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 15-36.