

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Правни значај фискалних правила у праву
привредног система ЕУ**

(мастер рад)

Ментор

Проф. др Марко Димитријевић

Студент

Маријана Марјановић

Број индекса: М003/21-О

Ниш, 2022.

САДРЖАЈ

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ.....	1
I ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	
1. Правни значај концепта координације фискалних политика у настанку Европских заједница.....	4
2. Обележја и изазови савременог фискалног система и фискалне политике ЕУ.....	10
3. Отворена питања у пракси усаглашавања националних фискалних политика са јединственом монетарном политиком (fine tuning) и проблем одабира оптималног правног оквира.....	13
II МЕСТО ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА У ФИСКАЛНОМ ОКВИРУ ЕВРОЗОНЕ	
1. Кратак осврт на историјски развој фискалних правила.....	16
2. Класификација и практични значај фискалних правила.....	17
3. Оправданост употребе фискалних правила у Европској економској и монетарној унији.....	20
3.1. <i>Европски фискални одбор</i>	20
3.2. <i>Пакт о стабилности и расту</i>	22
3.2.1. <i>Превентивни механизам</i>	23
3.2.2. <i>Поступак у случају прекомерног дефицита</i>	23
4. Реформа Пакта о стабилности расту и његов домашај на консолидацију монетарног законодавства у ЕМУ.....	24
5. Фискални спорови у пракси Европског суда правде.....	27
III УСАГЛАШАВАЊЕ ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ЕВРОПСКИМ СТАНДАРДИМА: ПРИМЕР ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА	
1. Мере и инструменти домаће фискалне политике.....	31
2. Оцена домаћег фискалног оквира: предности и недостаци.....	33

3.	Остварени резултати у примени фискалних правила: тренутно стање и препоруке.....	35
	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	37
	ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТРАТУРЕ.....	39
	ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ.....	41
	ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ	41
	РЕЗИМЕ	42
	SUMMARY.....	43
	БИОГРАФИЈА.....	44

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Мотив за истраживање у персоналном контексту огледа се у чињеници да се нормативно регулисање и имплементација фискалних правила у Европској монетарној унији (ЕМУ) мора заснивати на нормативно ефикасним и конзистентним правним механизмима који се налазе у функцији постизања и одржавања финансијске и монетарне стабилности, узимајући у обзир чињеницу да се ради о значајним јавним добрима, која у концепту децентрализоване (опште) економске политике Европске уније, уживају нарочиту актуелност и оправдање. У том смислу, у мастер раду се желе утврдити карактеристике постојећих фискалних правила у ЕМУ, идентификовањем и анализом меродавних одредаба из домена примарног и секундарног комунитарног законодавства којима је регулисана предметна материја и уједно формулисати ставови, како, о њиховој нормативној, тако и о економској (не)ефикасности у правном и економском саобраћају са посебним акцентом на њихову примену у условима привредних криза. Истраживање се базира на основној хипотези да су фискална правила (у начелу) добро осмишљена и регулисана на начин који је функцији одржавања фискалне стабилности, али да је главни проблем у постизању бољих резултата одсуство у примени санкција за њихово непоштовање од стране главних актера фискалне политике. У том смислу, жели се указати на велики допринос секундарног комунитарног законодавства усвојеног током примене нових модела макроекономског управљања у ЕУ, који за циљ имају успостављање дугорочне стабилности у реализацији акција фискалне политике и враћање ослабљеног ауторитета комунитарним монетарним институцијама кроз јачање фискалне дисциплине и фискалне одговорности.

Рад је подељен у три целине које, иако на први поглед независне, представљају веран приказ правног значаја фискалних правила на нивоу Европске уније, али и Србије, као државе која тежи чланству у ЕУ.

У првом делу рада се укратко сагледавају различити фактори историјске, политичке, правне, економске и културолошке природе који су обликовали фискалне политике држава чланица Европске уније. Посебан акценат у истраживању у почетном делу рада је стављен на отворена питања у фискалном оквиру Евроzone и оптималног усаглашавања акција централизоване монетарне и децентрализоване фискалне политике ЕУ која има значајне импликације на вођење јавних финансија држава чланица.

Други део истраживања се односи на нормативну анализу значаја и оправданости коришћења фискалних правила у реализацији одрживе фискалне и финансијске стабилности. Сходно томе, свеобухватно се сагледавају врсте фискалних правила у позитивном комунитарном законодавству, уз изношење оцене о њиховој оствареној економској и нормативној ефикасности. У том контексту, посебна пажња се придаје решењима у склопу Пакта о стабилности расту, Европског фискалног одбора и обележјима фискалних спорова пред Европским судом правде ради изношења ставова о (не)одрживости стања и вредности утврђеног фискалним правилима.

Предмет анализе у трећем делу рада јесте анализа проблематике хармонизације домаће фискалне политике са стандардима Европске уније, где се даје кратак осврт на циљеве и инструментаријум домаће политике и сагледавају постигнути и жељени резултати у имплементацији концепта актуелних фискалних пројекција. Детаљно се анализирају домаћи инструменти у употреби, као и њихова аксиолошка и практична усаглашеност са европским тековинама ради заокруживања постојећих решења у фискалним правилима на целовит и конзистентан начин.

Циљ истраживања јесте да се систематски и аналитично представе најважније функције и изазови у примени фискалних правила у Европској монетарној унији и сагледају и размотре решења утврђена одредбама позитивног законодавства у циљу изношења ставова о њиховој нормативној и економској ефикасности, посебно, у условима глобалне финансијске кризе и глобализације међународних економских односа. У том смислу, желе се формулисати ставови о одрживости постојећих решења усвојених у фискалним правилима у ЕМУ који морају пратити динамичне промене унутар, не само европског, већ и међународног монетарног права и указати на потребу њиховог благовременог прилагођавања динамичним финансијским и монетарним токовима који нису одраз само привредних поремећаја, већ и финансијских и монетарних иновација на финансијском тржишту уз давање одређених смерница *de lege ferenda* домаћим креторима економске политике.

Овако постављен предмет и циљ истраживања условили су избор коришћених научних метода. У раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми посвећених правном регулисању фискалних правила Европској монетарној унији. Социолошким и историјским методом указано је на друштвене узроке који су условили настанак, развој и коначно уобличавање постојећих фискалних правила. Ради лакшег утврђивања основних и споредних циљева фискалне политике ЕУ, који су предмет основног питања мастер рада, употребљен је аксиолошки метод.

Такође, ради боље спознаје економске ефикасности постојећих инструмента у остваривању циљева прописаних позитивним законодавством делимично је коришћен статистички метод.

На крају рада изнета су закључна разматрања.

І ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

1. Правни значај концепта координације фискалних политика у настанку Европских заједница

Стварање Европске уније отпочело је потписивањем *Париског уговора* из 1951. године, којим је, заједничким деловањем Француске, Немачке, Италије, Холандије, Белгије и Луксембурга, формирана Европска заједница за угаљ и челик (*European Coal and Steel Community*).¹ Следећи корак на том путу „европског јединства“ учињен је 1957. године, потписивањем *Римског уговора* и формирањем Европске заједнице за атомску енергију (*European Atomic Energy Community*) и Европске економске заједнице (*European Economic Community*).² Римски уговор представља први правни акт којим су на свеобухватан начин институционализовани аспекти будућих европских економских интеграција.³ Концепт економске политике (са свим својим подситетмима) је свој значај и актуелност потврдио у свим актима који су претходили коначном усвајању *Уговора из Масстрихта* којим је ЕУ формирана као конфедерација *sui generis*.

Основно начело у формирању Европске економске заједнице јесте *принцип функционализма*, који означава преношење суверености националних држава на наднационални ниво.⁴ Разлози за одабир овог начела огледају се у чињеници да је функционална интеграција омогућила постепено преношење већег броја функција и постизање бољих резултата преко заједничког деловања држава у виду функционалног повезивања. На овај начин доприноси се бољој заштити јавних добара, управљању екстерналијама, коришћењу економије обима, правичнијој редистрибуцији прихода, избегавању неправичне конкуренције, постизању макроекономске стабилности и продорнијој политичкој интеграцији.⁵ У економској теорији се истиче да се интеграција националних економија развија градуално, у фазама које укључују: *трговинску*

¹ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Ниш, 2016, стр. 11.

² *Treaty establishing European Economic Community, Luxemburg: Office for Official Publication of EU Law, 1989.*

³ С. Голубовић, М. Димитријевић, *Приручник о координацији монетарне политике у Европској Унији*, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, стр. 7.

⁴ Е. Вукадин, *Нове институционалне основе економске политике у Европској унији*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Београду са пројекта „Развој правног система Србије и хармонизација са правом Европске уније (правни, економски, политички и социолошки аспект)“, Београд, 2012, стр. 1.

⁵ S. Korkman, *Economic Policy in European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 24-27.

интеграцију (формирање подручја слободне трговине), *интеграцију производних фактора* (царинске уније), *политичку интеграцију* (хармонизацију националних економских политика) и *потпуну интеграцију* (унификацију економских политика).⁶ На примеру Европске економске заједнице можемо уочити да су њоме биле обухваћене прве три фазе које се огледају у уклањању царина између земаља чланица, уз успостављање заједничких царинских стопа према трећим земљама и омогућавање слободног промета производних фактора (капитала и рада). Државе су приступањем економским заједницама морале да у извесном смислу ограниче своја суверена права у области самосталног креирања и вођења економске политике чији су одређени подсистеми постали интегрални део процеса координације.

Када је реч о самом појму фискалне политике, значајно је указати на чињеницу да фискална политика у ширем смислу подразумева промене у начину конципирања, вођења и имплементације пореске политике и политике јавних расхода.⁷ Са етимолошког аспекта, овај термин означава активност државе приликом сакупљања средстава чија је сврха финансирање јавних расхода.⁸

Предуслов за вођење успешне економске политике у ЕУ у данашњим околностима се везује за заокруживање концепта Европске економске и монетарне уније на целовит начин, где се, поред одредаба о значају функционисања јединственог тржишта и централизоване монетарне политике, све више разматра и проблематика фискалног заједништва, односно, формирање фискалне уније. За успешно функционисање економске монетарне уније морају се кумулативно испунити одређени услови, и то: заједничка валута, слободна трговина, ефикасна фискална правила за вођење заједничке фискалне политике, ограничавање фискалне аутономије држава чланица ради одржања фискалне дисциплине и постојање аутоматских стабилизатора.⁹

Усаглашавање националних фискалних политика држава чланица мора бити засновано на одрживим механизмима координације. Наиме, Римским уговорима предвиђена је обавеза држава да осигурају постојање равнотеже платног биланса и јачања поверења у своју националну валуту, при чему у исто време морају да обезбеде

⁶ В. Balassa, *Types of Economic Integration*, Reprinted from *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*, Wiley (1976), The World Bank Reprinted Series, No. 69, 2003, p. 1-2.

⁷ С. Голубовић, М. Димитријевић, *Приручник о координацији монетарне политике у Европској Унији*, *op.cit.*, стр. 7.

⁸ М. Божић, С. Голубовић, И. Божић Миљковић, *Економска политика*, Пунта, Ниш, 2013, стр. 212.

⁹ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Ниш, Студентски културни центар Ниш, 2012, стр. 17-18.

и високу запосленост, као и одржање стабилности цена.¹⁰ У том смислу, значајно је одређење самог термина координације економске политике. У теорији се срећемо са различитим дефиницијама овог појма.

Наиме, тзв. *класична дефиниција* одређује координацију као „*облик значајног ограничења националних политика у циљу признавања глобалне економске међузависности држава*“.¹¹

Тако, процес координације, *према Кенену (Кенен)*, можемо одредити и као „*вид економске међудржавне сарадње који је најригорознији, те као такав подразумева размену експлицитних и применљивих обавеза у погледу функционисања монетарне и фискалне политике*“.¹²

У литератури права привредног система ЕУ може се разазнати и неколико облика концепта координације економске политике, и то:

1) *вертикална координација* – у оквиру које разликујемо тзв. *чврсту, меку и централизовану координацију*;

а) *чврста координација* утврђује циљеве на наднационалном нивоу, док је њихово спровођење препуштено државама чланицама,

б) *мека координација* подразумева сарадњу засновано на размени мишљења, са циљем постизања равнотеже на нивоу ЕУ,

в) *централизована координација* препушта вођење економске политике Европској централној банци;

2) *хоризонтална координација* – може се јавити као:

а) *међудржавна координација*,

б) *међуполитичка координација*. - типичан пример међуполитичке координације јесте координација монетарне и фискалне политике;

3) *ex ante* и *ex post* *координација*, односно *претходна* и *накнадна* координација.¹³

Од пресудног значаја приликом обликовања адекватног концепта координације економске политике на нивоу ЕУ јесте однос унутрашњег права и *acquis communautaire*, који је заснован на следећим начелима комунитарног права: *начелу супсидијарности*, чија се суштина огледа у доношењу одлука од стране нивоа који су најближи

¹⁰ *Treaty establishing European Economic Community*, art. 104-106.

¹¹ P. Mooslechner, M. Schuerz, *International Macroeconomics Policy Coordination: Any Lessons from Emu? A Selective Survey on Literature*, in: Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union, Kluwer Academic Publisher, 2001, pp. 66-70.

¹² *Ibid.*

¹³ М. Димитријевић, *Институције међународног монетарног права*, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2018, стр. 201-213.

грађанима, тако да се ЕУ препушта доношење одређене одлуке једино у случају када је такво решење најефективније; *начелу специјалности*, према коме је деловање Заједнице ограничено прописаним делокругом надлежности; *начелу пропорционалности*, чија је сврха ограничење деловања Заједнице само на поступке који су неопходни како би се постигао одређени циљ.¹⁴

Сам процес координације фискалне политике може бити заснован на примени тржишног механизма или успостављањем фискалних правила.¹⁵

На овом месту морамо указати на чињеницу да монетарна унија представља *подручје на којем се примењује јединствена валута, односно јединствене валуте, држава чланица са сталним фиксним односом девизног курса*.¹⁶ Разликујемо *формалну монетарну унију*, чији је основ настанка *споразум држава чланица*, и *неформалну монетарну унију*, која настаје *једностраним фиксирањем курса* од стране државе чланице, или *заменом сопствене валуте* и увођењем валуте неке друге државе.¹⁷

Када је реч о формирању Европске монетарне уније, морамо указати и на значајну улогу *Монетарног комитета у почетној фази њеног настанка*, као саветодавног органа, образованог од по два представника земаља чланица и два представника која је бирала Комисија.¹⁸

Важно је истаћи да је приступање монетарној унији у многоме ограничило монетарни суверенитет држава чланица у области коришћења механизма девизног курса са циљем спречавања поремећаја у привреди.¹⁹ Ипак, главне користи од ограничења су се надоместиле бољом интеграцијом тржишта и механизмима финансијске подршке у окностима привредних поремећаја.

Уколико направимо аналогију са начином и фазама конципирања монетарне уније у ЕМУ, фискалну унију за почетак можемо дефинисати као *подручје на којем државе чланице покушавају да воде и примењују јединствену фискалну политику, ограничавајући притом национални фискални суверенитет преношењем одређених ингеренција на наднационални ниво*. Сходно томе, фискалну унију можемо посматрати у ужем и ширем смислу.

¹⁴ *Ibid.*, стр. 193.

¹⁵ М. Димитријевић, *О потреби формирања фискалне уније у Европском монетарном праву*, Српска политичка мисао, бр. 3, 2017, стр. 150.

¹⁶ I. Ribnikar, *Denarne unije*, *Bančni vesnik* 3/1998, стр. 35.

¹⁷ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op.cit.*, стр. 14.

¹⁸ С. Голубовић, *Европска монетарна унија - Институционални аспекти*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2007, стр. 20.

¹⁹ А. Christopher, P. Subacchi, D. Vines, *International Macroeconomic Policy Coordination: An Overview*, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 28, Number 3, 2012, p. 403.

Када је реч о потенцијалном правном основу и елементима фискалне уније у ЕМУ они се могу пронаћи, како у одредбама примарног законодавства, тако и у одредбама секундарне легислативе којима је започео нов талас макроекономског управљања у ЕМУ након глобалне финансијске кризе.²⁰ Наиме, фискална унија на нивоу ЕУ у *ужем смислу* укључује одредбе које се тичу дефинисања заједничког буџета, док се у *ширем смислу* ослања на тзв. први и други стуб банкарске уније (тачније, одредбе Јединственог санационог механизма²¹ и Јединственог надзорног механизма којим се врши централизација банкарске политике²²) као и екстензивно тумачење овлашћења ЕЦБ у пружању финансијске помоћи.²³ Независно од међусобно супротстављених ставова држава чланица у погледу потребних елемената фискалне уније, у финансијској теорији се истиче неопходност инкорпорирања следећих елемената: прецизна и јасна фискална правила за сваку државу чланицу; конзистентна правила координације и надзора; механизми управљања у периодима криза; заједничке гаранције за финансирање јавног дуга; механизам фискалне једнакости за вршење трансфера између држава чланица и; проширена структуру ЕУ буџета и увођење наднационалних (европских) пореза.²⁴

Дакле, потенцијални правни основ фискалне уније чини *Мастрихтски уговор* (тачније, чл. 122, 125. и 126. којима се регулише фискална одрживост Уније), касније конкретизован *Пактом о стабилности и расту*, *Пакетом 6* и *Фискалним споразумом*.²⁵ Оснивачки акти ЕУ, поред забране преузимања дугова, истичу и тзв. фискални критеријум конвергенције, којим се установљава висина буџетског дефицита и удео јавног дуга.²⁶

²⁰ A. Steinbach, *Economic Policy Coordination in EU*, Routledge, 2014, pp. 39-45.

²¹ *European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012*, art. 10-15.

²² *Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, Official Journal of European Union, L 225/1 of 30.07.2014*, art. 1-5.

²³ М. Димитријевић, *О потреби формирања фискалне уније у Европском монетарном праву*, *op.cit.*, стр. 238.

²⁴ Bargain Olivier et Al., *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, Oxl HP, Working Paper 12/22, 2012, pp. 5-6.

²⁵ *Ibid.*, pp. 149-163.

²⁶ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op.cit.*, стр. 80.

Наиме, сходно одредбама *Уговора из Мастрихта*, буџетски дефицит не сме да пређе три процента домаћег бруто производа, док јавни дуг не сме да износи више од 60 процената БДП-а изражено у тржишним ценама.²⁷

Фискални споразум уводи аутоматске стабилизаторе и установљава механизме координације националних буџетских политика.²⁸ Када је реч о Фискалном споразуму, мере које уводи јесу преседан *sui generis*, с обзиром да примарно право ЕУ утврђује поступке за остваривање интеграције у којима је обавезно учешће свих држав чланица, те можемо говорити о постојању института тзв. *продубљене сарадње*.²⁹

Принципи понашања субјеката економске политике *негативно се дефинишу*, што је један од недостатака аката Уније. На пример, када се говори о фискалној конвергенцији, наводи се да дефицит не сме бити већи од 3%. Позитивна формулација циљева била би погоднија. Замера се и непостојање тзв. *симетричних фискалних правила*, тј. фискалних правила у случају постојања суфицита.³⁰

Најважнија ставка на путу ефикасне фискалне уније јесте реформа пореског система, који би био у служби пореских обвезника, те приходно неутралан на нивоу ЕУ, где би се фискални трансфери додељивали сразмерно убраним нето приходима.³¹ Такође, према чл. 122, 136. и 352. Уговора о ЕУ, хипотетички је могуће установити посебне фондове финансијске подршке у периодима криза и на основу тога саставити посебан буџет чланица еврозоне, који би представљао интегрални елемент јединственог буџета ЕУ. Уколико би дошло до усвајања таквог буџета, начин усклађивања пензионих расхода са новом правном регулативом био би изузетно комплексан. Механизам одобравања фискалних трансфера би се могао реализовати установљавањем Европске агенције за управљање дугом (*European Debt Agency*).³²

Очување финансијске стабилности један је од најзначајнијих циљева ЕУ. Финансијска криза указала је и на потребу *формирања комитета за финансијску*

²⁷ М. Димитријевић, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. 68, Вол. 3, 2014, стр. 795.

²⁸ М. Димитријевић, *Институције међународног монетарног права, op.cit.*, стр. 23-246.

²⁹ М. Димитријевић, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, *op.cit.*, стр. 797.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Allard Céline et AL., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09, pp. 20-24.

стабилност, као самосталних органа или органа који делују при националним централним банкама, са циљем координације фискалних политика.³³

Неки теоретичари сматрају да је приликом истраживања механизма координације монетарне и фискалне политике у ЕМУ неопходно коришћење свих доступних модела који би чинили комплементарни систем.³⁴ Један од истакнутијих теоретичара који се бавио питањем координације централизоване монетарне политике и децентрализованих фискалних политика на нивоу ЕУ јесте Александар Ламфалус (*Alexander Lamfaluss*). Он је као главни проблем истакао „асиметрију између „Е“ (економске политике) и „М“ (монетарне уније)“.³⁵

Формирање фискалне уније није извесно у блиској будућности јер државе чланице ЕУ нису спремне да ограниче свој фискални и финансијски суверенитет, иако су пристале на суштинска ограничења монетарног суверенитета који је, историјски посматрано, старији од прво поменутих, јер се њиме утврђује право сваке државе да дефинише своју валуту. Неадекватни резултати на терену усаглашавања националних фискалних политика указују и на озбиљно *непоштовање принципа функционализма*, као фундаменталног принципа формирања Европске економске заједнице, чија се суштина огледа у преношењу суверености на супранационални ниво.³⁶

2. Обележја и изазови савременог фискалног система и фискалне политике ЕУ

Фискални систем ЕУ чине се базира на меродованим одредбама о буџет ЕУ, хармонизацији пореских система и наднационалним фискалним правилима.³⁷

Са институционалног аспекта, фискални систем можемо посматрати као део привредног система, који представља израз државног система у конкретној држави и доприноси реализацији финансијских, социјалних и економских задатака.³⁸

Сиромашна и недовољно централизована структура фискалног система ЕУ доводи до дискреционог одлучивања држава чланица и примени мера и инструмената националне фискалне политике у случају рецесије.³⁹

³³ М. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, Правни факултет, Београд, 2016, стр. 47.

³⁴ *Ibid.*, стр. 75.

³⁵ R. M. Lastra, J. V. Louis, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, Year Book of European Law, 2013, p. 4.

³⁶ Е. Вукадин, *op.cit.*, стр. 5.

³⁷ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији, op.cit.*, стр. 70-76.

³⁸ М. Божић, С. Голубовић, И. Божић Миљковић, *op. cit.*, стр. 211-212.

³⁹ *Ibid.*

Фискална политика у оквиру ЕУ заснована је на начелу супсидијарности.⁴⁰

Проблем фискалне дисциплине отежава и остваривање најважнијег циља Европске централне банке – стабилности цена. Све до избијања кризе 2008. године постојала су два правила за очување фискалне дисциплине:

1) *забрана преузимања дугова држава чланица* (енг. *no bail-out clause*) – примењује се непосредно, и

2) *забрана финансирања дефицита кредитима ЕЦБ* (енг. *monetary financing prohibition*) – такође има непосредну примену и предвиђа забрану одобравања кредита државама чланицама и институцијама ЕУ, како од стране ЕЦБ, тако и од стране националних централних банака. Осим тога, забрањује приступ финансијским институцијама под повлашћеним условима.⁴¹

Забрана преузимања дугова држава чланица може се довести у питање у ситуацијама када се фискални проблеми једне државе чланице „прелију“ и на друге државе чланице, имајући у виду да је сам проблем преливања најизраженији управо у области фискалне политике. У таквим случајевима ЕЦБ може доћи у искушење да монетизује дуг, чиме би довела у питање одржање стабилности цена. Но, уколико ЕЦБ одлучи да поштује тзв. *no bail-out clause*, тржишни механизми довели би до пораста каматних стопа.⁴²

Међутим, постоји и тзв. *bail-out clause*, која допушта пружање тзв. индиректне финансијске помоћи, као акт солидарности, који се може јавити у облику куповине државних обвезница или очувања ниских каматних стопа, од стране централне банке.⁴³

Када говоримо о фискалном систему ЕУ морамо указати на његову најзначајнију карактеристику, а то је неразвијеност. Наиме, управљање фискалном политиком је у највећој мери препуштено државама чланицама, с обзиром да је процес интеграције фискалне политике био праћен различитим ограничењима, пре свега политичким. У том смислу, ЕУ одликује специфичан облик фискалног федерализма.

Фискални федерализам у ЕУ, као облик фискалног федерализма *sui generis*, настао је на основу посебне поделе надлежности између ЕУ, као наднационалне организације, и њених чланица. Такође, разлог за његово постојање лежи и у специфичности самог буџета ЕУ, као и у особености политике јавних прихода и политике јавних расхода ЕУ, што је довело и до специфичности фискалне политике у

⁴⁰ С. Голубовић С., *Фискална правила у Европској монетарној унији, op.cit.*, стр. 65.

⁴¹ *Ibid.*, стр. 77.

⁴² *Ibid.*, стр. 66-67.

⁴³ *Ibid.* стр. 77.

домену реализације алокативних, редистрибутивних и стабилизационих циљева.⁴⁴ Значајно је указати на чињеницу да фискални федерализам у ЕУ представља комбинацију два модела фискалног федерализма, и то: тржишног модела и модела у чијој основи леже извесни подстицаји.⁴⁵

За успешно вођење фискалне политике неопходно је очување фискалне дисциплине. Не постоји јединствено становиште о начину утврђивања фискалних правила. Наиме, у теорији се разликују два става (школе):

1) прва школа заступа мишљење да се фискална контрола најуспешније спроводи уколико је препуштена тржишту. Ово подразумева да ће на успешном тржишту капитала, уколико дође до проблема финансирања дефицита, аутоматски доћи до повећања каматних стопа;

2) друго схватање подразумева успостављење јединствених фискалних правила на нивоу уније. Реч је о правилима обавезујућег карактера, чији су предмет буџетска равнотежа, јавни дуг, потрошња или опорезивање.⁴⁶

Међутим, јединствено је схватање да се контрола јавних финансија не сме препустити државама чланицама, будући да би такав поступак довео до превеликог дефицита. Наиме, циљ сваке државе чланице јесте раст бруто домаћег производа, а то жели да постигне преношењем дела фискалних трошкова на друге државе чланице.⁴⁷

Одлуку о постојању буџетског дефицита у некој држави чланици доноси Европски савет, и то квалификованом већином, на основу извештаја Комисије, а према прописаним мерилима.⁴⁸

Најзаступљенија дефиниција фискалних правила означава их као „стална ограничења за вођење фискалне политике, изражена преко збирних индикатора фискалних перформанси, као што су буџетски дефицит, јавни дуг, или њихове главне детерминанте“. У ширем смислу, фискална правила укључују и процедуре и принципе одлучивања о фискалној политици, без одређивања тачних бројчаних ограничења за

⁴⁴ Н. Šimović, *Fiskalni federalizam u Evropskoj uniji: odnosi fiskalne nadležnosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 2/2005, str. 449-479.

⁴⁵ М. Димитријевић, *О потреби формирања фискалне уније у Европском монетарном праву*, *op. cit.*, стр. 157.

⁴⁶ D. Mihaljek, B. Tissot, *Pogled središnjih banaka na fiskalne pozicije u novim tržišnim privredama*, *Financijska teorija i praksa* br. 27/2003, str. 366.

⁴⁷ A. Dixit, L. Lambertini, *Symbiosis of Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union*, *Journal of International Economics* 60/23, p. 236.

⁴⁸ М. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, *op. cit.*, стр. 163.

фискалне варијабле.⁴⁹ Важно је истаћи да фискална правила о трошењу буџетских средстава у фискалној унији немају правнообавезујући карактер.⁵⁰

3. Отворена питања у пракси усаглашавања националних фискалних политика са јединственом монетарном политиком (fine tuning) и проблем одабира оптималног правног оквира

Остваривање циљева заједничке монетарне политике може се сукобити са остваривањем циљева које постављају државе чланице при вођењу својих фискалних политика, а којима се делује на повећање производње, што може довести до инфлације.⁵¹ Наиме, земље чланице ЕУ налазе се на различитим нивоима развијености, како у привредном погледу, тако и у погледу развијености индустрије, што доводи до постојања различитих микроекономских услова у земљама чланицама ЕУ. Самим тим, отежан је и процес прилагођавања у макроекономском смислу, што може довести до пада конкурентности земаља чланица чији се привредни системи налазе на нижем ступњу развоја, у условима вођења јединствене монетарне политике.⁵²

У том смислу, тзв. „*Волтерова критика монетарне уније*“ истиче фискалну недисциплину као главни покретач финансијске кризе само у *Грчкој* и *Италији*, при чему је погрешно постављена макроекономска политика ЕУ дала значајан допринос појави тзв. „*каскадног ефекта*“ који се проширио и на друге земље чланице.⁵³

Као модел решавања неједнаке конкурентности земаља чланица ЕУ, које се налазе на различитим нивоима развијености, истиче се модел тзв. *унутрашње и спољашње равнотеже*.⁵⁴ Како би се постигла равнотежа, потребно је да се изврше суштинске и квалитативне промене у концепту вођења фискалне политике, које ће истовремено обухватити и промене у области пореске политике, али и промене у домену политике јавних расхода. Од круцијалног је значаја да се ове промене спроведу истовремено у свим земљама чланицама.⁵⁵ У том смислу, неопходно је приступити

⁴⁹ М. Анђелковић, *Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 53, 2009, стр. 183.

⁵⁰ М. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији*, *op. cit.*, стр. 265.

⁵¹ *Ibid.*, стр. 43.

⁵² А. Christopher, P. Subacchi, D. Vines, *op. cit.*, p. 403-405.

⁵³ *Ibid.*, p. 406.

⁵⁴ С. Голубовић, М. Димитријевић, *Приручник о координацији монетарне политике у Европској Унији*, *op.cit.*, стр. 31.

⁵⁵ *Ibid.*

потписивању споразума чији ће циљ бити прилагођавање националних економских политика, а затим и утврдити тзв. релативне трошкове постизања равнотеже.⁵⁶

Важно је истаћи да је вођење јединствене монетарне политике у оквиру ЕМУ регулисано одредбама комунитарног права, док је, с друге стране, фискална политика децентрализована, те као таква на различит начин регулисана у националним законодавствима држава чланица.⁵⁷

Након Другог светског рата примењивана је тзв. динамична фискална политика (енг. *fine tuning*), што је довело до повећања јавног дуга у великом броју земаља.⁵⁸ Европска централна банка има јасно дефинисана овлашћења у сфери јединствене монетарне политике, чиме је потврђен облик легитимитета по поступку (енг. *input legitimacy*), као сегмента демократског легитимитета. О овом облику легитимитета говоримо када субјекти доносе одлуке на основу овлашћења која им делегирају грађани. Према томе, ЕЦБ поседује легитимитет поступка, произашао из делегирања дела монетарног суверенитета са државног на супранационални ниво власти, што потврђује и начин именовања чланова Извршног одбора и Генералног савета.⁵⁹

С друге стране, легитимитет по резултатима (енг. *output legitimacy*) постоји када ЕЦБ сноси одговорност за пропусте везане за одржање ценовне и финансијске стабилности, што се процењује према чињеници да ли су изабрани мандатарни постигли оно што се од њих очекивало.⁶⁰

Важност оснивања независних фискалних тела на нивоу ЕУ први пут се помиње у чл. 3. Фискалног споразумам, којим државе потписнице преузимају обавезу да у националним оквирима установе независна фискална тела, са задатком да обављају надзор над поштовањем националних фискалних правила.⁶¹

Пракса показује да координација између монетарне и фискалне политике на нивоу Европске уније постоји само на дугорочном плану. С друге стране, државе чланице суочене су са проблемом усклађивања својих фискалних политика са агрегатним нивоом, који постоји у ЕУ, али и са националним нивоом, који постоји у

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ М. Димитријевић, *Институције међународног монетарног права*, *op.cit.*, стр. 179.

⁵⁸ М. Анђелковић, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 65, 2013, Ниш, стр. 183.

⁵⁹ С. Голубовић, М. Димитријевић, *Пословне и банкарске финансије за правнике*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2022, стр. 150.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ С. Голубовић, *Улога Европског фискалног одбора у фискалном систему Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 84, 2019, Ниш, стр. 22.

државама чланицама. Изостанак координације фискалних политика може довести до повећања каматних стопа и до пораста јавног дуга.⁶²

Истиче се неколико корака чије је предузимање неопходно ради усклађивања циљева оснивачких уговора и економске политике, и то: реформисање Пакта о стабилности и расту, побољшање координације фискалне политике и надзора над макроекономским кретањима, подстицање конкурентности, као и формирање Европског семестра и менаџмента за излазак из кризе.⁶³

Такође, значајан предуслов за успешну реализацију овог пројекта јесте и спремност тзв. главних држава чланица ЕУ (у првом реду Немачке) да се уздрже од наметања строгих мера штедње државама чланицама код којих постоји дефицит. За узврат, задужене државе морају уверити водеће чланице да ће наставити са успешном реализацијом доспелих обвезница јавног зајма, као и са планираном отплатом дугова Европској централној банци. На овом месту морамо указати на нову улогу коју ЕЦБ добија за владе и националне банке држава чланица, а то је улога тзв. „банке последњег уточишта“ (енг. *land resort bank*), чиме се доприноси и постизању привредног раста у ЕУ.⁶⁴

Осим адекватног избора нормативног оквира, неопходан је и израз политичке воље за поштовање фискалних правила, као и одговарајући институционални оквир.⁶⁵ Такође, потребно је прописати строге правне норме које ће бити прихваћене од стране већине чланица ЕУ, при чему ће постојати, како превентивни, тако и репресивни механизми који ће обезбедити њихово поштовање у пракси, јер правила са селективном применом не могу дати задовољавајуће резултате на терену координације националних фискалних политика.

Значајно је напоменути да питање координације фискалних политика додатно добија на својој актуелности у околностима када ЕЦБ, такође, ужива мандат да води рачуна и о општој финансијској стабилности, што до избијања глобалне финансијске кризе није био случај.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *European Commission, Mastering Economic Interdependence: Commission Proposes Reinforced Economic Governance in the EU, Brussels, 12 May 2010, IP/10/561.*

⁶⁴ С. Голубовић, М. Димитријевић, *Приручник о координацији монетарне политике у Европској Унији, op.cit.*, стр. 32.

⁶⁵ М. Анђелковић, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија, op.cit.*, стр.184-186.

II МЕСТО ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА У ФИСКАЛНОМ ОКВИРУ ЕВРОЗОНЕ

1. Кратак осврт на историјски развој фискалних правила

Посебна пажња фискалним правилима посвећена је половином деветнаестог века, када је важило схватање да је неопходно обезбедити равнотежу при изради и извршавању буџета. Реч је о тзв. „златном правилу“ јавних финансија (енг. *golden rule*).⁶⁶ *Ratio legis* прихватања „златног буџетског правила“ лежи у чињеници да је у овом периоду егзистирало схватање да се у уређеним државама приходна и расходна страна буџета морају изједначити, односно да мора постојати довољно прихода да би њима могли да буду подмирени расходи.

С почетка двадесетог века, ово становиште уступа место *дефицитарном финансирању*, у чему предњаче САД, Канада и земље Западне Европе, што је довело до повећања јавне потрошње. Наиме, Велика економска криза (1929-1933) означила је и крах концепта доктрине економског либерализма (*laissez-faire*) и увела државну интервенцију у фискалну политику.⁶⁷ На важност вођења антицикличне економске политике први је указао Џон Мајнард Кејнс.⁶⁸

У годинама након окончања Другог светског рата дошло је до увођења и неких специфичних правила, поред већ поменутог златног буџетског правила. Наиме, уведена је забрана, односно лимитирање, финансирања буџетског дефицита узимањем кредита од централне банке. Међутим, и овако постављена правила отварала су изврстан простор за њихово избегавање коришћењем метода креативног рачуноводства.⁶⁹

Трећи период започео је избијањем светске економске кризе 2008. године и карактерише га *јачање транспарентности*. Савремене јавне финансије изискују увођење фискалних правила чије контролисање би било поверено фискалним саветима. Увођењем савремених фискалних правила напушта се конвенционално буџетирање, а уводи савремено буџетирање. Наиме, нови концепт фискалних правила има за циљ постизање равнотеже између циљева одрживости и флексибилности.⁷⁰

⁶⁶ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op.cit.*, стр. 44.

⁶⁷ V. Tanzi, L. Shuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, р. 9-13.

⁶⁸ <http://www.britannica.com/topic/macroeconomics/Later-developments>

⁶⁹ С. Голубовић, *op. cit.*, стр. 44-45.

⁷⁰ М. Анђелковић, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија*, *op.cit.*, стр. 122-185.

Важно је указати на разлику савремених фискалних правила у англосаксонском систему и систему који су прихватиле континенталне земље. Наиме, у англосаксонским земљама посвећује се посебна пажња транспарентности фискалних правила, док земље континенталне Европе у први план стављају нумеричка фискална правила.⁷¹

2. Класификација и практични значај фискалних правила

Најчешће се као критеријум поделе фискалних правила наводи фискални индикатор који је постављен као циљ. Разликујемо:

1. *Фискална правила о уравнотеженом буџету, односно о висини буџетског дефицита* – као начини њиховог изражавања јављају се дефинисање правила о буџетској равнотежи, дефинисање правила о равнотежи између структурних јавних прихода и структурних јавних расхода, као и дефинисање правила о равнотежи између текућих јавних прихода и текућих јавних расхода.

2. *Фискална правила којима се ограничава ниво задужености државе* – у оквиру ове групе разликујемо правила о забрани финансирања буџетског дефицита задуживањем из домаћих извора, као и правила о забрани, односно лимитирању, задуживања државе код централне банке.

3. *Фискална правила која лимитирају висину дуга, односно прописују обавезу очувања одређеног нивоа резерви* – може се прописати граница укупног износа јавног дуга или прописати обавезно стварање тзв. ванбуџетских фондова.⁷²

Уколико, пак, као критеријум поделе фискалних правила узмемо њихов обим, разликујемо:

1. *фискална правила која регулишу функционисање целокупног јавног сектора, и*
2. *фискална правила која регулишу функционисање одређеног дела јавног сектора.*⁷³

Важно је истаћи да се врше класификације фискалних правила и на основу прописаних санкција, као и према нивоу обавезности.⁷⁴

Фискална правила чине систем фискалне одговорности чији је циљ постизање фискалне дисциплине. Систем фискалне одговорности чине одређени елементи, и то:

⁷¹ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији, op. cit.*, стр. 45.

⁷² *Ibid*, стр. 56-59.

⁷³ *Ibid*, стр. 45.

⁷⁴ *Ibid*.

1) процедурална правила – дефинишу поступак који се мора поштовати при вршењу надзора и контроле;

2) нумеричка правила – дефинишу индикаторе фискалних перформанси конкретне државе. Њихов значај огледа се у томе што ограничавају простор за вођење процикличне буџетске политике, што је од изузетног значаја за очување фискалне стабилности. У категорију нумеричких правила убрајају се:

- правила о дефициту – нпр. правило о буџетској равнотежи,
- правила о дугу – нпр. лимитирање висине дуга,
- правила којима се ограничава примена одређених начина јавне потрошње - забрана финансирања јавног дуга узимањем зајмова од централне банке, и
- правила о јавним расходима – лимитирање јавних расхода;

3) фискални савет – процењује успешност фискалне политике, учинак у будућности, поштовање принципа транспарентности и сл. Веома је важна његова независност, која се најчешће постиже тако што услови за избор захтевају, пре свега, стручност, ограничено трајање мандата, таксативно прописане разлоге за опозив. Потребно је обезбедити и тзв. буџетску независност, односно стабилне изворе финансирања. Важан сегмент независности фискалног савета представља и питање одговорности, односно да ли се он оснива одлуком законодавног органа (парламента) или о његовом основању одлучује орган извршне власти (влада);

4) транспарентност – Међународни монетарни фонд је 1998. године донео *Кодекс фискалне транспарентности*⁷⁵ који дефинише одређене принципе: јасно дефинисање улоге и степена одговорности јавног сектора, приступачност информација о буџетском процесу, подаци морају бити објављени и доступни јавности, интегритет фискалних података се мора осигурати.⁷⁶

Сам Кодекс фискалне транспарентности заснован је на принципима фискалног извештавања, фискалног предвиђања и буџета, анализе и руковођења фискалним ризицима.⁷⁷ На овом месту корисно је указати да земље имају различите мотиве за увођење фискалних правила. На пример, Јапан жели да очува макроекономску стабилност, док, са друге стране, Канада жели да обезбеди дугорочну одрживост

⁷⁵ International Monetary Fond, *Codes of Good Practices on Fiscal Transparency*, <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng051507c.pdf>

⁷⁶ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op. cit.*, стр. 51-55.

⁷⁷ ММФ: *Kodeks fiskalne transparentnosti*, Institut za javne finansije, Newsletter, br. 91, rujan 2014, str. 1-12, наведено према: М. Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право*, Ниш, 2018, стр. 379.

фискалне политике. Државе чланице Европске уније, пак, теже смањивању негативних ефеката унутар ЕУ.⁷⁸

Када је реч о природи фискалних правила, можемо их посматрати као један од облика тзв. чврсте координације економских политика држава чланица, чији основ представљају правила понашања утврђена уговором, као и финансијске санкције за њихово непоштовање које су унапред предвиђене.⁷⁹

Делотворност фискалних правила неодвојиво је повезана са њиховим прилагођавањима конкретној ситуацији, с циљем постизања фискалне стабилности на дугорочном плану, а самим тим и политичке стабилности.⁸⁰ У том смислу, неопходно је спречавање вођења експанзивне фискалне политике за време периода економског просперитета, с обзиром да у том случају постаје немогуће вођење антицикличне фискалне политике током периода економских криза.⁸¹ Морамо указати и на потребу постојања тзв. *излазне клаузуле* (енг. *escape clauses*) која ће допринети превладавању раскорака између потребе за очувањем фискалне дисциплине, с једне стране, и праћења реалних захтева привредног система током рецесије, с друге стране. На пример, извесне земље допуштају примену излазне клаузуле у случају природних катастрофа, попут земљотреса, али и у случају друштвених превирања, као што су кризе банкарског система. На тај начин осигурано је одступање од примене фискалних правила и избегнута је њихова неприменљивост.⁸²

Када је реч о периодима финансијских криза, морамо указати на ефекат фискалног преливања (енг. *spillovers effects*), чија се суштина огледа у немогућности ограничења дејства трошкова и користи јавног добра само на јединицу власти која их је обезбедила, већ се он готово увек прелива и на суседне јединице.⁸³

Иначе, „кључ“ за успешно вођење фискалне политике лежи у једноставности фискалних правила. Наиме, неопходно је да су фискална правила једноставна, транспарентна, прилагодљива и погодна за спровођење, што омогућава њихово разумевање како од стране власти, тако и од стране грађана.⁸⁴

⁷⁸ S. Kennedy, J. Robbins, F. Delorme, *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*, Fiscal Rules, essays presented at the Bank of Italy Workshop held in Perugia, 1-3 February 2001, p. 239.

⁷⁹ М. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској*, *op.cit.*, стр. 291.

⁸⁰ М. Анђелковић, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија*, *op.cit.*, стр. 184.

⁸¹ А. Прашчевић, *Правила или координација монетарне и фискалне политике-теоријски аспект*, Економске идеје и пракса (8) Економски факултет, Београд, 2012, стр. 47.

⁸² М. Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право*, *op.cit.*, стр. 373.

⁸³ *Ibid*, стр. 32.

⁸⁴ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op.cit.*, стр. 61.

3. Оправданост употребе фискалних правила у Европској економској и монетарној унији

Први корак ка стварању Европске монетарне уније представљао је *Делоров извештај* из 1989. године, који истиче важност заједничке економске и монетарне политике и утврђује фазе монетарног уједињења.⁸⁵ На овом месту, важно је указати на разлику између монетарног система и монетарне уније.

Наиме, монетарни систем представља повезивање валута различитих држава тако да оне функционишу као јединствена валута наспрам валуте неке друге државе (*de jure* ЕМУ), док монетарна унија подразумева „постојање јединствене валуте или безусловно утврђивање девизних курсева земаља које учествују у економској монетарној унији заједно са слободним кретањем добара и производних фактора“ (*de facto* ЕМУ).⁸⁶

Највећи успех Европске монетарне уније јесте увођење заједничке валуте, евра, 1999. године, чиме је монетарни суверенитет пренет на Евросистем, који образују Европска централна банка и националне централне банке држава чланица монетарне уније. Међутим, проблем представља непостојање одговарајућег начина који би обезбедио очување фискалне дисциплине. Фискални систем ЕМУ недовољно је развијен, имајући у виду да постоји само јединствени буџет ЕУ.⁸⁷ Стварање фискалне уније у ЕМУ је од пресудног значаја, те би у њој требало објединити заједничка фискална правила, ефикасне начине заштите од избијања финансијских криза, обезбедити фискалну једнакост, као и јединствени буџет и јединствене гаранције јавног дуга. Чини се да је модел тзв. кооперативног суверенитета најприхватљивији за ЕМУ, с обзиром да је заснован на сарадњи различитих нивоа власти.⁸⁸

3.1. Европски фискални одбор

Економска криза из 2008. године указала је на најслабију карику ЕУ – фискалне институције. Већ 2011. године усвојен је тзв. *Пакет шест мера (Six Pack)*, сачињен од пет уредби и једне директиве, које уводе нове инструменте у области фискалне

⁸⁵ J. Delors, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Presented April, 17, 1989.

⁸⁶ С. Голубовић, М. Димитријевић, *Водич кроз монетарно право Европске Уније*, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, стр. 11.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ М. Димитријевић, *Институције међународног монетарног права*, *op. cit.*, стр. 236-237.

политике. Следећи корак представља потписивање *Фискалног споразума*, 2012. године, којим је оформљен Европски фискални одбор (ЕФО). Реч је о независном телу, саветодавног карактера, чија је улога пружање помоћи Европској комисији при координацији фискалних политика држава чланица.⁸⁹

ЕФО има следеће задатке:

- 1) евалуација успостављања фискалних оквира Европске Уније;
 - 2) давање мишљења Комисији о облику фискалне политике који би требало применити;
 - 3) давање мишљења Комисији о усклађености фискалних политика држава чланица са смером фискалне политике еврозоне;
 - 4) успостављање и одржање сарадње са националним фискалним саветима.
- Оправдано се сматра да овакав опсег задатака ЕФО-а може имати за последицу потенцијални конфликт циљева.⁹⁰

Значај Европског фискалног одбора огледа се у пружању помоћи Европској комисији у области фискалних правила ЕУ, с циљем очувања фискалне дисциплине.⁹¹

Најважнија карактеристика Европског фискалног одбора јесте његова независност у односу на законодавну и извршну власт, с обзиром да узор за његово оснивање представља тзв. *нова генерација фискалних савета*.

Независност ЕФО-а се састоји из неколико сегмената, и то: *институционална независност, оперативна независност и буџетска независност*, као најважнији сегмент.⁹²

Неки теоретичари сматрају да ЕФО припада групи тзв. *слабих (меких) фискалних савета*, имајући у виду значајан утицај Комисије.⁹³ У групу тзв. меких фискалних савета спадају и савети у Данској, Шведској, Холандији и Белгији, с обзиром да је њихова улога искључиво саветодавне природе. С друге стране, чврсти фискални савети, могу доносити одлуке које обавезују владу и парламент.⁹⁴

⁸⁹ С. Голубовић, *Улога Европског фискалног одбора у фискалном систему Европске уније, op.cit.*, стр. 16.

⁹⁰ G. Claeys, Z. Darvas, A. Leandro, *A Proposal to Revive the European Fiscal Framework*, Bruegel Policy Contribution, March 07, 2016, p. 170.

⁹¹ С. Голубовић, *Улога Европског фискалног одбора у фискалном систему Европске уније, op.cit.*, стр. 23-26.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Z. Asatryan, F. Heinemann, *The European Fiscal Board: An experiment at the supranational level*, In Roel, M.W. Beetsma, J. X. Debrun, *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2018, p. 167.

⁹⁴ М. Анђелковић, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија, op.cit.*, стр. 191.

Улога ЕФО-а отежана је у односу на улогу националних фискалних одбора самим тим што је у његовој надлежности оцена различитих фискалних система држава чланица, при чему треба да обавља рад као наднационална институција.⁹⁵

Увођење фискалних савета, уопште узев, требало би да допринесе побољшању фискалне стабилности и транспарентности, као и превладавању финансијских сукоба и рационалном вођењу јавних финансија на дугорочном плану.⁹⁶ Важно је истаћи да фискални савети генерално, па тако и Европски фискални одбор, у пракси немају запажену улогу, с обзиром на узак делокруг рада.

3.2. Пакт о стабилности и расту

Доношење Пакта о стабилности и расту (енг. *The Stability and Growth Pact*) било је мотивисано потребом за успостављањем одговарајућег механизма координације фискалне политике на нивоу ЕУ.⁹⁷ Иницијатива је потекла од стране Немачке, те је 1997. године донет Пакт о стабилности и расту, док је ступио на снагу две године касније, 1999. године.⁹⁸

Узор по коме је донет јесте немачки предлог тзв. „Пакта стабилности за Европу“, чија је суштина у обезбеђивању буџетске дисциплине, ограничавању јавног дуга и јавне потрошње, ради привлачења приватних инвестиција.⁹⁹

Његова суштина огледа се у прописивању обавезе очувања средњорочне буџетске равнотеже, односно у остваривању суфицита, уз прописивање санкција односно корективних мера. Доношење Пакта представља израз политичке воље којим је исказан компромис у области приближавања националних фискалних политика, али без ограничења националног финансијског суверенитета.¹⁰⁰

Пакт има кључну улогу у одржавању ниске стопе инфлације и ниских каматних стопа, што је од пресудног значаја за постизање економског раста и обезбеђивање нових радних места.¹⁰¹

⁹⁵ С. Голубовић, *Улога Европског фискалног одбора у фискалном систему Европске уније*, *op. cit.*, стр. 27.

⁹⁶ М. Анђелковић, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија*, *op. cit.*, стр. 191.

⁹⁷ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact*, Amsterdam, 1997.

⁹⁸ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op. cit.*, стр. 111-112.

⁹⁹ J. V. Louis, *The Legal Foundations of the SGP in Primary and Secondary EC Law*, in *The stability and Growth Pact: Experience and Future Aspects*, eds. Fritz Breuss, Springer Verlag, Wien, 2007, p. 3-6.

¹⁰⁰ М. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, *op. cit.*, стр. 180.

¹⁰¹ <http://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/fiscal/html/index.en.html>

Пакт је сачињен од *превентивних елемената, елемената одвраћања и политичких обавеза*.¹⁰²

3.2.1. Превентивни механизам

Његов најважнији елемент јесте тзв. *рани систем упозорења* (енг. *early warning system*). Наиме, *Уредба о изградњи буџетске контроле и координацији економских политика земаља чланица* дефинише обавезу подношења информација важних за мултилатерални надзор, у облику стабилизационог и конвергенцијског програма.¹⁰³

Стабилизациони програми састоје се од информација о средњорочним циљевима планираног буџетског дефицита, односно суфицита, предвиђањима везаним за економски развој и информација о инфлацији, запослености и БДП-у, као и о буџетским мерама које се предузимају.¹⁰⁴

Анализу програма врше Европски савет, Комисија и ЕКОФИН. У случају негативног мишљења Савета, држава чланица је дужна да измени стабилизациони програм.¹⁰⁵

3.2.2. Поступак у случају прекомерног дефицита

Државе чланице ЕУ имају обавезу спречавања појаве прекомерних дефицита, како би се успоставила буџетска равнотежа.

Уредба о убрзању и објашњењу поступка у случају прекомерног дефицита прописује тзв. корективне мере.¹⁰⁶

Према њој, Комисија може дефицит оценити као привремен, уколико процени да ће се по престанку изузетних околности вратити у референтне границе. Дозвољено одступање износи смањење стопе БДП-а за најмање 2%, док за смањење БДП-а између

¹⁰² А. Шабић, *Реформа Пакта о стабилности и расту*, Финанцијска теорија и пракса 30 (3), Загреб, 2006, стр. 285

¹⁰³ *Council Regulation on the Stenghtening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, No.1466/97, Official Journal L 207, 30.07.1997.*

¹⁰⁴ М. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација, op.cit.*, стр. 181-182.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Council Regulation on Speeding up and Claryfing the Implemetation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Official Journal L 209, 02.08.1997.*

0,75 и 2% Савет има обавезу давања сагласности на дозвољени дефицит. Смањење испод 0,75% сматра се недопуштеним.¹⁰⁷

У случају прекомерног дефицита држави се упућују препоруке. Уколико држава чланица не примени препоруке, Савет приступа објављивању препорука (*policy advice*). Следећи корак јесте наметање детаљних мера за смањење дефицита. Крајња мера јесте увођење санкција (може се применити једна или више мера: објавити додатне информације, установити обавезно депоновање бескаматног депозита у износу који се прописује за конкретан случај или донети одлуку о претварању бескаматног депозита у новчану казну).¹⁰⁸ У случају напретка, могу се укинути неке од мере или све мере, у зависности од учинка.¹⁰⁹

4. Реформа Пакта о стабилности расту и његов домашај на консолидацију монетарног законодавства у ЕМУ

До реформе Пакта о стабилности и расту дошло је 2005. године, на иницијативу Комисије, чему је, између осталог допринео и процес проширења ЕУ.

Најважнији чиниоци реформе јесу:

- 1) јавни дуг и контрола фискалне политике,
- 2) дефинисање средњорочног економског циља у складу са економским околностима,
- 3) процедура у случају постојања прекомерног дефицита прилагођена је ситуацији у конкретној држави, и
- 4) осигурање претходне акције зарад корекције незадовољавајућег буџетског положаја.¹¹⁰

Осим тога, уведен је и правни стандард „осталих битних чинилаца“ који су од значаја при одлучивању о примени процедуре за случај прекомерног буџетског дефицита¹¹¹, где се убрајају: издаци за истраживање и развој, капитални расходи и међународна солидарност.¹¹²

¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 5-12.

¹⁰⁸ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op.cit.*, стр. 115-116.

¹⁰⁹ М. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, *op.cit.*, стр. 183.

¹¹⁰ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, *op. cit.*, стр. 120-123.

¹¹¹ В. Dutzler, А. Hable, *The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact-Just the Beginning*, *European Integration online Papers (EioP)*. 9(5), 2005, p. 35.

¹¹² J. Mortensen, *Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact*, *CASE Network Studies & Analyses No.459*, 2013, p. 11.

Реформа је имала за циљ елиминисање негативних страна Пакта, попут недовољне флексибилности. Реформисани Пакт тежио је подстицању раста, на уштрб очувања стабилности у оквиру ЕУ, што за последицу има слабљење фискалне дисциплине. Позитивни ефекти Пакта огледају се у јачању кредибилитета носилаца економске политике у ЕМУ, осигурању солвентности и оснаживању позиције ЕЦБ.

Међутим, истиче се недостатак флексибилности фискалних правила, што доводи до слабљења капацитета националних буџета, као аутоматских стабилизатора. То је довело до интензивирања рецесије водећих чланица, попут Француске, Немачке, Велике Британије, Шведске и Шпаније.¹¹³

Последица недостатка флексибилности јесте слабљење кредибилитета правила о примени санкција установљених Пактом, па је уследила његова поновна реформа, с обзиром да ни реформисани Пакт није довео до одговарајућих резултата. У литератури се могу наћи мишљења да се измене у делу посвећеном корективним механизмима могу тумачити заправо као индикатор веће толеранције дефицита који прелази прописане границе, те као такав може указати на потенцијално слабљење фискалне дисциплине. Из тог разлога неопходно је указати на важност поштовања прописаних фискалних правила.¹¹⁴

Реформисани Пакт је био предмет бројних критика које су се односиле на значајна одступања од решења садржаних у првобитним фискалним правилима. Допринос реформисаног Пакта у процесу координације јесте у *превазилажењу униформности, побољшању транспарентности, исправљању процикличности и ефикаснијој примени фискалних правила.*¹¹⁵

Један од главних недостатака оригиналног акта који је успоравао процес координације јесте ригидност и неуважавање посебних прилика које постоје у чланицама еврозоне. Новим Пактом се у обзир узимају специфичне економске околности које постоје у државама и које условљавају усаглашавање економских политика. У структурном прилагођавању средњерочним буџетским циљевима сагледавају се бројни фактори попут финансијске осетљивости државе, достигнутог скока обвезница јавног дуга и пасиве пензионих фондова које хипотетички могу угрозити финансијску одрживост и смањити потенцијални бруто друштвени производ.

¹¹³ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији, op.cit.*, стр. 116-120.

¹¹⁴ А. Шабић, *op. cit.*, стр. 291.

¹¹⁵ М. Butti, „*Will the New SGP Succeed?*“, An economic and political perspective," European Economy - Economic Papers 2008 - 2015 241, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission

У циљу избегавања проблема везаних за *морални hazard*, новим Пактом је начелно постигнут договор да се имплицитне обавезе чланица ЕУ рачунају сходно методологији коју је развио *Комитет за економску политику* у истраживању јавне потрошње према старосној оријентацији. Значајна предност јесте и *употреба дугорочних пројекција* у координацији фискалних политика држава чланица ради олакшања компаративних статистика. Свакако, коришћење ових индикатора није ослобођено арбитрарности због чега се морају уложити напори у формулисању јасних параметара ради превазилажења тих недостатака.¹¹⁶

Нови Пакт није успео да поступак у случају постојања прекомерног буџетског дефицита учини једноставним, јасним и спроводивим без значајних трошкова. Критичари наводе да је процедура насупрот овим тежњама постала сложена, недовољно транспарентна и тешка за имплементацију. Водећи принцип у реформи Пакта требало је да буде брза корекција прекомерног дефицита, али изгледа да је продужавањем рокова за кориговање и увођењем института понављања већ изречених препорука, то кориговање постало знатно спорије.

Санкционисање држава које не поштују препоруке Савета могло би да буде ефикасан инструмент успостављања буџетске дисциплине једино уколико је сам појам дефицита јасно одређен *ex ante*. Како су новим Пактом, фискална правила постављена на флексибилнијој основи (ширењем извињавајуће клаузуле укључивањем категорије осталих битних чинилаца), реформатори Пакта су пропустили шансу да овом акту пруже преко потребну правну тежину.

Сценарио у коме би примена Пакта у координација дала жељене резултате подразумева успостављање *двостепене структуре*.¹¹⁷ У *првом степену*, о контроли поштовања фискалних правила бринули би независни национални органи, док би се у *другом степену* јавила Комисија, чија би надлежност била ограничена искључиво на озбиљна одступања од вредности садржаних у фискалним правилима. Тиме би дошло до значајног растеређења задатака Комисије како би се посветила другим питањима, уз задржавање функције врховног надзорног тела ефеката координације економске политике. Свакако, Комисија би морала да обавља перманентну функцију надзора у ризичним државама, али би зато могла делегирати овлашћења посебним националним телима у оним земљама у којима постоји чврста фискална дисциплина и где су

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ P. De Grauwe, *Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact*, in „The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects“, edited by Fritz Breuss, Springer, Wien-New York, 2010, p. 184-185.

вредности буџетског дефицита и јавног дуга далеко од критичних параметра. Овакав модел подељене одговорности у околностима отежаног усаглашавања фискалне политике (која неретко остаје само формалне природе), *према нашем мишљењу*, делује као решење са потенцијалом да истовремено задовољи и интересе чланица ЕМУ и допринесе заштити јединственог поретка и вредности ЕУ, због чега је нужно наставити напоре на инструментализацији таквих идеја.

5. Фискални спорови у пракси Европског суда правде

Финансијска криза из 2008. године указала је на значај изрицања правнообавезујућих одлука од стране Европског суда правде, као и на важност постојања финансијског легитимитета за предузимање акција на терену фискалне политике у ЕМУ. То је довело до разликовања директног и индиректног утицаја ЕСП на област фискалне политике Уније.

Директни утицај огледа се при одлучивању Суда о мерама које се примењују на државе које нису испуниле обавезе из области сарадње националних монетарних и фискалних политика са начелима комунитарног права. Са друге стране, при решавању претходних питања о допуштености одређених мера у фискалном систему, до изражаја долази *индиректни утицај*.¹¹⁸

Сам појам финансијског легитимитета посматра се у светлу системског легитимитета, као посебног облика демократског легитимитета, чији је значај везан за вођење јавних финансија. Системски легитимитет приказује значај ефикасности правила, структура и процеса у функцији фискалне одговорности, што је од утицаја при повећању нивоа поверења грађана у рад политичких институција ЕУ.¹¹⁹

Рад ЕСП од изузетног је значаја за формирање одговарајућег правног механизма контроле трошења буџетских средстава у праву привредног система ЕУ, што скупа са новом функцијом уставних судова (која долази до изражаја када се нумеричка фискална правила уграде у уставне текстове), као чувара фискалне дисциплине, треба да доведе до одржавања фискалног оквира еврозоне. Због тога је примарни циљ рада

¹¹⁸ М. Димитријевић, *О новој надлежности Европског суда правде у решавању монетарних и фискалних спорова*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 73, 2016, Ниш, стр. 183-186.

¹¹⁹ В. Laffane, *Auditing and Accountability in the European Union*, Journal of European Public Policy. 10 (5), 2003, p. 762–765.

ЕСП оцена манифестације нове надлежности ЕСП у решавању монетарних и фискалних спорова унутар ЕМУ.¹²⁰

Државе које теже чланству у ЕУ имају обавезу да у своје националне прописе који регулишу функционисање привредног система у најширем значењу уведу критеријуме ценовне, финансијске и фискалне конвергенције, што јасно осликава циљ ЕУ да прошири утицај и на државе које још увек не припадају земљама чланицама.¹²¹

У првим годинама примене Пакта чланице ЕМУ нису имале значајнија одступања од критеријума фискалне конвергенције, изузев *Португала*. Поступак у случају прекомерног буџетског дефицита први пут је примењен у овој земљи на основу Извештаја Комисије о стању јавних финансија. Европски савет је одлуком потврдио постојање дефицита и навео да је крајем деведестих година *Португал* остварио значајни економски напредак, али и недовољан успех на плану фискалне консолидације. Буџетски дефицит *Португала* настао је као последица монетизације државних дугова и неадекватног извршавања буџета сходно фискалним правилима.¹²² Поступајући према одлуци Савета, влада је настојала да предузме све неопходне мере буџетске консолидације у циљу укидања процедуре у случају прекомерног буџетског дефицита што је и успела до наредног заседања Европског савета 2004. године. Крајњи исход овог поступка је био задовољавајући, јер су испоштоване све процесне и материјалне норме чврстог и меког права ЕУ и створени услови за целисходну комуникацију између субјеката координације ЕУ. У наредним поступцима то неће бити случај и захтеваће брзо реаговање.

Најутицајније државе чланице ЕУ, Француска и Немачка, су се својевремено суочиле са озбиљним проблемима у имплементацији финансијских и фискалних критеријума конвергенције врло брзо након усвајања Пакта о стабилности расту. Након одлука Савета које су потврдиле проблем постојања прекомерног буџетског дефицита у овим земљама, наложено им је предузимање неопходних корективних мера које ће допринети одржавању целокупне фискалне дисциплине и кредибилитета процеса конвергенције.¹²³ С обзиром да поменуте државе нису испуниле препоруке, Комисија је 2003. године покренула поступак пред Саветом како би им се изрекле одговарајуће

¹²⁰ М. Димитријевић, *О новој надлежности Европског суда правде у решавању монетарних и фискалних спорова*, *op.cit.*, стр. 185.

¹²¹ F. Gianviti, *Current Legal Aspects of Monetary Sovereignty*, IMF Current Developments in Monetary and Financial Law. 4, 2005. p. 3–16.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3 June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC*, OJ 2003 L 34 i OJ 2003 L 165.

санкције прописане Пактом о стабилности и расту. Савет је само упутио позив државама да поднесу извештај о резултатима које су оствариле, чиме је повређено начело једнакости чланица Уније у области фискалне политике, па се оправдано поставља питање доприноса Пакта о стабилности и расту демократском дефициту, те постоје предлози за увођење других механизма.¹²⁴

Како је Европски савет прекршио процедуру утврђену Пактом о стабилности, Комисија је одлучила да се обрати Европском суду правде. Комисија се на овакав исход одлучила услед појаве спекулација о асиметричном понашању главних земаља чланица наспрам мањих држава које су за себе могле да обезбеде концесије у процесу политичког преговарања и тако стекну одређене предности. Предмет поступка је био такав да се састојао од *два тужбена захтева* поднета од стране Комисије.¹²⁵ *Први захтев* се огледао у захтеву Комисије да санкционише Савет због грубог кршења процедуре утврђене Пактом о стабилности и расту, предвиђене ставом 8. и 9. члана 104. оснивачког аката. *Други захтев* се односио на укидање одлуке Савета о задржавању поступка у случају прекомерног буџетског дефицита у стању неизвесности (јер такав инструмент није био предвиђен оснивачким актом) и модификовања препорука донетих на основу чл. 107. оснивачког акта. Значај поступка се најбоље може увидети у чињеници да је Суд правде заседао у пленуму и да је имао веома активну улогу приликом саслушавања правних заступника Комисије и Савета. Суд правде је у својој одлуци стао на становиште да је *први захтев* Комисије правно недопустив, док је усвојио *други захтев* и поништио закључке Савета у основним елементима.

Суд је своју одлуку образложио на тај начин што је навео да Савет одлуке о препорукама у случају прекомерног буџетског дефицита доноси квалификованом већином и да уколико такве већине нема не постоји алтернативни начин доношења одлуке. Правни основ пресуде јесте становиште Суда да у комунитарном праву ЕУ не постоји одредба којом се утврђује период истека у коме одлука донета у смислу чл. 104, ст. 8. мора да произведе одређено дејство. Суд је приликом поступка показао подједнако уважавање обеју страна у спору што је вероватно и резултирало у доношењу одлуке која је у стручној и широј друштвеној јавности окарактерисана као „*солонско решење спора*“. Одлука Суда била је очигледно мотивисана разлозима политичког прагматизма, што значи да Суд није решавао о судбини Пакта о

¹²⁴ J. Mortenssen, *op. cit.*, p. 14.

¹²⁵ *Commission v Council of European Union, C-176/03.*

стабилности и расту, већ је акценат у поступку био на разматрању захтева према туженом (Европском савету).¹²⁶

Значајно је напоменути да се Фискалним споразумом уводи обавеза држава чланица да правило о тзв. „буџетским кочницама“ (енг. *debt brakes*), које се односе на буџетску равнотежу, регулишу својим уставима. Рок који је остављен уговорним странама за почетак рада на примени правила износи једну годину од дана ратификације. Такође, прописује се могућност контроле његове примене од стране Европског суда правде у случају непоштовања.¹²⁷

Важно је указати на значај специјализације судија ЕСП за област финансијског права, имајући у виду да још увек немају адекватна знања у тој области, услед њене мање заступљености. Финансијска теорија предлаже стварање тзв. финансијских судова који би утврђивали фискалну одговорност (енг. *responsibility court*).¹²⁸

¹²⁶ B. Dutzler, A. Hable, *op.cit.*, p. 6.

¹²⁷ М. Димитријевић, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, *op.cit.*, стр. 791–804.

¹²⁸ М. С. Octavia, *Aspects about Administrative and Financial Court in France*, *Annals Constantin Brancusi, Targu Jiu Juridical Science Series*, 2008, p. 155.

III USAGLAŠAVAЊE ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ЕВРОПСКИМ СТАНДАРДИМА: ПРИМЕР ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА

1. Мере и инструменти домаће фискалне политике

На путу Србије ка укључивању у Европску унију, хармонизација домаћих правних прописа са *acquis communautaire* добија на посебном значају, а обликовање оптималног програма развојне економске политике могуће је само уз утврђивање битних елемената координационих механизма комунитарне економске политике. На првом месту, предуслов успешног усаглашавања домаћег економског система са одредбама *acquis communautaire* јесте формулисање конзистентног, реалног, транспарентног, квантификованог програма, како стабилизационе, тако и развојне економске политике.

У области фискалне политике може се приметити постојање законских решења која су креирана по угледу на оне које постоје у комунитарном праву. Како се усаглашавање националних фискалних политика не може замислити без увођења фискалних правила, њихово инкорпорирање у домаћи фискални систем је било од суштинског значаја. Фискална правила у Републици Србији регулисана су Законом о буџетском систему.¹²⁹ Иницијатива за увођење фискалних правила у Србији потекла је од ММФ-а, са циљем јачања фискалне одговорности владе, а узевши у обзир слаб институционални оквир и политичку нестабилност, оличену у коалиционим владама, као и процикличну фискалну политику.¹³⁰

Српски законодавац јасно предвиђа одговорност владе као основног субјекта економске политике за спровођење мера и акција фискалне политике.¹³¹ Фискална политика у нашој земљи заснована је на следећим начелима: полагање рачуна, правичност, одговорност, стабилност, транспарентност, одрживост дуга, уредно сервисирање дуга, предвидљивост нивоа пореских стопа и пореских основица, одговорно управљање фискалним ризицима, подстицање привредног раста и одговорно управљање јавном имовином и природним ресурсима.¹³²

¹²⁹ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др.закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021

¹³⁰ М. Анђелковић, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија*, *op.cit.*, стр. 185.

¹³¹ Закон о буџетском систему, чл. 27а, ст. 1.

¹³² Закон о буџетском систему, чл. 27б.

Инструменти фискалне политике повољно делују на стабилизациону политику, утичући на агрегатну тражњу, што изазива и смањење структурне незапослености. Такође, инструменти доприносе обезбеђивању средстава којима се подмирују јавне потребе, а у исто време врше утицај и на положај субјеката економске политике (у контексту његовог побољшања или погоршања наспрам јавности), с обзиром да су повезани са прерасподелом добара која су добијена њиховом применом.

Инструменти фискалне политике, који се примењују у домаћим привредним околностима се могу разврстати на:

1) инструменте са аутоматским дејством – тзв. аутоматски стабилизатори (енг. *built-in-flexibility*) реагују на поремећаје у привреди истог тренутка када се они и појаве, без доношења одлуке од стране неког органа. Настали су са циљем превазилажења проблема заостајања у одлучивању. Уколико се примењује тзв. прогресивно опорезивање, аутоматски стабилизатори прате кретање привредне активности тако што се у случају њеног опадања, односно рецесије, аутоматски смањује и пореска стопа, док се у случају прогресије, тј. раста, повећава и пореска стопа, чиме се обезбеђује довољно средстава у буџету за нове инвестиције, али и превазилажење потенцијалних криза. Типичан пример јесу накнаде за незапослене;

2) формула *flexibility* – инструменти за чије покретање је неопходно испуњење одређених услова. Уведени су са циљем елиминисања недостатака аутоматских стабилизатора. И примену овог инструмента можемо објаснити на примеру незапослености. Наиме, аутоматски стабилизатори подразумевају стицање права на накнаду за незапослености чим стекну статус незапосленог лица, док примена формуле *flexibility* допушта стицање одређеног права само уколико се стекну прописани услови, у овом случају уколико незапосленост буде већа од нпр. 10%;

3) инструменте дискреционе природе – условљени су економском ситуацијом и подразумевају одлучивање надлежног органа. Разликује се инструменти за чију примену је неопходно доношење одлуке од стране *органа извршне власти* и инструменти о којима одлучују *законодавни органи*.¹³³

Када је у питању политика управљања јавним дугом, субјекти економске политике су утврдили начело забране меког буџетирања законом о Народној банци Србије, где се чланом 61. децидно забрањују сви облици монетизације дуга, односно кредитирања владе и покривања буџетског дефицита. С обзиром да су све чланице ЕУ и

¹³³ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији, op.cit.*, стр. 28 - 30.

пре избијања глобалне финансијске кризе имале проблема са одржавањем стабилности јавног дуга, задатак домаћих субјеката економске политике на овом пољу делује најкомплексније и захтева респектовање решења која су утврђена новим мерама економског управљања у еврозони и то у делу увођења тзв. кочница за дуг и правила златног буџета. Узимајући у обзир и чињеницу да је Србија као сукцесор бивше државе наследила највећи део јавног дуга, морају се предузети конструктивне мере да би се његова висина смањила на 60% БДП-а. Главне мере које на том путу морају бити предузете не могу обухватати само мере штедње утврђене текућим планом економског опоравка, већ захтевају повећање обима и структуре производње и прилив страних инвестиција, као предуслова привредног раста и развоја. То је могуће постићи применом одређених подстицаја за улагање иностраног капитала, посебно у неразвијена подручја, чиме се реализују и циљеви политике регионалног развоја, али се при том не сме вршити дискриминација домаћих привредника давањем несразмерно великих привилегија иностраним привредним субјектима.¹³⁴

2. Оцена домаћег фискалног оквира: предности и недостаци

Сам појам домаћег фискалног оквира *обухвата законе и остале прописе, инструменте и мере, чији је задатак обликовање фискалне политике у конкретној држави*. Када је реч о елементима домаћег оквира фискалне политике, он би требало да буде састављен од: *нумеричких фискалних правила, фискалних институција које одликује независност, буџетске процедуре и средњорочног буџетског оквира*.¹³⁵

Нумеричка фискална правила подразумевају прописивање конкретних граница које се морају поштовати, у циљу очувања фискалне дисциплине. Сама буџетска процедура обухвата правила која се односе на планирање и припремање буџета, његово доношење и извршење, као и контролу и ревизију. Утврђивање средњорочног буџетског оквира задатак је министра финансија, у чему му помоћ пружа фискални савет.¹³⁶

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, стр. 174-179.

¹³⁶ *Ibid.*

Сваке године Влада подноси Народној скупштини Фискалну стратегију, чији нацрт припрема министар финансија, након прибављеног мишљења Фискалног савета.¹³⁷

Наш законодавац предвиђа општа и посебна фискална правила, при чему се *општа* фискална правила односе на циљни средњорочни фискални дефицит (1% БДП) и максимални износ дуга према БДП (45%), док се *посебним* фискалним правилима регулишу кретања плата и пензија, као и начин обухвата јавних инвестиција приликом рачунања фискалног дефицита и јавних расхода и издатака почевши од 2011. године.¹³⁸ Циљ који се жели постићи увођењем општих фискалних правила јесте постизање дугорочне фискалне одрживости, док законодавац увођењем посебних фискалних правила тежи смањењу текуће јавне потрошње у корист раста јавних инвестиција.¹³⁹

Као разлоге за одступање од фискалних правила Закон наводи изузетне околности, и то: природне катастрофе и екстерне шокове који утичу на јавно здравље људи, националну безбедност и пад привредне активности.¹⁴⁰

Важно је напоменути да наш законодавац регулише и Фискални савет. Наиме, Фискални савет је трочлани независан државни орган са својством правног лица. Седиште Фискалног савета је у Београду, има свој печат и бира га Народна скупштина. У раду му помажу стручне службе.¹⁴¹

Када је реч о поступку избора чланова, председника Фискалног савета предлаже председник Републике, а по једног члана предлажу министар финансија и гувернер Народне банке.¹⁴²

Поред држављанства Републике Србије, за избор у звање члана Савета захтева се и поседовање одговарајуће магистарске, мастер или докторске дипломе из области економских наука, објављени научни радови из ужих научних области везаних за фискалну политику, минимум пет година радног искуства, не може бити члан политичке странке, нити обављати друге послове, изузев научног, образовног, уметничког, или неког другог интелектуалног рада.¹⁴³

Трајање мандата ограничено је на шест година. Поред истека овог рока, он може престати и оставком, смрћу, разрешњем, правноснажном судском одлуком којом се

¹³⁷ Закон о буџетском систему, чл. 27в и 27г.

¹³⁸ Закон о буџетском систему, чл. 27е.

¹³⁹ М. Анђелковић, *Јавне финансије и финансијско право, op.cit.*, стр. 373.

¹⁴⁰ Закон о буџетском систему, чл. 27з.

¹⁴¹ Закон о буџетском систему, чл. 92а.

¹⁴² Закон о буџетском систему, чл. 92б.

¹⁴³ Закон о буџетском систему, чл. 92в.

осуђује на казну затвора од најмање 6 месеци безусловно или лишава пословне способности, губљењем држављанства или почетком обављања друге јавне функције.¹⁴⁴

У теорији се истиче двострука улога фискалних савета, укључујући и Фискални савет у Републици Србији. Према том ставу, њихова улога огледа се у надгледању поштовања примене фискалних правила и благовременој реакцији у случају њиховог непоштовања, као и у саветодавној функцији, где се они јављају као саветник владе, најчешће у кризним периодима.¹⁴⁵

Поступак избора чланова Фискалног савета доводи у питање њихову независност и непристрасност, уколико узмемо у обзир да и гувернера Народне банке Србије предлаже председник Републике. Осим начина избора, требало би обезбедити и независтан извор финансирања Фискалног савета, како би се допринело његовој независности. Наиме, позитивноправни прописи предвиђају да се средства за рад Фискалног савета обезбеђују у буџету Републике Србије.¹⁴⁶ Несумњиво је да буџетска независност представља наважнији елемент независност, па би ову одредбу Закона требало изменити.

3. Остварени резултати у примени фискалних правила: тренутно стање и препоруке

Референтне вредности фискалних правила које у утврђене актима домаће фискалне политике су блиске онима из критеријума конвергенције које се захтевају у ЕУ, што потврђује да су правила садржински сасвим добро постављена. Проблем са незадовољавајућом применом фискалних правила захтева да домаћи субјекти економске политике одреде санкције за њихово непоштовање у вишем износу, не би ли се на тај начин умањила вероватноћа њиховог кршења, а уколико већ до кршења истих правила дође, морају се створити услови за изистинску имплементацију већ изречених санкција.¹⁴⁷

Значајну улогу у процесу приближавања решења у домаћој фискалној политици би потенцијално могли да врше национални судови и посебни државни органи који се

¹⁴⁴ Закон о буџетском систему, чл. 92г.

¹⁴⁵ М. Димитријевић, *Модели јавног буџетирања*, Ниш, 2017, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, стр. 56.

¹⁴⁶ Закон о буџетском систему, чл. 92ђ.

¹⁴⁷ М. Dimitrijević, *The Institutional Aspects of European Economic Policy Mechanism: The Implication for Serbia*, In: *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series : EU 2020 – Lessons from the past and Solutions for the Future*, Vol. 4 (2020), pp. 993-1015.

баве питањем контроле извршења и трошења буџетских средстава. Улога националних судова у оцени поштовања фискалних правила је условљена постојањем стручних знања и квалификација који тренутно не постоје у домаћем судском систему, али то не значи да напоре ка институционализацији такве надлежности не треба наставити. Позитиван пример у том аспекту представљају најаве законодавца у формирању специјализованих судских одељења која ће се бавити питањем финансијског криминала, што посредно може остварити утицај на поштравање свеукупне фискалне дисциплине. Велики недостатак у домаћем праву јесте и непостојање специјализованих рачунских судова, који би се бавили питањем одговорности рачунопологача и наредбодаваца за располагање и трошење буџетских средстава.

Пандан таквој контроли представља надлежност државне ревизорске институције (државни ревизор), која иницира поступак за утврђивање одговорности у погледу трошења средстава и јавно објављује резултате надзора. Главни проблем је што у већини покренутих случајева није дошло до јасног утврђивања одговорности за трошење буџетских средстава, али и неодређено правно дејство његових мишљења, препорука и смерница у погледу обавезности поступања.

Свакако, у последње време се могу чути сасвим оправдани предлози за имплементацију фискалних правила у одредбе Устава, с обзиром да се дуги низ година правило о дефициту није поштовало на одговарајући начин, чиме би и проблем неадекватне координације фискалних политика добио на својој нормативној тежини.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Оптимално нормативно регулисање фискалних правила јесте предуслов реализације циљева који се тичу одрживих и стабилних привредних токова, јер се сама правила намећу као преко потребна „стална ограничења за вођење фискалне политике, изражена преко збирних индикатора фискалних перформанси, као што су буџетски дефицит, јавни дуг, или њихове главне детерминанте“.

Истраживање је несумњиво указало на њихов велики теоријски и практични значај на очување свеукупне привредне стабилности која у околностима постојања Европске уније додатно добија на својој оправданости и актуелности. Међутим, упркос релативно дугом постојању ЕУ односно ЕМУ, још увек се нису стекли услови за фискално заједништво држава чланица у правом значењу те речи јер фискална унија, као подручје на којем би државе чланице водиле и јединствену фискалну политику, још увек није заживела у пракси. Главни разлог за то можемо приметити у неспремности држава чланица да свој национални фискални суверенитет ограниче у корист постизања циљева утврђених оснивачким актима и деловања заједничких институција у области националних фискалних политика.

Формирање фискалне уније довело би и до конципирања и вођења јединствене фискалне политике, што би обухватило и реформу целокупног фискалног система у свим његовим сегментима. Самим тим, допринело би се и очувању фискалне стабилности у оквиру ЕУ, нарочито уколико узмемо у обзир да је једино буџет ЕУ регулисан на наднационалном нивоу.

Комунитарни фискални систем у ЕУ недовољно је развијен, што пружа простор за дискреционо одлучивање држава чланица. Томе је највећи допринос дао недостатак политичке воље за ефикасну имплементацију и поштовање фискалних правила. Упркос доношењу Пакта о стабилности и расту и реформама које су уследиле, није постигнут значајан напредак у области поштовања фискалних правила и очувања фискалне дисциплине у оквиру ЕУ.

Значајан корак у побољшањају услова примене фискалних правила учињен је конституисањем Европског фискалног одбора. Ипак, морамо напоменути да је у питању орган саветодавне природе, с обзиром да пружа помоћ Европској комисији, али да, с обзиром на поступање *de lege artis*, његове препоруке треба поштовати због снаге компоненети моралног и несумњивог стручног ауторитета.

Такође, морамо указати и на тежњу за успостављањем значајне улоге Европског суда правде у решавању спорова са неадекватном применом или потпуним одсуством примене фискалних правила, где је неопходно да судије стичу и специјализована знања из домена фискалне политике и права привредног система, не би ли на прави начин расветлили правноекономско чињенично стање, које је регулисано (потенцијално) спорном одредбом. Међутим, можда би целисходније решење представљало формирање специјализованих фискалних судова, или давање нових надлежности Европском ревизорском суду.

Искуства са применом фискалних правила у домаћем привредном амбијенту су још увек скромна, узимајући у обзир чињеницу да су релативно скоро уведена, тј. да се у пракси примењују свега једну деценију. Но, то свакако не значи да примерима добре праксе из европског законодавства и учењем на сопственим и туђим грешкама, не треба континуирано радити на стварању конзистентнијих правила и адекватнијој примени и поштовању у пракси.

Као најзначајнији недостатак поштовања фискалних правила аутор издваја недостатак транспарентности, која је и последица материјалне и формалне специфичности аката из ове проблематике, где је неопходно приближити грађанима њихов смисао, сврху и оправданост постојања у савременом друштву.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТРАТУРЕ

1. Анђелковић Милева, *Јавне финансије и финансијско право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, 2018, Ниш.
2. Анђелковић Милева, *Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 65, 2013, Ниш.
3. Анђелковић Милева, *Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 53, 2009, Ниш.
4. Божић Мирољуб, Голубовић Срђан, Божић Миљковић Ивана, *Економска политика*, Пунта, 2013, Ниш.
5. Димитријевић Марина, *Модели јавног буџетирања*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, 2017, Ниш.
6. Dimitrijević Marko, *The Institutional Aspects of European Economic Policy Mechanism: The Implication for Serbia*, In: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series : EU 2020 – Lessons from the past and Solutions for the Future, Vol. 4 (2020).
7. Димитријевић Марко, *Институције међународног монетарног права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2018, Ниш.
8. Димитријевић Марко, *О потреби формирања фискалне уније у Европском монетарном праву*, Српска политичка мисао, бр. 3, 2017, Београд.
9. Димитријевић Марко, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, 2016, Правни факултет, Београд.
10. Димитријевић Марко, *О новој надлежности Европског суда правде у решавању монетарних и фискалних спорова*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 73, 2016, Ниш.
11. Димитријевић Марко, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. 68, Вол. 3, 2014, Ниш.
12. Голубовић Срђан, Димитријевић Марко, *Пословне и банкарске финансије за правнике*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2022, Ниш.
13. Голубовић Срђан, Димитријевић Марко, *Водич кроз монетарно право Европске Уније*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, Ниш.
14. Голубовић Срђан, Димитријевић Марко, *Приручник о координацији монетарне политике у Европској Унији*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, Ниш.
15. Голубовић Срђан, *Улога Европског фискалног одбора у фискалном систему Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 84, 2019, Ниш.
16. Голубовић Срђан, *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 66(2014), str. 181-195.
17. Голубовић Срђан, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, 2012, Ниш.
18. Голубовић Срђан, *Европска монетарна унија - Институционални аспекти*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2007, Ниш.
19. Прашчевић Александра, *Правила или координација монетарне и фискалне политике-теоријски аспект*, Економске идеје и пракса (8) Економски факултет, 2012, Београд.
20. Радивојевић Зоран, Кнежевић-Предић Весна, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, , 2016, Ниш.
21. Шабић Ана, *Реформа пакта о стабилности и расту*, Финансијска теорија и пракса 30 (3), 2006, Загреб.
22. Вукадин Емилија, *Нове институционалне основе економске политике у Европској унији*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Београду са пројекта „Развој

- правног система Србије и хармонизација са pravom Европске уније (правни, економски, политички и социолошки аспект)“, 2012, Београд.
23. Asatryan Zareh, Heinemann Friedrich, *The European Fiscal Board: An experiment at the supranational level*, M.W. Beetsma, J. Debrun X., *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2018, Roel.
 24. Balassa Béla, *Types of Economic Integration*, Reprinted from *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*, Wiley (1976), The World Bank Reprinted Series, No. 69, 2003.
 25. Bargain Olivier et Al., *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Ox1 HP, Working Paper 12/22, 2012, Oxford.
 26. Butti Marco, „Will the New SGP Succeed?“, *An economic and political perspective*, European Economy - Economic Papers 2008 - 2015 241, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
 27. Céline Allard et Al., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09.
 28. Christopher Adam, Subacchi Paola, Vines David, *International Macroeconomic Policy Coordination: An Overview*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 28, Number 3, 2012, Oxford.
 29. Claeys Gregory, Darvas Zsolt, Leandro Alvaro, *A Proposal to Revive the European Fiscal Framework*, Bruegel Policy Contribution, March 07, 2016, Bruege.
 30. De Graue Paule, *Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact*, in „The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects“, edited by Fritz Breuss, Springer, 2010, Wien-New York.
 31. Dixit Avinash, Lambertini Luisa, *Symbiosis of Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union*, Journal of International Economics 60/23.
 32. Dutzler Barbara, Hable Anke, *The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact-Just the Begining*, European Integration online Papers (EioP). 9(5), 2005.
 33. Gianviti Francois, *Current Legal Aspects of Monetary Sovereignty*, IMF Current Developments in Monetary and Financial Law. 4, 2005.
 34. Kennedy Suzanne, Robbins Janine, Delorme François, *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*, Fiscal Rules, essays presented at the Bank of Italy Workshop held in Perugia, 1-3 February 2001, Perugia.
 35. Korkman Sixten, *Economic Policy in European Union*, Palgrave Macmillan, 2005, New York.
 36. Laffane Brigid, *Auditing and Accountability in the European Union*, Journal of European Public Policy. 10 (5), 2003.
 37. Lastra Maria Rosa, Louis Jean-Victor, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, Year Book of European Law, 2013.
 38. Louis Jean-Victor, *The Legal Foundations of the SGP in Primary and Secondary EC Law, in The stability and Growth Pact: Experience and Future Aspects*, eds. Fritz Breuss, Springer Verlag, 2007, Wien.
 39. Mihaljek Dubravko, Tissot Bruno, *Pogled središnjih banaka na fiskalne pozicije u novim tržišnim privredama*, Financijska teorija i praksa br. 27/2003.
 40. Mooslechner Peter, Schuerz Martin, *International Macroeconomics Policy Coordination: Any Lessons from Emu?, A Celective Survey on Literature*, in: Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union, Kluwer Academic Publisher, 2001.
 41. Mortensen John, *Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact*, CASE Network Studies & Analyses No.459, 2013.

42. Octavia-Maria Cilibiu, *Aspects about Administrative and Financial Court in France*, Annals Constantin Brancusi, Targu Jiu Juridical Science Series, 2008.
43. Ribnikar Ivan, *Denarne unije*, Bančni vesnik 3/1998, Ljubljana.
44. Steinbach Armin, *Economic Policy Coordination in EU*, Routledge, 2014, London and New York.
45. Šimović Hrvoje, *Fiskalni federalizam u Evropskoj uniji: odnosi fiskalne nadležnosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 2/2005, Zagreb.
46. Tanzi Vito, Shuknecht Ludger, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000, Cambridge.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. *Commission v Council of European Union, C-176/03.*
2. *Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3. June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34 i OJ 2003 L 165.*
3. *Council Regulation on Speeding up and Claryfing the Implemetation of Excessive Deficit Procedure*, No. 1467/97, Official Journal L 209, 02.08.1997.
4. *Council Regulation on the Stengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies*, No.1466/97, Official Journal L 207, 30.07.1997.
5. Delors J., *Report on economic and monetary union in the European Community*, Presented April, 17, 1989;
6. *European Commission, Mastering Economic Interpendance: Commission Proposes Reinforced Economic Governance in the EU*, Brussels, 12 May 2010, IP/10/561;
7. *European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Depratment A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012;*
8. *International Monetary Fond, Codes of Good Practices on Fiscal Transparency;*
9. *Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, Official Journal of European Union, L 225/1 of 30.07.2014;*
10. *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amseterdam, 1997.*
11. *Treaty establishing European Economic Community, Luxemburg: Office for Official Publication of EU Law, 1989;*
12. *Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др.закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021;*

ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

1. <http://www.britannica.com/topic/macroeconomics/Later-developments>
2. <http://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/fiscal/html/index.en.html>
3. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng051507c.pdf>

РЕЗИМЕ

Кључне речи: фискални систем, фискална политика, фискална унија, фискална дисциплина, Пакт о стабилности и расту, фискални савет

Потреба за стварањем фискалне уније на нивоу ЕУ егзистира дуго година. Очување финансијске и монетарне стабилности у оквирима Европске уније захтева и постављање одговарајућег фискалног оквира, чија суштина се огледа у нормативно ефикасним и конзистентним правним механизмима који се налазе у функцији постизања и одржавања финансијске и монетарне стабилности.

Теоријско истраживање обављено за потребе писања овог рада у први план ставило је акценат на отворена питања у фискалном оквиру Еврозоне и оптималног усаглашавања акција централизоване монетарне и децентрализоване фискалне политике, што истовремено представља и први део овог рада. Главна препрека на путу стварања европске фискалне уније јесте недостатак политичке воље држава чланица и њихова неспремност да фискална овлашћења пренесу на наднационални ниво и тиме ограниче свој фискални суверенитет. Такође, неопходна је и реформа пореског система на нивоу ЕУ. Реч је о корацима који би допринели вођењу јединствене фискалне политике у оквиру ЕУ и успостављању јединственог фискалног система, а све у циљу поштовања фискалне дисциплине.

Други део истраживања посвећен је анализи нормативног оквира фискалних правила у оквиру ЕУ. Посебна пажња посвећена је Пакту о стабилности расту и Европском фискалном одбору, као и обележјима фискалних спорова пред Европским судом правде ради. У будућности би требало посветити пажњу формирању специјализованог фискалног трибунала.

Трећи део рада обрађује фискалну регулативу у Србији, као земљи која тежи чланству у ЕУ. Најзначајнији извор фискалних правила код нас представља Закон о буџетском систему, који је у наш правни систем увео и Фискални савет, као независан орган.

SUMMARY

Key words: fiscal system, fiscal policy, fiscal union, fiscal discipline, The Stability and Growth Pact, fiscal council

The need to create a fiscal union at the EU level has existed for many years. Preservation of financial and monetary stability within the framework of the European Union also requires the establishment of an appropriate fiscal framework, the essence of which is reflected in the normatively efficient and consistent legal mechanisms of the monetary function and the monetary function being established.

The theoretical research carried out for the purpose of writing this paper focused on open issues in the fiscal framework of the Eurozone and the optimal coordination of actions of centralized monetary and decentralized fiscal policy, which at the same time represents the first part of this paper. The main obstacle on the way to the creation of the European fiscal union is the lack of political will of the member states and their unwillingness to transfer fiscal powers to the supranational level and thereby limit their fiscal sovereignty. Also, reform of the tax system at the EU level is necessary. These are steps that would contribute to the conduct of a unified fiscal policy within the EU and the establishment of a unified fiscal system, all with the aim of respecting fiscal discipline.

The second part of the research is devoted to the analysis of the normative framework of fiscal rules within the EU. Special attention is paid to the Pact on Growth Stability and the European Fiscal Committee, as well as features of fiscal disputes before the European Court of Justice. In the future, attention should be paid to the formation of a specialized fiscal tribunal.

The third part of the paper deals with the fiscal regulation in Serbia, as a country that aspires to join the EU. The most important source of fiscal rules in our country is the Law on the Budget System, which was introduced into our legal system by the Fiscal Council, as an independent body.

БИОГРАФИЈА

Ауторка Маријана Марјановић рођена је 23.02.1998. године у Крушевцу. Основну школу „Вук Караџић“ завршила је у Блажеву 2013. године, као ђак генерације и учесник бројних такмичења из српског језика и географије, где се између осталог, издваја освојено треће место на Републичком такмичењу из српског језика „*Књижевна олимпијада*“ одржаном 2013. године у Сремским Карловцима. Средњу школу у Брусу, гимназија (општи смер) завршила је 2017. године, са одличним успехом. И као ученик гимназије наставља да учествује на такмичењима и ваннаставним активностима, па 2014. године поново осваја треће место на Републичком такмичењу из српског језика „*Књижевна олимпијада*“, у Сремским Карловцима.

Правни факултет Универзитета у Нишу уписала је 2017. године, као прва на ранг листи, а дипломирала је 04. октобра 2021. године, са просечном оценом 9,47. За време основних студија била је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја, а 2021. године и добитник „*Доситејеве стипендије*“ Фонда за младе таленте Републике Србије. Током студија учествовала је на бројним обукама, где се издвајају: семинар „*Будућност медијације у Србији*“, *Конференција студената економије „Лидерство“*, семинар „*Лобирање по закону – легална корупција*“, *Конференција студената економије „Предузетништво“*, *Курс обуке за примену Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Жан Моне модул за европско монетарно право.*

Мастер академске студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, општи смер, ужа правноекономска научна област, уписала је школске 2021/2022. године.

Од 10. децембра 2021. године члан је Адвокатске коморе у Нишу, као адвокатски приправник – волонтер.

Говори енглески и француски језик.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА
МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Маријана Марјановић

Наслов мастер рада: Правни значај фискалних правила у праву привредног система ЕУ

Ментор: Проф. др Марко Димитријевић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предала Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад, под насловом *Правни значај фискалних правила у праву привредног система ЕУ*, пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- представља резултат сопственог истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима с моје стране пријављиван на одбрану на другим факултетима или универзитетима;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: _____

У Нишу, _____

Потпис аутора
