



OKVIR EU-A ZA FISKALNE POLITIKE

Kako bi se zajamčila stabilnost ekonomske i monetarne unije, okvir za izbjegavanje neodrživih javnih financija mora biti čvrst. Reforma (koja je dio paketa od šest mjera) kojom se izmjenjuje Pakt o stabilnosti i rastu stupila je na snagu krajem 2011. godine. Još jedna reforma, međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, koji obuhvaća i fiskalni ugovor, stupila je na snagu početkom 2013. godine. Uredba o procjeni nacionalnih proračunskih nacrti (dio paketa od dvije mjere) stupila je na snagu u svibnju 2013. godine.

PRAVNA OSNOVA

- Članci 3., 119. – 144., 136., 219. i 282. – 284. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);
- Protokol (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog deficita; Protokol (br. 13) o konvergencijskim kriterijima priloženi UFEU-u.

CILJEVI

Strukturom fiskalnih politika Europske unije nastoji se uspostaviti čvrst i djelotvoran okvir za koordinaciju i nadzor fiskalnih politika država članica. Reforme strukture provedene između 2011. i 2013. izravan su odgovor na krizu državnog duga, koja je ukazala na potrebu za uvođenjem strožih propisa s obzirom na učinke prelijevanja kada je riječ o neodrživim javnim financijama u europodručju. Izmijenjeni okvir stoga se oslanja na iskustva propusta prvotnog plana europske monetarne unije i nastoji osnažiti središnje načelo o održivim javnim financijama koje je čvrsto usađeno u članak 119. stavak 3. UFEU-a.

POSTIGNUĆA

A. Pakt o stabilnosti i rastu

Primarno zakonodavstvo Unije pruža glavnu pravnu osnovu za Pakt o stabilnosti i rastu člankom 121. UFEU-a (multilateralni nadzor), člankom 126. UFEU-a (postupak u slučaju prekomjernog deficita) i Protokolom br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita. U sekundarnom zakonodavstvu Unije iznose se pojedinosti o provedbi propisa i postupaka određenih Ugovorom. Prvi paket o gospodarskom upravljanju („paket od šest mjera”) stupio je na snagu 13. prosinca 2011. uvodeći reforme i izmjene propisa Pakta o stabilnosti i rastu. Izmijenjeni Pakt o stabilnosti i rastu glavni je instrument za nadzor fiskalnih politika država članica (preventivni ogranak) i za ispravak prekomjernih



deficita (korektivni ogranak). U svojem aktualnom obliku Pakt se sastoji od sljedećih mjera:

- Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1055/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom (EU) br. 1175/2011 od 16. studenog 2011.; ta uredba čini preventivni ogranak.
- Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1056/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenog 2011.; ta uredba čini korektivni ogranak.
- Uredbe (EU) br. 1173/2011 od 16. studenog 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju.

Uz to, Kodeks ponašanja, koji je mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora (Odbora Vijeća za gospodarske i financijske poslove), sadrži specifikacije o provedbi Pakta o stabilnosti i rastu i u njemu su pružene smjernice o formatu i sadržaju programa stabilnosti i konvergencije. Iako je Kodeks ponašanja formalno na nižoj razini od uredbe, činjenica da se u njemu određuje kako se u praksi provodi Pakt o stabilnosti i rastu čini ga iznimno važnim. U njegovoj najnovijoj verziji, koju je 15. svibnja 2017. donio Odbor za gospodarske i financijske poslove, uvrštene su specifikacije o fleksibilnosti u okviru postojećih propisa Pakta o stabilnosti i rastu (preko takozvanih odredbi o investicijskoj i strukturnoj reformi i preko matrice u kojoj se navode ekonomski dobra i loša razdoblja u okviru preventivnog ogranka Pakta). Te se specifikacije temelje na „Zajednički dogovorenom stajalištu o fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu” koje je u studenom 2015. donio Gospodarski i financijski odbor, a Vijeće ECOFIN podržalo u veljači 2016. Polazišna točka za rasprave bila je komunikacija Komisije o fleksibilnosti iz siječnja 2015. Osim toga, trenutna verzija Kodeksa ponašanja sadrži dva mišljenja Gospodarskog i socijalnog odbora - iz studenog 2016. - u kojima je stavljen snažniji naglasak na referentno mjerilo za rashode, dok je pokazatelj strukturnog salda i dalje ključni dio okvira za fiskalni nadzor.

1. Preventivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu

Cilj je preventivnog ogranka osigurati održive javne financije uz pomoć multilateralnog nadzora na temelju članka 121. UFEU-a. Izmijenjena Uredba (EZ) br. 1466/97 i nova Uredba (EU) br. 1173/2011 čine osnovu sekundarnog zakonodavstva.

Ključni koncept pri nadzoru i usmjeravanju jest srednjoročni proračunski cilj koji ovisi o pojedinoj zemlji. Srednjoročni proračunski cilj svake države mora biti u rasponu od -1 % BDP-a i bilance ili viška, korigirano za cikličke učinke i jednokratne privremene mjere. Taj se cilj mora preispitati svake tri godine ili kad se provode velike strukturne reforme koje utječu na fiskalni položaj. Središnji su instrumenti preventivnog ogranka Pakta o stabilnosti i rastu programi stabilnosti i konvergencije.

Programi stabilnosti i konvergencije

Podnošenje: Kao dio multilateralnog nadzora prema članku 121. UFEU-a svaka država članica mora u travnju svake godine Komisiji i Vijeću podnijeti program stabilnosti (u slučaju država članica u europodručju) ili program konvergencije (za države članice



koje nisu u europodručju). Programi stabilnosti moraju između ostaloga sadržavati srednjoročni proračunski cilj, put prilagodbe tomu cilju i analizu scenarija kojom će se ispitati učinci promjena u glavnim ishodišnim gospodarskim pretpostavkama o fiskalnom položaju. Osnova za izračun moraju biti najizgledniji makrofiskalni (ili oprezniji) scenariji. Ti se programi objavljuju.

Ocjenjivanje: Vijeće ispituje te programe na temelju ocjene Komisije i Gospodarskog i financijskog odbora. Posebno se detaljno ispituje napredak u ostvarivanju srednjoročnog proračunskog cilja. U izmijenjenom Paktu o stabilnosti i rastu novi je element izričito razmatranje kretanja rashoda pri ocjeni.

Mišljenje: Vijeće donosi mišljenje o programu na temelju preporuke Komisije i nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom. U svojem mišljenju Vijeće može od država članica zatražiti da prilagode program. To je mišljenje sastavni dio preporuka za pojedine države koje Vijeće donosi na kraju svakog Europskog semestra.

Praćenje: Komisija i Vijeće prate provedbu programa stabilnosti i konvergencije.

Rano upozorenje: U slučaju većih odstupanja od puta prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju Komisija dotičnoj državi članici upućuje upozorenje u skladu s člankom 121. stavkom 4. UFEU-a (članci 6. i 10. izmijenjene Uredbe br. 1466/97). To se upozorenje daje u obliku preporuke Vijeća kojom se traže nužne prilagodbe politike predmetne države članice.

Sankcije: Za države članice u europodručju izmijenjenim Paktom o stabilnosti i rastu također se predviđa mogućnost nametanja sankcija u obliku kamatonosnog pologa u iznosu od 0,2 % BDP-a prethodne godine u slučaju kada država članica o kojoj je riječ ne poduzme odgovarajuće mjere prilagodbe. Predviđene su i globe za manipuliranje podacima o dugu ili deficitu.

Europski semestar: Podnošenje i ocjenjivanje programa stabilnosti i konvergencije čine dio Europskog semestra, šireg procesa usklađivanja ekonomskih politika u Europskoj uniji koji obuhvaća preventivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu.

2. Korektivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu

Postupak u slučaju prekomjernog deficita

Svrha je postupka u slučaju prekomjernog deficita spriječiti prekomjerne deficite i osigurati njihovo žurno ispravljanje. Postupak u slučaju prekomjernog deficita uređen je člankom 126. UFEU-a, Protokolom (br. 12) priloženim Ugovoru i izmijenjenom Uredbom (EZ) br. 1467/97 te novom Uredbom (EU) br. 1173/2011.

Prema izmijenjenom Paktu o stabilnosti i rastu, postupak u slučaju prekomjernog deficita pokreće se na temelju kriterija deficita ili kriterija duga.

- Kriterij deficita: deficit javnoga sektora smatra se prekomjernim ako je veći od referentne vrijednosti od 3 % BDP-a prema tržišnim cijenama; ili
- Kriterij duga: dug je veći od 60 % BDP-a, a godišnji cilj smanjenja duga od jedne dvadesetine (1/20) duga koji premašuje prag od 60 % nije postignut tijekom posljednje tri godine.

Izmijenjena Uredba također sadrži odredbe kojima se pojašnjava kada će se deficit, ako je veći od navedene referentne vrijednosti, smatrati iznimnim (kad proizlazi



iz neuobičajenog događaja ili ozbiljnog pogoršanja gospodarskih prilika itd.) ili privremenim (kad prognoze pokazuju da će deficit pasti ispod referentne vrijednosti nakon okončanja neuobičajenog događaja ili pogoršanja gospodarskih prilika).

U članku 126. stavcima 3. – 6. UFEU-a određen je postupak ocjenjivanja i odlučivanja o prekomjernom deficitu. Komisija priprema izvješće ako država članica ne ispunjava barem jedan od dvaju kriterija ili ako postoji opasnost da ih neće ispuniti. Gospodarski i financijski odbor sastavlja mišljenje o tom izvješću. Uoči li Komisija da prekomjerni deficit već postoji (ili da je moguć), svoje mišljenje upućuje predmetnoj državi članici te izvješćuje Vijeće o tome. Na temelju prijedloga Komisije, Vijeće donosi konačnu odluku o tome postoji li prekomjerni deficit (članak 126. stavak 6. UFEU-a). Prema tome, a na temelju preporuke Komisije, donosi preporuku upućenu predmetnoj državi članici (članak 126. stavak 7. UFEU-a) u kojoj zahtijeva da se poduzmu učinkovite mjere za smanjenje deficita te određuje rok od najviše šest mjeseci. Kad Vijeće utvrdi da takve mjere nisu poduzete, njegova preporuka može se objaviti (članak 126. stavak 8. UFEU-a). Ako država članica ustraje u neprovođenju preporuka Vijeća, ono može uputiti tu državu članicu da poduzme prikladne mjere u zadanome vremenskom roku (članak 126. stavak 9. UFEU-a).

Sankcije: Postupkom u slučaju prekomjernog deficita također se predviđaju sankcije u slučajevima nepridržavanja uputa (članak 126. stavak 11. UFEU-a). U pravilu je za države članice u europodručju ta sankcija globa koja se sastoji od fiksne sastavnice (0,2 % BDP-a) i promjenjive sastavnice (najviše 0,5 % BDP-a za obje sastavnice zajedno).

Uredbom (EU) br. 1173/2011 o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju predviđene su dodatne sankcije za države članice europodručja. Sankcije se nameću u raznim fazama postupka u slučaju prekomjernog deficita i uključuju pologe koji ne donose kamate od 0,2 % te globu od 0,2 % BDP-a prethodnih godina. Prema toj istoj uredbi, sankcije su predviđene i za manipulaciju statističkim podacima.

B. Fiskalni ugovor

Na sjednici Europskog vijeća u ožujku 2012. sve su države članice osim Ujedinjene Kraljevine i Češke (Hrvatska također nije potpisala Ugovor, ni prije ni poslije pristupanja EU-u 1. srpnja 2013.) potpisale međuinstitucionalni Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, čija je fiskalna sastavnica fiskalni ugovor. Fiskalni ugovor predviđa da se „zlatno pravilo” uravnoteženog proračuna, s nižom granicom strukturnog deficita od 0,5 % BDP-a (ako je javni dug niži od 60 % BDP-a ta je niža granica postavljena na 1 % BDP-a), ugrađuje u nacionalno pravo, po mogućnosti na ustavnoj razini (pravilo „kočnice duga”). Države članice mogu tužiti druge države članice pred Sudom Europske unije u slučajevima kada taj propis nije ispravno proveden. Dodatne odredbe između ostaloga obuhvaćaju i automatsko pokretanje korektivnog mehanizma i pooštrene propise za države u postupku u slučaju prekomjernog deficita. Osim toga, financijska pomoć iz Europskoga stabilizacijskog mehanizma pružit će se samo državama članicama koje su potpisale fiskalni ugovor.

C. Dodatne reforme za jačanje gospodarskog upravljanja u europodručju

Reforme gospodarskog upravljanja Unije i okvira za fiskalne politike provedene između 2011. i 2013. obuhvaćaju, osim revidiranih propisa Pakta o stabilnosti i



rastu i međuvladina Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj Uniji, i dvije uredbe čija je svrha dodatno osnažiti gospodarsko upravljanje u europodručju (paket od dvije mjere):

- Uredbu (EU) br. 473/2013. od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacрта proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju i
- Uredbu (EU) br. 472/2013. od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost.

Glavni su elementi prve uredbe odrediti zajedničke vremenske okvire za izradu proračuna za sve države članice u europodručju i propise o tome kako će Komisija pratiti i procjenjivati proračunske planove država članica. U slučajevima ozbiljnog nepridržavanja propisa Pakta o stabilnosti i rastu, Komisija može zatražiti da se ti planovi revidiraju. Nadalje, propisuje se da države članice europodručja koje su podvrgnute postupku u slučaju prekomjernog deficita moraju predstaviti program gospodarskog partnerstva u kojem iznose političke mjere i strukturne reforme koje su potrebne kako bi se osiguralo djelotvorno i trajno ispravljanje prekomjernog deficita. Na temelju prijedloga Komisije Vijeće donosi mišljenja o programima gospodarskog partnerstva.

Druga uredba odnosi se na države članice koje imaju ozbiljne poteškoće u pogledu financijske stabilnosti ili kojima prijete takve poteškoće. Njome se utvrđuju propisi za pojačani nadzor, financijsku pomoć i nadzor nakon završetka programa (koji traje dok barem 75 % primljene financijske pomoći nije vraćeno).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski je parlament suzakonodavac kad je riječ o uspostavljanju detaljnih propisa o multilateralnom nadzoru (članak 121. stavak 6. UFEU-a) te se s njime konzultira o sekundarnom zakonodavstvu kojim se provodi postupak u slučaju prekomjernog deficita (članak 126. stavak 14. UFEU-a). Izmijenjeni Pakt o stabilnosti i rastu sadrži novi instrument, gospodarski dijalog, kojim se Europskom parlamentu daje istaknuta uloga u aktualnom okviru za fiskalne politike time što se nadležni odbor Parlamenta ovlašćuje da pozove predsjednika Vijeća, Komisiju, predsjednika Europskog vijeća, predsjednika Euroskupine i, prema potrebi, državu članicu radi razmjene mišljenja. Europski parlament također se redovito izvješćuje o primjeni uredaba. Nadalje, ovlasti Komisije da nametne dodatne zahtjeve za izvješćivanje u okviru nove uredbe o praćenju i procjenjivanju nacрта proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju sada će se morati obnavljati svake tri godine, uz mogućnost da joj ih Parlament ili Vijeće oduzmu.

Jost Angerer
05/2019

