

OKVIR EU-A ZA FISKALNE POLITIKE

Da bi se zajamčila stabilnost ekonomske i monetarne unije, potreban je čvrst okvir za maksimalno sprečavanje neodrživih javnih financija. Krajem 2011. godine na snagu je stupila reforma (dio paketa od šest mjera) kojom se izmjenjuje Pakt o stabilnosti i rastu. Početkom 2013. godine na snagu je stupila još jedna reforma u tom području, međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, koji obuhvaća i fiskalni ugovor. Nadalje, u svibnju 2013. na snagu je stupila uredba o procjeni nacionalnih nacrtu proračunskih planova (dio paketa od dvije mjere). Reformirani okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024.

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 i Protokol (br. 13) o konvergencijskim kriterijima, priloženi Ugovorima.

CILJEVI

Cilj je fiskalne politike Europske unije uspostaviti čvrst i djelotvoran okvir za koordinaciju i nadzor fiskalnih politika država članica. Reforme pravnog okvira provedene od 2011. do 2013. bile su izravan odgovor na krizu državnog duga, u kojoj je učinak prelijevanja u slučaju neodrživih javnih financija između zemalja europodručja pokazao da je potrebno uvesti stroža pravila. 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. Pravni okvir ponovno je reformiran 2024. oslanjajući se na razvoj gospodarskog upravljanja EU-om tijekom proteklog desetljeća. Cilj je reformiranih normi povećati političku odgovornost, pojednostavniti pravila, olakšati ulaganja za prioritete EU-a i promicati učinkovitu provedbu. Novom strukturom upravljanja nastoji se uskladiti održivost javnih financija s održivim i uključivim rastom, posebno s obzirom na zelenu i digitalnu tranziciju.

POSTIGNUĆA

A. Pakt o stabilnosti i rastu

Glavna pravna osnova Pakta o stabilnosti i rastu je primarno zakonodavstvo EU-a, odnosno članak 121. UFEU-a (multilateralni nadzor), članak 126. UFEU-a (postupak u slučaju prekomjernog deficita) i Protokol (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog deficita. U sekundarnom zakonodavstvu EU-a detaljnije se opisuje provedba pravila i postupaka iz UFEU-a. Prvi paket o gospodarskom upravljanju (paket od šest mjera) stupio je na snagu 13. prosinca 2011. i uveo reforme i izmjene pravila iz Pakta o stabilnosti i rastu kako bi poslužio kao glavni instrument za nadzor fiskalnih politika

država članica (preventivni ogranak) i za ispravak prekomjernih deficita (korektivni ogranak). Preventivni i korektivni ogranak dodatno su izmijenjeni 2024.

U svojem aktualnom obliku Pakt se sastoji od sljedećih mjera:

- Uredbe (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97; 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., Uredbom Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenoga 2011. i Uredbom Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024.; ta uredba čini korektivni ogranak.
- Uredbe (EU) br. 1173/2011 od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju.
- Direktiva Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024.

1. Preventivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu

Cilj je preventivnog ogranka osigurati djelotvornu koordinaciju dobrih ekonomskih politika država članica, čime se podupire postizanje ciljeva Unije u pogledu održivog i uključivog rasta i zapošljavanja na temelju članka 121. UFEU-a.

Uredbom (EU) 2024/1263 utvrđuju se pravila za sadržaj, podnošenje, procjenu i praćenje srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova za pojedine zemlje te se naznačuju ciljevi potrošnje za države članice tijekom razdoblja prilagodbe od četiri ili pet godina (ovisno o duljini nacionalnog zakonodavnog razdoblja).

U nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima navodi se kako zemlje namjeravaju integrirati fiskalne ciljeve, ciljeve reformi i ulaganja, uključujući one za uklanjanje makroekonomskih neravnoteža prema potrebi, u jedinstveni holistički srednjoročni plan. Posebno bi se trebale baviti prioritetima EU-a u područjima zelenih, digitalnih i obrambenih ciljeva, ciljeva energetske sigurnosti te ciljeva gospodarske i socijalne otpornosti. Predanost daljnjim ulaganjima i reformama omogućila bi i produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe do najviše sedam godina.

Na početku postupka multilateralnog nadzora Komisija procjenjuje poštuju li države članice gornje granice javnog duga iz Maastrichta (60 % BDP-a) i/ili državnog deficita (3 %). Države članice u skladu s parametrima iz Maastrichta mogu dobrovoljno zatražiti tehničke informacije od Komisije o tome kako održati fiskalnu razboritost. No ako država članica prekrši bilo koji od parametara, Komisija će predložiti referentni smjer kretanja za javne rashode kako bi se predviđeni udio državnog duga mogao razumno smanjivati ili zadržati na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a u srednjoročnom razdoblju.

Referentni smjer kretanja izračunava se provedbom procjene održivosti duga za svaku državu članicu i temelji se na nizu zaštitnih mjera za:

1. osiguravanje dosljednosti s prilagodbama u okviru korektivnog ogranka;

2. osiguravanje smanjenja duga za minimalni godišnji prosjek od 1 postotnog boda ako je iznad 90 % BDP-a i 0.5 % ako je između 60 % i 90 %;
3. osiguravanje da države članice dosegnu razinu deficita kojom se osigurava zajednička granica otpornosti od 1,5 % BDP-a minimalnom godišnjom prilagodbom od 0,4 postotna boda BDP-a, a koja se može smanjiti na 0,25 postotnih bodova u slučaju produljenja razdoblja prilagodbe.

Referentni smjer kretanja služi isključivo kao način na koji države članice i Komisija mogu oblikovati rasprave o definiciji odgovarajućeg kretanja neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe. Naposljetku, nacionalne srednjoročne fiskalno-strukturne planove treba potvrditi Vijeće. Kako bi se osigurala fleksibilnost, države članice mogu zatražiti i reviziju tijekom uvođenja dogovorenog plana u slučaju objektivnih okolnosti koje sprečavaju provedbu ili u slučaju imenovanja nove vlade.

Za potrebe procjenjivanja usklađenosti Komisija prati samo rast državnih rashoda bez rashoda za kamate, diskrecijskih prihoda, rashoda za programe Unije koje financira EU ili sufinancira na nacionalnoj razini te cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost, jednokratnih mjera i drugih privremenih elemenata. Procjena tog jedinstvenog operativnog pokazatelja olakšava se upotrebom kontrolnog računa za bilježenje odstupanja od kretanja neto rashoda te javnim godišnjim izvješćima država članica.

Fleksibilnost se osigurava i općom klauzulom o odstupanju u slučaju ozbiljnoga gospodarskog pada koji utječe na EU ili europodručje u cjelini te nacionalnom klauzulom o odstupanju, koja je specifična za svaku državu članicu, u slučaju nepredviđenog pada makroekonomske situacije u određenoj zemlji. Aktivacija takvih klauzula omogućila bi privremeno labavljenje pravila, čime bi se osiguralo da države članice koje se suočavaju s iznimnim okolnostima izvan svoje kontrole mogu odstupiti od dogovorenoga kretanja.

Reformom je ojačana dimenzija odgovornosti okvira jačanjem uloge Europskog parlamenta, posebno novim zahtjevima u pogledu informacija i stvaranjem gospodarskog dijaloga na plenarnoj razini s drugim institucijama EU-a. Sudjelovanje neovisnih fiskalnih institucija i Europskog fiskalnog odbora (EFB) u procjeni usklađenosti s pravilima i pružanju savjeta o smjeru fiskalne politike također doprinosi jačanju dimenzije transparentnosti reforme.

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 brzo ispravljanje u skladu s člankom 126. UFEU-a i Protokolom br. 12 Ugovorima.

U skladu s izmijenjenim Paktom 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.

- 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.

Nizom odredbi pojašnjava se kad će se deficit, u slučaju da je veći od navedene referentne vrijednosti, smatrati iznimnim (kad proizlazi iz neuobičajenoga događanja ili ozbiljnoga gospodarskog pada itd.) ili privremenim (kad prognoze pokazuju da će deficit pasti ispod referentne vrijednosti nakon okončanja neuobičajenoga događanja ili pada).

Postupak ocjenjivanja i odlučivanja o prekomjernom deficitu utvrđen je u članku 126. stavcima od 3. do 6. UFEU-a. Ako država članica ne ispunjava barem jedan od dvaju kriterija ili ako postoji opasnost da ih neće ispuniti, Komisija priprema izvješće. Gospodarski i financijski odbor sastavlja mišljenje o tom izvješću. Konstatira li Komisija da prekomjerni deficit već postoji (ili da je moguć), svoje mišljenje upućuje predmetnoj državi članici te o tome izvješćuje Vijeće. Vijeće na temelju prijedloga Komisije donosi konačnu odluku o tome postoji li prekomjerni deficit (članak 126. stavak 6. UFEU-a). Zatim 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, Vijeće može pozvati tu državu članicu da u zadanom roku poduzme prikladne mjere (članak 126. stavak 9. UFEU-a).

Reformom korektivnog ogranka iz 2024. nastojalo se povećati automatsko pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelji na dugu, a režim sankcija učiniti primjenjivijim.

U tom se pogledu stavlja izvan snage prethodno pravilo smanjenja duga od „jedne dvadesetine“. Umjesto toga, pri procjeni usklađenosti s kriterijima duga i deficita dodatna se važnost pridaje procjeni gospodarskih čimbenika, razinama ulaganja, napretku u provedbi strukturnih reformi i državnoj potrošnji na obrambene kapacitete. Odstupanja od kretanja neto rashoda poslužila bi kao pokretač moguće eskalacije postupka u slučaju prekomjernog deficita, dok se mjere za poticanje rasta mogu smatrati čimbenikom koji olakšava rast pri procjeni postoji li prekomjerni deficit.

Korektivni ogranak izmijenjen je i kako bi se osigurala dosljednost s novim preventivnim ogranakom. Stoga:

- ako se postupak u slučaju prekomjernog deficita pokreće na temelju kriterija deficita, korektivno kretanje neto rashoda za godine u kojima se očekuje da će deficit premašiti 3 % BDP-a trebalo bi biti dosljedno s minimalnom godišnjom strukturnom prilagodbom od najmanje 0,5 % BDP-a kao referentnom vrijednosti;
- ako je postupak u slučaju prekomjernog deficita pokrenut na temelju kriterija duga, korektivno kretanje neto rashoda trebalo bi biti barem jednako zahtjevno kao ono utvrđeno u okviru preventivnog ogranka i ispraviti kumulirana odstupanja u kontrolnom računu.

Reformom su uvedene i odredbe za poboljšanje dijaloga i praćenja koje provodi Komisija, među ostalim redovitim nadzornim misijama i daljnjim uključivanjem neovisnih nacionalnih fiskalnih institucija.

Postupkom u slučaju prekomjernog deficita također se predviđaju sankcije u slučajevima neprovođenja preporuka (članak 126. stavak 11. UFEU-a). Za države članice europodručja Vijeće može izreći globu u iznosu do 0,05 % posljednje procjene BDP-a za prethodnu godinu tijekom šestomjesečnog razdoblja. Ta se globa plaća svakih šest mjeseci sve dok Vijeće ne utvrdi da je dotična država članica poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na poziv izdan na temelju članka 126. stavka 9. UFEU-a.

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 nekamatonosne pologe 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 potpisale međuinstitucionalni Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, čija je fiskalna sastavnica fiskalni ugovor (Hrvatska također nije potpisala Ugovor, ni prije niti nakon pristupanja Uniji 1. srpnja 2013.). Fiskalnim ugovorom predviđa 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), koje se ugrađuje u nacionalno pravo, po mogućnosti na ustavnoj razini (pravilo „kočnice duga“). Ako države članice to pravilo ne provode ispravno, druge ih države članice mogu tužiti pred Sudom Europske unije. Dodatne odredbe obuhvaćaju, među ostalim, automatsko pokretanje korektivnog mehanizma i stroža pravila za države u postupku u slučaju prekomjernog deficita. Osim toga, financijska pomoć iz Europskog stabilizacijskog mehanizma pružat će se samo državama članicama koje su potpisale fiskalni ugovor.

C. Dodatne reforme za jačanje gospodarskog upravljanja u europodručju

Uz revidirana pravila Pakta o stabilnosti i rastu te međuvladin Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, reforme gospodarskog upravljanja Unije i okvira za fiskalnu politiku provedene između 2011. i 2013. obuhvaćaju 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 nacrtu 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 elementi prve uredbe odnose se na određivanje zajedničkih vremenskih okvira za izradu proračuna za sve države članice europodručja i pravila o tome kako će Komisija pratiti i ocjenjivati proračunske planove država članica. U slučajevima ozbiljnog nepridržavanja propisa Pakta o stabilnosti i rastu, Komisija može zatražiti da

se ti planovi revidiraju. Nadalje, uredbom se propisuje da države članice europodručja za koje je pokrenut postupak u slučaju prekomjernog deficita moraju predstaviti program gospodarskog partnerstva, u kojem iznose političke mjere i strukturne reforme potrebne za djelotvorno i trajno ispravljanje prekomjernog deficita. Vijeće na temelju prijedloga Komisije 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 pravila za pojačani nadzor, financijsku pomoć i nadzor nakon završetka programa (koji traje dok se ne vrati najmanje 75 % primljene financijske pomoći).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament ima ulogu suzakonodavca u utvrđivanju detaljnih pravila o multilateralnom nadzoru (članak 121. stavak 6. UFEU-a) te se Vijeće s njime savjetuje o sekundarnom zakonodavstvu kojim se provodi postupak u slučaju prekomjernog deficita (članak 126. stavak 14. UFEU-a).

Paktom o stabilnosti i rastu Parlamentu se daje istaknuta uloga u aktualnom okviru fiskalne politike u okviru gospodarskog dijaloga, koji nadležnom odboru Parlamenta daje pravo da pozove Komisiju, Vijeće i, prema potrebi, predsjednika Europskog vijeća, predsjednika Euroskupine i državu članicu na razmjenu mišljenja o njihovim postupcima u provedbi okvira. U skladu s reformiranim okvirom nadležni odbor Parlamenta također može pozvati Komisiju da predstavi promjene metodologije procjene održivosti duga i o njima raspravi. U okviru preventivnog ogranka gospodarski dijalog na plenarnoj razini omogućit će jačanje nadzora predsjednika institucija EU-a (Komisije, Vijeća i, prema potrebi, Europskog vijeća i Euroskupine). Kad je riječ o zbivanjima u europodručju koja se odnose na multilateralno izvješćivanje, preventivni ogranak obuhvaća i godišnja izvješća Parlamentu.

Europski parlament također se redovito izvješćuje o primjeni uredbi. U skladu s novim preventivnim ogrankom Komisija je obvezna Parlamentu bez ikakve odgode dostaviti informacije koje dostavlja Vijeću.

Revidirana pravila također omogućuju Komisiji da imenuje predsjednika i članove EFB-a tek nakon savjetovanja s Parlamentom. EFB također mora svake godine izvješćivati Parlament, Komisiju i Vijeće o svojim aktivnostima.

Nadalje, svake tri godine moraju se obnoviti ovlasti Komisije da nametne dodatne zahtjeve za izvješćivanje u okviru nove uredbe o praćenju i procjeni nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica europodručja, s time da Parlament ili Vijeće imaju ovlast da ih opozovu.

Giacomo Loi / Samuel De Lemos Peixoto

06/2024