

Др Срђан Голубовић,*
Редовни професор Правног факултета
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfno-23240

UDK: 336.2/.6(4-672EU)
Раd примљен: 19.09.2019.
Раd прихваћен: 16.10.2019.

УЛОГА ЕВРОПСКОГ ФИСКАЛНОГ ОДБОРА У ФИСКАЛНОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Апстракт: *Стварање Европске економске и монетарне уније није завршен процес. Због непостојања политичке воље, монетарно уједињење није пратила фискална интеграција држава чланица. Као резултат, створен је институционални оквир који комбинује наднационалну монетарну политику са децентрализовано фискалном политиком. Глобална финансијска криза оголила је све недостатке оваквог концепта, што је имало за последицу покретање процеса реформе фискалног управљања у Европској унији, између осталог, и увођење нових институција. Једна од таквих институција је Европски фискални одбор, који својом активношћу треба да олакша примену фискалних правила и координацију националних фискалних политика. Након анализе улоге и правног положаја Европског фискалног одбора, у раду се указује на правце даље реформе фискалних оквира еврозоне јачањем положаја ове независне фискалне институције.*

Кључне речи: *економска и монетарна унија, координација фискалних политика, Европски фискални одбор, фискална унија.*

* golub@prafak.ni.ac.rs

** Раd је резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом Европске уније“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2019.

1. Увод

Глобална финансијска криза, која је кулминирала током 2008. године, разоткрила је свенедостатке институционалних оквира Европске економске и монетарне уније. Изузетак једино представљају институционална решења у монетарној сфери која су омогућила монетарним властима Уније да вођењем експанзивне политике ублаже последице кризе. Међутим, остали елементи институционалне инфраструктуре, важни за функционисање економске и монетарне уније, манифестовали су значајне слабости, што је утицало на појаву и продубљивање економске кризе у Европској унији (ЕУ). Свакако, најслабију карику економске и монетарне уније представљају фискалне институције. Покушај монетарног уједињења, уз задржавање фискалне самосталности држава чланица, доживео је неуспех. Супротно очекивањима, државе чланице нису успеле да очувају фискалну дисциплину, нити су пак институције Уније успеле да обезбеде поштовање утврђених фискалних правила (правило забране преузимања дугова држава чланица, правила о висини јавног дуга, односно висини буџетског дефицита). Нарушени кредибилитет фискалних институција указао је на нужност развијања заједничких оквира фискалног управљања у Европској унији. Започет потписивањем Фискалног споразума 2012. године, од стране држава чланица ЕУ, овај процес довео је до стварања Европског фискалног одбора, као независног саветодавног тела које помаже Европској комисији у координацији фискалних политика држава чланица. Уважавајући потребу фискалне интеграције, као претпоставке функционалности економске и монетарне уније, у раду се анализира положај Европског фискалног одбора и његова улога у фискалном систему Европске уније.

2. Фискални оквири еврозоне

Увођење евра почетком 1999. године, без сумње, представља највеће достигнуће у евроинтеграционом процесу. Монетарни суверенитет држава чланица ЕУ трансферисан је са националног на наднационални ниво. Стварањем економске и монетарне уније (ЕМУ) одговорност за вођење монетарне политике преузео је Европски систем централних банка, који поред националних централних банака обухвата и Европску централну банку. Са усвајањем Лисабонског уговора долази до промене у монетарном систему Уније. Прво, отклоњене су неодоумице у погледу правног статуса Европске централне банке, будући да се чл. 13 Уговора о ЕУ експлиците дефинише као институција Уније. Друга важна промена тиче се овлашћења за вођење монетарне политике. Према Уговору из Мастрихта

у раду Европског система централних банака учествовале су и националне централне банке држава које нису приступиле монетарној унији, што Уговор о функционисању ЕУ (чл. 282) мења, с обзиром на то да вођење монетарне политике препушта Евросистему, као новој институцији, у чијем раду поред Европске централне банке (ЕЦБ), учествују и националне централне банке држава чија је монета евро.¹ За разлику од монетарног система, где је остварен значајан ниво монетарне интеграције (јединствена валута, правни субјективитет Европске централне банке и њена независност у обављању поверених функција и др.), остали елементи институционалне инфраструктуре, важни за функционисање економске и монетарне уније, остали су недовршени. То, свакако, важи за фискални систем ЕУ, који од оснивања ЕМУ одликује сиромашна структура (скроман буџет Уније у односу на буџете држава чланица, затим, никада до краја реализован захтев за хармонизацију пореских система, као и непостојање адекватног механизма за координацију буџетских политика држава чланица). Од свих елемената неопходних за функционисање економске и монетарне уније, до избијања глобалне финансијске кризе, примарно и секундарно законодавство Уније једино је садржало фискална правила, која су постављала ограничења у вођењу националних фискалних политика држава чланица. Уговор о функционисању ЕУ (као и Протокол бр. 12 о поступку који се примењује у случају прекомерног дефицита), односно Пакт о стабилности и расту² садржали су ограничења о висини дефицита, односно поступку који се примењује у случају када се држава чланица суочи са прекомерним буџетским дефицитом.

Повољна економска клима током прве деценије функционисања еврозоне прикрила је структуралне слабости европске монетарне уније, али и несавршеност усвојених институционалних решења, пре свега оних која се односе на фискалну дисциплину. Оне постају видљиве са избијањем глобалне економске кризе, која је разоткрила све слабости фискалног управљања у Европској економској и монетарној унији и поново покренула дебату о креирању одговарајућих фискалних аранжмана за ЕУ. Под утицајем глобалне финансијске кризе, током 2011. године покренут је процес измене и допуне фискалних оквира ЕМУ, што је резултирало усвајањем пет уредби и једне директиве (тзв. пакет шест мера), које,

1 Лисабонски уговор обухвата: Уговор о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union TFEU*) и Уговор о Европској унији (*Treaty on European Union – TEU*) *Official Journal of the European Union (O. J.)*, од 9. 5. 2008. године.

2 Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; OJ L 209, 2. 8. 1997, p. 1–5. Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure OJ L 209, 2. 8. 1997, p. 6–11.

поред тога што реформишу Пакт о стабилности и расту, уводе нове инструменте за спречавање поремећаја и очување финансијске, односно укупне економске стабилности.³ У недостатку консензуса потребног за измену примарног законодавства, фискални оквири ЕМУ надограђени су Фискалним споразумом, међународним уговором потписаним 2012. године између држава чланица Уније (Споразум о стабилизацији, координацији и управљању у економској и монетарној унији; у даљем тексту Фискални споразум).⁴ Главни разлог за потписивање овог међународног документа је обавезивање држава чланица да ће у национално законодавство инкорпорирати одредбе које ће осигурати поштовање једног од основних начела ЕМУ предвиђеног чл. 119, ст. 3 Уговора о функционисању ЕУ, а које се односи на очување здравих јавних финансија. Најзад, за реформу фискалних оквира ЕМУ важне су и две Уредбе Европског парламента и Савета ЕУ из 2013. године, којима се унапређују механизми економског управљања у Унији и стварају услови за надзор над буџетском политиком држава чланица којима прети опасност или се суочавају са економским тешкоћама које могу да угрозе њихову финансијску стабилност.⁵

3 Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies OJ L 306, 23. 11. 2011, p. 12–24; Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure OJ L 306, 23. 11. 2011, p. 33–40; Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area OJ L 306, 23. 11. 2011, p. 1–7; Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States OJ L 306, 23. 11. 2011, p. 41–47; Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances OJ L 306, 23. 11. 2011, p. 25–32; Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area OJ L 306, 23. 11. 2011, p. 8–11.

4 Споразум о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, потписан од стране 25 држава чланица ЕУ (све државе чланице осим Велике Британије и Чешке), ступио је на снагу 1. јануара 2013. Главни циљеви овог споразума су: повећање буџетске дисциплине, јачање механизма за координацију економске политике држава чланица и унапређење система економског управљања у Унији.

5 Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability OJ L 140, 27. 5. 2013, p. 1–10 i Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area OJ L 140, 27. 5. 2013, p. 11–23.

Главна поука кризе са којом се суочила ЕМУ је да на стабилност монетарне уније велики утицај има фискална недисциплина и да је, до довршетка изградње економске и монетарне уније, изузетно важно осигурати поштовање наднационалних фискалних правила. У условима када институционална решења препуштају контролу над јавним финансијама државама чланицама, од доследне примене фискалних правила се очекује да фискалну политику држава чланица (пре свега, буџетски дефицит и јавни дуг) држе у границама постављеним нумеричким правилима и на тај начин очувају макроекономску стабилност и одрживост јавних финансија. Реформисани фискални оквири Уније обухватају сложен систем надзора и *ex post* контроле, који подразумева, поред превентивних, примену и корективних мера према фискално недисциплинованим државама чланицама. Кључни сегмент фискалних оквира Уније представљају фискална правила, која обухватају три групе правила. Прву групу чине нумеричка правила о висини дефицита и јавног дуга, дефинисана примарним и секундарним законодавством. Пакт о стабилности и расту предвиђа следеће фискалне критеријуме: 3% за однос између предвиђеног или оствареног буџетског дефицита и унутрашњег бруто производа мереног тржишним ценама, односно 60% за однос између јавног дуга и унутрашњег бруто производа мереног тржишним ценама. У случају да јавни дуг пређе утврђену границу, држава чланица је у обавези да реализује циљ смањења дуга изнад прага од 60%, и то за 1/20 годишње у наредне три године. За разлику од измењеног Пакта о стабилности и расту, који је утврђивао обавезу држава чланица да избегавају прекомерне дефиците, Фискални споразум иде корак даље (чл. 3, ст 1), будући да од држава чланица захтева инкорпорирање у домаће законодавство златног буџетског правила (буџетска равнотежа, односно буџетски суфицит, као и увођења правила “кочнице дуга”). Изузетно, усвојено буџетско правило дозвољава могућност постојања структуралног буџетског дефицита који не може бити већи од 0,5% за државе код којих је удео дуга у односу на унутрашњи бруто производ већи од 60%, односно 1% за државе чији је удео дуга испод референтне вредности. Другу групу чине правила о кретању јавних расхода, а односе се на постављање ограничења у погледу годишњег повећања јавних расхода на стопу која не прелази референтну средњорочну стопу потенцијалног раста бруто домаћег производа. И, најзад, трећа група обухвата правила која се односе на примену клаузуле изузећа од примене усвојеног правила (чланом 3, ст. 3 Фискалног споразума предвиђено је привремено одступање од правила уравнотеженог буџета уколико наступе неочекиване околности, које споразум дефинише “као неуобичајене догађаје изван контроле држава потписница”). На сличан начин излазну клаузулу дефинише и горе поменута Уредба (ЕУ) бр. 1175/2011 у чл. 2 а-б,

дајући могућност привременог одступања од програма прилагођавања према средњорочном буџетском циљу у периодима пада привредног раста у еврозони или Унији у целини; затим, правила о појачаном буџетском надзору (државе чланице ЕМУ које се суочавају са озбиљном финансијском нестабилношћу, које нису у стању да осигурају одрживост јавних финансија, односно које траже или примају финансијску помоћ); односно, правила о примени санкција према државама које не примењују препоруке Савета ЕУ.

Саставни део реформисаних фискалних оквира Уније представљају и правила о Европском семестру, чиме се омогућује симултано праћење програма економске политике држава чланица и олакшава координација економских политика држава чланица, односно спровођење стратешких докумената Европске уније (Димитријевић, 2014: 792). Мада посвећује пажњу и другим циљевима економске политике (запосленост и раст), ипак фокус Европског семестра је на спречавању и отклањању макроекономских неравнотежа. Као инструмент координације, Европски семестар обухват више фаза унутар којих се одвија процес уједначавања поступка извештавања, надзора и евалуације тих политика и има изузетан значај за очување фискалне дисциплине држава чланица.

3. Улога Европског фискалног одбора

Реформа фискалних правила ЕУ представља само један од корака који морају да буду предузети да би се довршио започети процес формирања економске и монетарне уније. На нивоу европодручја (обухвата 19 од 28 држава чланица Уније) искристалисало се становиште да до 2025. године комплетирање ЕМУ подразумева, поред монетарне уније, стварање финансијске (банкарске) уније, фискалне уније и на крају политичке уније (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi, Schulz, 2015: 5). И док је процес изградње банкарске уније увелико започео (јединствени супервизијски и санациони механизам), напредак ка фискалној унији, због непостојања политичке воље, знатно је спорији. Из тога разлога, до окончања овог процеса, односно постизања консензуса међу државама чланицама Уније о фискалној интеграцији, економска и монетарна унија је принуђена да функционише у постојећим институционалним оквирима, што је чини јединственим случајем у коме се у вођењу економске политике комбинује централизована монетарна политика са децентрализацијом свих осталих сегмената економске политике, посебно фискалне политике (Bordo, Jönung, Markiewicz, 2013: 450). У том смислу, од реформисаних фискалних правила очекује се да буду успешна у ограничавању акција субјеката фискалне политике које воде повећању буџетског дефицита, односно

прекомерном расту јавног дуга. С друге стране, иако намећу квантитативна и/или квалитативна ограничења, од фискалних правила се очекује и одређен степен флексибилности како би се оставио довољан простор за прилагођавања стабилизационе политике.

Мера успешности на правилима засновне фискалне политике је транспарентност и одговорност у раду носилаца фискалне политике. Непримењивање ових начела од стране извршне власти води радњама које су мотивисане жељом да се оствари краткорочна политичка корист, а које доводе до кршења фискалних правила. Према томе, само постојање фискалних правила не значи и гаранцију њихове примене, посебно уколико је реч о влади код које је јако изражена склоност ка дефициту и која је спремна да наруши фискалну равнотежу еластичном интерпретацијом постављених правила, или пак њихово свесно заобилажење, радњама попут: креативног рачуноводства, дефинисања циљева фискалне политике на бази нереалних пројекција стопа привредног раста, занемаривања обима квазифискалне потрошње и сл. Недостаци изоловане примене фискалних правила могу да буду избегнути стварањем целовитог система фискалне одговорности, при чему посебна улога припада независним фискалним телима, која су комплементарна са вођењем фискалне политике засноване на правилима. Након глобалне финансијске кризе сведоци смо реафирмације значаја фискалне одговорности, што је, између осталог, праћено убрзаним формирањем фискалних институција (савета или одбора), као органа који надгледају и процењују стање јавних финансија, односно спроводе надзор над применом фискалних правила (Анђелковић, 2014: 164). Фискални проблеми са којима су се суочиле земље чланице ЕМУ иницирали су промене националног фискалног законодавства, које, између осталог, предвиђају и стварање независних фискалних савета. И поред тога што најчешће имају само саветодавну улогу, независне фискалне институције, захваљујући кредибилитету и репутацији, у прилици су да значајно утичу на дисциплину и одговорност фискалних власти. Функције фискалних савета су бројне и обухватају: а) независну и стручну *ex post* оцену о поштовању фискалних правила и успешности фискалне политике; б) *ex ante* евалуацију извесности остваривања циљева фискалне политике; в) анализу дугорочне одрживости равнотеже јавних финансија и оптималности фискалне политике; г) упознавање јавности са извештајима, оценама и мишљењима, чиме повећавају степен транспарентности и одговорности у раду носилаца фискалне политике (Calmfors, Wren-Lewis, 2011: 663). Остваривањем својих надлежности, фискални савет може значајно утицати на конципирање и вођење фискалне политике. Влада суочена са могућношћу да фискални савет негативно оцени њену фискалну

политику свакако ће настојати да поступа фискално одговорније. Овај подстицај ка очувању фискалне дисциплине је још и видљивији уколико имамо у виду да независне фискалне институције, својом проценом ефеката будуће фискалне политике и анализом дугорочних кретања у области јавних финансија, могу да принуде и фискалне субјекте на одговарајуће корекције и прилагођавања.

Потреба успостављања независних фискалних институција у Европској унији први пут је експлиците исказана чл. 3 Фискалног споразума, којим се државе потписнице обавезују да домаћим законодавством успоставе независна фискална тела која ће вршити надзор над поштовањем националних фискалних правила. Следећи корак представља Извештај петорице (Junker et al. 2015: 14), по коме европске фискалне оквири, до успостављања фискалне уније, треба оснажити оснивањем Европског фискалног одбора (European Fiscal Board – EFB). Коначно, наднационални фискални одбори, као саветодавно тело које помаже реализацији функција Европске комисије у оквиру мултилатералног надзора, оформљен је Одлуком Комисије (ЕУ) 2015/1937 од 21. октобра 2015.⁶ Задаци Европског фискалног одбора су бројни и обухватају: евалуацију имплементације фискалних оквира Уније (хоризонталне конзистентности одлука и буџетског надзора), као и случајева посебно тешких видова кршења правила и примерености смера фискалне политике у еврозони, односно националном нивоу; затим, давање мишљења Комисији о концепту фискалне политике који треба да се примени, односно усклађености фискалних политика држава чланица са смером фискалне политике који је примерен за еврозону у целини, односно предлагање могућих политика које су на располагању у оквиру Пакта о стабилности и расту у случају идентификовања ризика који угрожавају функционисање економске и монетарне уније; и, најзад, EFB има обавезу сарадње са националним фискалним саветима. Овако дефинисана улога фискалног одбора, према мишљењу појединих аутора, може да доведе до потенцијалног конфликта циљева (Claeys, Darvas, Leandro, 2016: 170). Наиме, EFB, на темељу економске анализе и мишљења, препоручује пожељно дејство фискалне политике и то, како на националном, тако и на нивоу еврозоне у целини. Ова функција дефинисања смера фискалне политике је много шира, будући да обухвата и циљеве који се тичу макроекономске стабилности, што може бити у конфликту са функцијом надзора која се искључиво односи на поштовање и контролу примене Пакта о стабилности и расту. Остваривање прве функције може бити интерпретирано као дискреционо управљање

6 Commission Decision (EU) 2015/1937 of 21 October 2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board OJ L 282, 28. 10. 2015, p. 37–40.

потражњом, док ова друга функција више има оперативни карактер, и подразумева предлагање мера којима би се спречило прекорачење граница постављених фискалним правилима и обезбедила дугорочна фискална одрживост. У том смислу, за избегавање потенцијалног *trade-off*-а између циља дугорочне одрживости јавних финансија и краткорочних стабилizacionих циљева, неопходно је јасно дефинисање који од циљева за фискални одбор имају приоритетан значај.

Основни смисао Европског фискалног одбора је да Европској комисији пружи непристрасну експертизу поштовања фискалних правила Уније, а у циљу очувања фискалне дисциплине и промовисања начела здравих јавних финансија у еврозони и националним оквирима, односно повећања транспарентности и одговорности у раду политичких субјеката. Својим деловањем овај савет треба да олакша фискално управљање у Европској монетарној унији, посебно у условима када не постоји сагласност за преношење фискалног суверенитета, а постоји потреба за неким обликом фискалног јединства, односно координацијом фискалних политика држава чланица.

4. Правни статус Европског фискалног одбора

У Европској унији свака држава чланица задржава фискални суверенитет, што значи да се поштовање правила дефинисаних европским фискалним оквирима може осигурати само координацијом националних фискалних политика и њиховим прилагођавањем захтевима одрживих јавних финансија. То, међутим, није лако реализовати, посебно уколико се има у виду да међу државама чланицама постоје политичке разлике у схватању значаја фискалне дисциплине. Ово нарочито важи за земље које су суочене са неповољним макроекономским условима и које, врло често, ограничења постављена европским фискалним правилима виде као сметњу у остваривању других циљева економске политике (на пример, повећању стопа привредног раста, односно запослености). У таквим условима, функционисање на правилима заснованих фискалних оквира подразумева мултилатерални надзор над националним фискалним политикама, што према законодавству ЕУ представља надлежност Европске комисије (чл. 121, 126 и 136 Уговора о функционисању ЕУ). У обављању ових послова значајну улогу има Европски фискални одбор, као саветодавно тело Комисије.

Као и у случају националних фискалних савета, законодавство Уније предвиђа да се правни статус Европског фискалног одбора заснива на принципу независности (чл. 4 Одлуке Комисије (ЕУ) 2015/1937). Овакав

положај омогућава фискалном одбору да независно разматра фискално стање држава чланица и еврозоне и даје процене ризика прекорачења граница постављених фискалним правилима. Европски фискални одбор формиран је по узору на модел тзв. нове генерације фискалних савета, чија је кључна одлика независност у односу на извршну и законодавну власт. Разлог инсистирања на оваквом правном статусу треба тражити у томе што генерација фискалних савета формираних након избијања глобалне финансијске кризе није у тако кратком периоду могла да стекне репутацију компетентних и независних тела као што је то случај са фискалним саветима који имају дугу традицију (Beetsma, Debrun, Fang, Kim, Lledo, Mbaye, Zhang, 2019: 57).

Независност фискалних савета процењује се на основу више елемената. Први подразумева тзв. институционалну независност, која подразумева забрану утицаја институција и политичких чинилаца Уније на “чувара” фискалне дисциплине. То значи да Европски фискални одбор у свом раду “не сме тражити нити примати упутства од институција или тела Уније, било које владе држава чланица или било ког другог јавног или приватног тела” (чл. 4 Одлуке ЕУ). У истом члану дефинисана је и тзв. оперативна независност, која гарантује независност ове фискалне институције у обављању поверених задатака. Европски фискални одбор ужива пуну независност када надзире поштовање фискалних правила, даје оцене смера фискалне политике држава чланица и сугестије о програму фискалне консолидације држава суочених са буџетском неравнотежом, врши процену фискалних ризика и даје мишљење о реализацији фискалних циљева у датом макроекономском окружењу. По свом положају, Европски фискални одбор представља супранационално тело које не поседује стварну фискалну власт, већ представља тело које има тзв. меку моћ – што значи да његове одлуке не обавезују фискалне институције држава чланица, нити пак институције Уније. Специфичност Европског фискалног одбора је да своје анализе и извештаје не упућује државама чланицама, већ то чини преко Европске комисије, која је одговорна за мултилатерални фискални надзор и примену фискалних правила. Према томе, ЕФВ није формални учесник буџетског процеса, његова улога је да својим анализама, проценама и саветима допринесе конструктивном дијалогу националних фискалних институција, влада држава чланица и Комисије о општим последицама буџетских политика, и то како на националном тако и на нивоу еврозоне, а у циљу постизања сагласности о смеру фискалне политике у Унији и примени правила утврђених Пактом о стабилности и расту.

Поред већ поменутих индикатора, за процену степена независности неке институције релевантан је састав и начин избора њених чланова. Основни захтев је да, приликом одређивања састава Одбора, професионалност и компетентност буду главни критеријуми, а не политичке преференције. Током времена, захваљујући компетентности својих чланова, фискални савет креира репутацију контролора фискалне дисциплине, који не води рачуна само о поштовању фискалних правила, већ делује као својеврсна противтежа краткорочним интересима политичких актера, успостављањем политички неутралног и објективног дугорочног надзора над фискалним политикама држава чланица (Asatryan, Heinemann, 2018: 11). У настојању да испуни наведене захтеве у погледу састава Европског фискалног одбора, европско законодавство предвиђа доста сложен поступак именовања његових чланова. Према чл. 3, ст. 2 Одлуке Комисије (ЕУ) 2015/1937, чланови ЕФВ именују се из редова “међународно признатих и компетентних стручњака у области макроекономије и јавних финансија, који поседују искуство релевантно за фискалну политику и буџетско управљање”. Комисија именује председника Одбора, а кад су у питању остали чланови, у поступак именовања укључени су и други органи и тела ЕУ, чија је надлежност битна за функционисање економске и монетарне уније. У том смислу, једног члана Одбора Комисија именује на предлог председника и уз саветовање са потпредседником Комисије надлежним за евро и социјални дијалог и Повереником за економске и финансијске послове, опорезивање и царину, а остала три члана именује након консултација са националним фискалним саветима, Европском централном банком и радним саставом Еврогрупе. Чланови Европског фискалног одбора именују се на период од три године, уз могућност једног обнављања мандата. Дужина мандата одступа од периода на који се бирају чланови Комисије (пет година), односно од праксе националних фискалних савета и то може да представља ограничење у изградњи репутације независног чувара фискалне дисциплине.

Најзад, за оцену положаја једне институције у односу на друге органе и тела релевантан је и захтев да институција располаже довољним ресурсима, односно да организацино буде одвојена од извршне власти (Томић, Јованчић, 2012: 31). Кључни фактор независности било које институције је буџетска независност. За централне банке овај захтев је релативно лако остварити с обзиром на то да оне својим пословањем остварују значајну емисиону добит (*seignorage*). Међутим, када су у питању средства којима располаже фискални одбор, неопходно је да она буду гарантована правним прописима, чиме би се искључила могућност да извршна власт право на одређивање висине средстава искористи као полугу утицаја.

Са становишта финансирања, Европски фискални одбор зависи од Комисије, будући да се према чл. 3, ст. 6 Одлуке о оснивању ЕФВ средства за накнаду трошкова остварују у складу са одредбама “које су на снази у Комисији”. У организационом смислу, фискални одбор функционише као тело одвојено од Комисије, што није случај са секретаријатом Одбора, који је из административних разлога припојен Главном секретаријату (чл. 3, ст. 7). Доминантан положај Комисије у односу на фискални одбор додатно је ојачан Одлуком Комисије (ЕУ) бр. 2016/221, која експлиците предвиђа да Комисија, након консултација са председником ЕФВ, именује начелника секретаријата.⁷ За разлику од централне банке која је независна у конципирању и вођењу монетарне политике, Европски фискални одбор не може самостално да одлучује о фискалној политици. Моћ фискалног савета огледа се у томе што презентирањем својих анализа и пројекција утиче на Комисију и, на тај начин, посредно доприноси примени фискалних правила и координацији националних фискалних политика. Фискални одбор је у позицији да, својим извештајима о ефектима фискалне политике коју намерава да води влада, благовремено укаже на евентуалне последице, и евентуално препоручи друге мере које ће бити фискално одговорније. Због тога је за остваривање улоге ЕФВ изузетно важна транспарентност у раду, чиме би се друга тела и институције, па и јавност благовремено упознали са његовим активностима. Међутим, Одлука о оснивању фискалног одбора не поклања довољно пажње транспарентности у раду. Уместо утврђивања обавезе редовног обавештавања о раду фискалне институције, Одлука (чл. 6) предвиђа само обавезу објављивања годишњих извештаја, са кратким информацијама о саветима и евалуацијама који су достављени Комисији.

Анализа правног статуса ЕФВ показује да, у поређењу са националним фискалним саветима, ова фискална институција спада у групу тзв. слабих фискалних савета (Asatryan et al. 2018: 167). И поред формалне независности, гарантоване законодавством Уније, начин на који је дефинисан правни положај Одбора у односу на Комисију доводи у питање стварну независност ове институције. То се, пре свега односи на право Комисије да одлучује о именовану чланова Одбора и евентуалном понављању мандата, финансирању и опскрбљивању другим ресурсима нужним за остваривање поверених задатака, као и начину утврђивања одговорности чланова овог тела. Важан недостатак у статусу представља и начин на који је уређена одговорност фискалног одбора. Европски фискални одбор нема директних веза са осталим институцијама Уније,

⁷ Commission Decision (EU) 2016/221 of 12 February 2016 amending Decision (EU) 2015/1937 establishing an independent advisory European Fiscal Board C/2016/888 OJ L 40, 17. 2. 2016, p. 15–15

већ искључиво одговара Комисији. На недостатке у регулисању питања одговорности указано је и у резолуцији Европског парламента, која експлиците указује на потребу да Одбор за свој рад одговара и Европском парламенту.⁸ Полазећи од ових недостатака у правном статусу, поједини аутори Европски фискални одбор и не одређују као независну институцију, већ само као интерно саветодавно тело Комисије (Claeys, et al 2016: 16). У наредном периоду ЕМУ предстоји доградња европских фискалних оквира, чији важан сегмент представљају корази у правцу повећања независности ове институције. За јачање положаја ЕФВ изузетно је важно да се примене принципи који важе за националне фискалне савете, односно да исти стандарди независности који су примењени на националном нивоу важе и за Европски фискални одбор. Наравно, код доградње европских фискалних оквира треба имати у виду и да се положај европске фискалне институције битно разликује од националних фискалних савета. За разлику од националних фискалних савета, Европски фискални одбор није упућен на буџет ЕУ или на надзор над учесницима буџетског процеса. Његов мандат је да саветује Комисију, чија је обавеза да обезбеди примену европских фискалних оквира и није надлежан за спровођење правила и примену санкција у случају непоштовања фискалних правила, нити је директно укључен у процес буџетског одлучивања, и то како на националном тако и на европском нивоу. Оно што отежава улогу Европског фискалног одбора је то што ово тело има много комплекснији задатак у односу на националне фискалне савете – треба да обезбеди непристрасну оцену фискалних политика држава чији се фискални системи разликују. Поред тога, треба да делује као наднационално саветодавно тело, што је знатно изазовније него у случају националних фискалних савета. Сама чињеница да је велики број земаља под лупом Европског фискалног одбора (много шири мандат него било који фискални одбор), нужно намеће значајно увећање ресурса којима ће располагати. Унапређење статуса ЕФВ и његово позиционирање као независне, кредибилне институције свакако може да допринесе ефикасној примени европских фискалних правила и бољој координацији националних фискалних политика. Мека моћ којом располаже не мора нужно да представља ограничавајући фактор у остваривању прописане улоге, посебно уколико се повећа ниво транспарентности овог тела. Редовним објављивањем анализа и извештаја Одбор на посредан начин утиче на повећање фискалне дисциплине у еврозони, пре свега утицајем на јавно мњење, указивањем на поступке држава чланица које одступају од фискалних правила и упозоравањем јавности на последице најављених фискалних политика. Тиме се повећава притисак на националну извршну

8 European Parliament resolution of 17 December 2015 on completing Europe's Economic and Monetary Union (2015/2936(RSP)) OJ C 399, 24. 11. 2017, p. 149–150.

власт да транспарентније и одговорније управља јавним финансијама. Јачање кредибилитета Европског фискалног одбора повећава трошкове кршења фискалних правила и утиче на репутацију политичара, и на тај начин омогућава овој институцији да у европским фискалним оквирима делује као дисциплинирајућа снага.

5. Закључак

Институционални оквири економске и монетарне уније нису до краја конституисани. Услед непостојања политичког консензуса, монетарно уједињење ЕУ утемељено је на јединственој монетарној и децентрализованој фискалној политици. Овакав приступ има бројне слабости, а свакако је највећа та да се стабилност унутар монетарне уније не може обезбедити без фискалне дисциплине држава чланица. Фискална недисциплина угрожава не само стабилност цена, већ и укупну финансијску стабилност с обзиром на то да се негативни ефекти неодговорне фискалне политике одређене државе преливају и на остале државе чланице. Искуство је показало да је за функционисање економске и монетарне уније неопходна даља доградња институционалних оквира. Важан корак, учињен реформом фискалних оквира, након глобалне финансијске кризе, послужио је као основа за формирање Европског фискалног одбора, као наднационалне институције која својим саветима помаже Европској комисији у остваривању функције надзора над применом фискалних правила и координације националних фискалних политика. Мада формално независан, правни статус ЕФВ значајно одступа од статуса националних фискалних савета (посебно у погледу начина доношења одлуке о именовању чланова Одбора и евентуалном понављању мандата, финансирању и опскрбљивању другим ресурсима нужним за остваривање поверених задатака, као и начину утврђивања одговорности чланова Одбора), што га своди на статус обичног саветодавног тела Комисије. То намеће потребу даље доградње фискалних оквира економске и монетарне уније и, посебно, јачање положаја Европског фискалног одбора у односу на Европску комисију. Крајњи резултат треба да буде формирање независне, кредибилне институције која, и поред тога што нема фискалну власт над државама чланицама, може да утиче на њихову спремност да воде фискалну политику у складу са правилима постављеним европским фискалним оквирима.

Литература/References

- Анђелковић, М. (2014). Фискални савети као механизам успостављања фискалне дисциплине, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 66(LII). 161–179.
- Asatryan, Z. Heinemann, F. (2018). The European Fiscal Board: An experiment at the supranational level. In Roel, M.W. Beetsma, J. Debrun, X. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* Centre for Economic Policy Research (CEPR). 165–173.
- Beetsma, R. Debrun, S. Fang, S. Kim, Y. Lledo, V. Mbaye, S. Zhang, S. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*. 57. 33–69.
- Bordo, M. Jonung, L. Markiewicz, A. (2013). A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History. *CESifo Economic Studies*. 3(59). 449–488.
- Димитријевић, М. (2014). Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 68 (LIII). 791–804.
- Juncker J. C., Tusk, D. Dijsselbloem, J. Draghi, M. Schulz, M. (2015). The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union, 22 June).
- Томić, S. Jovančić, A. (2012). Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?. *Političke perspektive*. 2(2). 23–53.
- Calmfors, L. Wren-Lewis, S. (2011). What should fiscal councils do? *Economic Policy*. October. 649–695.
- Claeys, G. Darvas, Z. Leandro, A. (2016). A Proposal to Revive the European Fiscal Framework, *Bruegel Policy Contribution*. March 07.

Prof. Srđan Golubović, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

THE ROLE OF THE EUROPEAN FISCAL BOARD IN THE EU FISCAL SYSTEM

Summary

The financial crisis, which culminated in the course of 2008, revealed all the shortcomings of the institutional framework of the European Economic and Monetary Union. The only exception are institutional solutions in the monetary sphere (the single currency, the legal status and tasks of the European Central Bank), which proved to be functional during the crisis. However, other elements of the institutional infrastructure, important for the functioning of the economic and monetary union, have demonstrated significant weaknesses, which affected the onset and depth of the crisis in the European Union. Certainly, fiscal institutions are the weakest link of the economic and monetary union.

Attempts at monetary unification, while retaining the fiscal autonomy of the member states, failed. Contrary to expectations, member states failed to preserve fiscal discipline, nor did the institutions of the Union succeed in ensuring compliance with established fiscal rules (above all, the rule of prohibiting the takeover of debts by member states, that is, compliance with the rules related to the level of indebtedness and the level of the budget deficit). The distorted credibility of fiscal institutions pointed to the necessity of developing common fiscal governance framework in the European Union. Initiated by signing of the Treaty on Stabilization, Coordination and Governance Agreement in the Economic and Monetary Union in 2012, this process led to the creation of the European Fiscal Board, as an independent advisory body aimed at assisting the European Commission in coordinating member states' fiscal policies. Taking into account the need for fiscal integration, as a prerequisite for the functioning economic and monetary union, the paper analyzes the position of the European Fiscal Board and its role in the fiscal system of the European Union.

Key words: Economic and Monetary Union, fiscal policy coordination, European Fiscal Board, fiscal union.