

UDK:336.581"2011"

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 167–176

Изворни научни рад

Мр Жаклина НОВИЧИЋ¹

ИЗВЕШТАЈ КОМИСИЈЕ О ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА У ЕКОНОМСКОЈ И МОНЕТАРНОЈ УНИЈИ ЗА 2011. ГОДИНУ

ABSTRACT

The European Commission has just published the 2011 Report on Public Finances in the EMU (12.9.2011). The report observes the recent developments in public finances in the EMU, setting out the evolution of the Member States' fiscal policies in the wake of the current crisis, analysing new ways of assessing debt sustainability and describing the changes in the EU budgetary surveillance. These reforms put prevention and debt reduction in the focus of the EU budgetary surveillance in an attempt to reflect on the lessons to be learnt from the crisis. The article presents a summary of the Commission's findings.

Key words: EMU, Public Finances, debt sustainability, budgetary surveillance, reform.

1) СВРХА

Економска криза снажно оптерећује јавне финансије држава чланица ЕУ, а одрживост дугова чини главним финансијским проблемом широм ЕУ. Истовремено, у току је велика ревизија фискалног надзора у ЕУ. Извештај Комисије о јавним финансијама у Економској и монетарној унији (ЕМУ) за 2011. годину даје преглед недавних дешавања у јавним

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

финансијама земаља чланица ЕУ, анализира нове начине процене одрживости дуга и описује промене у буџетском надзору. У центар ове реформе буџетског надзора постављена је превенција и смањење дуга.²

Комесар за економске и монетарне послове Оли Рен (*Olli Rehn*) овим поводом је изјавио следеће: „У периоду високих нивоа дуговања који су и даље у порасту у земљама ЕУ, обезбеђивање одрживости јавних финансија представља предуслов за трајан економски раст и отварање нових радних места. Стратегија ЕУ за постепену, диференцирану фискалну консолидацију и даље важи у сусрет упорној тржиштој турбуленцији и неизвесности у погледу брзине опоравка. Државе чланице које се суочавају са тржишним притисцима морају да наставе са постизањем својих фискалних циљева, и да по потреби предузму додатне мере. Државе чланице са фискалним простором за маневрисање треба да омогуће аутоматским стабилизаторима да функционишу како би се ублажило то да успоравање опоравка утиче на активности и радна места, остајући истовремено на својим путевима структурног прилагођавања. Недавни догађаји наглашавају важност веома брзог усвајања законодавног пакета за ојачавање наше економске управе“.³

Мада се процес консолидације у ЕУ и даље одвија, наставља се и раст дуга према бруто друштвеном производу (БДП) и он ће достићи 83,3% БДП у 2012. години — што је повећање од преко 20 поена БДП у односу на његов ниво из 2007. Мере консолидације које су уведене тичу се овог пораста нивоа дуга, а земље чланице су индичирале да планирају да појачају те мере, што би довело до стабилизације дуга до 2012. године. Тим мерама бави се први део овогодишњег Извештаја Комисије о стању јавних финансија у ЕМУ (*Current development and prospects*), док други део извештаја (*Evolving budgetary surveillance*) излаже одговор ЕУ на лекције које намеће фискална криза, тј. законодавни пакет мера које се већином односе на буџетску политику. Трећи део извештаја (*Fiscal governance and sovereign spreads*) илуструје везу између буџетских оквира и јавних дугова, и утицај процедура фискалног управљања на то како тржиште перципира одрживост дуга неке земља. Коначно, у последњем

² *Public finances in EMU – 2011*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy 3/2011, Интернет, 20.9.2011: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-3_en.pdf.

³ IP/11/1019, *European Commission Press Release*, 12/09/2011, Интернет: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1019>

делу извештаја (*Debt sustainability in the EU*) истиче се значај макрофинансијских неравнотежа за фискалну рањивост, и значај регулаторне реформе у банкарском сектору за редуковање претњи. Анализа такође показује да земље ЕУ тренутно покушавају да остваре историјски огромну фискалну консолидацију, и процењује цену, у смислу будућег БДП, овог консолидовања јавних финансија кроз повећања пореза.

II) САДРЖАЈ ИЗВЕШТАЈА КОМИСИЈЕ

Комисија полази од констатације да је економска и финансијска криза погодила све земље Европске уније у периоду између 2008. и 2010. године, и даје генералну оцену да постоји „опоравак“, али и да је „раст још увек деликатан“. После пада у 2009. години у свим земљама ЕУ (осим Пољске), раст се повратио у 2010. години у свим осим у пет периферних земаља. Упркос томе што се раст наставио све до почетка 2011. године, дубина рецесије је таква да се очекује да ће се укупни ниво до краја 2011. тек приближити нивоу од пре кризе. За неке земље, међутим, последице по производњу много су драматичније: до 2010. године у Ирској је производња пала 10% испод нивоа из 2007; у Естонији је опала преко 15%; у Летонији око 20%. Стога Комисија закључује да је, упркос томе што се почетком 2011. бележи опоравак, укупна економска ситуација и даље слаба. Током 2010. године неколико земаља је наставило да подржава своје економије путем дискреционих мера, док друге земље имају мање простора за маневре с обзиром на своје основно стање јавних финансија.

Комисија сматра да је сада време да се помери фокус политике на дугорочне изазове који су резултат кризе. Потреба за даљом консолидацијом се не потцењује, јер године кризе су за собом оставиле наслеђе постојаних слабости јавних финансија. Прогнозира се да ће се дуг повећати са 59,0% БДП у 2007. година на 83,3% у 2012. години – посматрајући 27 земаља ЕУ, док у зони евра цифре показују кретање тог повећања са 66,3% на 88,7% за исти период. Комисија истиче да „изазов“ није само то да се заустави повећање дуга, него и да дође до опште стабилизације и раста у 2012. години. Она указује, међутим, и на демографске трендове, који су такви да средњорочну будућност лако могу да обележе већи трошкови старења и мањи потенцијални раст (када мањи број радно способних људи носи терет релативно старијих појединаца). Питање одрживости јавних финансија посматра се, дакле, у перспективи интензивирања у наредним деценијама.

Повећање дуга је, осим кризом, проузроковано и директним утицајем политике из претходних година и основних фискалних позиција развијених током претходних периода. Од 2007. до 2009. године, фискални биланси погоршали су се генерално: од просечног дефицита 0,7% БДП на 6,3% у земљама евро-зоне, односно са 0,9% БДП на 6,8% у земљама ЕУ. Поред тога, привремене мере подршке такође су допринеле повећању дефицита. Штавише, не само да је политика после 2007. одговорна за погоршање у фискалним позицијама, него је то и политика у периоду пре кризе, истиче Комисија. Почетак кризе открио је у јавним финансијама многих држава чланица ЕУ базичне недостатке којима је било дозвољено да се развију током првих десетак година ЕМУ.⁴

Од држава чланица ЕУ, Уговори и, посебно, Пакт за стабилност и раст (*Stability and Growth Pact*) захтевају да осигурају да њихов буџетски дефицити не прелазе 3% БДП и да њихови нивои дуга буду испод 60% БДП.⁵ Пакт за стабилност и раст садржи и имплементационе одредбе о надзору укупне (превентивне) средњорочне оријентације фискалне политике и начинима кориговања прекорачења задатих вредности који се третирају као део процедуре у случају прекомерног дефицита (*Excessive Deficit Procedure*). Ово корективно средство је, током 2009. и 2010. године Савет применио на скоро свим државама чланицама ЕУ. Грчка, Летонија, Литванија, Румунија, Малта, Пољска, Бугарска, Данска, Белгија, Чешка, Немачка, Италија, Француска, Шпанија, Ирска, Холандија, Аустрија, Португалија, Словенија, Словачка, Кипар и Финска биле су подвргнуте процедури за случај прекомерног дефицита, док су Мађарска и Велика

⁴ Пре кризе, експанзија у послу са некретнинама у неким државама чланицама, чега је пандан било повећање приватног дуга, привремено је маскирала те основне фискалне слабости, пошто порески приходи зависе у великој мери од потрошње и трансакција са некретнинама који се подстичу дуговањима. Како су ови приходи пали, дошло је до великог и неповратног утицаја на фискалне позиције. Како се ови изненадни приходи обично користе за финансирање програма потрошње, појавио се постојани дефицит када су приходи пресушили.

⁵ Пакт за стабилност и раст (иницијално – Пакт за стабилност, *Stability Pact*) ступио је на снагу 1. јануара 1999. године, а састоји се од законодавног оквира који је првобитно садржао следеће инструменте секундарног законодавства: *Council Regulation (EC) No 1966/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*; *Council Regulation (EC) No 1967/97 on speeding and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*; *Regulation of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact*. Пакт је допуњен 2005. године са две нове регулативе којима се мењају прве две изворне регулативе (1966/97, 1967/97).

Британија своје билансе успеле да измене и пре препорука. Финска је у међувремену завршила са овом процедуром. Савет је 2010. године обавестио и Грчку да предузме мере да исправи свој претерани дефицит до 2012. Захтеви у оквиру ове процедуре су, према Комисији, тако постављени да узмују у обзир посебне потребе и околности различитих земаља, док су рокови за корекцију прекомерних дефицита постављени у зависности од величине нужне консолидације, и узимајући у обзир шира питања одрживости и буџетских ризика.

Комисија подсећа и на најновије планове у оквиру Програма за стабилности и конвергенцију (*Stability and Convergence Programmes*) који су усмерени на средњорочне буџетске циљеве, и постављају буџетске стратегије држава чланица за испуњавање услова из процедура за прекомерне дефиците у наредним годинама. Најновија рунда ових програма покрива период до 2014. године и била је представљена почетком 2011. године као део тек уведеног „европског семестра“ (*European Semester*), што омогућава да државе чланице примене политичке савете пре одобрења својих буџета за 2012. годину. Планови постављени у овој рунди програма за стабилност и конвергенцију заснивају се на претпоставкама о расту које полазе од значајног смањења буџетског дефицита током година које се разматрају, при чему евро-зона укупно достиже праг од 3% дефицита у 2012. години.

Неведени планови подразумевају и мере које владе још нису спецификовале, тј. које тек треба да буду уведене. Те додатне мере консолидације захтевају не само да се буџетски дефицити брже смањују, него су и дугови, такође, програмирани тако да достигну тачку промене у 2012. години, и да од тада почну да опадају. Чињеница да планови зависе од ових додатних мера консолидације, оправдано повлачи и питање да ли ће они заиста и бити реализовани, јер увек постоји ризик да додатне мере неће бити спроведене, пошто те „мере консолидације“ показују јасну тенденцију да имају политичку цену. Комисија ипак констатује као охрабрујуће то што су владе показале намеру да уведу додатне неопходне промене у блиској будућности.

Комисија бележи да ће наредне године у ЕМУ бити тешке делом и због тога што се у годинама пре кризе нису водиле „довољно опрезне“ политике, а одредбе Пакта за стабилност и раст нису биле довољне да обезбеде тенденцију ка опрезнијим политикама. Другим речима, „несавесне политике“ из година пре кризе оставиле су дубок траг. Превентивне и корективне мере у оквиру Пакта за стабилност имале су циљ да осигурају

да земље чланице одрже основне фискалне позиције у погледу средњорочних буџетских циљева који су веома блиски равнотежи или суфициту, и тиме да обезбеде да апсолутни дефицит не пређе 3% БДП у рецесији, односно да дуг брзо буде доведен испод 60% БДП. У пракси, чак и у 2007. години – години након периода константно повољних економских услова – мали број земаља је успео да постигне своје средњорочне буџетске циљеве. Поред тога, иако су неке земље биле под процедуром за прекомерне дефиците када су њихови дефицит премашили 3% БДП, тај критеријум на дуг никада није експлицитно примењен. Конкретно, секундарно законодавство ЕУ којим се имплементирају одредбе поменуте процедуре не даје никакве спецификације о спровођењу овог критеријума.

II) НОВИ РЕФОРМСКИ ПАКЕТ

Као резултат слабости идентификованих у буџетском надзору на нивоу ЕУ пре кризе, Европска комисија је предложила пакет реформи Пакта за стабилност и раст, како би били уведени нови аспекти надзора и буџетске политике за побољшање доношења политичких одлука и како би се избегле грешке које су сада очигледне. Конкретно, пакет има за циљ да реформише и превентивне и корективне мере Пакта за стабилност и раст, затим да ојача и уведе додатне санкције за непоштовање Пакта, као и да уведе нове европске процедуре за неравнотеже (*European Imbalances Procedure*) ради праћења ширих питања економског управљања и, коначно, да уведе нову директиву о националним фискалним оквирима (за побољшање фискалне политике на националном нивоу). Док усвајање овог пакета чека коначно одобрење од стране Савета и Европског парламента, све његове основне карактеристике су постављене.⁶

Реформа превентивног аспекта Пакта за стабилност и раст уводи концепт стандарда расхода (*expenditure benchmark*) за процену да ли је нека фискална политика одговарајућа, тј. да ли је у складу са одржањем или са приближавањем земаља средњорочним буџетским циљевима. Стандард расхода биће коришћен заједно са испитивањем структурне равнотеже при

⁶ Пакет садржи следеће предлоге: нацрт регулативе која мења регулативу 1466/97 о надзору буџетских и економских политика држава чланица; нацрт регулативе која мења регулативу 1467/97 о процедури за прекомерни дефицит; нацрт регулативе о спровођењу буџетског надзора у евро зони; нацрт регулативе о превенцији и корекцији макроекономских неравнотежа; нацрт регулативе о мерама спровођења у циљу корекције прекомерних макроекономских неравнотежа у евро зони; нацрт директиве о захтевима за буџетске оквире држава чланица.

процени оријентације фискалне политике, како на *ex ante* тако и на *ex post* основи. То ће захтевати да нето раст потрошње (то јест, раст расхода, сва дискрециона повећања у приходима) буде испод референтне средњорочне потенцијалне стопе привреде. Земље са средњорочним буџетским циљевима мораће да покажу да је раст расхода у складу са овом проценом привредног раста, док ће се они који премаше испуњење својих циљева суочити са лабавијим ограничењима. Циљ овог услова је да обезбеди да земље више не финансирају раст изван цикличних повећања у приходима. Године пре кризе показује да се позитивна приходна изненађења која су искусиле многе земље, углавном користе за повећање расхода, а не за смањење задужености. То је довело до недовољног јачања основне буџетске позиције, и високих нивоа расхода које је било тешко смањити онда када су се суштински економски основи променили, закључује се у Извештају Комисије.

У међувремену, реформа корективних средстава Пакта за стабилност и раст, фокусира се на дуговања, обезбеђујући секундарном законодавству да операционализује критеријум дуга. Као равноправан критеријум са критеријумом од 3% дефицита, постављен је услов да дуг буде на прагу од 60% БДП или испод њега, или да се у довољној мери смањује према том прагу. До сада, иако су Уговори на равноправни основ поставили критеријуме дефицита и дуга, ниједна земља није била подвргнута процедури за прекорачење због величине дуга. У будуће ће повреда било ког од два критеријума биће довољна да земљу подвргне наведеној процедури.

Предложено законодавство уводи нумерички стандард за процену да ли се дуг довољно смањује, и мења одредбе о имплементацији које су се претходно фокусирали само на дефицит, да би сада узеле у обзир и дуг. У исто време, одражавајући већи утицај на еволуцију дуга фактора који су изван контроле власти, непоштовање стандарда, чак и прилагођено за тај циклус, неће нужно резултирати тиме да се односна земља стави под процедуру за прекорачење. Та одлука мораће да узме у обзир све факторе који су релевантни у смислу ублажавања фискалних ризика повезаних са високим дуговима. Посебан транзициони период предвиђен је за земље са високим дугом које тренутно подлежу програму процедуре за прекомерне дефиците, како би се оне прилагодили новом аранжману који тражи да дефицит буде испод 3% БДП. Реформа такође пружа већу слободу у вези избора релевантних фактора пре стављања земље под процедуру у случају кршења критеријума дефицита, ако односна земља има јавни дуг испод 60% БДП. Укупан притисак реформе је, дакле, усмерен на крупне грешке фискалне политике.

III) ПОБОЉШАЊЕ МЕХАНИЗМА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ – САНКЦИЈЕ

Промене у превентивним и корективним средствима Пакта за стабилност и раст требало би да побољшају примену овог оквира. До сада, чак и када су идентификована кршења критеријума Пакта, никада нису примењене казнене финансијске санкције, што је смањивало ургентност предложених корективних акција. Није било санкција ни у вези превентивних средстава осим могућности да Савет објави „рано упозорење” да држава чланица крши услове Пакта или се креће у том правцу. Реформа циља на значајну промену тога, барем за земље евро-зоне које сада постају подређене новим механизмима. Земљама евро-зоне за које се нађе да нису оствариле довољан напредак ка својим средњорочним буџетским циљевима или се нису ускладиле са препорукама, може се увести депозит који носи камату (*interest-bearing deposit*). У погледу корективних средстава, санкције су побољшане и примењују се раније у овом процесу. У време када Савет идентификује прекомерни дефицит, односна земља евро-зоне је, можда, већ постала подложна депозиту који не носи камату (*non-interest-bearing deposit*), који се тада подиже на ниво казне, ако се нађе да земља није предузела потребне активности у одговору на иницијалне препоруке да коригује прекомерни дефицит. Обе ове казне ће се примењивати раније него што је то било предвиђено за казне у оквиру Пакта за стабилност (које нису примењиване), и оне ће се примењивати само када нека земља не успе у два узастопна покушаја да се усклади са препорукама из процедуре за прекомерни дефицит.

Осим увођења нових санкција, Комисија очекује и позитиван притисак на земље чланице да се ускладе са Пактом као последицу нових мера економског дијалога уведених у реформу. Наиме, очекује се да надлежни одбор Европског парламента одржава редовне дискусије о надзору, које би укључивале Савет и Комисију, као и земље о којима је реч.

IV) НАЦИОНАЛНИ ФИСКАЛНИ ОКВИРИ

Европска правила постављају оквир у коме се одређује фискална политика, а буџетске одлуке се, заправо, предузимају на националном нивоу. Квалитет донетих одлука и процес за њихово усвајање веома варирају од државе да државе. Да би се обезбедило да „чланице које имају најлошија достигнућа науче од оних са најбољим извршењем“, Комисија је у пакет реформи укључила и Директиву о националним фискалним

оквирима.⁷ Директива поставља минималне услове за националне фискалне оквире, али омогућава државама чланицама да изаберу средства за усклађивање са њима. Комисија сматра да то представља признање чињенице да ће оптимални процедурални и институционални аранжман за одлучивање о фискалној политици зависити од различитих карактеристика држава чланица, што значи да не постоји један модел који може или треба да се примени у свим случајевима. Ова директива односи се на квалитет рачуноводства и статистике, макроекономске и буџетске прогнозе које се користе, нумеричка фискална правила које поштују, постојање средњорочних буџетских оквира и транспарентност њихових финансија. Комисија се нада да ће поштовањем услова из Директиве бити побољшан процес доношења одлука у државама чланицама са најгорим извршењем, јер тај процес представља *sine qua non* јаким јавних финансија широм Европе.

V) ЕВРОПСКИ МЕХАНИЗАМ ЗА СТАБИЛНОСТ

Поред других програма помоћи и привремених фондова са средствима за помоћ земљама са финансијским проблемима, планира се и успостављање једног сталног механизма – Европски механизам за стабилност ЕМС (*European Stability Mechanism*) који би профункционисао од јула 2013. године.⁸ Када релевантни уговор буду ратификовале све државе учеснице, сматра се да ће ЕМС бити у стању да пружи финансијску помоћ земљама које се суочавају са тешкоћама финансирања својих дугова на финансијским тржиштима, у складу са строгим условима условљавања. Међутим, ЕСМ ће обезбеђивати финансирање након што се проценом фискалне одрживости покаже да је одређена земља солвентна. То неће бити механизам за преузимање дуга земље него, како се објашњава, за његово премошћавање – док земља не буде поново у стању да приступи финансијским тржиштима. Наведена процена обично ће захтевати две врсте анализе: прво, процену краткорочних потреба ликвидности земље, и, друго, средњерочну и дугорочну процену одрживости дуга које показују способност јавног сектора да врати свој дуг.

⁷ COM(2010) 523 final, *Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, European Commission, Brussels, 29.9.2010.

⁸ Мисли се на Европски фонд за финансијску стабилност (*European Financial Stability Facility*) и Европски механизам за финансијску стабилизацију (*European Financial Stabilisation Mechanism*). Видети: *EFSS Framework Agreement*, 7 June 2010, PARIS-1-1075295-v16. Видети: *Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)*, потписан 11. јула ове године.

Да би биле способне да адекватно процене одрживост дуга у будућности, службе Комисије ће своје традиционалне анализе одрживости допунити бројним другим методологијама, а у извештају Комисије се даље разматра њихов садржај.

То би био, у најкраћем, резиме овогодишњег извештаја Комисије о јавним финансијама у Економској и монетарној унији. У публикацији од преко 200 страна, овај извештај на једном месту даје преглед кључних праваца развоја политике јавних финансија у ЕУ, као и аналитичке процене за област јавних финансија земаља чланица и ЕМУ у целини. Извештај анализира јавне финансије у ширем смислу, али посебно се фокусира на одрживост дуга, мере консолидације и политичке промене које су потребне ради побољшања одрживости, и аналитичке делове усмерене на питање шта ту одрживост одређује и како се она може мерити.