

УДК: 347.73:327  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 65, стр. 50–70  
Изворни научни рад

## РЕГУЛАТОРНИ ДОМАШАЈ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ У ЕВРОПСКОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ

др Марко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Предмет анализе јесте идентификација и евалуација регулаторног домаћаја имплементације Пакта стабилности и раста у европском монетарном праву. У том смислу, у фокусу рада су питања која се односе на сврху и предмет првобитног Пакта стабилности и раста као *sui generis* међународног споразума, потом важност увођења фискалних правила и разматрање проблема примене финансијских санкција за неиспуњавање фискалних правила од стране водећих чланова Економске монетарне уније (ЕМУ). Посебна пажња је посвећена анализи ефикасности реформисаног Пакта стабилности и раста у превентивном и корективном делу и одређивању његовог значаја за постизање концепта монетарног и фискалног легитимитета. Коришћењем догматске, аксиолошке и логичке методе, аутор се бави истицањем главних предности и недостатака новонасталих решења унутар реформисаног Пакта. Закључак је да реформски Пакт стабилности и раста није успео ојачати концепт фискалне одговорности као предуслова за фискалну стабилност, која је заједно са концептом монетарне стабилности императив за оптимизирање правца међународних монетарних односа и очување међународног монетарног поретка, те постизања потребног степена фискалног јединства у Европској економској монетарној унији.

*Кључне речи:* Пакт стабилности и раста, монетарни закон, фискална правила, фискална одговорност, Економска монетарна унија.

---

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета у Нишу. Е-маил: markod1985@prafak.ni.ac.rs.

Рад представља резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом ЕУ“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2018.

## УВОД

Узимајући у обзир критеријум територијалног важења монетарноправне норме, можемо увидети да монетарно право Европске уније (ЕУ) јесте сегмент међународног монетарног права са ужом (регионалном) применом и као такво представља целокупност правних норми којима се утврђује рад, оснивање и надлежност наднационалних монетарних институција (Европске централне банке), као и садржај јавних монетарноправних односа са елементом екстериторијалности (област управљања јавним дугом и додељивање финансијске помоћи). Услов нормативне и економске ефикасности правила утврђених примарним и секундарним европским монетарним законодавством јесте успостављање одрживих правних механизма координације економске политике на нивоу ЕУ, полазећи од чињенице да су државе чланице централизоване монетарну политику делегирањем значајних компоненти монетарног суверенитета Европској централној банци (ЕЦБ) у делу *lex monetae*, док је надлежност за вођење фискалне политике остала на нивоу држава чланица.<sup>2</sup> Ипак, усвајањем Пакта о стабилности и расту чланице ЕУ су показале политичку вољу и спремност да процес координације фискалних политика поставе на вишем нивоу. Фактички допринос оригиналног Пакта процесу координације био је ограниченог домаћаја. Главни разлог изостанка озбиљних ефеката налази се у чињеници да није био обезбеђен механизам принудног извршавања преузетих обавеза држава чланица и недовољна делегација овлашћења од стране Савета ЕУ за економска и финансијска питања (ЕКОФИНА) Комисији и Европском суду правде.<sup>3</sup> Управо је непрецизна подела овлашћења између главних институција у погледу поштовања међусобних ингеренција везаних за примену Пакта о стабилности, уопштено говорећи, али и у околностима везаним за несавесне државе „бесплатне кориснике“ (које не учествују у његовој примени али уживају користи проистекле из стабилних јавних финансија) био и *ratio legis* новелације Пакта.

---

<sup>2</sup> Марко Димитријевић, „О процесној легитимацији Европске централне банке у монетарним споровима“, *Право и привреда*, бр. 7-9, 2017, стр. 158-169. Става смо да је на овом месту процес координације економске политике потребно посматрати у светлу супранационалних норми, прихваћених од стране свих (већине) чланица ЕУ, остављајући притом ингеренције за вођење економске политике на националном нивоу, али уз постављање јасних ограничења самосталном (дискреционом) одлучивању.

<sup>3</sup> Dermot Hodson, Imelda Maher, „Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 5, 2004, pp. 801-803.

## СВРХА ОРИГИНАЛНОГ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ И ПРВОБИТНИ ФИСКАЛНИ СПОРОВИ

Пакт о стабилности и расту јесте међудржавни споразум и као такав регулисан је одредбама меког права. Имплементација првобитних циљева Пакта, који се тичу висине јавног дуга и постизања уравнотеженог буџета, није се могла обезбедити когентним нормама чврстог права из разлога што се радило таргетима које је у пракси било тешко мерити, па се поштовање настојало омогућити применом меког права као другог најбољег решења. Примена Пакта у почетним годинама није дала задовољавајуће резултате зато што је највећи број земаља чланица прекршио референтне вредности утврђене фискалним правилима, што је за последицу имало повећање укупног јавног дуга на нивоу еврозоне (табела 1).<sup>4</sup> На основу података може се видети је у трећој фази формирања Економске монетарне уније (ЕМУ) дошло до побољшања номиналне буџетске равнотеже, па је до краја 2000. године укупан буџетски дефицит на нивоу евро зоне смањен испод 1% БДП-а, али је већ током 2001. године дошло до погоршања буџетске равнотеже на нивоу евро зоне. Почетком 2003. године на нивоу евро зоне је укупан буџетски дефицит прешао референтну вредност од 3% БДП-а, с тим што је током 2004. године дошло до благог повећања буџетског дефицита. У почетном периоду увођења заједничке валуте дошло је до прецењивања потенцијалног привредног раста у многим земљама због чега се јавила склоност ка утврђивању негативног јаза привредног раста (разлике између стварног и потенцијалног привредног раста) и прецењивања циклично прилагођеног буџетског дефицита.<sup>5</sup> Критичари Пакта су посебно као ману истицали пренаглашавање значаја фискалних правила у стабилизацији јавних финансија, тачније њихову ригидност у примени и недовољну флексибилност. Ригидност правила се највише уочавала у периоду након 2000. године када су се чланице ЕМУ (попут Велике Британије, Шпаније и Португала) суочиле са растом буџетских дефицита. Без обзира на проблеме који су пратили имплементацију Пакта, дошло је до значајних помака у процесу координације у делу који се тиче јачања кредибилитета носиоца економске политике, консолидације достигнућа Мастрихтског споразума у виду осигурања солвентности и јачања позиције ЕЦБ.<sup>6</sup> Примена Пакта иако на нивоу ЕУ није довела до жељених резултата,

<sup>4</sup> Mario Catenaro, Richard Morris, „Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond“, Francesco Farina and Roberto Tamborini, (eds), *Macroeconomic Policy in the European Monetary Union: From the old to the new Stability and Growth Pact*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2008, pp. 24-25.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Срђан Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Правни факултет Ниш, 2012, стр. 117-118.

државе попут Финске, Белгије, Шпаније и Аустрије применом фискалних правила успеле су да консолидују своје фискалне позиције, тако да се оне нађу близу стања буџетске равнотеже, односно буџетског суфицита. Индикативни примери који су одредили његову даљу правну судбину везују се за случај Португала и случај Немачке и Француске, који су на крају резултирали појавом фискалних спорова, као посебне категорије управних спорова који се иницирају због непоштовања фискалних правила инкорпорираних у национално законодавство ратификацијом Пакта о стабилности и расту.

Табела 1: Фискални резултати примене Пакта о стабилности и расту

(% од БДП)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Стварна буџетска равнотежа							
Белгија	-0.8	-0.5	0.1	0.4	0.0	0.1	0.0
Немачка	-2.2	-1.5	-1.1	-2.8	-3.7	-4.0	-3.7
Ирска	2.4	2.5	4.4	0.8	-0.6	0.2	1.5
Грчка	-4.3	-3.4	-4.0	-5.4	-4.9	-5.8	-6.9
Шпанија	-3.0	-1.1	-0.9	-0.5	-0.3	0.0	-0.1
Француска	-2.6	-1.7	-1.5	-1.6	-3.2	-4.2	-3.7
Италија	-2.8	-1.7	-1.9	-3.1	-2.9	-3.4	-3.4
Аустрија	-2.3	-2.2	-1.8	0.0	-0.9	-1.5	-1.1
Португал	-3.0	-2.7	-3.2	-4.3	-2.9	-2.9	-3.2
Финска	1.7	1.7	7.0	5.1	4.1	2.5	2.3
Евروزона	-2.2	-1.3	-1.0	-1.8	-2.5	-3.0	-2.8
Белгија	-0.4	-0.6	-0.9	-0.0	0.2	-0.4	-0.0
Немачка	-1.7	-1.1	-1.7	-3.3	-3.7	-3.7	-3.4
Ирска	1.8	1.0	2.4	-0.7	-1.8	-0.5	-1.4
Грчка	-3.4	-2.6	-3.5	-5.4	-5.0	-6.2	-7.7
Шпанија	-2.6	-1.4	-1.9	-1.4	-0.8	-0.2	0.0
Француска	-2.5	-2.1	-2.6	-2.6	-3.8	-4.1	-3.6
Италија	-2.4	-1.6	-2.8	-4.1	-3.4	-3.4	-3.3

(% од БДП)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Аустрија	-2.4	-2.7	-2.8	-0.3	-0.3	-1.0	-0.8
Португал	-3.4	-3.5	-4.5	-5.5	-3.5	-2.5	-2.7
Финска	0.4	0.6	5.3	4.8	4.3	3.0	2.5
Еврозона	-2.0	-1.5	-1.9	-2.6	-2.8	-2.8	-2.6
Укупан јавни дуг	73.0	71.7	69.2	68.3	68.1	69.3	69.8

Извор: Mario Catenaro, Richard Morris, „Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond“, op.cit., p. 24.

Наиме, 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 деведесетих 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.<sup>7</sup> 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 био је 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 случају Француске и Немачке то неће бити случај, јер су ове земље током 2002–2003. године биле суочене са озбиљним проблемима у вези са одржавањем финансијских и фискалних критеријума конвергенције. Савет је одлукама потврдио постојање прекомерног буџетског дефицита у овим земљама и наложио предузимање неопходних корективних мера за постизање циклично прилагођеног дефицита. Како се радило о главним земљама чланицама ЕУ било је неопходно применити препоруке у што краћем року зарад одржавања свеукупне фискалне дисциплине и кредибилитета процеса конвергенције. Комисија је октобра 2003. године покренула поступак пред Саветом због неиспуњавања наложених инструкција у циљу изрицања санкција утврђених Пактом о стабилности и расту. Занимљиво је да том приликом у

<sup>7</sup> Ibid.

Савету није постигнут услов квалификоване већине за доношење одлуке о примени санкција. Савет је донео одлуку о томе да задржи на снази поступак прекомерног буџетског дефицита на неодређено време и позвао поменуте државе да поднесу извештај о постигнутом напретку на плану фискалне консолидације.<sup>8</sup> Оваквим поступањем Савета недвосмислено је било повређено начело једнакости чланица Уније у области фискалне политике, па самим тим и озбиљно подривени механизми координације економске политике. Услед тога дошло је до озбиљног преиспитивања правне снаге посебних механизма координације. Одлука Европског савета у случају Француске и Немачке представљала је озбиљан корак унутраг на плану, ионако, контроверзног и софистицираног питања усаглашавања јавних финансија држава чланица.<sup>9</sup> С тим у вези, јавиле су се сумње да ли се Пактом о стабилности и расту допринело демократском дефициту због чега би га требало заменити неким другим механизмом који би координацију регулисао на конзистентнији начин.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Предмет поступка је био такав да се састојао од два тужбена захтева поднета од стране Комисије. *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 (Уговора о ЕУ). 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 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

---

<sup>8</sup> 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, OJ 2003 L 165.

<sup>9</sup> Commission v Council of European Union, C-176/03.

<sup>10</sup> Jorgen Mortensen, „Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact“, CASE Network Studies & Analyses, Number 459/2013, p.14.

<sup>11</sup> Milan Cerovac et al., *Европска унија*, Zagreb, MATE, 2010, str. 382.

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 (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 „соломонско решење спора“. Одлука Суда била је очигледно мотивисана разлозима политичког прагматизма, што значи да Суд није решавао о судбини Пакта о стабилности и расту, већ је акценат у поступку био на разматрању захтева према туженом (Европском савету).<sup>12</sup>

### 3) МЕРЕ ИЗ РЕФОРМИСАНОГ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

Реформа Пакта спроводила се у неповољним финансијским околностима због чега је било јасно да реформа мора бити временски јасно дефинисана, јер би свака неизвесност у том смислу могла да проузрокује озбиљне последице. Главни предлози за модификацију његове садржине могу се сврстати у *три* групе:

- реформе националних буџетских процедура;
- побољшање координације у еврозони и;
- промену фискалних правила.<sup>13</sup>

Реформе буџетске процедуре представљају најбољи начин за усаглашање јавних финансија чланица ЕУ. Проблем са овим приступом у реформи је што се тако ограничава буџетска флексибилност која је веома корисна за постизање уравнотеженог буџета. Процедуралне промене подразумевале су промене закона о буџетском систему и корекције свих фаза у поступку усвајања, израде, доношења и извршења буџета. Усвајање хармонизованих буџетских правила и формирање новог националног тела по угледу на ЕЦБ је тешко остварити у околностима децентрализованих фискалних политика. *Вуплош (Wyplosz)* је сматрао да се реформама мора извршити делегација фискалних овлашћења *Комитету за фискалну политику*, чије би деловање било утврђено посебним статутом.<sup>14</sup> Овај предлог није заживео у пракси због одсуства компромиса у

<sup>12</sup> Barbara Dutzler, An Hable, „The European Court of Justice And Stability and Growth Pact – Just the Beginning“, *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 9, No. 5, 2005, p. 5-6.

<sup>13</sup> Silvester Eijffinger, Marco Butti, Daniele Franco, „Revisiting EMUs Stability and Growth Pact: A Pragmatic Way Forward“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 1, 2003, pp. 102-106.

<sup>14</sup> Комитет за фискалну политику би за свој рад одговарао Европском парламенту. Charles Wyplosz, „Fiscal Policy: Rules or Institutions?“, Group of Economic Analysis of the European Commission, April, 2002, p. 3.

подели надлежности између влада и Комитета. Оснажена координација фискалне политике могла би се реализовати доношењем комунитарних одлука о пожељном стању буџета за сваку појединачну чланицу (наднационалном алокацијом дела заједничког дефицита) или тржишном алокацијом дела националних дефицита израженим у процентима од укупног дефицита у еврозони. Алокација буџетских дефицита од стране Заједнице би се тешко спровела јер би била оптерећена великим политичким и технократским притисцима, док је проблем са тржишном алокацијом био у могућности злоупотребе. Државе које би се суочиле са тржишним поремећајима су хипотетички могле да откупе део потребног дефицита за излазак из кризе од земаља са буџетским суфицитом. Ова могућност својеврсне „трговине правом на буџетски дефицит“ није се могла дозволити због негативног кумулативног ефекта на финансијски систем Уније. Када је реч о реформи фискалних правила, требало би имати у виду дистинкцију између статичких и динамичких нумеричких правила.<sup>15</sup> Статичка правила се односе на структуру и стање буџета, док се динамичка тичу фискалне одрживости и стања јавног дуга. Оригинални Пакт је већи значај давао статичким правилима, али је у првим годинама примене постало јасно да је структура јавних финансија подједнако битна, па се јављају захтеви за увођењем финансијских правила о висини јавних расхода, односно „златног правила“ финансирања дефицита. Увођење правила о висини јавних расхода било би корисно, јер би омогућило лакшу контролу и надзор над спровођењем начела буџетске једногодишњости и усклађивање са средњорочним фискалним оквиром ЕМУ. Главни недостатак овог правила огледа се изостанку услова за ефикасну примену у пракси, без обзира да ли је реч о комунитарним или националним правилима. Такође, правило не би било упутно користити за оне фискалне варијабле које производе негативне екстерналије, нити би спречило појаву дефицита проузрокованог смањењем укупног пореског терета.<sup>16</sup> Идеја о увођењу *златног правила* за реализацију деловала је комплексно из разлога што је захтевала успостављање тзв. „двојног буџета“ са јасном дистинкцијом између јавне и инвестиционе потрошње. Издвајање јавних инвестиција из ставки јавних расхода имало је мало присталица, јер је за друштвену акумулацију капитала подједнако битан и приватни и јавни капитал.<sup>17</sup> Задуживање државе било би дозвољено у околностима када су позајмљена средства намењена за јавне инвестиције. Анализе су показале да златно

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Silvester Eijffinger, Marco Butti, Daniele Franco, „Revisiting EMUs Stability and Growth Pact: A Pragmatic Way Forward“, op. cit., p. 104.

<sup>17</sup> У финансијској литератури постоје противречни подаци о ефикасности јавних инвестиција и њиховом доприносу у достизању жељеног БДП-а.



правило не би било у складу са Пактом о стабилности и расту, јер терет враћања јавног дуга (које би враћале будуће генерације пореских обвезника), захтева да правило буде постављено тако да одговара износу нето јавне потрошње. Уколико би се златно правило примењивало на бруто јавне инвестиције дошло би до потешкоћа у политици управљања јавним дугом. У ери супротстављених струја о оптималном начину реформе Пакта о стабилности, најреалнији су били мање радикални захтеви усмерени на постизање резултата у очекиваним временским оквирима. Тако, *Бутти* (Butti) посебно истиче предности „интерног прилагођавања“ Пакта, у смислу побољшања у вођењу фискалне политике у добрим временима, вођења рачуна о јавном дугу, одрживости буџетских позиција, обезбеђивања транспарентности фискалних података и пажљивом надзирању цикличних кретања.<sup>18</sup> Иницијални корак у реализацији реформе предузела је Комисија која је је на захтев Европског савета, септембра 2004. године изнела могуће правце реформе у свом саопштењу.<sup>19</sup> Базичне корекције обухватиле су истицање критеријума за одређивање висине јавног дуга у први план, модификације процедуре у случају порекомерног буџетског дефицита (тј. остављања више времена за кориговање), побољшање економског управљања, боље дефинисање средњорочних циљева и одрживог привредног развоја. Комисија је у саопштењу посебно нагласила потребу за дефинисањем средњорочних буџетских циљева и поштовање економских услова у којима се државе налазе. Пракса је указала да државама треба дозволити одступање од буџетске равнотеже у околностима када постоји релативно ниски јавни дуг. Оваква корекција Пакта требало је да омогући припремање буџета у случају погоршања старосне структуре друштва и да пружи довољан маневарски простор за спречавање дефицита у периоду рецесије.<sup>20</sup> Формалноправно посматрано, основу за реформу Пакта представља Извештај Европског савета о побољшању и имплементацији Пакта о стабилности и расту из 2005. године. Доношењу акта претходила је опсежна расправа чланова ЕКОФИНА у дефинисању смерница реформи Пакта у превентивном и корективном делу.<sup>21</sup> Реформа је институционализована усвајањем Уредбе о изменама Уредбе о конституисању и буџетске контроле и координације економске политике и

<sup>18</sup> Marco Butti, „Will the New SGP Succeed?“, Fritz Breuss (ed.), *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Springer, Wien New York, 2010, p. 163.

<sup>19</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, COM(2004), final 581.

<sup>20</sup> Срђан Голубовић, *op. cit.*, стр. 122.

<sup>21</sup> European Council: Presidency Conclusion, Report on Improvement of the Implementation of the Stability and Growth Pact, 22-23 March 2005, pp. 1-10.

Уредбе о изменама Уредбе о убрзавању и појашњењу поступка у случају прекомерног дефицита.<sup>22</sup> Реформисани Пакт о стабилности и расту донео је значајне новине које ћемо у циљу бољег разумевања сагледати у двома одвојеним групама: променама које се тичу економске садржине фискалних правила и променама које се тичу имплементације.<sup>23</sup>

1) Промене у економској садржини Пакта биле су најобухватније. Ове промене се опажају у структурном делу и у погледу превентивних и корективних мера јер су највећи пропусти били присутни управо у овој сфери. а) Најзначајније новине се односе на поступак који се примењује у случају прекомерног буџетског дефицита, односно промену корективних мера. Појам тзв. „озбиљног цикличног пада“ (енг. *severe cyclical downturn*) као „извињавајуће клаузуле“ за непримењивање процедуре у случају прекомерног дефицита одређен је у ширем смислу. За примену ове клаузуле било је довољно утврдити постојање негативне стопе привредног раста или акумулираног пада производње током периода слабог привредног раста, што се процењивало у односу на потенцијални бруто производ. Клаузула се мора применити и у условима великог јаза између потенцијалног и стварног бруто производа у дужем временском периоду. *Можемо* приметити да се на овај начин значајно олакшала позиција држава насупрот ранијем решењу, због чега су неки аутори доста критички гледали на ово „разводњавање“ фискалне одговорности држава, тј. њихових влада. Посебна пажња у измењеном Пакту се придаје категорији тзв. „осталих битних фактора“ који одређују садржину извештаја о покретању поступка прекомерног буџетског дефицита. Овај правни стандард је раније био потпуно неодређен, због чега се сада посебно истиче потреба за ближим регулисањем садржине. Категорија осталих битних чиниоца који детерминишу примену корективних мера експлицитно се дефинише и тиче се потенцијалног привредног раста, избегавања цикличних кретања, имплементације политика сходно Лисабонској агенди и политике техничко-технолошког развоја, напора фискалне консолидације у лошим временима, јавних инвестиција, одрживости јавног дуга и квалитета јавних финансија. Овакво екстензивно поимање осталих битних чиниоца не завршава се поменутом листом, већ се под то може подвести сваки фактор због чијег је деловања држава морала да одступи од референтних вредности. Сваки напор државе усмерен на повећање или одржавање финансијских доприноса у име

---

<sup>22</sup> Council Regulation (EC) No 1055/2005 amending Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, NO.1466/97, Official Journal L174, 07.07.2005. and Council regulation (EC) No 1056/2005 amending Council Regulation on Speeding up and Clarifying the Implementation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Official Journal L174, 07.07.2005.

<sup>23</sup> Lars Calmfor, „What Remains of Stability and Growth Pact?“, Swedish Institute for European Policy Studies, November, 2005, p. 58.

међународне солидарности и постизања циљева економске политике ЕУ (њихове унификације) у крајњој линији могао је да се подведе под појам осталих битних чиниоца и тако релативизује строгост корективних мера и фискалне дисциплине.<sup>24</sup> *Можемо приметити* да за разлику од оригиналног Пакта који готово не признаје релевантност осталих битних фактора на покретање поступка у случају прекомерног дефицита, нови Пакт доноси веома широко (готово недопустиво) поимање фактора које изиграва смисао фискалне одговорности. б) Реформисаним Пактом су предвиђене значајне промене у погледу превентивних мера које се односе на дефинисање средњорочних буџетских циљева и прилагођавања држава тим параметрима. Средњорочни буџетски циљеви се одређују према свакој држави конкретно у зависности од њених економских и буџетских позиција и трендова у демографским кретањима. Средњорочни циљ јесте циклично прилагођени дефицит, с тим што се државама са нижим јавним дугом и вишим потенцијалним привредним растом, толерише дефицит у висини од 1% БДП-а у средњем року. Земље које имају нижи потенцијални привредни раст и вишу стопу јавног дуга морају тежити уравнотеженом буџету. Државе чланице морају показати спремност за годишњим снижавањем цикличних дефицита од 0,5% БДП-а, али у периоду просперитета морају чинити веће напоре у процесу фискалне консолидације. У периодима криза, напори које државе чине могу бити мањи, што се оправдава постојањем посебних економских околности. в) Структурне промене предвиђене реформисаним Пактом биле су значајан предуслов за примену превентивних и корективних мера, јер се заостајање у спровођењу структурних реформи јавља као главни узрок спорог прилагођавања средњорочним буџетским циљевима. Пакт је предвидео да се за оне земље које уведу систем обавезних фондова пензионог осигурања може толерисати привремено одступање од средњорочних буџетских циљева, ако је настало као резултат нето трошкова проузрокованих реформом. Државе су морале да размењују информације у вези са предузетим структурним реформама ради анализе трошкова и користи, и минимизирања трошкова у будућим периодима.

2) Поред промена које се односе на економску садржину Пакта, значајне су и промене које се тичу услова имплементације. Ове промене су превасходно биле мотивисане потребом ублажавања „крутости“ фискалних правила и већом флексибилношћу појединих делова Пакта.<sup>25</sup> а) Промене у овом делу тичу

<sup>24</sup> У вези са критеријумом дефицита и јавног дуга постојала је одређена контрадикторност, јер ови услови нису регулисани новим уредбама. Ипак, у извештају ЕКОФИН-а јасно стоји да се предност даје критеријуму јавног дуга приликом одлучивања о покретању поступка.

<sup>25</sup> ЕКОФИН је о продужењу рока са једне на две године решавао у посебном извештају, узимајући у обзир деловање посебних околности због којих минимални фискални напор није довољан за кориговање буџетског дефицита у року од годину дана.

се продужења рокова за анулирање недостатака у вођењу фискалне политике пре изрицања санкције. Рок за смањење буџетског дефицита у случају постојања посебних околности продужен је на две године. Нови Пакт захтева од чланица са прекомерним дефицитом да на годишњем ниво постигну побољшање од најмање 0,5% БДП-а као доказ минималног фискалног напора. То значи да је реформисани Пакт регулисао својеврстан механизам *ex ante* продужења рокова за постизање буџетских циљева у случају појаве неочекиваних економских догађаја са озбиљним последицама на стање јавних финансија. Рок у коме Савет доноси одлуку продужава се на четири месеца (уместо претходних три), док је рок за имплементацију шест месеци, уместо четири месеца. У околностима када државе не поштују препоруку Савета, такође, долази до продужења рока за примену мера са два на *четири* месеца. Поред продужења рокова који су претходили фази изрицања санкције, дошло је и до продужења максималног рока (шеснаест месеци уместо десет) у коме Савет због непоштовања корективних мера одлучује о примени санкција.<sup>26</sup> б) Значајне новине су предвиђене у систему тзв. „раног упозоравања“. Новим уредбама Комисија је добила ингеренције да самостално даје савете државама у вези са структурним прилагођавањем. Комисија је дужна да покрене поступак у случају постојања прекомерног буџетског дефицита увек када дође до прекорачења референтних вредности или постоји објективна опасност да ће они бити прекорачени. в) Кључна промена везана за примену Пакта се односи на могућност дискреционог одлучивања ЕКОФИН-а. Реформа Пакта је требало да се одвија тако да се примена измести из политичке у правосудну сферу у којој би кључну улогу имао Европски суд правде. Ипак, реформисани Пакт у овом делу није дао задовољавајуће резултате. Занимљиво је да у самом тексту јасно стоји да смисао поступка у случају прекомерног буџетског дефицита није у кажњавању конкретне државе чланице, већ у пружању подршке вођењу одговорних јавних финансија. Уместо строгих санкција и стварању услова за њихову примену, говори се о вршењу притиска за постизање фискалне консолидације, због чега су многи аутори истакли да се нови Пакт доста удаљио од изворног предлога немачке владе за усаглашавањем националних фискалних политика.

## ДОМАШАЈ ПРИМЕНЕ РЕФОРМИСАНОГ ПАКТА О СТАБИЛНОСТИ И РАСТУ

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

---

<sup>26</sup> Lars Calmfors, "What Remains of Stability and Growth Pact?", *op. cit.*, pp. 64-68.

превазилажењу униформности, побољшању транспарентности, исправљању процикличности и ефикаснијој примени фискалних правила.<sup>27</sup>

1) Један од главних недостатака оригиналног акта који је успоравао процес координације јесте ригидност и неуважавање посебних прилика које постоје у чланицама еврозоне. Новим Пактом узимају се у обзир специфичне економске околности које постоје у државама и које условљавају усаглашавање економских политика. У структурном прилагођавању средњорочним буџетским циљевима сагледавају се бројни фактори попут финансијске осетљивости државе, достигнутог стока обвезница јавног дуга и пасиве пензионих фондова које хипотетички могу угрозити финансијску одрживост и смањити потенцијални бруто друштвени производ. У циљу избегавања проблема везаних за морални хазард, новим Пактом је начелно постигнут договор да се имплицитне обавезе чланица ЕУ рачунају сходно метоодологији 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 арбитражности због чега се морају уложити напори у формулисању јасних параметара ради превазилажења тих недостатака.

2) Удаљеност оригиналног Пакта од грађана Уније која се огледала у неразумевању његове тачне сврхе, делимично је исправљена реформом из 2005. године. Тако, Копитс (Kopits) наглашава да је транспарентност вишеслојни појам који обухвата скуп различитих димензија: рачуноводствене стандарде, механизме процене извршења и начин подношења информација о спроведним задацима.<sup>28</sup> Транспарентност се ослања на употребу фискалних индикатора који омогућавају детаљно сагледавање садашњег и будућег рачуноводства и усклађености са фискалним правилима.<sup>29</sup> Разматрајући фискални систем еврозоне, кроз призму поменутих фискалних индикатора, може се уочити озбиљан недостатак транспарентности. Индикатор буџетског дефицита не пружа целовит увид стања јавних финансија Уније, као што и индикатор јавног дуга (изражен у бруто облику у номиналној вредности) може значити (не)намерно потцењивање доспелих обавеза. Систем националних рачуна је прилично неефикасан у погледу брзине прикупљања података због чега статистике не одражавају праву слику јавних финансија конкретне државе. У погледу дефинисања јавног дуга, нови Пакт задржава правило изражавања у бруто облику, али предлаже да се у циљу боље контроле над трошењем јавних

<sup>27</sup> Marco Butti, „Will the New SGP Succeed?“, op. cit., pp. 167-172.

<sup>28</sup> George Kopits, Steven A. Symasky, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, 1998, pp. 3-7.

<sup>29</sup> Предуслов овог сагледавања јесте испуњавање захтева да фискално правило буде формулисано на начин да омогућава ову сложену процену.

прихода користи јавни дуг дефинисан у нето износу. Статистике које су раније деловале прилично непоуздане знатно су унапређене и базирају се на благовременим, веродостојним информацијама чиме се обезбеђује интегритет и подвлачи одговорност националних статистичких агенција и Еуростата. Употреба дугорочних пројекција у координацији фискалних политика ослања се на предлог Комисије да се стабилизациони програми заснивају на њеним претпоставкама (с тим што Савет може дозволити држави коришћење сопствених претпоставки, али уз пружање детаљног објашњења зашто се разликују од оних које је понудила Комисија).<sup>30</sup>

3) Замерке које су се тичале проблема процикличности, исправљене су новим Уредбама. Процикличност овде подразумева да државама није било пружено довољно подстицаја да воде одговорне фискалне политике у периоду економског просперитета, уз остављање довољно маневарског простора за конструктивно сналажење у периодима економских рецесија. Нови Пакт исправља ове недостатке тако што наглашава значај поузданих макро-економских прогноза и обавезу влада да спроводе продубљену фискалну консолидацију у време просперитета (уз истовремено толерисање успореног спровођења у периодима криза). Све више се заузима становиште да механизам раног упозоравања треба користити и у околностима када се дефицит налази близу достизања референтне вредности од 3%, тј. увек када постоје одступања (што имплицира употребу и у добрим временима). Као допуна овог механизма предлаже се коришћење посебних фондова (енг. *rainy day funds*) којима се може утицати на вођење пруденцијалне фискалне политике у време просперитета. Ови фондови би се користили у периоду рецесија, али би истовремено утицали на субјекте економске политике да суфицит који остваре у „добрим временима“ користе одговорно и тиме прошире простор маневарског поступања за излазак из кризе у „лошим временима“.<sup>31</sup>

4) Један од разлога зашто првобитни Пакт није био довољно успешан у координацији јесте и аргумент тзв. „партизанског извршења“, односно, очекивања од држава да фискална правила добровољно примене (што су у пракси на различите начине избегавале).<sup>32</sup> Недостатак добровољног повиновања је био и очекиван јер су фискална правила била супранационалне природе, а требало их је применити у најосетљивијем сегменту националне економске политике. Јачање улоге Комисије у поступку примене правила нужан је услов њихове правно ваљане имплементације у правном саобраћају

---

<sup>30</sup> Lars Jonung, Martin Larch, *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecast*, Economic Papers 210, European Commission, 2004, p. 16.

<sup>31</sup> Marco Butti, Silvester Eiffinger, D. Franco, *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, CEPR Discussion Paper 3692, 2003, pp. 1-6.

<sup>32</sup> Marco Butti, „Will the New SGP Succeed?“, op. cit., pp. 167-172.

Уније. Предлог Комисије који је претходио реформи Пакта односио се и на конституисање посебног националног тела, које би Комисији пружало помоћ у примени фискалних правила, није нашао место у новим уредбама. Како за разлику од монетарне политике, фискална политика није централизована на нивоу комунитарног права јасно је да би рад једне такве независне националне агенције имао суштински значај за олакшавање токова координације у смеру постављених фискалних правила, па остаје нејасно зашто такав предлог није усвојен. Једно од могућих објашњења јесте да Савет није желео да дозволи јачање позиције Комисије у домену једнообразне примене фискалних правила (што с обзиром на искуства из прошлости – случај *Немачке* и *Француске* и не изненађује много). Ово најбоље поткрепљује и чињеница да новим Пактом нису учињене неке значајније промене у области доношења одлука или правила поступка, већ су оне више остале „козметичке природе“ (везане за продужење рокова код поступка у случају прекомерног буџетског дефицита).

У анализи ефеката реформисаног Пакта не може се оставити по страни политичка димензија акта. Тако, холандски економиста *Де Граве* (*De Grauwe*) истиче да је главни проблем примене Пакта „недостатак политичког легитимитета“ који се огледа у чињеници да европским институцијама које учествују у буџетском поступку не прете санкције од њихових бирача на националном нивоу власти.<sup>33</sup> Национални ниво власти је од пресудног значаја јер управо ту грађани износе своје ставове у погледу јавне потрошње, или пореског система, награђивањем или кажњавањем на изборима. Забрињавајући аспекти новог Пакта о стабилности и расту нису фактичке промене које су извршене, већ јасна и недвосмислена демонстрација да су фискална правила ендогене величине на које политички утицајне земље чланице могу деловати и мењати их у своју корист.<sup>34</sup> Управо су све слабости првобитног Пакта и димензије новог Пакта показале да се процес фискалне консолидације тешко спроводи у најразвијенијим чланицама ЕМУ (које имају велике проблеме са усклађивањем јавних прихода и јавних расхода). Фискална правила су неопходна у циљу интернализације негативних екстерних ефеката који се уочавају директно између субјеката фискалног ауторитета или индиректно, кроз утицај националних фискалних политика на јединствену монетарну политику. Постулати фискалне теорије нивоа цена објашњавају везу која постоји између субјеката монетарне и фискалне политике у монетарној унији. Према овој теорији следи да уколико не постоји гаранција рационалне буџетске потрошње, врховна монетарна власт неће бити у стању да

<sup>33</sup> Paul De Grauwe, “Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact”, Fritz Breuss (ed.) *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Wien-New York, Springer, 2010, pp. 184-185.

<sup>34</sup> Ibid.

контролише ниво цена. Посматрано у ширем смислу, фискална правила су неопходна и ради заштите функционалне независности централне банке.<sup>35</sup> Сценарио у коме би примена Пакта у координацији дала жељене резултате подразумева успостављање двостепене структуре.<sup>36</sup> 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 растерећења 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 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. Нови Пакт није успео да поступак у случају постојања прекомерног буџетског дефицита учини једноставним, јасним и спроводљивим без значајних трошкова. Критичари наводе да је процедура насупротив овим тежњама постала сложена, недовољно транспарентна и тешка за имплементацију. Водећи принцип у реформи Пакта је требала бити 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 чиниоца), реформатори Пакта су пропустили шансу да овом акту пруже преко потребну правну тежину. *Мишљења смо* да је, и поред евидентних недостатака, реформисани Пакт пружио значајан допринос у учвршћивању правног основа будуће фискалне уније, која је поред монетарне и банкарске уније *conditio sine qua non* заокруживања концепта европске економске и монетарне уније на целовит

---

<sup>35</sup> Marco Butti, Guido Giudice, „Maastricht Fiscal Rules at Ten: An Assessment”, European Commission, 25 March 2002, pp. 2-3. Првобитна фискална правила су највећу слабост имала у погледу могућности примене, односно поштовања у пракси, док је њихова главна предност била једноставност и адекватност.

<sup>36</sup> Paul De Grauwe, „Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact”, *op. cit.*, p. 186.



начин.<sup>37</sup> Такође, пракса је показала да иако државе тешко пристају на ограничавање компоненти фискалног и финансијског суверенитета (за разлику од вољног сужавања правних овлашћења из монетарног суверенитета), реформисани Пакт послужио је као добра основа за доношење Споразума о стабилизацији, координацији и управљању у ЕМУ, чији је главни део тзв. Фискални споразум којим је *de facto* извршена централизација фискалне политике у значајнијем степену (изостављајући по страни његову спорну правну природу, неусаглашеност са одредбама примарног права, тј. са чланом 136 Уговора о ЕУ који забрањује колективно јемство Заједнице за јавни дуг држава чланица).

## 5) ИЗВОРИ

- Butti, Marco, Eiffinger, Silvester, Franco, Daniele, *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, CEPR Discussion Paper 3692, 2003.
- Butti, Marco, „Will the New SGP Succeed?“, Fritz Breuss (ed.), *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Springer, Wien New York, 2010.
- Butti, Marco, Guido Giudice, „Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment“, European Commission, 25 March 2002.
- Calmfor, Lars, „What Remains of Stability and Growth Pact?“, Swedish Institute for European Policy Studies, 2005.
- Catenaro, Mario, Morris, Richard, „Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond“, Francesco Farina and Roberto Tamborini, (eds), *Macroeconomic Policy in the European Monetary Union: From the old to the new Stability and Growth Pact*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2008.
- Case C-176/03, Commission v Council of European Union.
- Charles, Wyplosz, „Fiscal Policy: Rules or Institutions?“, Group of Economic Analysis of the European Commission, April, 2002.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, COM(2004), final 581.
- 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, OJ 2003 L 165.
- Council Regulation (EC) No 1055/2005 amending Council Regulation on the Strengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, No 1466/97, Official Journal L174.

---

<sup>37</sup> Марко Димитријевић, „О потреби формирања фискалне уније у европском монетарном праву“, *Српска политичка мисао*, Вол. 57, бр. 3, 2017, стр. 149-163.

- Council regulation (EC) No 1056 /2005 amending Council Regulation on Speeding up and Clarifying the Implementation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Official Journal L174.
- De Grauwe, Paul, „Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact“, Fritz Breuss (ed.) *The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*, Wien-New York, Springer, 2010.
- Dutzler, Barbara, Hable, An, „The European Court of Justice And Stability and Growth Pact-Just the Beginning“, *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 9, No. 5, 2005.
- Eijffinger, Silvester, Butti, Marco, Franco, Daniele, „Revisiting EMUs Stability and Growth Pact:A Pragmatic Way Forward“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 1, 2003.
- European Council: Presidency Conclusion, Report on Improvement of the Implementation of the Stability and Growth Pact, 22-23 March 2005.
- Hodson, Dermot, Maher, Imelda, „Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 5, 2004.
- Jonung, Lars, Larch, Martin, *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecast*, Economic Papers 210, European Commission, 2004.
- Kopits, George, Symasky, Steven A., *Fiscal policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, 1998.
- Mortensen, Jorgen, „Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact“, CASE Network Studies & Analyses, Number 459/2013.
- Голубовић, Срђан, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Правни факултет Ниш, 2012.
- Димитријевић, Марко „О процесној легитимацији Европске централне банке у монетарним споровима“, *Право и привреда*, бр. 7-9, 2017.
- Димитријевић, Марко, „О потреби формирања фискалне уније у европском монетарном праву“, *Српска политичка мисао*, Вол. 57, бр. 3, 2017.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

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 захтева, између осталог, и уважавање битних елемената координационих механизма комунитарне економске политике. Иако Србија не учествује у процесу координације економске политике у ЕУ јер није њена чланица, морамо узети у обзир да је ЕУ значајни спољнотрговински партнер земље због чега домаћи

субјекти морају поседовати одређена сазнања о координационом процесу. 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, констатује се да је тај услов формално већ испуњен на терену домаће економске политике. Фискална правила су уведена Законом о буџетском систему и односе се на регулисање висине буџетског дефицита и јасног дуга у циљу постизања фискалне одговорности и фискалне дисциплине владе. Референтне вредности фискалних правила 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. Значајну улогу у процесу приближавања решења у домаћој фискалној политици потенцијално би могли да врше национални судови и посебни државни органи који се 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 потребној мери у домаћем судском систему, али не значе да се напори ка институционализацији такве надлежности не требају 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 поштривање свеукупне фискалне дисциплине. Велики недостатак у домаћем праву јесте и непостојање специјализованих рачунских судова који би се бавили питањем одговорности рачунополагача 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. 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 62 децидно забрањују сви облици монетизације дуга, односно кредитирања владе и покривања буџетског дефицита. С обзиром да су све чланице ЕУ и 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% бруто домаћег производа. 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. Конвергенција домаће економске политике са вредностима утврђеним општим и посебним механизмима координације, не може имати облик *sui generis* јер су исти пут морале да прођу све мање државе чланице Уније, остављајући по страни искуства водећих земаља, попут Француске и Немачке, на терену координације фискалних политика. Свакако, то не значи да домаћи пут треба у потпуности бити лишен респектовања и заштите националних интереса и вредности. Мишљења смо да домаћи креатори економске политике на путу економских и монетарних интеграција уживају, условно речено, одређене „квалитативне предности“ које остале чланице нису имале, а огледају се у могућности свеобухватне и критичке анализе вишедеценијских резултата у процесу координације економске политике (почев од оснивања Европске економске заједнице, преко формирања ЕМУ, до разматрања идеје увођења концепта банкарске и фискалне уније), где учењем из туђих грешака и одабиром најбоље праксе процес усаглашавања економског система могу реализовати на начин које није само економски ефикасан и ефективан, већ и правно легитиман и политички оправдан.

#### **REGULATORY DOMAIN OF THE PACT ON STABILITY AND GROWTH IN THE EUROPEAN MONETARY LAW**

*Abstract:* The subject of the analysis in this paper is the identification and evaluation of the regulatory scope of the implementation of the Stability and Growth Pact in the European monetary law. In this respect, the focus is on issues related to the purpose and object of the original Stability and Growth Pact as a *sui generis* intergovernmental agreement, the importance of introduced fiscal rules and consideration of the problem of applying financial sanctions for non-implementation of fiscal rules by the leading members of the Economic Monetary Union (EMU). In further research, the attention is paid to the analysis of the efficiency of the reformed Stability and Growth Pact in preventive and corrective part. The particular attention is paid to the determination of its importance for achieving the concept of monetary and fiscal legitimacy. By using the dogmatic, axiological and logical method, the author attempts to point out the main advantages and disadvantages of the newly developed solutions within the

reformed Pact. The conclusion is that the reformed Stability and Growth Pact has failed to strengthen the concept of fiscal responsibility as a prerequisite for fiscal stability, which together with the concept of monetary stability is imperative of optimizing the direction of international monetary relations, preserving the acquest of international monetary order and achieving the necessary degree of fiscally unity in the European Economic Monetary Union.

*Key words:* Stability and Growth Pact, monetary law, fiscal rules, fiscal responsibility, the Economic Monetary Union.