

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Марко Б. Димитријевић

**КООРДИНАЦИЈА И СМЕРНИЦЕ
ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У
ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE
LAW FACULTY

Marko B. Dimitrijević

**COORDINATION AND GUIDELINES OF
ECONOMIC POLICY
IN EUROPEAN UNION**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

Подаци о ментору и члановима комисије

Ментор:

Др Емилија Вукадин, редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

Др Емилија Вукадин, редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Др Срђан Голубовић, редовни професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Бранко Радуловић, ванредни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Датум одбране:

КООРДИНАЦИЈА И СМЕРНИЦЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Резиме

Предмет дисертације јесте идентификовање и анализа битних облика координације и координационих механизма економске политике у Европској унији, оцена њихове економске ефикасности, уочавање предности и недостатака примене у остваривању заједничких циљева предвиђених оснивачким актима, као и улога кључних институција Европске уније у процесу координације економске политике (Комисије, Савета, Парламента, Суда правде, Рачуноводственог суда и Европске централне банке). У том смислу, у раду се даје приказ значајније судске праксе из ове области и свеобухватно анализирају правни оквири нових механизма координације, који су настали као одговор Заједнице на изазове у креирању заједничке економске политике са избијањем глобалне финансијске кризе и под утицајем глобализације. Централно место у истраживању заузимају смернице Европског савета у области координације економске политике и потреба за ширењем постојећег обима координације, која се више традиционално не односи само на усклађивање инструмента и мера заједничке монетарно-кредитне и националних фискалних политика, већ све више обухвата и неке нове (не)економске области попут области образовања, слободног кретања људи, заштите јавног здравља, снабдевања енергентима и очувања животне средине.

На основу пажљиво спроведеног истраживања теже се сазнати искустава земаља, чији креатори економске политике имају богату праксу у координацији и самим тим желе се понудити адекватне смернице *de lege ferenda* за обликовање дугорочног програма економске политике земаља које су на путу ка Европској унији. У раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми посвећених питању координације економске политике. Код разматрања ефеката координације монетарне и фискалне политике у пракси и анализе ефеката асиметричних поремећаја употребљен је IS-LM модел. Социолошким методом указано је на друштвене узроке који су условили настанак механизма координације и њихово међусобно синтетичко дејство. Анализа механизма координације није могућа сагледавања процеса њене генезе што је изискивало употребу историјског метода. Ради лакшег утврђивања циљева координационих

механизама, који су предмет основног питања докторске дисертације употребљен је аксиолошки метод. На тај начин се допринело формулисању ставова о (не)ефикасности улоге координационих механизма (смерница) и чињењу конкретних предлога за побољшање њихове функције. Примена упоредно-правног метода је омогућила сагледавање позитивно-правних решења која постоје у економској политици земаља чланица Европске уније, што је неопходно ради спознаје елемената оптималног развојног програма економске политике и олакшавања предстојеће координације (како хоризонталне, тако и вертикалне) земаља на путу ка евроинтеграцијама.

Свеобухватно истраживање је несумљиво показало да је за остваривање економских циљева утврђених уговорима о оснивању ЕУ нужно постављање институционалног и функционалног механизма који ће координацију економске политике учинити ефикасном. Како постојећи облици координације показују предности и недостатке у одређеним сегментима економских политика, базична конклузија је да би субјекти економске политике требало да повећају напоре у конципирању хибридних модела који би у себи објединили најбоље од елемената чврсте и меке координације. Смерницама се могу остварити значајни помаци на плану усаглашавања националних економских политика једино у садејству са реформисаним и новим механизмима координације, који су настали након проблема са којима су се државе чланице ЕУ суочиле током глобалне економске и финансијске кризе, тачније, преношењем дела надлежности за вођење економске политике на наднационални ниво. Кључ успешне координације економских политика лежи управо у искоришћавању потенцијала институција правног система ЕУ, што је могуће остварити само јасном поделом надлежности и бољом комуникацијом ових органа у поштовању међусобних одлука.

Кључне речи: економска политика, Европска унија, основне смернице, координација, Европски савет, принцип супсидијарности, монетарно право, Европска монетарна унија, комунитарно право, фискална правила.

Научна област: Право и економија

Ужа научна област: Макроекономија

УДК број: 339.923:061.1(4-672EU)

COORDINATION AND GUIDELINES OF ECONOMIC POLICY IN EUROPEAN UNION

Summary

The subject of the dissertation is the identification and analysis of the essential forms of coordination and coordination mechanisms of economic policy in the European Union, the assessment of their economic efficiency, identifying the advantages and disadvantages of applying in achieving the common goals envisaged by the founding documents, as well as the roles of the key institutions of the European Union in the process of coordination of economic policies (Commission, the Council, Parliament, Court of Justice, Accounting Court and the European Central Bank). In this regard, the paper provides an overview of significant judicial practice in this field and critically examines the legal framework of the new coordination mechanisms created in response to the challenges in creating a common economic policy with the outbreak of the global financial crisis and globalization. The central place in the study have the guidelines of the European Council in the field of coordination of economic policy and the need to expand the existing scope of coordination, which is more traditionally refers not only to the harmonization of instruments and measures of the common monetary-credit and national fiscal policy but increasingly includes some new (no) economic areas such as education, free movement of the people, the protection of public health, energy supply and environmental protection.

Based on carefully conducted research is more difficult to learn the experience of countries whose economic policy makers have an extensive practice in coordination and therefore want to offer adequate guidance de lege for forming long-term program of economic policies of countries that are on the path towards the European Union. The paper is primarily used dogmatic method to detect the content of norms dedicated to the coordination of economic policy. When considering the effects of co-ordination of monetary and fiscal policy in practice and analyzing the effects of asymmetric disturbances used the IS-LM model. By the sociological method was indicated the social causes that brought about the emergence of coordination mechanisms and their mutual synthetic effect. Analysis of coordination mechanisms is not possible to consider the process of the genesis of its creation which required the use of the historical method.

For easy identification of the objectives of coordination mechanisms, which are subject to basic questions doctoral dissertation was used axiological method. In this way, it was contributed in formulating positions on (in)efficiency of the role of coordinating mechanisms (guidelines) and doing concrete proposals for improving their function. Appli-ance of comparative legal method allowed insight in positive legal solutions that exist in the economic policy of the Member States of the European Union, which is necessary for the realization of optimal elements of the development programme of economic policy and facilitate the forthcoming coordination (both horizontal and vertical) countries on the path to European integration.

A comprehensive study is undoubtedly showed that to achieve economic objectives laid down in the Treaties necessary to set up an institutional and operational mechanism to make economic policy coordination effective. Since the existing forms of coordination show the advantages and disadvantages in certain segments of economic policy, the basic conclusion is that the subjects of economic policy should increase efforts in designing hybrid models that would consolidate itself the best elements of hard and soft coordination. Guidelines can achieve significant progress in terms of harmonization of national economic policies only in conjunction with reformed and new coordination mechanisms, which are incurred after the problems with which the EU member states during the global economic and financial crisis, more exactly, the transfer of some responsibilities for the conduct of economic policy at the supranational level. The key to successful coordination of economic policies lies in exploiting the potential institution of EU legal system, it is possible to achieve only a clear division of responsibilities and better mutual communication of these authorities in respect of mutual decisions.

Key words: economic policy, the European Union, basic guidelines, coordination, European Council, the principle of subsidiarity, monetary law, the European Monetary Union, Community law, fiscal rules.

Scientific field: Law and Economics

Narrow scientific field: Macroeconomics

UDK number: 339.923:061.1(4-672EU)

САДРЖАЈ

Уводне напомене	1
-----------------------	---

ГЛАВА ПРВА

ФОРМИРАЊЕ И ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	9
1. Концепт економског система у Римским уговорима.....	9
2. Економска и монетарна унија	21
2.1. Услови и фазе настанка Европске монетарне уније.....	22
2.2. Трошкови и користи формирања монетарне уније	31
2.3. Институционална структура и стратегија монетарне политике	35

ГЛАВА ДРУГА

КООРДИНАЦИЈА МОНЕТАРНЕ И ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ- IS-LM МОДЕЛ	44
1. Концепт монетарне и фискалне политике у Европској унији.....	44
2. IS-LM модел и координација економске политике	50
2.1. Усклађивање монетарне и фискалне политике у дугом временском периоду	66
2.2. Усклађивање монетарне и фискалне политике у кратком временском периоду	67
3. Фискална консолидација и IS-LM анализа	70

ГЛАВА ТРЕЋА

КООРДИНАЦИЈА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	76
1. Појам координације економске политике	76
1.1. Координација на супрот конкуренцији	79
1.2. Циљеви координације економске политике	83
1.3. Користи и трошкови координације економске политике.....	84
1.4. Принципи координације економске политике.....	91
2. Форма координације економске политике.....	97

3. Облици координације економске политике	101
3.1. Вертикална координација	102
3.1.1. Чврста координација	102
3.1.2. Централизована координација	105
3.1.3. Мека координација (отворени метод координације)	106
3.2. Хоризонтална координација	111
3.2.1. Хоризонтална међудржавна координација	111
3.2.2. Хоризонтална међуполитичка координација	112
3.3. Ex ante и Ex post координација	113

ГЛАВА ЧЕТВРТА

УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА У ПРОЦЕСУ КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ	116
1. Европски савет	117
2. Европска комисија	120
3. Европска централна банка	130
4. Европски суд правде	139
5. Рачуноводствени суд	144

ГЛАВА ПЕТА

ОПШТИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	148
1. Основне смернице	148
1.1. Настанак општих смерница за координацију економске политике	149
1.2. Смернице за координацију економске политике из 1993. године	152
1.3. Поступак израде и доношења општих смерница	157
1.4. Дерогација правне снаге општих смерница	160
1.5. Поступак у случају прекомерног дефицита	162
2. Карактер и садржај смерница	164

3. Посебни механизми координације.....	178
3.1. Пакт о стабилности и расту	179
3.1.1. Реформа Пакта о стабилности и расту	188
3.1.2. Учинак реформисаног Пакта о стабилности и расту на координацију економске политике	194
3.2. Координација економске политике у области тржишта рада	199
3.2.1. Смернице за запосленост	200
3.2.2. Резолуција из Луксембурга.....	203
3.2.3. Интегралне смернице за раст и запосленост.....	204
3.3. Координација економске политике у области финансијског тржишта и тржишта производа и услуга	207
3.4. Значај макроекономског дијалога у координацији економске политике.....	209

ГЛАВА ШЕСТА

НОВИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА	211
1. Примена општих смерница економске политике у условима глобалне финансијске кризе	211
2. Препоруке Европског савета за смернице економске политике из 2010. године	213
3. Европа 2020: Стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст	217
4. Нови концепт економског управљања у Економској монетарној унији.....	225
4.1. Европски семестар.....	228
4.1.1. Европски семестар 2012 и 2013.....	231
4.1.2. Јачање механизма европског семестра (Пакет шест).....	235
4.2. Мере финансијске подршке.....	242
4.2.1. Европски механизам за финансијску стабилност.....	245
4.2.2. Европска финансијска установа.....	246
4.2.3. Европски стабилизациони механизам	248

4.3. Споразум о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији (Фискални споразум).....	256
5. Координација економске политике у условима фискалне и банкарске уније.....	263
Закључак	287
Библиографија.	298

Увод

Питање координације економске политике актуелно је још од потписивања Римских уговора, којима су створене европске заједнице, али је формалноправно посматрано, правна подлога за координацију економских политика први пут установљена Мастрихтским уговором (1992), када се уводи обавеза доношења општих (основних) смерница за вођење економске политике од стране Европског савета. Смернице представљају јединствени документ у коме се на сажет начин износе циљеви и приоритети економске политике земаља чланица. Глобална економска криза и глобализација финансијских токова учинила је питање координације нарочито актуелним и значајним за опстанак Уније.

Кроз истраживање у докторској дисертацији настоји се одговорити на неколико следећих питања: које су предности и недостаци оснивања Европске монетарне уније и да ли је Мастрихтски критеријум (правни и економски) примерен за пријем нових чланица у еврозону; који су облици координације економских политика и какав је њихов институционални оквир; колико су ефикасни процедурални механизми за координацију економских политика; да ли постоје неке универзалне препоруке о томе који механизам координације треба применити у одређеним сегментима економске политике и које конститутивне елементе (циљеве) тај механизам мора обухватити; колики је правни домашај начелних смерница за координацију економских политика и интегралних смерница за раст и запосленост; колике су стварне могућности примене, а која су ограничења фискалних правила утврђених Пактом о стабилности и расту и да ли његова реформа може допринети остваривању заједничких циљева економске политике Европске уније; да ли постоји потреба за формирањем банкарске и фискалне уније; каква је улога Европске комисије, Европског савета, Европског суда и Европске централне банке у креирању механизма координације економске политике и њиховој имплементацији; на који начин се може побољшати међусобна комуникација ових органа у питањима из надлежности заједничке економске политике; да ли ће модел координације у виду тзв. „новог економског управљања Европском монетарном унијом“ успети да надомести пропусте у досадашњој координацији економских политика; да ли ће у условима економске

кризе новим механизмима координације економске политике утврђених Стратегијом Европа 2020 и Споразумом о стабилизацији, координацији и управљању у економској и монетарној унији моћи да се успостави жељена монетарна и фискална стабилност; каква су искуства земаља чланица Европске уније везана за координацију економских политика и који изазови у том сложеном задатку предстоје у будућем периоду; и да ли постоји потреба за ширењем постојећег обима координације (монетарне и фискалне политике) на неке нове подсистеме економске политике (због последица климатских промена, глобализације економских токова и проблема старења становништва у ЕУ).

Циљ докторске дисертације јесте идентификовање и анализа битних облика координације и координационих механизма економске политике у Европској унији, оцена њихове економске ефикасности, уочавање предности и недостатака примене у остваривању заједничких циљева предвиђених оснивачким актима, као и улога кључних институција Европске уније у процесу координације економске политике (Комисије, Савета, Парламента, Суда правде и Европске централне банке). У том смислу се кроз приказ значајније судске праксе из ове области и свеобухватне анализе правних оквира нових механизма координације, који су настали као одговор Заједнице на изазове у креирању заједничке економске политике са избијањем глобалне финансијске кризе и под утицајем глобализације, желе препознати оптимални елементи смерница за координацију. Такође, настоји се указати на потребу ширења постојећег обима координације, која се више традиционално не односи само на усклађивање инструмената и мера заједничке монетарно-кредитне и националне фискалне политике, већ све више обухвата и неке нове (не)економске области попут области образовања, слободног кретања људи, заштите јавног здравља, снабдевања енергентима и очувања животне средине.

На основу спроведеног истраживања теже се сазнати искустава земаља, чији креатори економске политике имају богату праксу у координацији и самим тим желе се понудити адекватне смернице за обликовање дугорочног програма економске политике земаља које су на путу ка Европској унији. То је могуће постићи на основу одређених критеријума евалуације, који омогућавају адекватно структурално прилагођавање домаћег привредноправног система и оптималну

комбинацију мера и инструмената монетарно-кредитне и фискалне политике (*monetary-fiscal policy mix*) као и осталих значајних сегмената економске политике. Ову тему чини нарочито актуелном и значајном и њена мултидисциплинарност и простирање на област економске политике, монетарног права, финансијског права, права Европске уније, као и њен политички и социјални карактер.

Истраживање предмета рада се базира на основној хипотези да је за остваривање економских циљева утврђених уговорима о оснивању ЕУ нужно постављање институционалног и функционалног механизма који ће координацију економске политике учинити ефикасном. Литература, у значајном обиму, упућује на то да је координација економских политика добила нову димензију са стварањем Европске економске и монетарне уније. Ипак, у погледу ефикасности координационих механизма нема јединственог става о томе који облик координације је најефикаснији за постизање жељених циљева. Узимајући у обзир чињеницу да се координација врши смерницама Европског савета, сагледавају се предности и недостаци централизованог и децентрализованог типа координације. Такође, истраживање полази од хипотезе да је глобална економска и финансијска криза (као примарни узрок, али и глобалне климатске промене и проблем старења становништва у ЕУ), разоткрила недостатке постојећих механизма координације и указала на потребу за њиховим адекватним реформисањем. У раду се настоји проверити и хипотеза да се смерницама (али и резолуцијама и директивама) Европског савета у координацији економске политике могу остварити значајни помаци на плану усаглашавања националних економских политика једино у садејству са реформисаним и новим механизмима координације, који су настали након проблема са којима су се државе чланице Европске уније током глобалне економске кризе суочиле (тачније, преношењем дела надлежности за вођење економске политике на наднационални ниво). На тај начин жели се допринети формулисању ставова о ревизији постојећег система координације, који се не може базирати једино на смерницама Савета, већ мора бити употпуњен новим механизмима координације. Ови механизми подразумевају промену овлашћења кључних институција ЕУ и бољу комуникацију између Европског суда правде, Европске централне банке и Европске комисије. Анализом досадашње

ефикасности општих и посебних механизма координације економских политика, тежи се спознаји базичних елемента оптималног правног решења за поделу надлежности унутар заједнице у вези са конкретним сегментима економске политике. Након обраде предмета истраживања помоћу коришћења наведених хипотеза, желе се формулисати потенцијалне смернице *de lege ferenda* којих би домаћи креатори економске политике требало да се придржавају зарад лакшег интегрисања у Европску унију и обавезе хармонизације националних правних прописа са комунитарним правом Европске уније.

Овако постављен предмет и циљ истраживања условили су избор коришћених научних метода. У раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми посвећене питању координације економске политике. Код разматрања ефеката координације монетарне и фискалне политике у пракси и анализе ефеката асиметричних поремећаја употребљен је IS-LM модел. Социолошким методом указано је на друштвене узроке који су условили настанак механизма координације и њихово међусобно синтетичко дејство. Анализа механизма координације није могућа без сагледавања процеса њене генезе што је изискивало употребу историјског метода. Ради лакшег утврђивања циљева координационих механизма, који су предмет основног питања докторске дисертације употребљен је аксиолошки метод. На тај начин се допринело формулисању ставова о (не)ефикасности улоге координационих механизма (смерница) и чињењу конкретних предлога за побољшање њихове функције. Примена упоредно-правног метода је омогућила сагледавање позитивно-правних решења која постоје у економској политици земаља чланица Европске уније, што је неопходно ради спознаје елемената оптималног развојног програма економске политике и олакшавања предстојеће координације (како хоризонталне, тако и вертикалне) земаља на путу ка евроинтеграцијама.

Рад је структуриран тако да предмет истраживања буде представљен у шест засебних целина. Први део тиче се концепта економског система у Римским уговорима и формирања Европске монетарне уније, и представља важну уводну напомену с обзиром на чињеницу да координација економске политике започела настанком Европских заједница и продубила се економским и монетарним интеграцијама. Други део је посвећен анализи економских ефеката координације

монетарне и фискалне политике применом IS-LM анализе. У трећем делу се указује на појам и облике координације економске политике свеобухватном анализом њених карактеристика. Четврти део рада је посвећен анализи улоге институција Европске уније у процесу координације, док се у петом делу сагледавају општи и посебни механизми координације економске политике. Шести део рада односи се на нове механизме координације економске политике у условима кризе.

Истраживање у првом делу рада има полазиште у одредбама Римских уговора којим се регулише питање економских интеграција. У том смислу се анализирају почетни ефекти економског заједништва оличени у настанку царинске уније, формирању јединственог унутрашњег тржишта и конципирању заједничке пољопривредне политике. У циљу добијања потпуније слике, рад се затим окреће сагледавању услова и фаза настанка Европске монетарне уније. С обзиром да је најчвршћи облик координације економске политике успостављен на терену монетарне политике, предмет интересовања јесте институционално уређење и стратегија монетарне политике. На тај начин, желе се у крајњем исходу утврдити користи и трошкови стварања монетарне уније који условљавају степен ефикасности координације економске политике.

Други део рада се заснива на поједностављеној анализи економских ефеката координације применом стандардног IS-LM модела. У анализи је усвојена чињеница да се координација одиграва у условима постојања централизоване монетарне политике, коју води Европска централна банка и децентрализоване фискалне политике, која се налази у надлежности влада држава чланица ЕУ. Посебно се сагледавају ефекти координације монетарне и фискалне политике у дугом и кратком временском периоду. Како се земље чланице у условима постојања глобалне економске и финансијске кризе суочавају са поремећајима у фискалној сфери у виду буџетских дефицита, у наставку је посвећена пажња институту фискалне консолидације.

У трећем делу су свеобухватно проучени постојећи облици координације економских политика унутар Европске уније. Најпре се указује на теоријски појам координације и предности координације над конкуренцијом економске политике. Затим се акценат ставља са на теоријску и практичну потребу разграничења

облика хоризонталне и вертикалне координације (у зависности од тога који су субјекти адресати смерница), унутар којих се разматрају модели чврсте, меке и централизоване координације, односно координације политика и међудржавне координације. Анализи је подвргнута и потреба за *ex-post* и *ex-ante* координацијом, као и легислатива са раскидним роком (енг. *sun-set legislation*), која представља облик координације који следи динамику правно-економских односа и доприноси смањењу временског заостајања. Детаљно се проучавају обележја, предности и недостаци координационих облика ради препознавања оптималних елемената будућих механизма координације и утврђивања евентуалних хибридних модела координације економске политике који би објединили најбоље од свих појавних облика.

Предмет истраживања у четвртом делу рада, јесте улога институција Европске уније у процесу координације, са акцентом на делатност Европског савета у процесу координације, као главног субјекта координације, али и на улогу Европске комисије, Европског суда правде, Европске централне банке и Рачуноводственог суда у циљу утврђивања од коликог је суштинског значаја међусобна комуникација ових органа у процесу координације. Посебна пажња ће бити посвећена улози Европског савета у поступку креирања општих (основних) смерница за координацију економске политике (тј. потреби за доношењем резолуција (директива) у случају непоштовања препорука из смерница) и потреби за остваривањем што боље сарадње са Европском комисијом и Европском централном банком, уз строго поштовање њене независности у раду. У наставку истраживања се даје приказ значајније судске праксе Европског суда правда у вези са применом координационих механизма, јер је реч о драгоценјој чињеничној грађи за попуњавање постојећих правних празнина координационих механизма, које представљају главну препреку за успех мера заједничке економске политике.

Предмет анализе у петом делу јесте идентификовање главних процедуралних механизма координације (структуре, поступка израде, усвајања, доношења и функција) у којима централно место заузимају *опште (основне) смернице за вођење економске политике*. Критички је сагледана активност Европског савета у доношењу смерница, која је ради свеобухватне и детаљне

анализе подељена на пет периода ради утврђивања стварног потенцијала координације економских политика. Потом се разматрају предности и недостаци посебних процедуралних механизма координације за одређене врсте политика који су комплементарни основним смерницама и налазе се у функцији реализације њихових циљева. Посебна пажња је дата Пакту о стабилности и расту, којим се детаљно разрађују фискална правила којих се чланице монетарне уније морају придржавати, али и његовој реформи и правном домаћају примене из разлога што заузима значајно место у реализацији циљева основних смерница. Надаље се проверава поставка да ли је и у којој мери недовољна флексибилност на тржишту рада и мобилност радника између држава чланица угрозила имплементацију критеријума за функционисање оптималног валутног подручја. У том смислу, предмет анализе јесте одељак Уговора из Амстердама, које се односи на тзв. отворену методу координације (меку координацију) у области запошљавања радника или тзв. Луксембуршки процес. Посебан предмет истраживања у овом делу рада јесте и координација на тржишту производа, услуга и капитала која се реализује кроз тзв. Кардифски процес (Cardiff process). У разматрању посебних процедуралних механизма координације економске политике у ЕУ, надаље се утврђује стварни значај тзв. Келнског процеса (Cologne process), који се односи на бољу координацију монетарне политике и фискалне политике у делу који се тиче политике зарада и обавеза успостављања „макроекономског дијалога“ између Европске централне банке и надлежних субјеката националне економске политике који учествују у закључивању колективних уговора о раду.

Предмет интересовања у шестом делу јесу нови механизми координације економске политике који настају у условима глобалне финансијске и економске кризе. Најпре се посвећује пажња условима и резултатима примене општих смерница током 2008-2010. године и анализирају Препоруке Европског савета за основне смернице економске политике из 2010. године. Затим се проучавају функције важног документа Европа 2020: стратегије за паметан одржив и инклузивни раст, којим се функције и циљеви општих смерница за координацију заокружују на јединствен начин. У овом делу се нарочито разматрају фактори несупеха првобитне Лисабонске стратегије за запосленост, њена реформа и

домашај примене интегралних смерница за привредни раст и запосленост. Надаље се анализирају елементи концепта новог економског управљања Европском монетарном унијом кроз примену Европског семестра, мере финансијске подршке (где главно место заузима Европски стабилизациони механизам и Споразум о стабилизацији, координацији и управљању у Економској и монетарној Унији), које се налазе у функцији усмеравања и ефикасније имплементације садржине основних смерница, као и потреба за формирањем фискалне и банкарске уније.

На крају рада дата су закључна разматрања.

Г л а в а п р в а

ФОРМИРАЊЕ И ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У циљу бољег разумевања социјалних, правних, политичких, економских и других фактора који су условили потребу за координацијом економске политике у Европској унији, неопходно је указати на карактеристике конципирања економске политике у почетним годинама формирања Европских заједница. Разумевање генезе процеса координације захтева анализу првобитног економског заједништва оличеног у одредбама о јединственом тржишту, царинској унији, заједничкој пољопривредној политици и првобитној хармонизацији националних прописа.

1. КОНЦЕПТ ЕКОНОМСКОГ СИСТЕМА У РИМСКИМ УГОВОРИМА

Државе потписнице Уговора о оснивању Европских заједница посебну пажњу су посветиле нормирању одредаба о правцу, смеру и садржини економских интеграција. Значајно место у процесу усаглашавања различитих економских интереса држава заузимају *Римски уговори* као први свеобухватни европски правни акти којима се институционализују аспекти будућих економских интеграција.¹ Усаглашавање економских система се утврђује преко утицаја разноврсних правних, политичких, економских и историјских фактора који обликују европске институције, закони и политике.² Примарни циљеви Европске економске заједнице подразумевали су успостављање заједничког тржишта и постепену хармонизацију националних економских политика у циљу постизања сталног и уравнотеженог привредног раста, веће стабилности, бржег пораста животног стандарда, равномерног развоја привредних делатности и остваривања ближих односа међу државама чланицама.³

¹ Римским уговорима су поред првобитне Европске заједнице за угаљ и челик (*European Coal and Steel Community*) основане Париским уговором из 1947. године, образоване и Европска економска заједница (*European Economic Community*) и Европска заједница за атомску енергију (*European Atomic Energy Community*). *Treaty establishing European Economic Community, Luxemburg: Office for Official Publication of EU Law, 1989.*

² R. Baldwin, C. Wiplosz, *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, fourth revised edition, 2012, 48.

³ *Treaty establishing European Economic Community*, art. 2.

Основно начело у формирању Европске економске заједнице јесте *принцип функционализма* који означава преношење суверености националних држава на наднационални ниво.⁴ Разлози за одабир овог начела огледају се у чињеници да је функционална интеграција омогућила постепено преношење већег броја функција и постизање бољих резултата преко заједничког деловања држава у виду функционалног повезивања. На овај начин доприноси се бољој заштити јавних добара, управљању екстерналијама, коришћењу економије обима, правичнијој редистрибуцији прихода, избегавању неправичне конкуренције, постизању макроекономске стабилности и продорнијој политичкој интеграцији.⁵ У економској теорији се истиче да се интеграција националних економија развија градуално у фазама које укључују: *трговинску интеграцију* (формирање подручја слободне трговине), *интеграцију производних фактора* (царинске уније), *политичку интеграцију* (хармонизацију националних економских политика) и *потпуну интеграцију* (унификацију економских политика).⁶ На примеру Европске економске заједнице можемо уочити да су њоме биле обухваћене прве три фазе које се огледају у уклањању царина између земаља чланица уз успостављање заједничких царинских стопа према трећим земљама и омогућавање слободног промета производних фактора (капитала и рада). Државе су приступањем економским заједницама морале да у извесном смислу ограниче своја суверена права у области самосталног креирања и вођења економске политике чији су одређени подсистеми постали интегрални део процеса координације.

Интенције националних субјеката економске политике поводом економских интеграција најбоље доказује чињеница да се посебним поглављем Римских уговора (тачније *другим насловом*) регулише област економске политике, којим се децидно утврђују обавезе држава у погледу економске и монетарне координације. У том смислу, јасно се предвиђа да креатори економске политике своје програме морају водити у функцији обезбеђивања равнотеже платног биланса и јачања поверења у сопствену валуту, уз истовремено осигурање високе

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

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

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

запослености и стабилности цена.⁷ Специфични карактер концепта економске политике произилази из базичних принципа настанка Европске економске заједнице, начина расподеле надлежности између националног и наднационалног нивоа власти и природе економског система.⁸ Значајну улогу у раној етапи координације циљева економске политике имали су *Комисија* и *Монетарни комитет*.

Комисија се старала о постизању заједничких интереса држава чланица и иницирала поједине политике унутар Заједнице. У овом периоду, *Комисија* је као наднационална институција била активно легитимисана за издавање општих препорука о начину операционализације сарадње између централне банке и надлежних управних органа.⁹

Монетарни комитет је деловао при *Комисији* и његов делокруг надлежности је био од круцијалног значаја за стварање будуће монетарне уније. Његова улога огледала се у надзирању општег монетарног и финансијског стања у Заједници и државама чланицама, као и у праћењу токова општег система платног промета о чему је морао подносити редовне извештаје *Комисији* и Савету министара.¹⁰

Поред деловања *Комисије* и *Монетарног комитета*, посредан утицај на обликовање економског система вршио је и *Европски суд правде*. Ипак, његова надлежност је у почетној фази координације имала ограничени домашај због тога што је велики број економиста негирао позитиван утицај јуриспруденције на процес економских интеграција. Тако је постојала бојазан да економска теорија не може да пружи јасне смернице за усаглашавање различитих економских интереса држава чланица, као и да је утицај правосудних институција у развоју економских интеграција оптерећен идеолошким постулатима.¹¹ У споровима из домена економске политике, Суд је често заузимао ставове који нису били мотивисани само заштитом концепта економске уније већ наднационалних вредности. Тако је у предмету *Deffrene v Sabrina* (1976), Суд пресудом потврдио право на једнаке

⁷ *Treaty establishing European Economic Community*, art. 104.

⁸ Е. Вукадин, *op.cit.*, 2.

⁹ *Treaty establishing European Economic Community*, art. 105.

¹⁰ *Ibid*, art. 106.

¹¹ G. W. Atkinson, *Legal Foundation of European Economic Integration*, *Journal of Economic Issues*, Vol. XVIII, No. 2, 1984, 507-512.

зараде мушкараца и жена, а забрану дискриминације по том основу поставио изван одредаба Уговора као један од основних социјалних задатака Заједнице. Без обзира што је број спорова из домена економске политике у почетним годинама деловања Заједнице био ограничен, постало је јасно да ће се улога Европског суда правде у будућности све више развијати, преваходно у делу тумачења усаглашености одредаба секундарног права (уредби, мишљења, директива и препорука) са нормама примарног права.

У оквиру *другог наслова* Римских уговора, посебна пажња је била посвећена обавезама држава у вези са либерализацијом трансферних текућих плаћања за робе и услуге, као и прецизирања услова и околности под којима се примењују заштитне мере.¹² Наиме, у случају када су платнобилансне тешкоће биле таквог обима да угрожавају функционисање јединственог тржишта, Комисија је имала овлашћење да наложи предузимање одређених мера и поступака у циљу њиховог уклањања. У случају неефикасности примењених мера, Комисија се обраћала Савету министара који је могао донети одлуку о пружању помоћи државама чланицама са таквим потешкоћама. Усвајањем директива или резолуција, Савет министара је настојао да спречи опасности по координацију економских политика пружањем помоћи у *виду* обраћања држава чланица другим међународним организацијама, предузимањем мера за избегавање скретања трговинских токова (у случају увођења количинских ограничења увоза према трећим земљама) или одобравањем зајмова од стране других држава чланица сходно њиховој сагласности. У циљу заштите заједничких вредности утврђених *чланом 104.* Уговора, Комисија је имала овлашћење да у случају неизрицања поменутих мера помоћи од стране Већа министара или њихове неефикасне примене донесе одлуку о примени *посебних заштитних мера* и одреди услове за њихову примену.

Ипак, у овом периоду правни положај Комисије у погледу надлежности питања из области економске политике има озбиљних ограничења, јер је Веће имало надлежност да квалификованом већином *преиначи услове* под којим се ове мере примењују или да их *укине* уколико сматра да нема места њиховој примени. У околностима када је природа платнобилансних криза била толико озбиљна да

¹² *Treaty establishing European Economic Community*, art. 107-108.

није дозвољавала протек времена за примену заштитних мера, национални субјекти економске политике су могли *самоиницијативно* да предузму превентивне мере које би спречиле угрожавање јединственог тржишта, водећи рачуна да том приликом не изазову још озбиљније поремећаје које би се касније тешко уклонили. Државе чланице су имале обавезу да о таквој самоиницијативи без одлагања обавесте друге чланице најкасније до тренутка примене самих мера у правном саобраћају. У циљу заштите правне сигурности Комисија је (након консултовања са Монетарним одбором) могла затражити од Савета министара да дерогира, аброгира или суспендује предузете конкретне мере.¹³

Интеракција рада Комисије, Монетарног комитета и Савета министара у области усаглашавања економских политика у почетним годинама деловања Европске економске заједнице није била довољно формализована и транспарентна, услед чега долази до озбиљних пропуста који се настоје исправити попуњавањем правних празнина у оснивачким уговорима. Главни недостатак Римских уговора огледао се и у томе што њиховим одредбама нису регулисана питања *акција и концепта* економске политике, услед чега је потреба за заједништвом на том плану иницирала процес настанка економске и монетарне уније који је у пракси наилазио на бројне потешкоће.¹⁴

а) Царинска унија

Римским уговорима је започето формирање *царинске уније* која се односила на укидање међусобних трговинских баријера (царина и квота) и увођење заједничких јединствених царина према трећим земљама (државама нечланицама). У том смислу је правни положај држава био експлицитно стипулисан обавезом уздржавања од увођења нових увозних или извозних дажбина, давања са истоврсним учинком и повећавања висине постојећих дажбина у међусобној трговини (*чл.12-13*).

Рокове за укидање давања са истоврсним учинком попут царина је утврђивала Комисија у складу са временским оквиром и условима које је

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Е. Вукадин, М. Лабус, *Економска политика за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, 332.

одређивао Савет министара. Тако је Уговором било утврђено да ће се рокови за снижење царина спровести кроз *четири фазе*, при чему је току прве фазе снижење почело истеком годину дана од примене Уговора, друго снижење протеком осамнаест месеци и треће снижење истеком четврте године од дана примене Уговора.¹⁵ Поступак одређивања висине царина одвијао се у више фаза које су имале форму прелазног периода за земље који би касније приступиле ЕЕЗ. Тај период је обично износио пет или седам година, мада је земљама које су касније стицале статус чланства тај рок био знатно дужи.

Државе су обавезе о укидању царинских тарифа и квота испуњавале с високим степеном ефикасности. Царинска унија је суштински почела да делује већ крајем шездесетих година када су државе чланице своја суверена овлашћења у области царинске политике делегирала на ниво Заједнице. Кључни правни документ у области овог сегмента економске политике јесте усвајање *Јединствене царинске декларације (Internal Custom Declaration)* која представља скуп правних правила у склопу којих је експлицитно законодавство целокупне трговине Заједнице са другим државама.¹⁶

Када говоримо о предностима формирања царинске уније унутар ЕЕЗ, требало би напоменути да је њеним настанком дошло до побољшања међусобних трговинских односа између земаља чланица. У економској теорији прави се дистинкција између *статичких* и *динамичких ефеката* царинске уније.¹⁷ *Статички ефекти* огледају се у својеврсном *стварању трговине* (јер укидањем царина расте тражња за производима из друге земље чланице уније, укупан ниво конкурентности и опште благостање) и *померању трговине* (када се увоз јефтинијих производа из трећих земаља које нису чланице царинске уније замењује скупљим извозом из земље чланице уније).¹⁸ *Динамички ефекти* постојања царинске уније били су пресудни у дилемама у вези са оправдањем

¹⁵ У току друге фазе прво снижење царина је требало започети истеком осамнаест месеци од почетка фазе, а друго и треће снижење истеком осамнаест месеци, односно годину дана од претходног снижења. Свако преостало снижење царина се вршило током треће фазе у роковима дефинисаним од стране Савета министара квалификованом већином на предлог Комисије у форми директива.

¹⁶ Д. Јововић, С. Цветановић, *Економске интеграције и Европска унија*, Економски факултет Универзитета у Приштини, Приштина, 2010, 27.

¹⁷ А. М. El-Agraa, *The European Union: Economics and Policies*, ninth edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 83-85.

¹⁸ *Ibid.*

њеног настанка, јер се тичу повећања производне ефикасности, јачања преговарачких позиција у закључивању међународних трговинских споразума, развоја истраживања, слободног кретања производних фактора и смањења незапослености.¹⁹

Формирање царинске уније није означило истовремено укидање *ванцаринских баријера* између земаља чланица, чији се број и примена временом значајно акумулирао. Смисао ових мера, које су се у пракси јављале као мере директног и индиректног ограничења извоза и увоза (контингенти, квоте, увозне и извозне дозволе), је био да заштити домаће тржиште и домаће произвођаче од иностране конкуренције. Управо из тог разлога долази до великог броја судских процеса у којима су странке биле државе чланице царинске уније због сукобљених интереса. Европска комисија се због заштите вредности јединственог економског подручја посебно залагала за процес укидања ванцаринских баријера.

б) Заједничка пољопривредна политика

Заједничко тржиште је поред царинске уније обухватило и успостављање заједничке пољопривредне политике. Историјски посматрано, пољопривредна политика представља први сегмент економске политике који је имао јасно израђен правни механизам координације уобличен одредбама Римских уговора. Тако се Уговором јасно дефинишу циљеви заједничке пољопривредне политике који се тичу повећања продуктивности производње подстицањем техничког напретка и осигуравањем рационалног развоја производње коришћењем адекватних производних фактора (превасходно радне снаге), подизања животног стандарда пољопривредног становништва (кроз повећање зарада), стабилизације тржишта и снабдевања пољопривредним производима по разумним ценама.²⁰ У обликовању концепта заједничке пољопривредне политике, државе чланице су морале посебну пажњу посветити чињеници да је природа пољопривредне делатности условљена различитом социјалном структуром и регионалним

¹⁹ Касније је установљен принцип да се стандарди производње прописују само за одређене врсте производа у поступку одлучивања, где је консензус замењен квалификованом већином (без давања права вета ради спречавања злоупотреба од стране појединих чланица). Е. Вукадин, М. Лабус, *Економска политика за правнике*, 350.

²⁰ *Treaty establishing European Economic Community*, art. 39.

разликама, као и да пољопривредна производња представља сектор који је блиско повезан са привредом Заједнице. Значајну улогу у координацији пољопривредне политике имали су Комисија, државе чланице и њихове царинске службе. Комисија је учествовала у одређивању цена појединих производа у сарадњи са Одбором за пољопривреду, Европским парламентом, ресорним министрима држава чланица и различитим лоби групама.

Приликом моделирања оптималног концепта заједничке пољопривредне политике Комисија је морала водити рачуна о *начелима* која су постављена у наднационалном праву Заједнице. Ова начела су се односила на *принцип тржишта*, *принцип предности производа Заједнице* и *принцип финансијске солидарности*.²¹ *Начело тржишта* подразумевало је слободан промет пољопривредних производа, док се *начело предности производа Заједнице* односило на давање предности домаћим производима насупрот производима на светском тржишту. Имплементација *начела финансијске солидарности* је за ефикасност координације била од суштинског значаја, јер је омогућила финансирање трошкова примене заједничке пољопривредне политике из буџета Заједнице, тачније Европских фондова за јемства и смернице.²²

Координација пољопривредне политике земаља чланица је институционализована успостављањем *заједничке организације пољопривредних тржишта*. У зависности од врсте конкретног пољопривредног производа, ова организација је могла бити у *форми* заједничких правила о тржишном надметању, обавезне координације различитих организација националних тржишта или организације Европског тржишта.²³ У првим годинама координације пољопривредне политике значајну улогу имали су *Фондови за смернице и јемства*, чија су средства била извор финансирања заједничке пољопривредне политике поред средстава Европске инвестиционе банке и Европског социјалног фонда. У погледу издавања средстава за јемства постојао је *децентрализовани модел*, који се огледао у преношењу дела средстава у форми предујма на месечном нивоу националним органима задуженим за њихову исплату.²⁴

²¹ М. Cerovac, М. Faulend, Лj. Mintas-Hodak, Н. Мајић, М. Матаија, Н. Мijatовић, I. Ondeli, Т. Sokol, S. Šimac, М. Škreb, V. Šošić, В. Vidović, Н. Mikus-Žigman, *Europska Unija*, Мate, Zagreb, 2010, 425.

²² *Ibid.*

²³ *Treaty establishing European Economic Community*, art. 40.

²⁴ М. Cerovac et Al., *op.cit.* 432-433.

Заједничка организација пољопривредних производа старала се о имплементацији циљева заједничке пољопривредне политике применом мера попут регулације цена, подршке производњи, продаје одређених производа и стабилизацији њиховог увоза и извоза. Занимљиво је да је на успостављању заједничке пољопривредне политике посебно инсистирала *Француска*, желећи на тај начин да обезбеди тржиште за своје производе које би продавала по ценама вишим од оних на светском тржишту. Такође, одобравањем извозних субвенција за вишак таквих производа, *Француска* је настојала обезбедити заштиту својих националних интереса.²⁵

Акције заједничке пољопривредне политике биле су усмерене на уређивање заједничког тржишта и на развој руралних подручја. Уређивање заједничког тржишта имплицирало је примену инструмената којима се директно утиче на цену (давањем привилегија за одређене производе и одређивање цена) или примену индиректних привилегија (у које спадају пореске олакшице и трансфери засновани на величини обрадиве површине или броја грла стоке, где су право коришћења имали одговарајући субјекти независно од обима производње).²⁶ Директни инструменти су били административне природе и обухватили су различите спољнотрговинске мере, администрирање понудом и директна плаћања. Циљ спољнотрговинских мера је био ограничење увоза јефтине робе применом *прелевмана* као посебног вида царине који је поскупљивао робу. Како су у раној фази координације пољопривредне политике доминирали инструменти директног типа подршке, ЕЕЗ је постала велики произвођач хране коју је извозила у треће земље. Овакав начин координисања није био фактички одржив, јер је значио и нерационално трошење буџетских средстава с обзиром да је у том периоду четири петине свих заједничких средстава *Аграрног буџета* одлазило на производњу хране.²⁷

Додатне мере координације пољопривредне политике предузете су у области структурне политике везане за стручно образовање пољопривредног становништва, истраживања и дисеминацију добрих пракси ради поспешивања

²⁵ *Ibid.*

²⁶ С. Табороши, Т. Јованић, *Економско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, 338-340.

²⁷ *Ibid.*

продаје. Како су главни циљеви структурне пољопривредне политике везани за модернизацију и затварање предузећа нису одвијали предвиђеним током, 1962. године, Савет министра је донео *Одлуку о координацији пољопривредне политике*. Овим актом је установљена обавеза држава чланица да подносе *редовне извештаје* о степену постигнутих циљева структурне пољопривредне политике. Ови извештаји представљали су основ за предузимање даљих мера координације у облику *уредби* којима се одређује правни оквир деловања Европског фонда за смернице и јемства у сфери структурне пољопривредне политике. Резултати примене уредби обезбедили су драгоцене чињенични основ за усвајање Меморандума Комисије под називом „*Пољопривреда 1980*“ из 1968. године којим се предвиђа смањење пољопривредних површина и броја пољопривредних радника, због чега је првобитно био рестриктивно прихваћен.²⁸

Инструменти и мере заједничке пољопривредне политике, која је у овом периоду обухватала широк опсег протекционистичких мера, нису били функционално усклађени са основним начелима слободног тржишта. Ове противуречности су великој мери ублажене реформама аграрног законодавства током осамдесетих и деведесетих година. Ипак, заједничка пољопривредна политика и данас представља сегмент економске политике у погледу којег се државе чланице због супротстављених интереса често сукобљавају.

в) Јединствено тржиште и концепт економске политике

Формирање царинске уније означило је почетак прве фазе у изградњи јединственог (заједничког) тржишта Европске економске заједнице. Ово тржиште заснива се на принципима слободног кретања људи, капитала, производа и услуга. Одржавање и опстанак јединственог тржишта захтевало је хармонизацију правних прописа чланица Заједнице, у смислу усаглашавања њихових националних политика у највећој могућој мери доношењем заједничких техничких прописа. Међусобно другачија привредносистемска решења у погледу обликовања концепта економске политике и другачије правно-економско окружење, значајно су успорили процес првобитне хармонизације прописа. Фактори економске и

²⁸ Каснијим Директивама Европског савета ублажени су принципи првобитног концепта пољопривредне политике. М. Сеговас et Al., *op.cit.* 431-432.

политичке традиције и различити модели регулисања будућих жељених стања у економији успорили су динамику усвајања заједничких прописа и условили појаву незаобилазних временских заостајања у примени мера економске политике у пракси.

Европска комисија је 1973. године установила флексибилнији облик уједначавања прописа који се огледао у доношењу *опитних смерница* на нивоу Заједнице.²⁹ Овим смерницама се по први пут јасно прецизирају области економске политике у којима постоји потреба за хармонизацијом и утврђује мера њиховог уједначавања, док је субјектима приватног сектора и невладиним организацијама дата слобода да на основу смерница израде конкретне стандарде.³⁰ У том пионирском процесу операционализације координације, посебно је била значајна улога *Европског комитета за нормирање прописа, Европског одбора за нормизацију електричних производа и услуга и Европског суда правде*. Судском праксом из овог периода обезбеђена је значајна чињенична грађа којом се потврђује принцип суперматрије права Заједнице над националним прописима. Улога Суда правде у заштити тековина економских интеграција посебно се, између осталог, може опазити у случајевима *Procureur du Roi v. Dassonville* (C8/74) и *Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolvertung fur Branntwein* (120/78).³¹ Поводом првог спора који се водио услед непостојања ознаке порекла производа као услова за увоз добара (Белгија) из других чланица Заједнице, Суд је потврдио да такве ознаке нису потребне иако немају директни дискриминаторни карактер, посредно угрожавају слободан промет производа. У другом спору који је инициран због онемогућавања увоза алкохолних производа који имају нижи проценат алкохола од прописаних националних прописа државе увозника (Немачка), Суд је, такође, потврдио да такве одредбе потенцијално угрожавају тековине јединственог тржишта. Одлуком Суда установљен је *принцип међусобног признавања* (енг. mutual recognition) којим се недвосмислено утврђије да производи који су законито произведени на територији једне чланице могу слободно бити стављени у промет друге државе, под условом да не доводе у питање повреду јавног

²⁹ М. Cerovac et Al., *op.cit.*, 30.

³⁰ *Ibid*, 31.

³¹ C8/74 *Procureur du Roi v. Dassonville*, (1974) ECR 837 и C120/78 *Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolvertung fur Branntwein*, (1979) ECR 649.

поретка и заштиту јавног здравља. Принцип међусобног признања, према мишљењу *Пелкмана (Pelkmans)*, доприноси јачању тековина заједничког тржишта стварањем здравих конкурентских односа, услед чега је ефикаснији у подстицању слободног протока робе и услуга од принципа либерализације и хармонизације спољнотрговинских прописа који су оптерећени техничким и административним баријерама.³² Примена принцип међусобног признавања се заснива на претпоставци да национални прописи држава чланица не показују значајна одступања у дефинисању заштитног објекта у сфери безбедности, здравља, животне средине и заштите потрошача.

Оваква поступања Суда показала су да државе чланице задржавају право да подсистеме економске политике воде самостално, али са резервом да се о тековинама Заједнице мора водити рачуна, где у случају одсуства комунитарног прописа и неподударања националних прописа, предност треба дати мање строжим захтевима која постају *општи стандард*.³³ Тако је започело стварање обичајног права које ће у процесу усаглашавања будућих економских политика имати подједнако значајан допринос као и одредбе оснивачких уговора.

Присуство великог броја ванцаринских баријера отежало је интеграцију јединственог тржишта. У циљу пуног афирмисања принципа четири слободе, 1985. године усвојен је *Програм јединственог тржишта (Бела књига)*. Овим правним актом је било предвиђено преко тристотине законодавних предлога и мера за формирање јединственог тржишта. Како је процес укидања тарифа и квота завршен 1968. године, *ratio legis* акта је био да уклони преостале националне царинске баријере и створи хомогено унутрашње тржиште без граница.³⁴ Свакако, Програм јединственог тржишта није био циљ сам по себи, већ је тежио остварењу другог циља, тачније економској и монетарној унији.³⁵ Значајне новине предвиђене Програмом односиле су се на либерализацију трговине робом у виду усаглашавања граничних формалности, хармонизације стопа пореза на додатну вредност, либерализације јавних набавки и хармонизације техничких стандарда у

³² J. Pelkmans, *Mutual Recognition in Good and Services: An Economic Perspective*, European Network of Economic Policy Research Institute, Working Paper 16, 2003, Brussel, 2-37.

³³ P. Craig, B. de Grainne, *EU Law: Text, Cases and Materials*, fourth edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, 677-689.

³⁴ R. Baldwin, C. Wyplosz, *op.cit.*, 26-27.

³⁵ М. Н. Јовановић, *Европска економска интеграција*, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007, 22-23.

производњи. Истовремено су предузете мере за укидање контроле капитала, интензивнију интеграцију тржишта капитала и либерализацију прекограничних политика за улазак на тржиште, односно међусобно признавање дозвола добијених од наднационалних агенција. Применом програма је коначно означен крај протекционистичкој економској политици држава чланица и утврђен рок за постизање циљева које је требало реализовати до 31. октобра 1992. године.³⁶

Прва ревизија Римских уговора извршена је усвајањем *Јединственог европског акта (Single European Act)*.³⁷ Њиме је регулисан сет законодавних мера за деловање јединственог тржишта у виду успостављања широког тржишта без националних граница, економског и социјалног јединства и конципирање заједничке политике научно-технолошког развоја. Овим актом је утемељен правни основ нових надлежности Комисије у области политике заштите животне средине, политике научног и техничког развоја и социјалне политике. Начин доношења одлуке у вези са питањима из домена јединственог тржишта је промењен тако да Комисија одлучује квалификованом већином. Истовремено са јачањем положаја Комисије, првом ревизијом оснивачког акта створени су и услови за продубљивање сарадње између Европског парламента, Комисије и Савета министара у поступку доношења одлука, што је било од пресудног значаја за ефикасност будућих правних механизма координације економских политика земаља чланица.

2. ЕКОНОМСКА И МОНЕТАРНА УНИЈА

Догађаји који су обележили економски систем Европске економске заједнице, и касније Европске уније, у раној етапи њеног формирања дефинисали су општи правац и смер координације економских политика држава чланица назначавањем основних предуслова који су се тицали јединственог тржишта и пољопривредне политике као примарних тачака економског усаглашавања. Стварањем Европске економске и монетарне уније потреба за координацијом економске политике постављена је на вишем нивоу што се уочава кроз комплексне услове и етапе централизације монетарне политике, као и користи и

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Single European Act*, OJ L 169 of 29.6.1987.

трошкове стварања монетарне уније. Значајан корак у успостављању јединствене монетарне политике одређен је дефинисањем институционалне структуре економске монетарне уније и усвајањем стратегије монетарне политике.

2.1. Услови и фазе настанка Европске монетарне уније

Значајан корак у разрађивању концепта монетарне уније предвиђене Римским уговорима представља *Марјолин меморандум Европске комисије* којим се исказује потреба за формирањем царинске уније (која је до краја шездесетих година требало да прерасте у економску унију) и неповратним фиксирањем девизних курсева земаља чланица Европске економске заједнице.³⁸ Овај концепт координације монетарне политике није разматран детаљно у пракси због своје сложености и доброг функционисања система предвиђеним споразумом у Бретон-Вудсу заснованом на моделу фиксних курсева и валутној конвертибилности. Ипак, меморандум Комисије је био значајан јер је представљао основ за формирање *Комитета гувернера централних банака* као посебног тела задуженог за побољшавање услова координације монетарне политике.

Идеја о стварању европског монетарног система постаје актуелна са појавом поремећаја у монетарној политици земаља чланица. У циљу даљег институционализовања координације економске и монетарне политике, Савет министара је на предлог Комисије усвојио *Меморандум о потреби економске и монетарне кооперације у Заједници*.³⁹ Овим актом су утврђени посебни механизми монетарне и финансијске подршке за земље чланице са проблемима у платном билансу. Почетком седамдесетих година, стручна група на челу са председником Луксембуршке владе, *Полом Вернером*, израдила је *Извештај о могућности креирања економске и монетарне уније*, који је обухватио конституисање економске уније на бази слободног кретања лица, капитала, услуга и успостављања пуне конвертибилности националих валута. На бази овог Извештаја је Савет министра убрзо донео *Резолуцију којом се државе чланице*

³⁸ С. Голубовић, *Европска монетарна унија-институционални аспекти*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2007, 20. Меморандум је сачинио француски комесар Роберт Марјолин (Robert Marjolin), којим се по први пут помиње идеја увођења заједничке монетарне валуте као решења за економске проблеме.

³⁹ *Ibid*, 21.

ЕЕЗ саглашавају о формирању економске и монетарне уније, којом је уведен систем девизних курсева познат под симболичним називом „европска валутна змија“, са дозвољеном осцилацијом девизних курсева +/-2,25% од утврђеног курса у односу на амерички долар.⁴⁰ Тај систем омогућио је преко потребну монетарну стабилност смањењем флукуација девизног курса и успостављањем стабилности према долару. У реализацији циљева монетарне уније од значаја је била и активност *Европског фонда за монетарну сарадњу* који је могао да интервенише на девизном тржишту и изврши поравнања обавеза проузрокована интервенцијама националних централних банака.⁴¹

У почетној координацији монетарне политике земаља чланица значајно место припада оснивању *Европског монетарног система (European Monetary System)* и увођењу европске валутне јединице (енг. *European currency unit*).⁴² Вредност ове јединице је била утврђена као збир појединачно фиксираних вредности сваке валуте земље чланице, њеног удела у бруто националном производу и степена значаја за вођење спољнотрговинске размене. Такође, том приликом су значајно ограничене мере кредитне подршке земљама са платнобилансним дефицитом у чему се могу препознати елементи будућег принципа забране монетизације јавног дуга.⁴³ У економској литератури се истиче да је овај систем омогућио земљама чланицама са ниском инфлацијом везивање девизног курса за земљу са нижом инфлацијом ради смањења инфлационих очекивања.⁴⁴ Свакако, другачије потребе земаља чланица и различите акције економске политике, представљале су условима либерализације капиталних токова главне узроке одступања од критеријума утврђених Европским монетарним системом и означили постепен престанак његовог деловања у годинама које су уследиле.

Крајем априла 1989. године, на састанку Европског савета усвојен је *Делоров извештај*, којим се нарочито наглашава потреба координираног управљања економском и монетарном политиком зарад остваривања

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Regulation of European Economic Community No 907/73 of the Council of 3 April 1973 establishing a European Monetary Cooperation Fund*, OJ L 089, 5.4.1973.

⁴² *Resolution of European Council on the Establishment of the European Monetary System (EMS) and Related Matters*, Bull. EC1978-5, art 5.

⁴³ С. Голубовић, *Европска монетарна унија-институционални аспекти*, 22-24.

⁴⁴ М. Cerovac et Al., *op.cit.* 331-332.

макроекономске стабилности.⁴⁵ Овим документом су утврђене *фазе монетарног уједињења* земаља чланица. *Прва фаза* доносила се на уклањање препрека финансијској интеграцији, смањењу разлика у економској политици земаља чланица и појачаној монетарној сарадњи. *Друга фаза* се односила на утврђивање временског периода за конституисање јасне организационе структуре монетарне уније и смањење економских разлика, док се *трећа фаза* тичала делегирања надлежности за вођење монетарне политике са националног на наднационални ниво власти.

Формалноправно посматрано, тек се одредбама *Уговора из Мастрихта* експлицитно утврђује потреба за координацијом економске политике ради постизања стабилног привредног раста и контролисане инфлације (*члан 99*).⁴⁶ Иако је овим Уговором дошло до централизације монетарне и девизне политике, државе чланице су и даље имале одговорност за спровођење опште економске политике. *Начело супсидијарности* као модел расподеле надлежности између националног и комунитарног нивоа власти, први пут се одређује овим актом и имаће пресудни значај у одређивању концепта координације економске политике. Према овом начелу, Заједница може преузети остваривање заједничких економских циљева када их може остварити потпуније од држава чланица или када их државе чланице не могу остварити у потребној (предвиђеној) мери. Једно од објашњења увођења новог принципа може се видети у искоришћавању ефеката економије обима и захтеву да користи комунитарног деловања премашују његове трошкове.⁴⁷ У економској теорији се истиче да се овај федералистички принцип може сагледати у више равни, преко *либералног* концепта до *патерналистичког* концепта мешања државе у економску сферу друштва. Смисао овог принципа јесте да одлуке треба доносити на најадекватнијем нивоу власти и најближе оним субјектима на које се те одлуке односе. Ипак, поједини теоретичари с разлогом постављају питање да ли наднационални ниво власти може благовремено умети да препозна и разуме преференције својих пореских обвезника боље од локалног нивоа власти.⁴⁸

⁴⁵ J. Delors, Chairman, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Presented April, 17, 1989.

⁴⁶ *Treaty on European Union (Treaty on Maastricht)* of 7.2.1992 OJ C 191 of 29.7.1992.

⁴⁷ М. Н. Јовановић, *op.cit.* 29-30.

⁴⁸ *Ibid.*

Однос између наднационалног и националног права пресудан је за одређивање транспарентног концепта координације економске политике који ће бити друштвено прихваћен. Надлежност Европске уније у одређеним сегментима економске политике може имати један од следећа *четири облика надлежности*: искључиву надлежност, подељену надлежност, додатну надлежност и допунску надлежност.⁴⁹ Облик *искључиве надлежности* Унија има у сфери монетарне политике, царинске уније, политике конкуренције, морских биолошких ресурса и трговине. *Подељена надлежност* Уније и држава чланица постоји у оквиру једанаест области које укључују унутрашње тржиште, социјалну политику, пољопривредну политику, еколошку политику, заштиту потрошача, саобраћајну политику, енергетску политику, слободу правде и сигурности укључујући општи оквир здравствене политике. У оквиру облика *додатне надлежности*, државе чланице могу придодати своје националне политике политикама Уније и то у оквиру политика истраживања и технолошког развоја, космоса и хуманитарне помоћи, док *допунска надлежност* постоји у области индустријске политике, заштите здравља и образовања. Област буџетске политике не налази своје место у поменутој класификацији, већ је сврстана у посебне унутрашње услуге.

На овом месту морамо указати на нужно разграничење у значењу појмова монетарне уније и монетарног система. Наиме, *монетарни систем* постоји када државе повезују своје валуте које функционишу као јединствена у односу на валуте других држава. *Монетарна унија* међу државама захтева постојање или коришћење јединственог новца (*de jure ЕМУ*) или безусловно утврђивање девизних курсева земаља које учествују у економској монетарној унији заједно са слободним кретањем добара и производних фактора (*de facto ЕМУ*).⁵⁰

Мастрихтским уговором утврђена су правила за приступање монетарној унији која се називају *критеријуми конвергенције*. Иако не постоји једнозначна дефиниција критеријума конвергенције, опште је прихваћено становиште да се ради о узајамном приближавању одређених макроекономских критеријума који доприносе макроекономској стабилности у економски интегрисаним подручјима.⁵¹ Конвергенција се може јавити као *ex ante* (претходна номинална

⁴⁹ М. Прокопијевић, *Европска монетарна унија*, Грађевинска књига, Београд, 2007, 79.

⁵⁰ М. Н. Јовановић, *op.cit.*, 81.

⁵¹ М. Прокопијевић, *op.cit.*, 79-81.

конвергенција) или *ex post* (накнадна конвергенција која може бити номинална или реална ако обухвата конвергенцију привредних циклуса или система централних банака).⁵² Концепт конвергенције је у садржинском смислу близак и појму *кохезије* којом се одређује сет политика Заједнице, чији је циљ смањење диспаритета дохотка између одређених земаља (развијених и мање развијених). У савременом монетарном праву стало се на становиште да се код испуњености критеријума конвергенције заправо мора водити рачуна о испуњености услова који се односе на степен финансијске и тржишне интеграције, развој платног биланса, токовима страних директних инвестиција, трошковима рада и другим чиниоцима.⁵³

У пракси се прави јасна дистинкција између *правних* и *економских критеријума конвергенције*.⁵⁴ *Правни критеријуми* конвергенције односе се на хармонизацију националног законодавства са комунитарним правом Уније. *Економски критеријуми* конвергенције не тичу се успостављања јединственог валутног подручја, већ представљају услове за постизање оптималног валутног подручја микроекономске природе, у смислу флексибилности надница и цена, као и мобилности производних фактора. Економски критеријуми конвергенције односе се на стопу инфлације, буџетски дефицит, јавни дуг, номиналне каматне стопе и девизни курс.⁵⁵ Тако се, у погледу *ценовне конвергенције*, регулише да стопа инфлације мерена индексом потрошачких цена не сме бити већа од 1,5% просечне инфлације у три земље са најнижом инфлацијом. *Фискална конвергенција* имплицира да буџетски дефицит не сме бити већи од 3% БДП-а, док је *конвергенција јавних финансија* подразумевала да јавни дуг не сме бити већи од 60% БДП-а дате земље чланице. *Конвергенција девизног курса* захтева поштовање одступања валута од $\pm 1,5\%$, који предвиђа механизам јединствених девизних курсева током две године пре почетка треће фазе у настанку европске монетарне уније. *Конвергенција каматне стопе* означава да номиналне каматне стопе не смеју бити више од 2% у односу на каматне стопе три најуспешније земље са најнижим каматним стопама.⁵⁶

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ М. Cerovac et Al., *op.cit.*, 34.

⁵⁵ С. Голубовић, *op.cit.*, 30.

⁵⁶ *Ibid.*

Дефинисање критеријума конвергенције је било неопходно из више разлога, јер су се почетне позиције будућих земаља чланица битно разликовале у погледу степена развијености и концепту економске политике. Са друге стране, критеријумима се настојао решити проблем тзв. „*бесплатних корисника*“ (*free rider*), јер су трошкове монетарног уједињења морале да сnose све земље подједнако. Требало би имати у виду и разлог да настанак монетарне уније не би представљао довољан подстицај за земље чланице да није био условљен испуњавањем тачно одређених критеријума.⁵⁷ Мада су критеријуми конвергенције били прецизно дефинисани, у пракси је долазило до њиховог озбиљног непоштовања. У том смислу се често термином „*креативног рачуноводства*“, означавају поступци држава чланица монетарне уније који у погледу своје правне природе нису ни законити, ни незаконити.⁵⁸ Ради се о таквом понашању којим се изиграва интенција законодавца, тачније у овом случају садржина рачуноводствених правила и стандарда. Такви облици понашања не подразумевају само радње чињења, већ се могу вршити и прећутно и предузимањем одређених конклюдентних радњи. У пракси то подразумева искоришћавање *правних празнина* које су неминовне, како у националним, тако и у комунитарним правним прописима због немогућности законодавца да предвиди све друштвено-економске односе за који постоји потреба да се регулишу правном нормом.

С обзиром да је приступање ЕМУ условљено испуњавањем критеријума конвергенције, Европска комисија израђује и доноси *Извештаје о испуњености критеријума конвергенције* за потенцијалне земље кандидате. Анализом првобитних Извештаја може се уочити да је посебно тешко било испунити правне критеријуме конвергенције и указати на *два проблема* у њиховој имплементацији.⁵⁹ *Први* проблем односио се на чињеницу да, фактички посматрано, нема оптималних услова којим се гарантује независан положај централне банке од извршне власти. Мада се националним монетарним законодавством експлицитно регулише институционална, организациона и

⁵⁷ Критеријуми конвергенције подразумевају комбинацију правила монетарне и фискалне природе, јер строга монетарна политика не може дати значајније резултате, а да притом не дође и до значајних ограничења у вођењу фискалне политике. С. Голубовић, *op.cit.*, 31.

⁵⁸ М. Прокопијевић, *op.cit.*, 79-81.

⁵⁹ *Ibid.*

персонална независност централне банке, поставља се питање да ли те правне норме заиста имају димензију правила *ius cogens*, јер се у пракси селективно примењују и не поштују од стране егзекутиве? Други проблем се уочава у невољном пристајању држава кандидата на ограничавање одређених компоненти монетарног суверенитета и његовом делегирању на ниво Уније. Са проширењем ЕМУ опажа се и тенденција фаворизовања номиналних критеријума конвергенције наспрам реалних, јер иако државе кандидати имплементирају критеријуме у вишем степену него постојеће чланице, реални ниво финансијске и трговинске интеграције остаје испод жељених вредности.⁶⁰

У анализи настанка монетарне уније може се поставити питање да ли поступци тзв. „креативног рачуноводства“ означавају еуфемистички израз грубог непоштовања критеријума конвергенције? Код оваког понашања, трансакције се не изражавају на приходно неутралан начин, већ на начин који их уклапа у жељени резултат. Нарочито остаје занимљиво гледање Комисије (или боље речено њен пасиван став) на поступке којим су се неке државе користиле не би ли постале чланице монетарне уније.⁶¹

а) Либерализација капиталних трансакција и интеграција финансијског сектора

Прва фаза у настанку Економске монетарне уније започела је почетком јуна 1990. године и означила је укидање свих облика ограничења слободном кретању капитала. У том смислу, Комисија је сачинила *Упутство бр. 88/361* којим се предвиђа либерализација кретања капитала и обављање трансфера по истом девизном курсу. Током ове фазе се забрањује и *фискално финасирање*, односно кредитирање државног дуга.⁶² Ради се о претечи начела забране меког буџетирања које ће у будућој координацији фискалних политика земаља чланица заузети централно место. Кључни моменат почетне фазе формирања монетарне

⁶⁰ F. Allemand, „*The Impact of EU Enlargement on Economic And Monetary Union: What Lessons can be Learnt from the Differentiated Integration Mechanism in an Enlarged Europe?*“, *European Law Journal*, Vol. 11, No.5, 2005, 586-588.

⁶¹ Тако се, на пример, у случају *Белгије* и *Холандије*, у висину укупног јавног дуга није урачунао дуг социјалног осигурања, док су у *Данској* из структуре јавног дуга били искључени сви краткорочни зајмови, као што су и у *Француској* били искључени трговински кредити. Више о томе: М. Прокопијевић, *Европска монетарна унија*, 70-74.

⁶² С. Голубовић, *op.cit.*, 27-29.

уније односи се на *повећање степена монетарне координације* што је било у надлежности Комитета гувернера централних банака.

б) Европски монетарни институт

Током друге фазе настанка ЕМУ која је започела јануара 1994. године, дошло је до оснивања *Европског монетарног института*. Његов задатак је био да интензивира сарадњу између држава чланица и да спроведе припреме за конституисање система европских централних банака чиме би се уједно створили предуслови за увођење јединствене монетарне политике. У светлу координације економских политика земаља чланица ово тело је имало значајну надлежност у надзирању испуњености услова конвергенције и подношења извештаја Савету министара.⁶³ Током ове фазе утврђен је *законодавни оквир* замене националних валута евром и усвојен *Пакт о стабилности и расту* којим се уводе фискална правила за одрживост здравих и стабилних јавних финансија.

в) Увођење јединствене европске валуте

Европски савет је коначан корак у формирању монетарне уније учинио доношењем *Одлуке о константовању испуњености услова једанаест земаља чланица уније за увођење евра*.⁶⁴ Монетарно уједињење се у пракси одвијало у *три етапе*.⁶⁵

У *првој етапи*, предузете су све припремне радње за увођење евра. Земље које су испуниле услове конвергенције морале су да усвоје законе о конверзији својих националних валута и одређене законске пакете у банкарском и финансијском сектору. Од нарочитог значаја су били закони којим се гарантује независан положај централне банке од извршне власти. Европски монетарни

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Council Decision No.98/317/EC of May 3. 1998.* Услове конвергенције, у почетку, успешно су испуниле *Немачка, Италија, Француска, Шпанија, Холандија, Луксембург, Белгија, Португал, Финска, Аустрија и Ирска*, док је *Грчка* накнадно испунила услове 2001. године. *Велика Британија* и *Данска* су могле да слободно одлуче о приступању унији у смислу тренутка и услова сходно примени *opt-out* клаузуле, док је *Шведска* одлучила да не имплементира Мастрихтске критеријуме конвергенције. С. Голубовић, *Ibid.*

⁶⁵ С. Голубовић, *op.cit.*, 30.

институт је у циљу реализације тих законодавних потреба усвојио *Резолуцију о принципима и фундаменталним елементима механизма девизних курсева*.⁶⁶

У *другој етапи* дошло је до фиксирања девизних курсева земаља чланица према еврџ. Истовремено, надлежност за вођење монетарне политике делегирана је са националног нивоа власти на ниво Заједнице, тј. Европску централну банку. Озбиљност држава у сфери координације монетарне политике може се најбоље уочити у низу резолуција и уредби Европског савета којима се регулишу сва питања у вези са централизацијом монетарне политике.⁶⁷

Овај период карактерише примена два врло значајна правна начела. Прво начело тзв. „*без присиљавања и без забрана*“ је значило да нико не може бити присиљен да користи евро у прелазном периоду, али да истовремено не може бити забрањена његова употреба. Друго начело, је подразумевало да би требало обезбедити континуитет уговорима који су већ закључени у националној валути, јер увођење евра не може утицати на њихово важење. Евидентно је, да се другим начелом желе створити услови за конверзију свих уговора закључених у националним валутама у евро у складу са фиксним стопама конверзије без уговарања додатних одредби.⁶⁸

Трећа етапа стварања монетарне уније је започета почетком 2002. године и односила се на утврђивање рокова и места за конверзију новчаница и кованог новца у евро што је било у надлежности националних централних банака. Увођењем јединствене европске валуте имплементиран је принцип *lex monetae*. Монетарно право као свеукупност правних норми којима се одређује девизна јединица за деноминацију дуга, имплицира безусловну подршку чланица ЕУ. Питање правног континуитета аката којима је конституисана Економска

⁶⁶ *Resolution of the European Council on the Establishment of an Exchange Rate Mechanism in the Third Stage of Economic and Monetary Union*, Amsterdam, Jun 16 1997, OJ C236, 2. 1997, p.5

⁶⁷ Ради се о четири уредбе којима се утврђују обавезе држава у вези са увођењем евра: *Council Regulation (EC) No1103/97 of June 1997 on Certain Provisions Relating to the Introduction of the Euro* OJ L162, 19.6.1997; *Council Regulation (EC) No 974/98 of 3 May 1998 on the Introduction of the Euro* OJ L 139,11.05.1998; *Council Regulation (EC) No 2866/98 of 31 December 1998 on the Conversion Rates Between the Euro and the Currencies of the Member States Adopting the Euro*, OJ L0359, 31.12.1998.

⁶⁸ I. Noršić, M. Bukovšak, V. Šošić, *Европска монетарна унија-институционални и економски аспекти*, у В.Вижућ-Европска монетарна унија и Хрватска, Masmedia, Zagreb, 2003, 37-97. Наведено према: С. Голубовић, *Европска монетарна унија-институционални аспекти*, 38.

монетарна унија одваја се од принципа *lex monetae* и назива се принципом *lex cause (contractus)*.⁶⁹

2.2. Трошкови и користи формирања монетарне уније

Трошкови монетарне уније проузроковани су чињеницом да када државе чланице напусте своје националне валуте оне напуштају и значајан инструмент економске политике који се односи на ублажавање последица привредних поремећаја. У условима потпуне монетарне уније, централна банка губи реалну моћ да утиче на промену цене валуте преко мера девалвације или ревалвације, да одређују масу новца у оптицају и да мења краткорочне каматне стопе.⁷⁰ Трошкови монетарне уније уочавају се на *микроекономском* нивоу, док се користи уочавају на *макроекономском* нивоу. Тако, амерички економиста *Кругман (Krugman)* истиче да је у анализи користи и трошкова монетарне уније, заправо реч о успостављању *trade-off(a)* између макроекономске флексибилности и микроекономске ефикасности.⁷¹

У разматрању трошкова и користи монетарне уније морамо узети у обзир постулате *теорије оптималних валутних подручја (theory of optimal currency areas-OAC)*. Оснивачима ове теорије сматрају се амерички економисти *Мандел (Mundell)* и *Мекинон (McKinnon)*, који су проучавали ефекте асиметричних поремећаја (валутних криза) у различитим регионима (државама). Мандел (Mundel) је анализирао трошкове и користи постојања заједничких валута тумачењем услова које је потребно претходно испунити да би спајање или раздвајање појединих валута (монетарних политика) било економски оптимално решење.⁷² На основу тога *Мандел (Mundel)* изводи закључак да није увек економски оправдано да све територијалне јединице (укључујући и оне најниже) располажу сопственим валутама, те због тога није оптимално тежити стварању

⁶⁹ B. Wahlig, *European Monetary Law: Transition to the Euro and the Scope of Lex Monetae*, in: *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, edited by Mario Giovanoli, Oxford: Oxford University Press, 2001, 121-122.

⁷⁰ P. D. Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Fifth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, 29-30.

⁷¹ P. Krugman, "What do We Need to Know about the International Monetary System?", *Essays in International Finance* No.190, Princeton: International Finance Section, 1993, 3-4.

⁷² R. A. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, *American Economic Review*, Vol. 51, No. 4, 1961, 657-665.

заједничке валуте. Поменута теорија се у свом изворном облику заснивала на следећим критеријумима: 1) мобилности фактора производње (превасходно рада и капитала) између региона; 2) променама девизног курса и 3) коришћењу система фискалних трансфера са поделом ризика. Касније је *Мекинон (McKinnon)* као значајне критеријуме додао оне које обухватају усклађеност привредних циклуса између земаља и отвореност привреде.⁷³ Занимљиво је, да *Мандел (Mundel)* у свом првобитном раду не заузима децидан став о предностима и недостацима променљивог девизног курса, али је ипак постојао песимистички призив у вези са реализацијом идеје увођења јединствене валуте. Наиме, он је сматрао да државе које не учествују у политичкој унији неће имати користи од фискалне редистрибуције дохотка, нити ће моћи да допринесу слободном кретању капитала.

Током седамдесетих година теорија оптималних подручја је модификована из разлога што су неке од околности на које се односила престале да буду актуелне. То се превасходно односило на укидање препрека међународном кретању капитала. У каснијим радовима, *Мандел* посебно инсистира на наглашавању користи од увођења заједничке валуте у ЕЕЗ. Као главне разлоге предности монетарне унификације, он наводи смањење трошкова финансијских трансакција, ублажавање ризика и очување међународних резерви сходно принципу интернализације међународне трговине.⁷⁴ Истраживањем на овом пољу бавио се и *Кругман*, који се сматра оснивачем *теорије ендегености и специјализације оптималних валутних подручја*.⁷⁵ У основи ове теорије је теза да у дугом року у економској унији преовлађују ефекти агломерације који настоје да исте или истоврсне производње сконцентришу на једном месту. Усклађеност привредних циклуса је одлучујући фактор који детерминише користи држава од формирања заједничке валуте.

1) *Трошкови* монетарне уније, за које смо претходно напоменули да су макроекономске природе, посебно су условљени испуњавањем критеријума усклађености привредних циклуса. Наиме, чланице уније ће имати више користи

⁷³ R. McKinnon, „Optimum Currency Areas, American Economic Review, Vol.53, 1963, 717-725. и „Mundell, the Euro and Optimum Currency Areas”, Journal of Policy Modeling, vol. 22(3), 2000, 312-324.

⁷⁴ M. Dabrowski, *Studies and Analyses No. 290-A Strategy for EMU Enlargement*, Center for Social and Economic Research, Warsaw, january, 2007, 11.

⁷⁵ M. Cerovac et Al., *op.cit.*, 323.

од монетарне уније уколико постоји већа усклађеност привредних циклуса. С обзиром да централна банка има обавезу да прилагоди монетарну политику стању привредног циклуса за читаво валутно подручје, она не може водити рачуна о ситуацији у свакој држави чланици, па је логично да ће она више одговарати држава чланицама које су боље ускладили своје привредне циклусе са валутним подручјем.⁷⁶ У економској теорији се наводи да ће привредни циклуси бити више усклађени уколико између земаља постоји развијена трговинска повезаност уз одговарајући степен сличности структуре производње. Када се државе чланице уније специјализују за производњу различитих производа која су предмет њихових трговинских односа, могу се јавити већа одступања у степену усклађености, него када производе и тргују сличним производима. У погледу оцене трошкова које државе могу имати приступањем Унији неопходно је имати у виду чињеницу да су они *релативне природе* и да се морају процењивати у зависности од конкретних ситуационих оквира и околности. У том смислу, *Пол де Граве (Paul De Grauwe)* поставља питање да ли су разлике између држава толико значајне да би биле предмет расправа и да ли је инструмент девизног курса увек и безусловно ефикасан у кориговању разлика као што се то претпоставља? Из тог разлога, све већи број аутора указује на чињеницу да инструмент девизног курса може бити не само економски неефикасан, већ и штетан у рукама политичара.⁷⁷

Постојање разлика у правним системима може бити итекако релевантно у анализи трошкова монетарне уније, као и остале разлике које имају политичко, историјско, географско и институционално порекло. Правна регулатива у погледу начина функционисања финансијских тржишта, тржишта некретнина и пореско законодавство и даље представљају велики изазов на том путу. Критичари традиционалне теорије валутних подручја истицали су да је она сувише *песимистична* када је у питању придруживање монетарној унији са ниским трошковима, али то не значи да су њени главни постулати данас превазиђени. Као оптималан начин смањења трошкова наводи се решење у виду стварања *флексибилнијег тржишта* које се боље прилагођава привредним поремећајима. Алтернативно решење подразумева убрзавање процеса политичког уједињавања

⁷⁶ М. Cerovac et Al., *op.cit.*, 318-319.

⁷⁷ Р. D. Grauwe, *op.cit.*, 58.

који ће обуздати појаву оних поремећаја који су политичке или институционалне природе.⁷⁸

2) *Користи* за земље које се прикључе монетарној унији огледају се у елиминисању неизвесности и ризика у погледу кретања девизног курса.⁷⁹ Увођење евра као јединствене европске валуте, означило је и промену светске валуте у међународним економским и финансијским односима. Издавалац светске валуте ужива велике користи од остваривање емисионе добити. Свакако, заједничка монетарна политика земљама чланицама монетарне уније *vis-a-vis* са нечланицама доноси политичку моћ и економски углед. Напоменимо да су присталице оснивања монетарне уније у њој виделе преко потребан „*политичко-правни механизам и европско монетарно правно лице*“ који ће бити конкурентан америчком долару на светском тржишту. Од увођења јединствене валуте очекивало се да ће унапредити трговинску размену и сарадњу између земаља чланица и посредно допринети већој транспарентности цена. Већа транспарентност цена значи и раст конкурентности, што је у интересу заштите права потрошача. Елиминисање ценовне нестабилности значило је и побољшање алокативне ефикасности ценовног механизма који повећава укупно друштвено благостање.⁸⁰

Посматрано са правног аспекта, главна предност партиципирања у монетарној унији јесте повећање степена кредибилитета у имплементацији монетарне политике. То је посебно било значајно за земље попут *Грчке, Италије, Шпаније* и *Португала*, које су водиле дискрециону монетарну политику и самим тим биле склоне инфлационим токовима. На овом месту, морамо нагласити и чињеницу да је формирање Економске монетарне уније резултат политичког договора између земаља са чврстом валутом (попут *Немачке*) и оних земаља које се правно обавезују на политичку интеграцију.⁸¹ Осим поменутих користи значајне предности земаља чланица укључивале су и ширење инвестиција и ефикаснију контролу узрока и последица инфлације.⁸²

⁷⁸ *Ibid*, 110-111.

⁷⁹ Commission of the European Communities, “*One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*“, 44 *European Economy*, 1990, 11-13.

⁸⁰ P. D. Grauwe, *op.cit.*, 136-137.

⁸¹ С. Голубовић, *op.cit.*, 43.

⁸² P. D. Grauwe, *op.cit.*, 138.

Слично као и код анализе трошкова монетарне уније, и код оцене користи, постоји реална и логична потреба за одређеним резервама. У данашњим правно-економским условима, у којима се одвијају привреде земаља чланица делује јасно да су користи биле прецењене (исто као што су и трошкови били потцењени).⁸³ Допринос од увођење заједничке валуте почео је да изостаје у последњих десет година, што је резултирало у повећаном тренду увоза производа у услуга из других земаља у ЕУ. У економској теорији се истиче да је корист од оснивања монетарне уније већа него што то на први поглед делује и да ће се са продубљивањем европске интеграције те користи значајно повећати. Истовремено се наглашава и да државе које се сматрају нето добитницима од оснивања уније морају да се суоче са одређеним трошковима у случају великих економских криза.⁸⁴ На основу свега напред наведеног, *мишљења смо*, да садржинско значење трошкова и користи, тј. земља добитника и губитника од оснивања монетарне уније у савременим економским токовима постаје релативно, нарочито када се узму у обзир искуства држава у условима глобалне финансијске кризе.

2.3. Институционална структура и стратегија монетарне политике

Формирање и деловање Европске економске и монетарне уније је од пресудног значаја за даљи развој монетарног права, чији је главни субјект поред Међународног монетарног фонда. Монетарно право ЕУ је са питањем структуре и стратегије монетарне политике предметно и садржински тесно повезано у делу који се тиче правног домаћаја заједничког деловања мера монетарне и фискалне политике.

а) Европски систем централних банака

Оснивањем економске монетарне уније подстакнуте су дискусије на тему институционалних оквира монетарне политике, у смислу да ли би он требао да се

⁸³ G. Majone, „*One Market, One Law, One Money?, Unintended Consequences of EMU, Enlargement and Eurocentricity*“, LSE Law, Society and Economy Working Papeprs 1/2007, London School of Economics and Political Science, Law Department, 4-6.

⁸⁴ P. D. Grauwe, *op.cit.*, 175.

заснива на координисаном систему националних банака држава чланица или конституисању заједничке централе банке за подручје целе заједнице. Искуства са степеном и облицима аутономије неких најјугословенских централних банака у свету (*Федералних резерви САД и Народне банке Кине*), указивала су на два закључка: 1) да без обзира на изабрани институционални аранжман, питање расподеле моћи ће временом постати веома дискутабилно са развојем ЕМУ; и 2) да ће притисци држава чланица бити утолико већи, уколико се више надлежности делегира са националног нивоа на наднационални ниво власти.⁸⁵ Из тог разлога се овом питању и данас посвећује нарочита пажња правника и економиста у циљу изналагања *оптималних* правноекономских решења који би у највећој могућој мери задовољили дијаметрално другачије интересе развијених и мање развијених земаља чланица.

Основни субјекти Економске монетарне уније јесу Европска централна банка и националне банке држава чланица које заједно формирају *Европски систем централних банака-ЕСЦБ (European System of Central Banks)*. Занимљиво је да овај систем *нема својство правног лица* за разлику од његових институционалних делова, па се самим тим не може јавити као уговорна страна или репрезент у међународним односима. Основни задаци Европског система централних банака јесу утврђивање и спровођење монетарне политике заједнице, вршење девизних послова, држање и управљање резервама и унапређење несметаног функционисања платног промета.⁸⁶

Уговорни аранжмани између Европске централне банке и централних банака земаља чланица које су увеле евро означавају се општим појмом *Еуросистем (Eurosystem)*. Када су чланице монетарне уније увеле евро, одговорност за вођење монетарне политике је у тоталитету делегирана на Еуросистем (који нема својство правног лица). Главне одлуке у оквиру Еуросистема доноси *Европски систем централних банака*, с тим што централне банке држава које нису увеле евро нису део Еуросистема (иако су интегралне јединице ЕСЦБ-а). Еуросистем, без обзира на одсуство правног субјективитета, формалноправно за свој рад одговара Европском парламенту. Овај облик

⁸⁵ R. O'Donnell, P. Honohan, *Economic and Monetary Union*, Studies in European Union, No. 2, Institute of European Affairs, 1990, 59-60.

⁸⁶ *Treaty on European Union (Treaty on Maastricht)*, art. 105.

одговорности се операционализује кроз обавезу подношења годишњих и редовних извештаја председника Европске централне банке и чланова Извршног одбора (пред Одбором Комисије за економска и монетарна питања).⁸⁷

Европски систем централних банака у пракси делује преко својих чланица, односно Европске централне банке која је самостална и независна у раду и националних банака држава чланица које имају својство правног лица. Сходно одредбама *Статута Европског система централних банака*, националне банке држава чланица једине су овлашћене да уписују и држе капитал Европске централне банке. Удео националних банака земаља чланица се обрачунава према кључу за уписивање капитала, сразмерно учешћу држава чланица у популацији заједнице и њеном уделу у бруто националном производу Уније.⁸⁸ Полазећи од схватања о недељивости монетарног суверенитета и јединствености монетарне политике, постоји бојазан да федерална структура која постоји на нивоу ЕУ може да доведе у питање деловање Европског система централних банака. Различите студије показују да националне централне банке нису равноправне са Европском централном банком и да представљају оперативна тела Еуросистема.⁸⁹ Сматра се да је главни узрок оваквог *sui generis* институционалног оквира примарно политичке природе, али и последица уважавања различите културне и националне разноврсности европодручја.

б) Структура Европског система централних банака

Европским системом централних банака управљају *управни одбор (савет гувернера)* и *извршни одбор* Европске централне банке.⁹⁰

1) *Управни одбор* сачињавају чланови Извршног одбора и гувернера који се налазе на челу националних банака. Најзначајније одлуке овог тела обухватају дефинисање општих начела монетарне политике, формулисање конкретних монетарних политика, одређивање висине есконтне стопе и висине обавезних

⁸⁷ С. Голубовић, *op.cit.*, 54-55.

⁸⁸ *Protocol on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank*, OJ C 191, 1992, art. 28-29.

⁸⁹ С. Голубовић, *op.cit.*, 55-56.

⁹⁰ *Protocol on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank*, *op.cit.*, art. 30-36.

резерви. Начин одлучивања у Управном одбору, подразумева примену принципа „један човек један глас (*one man, one vote*)“, сходно концепту централизације монетарне политике. Посебан облик одлучивања постоји код одређених финансијских питања, где се примењује принцип *пондерисаног гласања* сходно уделу националних централних банака у уписаном капиталу Европске централне банке. Одлуке се у већини случајева доносе већином гласова (у случају једнаког броја гласова, одлуку доноси председник управног одбора). Статутом ЕЦБ је предвиђено да у случају разматрања питања у погледу поступака централних банака којима се подрива вођење јединствене монетарне политике одлуке доносе двотрећинском већином. Такође, овај облик гласања се примењује код одлучивања о коришћењу одређених монетарних контрола.⁹¹ Значајно је напоменути да се од гуврненера централних банака држава чланица захтева да се понашају сходно принципу *de lege artis*. Чланови не смеју примати нити тражити инструкције или савете органа Заједница и влада држава чланица који их делегирају у циљу обезбеђења њихове непристраности и деловања у духу остваривања циљева заједничке монетарне политике.

2) *Извршни одбор* сачињавају председник, потпредседник и четири члана. Чланове извршног одбора именују владе држава чланица из реда стручњака који имају искуство у области монетарне политике.⁹² Иако делује да је по критеријуму састава чланова Управни одбор значајнији орган од Извршног одбора, у одређеним ситуацијама то захтева преиспитивање због специфичне природе надлежности ових тела. Управни одбор јесте највише тело ЕСЦБ-а, али чланови Извршног одбора заузимају најзначајније место у његовој структури и деловању. Наиме, чланови Извршног одбора делегирају председника и потпредседника Управног одбора, па у случају нерешеног гласања побеђује она страна у којој се налази глас председника извршног одбора.⁹³ Извршни одбор је као извршно тело

⁹¹ У случају промене Статута захтева се да одлуке буду донете једногласно. Види: *Protocol on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank, art. 110.*

⁹² *Protocol on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank, art. 111-112.* Чланове именује Савет министара уз обавезно консултовање Парламента и Управног одбора, док се коначна одлука доноси на нивоу председника влада, тј. шефова држава. Председник извршног одбора је председник ЕЦБ, док мандат чланова траје осам година, а по истеку овог периода се не могу поново бирати.

⁹³ М. Прокопијевић, *Европска монетарна унија*, 41-44. Чланови Извршног одбора могу бити разрешени у случају озбиљних повреда или у случајевима када више не испуњавају услове неопходне за обављање својих дужности.

задужен за спровођење монетарне политике сходно смерницама и упутствима Управног одбора и давање инструкција и упутства националним банкама у вези са реализацијом јединствене монетарне политике.

3) Улога *Генералног савета* се примарно огледа у обезбеђењу боље комуникације између Еуросистема и ЕСЦБ-а. Ипак, овај орган има значајну улогу у координацији јединствене монетарне политике, јер монетарна политика земаља које нису чланице монетарне уније мора бити конзистентна принципима јединствене монетарне политике Уније.⁹⁴ Напоменимо да и земље које нису у склопу јединственог монетарног простора (*Велика Британија* и *Данска* према клаузули дерогације) без обзира што воде самосталне монетарне политике, својим понашањем не смеју угрозити независност ЕЦБ, па се чини да надлежност Генералног савета у координацији економске политике има већи значај него што то прозилази на први поглед. Правном анализом правила којима се уређује његова надлежност, поменута координациона ингеренција није деловала нарочито значајна у почетку, али чињеница да још увек није дошло до пуног монетарног уједињења, *према нашем мишљењу*, указује да надлежност Генералног савета није само секундарног значаја у односу на надлежност осталих органа ЕСЦБ-а као што се то традиционално сматрало.

в) Стратегија монетарне политике

Под стратегијом монетарне политике подразумева се свеукупност акција (мера и инструмента монетарне политике) који се налазе у функцији остваривања њених циљева.⁹⁵ Смисао монетарне стратегије огледа се у стварању услова за оптимално деловање механизма координације на тржиштима чланица монетарне уније, јер се једино тако може допринети кредибилитету и ефикасности заједничке монетарне политике.

Формирање економске и монетарне уније налази се у функцији реализације циљева утврђених оснивачким актима. Уговором из Мастрихта се прописује обавеза чланица ЕМУ да дефинисањем и вођењем јединствене монетарне и

⁹⁴ С. Голубовић, *op.cit.*, 58.

⁹⁵ М. Сеговас et Al., *op.cit.*, 337-342. Првобитна верзија монетарне стратегије је објављена 1998. године, док је 2003. године извршена њена прва значајна ревизија.

девизне политике допринесу реализацији привредног раста и контролисаној инфлацији уз истовремену подршку општој економској политици у складу са принципима тржишне привреде и слободне конкуренције.⁹⁶ Тумачењем одредаба Статута Европске централне банке може се закључити да државе које нису чланице монетарне уније, такође, морају допринети реализацији циљева Европског монетарног система, док се одредбама Уговора из Маастрихта (*члан 122. став 3*) таква обавеза децидно дерогира. Контрадикторност у погледу овог решења намеће постављање питање од ког момента националне централне банке имају обавезу да допринесу циљевима европског монетарног законодавства? Остаје нејасно да ли обавеза постоји од момента приступања Европској унији или од момента приступања Еврозони. Европска Комисија и ЕЦБ заузеле су став да стабилност цена као примарни задатак ЕСЦБ-а почиње да производи правно дејство од момента приступања Европској унији, што значи да клаузула дерогације не ослобађа државе нечланице Еврозоне од обавезе (не)преузимања поступака који могу осујетити поменути циљ.⁹⁷

Иако се уговором из Маастрихта јасно одређује да је *примарни циљ* ЕСЦБ-а стабилност цена (*члан 105*), текстом уговора није дато садржинско одређење овог циља. С обзиром да је реч о правном стандарду, ЕЦБ се налази у улози својеврсног „судије“, тј. правног тумача утврђивања његове садржине. Практично, то подразумева да се не може свако повећање вредности цена третирати као вид инфлације. Уколико би то био случај радило би се о стабилности цена у *апсолутном износу*, што би као циљ било тешко оствариво и економски оправдано. Општеприхваћено схватање је да се ради о стабилности цена у *релативном смислу*, код које се предвидива стопа инфлације јавља као стабилност цена. Главни аргументи за овакав приступ огледају се у чињеници да сваки ниво инфлације другачији од нулте инфлације може бити арбитражан и условљен економским интересима држава чланица, самим тим не може представљати референтан и стабилан стандард вредности.⁹⁸ Државе чланице имају обавезу да поштују правила буџетске дисциплине у функцији остваривања стабилности

⁹⁶ *Treaty on European Union (Treaty on Maastricht)*, art. 4.

⁹⁷ А. Atilla, *Objectives and Tasks of the European System of Central Bank: A Commentary on Article 105 ТЕС*, у, *On the Law of European Union*, eds. С. Campell, Р. Herzog and G. Zagel, 2005., 2-22.

⁹⁸ Стабилност цена означена у релативном смислу се јавља као стопа инфлација која се креће у дијапозону између 2-3%. Више о томе: С. Голубовић, *op.cit.*, 82-83.

цена.⁹⁹ У оквиру реализације примарног циља, развијена је усаглашена пракса управљања краткорочним каматним стопама на евро путем граничних олакшица рефинансирања као доње вредности, депозитних олакшица као горње вредности и каматних стопа које се држе близу средње вредности путем регуларних аукција.¹⁰⁰ У пракси се користе *два приступа* за одређивање ценовне стабилности. *Први* приступ, полази од тзв. „*економске анализе*“, где се ради о широком прегледу најновијег економског развоја и економских услова који се тичу привредног раста, запослености, цена и осталих фактора. *Други* приступ се заснива на тзв. „*монетарној анализи*“, која прати кретање монетарних агрегата и кредита (посматрано у средњем и дугом року) сходно принципу неутралности.¹⁰¹ Занимљиво је да се у званичним правним документима Уније стабилност цена мери преко хармонизованог индекса потрошачких цена које обрачунава Европски уред за статистику (European Office for Statistic) чија надлежност није уређена нормама чврстог права, нити му се гарантује независност у раду.¹⁰²

Секундарни циљ ЕСЦБ-а јесте подршка општој економској политици у Заједници. Без обзира што су државе оснивањем Економске монетарне уније фактички ограничиле свој монетарни суверенитет, оне нису делегирале овлашћења за вођење економске политике на супранационални ниво. Активности које ЕСЦБ-а предузима у циљу имплементације овог секундарног циља значајне су радње којима се прати, подстиче и продубљује финансијска интеграција уз давање препорука и мишљења о предлозима закона којима се уређује поменута област.¹⁰³ Такође, значајне су и активности које предузима Европска централна банка у смислу убрзавања финансијске интеграције. Смисао поменутих активности јесте омогућавање деловања ЕСЦБ-а као својеврсног „катализатора акција приватног сектора“ ради лакшег предузимања колективних акција економске политике на комунитарном нивоу.¹⁰⁴

⁹⁹ Стабилност цена је као примарни циљ ЕСЦБ-а утврђена и одлуком *Савезног уставног суда Немачке* у својој пресуди (тзв. *Мастрихтској пресуди*) којом монетарну унију дефинише као унију стабилизације.

¹⁰⁰ R. Baldwin, C. Wyplosz, *op.cit.*, 513-515.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² H. Siekmann, *Law and Economics of Monetary Union*, Institute for Monetary and Financial Stability, Johan Wolfgang Goethe Am Main, Working Paper Series No. 45, 2011, 19-20.

¹⁰³ С. Голубовић, *op.cit.*, 59-61.

¹⁰⁴ *European Central Bank, Annual Report*, 2005, 124-125.

Инструменти монетарне политике који се примењују у еврозони обухватају операције на отвореном тржишту, трајне кредите и минимум обавезних резерви.¹⁰⁵

1) Најзначајнији инструмент монетарне политике представљају *операције на отвореном тржишту*. Ове мере односе се на куповину и продају хартија од вредности у циљу повећања или смањења ликвидности тржишта новца.

2) *Трајни кредити (кредитне линије)* се налазе у функцији брзог обезбеђивања и апсорбовања ликвидности. Депозитне олакшице представљају фиксирани каматне стопе на депозитне олакшице које су ниже од оних које се користе у главном финансирању.

3) Обавеза *држања минималних резерви* је веома промовисана од стране Немачке централне банке, али се у ЕСЦБ-а овај инструмент користи више као инструмент „*неглања*“ краткорочних каматних стопа.

У условима глобалне финансијске и економске кризе, циљеви утврђени стратегијом монетарне политике захтевају преиспитивање и предмет су бројних полемика међу економистима. Тако се поставља питање да ли се ЕСЦБ превише ослања на монетарни приступ у дефинисању циљева стратегије (што је процедура својствена Немачкој централној банци)? Критике су усмерене и на дефинисање стабилности цена у релативном смислу и нејасноћа које се ту појављују због одсуства јасних параметра одређења њене садржине. Све је већи број аутора који сматрају да би монетарна стратегија требало да се ослони на тзв. *инфлационо таргетирање*. Овај модел у основи подразумева да централна банка користи своју прогнозирану инфлацију као посредни циљ. Инфлационо таргетирање јесте слично *таргетирању новчаног стока*, али се од њега разликује у погледу избора посредног циља. У таргетирању новчаног стока посредни циљ јесте новчани сток, док је код инфлационог таргетирања то текућа прогноза инфлације коју централна банка објављује јавности.¹⁰⁶ Поједностављено, код циљне инфлације се објављује прогнозирано кретање инфлације за релевантни период за који важи конкретна монетарна политика (по правилу за *две године* унапред) и врши се прилагођавање

¹⁰⁵ P. D. Grauwe, *op.cit.*, 316.

¹⁰⁶ Више о томе: P. D. Grauwe, *op.cit.*, 313-314.

каматне стопе у складу са разликом између вредности која се предвиђа и вредности која је одређена.¹⁰⁷

Стратегија монетарне политике у свом садашњем облику представља комбиновану стратегију која у својој структури садржи елементе и монетарног таргетирања и таргетиране инфлације. Доношењем једне такве стратегије створени су предуслови да Европска централна банка код доношења одлука уважи временски хоризонт у коме монетарна политика остварује свој утицај на реалне привредне токове.¹⁰⁸

Циљеви заједничке монетарне политике могу доћи у колизију са циљевима децентрализованих фискалних политика чланица ЕМУ којима се делује на повећање производње. Субјекти фискалних политика настоје да применом буџетских ограничења или мерама дискреционе фискалне политике допринесу постизању жељеног нивоа благостања. У таквим околностима ефекти фискалне политике могу бити анулирани деловањем ЕЦБ што ће за коначни резултат у односу монетарне и фискалне политике имати равнотежу нивоа производње и инфлације далеко од жељеног нивоа.¹⁰⁹ Фискални субјекти тада доносе одлуку о поштравању пореских стопа што може смањити обим будуће производње, услед чега питање координације фискалних политика чланица ЕМУ постаје правни императив.

¹⁰⁷ R. Baldwin, C. Wyplosz, *op.cit.*, 503.

¹⁰⁸ С. Голубовић, *op.cit.*, 95.

¹⁰⁹ Д. Јововић, С. Цветановић, *Економска политика Европска уније-нова европска економија*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2012, 101-102.

Г л а в а д р у г а
КООРДИНАЦИЈА МОНЕТАРНЕ И ФИСКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У
ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ - IS-LM МОДЕЛ

Применом једноставног IS-LM модела могу се сагледати економски аспекти координације монетарне и фискалне политике у Европској унији што нам омогућава да боље сагледамо питања у дугом делу тезе. У коришћењу модела усвојена је чињеница да се координација одиграва у условима постојања централизоване монетарне политике, коју води Европска централна банка и децентрализоване фискалне политике, која се налази у надлежности влада држава чланица ЕУ.

1. Концепт монетарне и фискалне политике у Европској унији

Процес усаглашавања економских политика чланица Економске монетарне уније се у пракси тешко реализује због различитих микроекономских услова у земљама чланицама. Различит степен привредне развијености и индустријске структуре земаља чланица отежава процес макроекономског прилагођавања и може проузроковати пад конкурентности мање динамичних и развијених привреда у условима јединствене монетарне политике.¹¹⁰ Приступањем монетарној унији државе чланице ЕУ су фактички значајно ограничиле део свог монетарног суверенитета, у сегменту који се тиче коришћења механизма девизног курса ради спречавања привредних поремећаја. У том смислу, тзв. „*Волтерова критика монетарне уније*“ полази до чињенице да је фискална недисциплина била примарни узрок кризе само у неким земљама чланица попут *Грчке* и *Италије*, али не и у осталим државама еврозоне.¹¹¹ Неадекватан оквир макроекономске политике ЕУ допринео је у таквим условима настанку својеврсног „каскадног ефекта“ који се проширио и на остале земље чланице. Разлике у висини стопе инфлације водиле су разликама у висини каматне стопе, што је проузроковало смањење реалне каматне стопе у периферним деловима

¹¹⁰ A. Christopher, P. Subacchi, D. Vines, *International Macroeconomic Policy Coordination: An Overview*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 28, Number 3, 2012, 403.

¹¹¹ *Ibid*, 404.

ЕМУ (мање развијеним земљама) услед чега долази до продубљивања јаза конкурентности.¹¹²

Користан концепт у трагању за оптималним усглашавањем економских политика у ЕУ полази од *модела тзв. унутрашње и спољашње равнотеже*.¹¹³ Тако се, примера ради, у случају односа *Шпаније* и осталих земаља чланица еврозоне (првенствено *Немачке* као водеће земље), поставља питање последица њеног останка (напуштања) јединственог валутног подручја. Са једне стране, евентуални неуспех *Шпаније* у опоравку привреде услед ниских јавних прихода би значио наплату премија на ризик обвезница јавног зајма шпанске владе, уколико би она остала у монетарној унији. Посматрано са друге стране, потенцијални излазак из монетарне уније проузрокован падом конкурентности, подразумевао би увођење премија на ризик на све облике емитованог шпанског дуга (не само јавног зајма као најважнијег и најзаступљенијег облика јавног дуга).

Субјекти економске политике у таквим околностима морају предузети све мере ка оснаживању трговинских токова и искоришћавања предности јединственог тржишта у циљу успостављања нарушеног спољашњег баланса. Истовремено са овим напорима би се морале предузети мере за подизање степена конкурентности домаће привреде зарад превазилажења унутрашње неравнотеже. Инструменти монетарне политике које примењује Европска централна банка у таквим условима више нису на располагању, па је једини начин за постизање равнотеже *суштинска и квалитативна промена у начину вођења фискалне политике*. Свакако, овде говоримо о фискалној политици у најширем значењу те речи која обухвата, како промене у пореској политици, тако промене у политици јавних расхода. Да би спроведене новелације конципирања фискалне политике дале очекивани стабилизациони ефекат оне се не смеју спроводити изоловано (само у земљама са буџетским дефицитом и дефицитом платног биланса), већ морају бити реализоване и у осталим чланицама које таквих проблема (тренутно) немају. Предуслов постизања равнотеже јесте потписивање одређеног облика *споразума о прилагођавању националних економских политика*.¹¹⁴ Из нашег

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, 405.

¹¹⁴ *Ibid.*, 406.

примера би обавезе *Шпаније* (али и *Грчке, Италије и Португала*) као чланице са недовољно конкурентном привредом обухватиле строге мере штедње и редуковани увоз (што имплицира и повећање стопе незапослености). У том процесу је од круцијалног значаја утврдити *релативне трошкове* постизања унутрашње и спољашње равнотеже, што је могуће само уз стабилан период номиналног ограничења инфлације у обема земљама али се то у пракси споро реализује. Када би се, хипотетички посматрано, систем довео у стање равнотеже, фискална политика у *Немачкој* би морала бити експанзивнија услед смањења тражње проузроковане прилагођавањем конкурентности различитих економских система. Овакве промене у фискалној политици би означиле и потребу за новом реформом Пакта о стабилности и расту, што механизам равнотеже додатно отежава као и чињеница да Европска централна банка не може да одржи адекватан ниво тражње на нивоу еврозоне. Да би модел реституције равнотеже могао да се реализује у пракси неопходно је да код влада држава чланица са дефицитом постоји уверење да *водеће чланице* (превасходно Немачка) неће наметати *ригорозне програме штедње* који оне неће моћи да имплементирају. Истовремено, и код влада развијених чланица мора постојати довољно чврсто уверење да ће задужене земље наставити да у будућности успешно реализују доспеле обвезнице јавног зајма и да сервисирају дугове Европској централној банци по дефинисаним условима. У овом контексту нова улога Европске централне банке као „*банке последњег уточишта*“ (енг. *last resort bank*) за владе и националне банке може допринети остваривању привредног раста у ЕУ.¹¹⁵

Финансијска криза у ЕУ је нарушила фискалну равнотежу услед смањења пореских прихода и повећања државних издатака за оживљавање привреде, али и продубила кризу јавног дуга услед експанзивне емисије државних обвезница. Негативне последице кризе додатно су продубљене незадовољавајућом координацијом монетарне и фискалне политике. У том смислу се може поставити питање колико је неусаглашеност у примени мера монетарне и фискалне политике допринела финансијској нестабилности? Базични економетријски модели показују да поред и вођења експанзивне монетарне политике, високи буџетски дефицит

¹¹⁵ *Ibid*, 407.

доприноси погоршавању фискалне позиције влада.¹¹⁶ Ови модели се базирају на коришћењу *индекса агрегатне финансијске стабилности*, којим се мери стабилност евра и показују да је финансијска стабилност у крајњем исходу у корелацији са основним циљевима Европске централне банке. У циљу спречавања појаве нових криза у ЕУ неопходно је побољшати координацију између Европске централне банке и влада држава чланица. Оваква координација подразумева постављање финансијске стабилности у равн основних циљева заједничке монетарне политике што мора бити подржано и формирањем посебних *комитета за финансијску стабилност* у националном монетарном праву. Тако се већ током првих година кризе ови комитети оснивају у *Пољској, Италији, Грчкој и Аустрији*, да би се тренд наставио и током наредних година оснивањем посебних комитета у *Великој Британији, Шведској и Француској*.¹¹⁷ Ови комитети могу деловати као самостални органи или при националним централним банкама, с тим што се мора нагласити да се њиховим делокругом надлежности постиже не само кооперација, већ суштинска координација фискалних политика.

Деловање националних и наднационалних субјеката економске политике у првим годинама кризе није дало задовољавајуће резултате и имало је негативан утицај на фискалну одрживост. Са новим моделима економског управљања, институционални механизам је постављен у функцију повећања ефикасности и реализације мароекономских циљева. Ово постаје нарочито уочиво са оснивањем европског система ревизора. Новим решењима се финансијска стабилност третира као *de facto* и *de iure* циљ заједничке монетарне политике. Економетријски модели у том светлу потврђују постојање снажне компатибилности између достизања ценовне стабилности и других циљева усмерних на одрживост привредног раста.¹¹⁸ У економској литератури не постоји јединствени став у погледу оптималне комбинације мера монетарне и фискалне политике у ЕУ. Схватања преовлађујућих струја се могу категорисати у *три групе*: модел монетарног конзервативизма, модел фискалне (не)координације и модел лидерства владе.¹¹⁹

¹¹⁶ С. А. Tiberiu, *Financial Stability, Monetary Policy and Budgetary Policy in EMU*, Theoretical and Applied Economics, Volume XIX, No. 8(573), 2012, 86.

¹¹⁷ *Ibid*, 88-89.

¹¹⁸ *Ibid*, 94-95.

¹¹⁹ N. Acocella, G. Bartolomeo, P. Tirelli, *Fiscal Leadership and Coordination in EMU*, Open Economic Review, No.18, 2007, Sprynger, 281.

Модел монетарног конзервативизма се базира на схватању да проблем временске неконзистентности у монетарној унији пружа довољно добре основе за конзервативну улогу централне банке.

Координација фискалне политике у монетарној унији према овом моделу може имати штетне ефекте који се огледају у умањењу користи јединствене монетарне политике и подривању макроекономске стабилности. Овакава схватања деле и теоретичари који подржавају *тезу о негативним ефектима координације националних фискалних политика* које делују ретроградно на одржавање ценовне стабилности и контроле инфлације. Ипак, све већи број теоретичара сагледавајући ефекте координације у савременим привредним токовима Уније подржава напоре на обликовању фискалне кооперације ради постизања стабилности производње. Фискална кооперација подразумева микс неформалне сарадње и правила који у садејству са деловањем централних банака доприноси инфлационој стабилности. *Модел лидерства владе* полази од схватања по коме је за успостављање нарушене тржишне равнотеже неопходно да национални субјекти економске политике у форми централизованог деловања раде на интеракцији монетарне и фискалне политике. За успех оваквог модела неопходно је препознати безусловну и кредибилну посвећеност влада држава чланица еврозоне у примени заједничких акција на националном нивоу власти.¹²⁰

Ова схватања су представљала основу за развој посебних модела који истражују стратегијску међуповезаност између деловања синдиката, централне банке и фискалне политике у Економској монетарној унији. У том смислу, *Акоцела* (*Accocela*) полази од претпоставки да фискалне политике одређује ниво субвенција и да централна банка у потпуности контролише монетарну политику. Резултати њихових истраживања показали су да између производних субвенција и реалних зарада постоји *однос комплементарности* и указали на негативне ефекте политике субвенција. Такође, резултати су показали да је модел фискалног лидерства пожељан, јер доприноси ценовној стабилности у интеракцији са конзервативном централном банком.¹²¹ Поменути аутори наглашавају да модел „фискалног лидерства“ у ЕМУ има одређена ограничења која се огледају у природи и доступности мера економске политике националним субјектима. У

¹²⁰ *Ibid*, 282.

¹²¹ *Ibid*.

прилог томе, наводи се да у одређеним околностима порези и реалне зараде могу представљати стратегијске супституте уколико се порези са дисторзивним дејством користе за финансирање јавних расхода.¹²² Истовремено, указује се и на нужност сагледавања ових ефеката у условима тренутних економских криза и контрацикличних политика.¹²³

Неуспех у примени Пакта о стабилности и расту и критике које се упућују на начин имплементације јединствене монетарне политике указују на потребу развијања нових аналитичких оквира за евалуацију алтернативних аранжмана монетарне и фискалне политике. Тако, примера ради *Гали (Gali)* и *Монаџели (Monacelli)* предлажу коришћење модела који укључују заједничко делање монетарног и фискалног сектора са елементима који одговарају данашњим отвореним привредама и кретањима капитала и радне снаге.¹²⁴ Примена овог модела показала је да се у домену монетарне политике, инфлација мора стабилизovati на нивоу Уније. Овакав циљ је већ утврђен монетарном стратегијом ЕЦБ, али је за његову примену неопходно обезбедити и одређени степен координације националних фискалних политика. Национални субјекти фискалне политике имаће *двојак циљ* који се огледа у успостављању баланса између ефикасног нивоа пружања јавних добара и контроле домаће стопе инфлације, односно јазу производње. Имплементацијом ових циљева субјекти економске политике доприносе потпунијој реализацији стабилизационе функције јавних финансија, како на националном, тако и на наднационалном нивоу. Ипак, и у овом новом моделу координације монетарне и фискалне политике морају се имати у виду *ограничења* која произилазе из висине и структуре јавног дуга чланица еврозоне. У садашњим условима то захтева одређена прилагођавања правила таргетирања инфлације на нивоу Уније. Стога, *Фереро (Ferrero)* сматра да су према новом правилу вредности садашње и претходне инфлације пропорционалне стопи производног јазу.¹²⁵ На нивоу држава чланица то захтева

¹²² У савременом праву сви порези утичу на свест и понашање пореских обвезника што је одлика дисторзивних пореза.

¹²³ N. Acocella, G. Bartolomeo, *op.cit.* 288.

¹²⁴ J. Gali, T. Monacelli, *Optimal Monetary and Fiscal Policy in Currency Union*, Journal of International Economics, No.76, 2008, 116.

¹²⁵ *Ibid.*

прилагођавања пореске политике, чак и када се постојећа национална политика третира као оптимална посматрано са аспекта *acquis communautaire*.¹²⁶

2. IS-LM модел и координација економске политике

Један од најзначајнијих економских модела у макроекономији јесте IS-LM модел. У економској литератури се наводи да је IS-LM модел (и поред одређених) недостатака задржао своју релевантност у европским економским интеграцијама из следећих разлога: у ЕУ постоји релативна стабилност у погледу инфлационих очекивања, што је делимично последица коришћења јефтине радне снаге и других производних фактора из привреда приступајућих земаља чланица као и других трговинских партнера Уније и; у подручју еврозоне модел омогућава комбиновање реалне стране економије (фискалне политике) и финансијске стране целокупне европске економије (јединствене монетарне политике) кроз сагледавање положаја IS и LM криве.¹²⁷

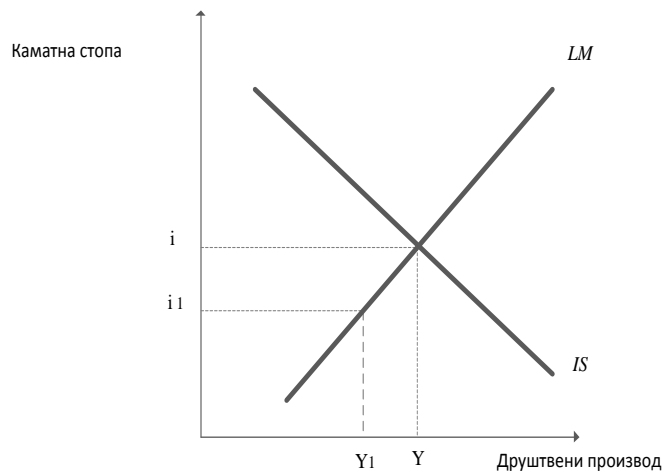
Овај модел укључује каматну стопу као детерминанту агрегатне тражње. У циљу утврђивања главних одредница каматне стопе неопходно је укључити тржиште новца и садејство робних и финансијских тржишта. Каматне стопе и доходак се одређују помоћу равнотеже на тржишту робе и новца што уједно чини основу IS-LM модела.¹²⁸ IS-LM модел нам омогућава једноставно сагледавање ефеката координације монетарне и фискалне политике у пракси, како у *затвореној*, тако и у *отвореној* привреди. Када је у питању равнотежа на новчаном и робном тржишту у затвореној привреди, полази се од претпоставке да привредни субјекти бирају између алтернативних начина улагања у финансијске инструменте на домаћем тржишту (слика 1).

Привредни систем ЕУ има карактеристике отворене привреде услед чега су неопходне одређене модификације претходног постулата. Основна карактеристика отворене привреде јесте да се поред улагања капитала у домаћа финансијска средства, улаже и у инострана финансијска средства.

¹²⁶ *Ibid*, 117-118.

¹²⁷ М. Baimbridge, P. В. Whyman, *Crisis in the Eurozone: Causes, Dilemmas and Solutions*, Palgrave Macmillan, London, 2015, 126.

¹²⁸ Г. Марјановић, *Економска политика у IS-LM моделу*, Економски хоризонти, 1999 (1-2), 99-100.



Слика 1. IS-LM модел у затвореној привреди

Извор: O. Blanchard Olivier, A. Alessia, F. Giavazzi, *Macroeconomics: A European Perspective*, 2nd edition, Pearson Education Limited, 2012, 89.

Табела 1. Утицај мера економске политике на положај IS-LM криве у моделу затворене привреде

<i>Мере економске политике</i>	<i>Померање IS криве</i>	<i>Померање LM криве</i>
Повећање јавне потрошње	удесно (на горе)	нема промене
Смањење јавне потрошње	улево (на доле)	нема промене
Повећање пореских стопа	улево	нема промене
Смањење пореских стопа	удесно	нема промене
Раст поверења грађана	удесно (на горе)	нема промене
Губитак поверења грађана	улево (на доле)	нема промене
Повећање понуде новца	нема промене	удесно
Смањење понуде новца	нема промене	улево
Пораст стопе инфлације	нема промене	улево
Пад стопе инфлације	нема промене	удесно

Извор: F. K. Lagdana, *Macroeconomic Policy: Demystifying Monetary and Fiscal Policy*, second edition, Springer, 2009, 151.

Затворени привредни системи представљају реликт прошлости, иако се теоретичари слажу да се овакав модел делимично може применити за сагледавање ефеката координације монетарне и фискалне политике у САД.¹²⁹ Како привреда

¹²⁹ Управо применом овог модела могу се објаснити ефекти тзв. „замке ликвидности“ (*liquidity trap*). Ради се о случајевима када експанзивна монетарна политика пружи пун потенцијал у

ЕУ припада моделу отворене привреде, неопходне су одређене модификације које се тичу укључивања нето извоза у постојећи IS-LM модел. Пракса показује да промене у висини пореских стопа, обиму јавне потрошње и поверењу грађана према актуелним мерама економске политике утичу на положај IS и LM криве на исти начин као и у моделу затворене привреде. У условима глобалних економских токова, национални доходак остварен у иностранству и вредност девизног курса такође одређују положај IS-LM криве. Тако, депресијација девизног курса чини извоз „јефтинијим“ што је најчешће повезано са повећањем понуде новца услед чега домаћа валута губи вредност на иностраном тржишту. Домаћи резиденти у таквим околностима налазе да је њихов извоз јефтинији, а увоз скупљи. Јачање вредности домаће валуте (апресијација) налази се у функцији поскупљења иностраног извоза и појефтињења домаћег увоза. Посматрано у кратком року, у оваквим околностима долази до повећања домаћег бруто производа, померањем из тачке Y_1 према тачки Y_2 (слика 2). Ефекти ових мера остају краткотрајне природе услед негативног утицаја инфлације.¹³⁰

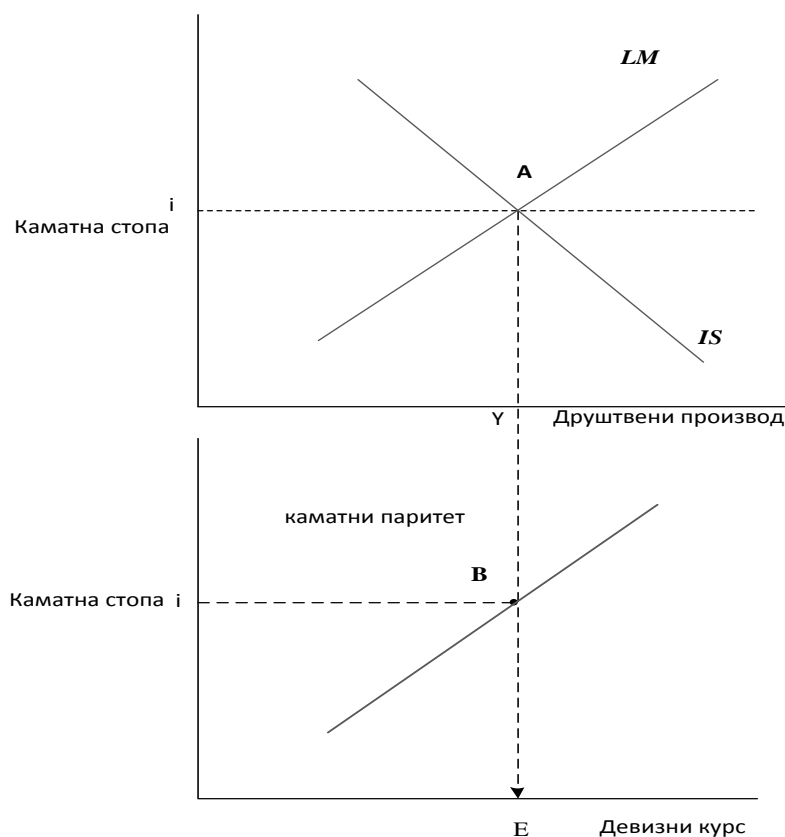
Владе чији се мандати налазе на крају изборног периода често врше притисак на централну банку да спроведе девалвацију валуте, док се ефекти инфлације (која је неизбежна услед деловања временског заостајања (*time lag*) појављују тек након почетка новог изборног периода. Земље чланице ЕУ су поучене лошим искуствима оваквих мера девизне политике одлучиле да започну процес централизације монетарне политике фиксирањем девизног курса према немачкој валути и монетарним правилима седамдесетих година прошлог века.

Значајна детерминанта за доношење инвестиционе одлуке јесте *очекивана стопа приноса капитала*. У једноставном моделу, када се ради о малој привреди, стопа приноса је *егзогена величина*, јер се сматра да мала привреда не може остварити значајан утицај на услове под којима функционише међународно финансијско тржиште. У структури стопе приноса капитала укључена је и евентуална депресијација (апресијација) домаће валуте. У случају да домаћа валута

стабилизацији привредних токова, односно када даље повећање понуде новца у оптицају не доприноси повећању производње, јер су каматне стопе достигле најнижи могући ниво. Е. Вукадин, М. Лабус, *op.cit.*, 166.

¹³⁰ F. K. Lagdana, *Macroeconomic Policy: Demystifying Monetary and Fiscal Policy*, second edition, Springer, 2009, 153-154.

депресири, вредност иностране aktive у домаћој валути расте и тако се остварује капитални добитак. У случају *ап्रेसијације* долази до капиталног губитка, јер се вредност иностране active смањује. У оваквим околностима се укупан приход на инострану активу састоји се из две компоненте и то: каматне стопе и капиталног добитка (губитка). Када је на тржишту остварена потпуна мобилност капитала (што је случај на јединственом тржишту ЕУ) приноси сличних врста active се доводе у стање равнотеже. Изједначавањем приноса на сличне типове капитала доприноси се *паритету каматне стопе*. Према овом услову каматна стопа мора бити једнака иностраној каматној стопи увећаној за депресијацију домаће валуте (слика 2). У моделу отворене привреде IS крива је *опадајућег нагиба*, јер раст каматне стопе доводи до пада тражње и смањења друштвеног производа. LM крива је *растућег нагиба*, јер раст дохотка повећава тражњу за новцем чиме се утиче на раст равнотежне каматне стопе.



Слика 2. IS-LM модел у отвореној привреди

Извор: O. Blanchard, A. Alessia, F. Giavazzi, *op.cit.*, 131.

IS крива која показује однос између каматне стопе и друштвеног производа је *опадајућег нагиба*. Из тога произилази да пораст каматне стопе доводи до смањења друштвеног производа. Посматрано у односу на положај IS криве у моделу затворене привреде овде нема значајних разлика, али се може уочити једна закономерност. Наиме, утицај каматне стопе на друштвени производ није само *директан*, већ и *индиректан* путем механизма прилагођавања девизног курса. Равнотежни друштвени производ и равнотежна каматна стопа одређени су пресеком IS и LM криве. При егзогеној иностраној каматној стопи и очекивани будући девизни курс, равнотежна каматна стопа одређује равнотежни девизни курс. Релације у IS-LM моделу могу се изразити на следећи начин:

$$\text{Релација IS: } Y = C(Y-T) + I(Y, i) + G$$

$$\text{Релација LM: } M/P = YL(i).^{131}$$

Релација IS показује услов формирања равнотеже на тржишту добара и услуга. Сходно томе, укупна производња мора бити једнака тражњи за укупним добрима сачињеној од личне, јавне и инвестиционе потрошње. Лична потрошња условљена је расположивим дохотком који се добија када се од дохотка за опорезивање одузму порези и инвестициона потрошња која зависи од односа каматне стопе, дохотка и државних издатака. Сам назив IS криве се везује за услов да у затвореној економији инвестиције морају бити једнаке штедњи. LM релација показује да реална понуда новца мора бити једнака реалној тражњи за новцем која је условљена висином дохотка и каматне стопе.¹³²

Табела 2. Утицај мера економске политике на положај IS-LM криве у моделу отворене привреде

<i>Мере економске политике</i>	<i>Померање IS криве</i>	<i>Померање LM криве</i>
Повећање иностраног националног доходка	удесно	нема промене
Смањење иностраног националног дохотка	улево	нема промене
Ревалвација девизног курса	удесно	удесно
Девалвација девизног курса	улево	улево

Извор: Аутор на основу F. K. Lagdana, *op.cit.*, 155.

¹³¹ O. Blanchard, A. Alessia, F. Giavazzi, *Macroeconomics: A European Perspective*, second edition, Pearson Education Limited, 2012, 164-174.

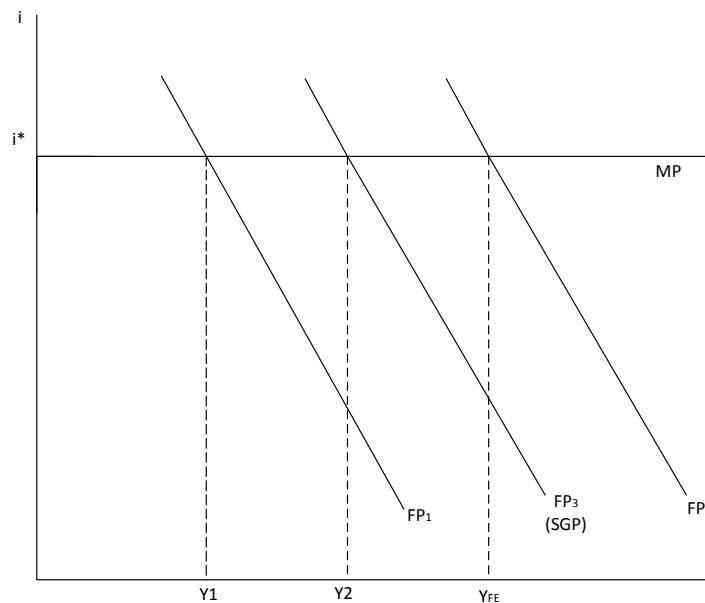
¹³² *Ibid.*

Економски ефекти координације монетарне и фискалне политике могу се релативно лако сагледати применом IS-LM модела. Коришћење овог макроекономског модела последњих година није толико актуелно. Као главни разлози за његову недовољну примену наводе се чињенице да модел превише симплификује економске токове и да се базира на услову при коме су цене фиксно одређене и не мењају се током времена. У том смислу се наводи да се применом овог модела нису могли адекватно објаснити периоди хиперинфлација током седамдесетих година прошлог века услед чега је место уступио постулатима економије понуде.

Применом овог модела могуће је утврдити значење растућег утицаја еврозоне на одлуке националних субјеката економске политике због чега је модел итекако користан у процесу координације. Анализом основног IS-LM модела између земаља чланица еврозоне може се запазити да IS крива задржава свој традиционално опадајући положај (слика 3). У околностима постојања централизоване монетарне политике и децентрализованих фискалних политика чланица ЕМУ, о положају IS криве може се дискутовати не само у (уобичајеном) смислу равнотеже на тржишту производа, већ и у околностима промена фискалне политике (FP).¹³³ Мада државе чланице задржавају суверена овлашћења да воде своје фискалне политике, оне то морају чинити у складу са ограничењима која су постављена Пактом о стабилности и расту, односно фискалним правилима. У том смислу, се морају поштовати ограничења у погледу буџетског дефицита и висине јавног дуга.

Када је у питању положај LM криве, може се приметити да он није *растући праволинијски*, већ се модификује услед тога што националне централне банке нису самосталне у креирању монетарне политике. Европска централна банка у том контексту одређује висину каматне стопе које владе држава чланица морају пасивно прихватити уз обавезу незадирања у домен њене функционалне, персоналне и институционалне независности. У условима јединствене монетарне политике LM крива (која осликава монетарну политику) се јавља као *перфектно еластична* и има *хоризонтални облик*, јер је егзогено одређена.

¹³³ *Ibid*, 127.



Слика 3. IS –LM модел у Еврозони

Извор: М. Vaimbridge, Р. В. Whyman, *op.cit.*

Национални субјекти економске политике применом мера и инструмената експанзивне или рестриктивне фискалне политике регулишу економске токове (FP₁) у циљу достизања жељеног нивоа националног дохотка, односно обима производње (FP₂).¹³⁴ У том смилу, мере се предузимају у циљу достизања пуне запослености (Y_{fe}). Примена IS-LM модела у еврозони нам показује да у условима имплементације Пакта о стабилности и расту може доћи до потенцијалног осујећења напора влада у достизању пуне запослености уколико се на том путу користе искључиво инструменти фискалне политике (FP₃). Као што слика показује, равнотежа се постиже у тачки Y₂ што за последицу има појаву дефлационог јаза (Y₂-Y_{fe}). Директна последица дефлационог јаза јесте повећање стопе незапослености. Услед јединствене монетарне политике, државе чланице еврозоне се користе *инструментима теорије економије понуде* као јединим решењем за повећање стопе запослености, јер националне централне банке више не могу да користе политику подешавања девизног курса у те сврхе.

Иако се улога инструмента *политике понуде* данас генерално прихвата као једино решење у реализацији политике запослености, одређени отпор јавности и

¹³⁴ *Ibid.*

даље постоји. Проблем са применом ових инструмента произилази из чињенице да је њихова садржина контрадикторна садржини *социјалних модела* који постоје у многим државама чланицама. Пракса је показала да национални субјекти економске политике покушавају да игноришу примену Пакта о стабилности и расту у циљу изласка из дефлације проузрокаване лошим акцијама економске политике. Многе земље попут *Француске, Грчке и Немачке* су повећањем буџетског дефицита директно повредиле фискалне критеријуме конвергенције, док су *Белгија, Аустрија, Португал и Италија* прекорачиле и вредности утврђене финансијским критеријумима конвергенције. Непоштовање Пакта о стабилности и расту је за последицу имало појаву *трошкова*, који се огледају у инфлационим притисцима и губљењу вредности јединствене европске валуте, због чега је Европска централна банка морала да дефинише каматну стопу на вишем нивоу од почетног случаја, иницирајући посредно тим поступком и релативно високу стопу незапослености.

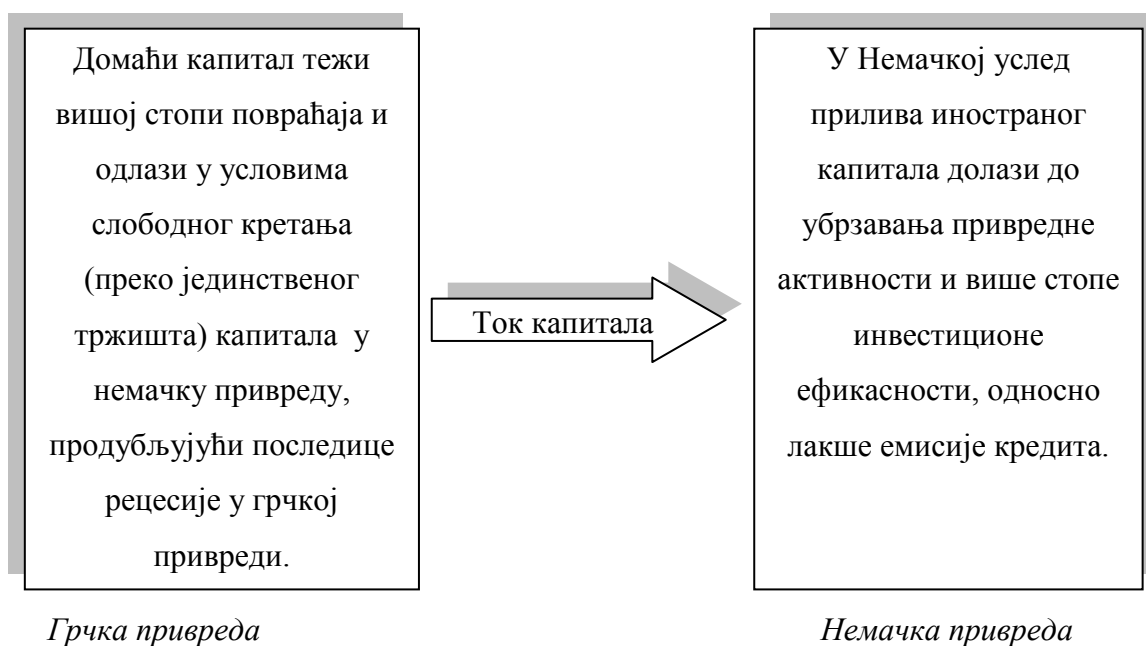
У примени IS-LM модела морамо поћи од чињенице да се чланице еврозоне могу условно поделити на *високо развијене и слабије развијене земље*.¹³⁵ У IS-LM моделу проучићемо односе између *Грчке и Немачке* као представника поменутих група земаља. У анализи ћемо поћи од претпоставке да је у моменту њиховог приступања еврозони постојала равнотежа на тржиштима обеју привреда. У тој почетној фази, реална каматна стопа обеју чланица је била једнака, што произилази из околности да Европска централна банка примењује унифицирану монетарну политику.¹³⁶ С обзиром да постоје значајне разлике у степену привредне развијености и у почетној фази постоје значајне разлике у висини и обиму производње ових земаља. Висина реалне каматне стопе остаће непромењена у обема чланицама уколико Европска централна банка не донесе одлуку о примени експанзивних или рестриктивних мера монетарне политике.¹³⁷

¹³⁵ Y. Kong, „Can Traditional IS-LM Model Explain the European Debt Crisis?“, Stock Forex Trade (1), 2012:e108. Доступно на: doi.10.4172/2168-958,1000e108,12.05.2014.

¹³⁶ У реализацији мера монетарне политике Европска централна банка примењује инструменте есконтне политике, политике обавезних резерви, операције на отвореном тржишту и политику активирања и деактивирања депозита. Доступно на: <http://www.ecb.europa.eu>.

¹³⁷ Експанзивне мере монетарне политике обухватају повећање понуде новца у оптицају и смањење каматне стопе на кредите, док се мере рестриктивне монетарне политике односе на смањење понуде новца у оптицају и поштравање каматних стопа. М. Божић, С. Голубовић, И. Божић-Миљковић, *Економска политика*, Ниш, Пунта, 2013, 137-145.

Ипак, разлике у начину конципирања фискалне политике и структурних мароекономских политика и даље остају веома изражене. Тако се привредне субјекте у *Немачкој* наводи да су предузимљивији од субјеката из осталих чланица. Разлике се могу приметити и у другим сегментима економске политике, попут *политике научно-истраживачког и техничко-технолошког развоја, политике регионалног развоја и концепта предузетништва*. За немачке привредне субјекте се често истиче и да располажу вреднијим ресурсима и напреднијом производном технологијом што имплицира вишу стопу привредног раста. Управо из тог разлога су концепт и акције економске политике у *Немачкој* постављени на конзистентнијем нивоу на супрот деловању грчких националних субјекта. Примена IS-LM модела нам у вези са претходном чињеницом може дати одговор на питање како поменута економска политике *Немачке* утиче на националне економске токове у *Грчкој* (слика 4)

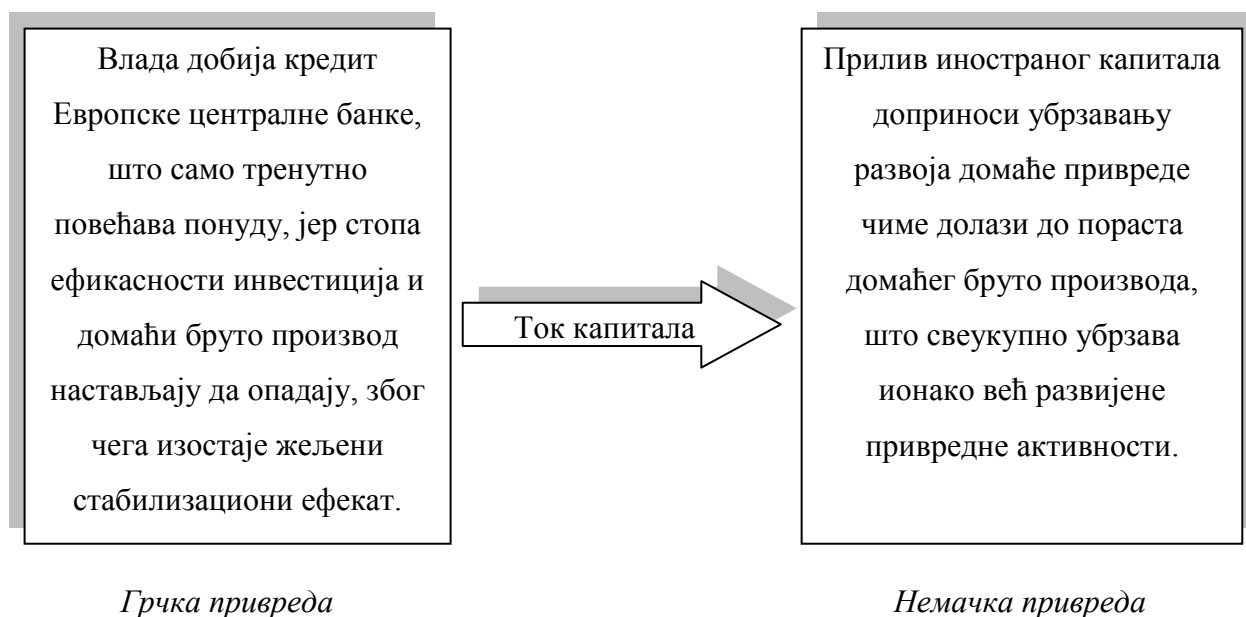


Слика 4. Међузависност економских политика чланица ЕУ

Извор: Y. Kong, *op.cit.*

Капитал се сходно тенденцији оптималног профита увек премешта са подручја на коме постоји релативно ниска реална каматна стопа (*Грчка*) на подручје које карактерише висока реална каматна стопа (*Немачка*). Како у

економској монетарној унији постоји централизована монетарна политика, државе чланице не могу користити механизам прилагођавања девизног курса, па се кретање капитала одвија несметано. С обзиром да је привреда *Немачке* далеко развијенија од *Грчке*, на њеном тржишту је домаћа стопа повраћаја инвестиција (реална каматна стопа) виша него у *Грчкој*, због чега долази до значајног привлачења иностраног капитала. У таквим околностима, услед одлива домаћег капитала, *Грчка* бележи поновни пад привредне активности и успорене економске токове, што резултира *фискалном неравнотежом*. У циљу одржавања оптималног нивоа јавне потрошње, национални субјекти економске политике користе *обвезнице јавног зајма* (слика 5) што проузрокује последице не само за домаће грађане, већ повећава трошкове и у другим чланицама Еврозоне због појаве ефеката преливања (*spillover effects*).



Слика 5. Међузависност економских политика чланица ЕУ

Извор: Y. Kong, *op.cit.*

Прилив капитала у немачку привреду повећава понуду новца, с тим што морамо имати у виду да због разлика у погледу обима економске активности, конкретан прилив представља само мали проценат укупног домаћег капитала.

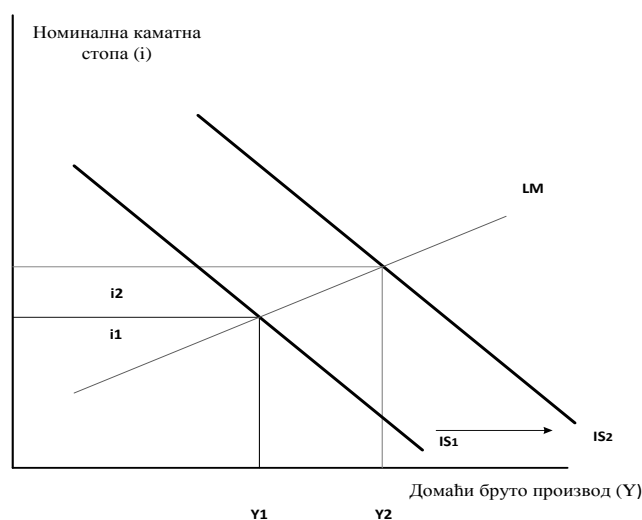
Иако је реч о незнатном приливу иностраног капитала, свакако може доћи до *благос опатања* висине каматне стопе у *Немачкој*. Слободан проток капитала између земаља ће резултирати у достизању тржишне равнотеже. Такво стање карактерише повећање обима немачке производње, што није само последица сопствених предузетничких иницијатива, већ и апсорбованог капитала из других земаља чланица.

Развој економских активности у *Немачкој* условљен је, како решењима у домаћој фискалној политици, тако и у политици коришћења производних фактора. У околностима децентрализованих монетарних политика, национална централна банка била би у могућности да повећа масу новца у оптицају и тако смањи тражњу у циљу спречавања настанка превисоке каматне стопе и депресијације девизног курса. Како је *Немачка* чланица еврозоне, долази до примене механизма саморавнотеже понуде и тражње новца.

У таквим околностима као крајњи закључак се опажа чињеница да богатије чланице еврозоне постају још богатије, док слабије развијене земље постају још неразвијеније што се у економској теорији назива појавом тзв. „*Метјуовог ефекта*“ (*Matthews effect*).¹³⁸ Користи земаља чланица од јединствене монетарне политике се у оваквим околностима доводи у питање. Главни субјекти економске политике у *Грчкој* морају предузети све мере на побољшању привредне конкурентности, јер се једино повећањем стопе повраћаја уложеног капитала може побољшати ситуација на терену фискалне политике и остварити буџетски суфицит. Мањкавости са применом IS-LM модела у еврозони почивају у чињеници да смо претпоставили да су у почетној фази економије различито развијених чланица ЕМУ у равнотежи и да постоји идентична стопа приноса капитала. Свакако, ово јесте у извесном смислу поједностављење чињеница, јер је *Грчка* и пре приступања еврозони имала нижу реалну каматну стопу од осталих земаља чланица ЕУ. Испуњавање строгих захтева приступања еврозони у случају *Грчке* значило је претходну сарадњу са америчким инвестиционим банкама. Ова сарадња је омогућила коришћење инструмената који су прикрили већ постојеће елементе дужничке кризе и била је повезана са бројним трошковима по стање

¹³⁸ Y. Kong, *op.cit.*, 2.

домаће економије.¹³⁹ Чланице еврозоне које су економски мање развијене подложније су тежим последицама дужничке кризе. Ове последице се огледају у *краткорочним* и *дугорочним* временским интервалима.¹⁴⁰ На краatak рок, проблем је обезбеђивање довољног нивоа ликвидности, док се у дугом року опажа опадање обима укупне производње. Опстанак еврозоне захтева одступање од принципа нефинансирања туђих дугова, тј. забране колективне одговорности за јавни дуг.¹⁴¹ То имлицира да остале државе чланице морају решити проблеме презадужених земаља, како у кратком, тако и у дугом року. Потенцијално решење подразумева позајмице владама земаља које су највише погођене кризом. Таква помоћ се обезбеђује посредством Европске централне банке или Међународног монетарног фонда. У таквим околностима долази до померања IS криве *удесно*, што проузрокује померање тачке равнотеже дуж LM криве све до места на коме долази до повећања реалне каматне стопе (слика 6).



Слика 6. Померање IS криве у еврозони

Извор: А. Krupa, Е. Rishul, Н. Avinash, *op.cit.*

Занимљиво је приметити да би највећу корист од мера финансијске подршке *Грчкој*, заправо имале најразвијеније земље (претходно поменути

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ А. Krupa, Е. Rishul, Н. Avinash, *Macroeconomic Policy Analysis Under the IS-LM Framework*, PGP 2013-2015, 24 November 2013, 3-5.

¹⁴¹ *Maastricht Treaty*, art. 136.

Метјуов ефекат). Као и у претходном примеру, претпоставићемо да је у IS-LM моделу у почетној фази приступања еврозони стопа приноса инвестиција у државама чланицама једнака. Проблем настаје што се мерама финансијске помоћи само продужава тенденција сељења капитала из неразвијених привреда (*Грчке*) у привреде развијених земаља, услед чега *ratio* (повећање домаћег бруто производа) финансијске подршке и колективног јемства постаје бесмислен.

Дужничка криза утиче на повећање стопе инфлације због чега новац напушта токове домаћег привредног система. Истовремено долази и до значајног смањења индустријске производње и повећања стопе незапослености. Промене у фискалној политици уколико нису подржане променама у монетарној политици, привреде слабије развијених земаља чланица еврозоне чине још више изложеним последицама кризе. Од избијања глобалне финансијске кризе, чланице еврозоне добиле су укупну финансијску помоћ у вредности од 750 милијарди евра сходно новом концепту економског управљања тј. одредбама *монетарног плана* за излазак из кризе. У таквим околностима дошло је до померања LM криве *удесно* услед смањења каматне стопе у највише погођеним земљама.

Претходни пример се базира на претпоставци да Европска централна банка своју помоћ пружа безусловно што у економској политици Уније није случај. Уколико државе чланице постигну сагласност о колективном финансирању, таква „колективна одговорност“ је увек повезана са *одређеним предусловима* које национални субјекти економске политике претходно морају реализовати. Ови предуслови подразумевају промене у начину вођења фискалне политике која мора постати репресивнија не би ли се оствариле потребне буџетске уштеде. Проблем са применом мера репресивне фискалне политике огледа се у томе што се тако доприноси продубљивању рецесије и одливу домаћег капитала услед додатног пада реалне каматне стопе. Закључак који примена IS-LM модела доноси у условима еврозоне јесте да се мерама финансијске подршке проблеми решавају, али само *привремено*.¹⁴² То потврђују и статистички подаци Европске комисије и ЕЦБ о висини домаћег бруто производа, где су након колективне фискалне подршке позитивни резултати били видљиви само у почетним

¹⁴² Y. Kong, „Can Traditional IS-LM Model Explain the European Debt Crisis?“, Ibid.

периодима позајмљивања капитала, након чега је следио одлив истог у развијене европске привреде.

Последице кризе Еврозоне, у извесном облику, наликују последицама са којима се својевремено суочила *Кина*. Ипак, разлике у регионалној неједнакости унутар државе могу се отклонити применом адекватног *система фискалних трансфера* и другим мерама *политике регионалног развоја*. У наднационалној организацији каква је ЕУ, такве мере никада неће бити могуће због пружања отпора јавности *редистрибуцији* јавних прихода прикупљеним у најразвијеним чланицама. Претерана емисија кредита у најразвијеним земљама може проузроковати у крајњој линији, *антиципану инфлацију* која би се због „ефеката преливања“ (*spillover effects*) пренела на све државе еврозоне. Управо због тога, темпо депресијације јединствене европске валуте зависиће од начина решавања еврокризе, али и спољашњих економских околности које постоје у *САД, Јапану* и *Кини*.¹⁴³

Како се примена IS–LM модела базира на претпоставкама које се у стварности не могу увек остварити, потрага за оптималним моделима је посебно актуелна у периодима криза. Модификовану верзију IS –LM модела представља модел тзв. „*новог консензуса (new consensus model)*“ који се заснива на елементима класичне, монетаристичке и неокензијанске доктрине.¹⁴⁴ Овај модел одликује идеја о вертикалној *Филипсовој криви*¹⁴⁵ у дугом временском року (са тенденцијом опадања у кратком року) и стабилним ценама у кратком року и рационалним очекивањима економских агената. Унутар овог модела централне банке могу примењивати политику прилагођавања девизног курса са таргетима који нису развојно оријентисани. Главна улога централне банке тиче се спречавања претераних осцилација, односно значајнијих одступања од равнотеже на тржишту производа и циљане инфлације. Ови задаци могу бити одређени *алтернативно* или *кумулятивно*, али је неопходно да централна банка дефинише висину каматне стопе тако да регулише постојећи производни јаз. У овом моделу

¹⁴³ *Ibid*, 3.

¹⁴⁴ М. Vaimbridge, Р. В. Whyman, *op.cit.*, 128.

¹⁴⁵ Филипсова крива показује однос између незапослености и инфлације, где нижа стопа незапослености значи вишу стопу инфлације, односно нижа стопа инфлације имплицира појаву више стопе незапослености. Више о томе: Е. Вукадин, Економска политика, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, 137.

промена у обиму производње није тренутна и захтева дужи временски период прилагођавања реалне каматне стопе. Субјекти економске политике у начину доношења одлука респектују монетарна правила, при чему централна банка мора вршити *trade-off* између постизања жељеног нивоа обима производње и стопе инфлације при задатој *Филипсовој криви*. Занимљиво је да се у примени новог модела консензуса предлаже замена IS криве *кривом монетарног правила*, јер је понуда новца ендогена детерминанта. Најпознатије монетарно правило јесте тзв. „*Тејлорово правило*“ по коме се од врховне монетарне институције захтева да одговори на промене у висини агрегатне тражње и цене производа у циљу постизања ценовне стабилности и контроле инфлације.¹⁴⁶ Штавише, од централне банке се захтева да промени висину реалне каматне стопе увек када долази до појаве инфлације. Према овом моделу следи да садашње одлуке централне банке у решавању привредних поремећаја утичу на стопу инфлације два периода касније (t_2). Због овог двоструког временског заостајања (*time lag*) у ефектима предузетих мера, централна банка мора уложити напор у утврђивању оптималне реалне каматне стопе и положаја Филипсове криве, јер је од тренутка примене мера до тренутка давања конкретног ефекта потребно да протекне двоструко дужи временски период.¹⁴⁷

Теза по којој фискална консолидација и флексибилност тржишта рада омогућавају поновно враћање економских токова у сферу неинфлаторног привредног раста у ЕМУ није апсолутно необорива.¹⁴⁸ Фискална дисциплина јесте нужан, али не и довољан услов постизања равнотеже, јер је потребно предузети мере ка повећању спољашње тражње за производима. Проблем је што у централизованог монетарној политици, свако смањење јавне потрошње истовремено значи и смањење производње услед изостанка механизма прилагођавања девизног курса.¹⁴⁹ Главни недостатак употребе IS-LM модела у пракси тиче се неукључивања *осталих значајних парцијалних тржишта*. Овај недостатак ипак није нерешив и може се исправити увођењем *агрегатне тражње и понуде* у модел. Тако се из IS-LM модела изводи крива агрегатне тражње (AD) на

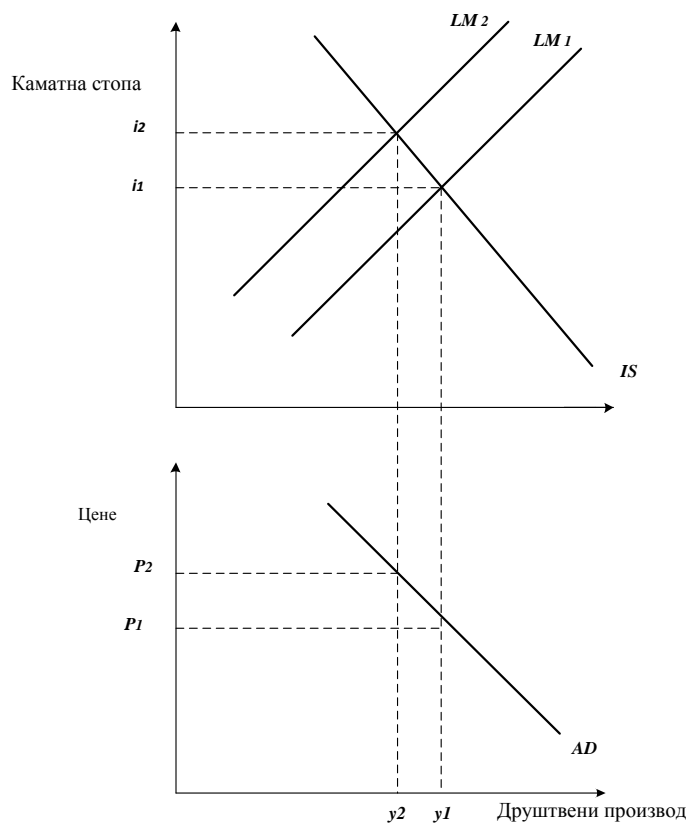
¹⁴⁶ М. Vaimbridge, P. B. Whyman, *op.cit.* 129.

¹⁴⁷ *Ibid*, 129-130.

¹⁴⁸ На овом месту о фискалној консолидацији говоримо у најширем смислу речи, која као таква обухвата повећање пореских обавеза грађана као и свих осталих дажбина.

¹⁴⁹ М. Vaimbridge, P. B. Whyman, *op.cit.*, 134.

којој свака тачка означава равнотежу на тржиштима добара и новца. У пресеку криве агрегатне тражње (AD) и агрегатне понуде (AS) одређује се ниво цена и производње у стању равнотеже. AS-AD модел показују равнотежу на тржиштима добара и услуга, тржишту новца и тржишту рада (слика 7).



Слика 7. Извођење AS-AD криве из IS-LM криве

Извор: O. Blanchard et Al, *Macroeconomics: A European Perspective*, op.cit., 164-165.

На основу изведене AS-AD криве из IS-LM криве, применом једноставног макроекономског модела можемо сагледати ефекте координације монетарне и фискалне политике у ЕУ. Ради поједностављења, претпоставићемо да се монетарна унија састоји од две државе чланице које имају јединствену валуту и производе производе који су несавршени супститути, $Y_i, I = 1, 2$.¹⁵⁰ На нивоу ЕУ, обим агрегатне тражње одређује висина реалне каматне стопе ($i - p^e$) и ниво

¹⁵⁰ J. Von Hagen, S. Munnschenk, *Fiscal and Monetary Policy in EMU*, Central Bank of Chile, Working Papers No.197, Diciembre, 2002, 3-4.

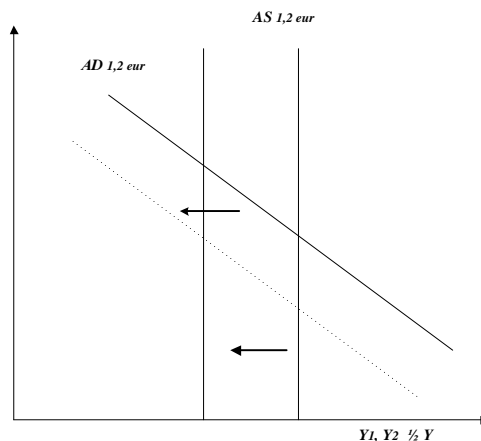
акумулираног јавног дуга је изражен као део домаћег бруто производа. Тражња за новцем је условљена нивоом цена, производње и каматне стопе посматрано на нивоу монетарне уније. Понуда производа је у свакој чланици монетарне уније зависна *Лукасовом кривом*¹⁵¹ на кратак рок, где крива позитивно реагује на очекиване промене на цене производа (посматрано на националном нивоу). Примена модела у пракси показује да између фискалне и монетарне политике на нивоу ЕУ постоји међуповезаност само у дугим временским интервалима, с тим што национални субјекти фискалне политике имају *двојаки задатак* да конципирају политику која је истовремено усклађена са агрегатним нивоом (ниво ЕУ) и са националним нивоом (ниво држава чланица).

2.1. Усклађивање монетарне и фискалне политике у дугом временском периоду

На слици 8. приказани су ефекти координације монетарне и фискалне политике посматрано у дужем временском хоризонту. AS крива коју смо претходно извели из IS-LM криве имаће *вертикалан положај*, како на нивоу држава чланица (*националном нивоу*), тако и на нивоу Уније (*агрегатном нивоу*). Обе државе чланице монетарне уније имаће симетричне AS и AD криве, док ће се AS и AD криве на нивоу Уније налазити изнад крива држава чланица до којих долазимо њиховим множењем са $\frac{1}{2}$. Овај модел полази од претпоставке да Европска централна банка слободно одређује стопу инфлације на нивоу Уније без икаквог утицаја на обим производње држава чланица. Сходно одређеној стопи инфлације, промена у нивоу јавне потрошње у једној чланици утиче на ниво цена производа и услуга и прераспodelу производа између приватног и јавног сектора, али не утиче на обим производње у дужем року. Пооштравање пореских стопа дисторзивних пореза у једној чланици проузроковаће померање националне и агрегатне AS криве. Без обзира на овакве ефекте, Европска централна банка може

¹⁵¹ Лукасова крива агрегатне понуде представља модификовану Филипсову криву, према којој само неочекиване промене у висини цена утичу на промене у обиму производње. Више о томе: R. E. Lucas, *Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs*, American Economic Association, vol.63, No.3, 1972, 326-324.

одлучити да задржи претходно одређену стопу инфлације адекватним прилагођавањем јединствене монетарне политике.



Слика 8. Интеракција монетарне и фискалне политике у ЕМУ на дуг рок

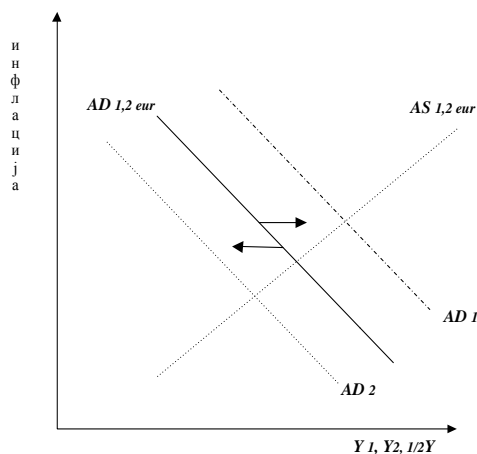
Извор: J. VonHagen, S. Munnschenk, *op.cit.*

Модел показује да се, посматрано у дужем року, применом мера монетарне политике може постићи ценовна стабилност без синхронизованог деловања фискалне политике, па владе чланица могу одређивати обим јавне потрошње и апсолутног пореског лимита сходно националним интересима. Свакако, претпоставка оваквог исхода јесу *кредибилна фискална правила* која се тичу висине јавног дуга (и која се поштују) што се у пракси није показало одрживим решењем, због чега *сматрамо* да је координација монетарне и фискалне политике итекако потребна (ако не и значајнија) на дужи рок.

2.2. Усклађивање монетарне и фискалне политике у кратком временском периоду

Посматрано у кратким временским интервалима, Европска централна банка одређује стопу инфлације и ниво агрегатне тражње на нивоу Уније. Када влада једне чланице жели да повећа обим производње и повећа буџетски дефицит у те сврхе, доћиће до померања агрегатне AD криве *удесно*. Европска централна банка као одговор на притиске антиципиране инфлације повећава висину каматне стопе, чиме се агрегатна AD крива враћа на почетну позицију. Као последица

повећања каматне стопе национална и агрегатна AD крива се померају *улево*. На новој равнотежној тачки AD крива има исту позицију као и у почетном стадијуму, али су обим производња и ниво тражње већи у првој држави чланици, а нижи у другој држави чланици (слика 9).

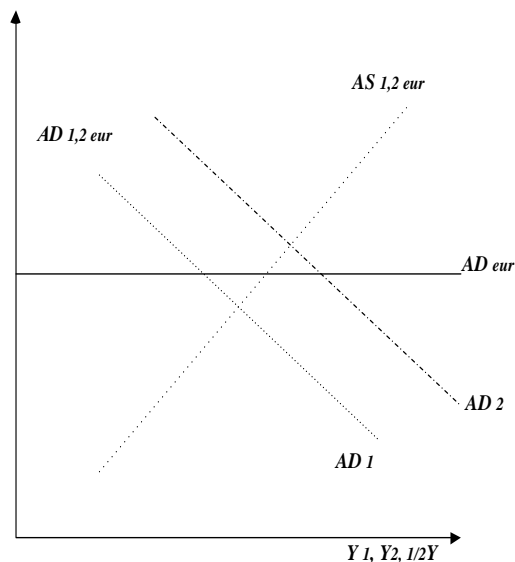


Слика 9. Интеракција монетарне и фискалне политике у ЕМУ на кратак рок

Извор: J. VonHagen, S. Munndschek, *op.cit.*

Овај модел показује да је у кратком року координација монетарне и фискалне политике у ЕУ нужна ради решавања проблема расподеле агрегатне понуде. Постоје *два потенцијална решења* у зависности од тога да ли је ЕЦБ спремна да толерише одступања од стопе инфлације. Уколико постоји потврдан одговор, *агрегатна AD крива биће хоризонтална*. Повећање дефицита на националном нивоу проузроковаће „ефекат истискивања“ (енг. *crowding out*) на тражњу друге државе чланице. Без координације фискалних политика може доћи до повећања каматне стопе и продубљивања јавног дуга. Уколико ЕЦБ није спремна да толерише привремена одступања од одређене стопе инфлације, *агрегатна AD крива имаће негативан нагиб*. Мере фискалне политике свих чланица Уније имаће утицај на прерасподелу понуде у монетарној унији и стопу инфлације. У овом случају се (за разлику од претходног), мора благовремено решити питање утврђивања агрегатне тражње и стопе инфлације на агрегатном

нивоу и питање прерасподеле производње између чланица уније.¹⁵² Једнострана примена мера рестриктивне монетарне политике неће дати задовољавајуће резултате, уколико нема координације, јер ће се ЕЦБ „надметати“ са владама чланица у одређивању обима агрегатне понуде (слика 10).



Слика 10. Интеракција монетарне и фискалне политике у ЕМУ на кратак рок

Извор: J. VonHagen, S. Munndschenk, *op.cit.*

Без обзира на недостатке у примени модела, управо је његова *једноставност* главни разлог широке употребе у анализи привредних проблема. Тако се може рећи да је применом овог модела извршен својеврсни *trade-off* између једноставности модела и реалности поставки на којима се базира. Последњих година модел се усавршава савременим схватањима о заједничкој примени монетарне и фискалне политике и као такав је познат под називом *IS-MP-IA модел*. Овај модел обухвата интертемпорално буџетско ограничење, омогућава анализу инфлације и укључивање реалних каматних стопа, па се тиме могу прецизније анализирати поремећаји агрегатне тражње и понуде.¹⁵³

¹⁵² J. VonHagen, S. Munndschenk, *op.cit.*, 7.

¹⁵³ В. Михајловић, *Примена IS-MP-IA модела у савременој макроекономској анализи*, Економски хоризонти, 12 (2), 2010.

Главне критике усмерене на употребу IS-LM модела тичу се његовог ограниченог домашаја у сагледавању узрока и последица глобалне економске и финансијске кризе. Замерке се најчешће односе на немогућност инкорпорирања постојећег институционалног амбијента у модел чиме се губи могућност изналажења конкретних смерница за превазилажење последица криза и њихово будуће предупређење. Базични елементи институционалног окружења тичу се структуре и карактеристика тржишта обвезница, финансијских деривата, пензионог система и канала монетарне трансмисије. У еврозони је тржиште обвезница недоступно нефинансијским компанијама које морају узимати позајмице од банака. Из тог разлога се у еврозони понуда новца повећава када компаније започињу инвестиционе пројекте или узимају позајмице од банке што може деловати незахвално за приказивање у IS –LM моделу.¹⁵⁴

3. Фискална консолидација и IS-LM анализа

Концепт економске политике у ЕУ су у периоду пре кризе карактерисали ставови о уравнотеженом буџету и примату акција монетарне политике у програму краткорочне стабилизационе политике. У условима кризе, креатори економске политике су привремено ревидирали принципе кејнзијанске теорије оличене у мерама фискалног стимуланса који одговара величини пада агрегатне тражње од стране приватног сектора. Мере стимуланса тичале су се примене експанзивних фискалних инструмената који су се услед постојања високих буџетских дефицита показали као недовољно ефикасни. Главни разлог томе јесте чињеница да су мере фискалног опоравка примењиване и у чланицама еврозоне које нису задовољиле услов *средњерочне привредне одрживости*, због чега је потреба за фискалном консолидацијом постала нарочито уочива.¹⁵⁵

Фискална консолидација у најширем смислу обухвата поштравање пореских стопа у циљу повећања укупно убраних пореских прихода. Ипак, да би фискална консолидација дала жељене стабилизационе ефекте неопходно је да мера поштравања пореских стопа истовремено буде комплементарна мерама

¹⁵⁴ J. Gali, T. Monacelli, *op.cit.*, 117-118.

¹⁵⁵ А. Прашчевић, *Политичка економија фискалне консолидације*, У: Економска политика у Србији у 2015. години, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, 88.

смањења укупних издатака фискалне консолидације зависе од конкретног облика који креатори економске политике одаберу да примене. У разматрању ефеката консолидације на обим и структуру инвестиција, личну потрошњу и враћања поверења привредних субјеката у економски систем неопходно је узети у обзир не само економске већ и политичке факторе. *Економски фактори* тичу се фаза пословног циклуса, стопе незапослености и постојећег нивоа акумулираног нивоа јавног дуга који опредељују почетак и време трајања фискалне консолидације. *Политички фактори* односе се на фрагментираност одлучивања о фискалној политици, близину одржавања наредних избора и идеолошку оријентацију владе, који свеукупно опредељују избор стратегије фискалне консолидације.¹⁵⁶

Комбинацијом економских и политичких фактора одређују се кључне хипотезе које детерминишу почетак имплементације и дужину трајања фискалног усклађивања. Ове хипотезе обухватају: *хипотезу о фискалном узнемиравању*, *хипотезу о терету дуга*, *хипотезу о страначкој оријентацији*, *хипотезу о економској нагодби* и *хипотезу о фискалном гласању*. Прве две хипотезе показују да се консолидација најчешће спроводи у случајевима фискалних поремећаја чије је трајање условљено величином терета задужености државе. *Хипотеза о страначкој оријентацији* и *хипотеза о економској нагодби* говоре у прилог чињеници да природа партија које сачињавају владу одређује облик консолидације.¹⁵⁷ *Хипотеза о економској нагодби* упозорава на негативне последице процеса фискалног усклађивања које се огледају у начину расподеле дохотка. Неједнакост је нарочито изражена када се фискално уклађивање имплементира смањењем јавних издатака. Када се усклађивање врши поштравањем пореских стопа, истраживања показују да је неједнакост у расподели дохотка мање присутна. *Хипотеза о фискалном гласању* односи се на вероватноћу реизбора владе под условом да грађани предност дају привредном расту и запослености наспрам незапослености и економској рецесији.¹⁵⁸

¹⁵⁶ *Ibid*, 89-90.

¹⁵⁷ Тако је у пракси уобичајено да се социјал-демократске партије опредељују за консолидацију у виду повећања пореских прихода, док конзервативне владе преферирају консолидацију у облику смањења укупних јавних издатака. *Ibid*.

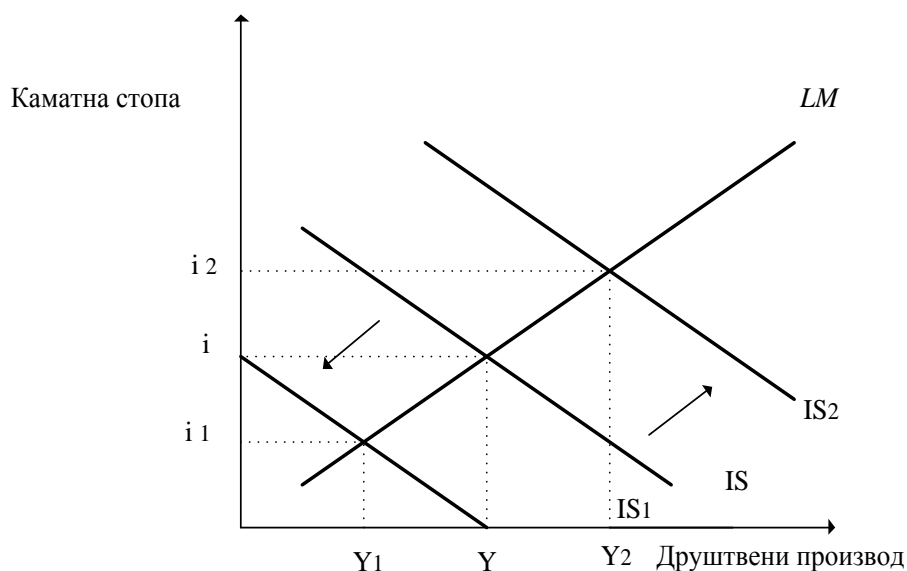
¹⁵⁸ С. Mulas-Granados, *Economics, Politics and Budgets: The Political Economy of Fiscal Consolidation in Europe*, Palgrave, New-York, 2006, 5-12. Наведено према: А. Прашчевић, *op.cit.*, 90.

Можемо приметити да ове хипотезе само потврђују схватање да се фискалном консолидацијом доприноси уравнотежењу буџета чији би крајњи ефекат требало да буде повећање производње. Ипак, могуће је да овакав резултат изостане, а да притом не дође до нарушавања пада производње. Идеалан ефекат консолидација производи када је пораст јавне потрошње довољно велик да допринесе исто толико значајном повећању производње због чега у будућем периоду уопште неће бити потребе за поштравање пореских стопа.¹⁵⁹ Како је током кризе у еврозони дошло до увођења колективне одговорности за јавни дуг, то је фактички означило и разрезивање нових пореских облика, односно поштравање постојећих пореских стопа. Субјекти економске политике уводе нове дажбине на локалном и националном нивоу у циљу повећања буџетских прихода. Проблем са ефектима фискалне консолидације огледа се у чињеници да се порески обвезници субјективно већ осећају „преопорезованим“ због чега тешко прихватају наметање нових пореских дужности. У случају финансирања буџетских дефицита других земаља чланица тај отпор се додатно појачава што показују околности у вези са потенцијалним референдумом својевремено у *Ирској* и подношење колективне уставне жалбе *Уставном суду Немачке* поводом формирања Европског стабилизационог механизма. Финансирање механизма подразумевало је увођење новим пореских инструмената, што је наишло на велико противљење грађана који нису могли да увиде корист од плаћања пореза за финансирање дугова осталих чланица еврозоне (*овим околностима биће посвећена пажња у оквиру посебних координационих механизма у наредном поглављу дисертације*). Пракса показује да поштравање пореза повећава склоност обвезника, како према законитој нелегитимној евазији, тако и према незаконитој пореској евазији, услед чега креатори фискалне политике морају бити посебно обазриви.

Имајући у виду постојећи ниво укупног пореског терета на нивоу Уније (и регресивне ефекте хармонизованих пореза), мере фискалне консолидације тешко могу добити подршку удружења пореских обвезника као значајних националних субјеката економске политике. Више пореске стопе смањују расположиви доходак и утичу на пад потрошње на тржишту роба, док на тржишту новца долази до пада

¹⁵⁹ Е. Вукадин, М. Лабус, *Економска политика за правнике*, 163-165.

тражње и смањења каматних стопа. Ниже каматне стопе поспешују инвестиције чиме долази до постепеног опоравка агрегатне тражње, али пораст инвестиција није довољан да надомести пад потрошње због чега је агрегатна тражња мања, а повећава се и ниво незапослености (слика 11).



Слика 11. Фискална консолидација и експанзивна фискална политика у IS-LM моделу

Извор: Ауторов приказ према К. G. Azar and M. Mansori, „2008 Economic Crisis Analysis“, Munich Personal Repec Archive, MPRA, 2011, 12-16.

Алтернативни сценарио би била примена мера *експанзивне фискалне политике* у циљу ублажавања последица кризе. Повећање јавне потрошње, односно јавних расхода би у таквим условима утицало на померање IS криве *удесно* и повећање производње (слика 11). На овај начин би се надоместиле последице тзв. „замке ликвидности“ (*liquidity trap*), ефекат истискивања инвестиција, повреда апсолутног пореског лимита и избегло незадовољство пореских обвезника. Мере експанзивне фискалне политике, односно фискалне консолидације су успешно коришћене за решавање криза седамдесетих и осамдесетих година у *Јапану* и *Аустралији*, као и криза у *САД* почетком 2000.

године. Искуства ових земаља показују квалитативне помаке у повећњу агрегатне тражње и санирању проблема буџетског дефицита.

Примена IS-LM модела у пракси била је предмет бројних полемика и контроверзи. Ставови научне јавности о употребљивости овог модела у објашњавању одређених мароекономских проблема су последица различитих схватања о концепту економске политике. Тако се тзв. *кејнзијански приступ* огледа у давању предности акцијама фискалне политике, која у моделу проузрокује померање IS криве (што у условима релативно еластичне LM криве) доводи до промена у нивоу производње и стопе запослености. Са друге стране, *монетаристи* су истицали недостатке пренаглашене употребе мера фискалне политике. У случају претерано експанзивне фискалне политике долази до померања IS криве *удесно* па кретање равнотеже уз LM криву повећава каматну стопу, што у крајњој линији проузрокује „*ефекат истискивања*“ (*crowding out*), односно смањење инвестиционе потрошње.¹⁶⁰ Иако је јасно да се применом IS-LM модела не могу у потпуности сагледати путеви и ефекти координације монетарне и фискалне политике у ЕУ (из разлога што се модел заснива на одређеним претпоставкама које нису увек одрживе) то не значи да сам модел губи на својој вредности.¹⁶¹

Практична вредност употребе IS-LM модела лежи у чињеници да без обзира на његове недостатке, модел показује да у случају одсуства координације монетарне и фискалне политике долази до немогућности остваривања конфликтних циљева економске политике (смањења незапослености и контроле стопе инфлације). Предност његове примене проистиче и из чињенице да се може реалативно лако применити на актуелне тенденције (проблеме) у савременој економској политици Уније. Иако, сам модел није комплетан и неретко показује неадекватност у истраживању одређених питања, морамо се запитати да ли су сложенији макроекономски модели ефикаснији у објашњавању одређених питања. Тако поједини теоретичари истичу да је IS-LM модел *ad hoc* карактера и да не уважава различите микроекономске околности због чега се залажу за

¹⁶⁰ В. Михајловић, *op.cit.*, 23-24.

¹⁶¹ Р. Krugman, „*How Complicated Does the Model Have to Be?*“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16, Number 4, 2000, 41-42.

примену сложенијих модела, неспорна је чињеница да ни сложенији модели често не респектују поменуте дистинкције.¹⁶²

Коришћење макроекономских модела за предвиђање будућих привредних кретања условљено је изабраним параметрима и проценама њихових вредности које не морају нужно осликавати реалне вредности. Успешност примене модела у решавању текућих питања активне стабилизационе политике условљена је превасходно способностима и знањима субјеката економске политике.¹⁶³ Мишљења смо да је у истраживању механизма координације монетарне и фискалне политике у ЕМУ неопходно употребљавати све постојеће моделе чији се међусобни односи не морају поставити у раван искључивости, већ би се требало посматрати као *комплементарни систем* у циљу аргументованог сагледавања и објашњавања економских ефеката координације у пракси.

¹⁶² *Ibid*, 43-44.

¹⁶³ Е. Вукадин, *Економска политика*, *op.cit.*, 118-119.

Г л а в а т р е ћ а

КООРДИНАЦИЈА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

1. Појам координације економске политике

(Не)успех Европске економске и монетарне уније у остваривању макроекономских циљева Заједнице условљен је чињеницом да су државе чланице централизовале монетарну политику, док су разлике у концепту вођења фискалне политике и политике рада и даље биле веома изражене. Разлог због чега државе чланице нису желеле да ограниче свој фискални и финансијски суверенитет (субјективно буџетско право) огледа се у томе да је он као „*врховна моћ над новцем*“ конститутивни елемент политичког суверенитета сваке земље. У економској литератури се истиче да су институционални оквири монетарне уније релативно успешно постављени, док је главни проблем релативног успеха у остваривању ценовне стабилизације и привредног раста децентрализована економска политика.¹⁶⁴ С тим у вези *Александар Ламфалус (Alexander Lamfaluss)* истиче да је главни проблем у функционисању ЕМУ евидентна асиметрија између „Е“ (економске политике) и „М“ (монетарне уније).¹⁶⁵ Постојање јединствене монетарне политике која је регулисана одредбама комунитарног права и децентрализованих фискалних и структурних политика регулисаних одредбама националног права, чини питање координације значајним, како у теорији, тако и у пракси права Европске уније.

Иако је потреба за координацијом економске политике земаља чланица заузела посебно место у Римским уговорима, тек је усвајањем Мастрихтског уговора процес координације институционализован на вишем нивоу (*чланом 99*). Такође, овим правним актом се утврђује и дужност израде смерница за координацију економске политике од стране Комисије (*о општим смерницама ће више речи бити у петом поглављу дисертације*). Занимљиво је истаћи, да без обзира на често коришћење самог термина координације у одредбама примарног

¹⁶⁴ R. M. Lastra, J. V. Louis, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, Year Book of European Law, 2013, 4.

¹⁶⁵ *Ibid*, 5.

и секундарног права Европске уније, не постоји општеприхваћена дефиниција овог појма.

Појам координације економске политике у свом значењу може бити вишеслојан. Класична дефиниција о којој је говорио теоретичар *Валих (Wallich)* координацију посматра као „*облик значајног ограничења националних политика у циљу признавања глобалне економске међузависности држава*“.¹⁶⁶ Мада се овакво поимање координације често користи у литератури, њен главни недостатак је што се не прави дистинкција између ограничења која настају као резултат међудржавних споразума од оних ограничења која су последица одлука субјеката националног права у условима деловања међународних фактора. У тежњи да исправи поменуте недостатке класичне дефиниције, *Веб (Web)* координацију сагледава као „*вид прилагођавања националних политика у условима вођења мултилатералних преговора између држава, који подразумевају да се том приликом усваја концепт који се битно разликује од оног концепта који би био последица самосталног одлучивања уговорних страна (држава)*“.¹⁶⁷ Можда најшире употребљавану дефиницију координације даје *Кенен (Kenen)* који координацију дефинише као „*најригорознији облик економске сарадање међу државама која подразумева размену експлицитних и оперативних (применљивих) обавеза у погледу функциписања монетарне и фискалне политике*“.¹⁶⁸ Као облик економске кооперације између држава, координација може имати више појавних облика. У најједноставнијем случају, координација ће се сводити на размену информација, док у условима економских криза она може имати *ad hoc* карактер и означавати мере које се предузимају ради савладавања привредних поремећаја.

Према свеобухватности подсистема економске политике, координација се може јавити као *парцијална* уколико се односи на само неке циљеве економске политике или *потпуна*, уколико су њоме свеобухватно регулисани сви конститутивни елементи заједничке економске политике.¹⁶⁹ О координацији

¹⁶⁶ P. Mooslechner, M. Schuerz, *International Macroeconomics Policy Coordination: Any Lessons from EMU?, A Selective Survey on Literature*, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Schuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001, 66.

¹⁶⁷ M. C. Webb, *The Political Economy of Policy Coordination-International Adjustments Since 1945*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1995, 45-47.

¹⁶⁸ P. Mooslechner, M. Schuerz, *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

економске политике може се говорити и у *уставном* тј. *алокативном погледу* и *политичком погледу*.¹⁷⁰ *Уставни (алокативни) смисао* процеса координације огледа се у јединственој монетарној политици као консеквенци јединственог тржишта, тржишном начину привређивања и праву конкуренције као фундаменталном економском оквиру ЕУ. Чврста правила координације подразумевају константну потрагу за елементима и регионима које ће употпунити оквире фискалног и финансијског надзора у различитим сегментима економске политике у фази планирања, одлучивања, имплементације и контроле резултата. *Политички аспект* координације односи се на примену тзв. „отвореног метода координације“ (*open method of coordination*) који подразумева означавање репера, вођење конструктивних полемика, ширење добре праксе и размену информација о различитом правним механизмима. Ове дистинкције произилазе из разлика између економског и финансијског уређења. Економско управљање базира се на принципима тржишне економије са финансијски оријентисаним подстицајима, док финансијско управљање тежи финансијској једнакости и одговорности владе. Синхронизованом применом оба аспекта координације истовремено се превазилазе недостаци неуспеха тржишта и владе у приближавању различитих економских пракси држава чланица.¹⁷¹

На основу изложеног, *можемо* приметити да је сам појам координације мултидисциплинаран, јер у себи садржи значења правне, економске и политичке природе. Координацију је 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. Циљеви који се желе остварити заједничким акцијама економске политике држава чланица Уније, а тичу се будућих жељених стања у економији, мотивисани су политичким интересима. Механизме ефикасног остваривања тих циљева обезбеђује национални и комунитарни правни систем, како превентивним, тако и репресивним путем (санкцијама различите природе) које проистичу из правних

¹⁷⁰ K. D. Henke, *Managing Subsidiarity from an Economic Point of View, Soft Co-ordination and Hard Rules in European Economic Policy*, Technische Universitat Berlin, Diskussion Papier No. 2, 2006, 22-23.

¹⁷¹ *Ibid.*

аката различите снаге ради испуњавања договореног понашања субјеката економске политике. Управо из поменутог разлога питање координације економске политике све више заокупља пажњу економиста и правника конституционалиста који су свесни њеног значаја за достизање општег друштвеног благостања.

1.1. Координација насупрот конкуренцији

Ratio legis успостављања правних механизма координације економске политике у Европској унији, огледа се у заштити *јавних добара* и интернализацији *негативних спољашњих ефеката (екстерналија)*. У условима постојања монетарне уније дошло је до стварања јавних добара која су у погледу своје природе међународна и превазилазе географске границе једне земље чланице. Развојем економске и монетарне уније број ових добара се стално повећава. Ова „нова“ јавна добра изведена су из циљева постојања Уније и односе се на бољу интегрисаност тржишта, снижавање економских трошкова, слободу кретања капитала, људи, роба, услуга, јединствено тржиште и постојање царинске уније.¹⁷² Узимајући у обзир чињеницу да нису све земље чланице Уније, истовремено и чланице еврозоне, постоји реална опасност да се те земље понашају као тзв. „*бесплатни корисници*“ (*free riders*). У одсуству правних механизма координације који свим чланицама Уније утврђују јасне обавезе, земље „нечланице“ монетарне уније би, хипотетички посматрано, могле да уживају у користима које проистичу из јавних добара попут јединствене монетарне политике, тј. монетарне стабилности, без плаћања њихових трошкова. С обзиром да се у теорији јавних финансија као главне карактеристике јавних добара наводе одсуство ривалитета и неискључивост у коришћењу, поставља се питање како регулисати положај држава нечланица монетарне уније?

Спољашњи ефекти у погледу своје природе и последица које изазивају у пракси могу бити веома разноврсни. У зависности од тога шта означимо као *criterium divisionis*, у теорији се могу правити различите класификације.

¹⁷² S. Collignon, *Economic Policy Coordination in EMU: Institutional and Political Requirements*, Center for European Studies, Harvard University, May 2001, 16-17.

1) Тако се може правити дистинкција између *спољашњих* и *унутрашњих* ефеката преливања (*spillover effects*).¹⁷³ *Спољашњи* ефекти преливања настају у односима еврозоне са остатком света. Тако, на пример, промене у светској трговини и економији САД-а утичу на економске односе у Европској унији и однос девизног курса евра и долара. Цене нафте у других сировина су одређене на међународном тржишту изван контроле еврозоне, али имају снажне ефекте на економије земаља чланица. *Унутрашњи* ефекти преливања настају као резултат неусаглашених структурних реформи држава чланица. Када се реформе (које су усмерене на повећање конкурентности) не спроводе синхронизованим правним инструментаријумом у свим земљама чланицама (већ само у једној или неколицини земаља) може доћи до тзв. „*трке до дна*“ (*race to the bottom*). Типичан пример таквог понашања јесте нелојална (штетна) пореска конкуренција чији је једини циљ намерно скретање инвестиција у једну земљу.

2) С обзиром на *узрок настанка ефеката*, у теорији се прави дистинкција између ефеката који су *политички индуцирани* од оних који су настали као *последица привредних поремећаја*.¹⁷⁴ Ефекти који су резултат политичких одлука имају директан утицај на друге државе чланице. Координација у оваквим околностима представља једини начин интернализовања (укључивања у цену) потенцијалних грешака у одлучивању. У случају привредних поремећаја, координација је корисна, јер се последице макроекономских поремећаја на нивоу Уније могу симетрично прерасподелити између држава (нпр. *промена у висини цена нафте*).

3) Посматрано у односу на појавни облик, ефекти преливања могу се јавити у *индиректном* или *директном облику*. *Директни облици* се опажају у условима трговинске размене, док се *индиректни* јављају у вези са каматном стопом и кретањем девизног курса евра. Као пример индиректних ефеката, често се наводи случај експанзивне фискалне политике коју једна држава чланица води, што има последице у виду више каматне стопе која погађа све чланице монетарне уније. Мерама децентрализоване фискалне политике могу се проузроковати

¹⁷³ B. V. Arle, K. Weyerstrass, K. Schoors, *Economic Spillovers, Structural Reforms and Policy Coordination in Euro Area: An overview*, in: *Economic Spillovers, Structural Reforms and Policy Coordination in Euro Area*, eds. by Aarle van Bas, Weyerstrass Klaus, Physica-Verlag, A Springer Company, 2008, 3.

¹⁷⁴ *Ibid*, 4.

промене у кретању јединственог девизног курса који погађа све чланице кумулативно.

4) У зависности од тога да ли се ови ефекти налазе у функцији *убрзавања* или *успоравања* привредних активности, може се направити разлика између *позитивних* и *негативних ефеката*.¹⁷⁵ Позитивни ефекти су, као што смо то већ истакли, пожељни, јер подстичу развој привреда других земаља. Негативни ефекти, са друге стране, настају као резултат неконзистентних и међусобно конфликтних акција економске политике земаља чланица. У случају негативних ефеката постоји реална и логична потреба за праћењем стања, формирањем корективних механизма (којим се утврђују правни лекови за нарушавање привредне равнотеже) и санкцијама за непоштовање правила понашања. Морамо напоменути да се овако јасне дистинкције између спољашњих ефеката могу правити једино у теорији. У пракси се карактеристике ових ефеката често преплићу међусобно, па се не може увек са сигурношћу утврдити ком облику припада спољашњи ефекат у конкретном случају. Међусобна повезаност ефеката и њихова сложеност може значити и прецењивање, односно потцењивање конкретног ефекта. Управо због тога, координациони механизми нису савршени и често имају празнине које се морају накнадно решавати.

Посматрано на нивоу Европске уније, ефекти постају негативни ако поједине земље обликују концепт економске политике противно *принципима кредибилности*, не водећи рачуна о последицама својих мера и инструмената на стања у економијама других држава. Из тог разлога, *мишљења смо*, да национални субјекти економске политике морају поступати *bona fides* и у складу са правним стандардом „*доброг привредника*“ приликом креирања и вођења програма економске политике, јер у супротном може доћи до озбиљних макроекономских дисбаланса који се због ефеката мултипликовања у ЕМУ тешко решавају.

Поједини аутори истичу да јавна добра која су настала стварањем Европске монетарне уније имају карактер *посебне* категорије јавних добара, такозваних „*клубских добара*“ на чије коришћење имају право једино државе које прихвате одређена правила понашања.¹⁷⁶ Ова правила подразумевају имплементацију

¹⁷⁵ *Ibid*, 5.

¹⁷⁶ J. Schiede, *Macroeconomic Policy Coordination in Europe-An Agnostic View*, Kiel Institute for World Economics, Kiel Working Papers, No. 1174, 2003, 23-24.

правних и економских критеријума конвергенције који се морају испунити за приступање еврозони. У условима монетарне уније, макроекономске варијабле попут девизног курса, каматних стопа и висине цена добијају много већи значај него у условима самосталних монетарних политика. У литератури се као класични примери негативних екстерних ефеката наводе импликације агресивне политике зарада и неусаглашених фискалних политика.¹⁷⁷ Процес координације итекако добија своје оправдање у ситуацијама када се висок јавни дуг у једној земљи види као опасност по ценовну стабилност у еврозони, због чега девизни курс може порасти услед више премије ризика (што значи депресијацију евра). У области политике зарада, одсуство координације може значити да уколико зараде расту у једној земљи, долази до пораста инфлације и потенцијалног смањења вредности евра, због чега Европска централна банка мора донети одлуку о повећању висине каматних стопа.

У случају неодговорног вођења својих економских политика, државе чланице могу произвести трошкове другим земљама који се огледају у трошковима инфлације, висини дохотка и променама јавне потрошње, што питање координације економске политике чини нужним.¹⁷⁸ Координацијом економске политике може се предупредити појава штетних ефекта или барем минимизирати њихово правноекономско и политичко дејство по привреде земаља Уније, под условом да постоје правни механизми који се примењују *erga omnes* према свим чланицама, независно од тога да ли припадају групи економски и политички најугицајних држава или не. Уколико се механизам координације постави у функцији остваривања „Парето ефикасности“, он постаје инструмент остваривања општег друштвеног благостања.¹⁷⁹ Парето ефикасно решење је постигнуто када се додатним изменама процеса координације (тј. усаглашавањем и ревизијом концепта економских политика) не може побољшати положај једне групе земаља, а да се истовремено не погорша позиција других чланица. Одсуство правнообавезујућих механизма координације значило би постојање конкуренције, која би на терену фискалне политике могла бити веома штетна по интересе Заједнице. Тако би, на пример, у сфери пореске политике одсуство

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ C. Wyplosz, R. Baldwin, *op.cit.*, 110-112.

¹⁷⁹ S. Collignon, *op.cit.*, 20.

правила координације значило постојање штетне пореске конкуренције, која се огледа у надметању пореских јурисдикција за привлачењем иностраног капитала. Такво надметање у крајњем ефекту значило би и постојање „*својеврсне трке до дна*“ која би довела до урушавања пореске основице и на крају ерозије целокупног пореског система земаља чланица.

1.2. Циљеви координације економске политике

Основни циљ координације економске политике јесте хармонизација макроекономских политика унутар Европске уније. Овај циљ се тежи постићи различитим инструментима и мерама који би требало да вођење фискалне и других политика Уније учине комплементарним и конзистентним са циљевима Европске централне банке. Да би се поменути циљ испунио, неопходно је указати на две највеће дилеме у тој области: 1) *проблем друштвеног трошка и*; 2) *проблем колективних акција*.¹⁸⁰

1) *Проблем друштвеног трошка* условљава ефекте циљева координације. Тако се, указује да уколико у условима отворених привреда, постоји слободно кретање девизног курса, буџетски дефицит владе може изазвати „*ефекат истискивања*“ (*crowding out*) домаћих приватних инвеститора повећањем висине девизног курса домаће валуте. Последице се огледају у смањењу агрегатне тражње проузроковане депресијацијом домаће валуте у сврху монетарног затезања. У условима постојања слободног девизног курса, координација фискалне политике постаје непотребна с обзиром да на нивоу ЕМУ постоји јединствено утврђени фиксни девизни курс. Код таквих околности, држава која се суочава са буџетским дефицитом неће имати проблема са високим девизним курсом, јер се ефекат истискивања пребацује на целу еврозону и јавља у форми виших каматних стопа.¹⁸¹

2) *Проблем колективних акција* у координацији економске политике, односи се на кредибилност монетарне политике која у ЕМУ добија карактеристике јавног добра. Када се кредибилност успостави у пуном значењу те

¹⁸⁰ I. Begg, D. Hodson, I. Maher, *Economic Policy Coordination In the European Union*, National Institute Economic Review, Number 183, January 2003, 68-69.

¹⁸¹ *Ibid.*

речи, ниједна држава чланица Уније неће моћи да искључи другу од користи какве су ценовна стабилност и нижи трошкови инфлације. Ипак, постоји бојазан да у случају великог броја држава које се понашају попут бесплатних корисника, може доћи до урушавања кредибилности рада Европске централне банке. Понашање бесплатних корисника огледа се у искоришћавању погодности које произилазе из обазривог вођења јавних финансија савесних држава чланица, које поштују правила фискалне и финансијске конвергенције утврђене Мастрихтским споразумом. У условима постојања глобалне економске и финансијске кризе, делује да је кредибилност угрожена више него икада раније од формирања ЕМУ, јер се Европска централна банка налази под великим притиском држава чланица. Релативизирање одредбе нефинансирања јавног дуга држава чланица (*nobailout clause*), формирање Европског стабилизационог механизма и одлука Европског суда правде о (не)кршењу овог базичног принципа монетарне уније говоре у прилог тој чињеници.

1.3. Користи и трошкови координације економске политике

Пре него што се започне било какво истраживање на тему предности и недостатка самог концепта, облика и механизма координације неопходно је утврдити да ли се сам предмет координације може боље реализовати кроз тржишне процесе који су удаљени од политичких утицаја.¹⁸² Тако се, истиче да тржиште обезбеђује својеврсну чврсту координацију кроз тржишна правила и примену принципа супсидијарности. Мада тржишна економија остаје најоптималнији принцип координације, то се у иницијативама Комисије за оснаживање процеса често занемарује. Присталице овог принципа истичу да је разлог таквог понашања Комисије у постулатима теорије бирократије.¹⁸³ Наиме, насупрот економској интеграцији у којој постоји контрола, спроводи се и политичка интеграција у којој такав механизам изостаје, па принципал-агент проблем омогућава агентима (Комисији) да процес користе за јачање својих ингеренција мимо интереса својих принципала (држава). *Мишљења смо* да је овакво радикално посматрање улога и значаја рада Комисије у процесу

¹⁸² K. D. Henke, *op.cit.*, 13.

¹⁸³ *Ibid*, 14.

координације неприхватљиво, јер је управо напорима Комисије процес координације у економској политици постала ствар од општег интереса, када се због несавршености тржишта усаглашавање националних политика не може постићи. Заговорници децентрализације процеса координације као њене главне предности наводе ефикаснију алокацију дистрибутивне правде, стабилизовање пословних циклуса и убрзавање привредног раста. Нарочито се наглашавају елементи ефикасне алокације у делу прилагођавања агрегатне понуде индивидуалним преференцијама, путем промовисања принципа фискалне једнакости, промоције иновација у јавном сектору и постизања ефеката економије обима у пружању јавних добара.¹⁸⁴

Примена механизма координације економске политике у праву Европске уније није бесплатна. Она производи одређене ефекте у пракси, који се могу окарактерисати као *позитивни (користи)* и као *негативни (трошкови)*. Поређењем трошкова и користи можемо утврдити елементе оптималног концепта координације у смислу његових циљева, инструмената, обима обухватности, поља примене, институционалних оквира и правне оправданости.

а) *Користи* координационих механизма економске политике превасходно се огледају у реализацији идеје јединственог тржишта Уније у пуном значењу те речи, убрзавању техничког прогреса и продубљивању вредности економске и монетарне уније. Иако изгледа да у погледу користи координационих механизма нема великих недоумица, *Фелдштајн (Feldstein)* у својим новијим радовима, преиспитује њихову стварну димензију.¹⁸⁵ У том светлу, сматра да се не може говорити о користима координације економске политике у еврозони када она фактички и не постоји. Посебно апострофира да је увођење јединствене валуте, у подручју у коме не постоји адекватна географска мобилност капитала и фискална структура, економски неефикасно решење. Такође, *Фелдштајн* заступа став да се питање координације не може поистоветити са делегирањем монетарног суверенитета на комунитарни ниво права, јер је то само обичан *трансфер економске политике*, а не њена координација.¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Ibid.*, 16.

¹⁸⁵ M. Feldestein, *Coordination in the European Union*, Working Paper, Number 18672, The National Bureau of Economic Research, 2013, 9-10.

¹⁸⁶ *Ibid.*

Приликом обликовања концепта координације, *према нашем мишљењу*, значајно је да се субјекти поставе у улогу законодавца и да поступају са дужном пажњом, тако да у што већем степену предвиде све околности за које постоји потреба да у наступајућим периодима буду обухваћени инструментаријумом координације. Како концепт координације не може у тренутку састављања обухватити све сегменте економске политике (које је потребно регулисати правном нормом услед динамичности правноекономских односа и ограничене рационалности субјеката економске политике) нужне су касније мање или веће ревизије. Околности које утичу на успех концепта координације условљени су постојањем *променљивости* и *несигурности*, које би требало ограничити у што већој мери.¹⁸⁷

Променљивост може смањити степен успеха координације уколико се субјекти економске политике не придржавају унапред договорених правила и стандарда, што имплицира да се програми морају креирати у функцији постизања, не само националних интереса, већ и постизања заједничких интереса Уније. Уколико иза концепта координације не стоје супранационални субјект права, концепт ће сам по себи бити контрапродуктиван и неће генерисати поменуте користи државама чланицама. Одступања чланица од унапред договорених циљева и инструмената утврђених институционалним аранжманима координације без адекватних санкција из норми комунитарног права, намећу потребу за постојањем строжих правила. Да би таква правила била у функцији ценовне стабилизације и стабилних каматних стопа, *сматрамо* да правила у себи поред диспозиције којом се објашњава конкретна обавеза чланице Уније, нужно морају садржати и ефикасну правну санкцију. Све државе које учествују у процесу координације морају неизоставно радити на стварању институционалног окружења у коме постоје реални услови за изрицање и имплементацију веродостојне санкције.

Несигурности у погледу утврђивања и мерења ефеката екстерналија и ефеката преливања, такође, могу осујетити користи координације. У том смислу се *мароекономски модели* којим се идентификују спољашњи ефекти могу међусобно веома разликовати. Степен несигурности (који је у извесном смислу

¹⁸⁷ P. Mooslechner, M. Schuerz, *op.cit.* 76-77.

увек присутан) може се умањити на друштвено толерантан ниво, уколико у обликовању концепта координације поред влада држава чланица Уније, партиципира и што већи број независних стручњака и научника који поседују специјализована знања из области правно-економских наука.¹⁸⁸ Још једном *напомињемо* да је од суштинског значаја да они поступају по правилима струке (*de lege artis*), а не вођени националним политичким интересима својих влада. Како је, *према нашем мишљењу*, овај захтев тешко остварити у бирократизованом свету „*кључ успеха*“ координације условљен је интензивнијим ангажовањем научне и стручне јавности у поменутом процесу.

У разматрању користи координације, значајну детерминанту представљају околности које се везују за постојање несигурности и променљивости, с тим што њихово решавање јесте *неопходан*, али не и *довољан* услов генерисања већих користи у еврозони. У прилог реченом, Веб (*Webb*) у својим полемикама на тему користи координације, истиче да је успех координације *примарно* условљен начином расподеле терета прилагођавања националног законодавства законодавству Уније, а да постојање страха од примене санкција због непоштовања преузетих обавеза остаје тек фактор *секундарне* природе.¹⁸⁹

б) *Трошкови* координације економске политике су били предмет разматрања многих економиста. Сматра се да је највећи трошак координације у смањењу степена конкурентности између држава. Такође, у литератури се истиче да се трошкови продубљују у условима координације економске политике, јер се ради о акцијама које се у случају ЕУ утврђују на комунитарном нивоу са предзнаком супрематије над унутрашњим правом. Као што се циљеви и акције координације могу утврдити сврсисходно, постоји вероватноћа да се дефинишу и погрешно, али ће државе чланице Уније морати без обзира на све да их неизоставно поштују. Такве потенцијалне грешке воде својеврсном касакадном ефекту који прети да значајно успори процес координације или дезавуише постигнуте резултате, уколико се благовремено не уоче и не исправе недостаци. Фишер (*Fischer*) у својим ранијим радовима износи сумњу у чињеницу да се координација националних економских политика, уопштено говорећи, јавља као нужна и пожељна, изузев у случају усаглашавања спољнотрговинске политике и

¹⁸⁸ *Ibid*, 78.

¹⁸⁹ М. С. Webb, *op. cit.*, 45-47.

националне безбедности.¹⁹⁰ Постојање трошкова координације је у Унији (која сада броји 28 чланица) је сасвим очекивајуће, јер се интереси држава могу значајно разликовати. Ово је неминовно, јер без обзира на то што су државе усагласиле своја законодавства са *acquis communautaire*, њихова политичко-правна традиција и економске идеологије о улози државе у приватном сектору се могу значајно разликовати. У складу са тиме земље чланице ЕУ као *референтни модел* у креирању економске политике могу одабрати различите моделе концепта економске политике. Тако се, на пример, у *Шведској* у конципирању програма полази од постулата државе благостања, док се *Немачка* ослања на модел социјално тржишне привреде. *Велика Британија*, која није чланица монетарне уније, ослања се на модел флукутирајућег девизног курса, док се у *Француској* као главно средство у обликовању концепта економске политике користе комплексни макроекономски планови.¹⁹¹

Разумевање трошкова координације економске политике имплицира утврђивање дејства фактора чијим се упознавањем трошкови могу минимизирати. Препреке које повећавају трошкове координације односе се на *број субјеката* који приступају монетарној унији и постојању одређених *правних ограничења*.

1) *Трошкови координације* директно су условљени преговарањем држава чланица. Узимајући у обзир тенденцију повећавања броја субјекта, која је неминовна с обзиром на ширење Европске уније, поставља се питање да ли су такви компромиси могући? Уколико су могући, преформулисали бисмо питање на начин, колико је времена потребно да протекне пре него што закључени споразум почне да производи жељено правно дејство? Усклађивање различитих преференција делује посебно захтевно у области неких сегмента фискалне политике. Примера ради, у *Немачкој*, централна банка нема надлежност да самостално одлучује о променама у вођењу фискалне политике. Искустава показују да чак и у околностима када је јасно да такве промене воде повећању друштвеног благостања (нпр. укидање субвенција), споразуми се тешко закључују, што може обесхрабрити покушаје координације пореске политике.¹⁹²

¹⁹⁰ S. Fischer, *Macroeconomic Policy*, in „International Economic Cooperation”, edited by Martin Feldstein, Chicago: Chicago University Press, Chicago, 1988, 11-12.

¹⁹¹ С. Цветановић, Д. Јововић, *Економска политика Европске уније: нова европска економија*, 77-78.

¹⁹² J. Schiede, *op.cit.* 15-17.

Овај проблем добија на сложености уколико се њему придода питање координације политике зарада.

2) *Правна ограничења* се у теоријском смислу односе на улогу Европске централне банке ван координације монетарне политике, у области фискалне политике и осталих макроекономских политика. Како је надлежност ЕЦБ јасно одређена одредбама примарног права, поставља се питање има ли места прећутном ширењу надлежности. Како Европска централна банка мора да одржава односе са другим субјектима Уније, важно је утврдити правно дејство заједничких договора и саопштења. У званичним документима ЕУ заузет је став да су сви споразуми ЕЦБ и других институција, правно необавезни и да не могу, ни под којим условима имати карактер *ex ante* координације.¹⁹³ У условима глобалне економске и финансијске кризе тај проблем постаје посебно актуелан, јер се поставља питање да ли би делокруг надлежности главних институција ЕУ требало преиспитати. С тим у вези делује да у кризним ситуација може доћи до оправданог одступања од принципа *non leges potens pertinent* (не више од додељених права), ако је то оправдано зарад постизања општег добра и очувања поретка у монетарној сфери.

Европске интеграције су несумњиво утицале на принципе и начине на који државе чланице воде своје економске политике. У таквим условима традиционални сегменти економске политике попут монетарне и фискалне политике, са једне стране, као и неки нови сегменти попут политике конкуренције, еколошке политике и политике запошљавања, са друге стране, добијају нова обележја одређена поделом надлежности између националних и наднационалних институција. Противници процеса координације сматрају да је Комисија добила превише овалашћења која потенцијално могу угрозити сувереност националних субјеката у предизимању акција економске политике због чега је неопходно радити на децентрализацији, тј. враћању овлашћења националним субјектима. У условима кризе се често могу чути захтеви за ојачавање ингеренција националних тела у процесу координације у циљу превазилажења „демократског јаза“ између институција, држава чланица и

¹⁹³ European Central Bank, *The ECBs Relation with Institutions and Bodies of the European Community*, Montly Bulletin, October, 2004.

грађанства Уније.¹⁹⁴ Свакако, у трагању за оптималним моделима управљања и утврђивања одговорности за вођење економске политике неопходно је утврдити пожељне оквире економске политике у свакој чланици. У практичном смилу, то значи утврђивање оптималног начина у пружању *приватних и јавних добара* у чланицама Уније, што подразумева идентификовање правног оквира у којима се одвијају економски токови држава чланица. Услед деловања различитих социолошких, историјских и културолошких фактора, у једном броју земаља неке активности се одвијају кроз приватни сектор, док се у другима добра обезбеђују кроз интервенцију државе. У области система социјалог осигурања у неким државама постоје механизми који комбинују елементе приватног и јавног начина гарантовања јавних добара.¹⁹⁵

У разматрању трошкова и користи координације морамо у обзир узети и ефекат временског заостајања (*time lag*) у примени мера и инструмената економске политике, који у условима постојања економске и монетарне уније добијају комплексну димензију. У том смислу се прави разлика између *унутрашњег* и *спољашњег* заостајања.¹⁹⁶ *Унутрашње заостајање* обухвата временски период од момента када је неопходно предузети акцију до момента примењене мере. *Спољашње заостајање* је временски период који протекне између момента предузете акције и тренутка њених ефеката у привреди. *Унутрашње заостајање* настаје у препознавању поремећаја (*recognition lag*), одлучивању о акцији (*decision lag*) и у току саме акције (*action lag*).¹⁹⁷

Заостајање у препознавању поремећаја на нивоу Заједнице представља велики изазов, јер је, по правилу, за то потребно највише времена, независно да ли је реч о поремећајима у монетарној или фискалној сфери. Када је реч о заостајању са одлучивањем у области монетарне политике, мора се имати у виду да све одлуке доноси Европска централна банка, док на терену фискалне политике одлуке доносе национални фискални ауторитети. Европска централна банка у великом броју случајева, одлуке доноси брзо и ефикасно, док се процес доношења одлука од стране влада може пролонгирати (нарочито када се ради о усвајању

¹⁹⁴ К. D. Henke, *op. cit.*, 4-9.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Е. Вукадин, Економска политика, *op.cit.*, 115.

¹⁹⁷ *Ibid.*

нових или измени постојећих буџетских закона, пореских закона и закона о јавном дугу). Заостајање у погледу примене је изазов који такође треба системски решавати, јер се ефекти од примене мера монетарне политике брзо уочавају, али не и од примене мера фискалне политике, код које је то време потенцијално дуже.¹⁹⁸ Како ефикасан механизам координације прејудицира истовремену употребу мера централизоване монетарне политике и децентрализоване фискалне политике, временско закашњење може утицати на крајњи резултат процеса координације, услед чега субјекти економске политике морају уложити додатне напоре на усаглашавању (скраћивању) временског хоризонта поменутих периода.

1.4. Принципи координације економске политике

Однос унутрашњег и комунитарног права је одлучујући фактор у обликовању јасног, ефикасног и правно оправданог концепта координације економске политике у ЕУ. Уговором из Мастрихта је уведено *начело супсидијарности*, чије је правилно поимање и примена *conditio sine qua non* политичке и финансијске стабилности у Унији. Као што смо то раније напоменули, овим принципом је утврђено да „*Заједница делује у областима које не подпадају под њену искључиву надлежност, само у оној мери и само уколико државе чланице не могу довољно ефикасно да остваре циљеве који треба да буду реализовани на основу предложених мера, и стога на основу аргумената који се тичу опсега и интезитета утицаја предложене мере, могу квалитетније да се остваре на нивоу Заједнице*“.¹⁹⁹ Овај принцип је Уговором из Амстердама допуњен *начелом пропорционалности*, којим је утврђено да „*Заједница неће ићи даље од корака који су неопходни да би се реализовали циљеви*“.²⁰⁰ Можемо приметити да је примена начела супсидијарности ограничена применом *принципа специјалности (надлежности)* и *пропорционалности (сразмере)*. Према принципу специјалности следи да Заједница делује у оквирима својих надлежности, док се према принципу пропорционалности ограничава да њени поступци неће ићи даље од неопходног оквира за постизање неког циља. Формулација начела

¹⁹⁸ *Ibid*, 116-117.

¹⁹⁹ *Maastricht Treaty*, art. 5.

²⁰⁰ D. Lopandić, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Beograd, 2003, 288-291.

супсидијарности је за концепт координације од пресудног значаја, јер се тумачи у аналогiji са економијом обима и екстерналијама.²⁰¹

У најширем значењу речи, принцип супсидијарности подразумева да би одлуке требало доносити на нивоима што ближим грађанима на које се одлуке односе, односно да Унија не би требало да предузима било какве акције уколико то не значи да ће такво деловање бити ефективније, и да мере треба предузети на националном, регионалном или локалном нивоу. Начело супсидијарности се може сматрати елементом *начела фискалног федерализма*, према коме надлежност државе не треба делегирати на нижи ниво власти или подизати на виши ниво, у односу на онај на којем надлежности могу ефикасно да се обављају.²⁰² Проблем са тумачењем овог начела јесте у чињеници да у зависности од преференција тумача под његову садржину може да потпадне мало тога (*интензивно тумачење*), али може да добије и веома *екстензивно тумачење*.²⁰³ Према најширем тумачењу начела супсидијарности његова примена може обухватити све оно што се на нивоу Заједнице може успешније реализовати. Правило је да терет доказивања сноси онај ко предлаже предузимање акција на нивоу Заједнице (*in cumbit probatio*). У тој улози могу да се нађу државе чланице или органи ЕУ. Свакако, у пракси је поменуто доказивања тешко реализовати, јер се политичким договорима утврђује домен, време и услови примене самог начела.

Проблем са тумачењем принципа супсидијарности, према неким схватањима, огледа се у томе да принцип крије своју праву природу, односно могућност за непрекидно ширење и централизацију моћи институција ЕУ, мада је законодавна интенција била да комунитарни ниво права не оствари превелики утицај. Историја интеграција у том смислу јасно показује непрекидно ширење судске надлежности која је свој врхунац достигла приликом стварања јединствене валуте и формирања Европске централне банке.²⁰⁴

Примену овог принципа у пракси додатно отежава његова садржинска неодређеност, како у правном, тако и у економском смислу. У економском смислу посматрано, овај принцип се често поистовећује са институционалном

²⁰¹ М. Прокопијевић, *Европска унија - Увод*, Службени гласник, Београд, 2009, 103.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ М. Н. Јовановић, *op.cit.* 30. Свакако, реч је о периоду пре избијања глобалне економске кризе 2008. године.

манифестацијом општег *принципа компаративне предности*.²⁰⁵ То би значило да је његова примена својствена земљама у којима постоји јасна подела и специјализација рада, што значи да се унутар заједнице за остваривање одређених циљева надлежне оне јединице које их на најефикаснији начин могу остварити у односу на друге јединице. Као такав, принцип постаје карактеристичан за државе са отвореним привредама у које спадају земље чланице ЕМУ.²⁰⁶ На овом месту, не можемо, а да не поставимо питање да ли је недовољно прецизно правноекономско значење термина, један од фактора противуречних резултата у досадашњој координацији монетарне и фискалне политике у еврозони, јер је правилно тумачење правне норме (принципа) услов ефикасне примене исте у правном саобраћају? Постојање различитих „*стандарда и техника*“ тумачења који се заснивају на различитим економским позицијама држава чланица и политичком утицају, намећу потребу успостављања *једнообразности* у примени начела супсидијарности.

Правна наука заговара примену различитих механизма помоћу којих се може побољшати имплементација начела супсидијарности у области економске политике. Реторичка преиспитивања у вези са расподелом компетенција у домену монетарне и фискалне политике могу бити умањена применом тзв. „*теста функционалне супсидијарности*“ (енг. *functional subsidiarity test*).²⁰⁷ Примена овог теста обухвата сукцесивну примену *четири* корака. *Први корак*, подразумева идентификацију области у којој мере и инструменти нису дали задовољавајуће резултате. Ако је реч о области која потпада под искључиву надлежност Заједнице, тест се напушта, али је потребно напоменути да овај корак, иако иницијалан, може бити захтеван за примену због тога што је Мастрихтски споразум врло комплексан. *Други корак*, означава примену критеријума екстерналија, економије обима или неког другог принципа. Уколико државе чланице добровољно сарађују на решавању одређеног проблема, нема потребе за интервенцијом наднационалног нивоа власти, под условом да је сарадња веродостојна. У *трећем кораку*, потребно је проверити да ли има услова да таква

²⁰⁵ W. Schafer, „*Harmonization and Centralization Versus Subsidiarity: Which Should Apply Where?*“, Intereconomics, Vol. 12, No. 1, 2006, 246.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ J. Pelkmans, *An EU Subsidiarity Test is Indispensable*, Intereconomics, Vol. 12, No. 1, 2006, 250-251.

сарадња остане веродостојна *pro futuro* или нема, услед изложености различитим политичким интересима и превирањима. У *четвртом кораку*, уколико константујемо да су први и други корак испуњени, а трећи није, надлежност припада Заједници. Уколико постоји довољан број услова за кредибилну међудржавну координацију, Заједница не мора интервенисати, па самим тим надлежност остаје на националном нивоу власти.²⁰⁸

Алтернативни начини решавања недостатка примене начела супсидијарности подразумевају стварање посебних механизма тзв. „*раног упозоравања на примену супсидијарности*“ (енг. *the subsidiarity early warning mechanism*).²⁰⁹ Овај механизам има форму нове законодавне процедуре, која предвиђа партиципацију националних парламената држава чланица у стварању примарног права ЕУ по први пут. Тачније, национални парламенти би се, симболично речено, ставили у улогу „*нса чувара*“ (енг. *watchdogs*) принципа супсидијарности.²¹⁰ Таква процедура би омогућила представничким телима држава чланица да изнесу све примедбе у вези са европском легислативом за коју верују да повређује правило супсидијарности и то пре него што се иста усвоји или примени.

Иако критичари истичу да у околностима када Устав о ЕУ није прошао на референдуму у *Француској* и *Холандији* нема места примени новог законодавног поступка, изгледа да ЕУ не одустаје од развијања овог механизма. Механизам раног упозоравања на супсидијарност је мање радикалан од идеје о формирању *посебног судског органа* који би се бавио искључиво питањем примене и тумачења принципа супсидијарности за који су се залагале поједине струје унутар ЕУ. Овај механизам је кроз *Конвенцију о будућности Европе* (*Convention of Future of Europe*) био инкопориран у Устав ЕУ.²¹¹ Занимљиво је напоменути да је радна група за израду конвенције децидно одбацила предлог формирања, како посебног одељења при Европском суду правде (које би вршило *ex ante* контролу прописа пре него што се усвоје), тако и предлог *ex post* контроле од стране посебних

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ I. Cooper, *The Subsidiarity Early Mechanism: Make it Work*, *Intereconomics*, Vol. 12, No. 1, 2006, 254.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Конвенцију је израдила посебна Лајкенска радна група (*Laeken Declaration*) као вид превентивног проверавања испуњености услова за примену принципа супсидијарности.

судских институција (када је повреда принципа супсидијарности већ извршена). Радна група је заузела став да је питање супсидијарности у основи политичко, а не правно питање (*са чиме се не можемо сложити у потпуности*). Такође, том приликом је одбачена могућност формирања нових тела при Комисији која би се превентивно бавила овим питањем. Решење које је прихваћено подразумева периодично састајање националних парламената са Комисијом ради разматрања примене принципа супсидијарности, што националним представничким телима даје вид нових консултативних надлежности.²¹² Значај механизма раног упозоравања на супсидијарност може имати значајне импликације на даљи развој метода отворене координације, превасходно у области координирања националних фискалних политика држава чланица.

Када је у питању провера принципа супсидијарности у пракси, занимљиво је да је Европски суд правде свега у двадесет случајева разматрао правну оправданост овог начела. Од усвајања Мастрихтског споразума је прошло двадесетпет година и међувремену је усвојено неколико хиљада регулатива, уредби и одлука европских институција којим се поменуто начело конкретизовало у пракси, али је мали број комунитарних аката био предмет мериторног одлучивања Суда правде. У свим предметима, Суд је стао на становиште да принцип супсидијарности није био повређен због чега поједини аутори сматрају да би одлука суда била другачија да је „пажљивије“ разматрао тужбене захтеве.²¹³ Дејвис (*Davies*), наводи да Суд не би требало да проверава оправданост примене начела супсидијарности, већ начела пропорционалности.²¹⁴

У разматрању принципа координације неопходно је да Суд правде има могућност да утврди да ли значај предузете мере на наднационалном нивоу оправдава своје последице у правоекономском систему држава чланица. Свакако, овде се пропорционалност не јавља као компонента супсидијарности, већ представља независну ингеренцију Суда у мерењу повреде националних вредности због постизања комунитарних циљева. Ово делује тешко применљиво у

²¹² I. Cooper, *op.cit.*, 257.

²¹³ P. Craig, *Subsidiarity, A Political and Legal Analysis*, Journal of Common Market Studies, Vol. 50, 2012, 50-72.

²¹⁴ G. Davis, *Subsidiarity: The Wrong Idea in the Wrong Place at the Wrong Thime*, Journal of Common Market Studies, Vol. 43, 2006, 83. Наведено према: P. Craig, *Subsidiarity, A Political and Legal Analysis*, 21-22.

пракси, јер Суд не може прихватити да Савет (тачније представници држава од којих је састављен) изгласава примену комунитарне мере несвестан чињенице да тиме подрива наднационалне вредности. Из тог разлога је тешко прихватити да су повреде националних вредности (на плану економске политике монетарног, фискалног и финансијског суверенитета) диспропорционалне наднационалним вредностима које се желе постићи имплементацијом комунитарне акције.²¹⁵ У процесу координације економских политика држава чланица нужни су одређени компромиси који неким националним субјектима дају, тј. одузимају више или мање користи, што је оправдано зарад успостављања функционалног институционалног механизма који доприноси реализацији макроекономске стабилности.

Услед честе недоследности у примени принципа супсидијарности, теоретичари попут *Шафера* (Schaffer) предлажу институционализовање (легализацију) изласка држава чланица из оних сегмената заједничке политике Уније у којима долази до озбиљних и учесталих кршења принципа супсидијарности.²¹⁶ *Мишљења смо* да у екстремном облику, легализација напуштања вредности и циљева заједничких политика Уније, може трајно и неповратно угрозити ионако крхке механизме координације фискалне политике и урушити неприкосновене тековине заједничке монетарне политике. Прихватањем и оправдањем приступа легализације могу се трајно осујетити могућности формирања и јачања нових правних механизма координације у осталим сегментима економске политике (и то превсаходно тржишта рада и других структурних политика). Уместо оваквог радикалног приступа (који би произвео бројне штетне ефекте) целисходније решење представља повећање напора у превазилажењу постојећих недостатака примене принципа супсидијарности уз истовремено попуњавање правних празнина концепта координације и самим тим стварања оптималнијег институционалног окружења.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ J. Pelkmans, *op. cit.*, 249.

2. Форма координације

С обзиром на раније дато појашњење у вези непостојања универзалне дефиниције концепта координације, уочавају се различити аспекти разматрања координационог процеса у ЕМУ. Ови аспекти обухватају одговарајуће процедуралне оквире, размену информација, аналитички механизам, надзор, повезаност националних политика и заједничку политику.²¹⁷ Свакако, поменути аспекти не представљају дефинитивне форме координације економске политике, јер с обзиром на динамичност друштвено-економских односа увек може доћи до настанка нових аспеката координације и еволуције постојећих.

а) Процедурални механизам

Процедуралним механизмом координације утврђују се значајани елементи процеса који се односе на степен партиципације држава чланица. Њихов значај се огледа и у одређивању степена формалности правила и обезбеђивању логистичке, техничке и аналитичке подршке за спровођење циљева координације.²¹⁸

На нивоу ЕУ ови механизми се обликују у интеракцији рада Европског савета, Одбора Комисије за економске и финансијске послове-ЕКОФИН (који обухвата министре финансија из 15 земаља чланица), Европске комисије и председника Европске централне банке. Посебно значајану улогу код ове форме координације има *Евро 11 Група (Euro 11 Group)*. Уговором из Лисабона утврђена је обавеза одржавања састанака између Комисије и релевантних министара (финансија и привреде) у циљу поспешивања резултата координације која се касније развила у претходно поменуто тело. Ово тело је у међувремену повећало број чланова на петнаест и у његовом раду учествује и председник ЕЦБ. Главни фактори који утичу на ефикасност рада Евро 15 односе се на *одсуство информација и рестриктивну партиципацију држава чланица*. Занимљиво је да Група нема свој секретаријат, већ се у раду ослања на логистичку подршку

²¹⁷ A. Italianer, *The Euro and Internal Policy Coordination*, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Shuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001, 93.

²¹⁸ *Ibid*, 94.

Европског савета. У том смислу, рад се одвија на основу извештаја које припремају службеници Економског и финансијског комитета, који је заменио Монетарни комитет 1. јануара 1999. године.

б) Размена информација

Решавање проблема асиметричних информација јесте предуслов успешне координације економске политике. У том циљу је неопходно радити на усвајању заједничких дефиниција и обликовању универзалних микро и макро-економских индикатора за вођење економске политике. Ова димензија координације била је веома значајна у обликовању Мастрихтских критеријума конвергенције и захтевала је јасне дефиниције кључних појмова. Стварању недвосмислених правила посебно је допринела активност *Европског уреда за статистику (Statistical Office of the European Communities)*.²¹⁹

Реализација ове форме координације економске политике је *conditio sine qua non* успешног деловања Европске централне банке, превасходно њених надзорних функција на терену кретања монетарних агрегата. Једино вршењем ефикасног надзора ЕЦБ може донети правилне одлуке у домену заједничке монетарне политике. Доступност индикатора и заједничке дефиниције су неопходне и за усаглашавање оних структурних сегмената економске политике који се налазе изван ЕМУ, а тичу се *политике зарада и плата* и *пореске политике*. У том смислу су значајне одредбе Уговора из Амстердама и секундарног законодавства ЕУ, какав је *Правилник о третману пореских прихода компанија (Code of Conduct)* који су допунски правни основ координације.

в) Аналитички механизам

Након успешне размене информација, наредни корак који треба испунити на путу успешне координације јесте стварање аналитичког механизма који полази од заједничких премиса.²²⁰ Ове премисе су установљене Мастрихтским критеријумима и односе се на принцип слободног тржишта и слободне

²¹⁹ *Ibid*, 95.

²²⁰ *Ibid*, 96.

конкуренције, постизање ценовне стабилности као примарног циља ЕЦБ, обавезе избегавања прекомерних буџетских дефицита и потребе за усаглашавањем јавних финансија држава чланица у што већој могућој мери.²²¹ Да би овај механизам био делотворан у пракси, неопходно је да се заснива на коришћењу краткорочних економских прогноза и да користи исту методологију за израчунавање цикличних варијабли (нпр. *цикличних компоненти структуралног буџетског дефицита* и друго). Такође, од суштинског значаја за успешну примену овог облика координације јесте и заузимање заједничких ставова ЕЦБ и Еуро 15 Групе у односу на комбинацију употребе инструмената и мера монетарне и фискалне политике.

г) Надзор

Због постојања различитих политичких, правних и економских интереса држава чланица, неопходно је успоставити механизам надгледања и праћења њиховог деловања у ЕМУ. Контрола праћења субјекта координације представља нужан услов у обликовању концепта тзв. „раног механизма упозоравања“ (енг. *early warning mechanism*) на потенцијалне проблеме у реализацији циљева координације. Механизам је нарочито користан за примену у домену фискалне и финансијске конвергенције. Значајан корак на том путу јесте усвајање и једнообразна имплементација *Пакта о стабилности и расту*, као посебног координационог механизма.

д) Повезаност националних политика

Повезивање националних политика заједничким циљевима координације представља суштинску вредност самог процеса зближавања економских политика држава чланица. Најбољи резултати координације уочавају се у условима када дође до успостављања спонтане сарадње између држава чланица, а која произилази из заједничког уверења о сврсисходности циљева. У случају када изостане овај *добровољни елемент*, сарадња се може подстицати заједничким или

²²¹ *Ibid.*

појединачним препорукама о начину усаглашавања националног законодавства. Када смернице нису довољне, механизам санкција постаје неизбежан ради одржавања тековина Економске монетарне уније.²²²

ђ) Заједничке политике

Координација економске политике у ЕУ, у апсолутном смислу, подразумева стварање *концепта заједничке економске политике Уније*. Тренутно, највиши достигнут степен координације постоји у области монетарне политике. Задовољавајући резултати процеса координације постоје у области политике заштите конкуренције и у неким другим општим политикама у којима је дошло до преношења ингеренција са националног на наднационални ниво права. Координација економске политике у свим њеним сегментима је тешко остварива, али и у извесном смислу нецелисходна и непотребна као таква. Ипак, сталним усложњавањем правноекономских односа у Унији и под дејством глобализације економских токова, потреба за ширењем области координације се све више измешта са традиционалне монетарне и фискалне сфере на неке нове области попут политике рада, заштите животне средине, образовања, заштите потрошача и осталих.

Можемо приметити да услед повезаности предмета економске и социјалне политике све више долази до међусобног „умрежавања“ њихових циљева и акција које усложњавају механизме координације. У том смислу је преиспитивање принципа расподеле надлежности увек оправдано и изнова актуелно питање, посебно у моментима криза када постојећа правна решења показују мањкавости и одсуство правне логике.

е) Легислација са раскидним роком (sunset legislation)

Ригидност норми оснивачких уговора и отежани поступак ревизије могу успорити темпо координације економске политике. Субјекти економске политике у циљу преупређења потешкоћа које могу настати настоје да у поменуте акте

²²² *Ibid.*

унесу клаузулу важења правних норми са раскидним роком.²²³ Овакво законодавство не представља квалитативну новину у праву ЕУ, јер је својевремено Париски споразум о формирању Европске заједнице за угљ и челик закључен на рок од педесет година. *Sunset клаузуле* омогућавају аброгацију прописа који су застарели из правног система изузев уколико не дође до њиховог изричитог или прећутног продужења. Комисија је током 2013. године представила план симплификације легислативног поступка, који се базира на коришћењу поменутих клаузула за уклањање амортизованих прописа и лакшег прилагођавања новонасталим економским околностима. Овакве клаузуле у домену монетарног права и економске политике ЕУ могу олакшати доношење преко потребних споразума у кризним моментима, брисањем застарелих решења која се налазе на путу економског просперитета и заштите социјално-економских права грађана.

3. Облици координације економске политике

У зависности од тога шта означимо за критеријум класификације у теорији се може правити разлика између више различитих облика координације економске политике (слика 12). Свакако, напомињемо да се овако јасне дистинције облика координације могу правити само у теоријском смислу, док у пракси различити облици координације делују заједно због чега њихове карактеристике треба схватити само условно и користити за боље разумевање њених ефеката и последица у економском систему.

Табела 3.

Облици координације економске политике у ЕУ	
<i>Вертикална координација</i>	<i>Хоризонтална координација</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Чврста координација - Мека координација (отворени метод координације) - Централизована координација 	<ul style="list-style-type: none"> - Међуполитичка координација - Међудржавна координација

Ауторов приказ према: А. Steinbach, *Economic Policy Coordination in the Euro Area*, Routledge Studies in European Economy, London and New York, 2014, 25-26.

²²³ J. W. Oosterwijk, *Subsidiarity and Economic Policy*, in: „Subsidiarity and Economic Reform in Europe“, edited by Gerge Gelauff, Isabel Grilo, Arjan Lejour, Springer - Werlag, Berlin, Heidelberg, 2008, 63.

3.1. Вертикална координација

Вертикална координација јесте генусни појам за означавање више различитих координационих механизма који се међусобно разликују у погледу степена обавезности.²²⁴ У том смислу се координација економске политике може јавити у облику тзв. *чврсте, меке* или *централизоване координације*. Сходно наведеном, за координацију фискалне политике каже се да припада облику меке координације, док се за монетарну политику каже да припада облику чврсте координације. Разлике између ових облика вертикалне координације се заснивају на разликама у степену обавезности циљева, правила, акција, стратегија и смерница.²²⁵

3.1.1. Чврста координација

У моделу чврсте координације постоји *низводни (downstream)* облик одлучивања, који подразумева да се циљеви утврђују на супранационалном нивоу, док су за њихову имплементацију надлежне владе држава чланица. У случају неиспуњавања циљева од стране националних власти, супранационални ниво примењује финансијске санкције или неки други облик пенала.²²⁶ Чврста координација се заснива на примени унапред дефинисаних правила и као таква представља облик *ex ante* координације. Овај облик координације захтева ангажовање великог броја стручњака ради обликовања конструктивних правила понашања, где постизање споразума о степену обавезности правила представља велики изазов (с обзиром на велики број страна који учествују у процесу).

У пракси се чврста координација најчешће заснива на *једнократним разменама користи и трошкова (tradeoff)* или се јавља у облику *дуготрајних смерница*.²²⁷ Једнократне размене трошкова за користи су уочљиве у околностима када се снижавањем стопе девизног курса жели утицати на пораст плата и зарада, док се дуготрајне смернице у домену политике зарада огледају у правилу да

²²⁴ A. Steinbach, *Economic Policy Coordination in the Euro Area*, Rutledge Studies in European Economy, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2014, 28.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ I. Begg, D. Hodson, I. Maher, *Economic Policy Coordination in the European Union*, 69.

²²⁷ A. Steinbach, *op.cit.*, 29.

пораст у висини плата увек мора бити праћен порастом продуктивности рада, где се политика девизног курса води тако да се избегне повећање инфлације. У пракси су оба облика тесно повезана, јер је логично да се смернице обликују на прагу раније стечених искустава са применама једнократних размена и њихових ефеката.²²⁸

За разлику од меке координације која се најчешће заснива на размени мишљења субјеката и којој је по природи ствари својствено постојање ризика да неће доћи до интернализације спољашњих ефеката, такав ризик је код чврсте координације због примене обавезних правила знатно умањен. Управо у санкционисању недозвољених понашања држава чланица, односно њиховом пропуштању да предузимају одређене радње (или обавези да се од истих уздрже), можемо видети кључ смањења несигурности и променљивости која је карактеристична за концепт економске политике у ЕУ. Разлог због чега је чврста координација успешнија у решавању проблема бесплатних корисника, *према нашем мишљењу*, јесте чињеница да државе чланице не поседују довољно изграђен степен свести о нужности и корисности координације различитих сегмената националних економских политика.

Главне *предности* чврсте координације јесу повећање кредибилитета уговорних страна, као и кредибилитета акција фискалне и монетарне политике у целини. С обзиром да се ова координација јавља у форми обавезујућих уговора, истиче се да истовремено повећава и степен предвидљивости будућих акција економске политике, што се на нивоу ЕУ може искористити за побољшање редистрибутивних функција јавних финансија. Чврстом координацијом се доприноси и смањењу утицаја различитих интересних група и висине трошкова преговарања који су уобичајни за механизме координације која се заснива на договорној пракси.²²⁹

Као главне *карактеристике* чврсте координације, могли би смо да наведемо следеће:²³⁰

- *строгу посвећеност уговорних страна имплементацији договореног циља*. Субјекти координације неће ризиковати са кршењем преузетих уговорних

²²⁸ *Ibid*, 48.

²²⁹ *Ibid*, 49.

²³⁰ *Ibid*.

обавеза у случају постојања строгих санкција. Ипак, *мишљења смо*, да је ово релативно оборива претпоставка, јер постојање високог буџетског дефицита држава еврозоне у условима дужничке кризе упућује на супротан закључак. Поред тога, делује да фактички односи снага између држава чланица Уније могу бити пресудни за (не)поштовање договорених правила. У том смислу, можемо поставити питање, да ли државе које су правно-политички и економски утицајније од осталих, могу имати другачији третман у случају непридржавања договорених обавеза?²³¹

- *смањење ex post трансакционих трошкова*. У литератури се истиче да када се једном успоставе механизми чврсте координације, трансакциони трошкови у виду трошкова преговарања, тражења уговорних партнера и одређивања битних елемената уговора, престају да постоје. Као и у претходном случају, ова презумпција делује тешко одржива у условима економских криза, када се државе суочавају са неуспехом строгих правила координације, па уговори постају предмет ревизије и давања бројих амандмана. Можда најбољи доказ јесу измене Пакта о стабилности и расту који је морао два пута бити озбиљно ревидиран услед неодрживости утврђених правила фискалне и финансијске конвергенције.

- *смањење несигурности које произилазе из понашања других субјеката координације*. Како је споразум вишестрано обавезујући правни акт који се базира на добровољности и сагласности уговорних страна, сматра се да од момента закључења и примене неће бити значајних промена у понашању уговорних страна. С обзиром на опште правило да уговор важи у складу са клаузулом *rebus sic stantibus* (*док ствари тако стоје*), поставља се питање каква ће бити правна судбина тог споразума у случају промењених правно-економских и политичких околности. Дужничка криза која је избила почетком 2008. године је управо указала на промену околности у политици стабилизације јавних финансија држава чланица. Наступањем промењених околности, које нису постојале у тренутку стипулисања концепта координације, могу се објаснити одступања од фискалних правила утврђених Пактом о стабилности и расту, забране солидарне

²³¹ Одлуке Европског суда правде у случају усаглашености Споразума о конституисању Европског стабилизационог механизма са одредбама примарног права говоре у прилог поменутих неизвесностима. Ова одлука ће бити детаљно анализирана у наредном поглављу.

одговорности за јавни дуг и непримењивања санкција у складу са поступком прекомерног буџетског дефицита који се тада јавио у многим државама ЕУ.

- *чврсту координацију одликује континуитет*. То значи да једном када се успостави, не постоји могућност прекида или застоја правног дејства утврђених норми. Тако, нпр. комунитарно право не дозвољава иступање из једном ратификованог Пакта о стабилности и расту или јединственог валутног подручја, из разлога што су обавезе држава чланица у погледу своје правне природе трајне и никог не извињавају. И на овом месту, може се приметити релативизирање значаја правних правила, јер се износи сумња у максимуму „*ignoratio legis nocet*“, узимајући у обзир понашање држава чланица еврозоне у околностима глобалне финансијске кризе.

По мишљењу неких аутора као што је *Бојер (Boyer)*, чврсти облик координације настоји да наметне један вид споразума о томе како би то економија требало да функционише у идеалном свету.²³² Услед наметања одређених правила понашања као апсолутних и ванвременских, механизми чврсте координације се често налазе на мети критика. Како приликом обликовања споразума увек постоји могућност превида неких битних односа који би требало регулисати (због ограниченог знања и рационалности субјеката економске политике), последице немогућности ревидирања усвојених споразума постају непремостиве. Мада је несумњиво да су чврсти механизми координације допринели фискалној консолидацији (захваљујући примени фискалних правила која су првобитно била регулисана Мастрихтским уговором, а касније разрађена одредбама Пакта о стабилности и расту), неприхватљиво је говорити о чврстој координацији у екстремном виду, која не допушта ревизију једном утемељених правила понашања, јер би у свету глобализованих економских токова она била контрапродуктивна и бесмислена.

3.1.2. Централизована координација

Централизована координација представља посебан облик чврсте координације. Главна препрека примени овог координационог облика јесте

²³² R. Boyer, *Coordination of Economic Policy in Europe: From Uncertainty to Apprenticeship*, in I. Begg „Europe Government and Money Running EMU: The Challenges of Policy Coordination“, The Federal Trust, London, 2002, 112.

противљење држава чланица поводом ограничавања монетарног суверенитета приликом приступања ЕМУ. Монетарни суверенитет је конститутивни елемент политичког суверенитета због чега је разумљиво противљење држава чланица. Питање које желимо да поставимо јесте да ли његовим преношењем престаје да постоји делокруг надлежности националне централне банке, која је као врховна монетарна институција сада у подређеном положају наспрам Европске централне банке?

Централизација монетарне политике у облику „монетарног лидерства“ може бити веома корисна у координацији активности економских агената и њиховим реакцијама (одговорима) на поремећаје и очекивања на финансијском тржишту, јер се тако смањују несигурности и подстиче оптимална комбинација мера и инструмената економске политике.²³³ Као главне предности овог модела координације истичу се елиминисање ефеката дестабилизације који проистиче из националног одлучивања, смањења трошкова преговарања и доношења одлука и интернализација екстерних ефеката проузрокованих од стране националног нивоа власти. Са друге стране, главни недостаци овог механизма јесу повећање административног апарата одлучивања (оличеног у Европској централној банци) и раст административне неефикасности. *Штајнбах (Steinbach)* сматра да се главни проблем централизоване координације опажа у случајевима када супранационални ниво извршне власти не може да се позове на легислативно тело које има надлежност доношења правно-обавезујућих одлука, јер то озбиљно подрива парламентарну контролу и механизме демократије.²³⁴

3.1.3. Мека координација (отворени метод координације)

Мека координација економске политике је мање формализована у односу на механизме чврсте координације и не базира се на строгим правилима. Ова координација се заснива на размени мишљења, усаглашеној пракси, смерницама и

²³³ B.Winkler, Co-ordinating Stability: *Some Remarks on the Roles of Monetary and Fiscal Policy under EMU*, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Shuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001, 211.

²³⁴ A. Steinbach, *op.cit.*, 50.

комуникацији између главних институција Уније.²³⁵ *Ratio legis* меке координације лежи у постизању равнотеже између веродостојности, флексибилности и стабилизације политика Заједница. Сходно *Бегу* (*Begg*), овај модел може бити веома користан у подизању степена квалитета координације, јер његов циљ није стварање строгих правила већ промовисање заједничког приступа у решавању проблема координације.²³⁶ Уколико чврста правила координације посматрамо као *комунитарни метод* који доприноси стварању јасних правила понашања и санкција за непоштовање истих, *отворени метод координације* базира се на примени смерница које нису снадбевене санкцијом.²³⁷

Дискусија о предностима и недостацима употребе различитих метода координације у извесном смислу делује излишно, јер би акценат требало ставити на капацитете постојећих метода у реализацији циљева координације. То имплицира да се закључци о њиховим предностима (недостацима) не могу давати *a priori*, без валидних доказа који потврђују заузете поставке. Највећи недостатак меког права јесте у чињеници да се оно не примењује од стране судова *ex officio* и да његову ефикасност морају доказати они коју заговарају примену.²³⁸ Сматрамо да се аргумент непримењивања меког права не може у потпуности подржати у садашњим условима с обзиром на недавну праксу Европског суда правде у случају ратификације Фискалног споразума и Европског стабилизационог механизма.

Концепт меке координације заснива се на примени тзв. „*отвореног метода координације*“ (*open method of coordination-ОМС*). Инструменти овог метода су најчешће *смернице* које у погледу своје природе нису правнообавезујуће и имају корене у актима секундарне легислативе ЕУ. Код овог метода не постоје санкције у случају непоштовања као код одредаба примарног права. Главне предности употребе меког метода јесу могућност бољег дефинисања проблема и експериментисање у смислу пружања слободе субјектима у тражењу оптималног

²³⁵ I. Begg, D. Hodson, I. Maher, *Economic Policy Coordination In the European Union*, 69.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ D. M. Trubek, L. G. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of Open Method of Co-ordination*, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3, 343- 344.

²³⁸ *Ibid.*

решења.²³⁹ Метод у основи подразумева децентрализовано одлучивање и укључује велики број субјеката у решавању проблема. Главни елементи отвореног метода координације обухватају: заједничко дефинисање иницијалних предмета (општи и посебни), индикатора и смерница, националних извештаја или акционих планова који указују на постигнуте резултате и позивају на реформе, расправљање о плановима, изношење критика и размену добре праксе праћене конкретним упутствима, као и елаборацију индивидуалних планова.²⁴⁰

Карактеристике отвореног метода координације базирају се на временски дефинисаним смерницама са јасним циљевима, утврђивању квантитативних и квалитативних индикатора и репера за међусобно поређење најбољих пракси. Овакав метод захтева имплементацију европских смерница у националне и регионалне политике уз уважавање свих унутрашњих специфичности и разлика, као и вршење периодичног надзора и евалуације резултата као пратећег елемента процеса учења.²⁴¹

Мека координација чланицама Уније даје широке могућности у погледу утврђивања потребног *времена* и *обима* координације. У погледу *временског распореда*, координација економске политике може да се одвија према унапред утврђеном распореду (периодима од неколико недеља, месеци или година) или може почети да се реализује од одређеног догађаја који је унапред утврђен. У погледу *обима координације*, мека координација може подразумевати просту размену информација или координацију циљева монетарне и фискалне политике у склопу хармонизације циљева и инструмената. Ако говоримо о облику размене информација, онда се ради о размени ставова о циљевима и приоритетима, али се одлуке доносе одвојено. *Ratio legis* такве координације јесте смањење трошкова решавања сукоба, који се анулирају, јер свака уговорна страна познаје намере друге стране. Европска централна банка и друге стране уговорнице приликом

²³⁹ M. Buchs, *The Open Method of Coordination -Effectively Welfare State Retrenchment*, European Integration online Papers, ELOP, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 11, 2009, 4. Доступно на: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-011a.htm>.

²⁴⁰ D. M. Trubek, L. G. Trubek, *op.cit.*, 348.

²⁴¹ P. P. Craig, *Institutions, Power and Institutional Balance*, in „The Evolution of EU Law“, edited by Paul Craig and Grainne de Burca, Oxford: Oxford University Press, 2011, 41-84.

закључивања колективних уговора о раду међусобно информишу једни друге о захтевима и очекивањима у циљу проналажења оптималног решења.²⁴²

Присталице коришћења метода отворене координације истичу да је много практичнији од концепта чврсте координације, јер се боље примењује у условима када се националне политике држава чланица значајно разликују. Такође, посебно се наглашава чињеница да је меко право подесније од норми чврстог права ЕУ у процесу политичког учења чији су резултати дубоко усађене вредности и принципи дуготрајне природе, док се код примене чврстог права може говорити само о површним променама у понашању субјеката.²⁴³ Овај концепт координације је захвалан за примену у области координације политике зарада и других структурних сегмената политике рада. Уласком у ЕМУ државе су изгубиле могућност коришћења политике девизног курса у кризним моментима, чиме се доводи у питање и концепт циљева државе благостања којој је метод отворене координације иманентан. Цене, плате и доприноси за социјално осигурање постају транспаренти у условима постојања монетарне уније, због чега се јавља оправдана бојазан да ће у одсуству координационих механизма доћи до појаве штетне конкуренције од које неће бити изузета ни политика зарада и других облика дохотка. Присталице меке координације сматрају да се њоме кроз дисеминацију знања, идеја, мишљења и међусобног учења доприноси бољој реализацији циљева политике зарада и истовремено у процес доношења одлука укључују они субјекти чији је положај био маргинализован, јер имају сва права да буду укључени у питања којима се решавају њихови интереси.²⁴⁴

Противници коришћења отвореног метода координације сматрају да он не може имати значајан допринос у решавању проблема координације, јер не постоје санкције у случају непримењивања договорених правила. Метод отворене координације је базично волонтаристички принцип, који је мање интеграциони од осталих облика координације економске политике. За његову реализацију задужене су државе чланице, што значи да одлуке не могу доносити ни Европска комисија, ни Европски суд правде, док је улога Европског парламента у најбољем

²⁴² A. Steinbach, *op.cit.*, 47.

²⁴³ D. M. Trubeck, L. G. Trubeck, *Ibid.*

²⁴⁴ M. Buchs, *op.cit.*, 11.

случају маргинална.²⁴⁵ Противници коришћења метода отворене координације истичу да његова примена не доприноси генези права ЕУ која је есенцијална за легалитет и легитимитет процеса координације. Такође, противници наглашавају да отворени метод доприноси ерозији *acquis communautaire* и блокира канале будуће примене чврстог права.²⁴⁶

Последњих година све се више указује на потребу стварања *хибридних модела* у координацији економске политике, који би у себи обухватили најбоље од елемената чврсте и меке координације.²⁴⁷ Тако се говори о могућности коришћења системских директива комбинованих са отвореним методом координације у циљу надзора влада држава чланица на упућене захтеве. Такви механизми већ постоје у новим сегментима економске политике попут еколошке политике. Теорија хибридних модела се налази у почетној фази развоја, али се поставља као правни императив свим националним и наднационалним субјектима економске политике да уложе напоре у прилагођавању правне културе новонасталим економским и политичким околностима.²⁴⁸

У условима када механизми чврсте координације показују озбиљне недостатке, расправе о примени отвореног метода координације све више добијају на значају. Из тог разлога, *Шафер* (*Shafer*) сматра да се применом метода отворене координације може умањити губитак компоненти монетарне суверености, преbacити одговорност за доношење непопуларних одлука са националног на наднационални ниво, избећи губитак националне контроле, понудити симболична политика и решити сукоби са политичким неистомишљеницима.²⁴⁹ Имајући у виду да примени меке координације припада посебно место у координацији политике запошљавања, која је промовисана 1994. године усвајањем *Европске стратегије запошљавања*, више речи о значају отвореног метода координације, његовим предностима и недостацима примене биће у оквиру дела дисертације који се односи на посебне механизме координације.

²⁴⁵ A. Shafer, „A New Form of Governance?, Comparing the The Method of Open Coordination with Mullilateral Surveillance of IMF and OECD, MPIfG Working Paper 04/5, Max Planck Institute for Study of Societies, 2005, 2-11.

²⁴⁶ D. M. Trubek, L.G.Trubek, *op.cit.*, 345

²⁴⁷ *Ibid*, 361-362.

²⁴⁸ A. Shafer, *op.cit.*, 12.

²⁴⁹ *Ibid*.

3.2. Хоризонтална координација

За разлику од вертикалне координације, за коју се каже да представља координацију економске политике „у дубину“, за хоризонталну координацију се каже да представља координацију „у ширину“. Код хоризонталне координације се може направити дистинкција између међудржавне координације (*cross-border coordination*) и међуполитичке координације (*cross-policy coordination*).²⁵⁰

3.2.1. Хоризонтална међудржавна координација

Хоризонтална међудржавна координација постоји у околностима када је реч о координацији између држава чланица унутар еврозоне или ЕУ у тачно одређеном сегменту економске политике (нпр. политика зарада, фискална политика или монетарна политика).

Можемо приметити да се појам координације економске политике у ужем значењу те речи обично односи на овај облик координације. Разлог за појавом хоризонталне међудржавне координације произилази из основног узрока постојања концепта координације, односно јавних добара и екстерних ефеката (који су били предмет анализе у одељку 1.1).

Стварањем ЕМУ државе чланице су повећале међусобну зависност својих економских система. Експанзивне фискалне политике утицајних држава чланица могу угрозити монетарни кредибилитет као најзначајније јавно добро ЕМУ. Мање утицајне државе чланице које су погођене променама у висини девизног курса, могу имати утицаја на одлуке Европске централне банке у погледу висине каматних стопа или ставова ЕКОФИН-а у вези са кретањем девизног курса. У условима банкарске кризе, Европска централна банка се налази под великим притиском да купује бонд обвезнице, чак и када је то делује дестабилизујуће по одрживост еврозоне.²⁵¹ Управо из тог разлога, *сматрамо* да је нужно да се хоризонтална међудржавна координација постави на добрим институционалним основама у складу са принципом ефикасности и ефикасности. Можемо рећи да овај облик координације, у извесном смислу, означава „камен темељац“ свих

²⁵⁰ A. Steinbach, *op.cit.*, 47.

²⁵¹ *Ibid*, 31-32.

осталих облика координације који се из њега деривирају и ка коме теже у свом крајњем исходу.

3.2.2. Хоризонтална међуполитичка координација

Хоризонтална међуполитичка координација подразумева „зближавање“ једног сегмента економске политике другом сегменту (нпр. координација монетарне и фискалне политике унутар ЕМУ). Проблем са анализом ефеката хоризонталне координације је у томе што не постоји јасан критеријум класификације за разликовање облика међудржавне хоризонталне координације од облика националне координације у сегменту одређених политика.

Хоризонтална координација у области приближавања различитих сегмената економске политике постоји када се уочава потреба за успостављањем високог степена међузависности између монетарне, фискалне и политике зарада (тј. када је неопходно ове сегменте сагледати као међусобно координиране, а не као самосталне политике). У условима сталног повећавања броја чланица Уније, приметна је тенденција међусобног преплитања правних, политичких и економских интереса држава. Са потребом вршења међусобне унификације привредно-правог и економског система ЕУ, међуполитичка координација представља нешто сасвим очекивајуће. Циљеви утврђени оснивачким актима Уније могу се остварити једино кроз *синтетичко и синхронизовано дејство* мера и инструмената свих сегмента економске политике, при чему је пожељно да конзистентност буде остварена у што већем степену.

Потреба за хоризонталном међуполитичком координацијом објашњава се неопходношћу државне интервенције у привреди. С тим у вези, присталице тзв. „кензијанског приступа“, сматрају да *Сејев закон тржишта*, по коме свака понуда производи своју тражњу више не важи и да тржиште није у стању да само реши аномалије које настају. Они наглашавају да је приватни сектор нестабилан због чега постоји потреба за координацијом економске политике. Са друге стране, представници тзв. „неокласичног монетаризма“ сматрају да је питање координације ирелевантно, јер *Сејев закон* подразумева јасну расподелу

недежности и задатака у економском систему и политици са потенцијалом система да сам себе доведе у стање равнотеже.²⁵²

У пракси су ефекти хоризонталне међудржавне координације и хоризонталне међуполитичке координације *чврсто повезани*. Међу њима не постоји искључивост. Тако је могуће говорити о међудржавној координацији која се ослања на координацију унутар једног сегмента економске политике, али то не мора бити нужно. Овај облик координације може постојати и када обухвата више сегмената економске политике, какав је *макроекономски дијалог*, у коме централна банка и министри финансија држава чланица делују заједно. Практично, тиме се уочава да се у пракси може појавити хоризонтална координација која у погледу својих карактеристика има обележја и међудржавне и међуполитичке координације економске политике.²⁵³

3.3. Ex ante и ex post координација

Разликовање *ex ante* (претходне) и *ex post* (накнадне) координације се заснива на начину којим је координација испланирана и спроведена у пракси.²⁵⁴ Претходна координација се реализује кроз формалне споразуме утемељене од страна уговорница као наднационална облигација. Овде говоримо о различитим пактовима, споразумима и регулативама донетим од стране супранационалних институција ЕУ. Претходна координација је веома значајна, јер подразумева претходне дискусије на тему озбиљних економских реформи, што субјектима координације омогућава сагледавање потенцијалних ефеката преливања пре захтева да националне власти започну одређене реформе.

Накнадна координација припада облику *ad hoc* координације и одвија се на основу тренутног стања у држави. Еврогрупа се може навести као пример накнадне координације фискалне политике. Са друге, стране имамо ЕКОФИН као

²⁵² *Ibid*, 33-34.

²⁵³ *Ibid*, 28.

²⁵⁴ R. Beetsma, D. Xavier, *The interaction between monetary and fiscal policies in a monetary union: a review of recent literature*, in „Monetary Policy, Fiscal Policies and Labour Markets, Macroeconomic Policymaking in the EMU“, edited by Roel Beetsma, Carlo Favero, Alessandro Missale, Anton Muscatelli, Piergiorgina Natale, Patrizio Tirelli, Cambridge:Cambridge University Press, 2004, 124.

пример претходне координације са јасно дефинисаним прерогативима у сфери економске политике чије су одлуке правнообавезујуће.

У пракси није увек могуће правити јасне разлике између *ex ante* (*претходне*) и *ex post* (*накнадне*) координације, јер су њена дејства као и у случају хоризонталне међудржавне и међуполитичке координације економске политике међусобно повезана. Сходно наведеном, функционисање Пакта о стабилности и расту подразумева простор за дискреционо одлучивање, накнадно прилагођавање и политичке компромисе који условљавају његову примену. У економској литератури се истиче да је главни критеријум разликовања претходне и накнадне координације, тај што претходна координација подразумева много тешњу повезаност субјеката економске политике и њихову посвећеност услед страха од примене санкција. У случају накнадне координације не постоје санкције правне природе, већ се условно речено може говорити само о последицама *губљења угледа* националних субјеката економске политике.²⁵⁵

Узимајући у обзир бројне правне празнине које постоје како у примарном, тако и секундарном праву Европске уније, механизми накнадног координисања одређених сегмента економске политике добијају све ширу употребу и већи значај. Када би се правним прописима експлицитно искључила могућност прилагођавања координационих механизма новонасталим околностима они би, *према нашем мишљењу*, изгубили важну еволутивну способност и представљали би само празно слово на папиру. Стога, законодавац приликом креирања механизма координације, без обзира да ли је реч о ЕУ или државама чланицама, треба дозволити подвођење законодавне интенције и неким новим потребама, које у моменту регламентирања нису могле да се предвиде. У вези са претходним, *посебно морамо истаћи* чињеницу, да се *ex ante* механизми координације стварају тако да делују у уобичајеним околностима у привреди, а не у оним девијантним који су последица националних, регионалних или глобалних економских рецесија или криза.

Ex post координација је у потпуности оправдана актуелним догађајима у Заједници и по правилу захтева брзо реаговање свих чланова. Управо та свест о хитности и значају предузетих акција економске политике поставља овај

²⁵⁵ *Ibid*, 125.

механизам координације на начин да делује *ex tunc* (одмах и сада). Сви остали облици координације осмишљени су тако да делују *ex nunc* (убудуће) и усмерени су на остваривање циљева и решавање проблема са одложним дејством.

У кризним моментима механизми *ex post* координације су можда најбољи доказ заједништва у Европској унији, јер се они не намећу од стране супранационалног нивоа апратом правне принуде, већ су резултат вољног делања свих чланица Уније. Разлог за поштовање преузетих обавеза из накнадног механизма координације није страх од примене финансијских и других санкција, већ општа друштвена свест о последицама које ће уследити у случају непружања појединачног доприноса сваке државе чланице економске и монетарне уније ради превазилажења актуелних економских проблема и последица.

Глава четврта
УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРОЦЕСУ
КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ

Европска унија представља конфедерацију *sui generis* и као таква има специфичну институционалну структуру. Главни органи Европске уније јесу Европски савет, Савет ЕУ, Комисија, Европски парламент, Суд правде и Рачуноводствени суд. Уговором из Масстрихта експлицитно се утврђује да се овако комплексна институционална структура налази у функцији обезбеђења конзистентности и континуитета активности предузетих ради остварења циљева Уније, уз обавезу поштовања и развоја *acquis communautaire*.²⁵⁶ Европски савет, Савет ЕУ, Комисија и Парламент су органи политичког карактера и њихов задатак се односи на формулисање и извршавање политика Европске уније.²⁵⁷ У сфери економске политике посебно је значајна надлежност Савет ЕУ који мора да обезбеди *опште оквире координације* општих економских политика.²⁵⁸

Поменуте институције имају ингеренције да у складу са границама утврђеним комунитарним правом учествују у стварању правног, економског и политичког поретка Заједнице. Стварањем економске и монетарне уније и преношењем дела монетарног суверенитета на наднационални ниво, Европска централна банка добија позицију основног субјекта у монетарном праву ЕУ, због чега је потребно сагледати њену улогу у процесу координације економске политике. Исто тако, у области координације фискалних политика држава чланица централно место припада Рачуноводственом суду, док на пољу координације политике рада значајну улогу врши Европски економски и социјални комитет и Комитет за економску политику. С обзиром на сложену институционалну структуру ЕУ сачињену од великог број главних и помоћних (саветодавних) органа и њихове различите надлежности, сматрамо да је *conditio sine qua non* успешне координације економских политика побољшање њихове међусобне комуникације и сарадње, како у техничком, тако и у оперативном делу

²⁵⁶ *Treaty on European Union (Treaty on Maastricht)* of 07.02.1992, OJ C 191 of 29.7.1992.

²⁵⁷ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucije Evropske unije*, Sven, Niš, 2008, 83.

²⁵⁸ *Treaty on Forming and Functioning European union (Treaty on Amsterdam)*, of 2.10.1997, OJ C 340 of 10.11.1997, art. 202.

економских интеграција. Одредбама примарног права делокрузи рада органа су јасно дефинисани, али у пракси долази до њиховог ширења (сужавања), јер су конститутивни елементи економске политике подложни променама сходно фазама привредног циклуса. Нове надлежности органа у области економске политике доказују да процес расподеле надлежности још увек није окончан, а како се одредбе примарног права тешко модификују, ове нове надлежности свој правни извор и оправдање налазе у нормама секундарног законодавства, тј. међудржавним споразумима.

1. Европски савет

Порекло и развој Европског савета се значајно разликује од настанка осталих институција Уније. У институционалном смислу, Европски савет води порекло од праксе *ad hoc* састанака шефова држава и влада и министара иностраних послова.²⁵⁹

Европски савет би својим радом требало да обезбеди подстицаје за развој ЕУ и да утврди правац и смер генералних политика Уније, као и да одреди приоритете у одређеним областима. То подразумева израду *оштих смерница и планова*, без обзира што сам орган нема *легислативна* овлашћења.²⁶⁰ Европски савет обавља значајне функције у надзирању целокупних економских токова Уније у процесу конвергенције економских политика држава чланица. Сходно томе, Европски савет има значајану улогу у решавању проблема незапослености, подстицању конкуренције и привредног развоја. Такође, Европски савет врши улогу *арбитра* приликом решавања сукоба између других органа Уније. Ова ингеренција је нарочито изражена у домену буџетске политике, где су стално актуелна питања у вези са правом на коришћење средстава из заједничког буџета.²⁶¹

Европски савет је састављен од шефова држава и представника влада држава чланица. Помоћ у одлучивању пружају министри иностраних послова, с

²⁵⁹ Усвајањем Јединственог европског акта, регулисан је број чланова Европског савета и распоред заседања. Занимљиво је да се уговором из Мастрихта, Европски савет не помиње као један од главних органа уније утемељен оснивачким уговорима.

²⁶⁰ А. М. El-Agraa, *op.cit.*, 38.

²⁶¹ Р. Craig, G. De Burca, *op.cit.*, 56-57.

тим што они нису чланови Савета, па самим тим не учествују у доношењу одлука. По правилу, Европски савет се састаје два пута током године и њиме председава шеф државе или владе земље чланице која председава Саветом ЕУ. Уколико је то неопходно Европски савет се може и чешће састајати. Седнице Европског савета се одржавају на територији државе чланице која има функцију председавајућег. Рад се одвија у два дела.²⁶² У првом делу, воде се неформални разговори између шефова држава влада и председника Комисије, док се министри спољних послова преговарају одвојено са чланом Комисије. У другом делу се одржава пленарна седница на којој се усвајају одлуке. Председник Савета има обавезу да једном годишње обавести Европски парламент писменим извештајем о напретку који је постигнут у Унији. Европски савет одлуке доноси консензусом у већини случајева. Ипак, када се ради о питањима из надлежности *монетарне уније* одлуке се доносе квалификованом већином, јер тада наступа у улози Савета ЕУ.²⁶³

Надлежност Европског савета је утврђена одлуком из 1977. године (тзв. *Лондонском декларацијом*).²⁶⁴ Његова надлежност се у почетку односила само на издавање необавезних смерница за акције економске политике. За еволуцију његове надлежности у економској политици, пресудан моменат јесте усвајање *Декларације из Штутгарта* из 1983. године. Том приликом, Европски савет је проширио своје ингеренције и добио могућност да у одређеним областима Заједница делује у улози Савета ЕУ.²⁶⁵ Мада Европски савет нема надлежност да доноси правно обавезујуће одлуке, у пракси се сматра да ужива *највећи политички ауторитет* од свих институција Уније. Овај утицај произилази из политичке тежине закључака које усваја поткрепљених ставовима највиших државних представника.²⁶⁶ Резултати постигнути на пољу координације економске политике не би били могући без деловања Европског савета који својим радом процесу обезбеђује политичку оправданост и подршку.

²⁶² Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *op.cit.*, 86.

²⁶³ *Treaty on Amsterdam*, art. 122.

²⁶⁴ *The European Council: Cooperation Necessary to Fight Economic Malaise, European Community Background Information, No. 11/1977 i Institutional and Political Matters: Organization of European Council Meetings, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No.6/1977.*

²⁶⁵ *The Stuttgart European Council, reproduced from the Bulletin of the European Communities, No.6/1983.*

²⁶⁶ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *op.cit.*, 86.

Делатност Европског савета је кључна у области *базичних политика* Европске уније. У његову надлежност потпадају сва питања која се односе на економску и монетарну политику, као и питања из области енергетске, развојне и политике запошљавања. Европски савет разматра основна економска кретања у Заједници и с тим у вези даје мишљења, препоруке или доноси закључке. Значајно је истаћи да његова улога у том смислу не своди на улогу пасивног посматрача токова основних економских и привредних кретања и простог давања коментара о правилима игре или посредне улоге државе у економији, већ се ради о предузимању конкретних и директних мера државне интервенције.²⁶⁷

Европски савет у питањима из области економске и монетарне уније делује у улози Савета и доноси одлуке које *de iure* не обавезују, али се *de facto* увек имплементирају. Тако су Европска комисија и Европски монетарни институт у обавези да подносе извештаје о оствареном напретку у сфери монетарне и економске уније. Разматрањем и анализом ових извештаја (који садрже чињенице о хармонизацији националног монетарног законодавства са комунитарним правом, статутом ЕЦБ и критеријумима независности положаја националних централних банака), Европски савет одлучује о томе да ли државе чланице испуњавају услове да приступе еврозони.

Можемо приметити, да условно речено Европски савет има улогу „чуvara“ критеријума конвергенције прописаних Мастрихтским уговором. Када Европски савет доноси одлуке о евентуалном укидању изузећа држава за улазак у ЕМУ, то чини пажљивим разматрањем резултата на основу критеријума дефинисаних посебним *Протоколом* уз Уговор из Амстердама. Ови критеријуми тичу се одрживости стања јавних финансија, опште стабилности цена, одступања од фиксног девизног курса и степена трајног карактера одрживости конвергенције.²⁶⁸

Одрживост стања јавних финансија оцењује се на основу буџетске ситуације у којој не сме постојати прекорачење дефицита, док се о општој стабилности цена одлучује на основу стопе инфлације, која треба бити блиска стопи инфлације из највише три државе чланице које имају најбоље резултате у тој области. У погледу одступања од фиксног девизног курса толеришу се одступања у дозвољеним границама, а код процене трајности конвергенције и

²⁶⁷ М. Прокопијевић, *Европска унија- Увод*, 51.

²⁶⁸ *Treaty on Amsterdam*, art. 121.

учешћа у Економском монетарном систему, анализирају се нивои дугорочних каматних стопа.²⁶⁹ Занимљиво је да се одлуке Европског савета поштују због компоненти моралног ауторитета, чиме (*према нашем мишљењу*) добијају карактер квази-пресуда. Једна група аутора сматра да је надлежност Европског савета изузета из јудикатуре Европског суда правде и то доказују тумачењем члана 46. Уговора о ЕУ. Ипак, други аутори истичу да Европски суд правде, формалноправно, може да донесе одлуке против Европског савета и тиме покаже да и овај орган мора поштовати *начело легалитета*, као и све остале институције ЕУ. У пракси се до сада то није дешавало што потврђује тезу о томе да је Европски савет ванинституционални орган који не подлеже контроли законитости. *Нугент (Nugent)* истиче да у погледу законодавног карактера Савета постоји својеврсна амбивалнетност која се огледа у томе да он није законодавно тело, али да има законодавне функције.²⁷⁰

Мишљења смо да је неопходно успоставити судску контролу активности и рада Европског савета у циљу давања нових димензија компонентама легалитета и легитимитета општих смерницама за координацију економске политике којима припада централно место у систему усаглашавања. Ово је посебно значајно из разлога што је Усвајањем уговора из Лисабона из 2009. године, Европски савет фактички (коначно) добио статус главне институције ЕУ у пуном значењу те речи, чиме све полемике везане за његово деловање и настанак ван темеља оснивачких аката губе на значају.

2. Европска комисија

Улога Европске комисије у процесу координације економске политике може се препознати као *посредна* (деловањем преко структуре) и као *непосредна* (у погледу њене опште и посебне надлежности). Политичка структура Комисије обухвата председника, комесаре заједно са њиховим особљем и администрацијом, док управна структура обухвата генералне дирекције (управе), главни секретеријат, привремене и сталне одборе стручњака и остале заједничке

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ М. Прокопијевић, Европска унија- Увод, 50.

службе.²⁷¹ У области економске политике велики допринос даје *генерална дирекција за област економских и финансијских послова*, али је значајан и рад дирекција за унутрашње тржиште и услуге, конкуренцију, запошљавање, социјална питања и једнаке прилике. Иако се, формално гледано, генералне дирекције одређују по тачно одређеним областима, одређене политике Заједнице су такве да постоји потреба за координацијом и сарадњом између различитих служби под патронажом генералног секретара. Суштински посматрано, генералне дирекције представљају еквиваленте националним министарствима.²⁷²

а) Генерална дирекција за економске и финансијске послове

Генерална дирекција за област економских и финансијских послова у погледу своје структуре и ингеренција јесте најсложеније тело Комисије. Ова дирекција окупља велики број стручњака чији је рад круцијалан за правилну координацију економске политике унутар Уније. У склопу дирекције постоји јасна подела послова између *пет директората* чији је рад међусобно условљен и значајан за реализацију задатака Комисије у области ЕМУ.²⁷³

- *Директорат А* је надлежан за област економских студија и истраживања. У склопу овог директората делује неколико одељења. Посебно је значајан рад одељења А.1. које развија економетријске моделе и одељења А.2. које је задужено за вођење база података и статистичке координације. Остала одељења баве се пословима корпоративног истраживања и анализе, као и предвиђањем економске ситуације у земљама чланицама Уније.²⁷⁴

- *Директорат Б* има надлежности у области одређивања дугорочних економских задатака за сваку земљу чланицу еврозоне. Овај директорат представља у експертском смислу кључно тело ЕМУ унутар кога делује више различитих одељења чији су задаци одређени према конкретним државама чланицама. Тако је нпр., Одељење Б.1. задужено за одређивање циљева економске политике за земље попут *Немачке, Естоније, Аустрије, Португала и Финске*, док

²⁷¹ M. Cerovac et Al., *op.cit.*, 119-120.

²⁷² R. Baldwin, C. Wyplosz, *op.cit.*, 74.

²⁷³ G. Sabathil, K. Joos, B. Kebler, *The European Commission-An Essential Guide to Institution, The Procedures and the Policies*, Kogan Page: London and Philadelphia, 2008, 172.

²⁷⁴ *Ibid.*

се одељење Б.2. бави економским циљевима за групу земаља у којој се налазе *Белгија, Француска, Луксембург, Мађарска и Норвешка*. Посебно одељење овог директората (Б.6.) надлежно је за пружање контроле квалитета и постизање кохерентности економија држава чланица.

- *Надлежност Директората Ц* је уско повезана са питањима економске и монетарне уније и питањима која се тичу функционисања јединствене валуте. То се јасно уочава анализом надлежности његових одељења. Тако се, Одељење Ц.1. бави се питањима везаним за концепт јединствене монетарне политике и монетарних политика држава чланица. Његова ингеренција обухвата и проблеме у вези са механизмом јединственог девизног курса и одступањима (легитимним и нелегитимним) од фиксног девизног курса евра. Рад овог директората је предуслов успешног деловања Европске централне банке у случају потребе за координацијом на девизном тржишту. Такође, значајан је и рад *Одељења Ц.2.* задуженог за надзор стања јавних финансија у чланицама монетарне уније и испуњавања преузетих обавеза на том пољу. У том смислу, испитују се обавезе везане за критеријум фискалне конвергенције.²⁷⁵ *Одељење Ц.4.* се бави анализом услова које земље будуће чланице еврозоне морају претходно испунити. Свакој заинтересованој држави доставља се јасан и обиман списак услова који се мора задовољити пре приступања ЕМУ. *Одељење Ц.5.* прати услове који постоје у области политике рада, превасходно оних везаних за зараде, опорезивање, хумани капитал и продуктивност рада. *Можемо* приметити да је рад овог директората са свим својим одељењима у сфери економске политике везан за материјалне и формалне услове који су претпоставка одрживе и транспарентне координације у ЕУ.²⁷⁶

- *Рад Директората Д* је скопчан са питањима глобализације економских токова који утичу и на функционисање ЕМУ. Тако се посебна одељења директората баве питањима везаним за проширење Уније и економском политиком земаља Западног Балкана које су на путу придруживања ЕУ, али и праћењем стања у економској политици земаља Латинске Америке, Азије,

²⁷⁵ Ако постоји прекорачење, Директорат даје препоруку Комисији да иницира покретање поступка у случају постојања прекомерног буџетског дефицита. Одељење Ц.3. обавља функцију претходне контроле да до оваквих одступања не би дошло, што је могуће једино уколико се координација буџетских политика постави на исправним методолошким основама.

²⁷⁶ G. Sabathil, K. Joos, B. Kebler, *op.cit.*, 173.

Медитеранских земаља, Русије и Комонвелта независних држава. *Ratio legis* деловања одељења јесте стварање пријатељског окружења са суседним државама кроз закључивање билатералних привредних уговора и других механизма кооперације који су прва степенница ка усаглашавању њихових економских система.

- *Директорат Е* је задужен за пружање широког спектра економских услуга државама чланицама. Одељења овог директората се баве анализом услова финансијских тржишта и могућностима инвестирања у одређена подручја. Надлежност обухвата и питања везана за функционисање унутрашњег тржишта и одвијања политике конкуренције, пољопривредне политике, политике енергената, еколошке политике, као и регулисање финансијске интеграције и усмеравање кретања токова капитала.²⁷⁷

- *Рад Шестог директората* Генералне дирекције за економске и финансијске послове је у функцији подупирања и јачања макроекономског дијалога између органа Уније. Ово тело је задужено за развијање односа између Комисије и других органа, где се посебно издваја рад одељења за односе између Комисије и Европске инвестиционе банке. Практични значај рада ових одељења се огледа у изради *водича* путем којих се може приступити коришћењу средстава инвестиционих фондова.²⁷⁸

Као што смо то више пута напоменули, координација економске политике у којој нема развијених односа и комуникације између Комисије и осталих институција комунитарног права не може дати оптималне резултате, због чега је рад шестог директората (поред рада трећег директората), према *нашем мишљењу*, можда најзначајнији фактор њене ефикасности.

б) Надлежност Европске комисије

Улога Комисије у пракси може варирати од претежно *пасивне* до врло *активне* улоге у зависности од одређених политика Уније. Тако се њене главе улоге односе на покретање законодавне иницијативе пред Саветом и Парламентом, надзор и имплементацију политика Заједнице, као и на улогу

²⁷⁷ *Ibid*, 174-175.

²⁷⁸ *Ibid*, 176-177.

надгледања примене закона. Због поменутих функција, Комисија се често, како у литератури, тако и у пракси, назива „чуварем закона и савесности у Европској унији“.

1) Општа надлежност Комисије у области економске политике

Европска комисија врши надзор над спровођењем наложених мера и поступака од стране држава чланица и у случају неиспуњавања обавештава Европски суд правде о томе. Област економске политике у том погледу није изузетак. Када установи пропуст, Комисија је у обавези да остави рок држави чланици за кориговање пропуста. У случају озбиљног кршења уговорних обавеза рок за кориговање поступака је знатно краћи.²⁷⁹ Озбиљније кршење постоји у области која се тиче *заштите вредности и функционисања јединственог тржишта*, али и *области политике конкуренције* (где Комисија врши доминантну улогу). Поред ових традиционалних овлашћења, Комисија је Уговором о ЕУ је надлежна и за надзор над спровођењем одлука Европског суда правде.

Посредан утицај на облик и садржину концепта координације економске политике постоји кроз реализацију законодавних и извршних овлашћења Комисије и заузимања одређених ставова и препорука. Када наступа као *носилац извршне власти*, Комисија иницира предлоге комунитарних аката којима се имплементирају меродавне одредбе уговора и одлуке Савета. Комисија обавља улогу представљања ЕУ у међународним економским и финансијским односима и ужива пословну способност за закључивање међународних трговинских уговора.²⁸⁰ Када наступа као *носилац законодавне иницијативе* Комисија мора водити рачуна о интересима Заједнице, а не појединачним интересима држава чланица. У том смислу, подношењу законодавне иницијативе претходи читав низ састанака са великим бројем различитих интересних група у циљу постизања консензуса око заједничких ставова. Поред овлашћења у области примарне легислативе, за координацију економске политике је нарочито значајна надлежност Комисије у области тзв. меког права (*soft law*). Овде се Комисија

²⁷⁹ *Amsterdam Treaty*, art. 169.

²⁸⁰ G. Пić Gасmi, *Refome Evropske Unije-Institucionalni aspekti*, Beograd, 2004, 110-111.

јавља као институција која води рачуна о томе да секундарни акти буду економски и социјално конзистентни са одредбама оснивачких аката, тј. да одговарају економским и социјалним реалностима Уније.²⁸¹ У заузимању крајње форме и садржине законодавних предлога, Комисија мора водити рачуна о *начелу супсидијарности* као главном принципу концепта координације различитих политика Заједнице. Као што смо то већ напоменули, начело супсидијарности утврђује да Унија делује уколико комунитарни ниво може ефикасније обавити задатак од националног нивоа власти или ако одређена област није регулисана нормама националног права, а прелази границе националне политике. У зависности од тумачења и схватања домена преласка граница зависиће и надлежност Комисије у конкретном случају. Уколико се прелазак екстензивно тумачи, Комисија ће бити надлежна и у области заштите животне средине, образовања и многих других сегмената економске политике.²⁸²

2) Посебна надлежност Комисије у области економске политике

Надлежност Европске комисије у области економске политике је сложена и свеобухватна. Комисија се у пракси јавља као институција која чува принципе јединственог тржишта, конципира буџет Европске уније и управља буџетским фондовима. Значајна овлашћења постоје у области заједничке пољопривредне политике у којој доноси опште одлуке, као и у сфери стварања секундарног права ЕУ. Одредбе секундарног права ЕУ у економској политици обухватају норме међудржавних споразума усмерене на остваривање дугорочних циљева развојне политике, стабилних јавних финансија и одрживог привредног развоја.

- У области *буџетске политике*, Комисија је овлашћена на располагање и управљање средствима из заједничког буџета ЕУ. Управо, из ове надлежности, можемо најбоље схватити значај, поверење и углед који Комисија ужива у области економске политике (односно њена *Генерална дирекција за питања буџета*). Европска комисија заједно са Саветом ЕУ и Европским парламентом закључује тзв. средњорочну финансијску перспективу, која је конститутивни

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² М. Прокопијевић, *Европска унија- Увод*, 73.

елемент буџета ЕУ.²⁸³ Овим правним документом се утврђују приоритети у погледу висине и структуре јавних расхода Уније за период од седам година. Комисија има главну улогу у формулисању предлога перспективе, која започиње процедуру, по правилу, три године пре истега важећег документа. Колики је стварни утицај *Генералне дирекције за питања буџета* показује и чињеница да се готово ниједна одлука Комисије не може донети без њене партиципације. Главни задатак дирекције јесте да испита утицај потенцијалних одлука на буџетско законодавство држава чланица. Између осталог, дирекција има и овлашћење у планирању буџета ЕУ и изради финансијских прогноза на сваких пет година. Ове прогнозе се заснивају на тзв. *буџетским водичима и програмима*.²⁸⁴

Европска комисија, поред поменутих овлашћења, ужива право издавања *општих смерница* за припрему годишњег буџета и годишње буџетске стратегије, чије нацрте доставља Европском савету. Комисија је активно легитимисана и за подношење предлога *ребаланса буџета*, односно измена и допуна у складу са потребама у висини јавних расхода и потребе финансирања јавних добара који се јаве у току буџетске године.²⁸⁵ Поступак усвајања, израде, доношења и извршења буџета ЕУ је веома комплексан, због чега је питање комунитарне буџетске политике и данас веома контроверзно у праву ЕУ. Правни статус Комисије у области буџетске политике непрецизно је одређен, јер се она у домену буџетске политике јавља и као наредбодавац и као рачунопологач, због чега је неопходно утврђивање јасних и непротивуречних ингеренција у тој области.

- У области *политике заштите конкуренције*, Комисија је активно легитимисана да изриче санкције у виду новчаних мера. У том смислу, она одобрава статусноправне промене између субјекта регулисане одредбама *merger law* (права спајања) у циљу заштите вредности јединственог тржишта, спречавања злоупотребе монополског положаја и вршења недозвољених концентрација.

- У области *заједничке пољопривредне политике*, Комисија подноси законодавне предлоге и покреће иницијативе, поред издавања основних правила и

²⁸³ *Inter-institutional Agreement of 6 May 1999 Between the European Parliament, The Council and Commission on the Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure*, Official Journal of EC, C 173/1 of 18.06.1999.

²⁸⁴ G. Sabathil, K. Joos, B. Kebler, *op.cit.*, 179.

²⁸⁵ *European Commission, Directorate General for Budget, European Union Public Finance*, Office for Official Publication of European Communities, 2002.

смерница. Основна правила се налазе на трећем месту у хијерархији правног дејства одлука којима се конципира и води пољопривредна политика одмах иза, општих принципа и начела Савета ЕУ.²⁸⁶

Надлежност Комисије је у условима глобалне економске и финансијске кризе значајно проширена. Генерална дирекција за област економских и монетарних послова преузела је водећу улогу у процесу усаглашавања националних политика. Комесар који се налази на челу ове генералне дирекције може самостално доносити одлуке у области нових мера економског управљања ЕМУ (и сматра се да то чини у име Комисије као колегијалног органа). Ово јачање позиције Генералне дирекције за монетарне и финансијске послове води својеврсном дуализму овлашћења, који се уочава у односима поделе надлежности између Комисије и Генералне дирекције. Нова позиција Комисије у институционалном оквиру еврозоне може се видети као покушај да овај орган делује ефикасно и ефективно у околностима привредних поремећаја.

Комисија у области координације економске политика мора сарађивати са владама држава чланица и другим институцијама у стварању међудржавног правног механизма.²⁸⁷ Парадоксално, делује да је у околностима које су уследиле са економском кризом дошло до јачања улоге Комесара за питања монетарних и финансијских послова наспрам Комисије као супранационалне институције чији је он интегрални део. Комисија је у таквим условима почела да развија посебан однос поверења и надзора између заменика Комисије и других комитета Европског парламента. Ова својеврсна „унутрашња конкуренција“ Комисије и њеног комесара само потврђује тезу о новој институционалној равнотежи моћи у ЕУ која је последица глобалне економске кризе. *Можемо* приметити да појава паралелних надлежности може у екстремном случају водити дезинтеграцији колегијалног комунитарног органа, што производи озбиљне правне, политичке и економске последице.

Као реакцију на новонастале односе Комисија је донела *План за продорнију и изистинску економску и монетарну унију (A blueprint for a deep and genuine*

²⁸⁶ M. Cerovac et Al., *op.cit.*, 320.

²⁸⁷ R. Cisotta, „What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?“, IAI Working Papers 1324, 2013, 10.

economic and monetary union).²⁸⁸ У овом акту, Комисија је заузела децидни став да би издвајање надлежности комесара и његове дирекције морало бити правно утемељено променама оснивачких аката, јер би у супротном представљало вид *ad hoc* надлежности која нема правно утемељење у комунитарном праву ЕУ о чијој се примени стара Комисија заједно са осталим главним органима.

Евидентно је да „проширена“ надлежност комесара за монетарне и финансијске послове и тенденција издвајања његовог делања изван делокруга рада Комисије, представља класичан пример акта секундарне легислативе. Такви акти у области економске политике све више постају *равноправни* у погледу правног дејства са примарним изворима, иако су неретко са њима у сукобу, јер предвиђају надлежности које оснивачки акти експлицитно или имплицитно (прећутно) не утврђују. Поред нових надлежности комесара поменуте генералне дирекције, постоји велики број примера размимоилажења правца деловања субјекта и акција економске политике (конституисање Европског стабилизационог механизма и Фискалног споразума).

Европска комисија је у условима кризе постала не само чувар законитости, већ је добила и нову улогу чуvara од замки бирократизма.²⁸⁹ У области координације, Комисија се стара о томе да нови институционали оквири економског управљања буду усклађени са комунитарним правним поретком. Задатак Комисије, како то истиче *Цисота* (Cisotta), јесте да анулира ризике „облака конституционализма, који подразумева да су надлежности, поступци и дужности интегрисани у инструментима, чија се правна снага међусобно веома разликује“. У фрагментираним правном и политичком поретку ЕУ, Комисија ипак задржава позицију „моторне снаге“ продубљивања европских интеграција. У циљу реализације задатака у сфери економске политике, неопходно је да Комисија остане независна у свом раду и да истовремено ради на стварању услова за политичку кохерентност усвојених одлука.²⁹⁰

²⁸⁸ European Commission: *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union, Lanching a Debate, COM 2012 777 final of 28 November 2012.*

²⁸⁹ R. Cisotta, *op.cit.*, 11.

²⁹⁰ *Ibid*, 12-13.

Рад Комисије ће све више обухватати тзв. „брзе процене случаја“ и одлуке које би на бази њих евентуално требало усвојити.²⁹¹ Наиме, Комисија и Европски савет су потписали међусобни Споразум о успостављању боље законодавне праксе (*Inter-institutional Agreement on Better Lawmaking*) из 2003. године и утврдили Заједнички приступ о разматрању и процени случајева које је потребно регулисати законом (*Common Approach to Impact Assessment*) из 2005. године. Код ове нове надлежности Комисије и великог броја претходних и текућих питања координације, постоји реална и логична потреба да поменута „процена случаја“ постане живи документ. То је могуће једино уколико се активношћу Комисије обухвате све фазе процеса које уз стално прикупљање доказа указују на потребу за доношењем одређених одлука и дају томе потребан легитимитет.²⁹² Како је то сложен поступак, нужна је стална сарадња Комисије са Европским саветом због ширине питања из области различитих сегмента економске политике која се морају усагласити.

Како је принцип супсидијарности један од главних принципа концепта координације економске политике ЕУ, од Комисије се очекује да ће радити на стварању услова за једнообразну примену овог начела. Једно од потенцијалних решења које би допринело хомогеној имплементацији начела, јесте израда и доношење *посебних смерница* Комисије које би олакшале његову примену и истовремено допринеле избегавању спорова који би се појавили између националног и комунитарног нивоа власти.²⁹³ Свакако, Комисија поменуте смернице не би могла самоиницијативно да донесе без претходних консултација са Европским саветом и Парламентом и поштовања јудикатуре Европског суда правде и обичајних правила која су обликована у пракси.

Такође, једна од нових надлежности Европске комисије би се могла односити на њене активности везане за јединствено тржиште, јер се још увек не назире заједнички сегменти економске политике који се тичу заштите потрошача, политике техничко-технолошког развоја, политике снабдевања енергентима и слично. Нужно је да Комисија настави напоре на усаглашавању различитих

²⁹¹ A. Renda et Al., *Policy-Making in the EU-Achievements, Challenges and Proposals for Reform*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2009, 11-12.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*, 17-19.

законодавних решења која постоје у државама чланицама што подразумева покретање иницијатива и вођење кампања чији је циљ указивање на користи од постојања јединствених решења у овој области.

3. Европска централна банка

Конституисањем Европског система централних банака државе чланице су у одређеним сегментима свог монетарног суверенитета пристале на ограничења у погледу слободног креирања и вођења монетарне политике. Стварањем Европске централне банке, националне банке нису престале да постоје, као што то поједини теоретичари истичу, али је свакако дошло до сужавања њихове надлежности из области монетарно-кредитне политике. Централизацијом монетарне политике у Евросистему, ЕЦБ је постала супранационална монетарна институција која одређује правац, смер и инструменте координације јединствене монетарне политике. ЕЦБ има својство правног лица, тј. поседује способност да буде титулар права и обавеза и да закључује различите врсте уговора и других правних послова, располаже покретном и непокретном имовином и има статус учесника у судском поступку.²⁹⁴

У литератури се истиче да ЕЦБ води монетарну политику са елементима опортунистичке политике, јер се одлуке и мере доносе на основу посматрања кретања монетарних агрегата. Тако поједини аутори наводе да тзв. „монетарно правило“ не функционише у еврозони, јер не постоји монетарни агрегат чија се путања налази близу збира инфлације и стопе привредног раста у претходној години.²⁹⁵

Основни задаци ЕЦБ су заправо задаци ЕСЦБ и обухватају утврђивање монетарне политике Заједнице, али и одређивање висине средњерочних монетарних циљева, кључних каматних стопа, висине обавезних резерви

²⁹⁴Овлашћења којим располаже ЕЦБ нису резултат делегирања овлашћења од стране главних институција ЕУ, већ су она резултат *оригинарних овлашћења* утврђеним оснивачким уговорима. Ово је значајно напоменути, јер управо то одваја ЕЦБ од положаја осталих децентрализованих агенција унутар Уније, које такође имају статус правног лица, али су њихова овлашћења деривирани од овлашћења главних органа (какве су нпр. Европска агенција за заштиту животне средине-ЕЕА или Канцеларија за хармонизацију унутрашњег тржишта-ОХИМ). М. Прокопијевић, *Европска унија- Увод*, 116-117.

²⁹⁵ *Ibid.*

националних банака и издавања смерница за њихову реализацију.²⁹⁶ Конкретније, ЕЦБ је одлучујући орган ЕСЦБ и Евросистема који се стара о имплементацији јединствене монетарне политике, располаже регулаторном моћи и у складу са тим има овлашћење да изриче санкције. Европска централна банка иницира монетарно законодавство и обавља саветодавну улогу везану за предлоге појединих правних аката. Надлежност ЕЦБ је у пракси често била модификована потребама које су настајале и неретко добијала нове димензије утврђене актима секундарне легислативе (који су понекада противуречни са одредбама примарног права). Надлежности ЕЦБ није дефинитивно заокружена због чега се мора сагледавати реално, ван садашњих законских решења и уобличавати тако да увек остане довољно маневарског простора за стицање неких нових ингеренција које су кризним моментима неопходне за стабилизацију монетарног система.

а) Регулаторна надлежност ЕЦБ

У оквиру својих регулаторних надлежности ЕЦБ може доносити различите врсте правних аката. Према дејству и територијалном обухвату, можемо их разврстати на акте који имају *опште* правно дејство и акте са *интерним* дејством.²⁹⁷ У акте са општим правним дејством спадају *уредбе, одлуке, мишљења и препоруке*. Акти са интерним дејством (са локализованом применом само унутар еврозоне) обухватају: *смернице, инструкције и интерне одлуке*.²⁹⁸ У области координације монетарне политике подједнако су значајне обе врсте аката, због чега је неопходно посветити пажњу њиховој правној анализи. Када је у питању јавно публикавање поменутих аката, наводи се да ЕЦБ ужива посебно дискреционо право да не објављује своје одлуке у Службеном гласнику ЕУ.²⁹⁹ Ипак, у циљу подстицања транспарентности у раду и задовољавања јавности која

²⁹⁶ *Protocol on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank, art.12.*

²⁹⁷ Н. К. Scheller, *The European Central Bank: History Role and Functions*, Second Revised Edition, European Central Bank, 2006, 63.

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ А. Arda, *Regulatory Powers of the European Central Bank: A Commentary on the Article 110 TEC*, in Christian Campbell, Peter Herzog and Gudrun Zagel, Smit and Herzog on the Law of the European Union, 2005, 9-10.

жели увид у значајну документацију, ЕЦБ своје одлуке увек објављује у службеним гласилима.

- Уредбе ЕЦБ представљају најзначајнији општи правни акт. Ове правне акте ЕЦБ може доносити искључиво у областима у којима суверено дефинише и спроводи монетарну политику и утврђује обавезе кредитних институција у вези са обавезом држања минималних резерви. ЕЦБ може да изриче санкције субјектима који крше уредбе, али под условима које одређује Савет.³⁰⁰

У циљу обезбеђивања конзистентне реализације монетарне политике, ЕЦБ може издавати и посебне правне акте: *смернице, упутства и интерне одлуке*. Правни основ доношења ових акта није одређен у оснивачким актима, већ је настао као резултат практичних потреба и прилагођавања, односно утврђен је правилима процедуре ЕЦБ и у складу са генералним принципима комунитарног права.³⁰¹ Специфичност посебних аката је у томе што се они усвајају без контролне функције Савета ЕУ или Европског парламента. Поједини аутори су става да то фактички може значити стварање новог законодавног тела у ЕУ.³⁰² Одсуство поменуте контроле се надомештава контролом од стране Европског суда правде који контролише законитост свих аката ЕЦБ. Судска контрола одлука ЕЦБ се сматра комплементарном ненормативној контроли која се налази у функцији принципа владавине права и принципа федералне поделе власти.³⁰³

- *Смернице* производе правно дејство само унутар Евразоне и њихови адресати су националне банке оних држава које су приступиле Евразони. Прихватање смерница се може јавити у двојаким виду: као облик уговора између централне банке и њених партнера или се може јавити у форми неког другог акта. Облик прихватања одређују разлике у правним системима земаља чланица као и институционална решења правног регулисања рада централних банака, која се међу државама могу значајно разликовати.

- *Инструкције (упутства)* су неопходне ради обезбеђивања примене јединствене монетарне политике на оптималан начин. Овим интерним правним актима се концизније разрађују решења из смерница не би ли се на тај начин

³⁰⁰ С. Голубовић, *op.cit.* 60-61.

³⁰¹ Н. К. Scheller, *op.cit.*, 64.

³⁰² В. Dutzler, *The European System of Central Banks: An Autonomous Actor?*, Springer, 2003, 10-11. Наведено према: С. Голубовић, Европска монетарна унија - Институционални аспекти, 61-62.

³⁰³ *Ibid.*

предупредили пропусти у њиховом извршењу. Најзначајније инструкције се односе на предузимање операција на отвореном тржишту.

- *Унутрашње одлуке* односе се на решавање административних ствари и питања унутрашње организације. Њихови адресати нису одређени *de jure*, па је њихов допринос координацији више техничке природе за разлику од смерница и инструкција. Изузетак представљају одлуке које се тичу удела националних централних банака и расподеле монетарног дохотка између националних централних банака.³⁰⁴ Јавно објављивање посебних аката ЕЦБ указује да је њихов правни домашај шири него што се то на први поглед чини. *Према нашем мишљењу*, разликовање општих и посебних аката Европске централне банке на терену координације монетарне политике у извесном смислу постаје излишно, јер се само њиховим удруженим синтетичким дејством могу постићи задовољавајући резултати.

б) Независност Европске централне банке као предуслов успешне координације монетарне политике

Координација монетарне политике није могућа без гарантовања независног положаја ЕЦБ који се дефинише на *негативан начин*, као обавеза држава да се уздрже од издавања инструкција и налога и као обавеза ЕЦБ да на директан или индиректан начин тражи или прима налоге од стране држава чланица или других институција ЕУ.³⁰⁵ Међутим, ову гаранцију не треба схватити у смислу постојања апсолутне забране комуникације ЕЦБ са другим институцијама и сарадњом са националним банкама, која не само да није забрањена и штетна, већ је пожељна и корисна у уједначавању монетарних политика чланица еврозоне.

Европској централној банци и националним централним банкама се забрањује да одобравају минусни салдо или било који други облик кредита установама и органима Заједнице, централним управама, регионалним и локалним јавним организацијама, органима као и предузећима држава чланица. Све земље чланице Еврозоне имају обавезу да у своја национална законодавства уносу ове одредбе. *Можемо* приметити да иако је реч о нормама примарног права које

³⁰⁴ *Ibid*, 64.

³⁰⁵ *Amsterdam Treaty*, art. 108.

имају императивни карактер (*ius cogens*), државе чланице су се често понашале као да се ради о диспозитивним нормама што најбоље осликавају последице глобалне финансијске кризе, која је наметнула другачија поступања ЕЦБ у циљу опстанка монетарне уније. Одступање од основних правила успешне координације монетарне политике условило је потребу за реформисањем старих механизма координације, промену улоге ЕЦБ и стварање нових институција изван оквира примарног права.

Независност ЕЦБ има неколико компоненти, где се у сфери економске политике посебно издвајају институционална, финансијска и функционална независност.³⁰⁶

- *Институционална независност* јесте најзначајнија димензија независности и односи се на степен утицаја осталих облика власти на одлуке које ЕЦБ доноси у монетарној политици.³⁰⁷ Овај сегмент обухвата неколико овлашћења, од којих је на терену координације наглашено право треће стране да одобри, суспендује, анулира или одложи одлуку централне банке уколико није компактибилна са одредбама примарног права о координацији јединствене монетарне политике.

- *Финансијска независност* подразумева да централна банка мора располагати сопственим средствима сачињеним од оснивачких улога држава чланица зависно од њихове величине и домаћег бруто производа. Финансијска самосталност је значајна, јер онемогућава *ex post* интервенцију условљавања политичких тела. Димензија независности је нарочито драгоцену у оним земљама где парламент и владе могу утицати на укупну висину јавних прихода и расхода, при чему се релативизира значај посебних буџетских органа.

- *Функционална независност* подразумева потпуну и искључиву самосталност ЕЦБ у одређивању статутарних циљева, задатака, инструмента, мера и организационих правила везаних за област јединствене монетарне политике. Из тог разлога се морају створити услови за поштовање и примену

³⁰⁶ Персонална независност је структурне природе и тиче се трајања мандата чланова главних органа ЕЦБ. R. Sparve, *Central bank independence under European Union and other international standards*, in: *Legal Aspects of European System of Central Banks*, edited by Liber Amicorum and Paolo Zamboni Garavelli, ECB, 2005, 276-277.

³⁰⁷ С. Голубовић, *op.cit.*, 67.

одлука ЕЦБ, јер не сме постојати правило које ограничава или искључује органе банке у доношењу одлука везаних за монетарне интеграције.

Рад Суда правде је веома значајан за реализацију концепта независности ЕЦБ. Значајан предмет из јудикатуре Суда јесте пресуда у случају *ОЛАФ* којом је децидно потврђена независност ЕЦБ у свим димензијама о којима смо претходно говорили.³⁰⁸ У случају се радило о спору који је Комисија покренула против одлуке ЕЦБ која се тиче превенције и сузбијања фразулозног (преварног) понашања, које штети финансијским интересима банке (*Decision 1999/726/EC of 7 October 1999 on fraud prevention*). У овом спору ЕЦБ је истакла постојање споразума који је закључила са Комисијом у циљу борбе против штетних уговора и поступака по њене финансијске интересе. Та сарадња је на крају резултирала доношењем Европске Регулative којом је основана Европска канцеларија за сузбијање превара (*European Anti-fraud Office-OLAF*). Ово тело представља општу службу Генералних директората Комисије. Његов задатак је да спроводи истрагу у вези са свим пословима који су штетни по буџет ЕУ унутар институционалне структуре Уније на начин који је одговоран, транспарентан и трошковно ефикасан. ОЛАФ нема извршну нити судску функцију и представља хибридно стручно тело Комисије, које је независно у спровођењу истрага и задатака, али подноси извештаје о свом раду Комисији.³⁰⁹

Постојање својства правног лица, сопствених органа одлучивања и капитала, привилегије у раду ЕЦБ уз могућност да једино Суд правде решава о разрешењу чланова савета гувернера и извршног одбора, према схватању које је изражено у пресуди је довољан и неопходан услов (потврда) независности рада врховне монетарне институције ЕУ. Европски суд правде је експлицитно заузео став да ЕЦБ треба наступати самостално у извршавању поверених задатака. Суд сматра да члан 108. Мастрихтског уговора представља својеврстан „заклон“ ЕЦБ од разноликих политичких утицаја, зарад ефикасне реализације задатака утврђених одредбама оснивачког уговора и статута ЕСЦБ и ЕЦБ. Свакако, *можемо* приметити да Суд у овој пресуди говори о лимитираној, не апсолутној независности јер ЕЦБ јесте независна унутар комунитарне институционалне структуре, али није независна од саме Заједнице. Њена независност је ограничена

³⁰⁸ *Case C-11/00, Commission v ECB, 2003.*

³⁰⁹ *Special Report, European Court of Auditors, July 2005.*

одредбама примарног и секундарног права ЕУ, односно оснивачким уговорима и Статутом ЕЦБ. У овој пресуди Суд изричито наводи да рад ЕЦБ подлеже контроли одговорности, превасходно од стране Првостепеног суда, као првостепене инстанце, али и Европског суда правде, као (крајње) другостепене инстанце.³¹⁰

Искуство са вођењем досадашње јединствене монетарне политике намеће потребу редефинисања одређених задатака ЕЦБ. Истиче се да би требало спровести одређене реформе везане за рад Савета гувернера и Извршног одбора.³¹¹ Један од праваца реформи захтева појачану улогу Извршног савета, који би добио значајна овлашћења у конципирању и вођењу монетарне политике. На тај начин би се растеретио рад Савета гувернера и истовремено сузио простор за појаву дисторзија унутар централизоване монетарне политике. Други правац реформи тицао би се рада Генералног савета, који би морао да настоји да сузбије политичку моћ и економске позиције гувернера националних банака. У том смислу реформе имплицирају увођење „*принципа ротације*“ кад се ради о гласању унутар Савета гувернера. Право гласа гувернера националних централних банака било би условљено превасходно величином економије државе из које долази. Ипак, постоје сумње у погледу ефикасности предложеног начина доношења одлука узимајући у обзир број чланова Савета гувернера због чега поједини аутори сматрају да боље решење јесте смањење броја чланова Савета у циљу постизања трошковно ефикасних одлука.³¹²

Узимајући у обзир потенцијално повећање држава чланица ЕУ, па самим тим и чланица еврозоне, неопходно је радити на стварању таквог система доношења одлука у коме ће равноправно бити заступљени монетарни интереси свих чланица. Решење које предвиђа смањење броја чланова Савета може у пракси наићи на велики отпор од стране мањих држава чланица, које уколико већ ограничавају неке компоненте свог монетарног суверенитета и преносе део тих

³¹⁰ J. V. Louis, R. M. Lastra, European Economic and Monetary Union: History, Trends and Role, *op. cit.*, 97-98.

³¹¹ J. D. Haan, S. C. W. Eijffinger, S. Waller, *The European Central Bank-Credibility, Transparency and Centralization*, CESifo Book, Series, The Mit Press: Cambridge, Massachusetts, London, England, 2005, 220.

³¹² *Ibid.*

овлашћења на ЕЦБ, би барем требало да рачунају на равноправну партиципацију у њеним главним органима.

в) Одговорност и јавност рада Европске централне банке као предуслов успешне координације монетарне политике

ЕЦБ се у великој мери јавља као политички независна институција, чији рад подлеже концепту процене демократске одговорности. Одговорност се овде тумачи у ширем значењу и односи се не само на питање мандата ЕЦБ, већ и на конкретне поступке које она преузима ради реализације циљева јединствене монетарне политике. У економској литератури, Хан (Haan) истиче да одговорност ЕЦБ има три димензије:

- 1) *Одлучивање о дефинисању циљева заједничке монетарне политике и њихове хијерархије;*
- 2) *Објављивање стварне монетарне политике и;*
- 3) *Утврђивање финалне одговорност за акције монетарне политике.*³¹³

Када је у питању одговорност за дефинисање циљева и приоритета економске политике, у свим демократским друштвима је уобичајено да је то одговорност владе. Поставља се питање да ли је једна политички независна институција у стању да донесе такве одлуке, имајући у обзир чињеницу да све значајне одлуке из подсистема фискалне политике доносе владе држава чланица, нарочито када се ради о порезима или јавном дугу. Европски парламент контролише рад ЕЦБ, али нема овлашћење да контролише њену надлежност приликом дефинисања циљева монетарне политике. Немогућност парламентарне контроле је очекивана, јер се за стипулисање циљева захтева постојање посебних знања и квалификација које посланици немају. Хан (Haan) је става да се ова димензија одговорности може употпунити закључивањем споразума између ЕЦБ и влада држава чланица о таргетирању инфлације, по угледу на *Споразум о таргетирању циљева монетарне политике (Policy Target Agreement)* који закључује Централна банка Новог Зеланда са представницима владе.³¹⁴

³¹³ *Ibid*, 108-110.

³¹⁴ *Ibid*.

Јавно обелодањивање стратегије и тактике вођења монетарне политике је подједнако значајно, као и дефинисање циљева. ЕЦБ има обавезу да грађанима периодично представља планове, кораке и мере које је предузела или намерава да предузме у будућности ради достизања пожељних економских стања. Претходно публикавање стратегија може изостати у изванредним околностима када банка мора деловати тренутно ради анулирања ефеката привредних поремећаја. Сматрамо и да овим случајевима ЕЦБ не сме уживати пуну дискрецију, па комунитарно право мора поставити одређене процедуре које се и тада морају испоштовати ради заштите јавног поретка и интереса грађана.

Када је реч о финалној одговорности за вођење монетарне политике, у пракси се она своди на однос снага ЕЦБ и Европског парламента. Тако се сматра да би Европски парламент требало бити више укључен у рад ЕЦБ. То би се могло реализовати успостављањем *механизма подношења извештаја о раду*, не само од стране председника као што је то да сада био случај, већ и од стране чланова извршног одбора. Занимљиво је истаћи да су у *Холандији*, својевремено постојали правни механизми партиципације владе у раду централне банке, који нису значили угрожавања њене независности.³¹⁵ Идеја о увођењу сличних механизма разматрана је као основана у монетарном праву ЕУ, али се од ње одустало из разлога што на нивоу комунитарног права не постоји еквивалент министру финансија и представничком телу у правом значењу те речи.

Узимајући у обзир концепт демократског легитимитета, по коме власт свих државно-политичких институција потиче од грађана и њима се враћа, може се направити разлика између тзв. *инпут легитимитета (input legitimacy)* односно легитимитета по поступку и *аутпут легитимитета (output legitimacy)*, односно легитимитета по резултатима.³¹⁶ Легитимитет поступка постоји у случају када субјекти доносе одлуке на бази овлашћења делегираним од грађана, док се легитимитет резултата процењује у односу на чињеницу да ли су изабрани мандатарни остварили њихова очекивања и потребе. Сходно овој теоријској поставци, ЕЦБ ужива *легитимитет поступка*, који произилази из делегирања

³¹⁵ Уколико постоји механизам који омогућава партиципацију владе у креирању монетарне политике, њено нереаговање приликом погрешног коципирања повлачи и питање одговорности пред парламентом.

³¹⁶ Н. К. Scheller, *op.cit.*, 127.

дела монетарног суверенитета са државног на супранационални ниво власти. Начин именовања чланова Извршног одбора и генералног савета говори у прилог овој чињеници. Овлашћења ЕЦБ у области јединствене монетарне политике су ограничена јасним условима и правилима који потврђују облик легитимитета по поступку. ЕЦБ у одређеним околностима може имати и други облик легитимитета, уколико сноси одговорност за пропусте у постизању и одржавању ценовне и финансијске стабилности. Приметно је да се независност у раду и одговорност ЕЦБ не може анализирати једно без другог, зато што представљају услове који се морају кумулативно испунити.

На основу изложеног *можемо* увидети да је неопходно успостављање одређеног баланса у захтевима за независношћу и одговорношћу ЕЦБ као предулсова успешне координације јединствене монетарне политике. ЕЦБ мора спречити да субјекти и акције јединствене монетарне политике постану подређени интересима субјеката и деловању инструмената децентрализоване фискалне политике.³¹⁷

4. Европски суд правде

Европски суд правде се брине о примени комунитарног права у свим сегментима, па самим тим и у делу који се тиче економске политике. Утицај Суда у сфери економске политике може се препознати као *директан* или *индиректан*.

- *Директан утицај* постоји када ЕСП одлучује о мерама које се примењују на државе које нису испуниле обавезе из домена координације. Судски поступак може иницирати Комисија, која претходно упућује образложено мишљење држави чланице и оставља рок за изјашњење или друге државе чланице (које о томе морају претходно обавестити Комисију).³¹⁸ У случају постојања повреда комунитарног права, Суд доноси одлуку и одређује мере које треба преузети. О извршавању одлука стара се Комисија, која је у околностима непоступања државе према упутствима Суда доноси образложено мишљење о томе. Претходно,

³¹⁷ R. L. Hazel, *The Case for in Monetary Rule in Constitutional Democracy*, Economic Quaterly, vol. 83/2, spring, Federal Reseve Bank of Richmond, 1997, 59.

³¹⁸ Након што Комисија да образложено мишљење, држава чланица може да се усмено или писмено изјасни о захтевима противне стране. Ако Комисија у року од *три месеца* од подношења предмета не изнесе мишљење, државе чланице иницирају судски поступак. *Amsterdam Treaty*, art.123.

Комисија пружа могућност држави да изнесе евентуалне приговоре и пружи објашњења зашто се није придржавала мера или их није испунила у потпуности. Ако држава чланица не предузме потребне мере за имплементацију одлуке, Комисија предлаже висину новчане казне или другог паушалног износа који та држава треба да плати и обавештава Суд о томе.³¹⁹ Такође, ЕСП може судити и у споровима који се тичу неизвршавања обавеза националних централних банака које су преузеле уласком у ЕМУ. Право покретања поступка имају Савет гувернера ЕЦБ и држава чланице када се сматра да правни акти ЕЦБ представљају грубу повреду комунитарног права. Тужбе које субјекти подносе по правилу немају суспензивно дејство, али је у одређеним околностима могуће привремено застати са имплементацијом спорних правних аката (ако је то повезано са великим и ненадокнадивим трошковима).³²⁰

- *Индиректни утицај* ЕСП у координацији економске политике, опажа се приликом решавања претходних питања. Када на захтев националних судова држава чланица ЕСП тумачи комунитарно право и мери његово дејство на национално право, Суд истовремено доноси и одлуку о ваљаности индивидуалних и заједничких аката ЕЦБ, Комисије, Рачуноводственог суда, Парламента и других органа Заједнице.³²¹ Предмет контроле законитости могу бити сви акти који имају правнообавезујуће дејство, изузев препорука, мишљења и аката Парламента који имају дејство према трећим лицима. У случају основаности тужбе, Суд проглашава акт ништавним, али како се ради о одредбама секундарног права, Суд може експлицитно одредити која дејства уредби остају на снази (и под којим условима).³²² Узимајући у обзир чињеницу да је у области координације највећи број прописа из области секундарног законодавста, оваква пракса Суда може бити веома корисна у циљу исправљања недостатака и правних празнина у постојећим прописима координације. *Наше је мишљење* да непоништавање свих дејстава уредбе *ab initio* може бити итекако корисно у смислу задржавања оних резултата координације који су легитимни и које није могуће уклонити без великих трансакционих трошкова.

³¹⁹ *Treaty on Amsterdam, art. 226-228.*

³²⁰ *Ibid, art. 241-242.*

³²¹ G. Пић Gasmі, *op.cit.*, 119.

³²² *Treaty on Amsterdam, art. 230-232.*

Када говоримо о *специјалној надлежности* ЕСП у споровима везаним за буџетску политику, морамо указати на дилеме у погледу правног утемељења такве јурисдикције. У литератури се наводи да се питању јурисдикције може прићи са *политичког* и са *правног становишта*.³²³ Када је у питању *политичко оправдање буџетске јурисдикције* Суда, оно се може уочити у мишљењу општег правобраниоца *Манцинија* у случају С34/86, из чијег званичног саопштења јасно произилази да се таква јурисдикција не мора установљавати резолуцијама, јер је већ утврђена одредбама примарног права. Истиче се да би било каква пресуда суда којом се задире у суштину буџетске процедуре ЕУ могла значити да Суд самоиницијативно замењује улогу са неким од комунитарних органа који имају изворно право да учествују у поступку усвајања буџета ЕУ. Овакво поступање имплицирало би да Суд присваја финансијску надлежност због чега би све оптужбе за арбитрерност биле оправдане.³²⁴

Буџетска јурисдикција у правном контексту је одређена пресудом ЕСП у вези са мешањем држава у преговоре између Савета и Парламента током трајања буџетског поступка. Суд је заузео јасно становиште да државе не смеју ни под којим условима да ометају одвијање самог поступка, који је прецизно утврђен строгим нормама примарног права ЕУ. Овом приликом Суд није разматрао до ког степена може ићи превенција буџетских органа у циљу ваљаног закључивања буџетског споразума. Пресудом је јасно стављено до знања да ЕСП само врши верификацију буџетских операција у складу са правилима утврђеним оснивачким уговором. У том смислу ЕСП мора настојати да спречи да Савет и Парламент прекораче границе овлашћења која су им дата Уговором.³²⁵

Између тумачења буџетске јурисдикције у политичком и правном контексту може се уочити постојање односа *комплементарности*. Делује, да је политички некоректно имати правосудну институцију која се суштински меша у питања финансијске природе с обзиром да се Суд често оптужује да ужива екстензивна овлашћења у различитим сегментима комунитарног права. Суд правде не задире у начин на који буџетски органи имплементирају своја

³²³ D. V. Skiados, *Judicial Review of the Budgetary Authority During the Enactment of the European Unions Budget*, European Integration Online papers (ELop), Vol. 4, No. 7, 2000, 3.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ *Case C-34/86, Council v. Parliament ECB, 2003.*

овлашћења у пракси (јер за тако нешто нема надлежност, а ни стручне компетенције), али мора да испита да ли су буџетски споразуми закључени у складу са нормама примарног права.³²⁶

Правна природа буџета представља још један аргумент у прилог (не)постојања јурисдикције. Суд не разматра повреде извршене нацртима и предлозима буџета, већ се искључиво бави анализом коначног (објављеног) буџета.³²⁷ Занимљиво је становиште претходно поменутог генералног правобраниоца *Манџинија*, који је сматрао да буџет сам по себи не проводи било каква правна дејства и да представља обични рачуноводствени документ. Предмет мериторног одлучивања пред ЕСП може бити само декларација о буџету председника Парламента, којом се стварају одређена права и обавезе. Сличан став имао је и општи правобранилац *Ланергола*, који буџет посматра као независни акт, односно протокол који сам по себи нема конкретних правних дејства према државама чланицама. Ипак, касније је општи правобранилац *Џејкобс*, заузео јасан став да буџет представља правни акт који ствара правни положај странама на које се односи и подвлачи дистинкцију између фазе усвајања и проглашења буџета.³²⁸ Јасно је буџет од момента објављивања постаје правнообавезујући акт, али поништавање декларације о буџету подразумева и претходно поништавање фазе усвајања буџета. Буџет ЕУ је правни документ *sui generis*, како у погледу поступка усвајања и доношења, тако и у погледу садржине и обавеза које намеће странама које су га закључиле. Свако негирање његових правних дејства и изоловано посматрање фаза израде, нацрта, усвајања, доношења и извршења буџета, *према нашем мишљењу*, представља игнорисање његовог места и значаја у концепту координације фискалне политике ради остваривања стабилних јавних финансија као једним од приоритета Европске централне банке и других органа Европске уније.

Узимајући у обзир нека схватања по којима је буџет ЕУ облик трансферног буџета, поједини аутори инсистирају на промени начина планирања јавних

³²⁶ D. V. Skiados, *op. cit.*, 4.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*, 5-6.

расхода и јавних прихода.³²⁹ Главни правац реформи подразумева поделу буџетског програма на *два дела*, где би се један користио за остваривање алокационе, а други за остваривање редистрибутивне функције стабилизационе политике. На расходној страни алокационог буџета нашло би се финансирање унутрашње и спољашње безбедности, еколошке политике, политике научно-технолошког развоја, трговинске политике и неки сегменти пореске политике. Приходи за финансирање јавних добара би се обезбедили кроз наплату хармонизованих пореза сходно принципу корисности. Овај предлог реформе оправдава се постојањем великих издатака у области заједничке пољопривредне политике и специфичним регионалним ефектима у различитим сегментима националне економске политике. Свакако, ово решење није *panacea*, јер се координација не обезбеђује само нормама чврстог права, већ и закључивањем међудржавних споразума.³³⁰ Дискутабилно је колико би нови концепт координације буџетске политике где порески обвезници порез плаћају према корисности био применљив у пракси. Било би тешко одредити степен корисности од пружања јавних добара за сваког обвезника појединачно, јер се као опште прихваћени основ опорезивања користи економска снага пореског обвезника одређена величином дохотка, потрошње или имовине.³³¹ Узимајући у обзир осетљивост одрживости макроекономског дијалога, поставља се питање да ли ће Европски савет, Комисија, Европска централна банка и Парламент заиста користити своју активну процесну легитимацију да покрену поступак против међусобних аката, када су свесни последица губљења угледа уколико Суд одбије захтев као неоснован или непотпун и потешкоћа поновног успостављања колегијалних односа. С правом се може изразити бојазан од широко постављене надлежности суда по смер одвијања заједничких и националних политика држава чланица, посебно оних земаља које се налазе на путу евроинтеграција.³³²

³²⁹ Н. Klaus-Dirk, *Managing Subsidiarity from an Economic Point of View: Soft Co-ordination and Hard Rules in European Economic Policy*, Working Paper, No. 2006/2, ECONSTOR, The Open Access Publication Server of ZBW-Leibniz Information Centre for Economics, 2006, 21.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Нови начини финансирања расхода ослањају се на доприносе одређене према величини БДП-а и на коришћење сопствених прихода. Средства од хармонизованог пореза на додату вредност користила би се за постизање редистрибутивних циљева, а сам порез би се могао учинити прогресивнијим у зависности од дохотка *per capita*. Н. Klaus-Dirk, *op.cit.*, 22.

³³² С. Joerges, *Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration*, EUI Working Paper LAW, 09/2013, 4.

Монетарна и фискална јурисдикција Суда се све више реализује у условима кризе приликом утврђивања правне природе међудржавних споразума где пресуде поводом комплементарности ових правних документа са оснивачким актима имају пресудан утицај на даљи правац и смер координације националних фискалних политика.

5. Рачуноводствени суд

У области координације фискалних политика држава чланица у ЕУ посебно место припада раду Рачуноводственог суда.³³³ Ова институција ЕУ представља пандан институционалној контроли трошења буџетских средства као најзначајнији и најсвеобухватнији облик буџетске контроле. Допринос Рачуноводственог суда процесу координације можемо сагледати кроз вршење *примарних* и *секундарних* функција.

- *Примарна функција* Рачуноводственог суда јесте контрола свих јавних прихода и расхода Заједнице у циљу ваљаног извршења буџета. Контрола коју Рачуноводствени суд врши може се обављати и пре усвајања завршног рачуна буџета. Уговором је регулисано да Суд спроводи теренску контролу на лицу месту, у просторијама било ког тела које има овлашћење управљања буџетским средствима Уније. Суд врши контролу и у државама чланицама у сарадњи са националним парламентима или надлежним службама, ако претходни не располажу информацијама за утврђивање правно-економског чињеничног стања. Суд сарађује са националним буџетским институцијама за контролу трошења средстава на принципима међусобног поштовања независности и поверења, с тим што су национални органи дужни да благовремено обавесте Суд о томе дали су заинтересовани за сарадњу.³³⁴ Уколико се установи постојање повреде начела законитости и других неправилности, Рачуноводствени суд сачињава посебни допис који доставља Парламенту и Савету. Суд може вршити и контролу трошења ванбуџетских средстава којима су некада располагала Европска

³³³ Овај суд је почео са радом 1977. године приликом ревизије буџета Заједница.

³³⁴ *Treaty on Amsterdam, art. 248. par. 3.*

заједница за угљ и челик, заједничких предузећа Евроатома и Европског фонда за развој.³³⁵

Рачуноводствени суд има обавезу да достави Савету и Парламенту Изјаву о тачности и законитости рачуна и реализованих послова, која се објављује у службеним гласилима Уније.³³⁶ Акти Рачуноводственог суда нису предмет тужбе за оцену законитости пред Европским судом правде, али сам орган јесте активно легитимисан да поднесе тужбу за поништај аката других органа Уније (ако подривају његову надлежност).³³⁷

- *Секундарне функције* посебно су значајне у области координације фискалне политике. Ове функције подразумевају рад на усаглашавању финансијских управа (буџетских одбора) земаља Уније и обезбеђивања транспарентности целокупном буџетском систему.³³⁸ Суд нема могућност доношења правнообавезујућих одлука у случају финансијских превара, али то надомештава сарадњом са Канцеларијом ЕУ за сузбијање превара (*ОЛАФ*). Суд је истовремено овлашћен да износи своја мишљења о усвајању финансијско-правних прописа и може усмерити пажњу јавности на одређене проблеме у фискалној политици који траже хитно решавање. Суд је у обавези да одговори на све захтеве осталих органа ЕУ и својим радом скреће пажњу Парламенту, Комисији и Савету на актуелне изазове из области буџетске политике.³³⁹

Можемо приметити да се вршењем ових функција у пракси стварају заједнички стандарди у погледу прикупљања, располагања и трошења буџетских средстава што води једнообразности у поступању од стране других институција и држава ЕУ. Такви стандарди у садејству са актима секундарног законодавства представљају први корак ка успешној координацији националних фискалних политика.

Иако је позиција Рачуноводственог суда у процесу координације на завидном нивоу, његов однос са другим субјектима усаглашавања економских политика делује прилично некохерентан. Анализом бројних извештаја Суда може

³³⁵ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *op.cit.*, 219. Контрола јавних расхода се врши на основу преузетих обавеза и извршених исплата, док се контрола јавних прихода врши на основу постојања средстава и извршених уплата.

³³⁶ *Treaty on Amsterdam*, art. 248. par. 1.

³³⁷ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *op.cit.*, 219.

³³⁸ A. M. El-Agraa, *op.cit.*, 49.

³³⁹ *Ibid*, 50.

се приметити да често делују на супротној страни од Комисије, због чега се понекад сматра да не делује у интересу комунитарног права.³⁴⁰ Разлог ових несугласица можда лежи у чињеници да је контрола трошења буџетских средства од стране Рачуноводственог суда употпуњена другим облицима контроле, преваходно контроле коју спроводи Одељење Комисије за унутрашњу контролу националних администрација. Овај вид контроле је неопходан из разлога што се средства из буџета ЕУ трансферишу преко националних тела где постоји могућност чињења различитих злоупотреба. Из тога разлога основани су *Комитет и Једница за борбу против проневера* чији рад надгледа ОЛАФ.³⁴¹

Однос Суда са Европским парламентом (за разлику од односа са Комисијом) делује стабилно и кооперативно, али се однос са Саветом ЕУ одвија у тону „игнорисања“ од стране истог. Однос Рачуноводственог суда са представничким телима држава чланица због непознавања његовог рада делује прилично апстрактно и сматра се више „виртуелним“ него фактичким. У прилог томе наводи се да Рачуноводствени суд у вршењу контроле никада није одобрио извршење буџета у целини, али да као тело Уније не сме да ризикује и износи „*преоштре формулације у погледу начина трошења средстава*“ (да не би угрозио евроинтеграције и проузроковао разочарење грађана), услед чега прибегава блажим формулацијама у извештајима, што независно ревизорско тело у правом значењу те речи то не би чинило.³⁴²

У циљу повећања ефикасности буџетске контроле, Европски савет је 2002. године дао мандат Комисији да изврши административне реформе. Комисија је усвојила тзв. „*Белу књигу о реформи стратегије*“, чији су приоритети били везани за усвајање нове *Финансијске регулативе*. Доношењем ове Регулative извршен је низ синхронизованих управних промена, које су пре свега подразумевале да поред установљавања *интерног ревизора* унутар саме Комисије, дође до оснивања сличних тела при свакој генералној дирекцији. Значајне новине односе се и на усвајање принципа активног буџетирања, оспособљавање службеника за вршење контроле, децентрализацију одговорности унутар органа за вршење контроле, примену модерних рачуноводствених система у раду као и размену информација

³⁴⁰ P. Craig, G. De Burca, *op.cit.*, 77.

³⁴¹ М. Прокопијевић, *Европска унија: Увод*, 126.

³⁴² *Ibid*, 127.

на систематској основи. И поред несумњивог доприноса, нова финансијска стратегија не може осигурати успостављање ефикасних механизма који би важили у дужем временском хоризонту, услед велике сложености и динамичности друштвених односа.³⁴³

Евидентно је да је сарадња националних рачунских судова са Рачуноводственим судом ЕУ од суштинског значаја за усаглашавање фискалних политика држава чланица еврозоне, јер се у пракси показало да закључивање међудржавних споразума остаје без дејства уколико нема сериозне комуникације и продубљене сарадње између надлежних органа држава чланица и комунитарних институција (пример релативно успешне примене Пакта о стабилности и расту).

³⁴³ B. Laffan, J. Lindner, "The Budget" in: *Policy Making in the European Union*, eds. H. Wallace, W. Wallace, M. A. Polack, fifth edition, Oxford: Oxford University Press, 2005, 210.

Г л а в а п е т а

**ОПШТИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У
ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

1. ОСНОВНЕ СМЕРНИЦЕ

Питање координације економске политике актуелно је још од потписивања Римских уговора којима су створене Европске заједнице, али је формално посматрано, правна подлога за координацију први пут установљена Мастрихтским уговором којим се уводи обавеза доношења *општих (основних) смерница за вођење економске политике* од стране Европског савета. Смернице представљају јединствени документ у коме се на сажет начин износе циљеви и приоритети економске политике земаља чланица.³⁴⁴

Иако је реч о правном акту који нема принудни карактер и чија се примена заснива на принципу добровољности, смернице се имплементирају у правном саобраћају због постојања елемената моралног ауторитета и заједничког уверења (свести) држава чланица о њиховом практичном значају и потреби. Морални ауторитет произилази из чињенице да их усваја Европски савет као највиши политички орган ЕУ. Европски савет министара финансија и економије може јавно објавити препоруке државама чланицама у случају грубог непоштовања. Правна емпирија познаје и могућност дерогације правне природе смерница из правно необавезне у правно обавезну, у случају озбиљног непоштовања њихове садржине, што се манифестује доношењем резолуција или директива од стране Савета (случај Франацуске и Немачке због непоштовања фискалних правила утврђених оригиналним Пактом о стабилности и расту). Недостатак санкција у смерницама је касније надомештен усвајањем посебних координационих механизма који предвиђају примену финансијске санкције у одређеним случајевима о чему одлуку доноси Савет на предлог Комисије услед непоштовања критеријума конвергенције утврђених смерницама. Овим механизми биће предмет анализе у наредном поглављу.

³⁴⁴ European Commission, *Directorate General for Economic and Financial Affairs, Co-ordination of Economic Policies in the EU, A Presentation of Key Features of the Main Procedures*, Euro Papers, Number 45, July 2002, 2.

Табела 4.

Преглед механизма координације

Механизми координације економске политике у ЕУ	
Општи механизми координације	Посебни механизми координације
<p>- Основне смернице за координацију економске политике (1993-2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> • отворени метод координације • међусобно поређење (<i>Bench marking</i>) • фини притисак (<i>peer review</i>) 	<p>- Пакт о стабилности и расту (1997)</p> <ul style="list-style-type: none"> • фискална правила • реформа Пакта о стабилности и расту (2003) <p>- Кардифски процес (1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> • тржиште роба, услуга и производа • тржиште капитала <p>- Луксембуршки процес (2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> • смернице за запошљавање • реформа Луксембуршког процеса (2005) • интегралне смернице за раст и запосленост <p>- Келнски процес (1999)</p> <ul style="list-style-type: none"> • макроекономски дијалог

Ауторов приказ према: European Commission, 2002, 5-6.

Базични инструмент координације економске политике представљају смернице Европског савета чији се циљеви разрађују посебним координационим механизмима у оквиру Пакта о стабилности и расту, Кардифског, Луксембуршког и Келнског процеса, које ћемо детаљно размотрити.

1.1. Настанак општих смерница за координацију економске политике

Генеза општих смерница за координацију економске политике везује се за рад *Монетарног одбора ЕЕЗ* (који је био претеча Одбора за економске и финансијске послове) крајем педесетих година прошлог века. Монетарни одбор је, као тело саветодавног карактера, подносио *годишње извештаје о координацији монетарних политика држава чланица и стања у области јавних финансија*.³⁴⁵ Извештаји су били усвајани *ex officio* или на предлог Комисије и Високе власти.

³⁴⁵ *Treaty establishing European Economic Community*, art. 105.

Управо из таквих извештаја и мишљења Монетарног одбора о мерама које су државе предузеле у циљу реализације економских циљева, произилази сличност са елементима садржаним у савременим смерницама за координацију економске политике.

Током друге фазе настанка ЕЕЗ, идеја о значају економског усмеравања, разрађена је у *Акционим плановима Комисије*, којима се инсистира на већем улагању напора ради достизања пожељног привредног развоја. У тзв. *Мајролин меморандуму*, јасно се утврђује да је неопходно створити услове за повезивање економских политика држава чланица у што краћим временским роковима, јер је то предуслов за конципирање успешне дугорочне економске политике Заједница и јасног одређивања развојних циљева којима ће се тежити у пракси.³⁴⁶

У обликовању решења из модерних смерница значајна је и *Препорука Комисије за конципирање средњерочних програма економске политике у Заједницама*.³⁴⁷ Том приликом је Комисија указала на потребу формирања посебних комитета који би се бавили потребним економским анализама и тако омогућили националним субјектима економске политике да формулишу реалне, квантификоване и конзистентне развојне циљеве. Да би се то омогућило било је неопходно да се комитети састоје од независних стручњака који би могли да обављају своје задатке на професионалан начин. Овај предлог је касније допуњен *Саопштењем Комисије о неопходној економској и финансијској сарадњи између држава чланица*, када је указано на потребу формирања *Комитета за буџетску политику* и *Комитета гувернера националних централних банака држава* (1964. године). Комисија је заузела став да би у условима обимних задатака Монетарног одбора требало извршити растерећење, конституисањем комитета чијим је радом заокружена иницијална фаза у процесу координације монетарне и фискалне политике.³⁴⁸

Почетком седамдесетих година прошлог века, установљен је *Комитет за економску политику*, чији је задатак био везан за побољшање координације општих економских политика, и то сегмента који се односио на различите

³⁴⁶ I. Maes, *Macroeconomic and Monetary Policy – Making at the EC from Rome Treaties to the Hague Summit*, Working Papers No.58, National Bank of Belgium, 2004, 16.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*, 18-19.

државне интересе у конципирању буџетске политике. Без обзира на међусобне разлике Вернеровог и Делоровог извештај у погледу начина настанка ЕМУ, они имају сличности које се огледају у истицању значаја економских смерница као транснационалних инструмената процеса координације.³⁴⁹ Смисао формирања поменутих органа био је значајан корак у координацији економске политике чланица Заједнице, али је успех на том пољу остао *релативан* услед различитих одлука и реаговања у неким кризним моментима (поремећајима проузрокованим нафтним кризама из седамдесетих година). Међусобно различита реаговања влада била су у супротности са концептом заједништва које произилази из механизма координације и подразумева јединствено поступање свих субјекта економске политике у периодима криза или просперитета у циљу реализације вредности процеса.³⁵⁰

Правно дејство општих смерница за координацију економске политике добило је нову димензију усвајањем Мастрихтског уговора. Чланом 103. јасно се стипулише обавеза држава чланица да реализују своје економске политике, тако да оне доприносе остваривању циљева Заједнице у складу са општим смерницама. Концепт координације утврђен општим смерницама подразумева да државе делују сходно принципу отворене тржишне привреде са слободном конкуренцијом уз давање приоритета ефикасној расподели ресурса. Смисао општих смерница је у потреби да се у једном документу изнесу опште и сажете препоруке субјектима економске политике, а све у циљу накнадне могућности оцене степена успешности координације (кроз анализу обима придржавања заједничког правца кретања утврђеног смерницом). Опште смернице представљају кључни правни акт за координацију економске политике из више разлога:

- *широка покривеност, односно поље примене*: Смернице за разлику од осталих правних аката и процедура обухватају све сегменте макроекономске и структурне политике;

³⁴⁹ S. Derose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After Re-launch of the Lisbon Strategy*, Journal Compilation (JCMS), Volume 46, Number 4, Blackwell Publishing Ltd, 2008, p. 829. У Вернеровом извештају се предлаже коришћење смерница као транзиционог инструмента у припремним фазама формирања ЕМУ, док се у Делоровом извештају говори о употреби смерница када ЕМУ буде заживела у потпуности. *Ibid.*

³⁵⁰ Е. Вукадин, М. Лабус, *op.cit.*, 332.

- *конзистентност*: смерницама се обезбеђује и пружа интегрисани поглед и постиже истинска усклађеност акција различитих области економске политике чиме се омогућава заједничко деловање на кохерентне политике Заједнице и;

- *политички консензус*: поступак израде, усвајања, доношења и имплементације смерница уз учешће надлежних комунитарних тела Уније и националних субјеката економске политике јесте услов за остваривање позитивних резултата на пољу примене координационих механизма. Политички консензус је присутан у свим фазама поступка израде смерница што је значајно, јер се једино уз сагласност свих надлежних субјеката економске политике на наднационалном и националном нивоу могу остварити одређени циљеви.³⁵¹

1.2. Смернице за координацију економске политике из 1993. године

Историјски посматрано, најстарије смернице јесу *Опште смернице за координацију економске политике из 1993. године*.³⁵² Ове смернице означиле су пионирску примену нових процедуралних решења из Мастрихтског уговора што је било од суштинског значаја за даљи развој концепта координације економске политике у ЕУ. Садржина првобитних смерница била је детерминисана Белом књигом Комисије о расту, запослености и конкурентности. То потврђује присуство инструмената и мера из предлога реформи макроекономских и структурних политика Заједница који су по први пут дефинисани Белом књигом. Такође, питање координације економске политике се по први пут формулише и поставља у јасном светлу кроз обавезу субјеката да се придржавју *јединствене стратегије* утврђене садржином смерница. Основне вредности стратегије у вези са привредним растом и стопом запослености морале су се поштовати у области монетарне и фискалне политике и целокупног привредног прилагођавања држава чланица.

Експлицитна стратегија ових смерница омогућила је евалуацију постигнутих резултата преко анализе степена придржавања одређених циљева и

³⁵¹ European Commission, *Directorate General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU, A Presentation of Key Features of the Main Procedures*, Euro Papers, Number 45, July 2002, 11.

³⁵² European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, *Broad Economic Policy Guidelines and Convergence Report, Europa Economy, No.55, 1993, 1-2*.

обавеза од стране чланица Уније. Тиме су смернице заузеле и централно место у систему надзирања испуњености преузетих обавеза. Коначно, првобитним смерницама Комисија није покушала само да одговори на проблеме које је изазвала економска рецесија, већ и да поврати поверење грађана у надлежне економске агенте, тј. кредибилитет институција ЕУ. Опрезност субјекта у конципирању стратегије била је оправдана чињеницом да ће се тако обликовати правац и смер токова одвијања будуће економске политике, због чега је било неопходно указати на одређена заједничка „жртвовања“ (у смислу прихватања релативно оптималних решења која у том тренутку нису свима доносила једнаке користи) зарад постизања макроекономске стабилности и одрживог привредног развоја.³⁵³

Комисија је већ током 1993. године донела *Прве препоруке* за примену смерница утврдивши тзв. „*чврсто језгро*“ будућег мултилатералног надзора у реализацији циљева оснивачких аката и широк оквир конвергенционих програма држава чланица.³⁵⁴ Смернице имају и симболичну улогу која се огледа у томе што представљају својеврсни тест посвећености креатора националних економских политика комунитарној политици Уније.³⁵⁵ Поједини аутори су, с тим у вези, изнели схватање да је координација утврђена смерницама неопходна након *de facto* суспензије механизма јединственог девизног курса током финансијске кризе из деведесетих година. У препорукама на примену првобитних смерница увиђамо обресе будућих кључних параметара економске политике ЕУ. Тако се у препорукама везаним за просечну стопу инфлације заправо крије будућа дефиниција ценовне стабилности, док се у препорукама око усаглашавања јавних финансија и смањења буџетског дефицита може наслутити *ratio* будућег Пакта о стабилности и расту као кључног посебног механизма координације фискалне политике. Са друге стране, у препорукама датим за подстицање конкурентности и отварања нових радних места препознаје се идеја будуће Лисабонске стратегије о запошљавању.³⁵⁶

³⁵³ *Ibid*, 3-7.

³⁵⁴ Commission of the European Communities, *Commission Recommendation for the Broad Economic Policy Guidelines of the Member States and of the Community Drawn up in Conformity with Article 103(2) of the Treaty on European Union*, COM (93) 629, Brussels, 24 November 1993, 1-2.

³⁵⁵ *Ibid*, 4-5.

³⁵⁶ S. Derose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *op.cit.*, 830-831.

Првобитне смернице биле су *генералног карактера*, без конкретних предлога везаних за стања економија појединих држава чланица. Како се увидело да се стања у економији држава чланица битно разликују, 1994. године усвојене су опште смернице са *конкретним мерама* за побољшање економског система појединих држава.³⁵⁷ Садржај ових смерница је био утврђен на основу постојећег стања са акцентом на остваривање раста запослености, ценовне стабилности и ниских каматних стопа. Од конкретних мера очекивало се да побољшају ефикасност примене акција економске политике кроз инсистирање на вишем степену буџетске консолидације, одрживом моделирању зарада и смањењу терета стабилизационе политике на терет монетарне политике у складу са инфлационим очекивањима.³⁵⁸ Ratio legis смерница био је усмерен на смањење незапослености и чињење конкретних предлога везаних за област ценовне стабилности и девизног курса, усаглашавање јавних финансија, структурног прилагођавања привредног система и других мера који ће економију Заједнице учинити динамичнијом у односу на новонастале ситуационе оквире.

1) Државе чланице су биле обавезне да у конципирању своје финансијске и макроекономске политике воде рачуна о *ценовној стабилности*, контролисањем стопе инфлације у дијапазону од 2-3%. Смерницама се нарочито инсистирало на *конзистентности* програма економске политике као услова одрживости механизма стабилних девизних курсева. По први пут, дају се конкретне препоруке чланицама (*Грчкој*) у вези са смањењем стопе инфлације и кориговања буџетске неравнотеже.

2) У *области јавних финансија*, постојало је више конкретних предлога који су упућени *Грчкој, Италији и Шпанији*. Како су у овом периоду готово све државе имале проблема са вођењем буџетске политике, смерницама се наглашава процес буџетске консолидације који се заснива на коришћењу стопа привредног раста и нижих каматних стопа, на супрот непрецизним буџетским пројекцијама. Услов фискалне консолидације било је и привлачење пореских обвезника који би инвестирали у одређена подручја и повећање инвестиционих буџетских расхода. У

³⁵⁷ European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, *Broad Economic Policy Guidelines, Report on Macroeconomic Policy Implementation Assistance to the Third Countries Europa Economy, No. 58, 1994, 1-2.*

³⁵⁸ *Ibid, 3-5.*

том смислу се инсистира на коришћењу рентабилних и инвестиционих јавних расхода.³⁵⁹ Комисија је сматрала да је предуслов успешне реформе буџетске политике новелација неких сегмента пореског система (поједностављења пореских закона, ефикасније борбе против незаконите и законите нелегитимне пореске евазије и реформа доприноса за социјално осигурање).³⁶⁰

3) У области структурне политике, координација је обухватила стварање услова за боље основно образовање, олакшан превоз радника и деце, као и доживотно усавршавање и обуку радника. Смерницама се наглашава значај постојања флексибилнијег тржишта рада што је значило реформе у области радног и социјалног права. Државе чланице су требало да у своје програме политике запошљавања уграде *принципе правичности* који воде рачуна о заштити радника и усвоје прописе којима се подстиче слободан протек радне снаге и промовисање слободних занимања и професија. Политику зарада требало је планирати сходно инфлационим таргетима тако да подстичу инвестирање. Значајне сугестије дате су у вези са закључивањем платних споразума, тако да они буду у функцији остваривања дугорочне политике запошљавања.

У Другим препорукама на примену смерница, Комисија је изнела релативно позитивне оцене што потврђује тезу да се у процесу координације морају уважити економске прилике сваке земље чланице и на бази тога предложити конкретне мере (али на основу резултата опсежних економских извештаја који су изостали код усвајања претходних смерница). Комисија је заузела јасан став да је координација буџетских политика нужна у циљу оснаживања буџетских позиција јер се налази у функцији постизања средњорочног повећања запослености кроз повећање нивоа националне штедње.³⁶¹ Опрез у координацији је био неопходан из разлога да нагло повећање реалног привредног раста не би апсорбовало потенцијални привредни раст у средњем року. Удео инвестиција изражен у БДП Заједнице није се могао повећати простом интервенцијом држава, већ се морало радити на стварању одрживе макроекономске политике, структурног прилагођавања које фаворизује

³⁵⁹ Многим државама је упућен предлог за формирање *посебних програма конвергенције* по угледу оне које су имали Луксембург, Холандија, Норвешка, Белгија и Велика Британија.

³⁶⁰ *Broad Economic Policy Guidelines, op.cit.*, 11-12.

³⁶¹ *Commission Recommendation of 1 June 1994 for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and of the Community.*

инвестиције и ширењу доступности инвестиционих фондова.³⁶² У препорукама се наводи да су државе постигле позитивне резултате у контроли инфлационих токова, али да се њихов рад мора наставити на пољу јачања независности централних банака као базичног услова за постизање ценовне стабилности. У области *структурне политике*, економски извештаји апострофирају обавезу чланица да обезбеде услове за ендогени привредни раст, превасходно јачањем конкуренције на тржишту и повећање производне ефикасности. Такође, државе су требало да предузму све неопходне мере у циљу повећања стопе ефикасности уложеног капитала (маргинална) и стварање услова за сигурност пласмана.³⁶³ То је значило постизање не само економске, већ и правне и политичке стабилности као битних фактора који детерминишу одлуке о улагању иностраног или домаћег капитала.

Неспорно је да су првобитним смерницама за координацију економске политике учињени први кораци ка усвајању посебних координационих механизма. Надзор над спровођењем основних смерница одређује степен њихове ефикасности у пракси. Још од примене првобитних смерница, Комисија израђује посебне извештаје о постигнутим резултатима примене смерница, почев од усвајања *Извештаја ЕКОФИН о координацији економске политике* (подржаним од стране Хелсиншког Европског савета) до *Извештаја о имплементацији смерница* из 1999. године. Извештајима се утврђује чињенична грађа за усвајање будућих смерница попуњавањем правних празнина. Приликом заседања Европског савета у Луксембургу упућен је позив Савету ЕУ да чешће користи препоруке као допуну општим смерницама.³⁶⁴

Следећи значајан корак у еволуцији општих смерница јесте доношење *Резолуције о координацији економске политике*, којом се садржај смерница још више конкретизује. Централно место у овим смерницама јесте стварање свих потребних услова за несметано функционисање ЕМУ. Резолуцијом је појачано вршење међудржавног надзора над имплементацијом смерница у пракси уз

³⁶² *Restoring Growth and Employment: Strengthening Convergence: Framework for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community Drawn up in Conformity with Article 103(2) of the Treaty on European Union, Brussels, 10 November 1993.*

³⁶³ *Commission Recommendation of 1 June 1994 for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and of the Community, op. cit., 18.*

³⁶⁴ *European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU, A Presentation of Key Features of the Main Procedures, op. cit., 12.*

давање конкретних препорука на основу постигнутог стања од стране Савета.³⁶⁵ Узимајући у обзир утицај привредних кретања у еврозони јасно се стипулише да се надзор и координација економске политике спроводе у областима макроекономског развоја, кретања девизног курса, буџетске политике и структурне политике на тржишту рада, роба, услуга, трошкова и цена.³⁶⁶ *Можемо приметити* да се садржај смерница временом битно модификовао, како у погледу правца и смера координације, тако и у погледу конкретних акција економске политике. Оваква тенденција може се објаснити динамичним променама у правно-економским односима унутар Уније који захтевају синхронизовано деловање различитих подсистема економске политике, па самим тим изискују примену комплексних мера и инструмената за постизање одрживог привредног развоја.

1.3. Поступак израде и доношења основних смерница

Правну основу за доношење општих смерница представља *члан 99. Уговора о ЕУ*. У овим одредбама јасно се утврђује да државе чланице своје економске политике сматрају питањем од заједничког интереса. Савет под чијим се окриљем усклађују активности држава, на основу препорука Комисије израђује *предлог* општих смерница и о томе подноси извештај Европском савету. Европски савет расправља о закључку и општим смерницама економских политика држава чланица и Заједнице. Савет усваја смернице квалификованом већином и о томе обавештава Парламент.³⁶⁷ Поступак усвајања и израде смерница се одвија у *две фазе*. У *првој фази*, која се назива *припремна фаза*, Комисија износи своје препоруке, док се у *коначној фази* усваја финални правни акт.

а) Припремна фаза

У припремној фази, Комисија објављује Годишњи преглед стања у економији ЕУ (*Annual review of the EU Economy*). Овај документ представља

³⁶⁵ *Resolution of the European Council on Economic Policy Coordination in stage 3 of Economic and Monetary Union*, ОЈ С 35, 2.2.1998.

³⁶⁶ Е. Вукадин, М. Лабус, *Економска политика за правнике*, 337.

³⁶⁷ *Maastricht Treaty*, art. 99. par. 2.

чињенични материјал за претресање и расправу приликом усвајања смерница за следећу годину. Пре објављивања Извештаја, Комисија припрема заседање ЕКОФИНА поводом општих смерница и доноси Годишњи извештај о примени општих смерница у претходној години (*Annual Implementation Report on the Precedings BEPG*). За садржај Извештаја о имплементацији неопходни су појединачни извештаји чланица Уније у вези са применом одређених акција економске политике и извештаји Комисије о извршеном надзору. У анализама се посебна пажња придаје буџетским пројекцијама и трендовима (програмима о стабилизацији и конвергенцији и оствареном напретку у структурним реформама).³⁶⁸

У овој иницијалној етапи је битан рад Економског и финансијског комитета (*Economic and Financial Committee –EFC*), који анализира стање у буџетској политици, као и рад Комитета за економску политику (*Economic Policy Committee*), који прати структурне промене у привредама држава чланица. Такође, у припремној фази могу учествовати и друга тела ЕУ. Најчешће се може приметити учешће Савета за заштиту здравља и потрошача, Комитета за заштиту конкуренције и других уколико постоји правни интерес за партиципацијом. На основу одржавања дебате која је оријентационе природе, Савет ЕУ у припремној фази, доноси извештај који садржи кључне области и питања о којима ће Европски савет одлучивати на свом редовном годишњем пролећном заседању. Комисија у обзир узима политичке смернице Европског савета, али се руководи и својим схватањима и тумачењима кључних питања координације приликом давања коначних препорука за опште смернице.

Можемо уочити да учешће великог броја различитих органа ЕУ може значајно успорити поступак израде нацрта смерница, с обзиром на могуће сукобе мишљења због различитих ставова комунитарних органа о предметним питањима смерница. Ипак, међусобне конструктивне расправе су пожељне јер се заинтересованошћу великог броја институција комунитарног права смерницама истовремено пружа преко потребни легитимитет и обезбеђује морална снага у имплементацији.

³⁶⁸ European Commission, *Directorate General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU, A Presentation of Key Features of the Main Procedures, op. cit., 14.*

б) Коначна фаза

Препорукама Комисије завршава се претходна фаза у изради општих смерница и одређује даљи рад Европског савета. Препоруке Комисије о основним смерницама могу бити предмет анализе од стране других комунитарних органа ЕУ. Тако, *Европски парламент* и *Европски социјални и економски комитет* дају стална мишљења о овим препорукама на редовној основи, док *Комитет региона* само повремено износи своја схватања у погледу садржине смерница.

Препоруке су подложне *амандманима* током првог заседања Савета министара финансија и економија. Чланови Комитета за економске политике анализирају делове препорука који се односе на структурне сегменте економске политике, док Комитет за запошљавање (*Employment Committee*) и Комитет за социјалну сигурност (*Social Protection Committee*) изnose своја мишљења о садржини препорука смерница који су у вези за делокругом њихових послова. Економски и финансијски комитет и у овој фази остварује значајну улогу, јер се бави питањима макроекономске политике и виртуелно финализира целокупан текст препорука пре него што он буде прослеђен ЕКОФИН-у током његовог јунског заседања (када се усваја коначан нацрт смерница).³⁶⁹

Мада је оснивачким актом утврђено да Савет усваја нацрт смерница *квалификованом већином*, пракса је мало другачија. Током година постало је уобичајено да Савет смернице усваја *простом већином без формалног гласања о њима*. Током јунског заседања Европског савета, уочи самог усвајања могу се изнети *закључци* у вези са коначним нацртом општих смерница. Закључци које Европски савет даје поводом општих смерница, до сада у пракси никада нису имали значајније дејство на нацрте општих смерница Савета у смислу модификације. Од 2000. године у складу са препорукама Хелсиншког одбора, Савет министара економија и финансија обавља своје задатке у коначној фази знатно брже, без непотребних закашњења ради ефикасније примене општих смерница у пракси.³⁷⁰

У оваквом поступању је очигледна намера Европског савета да се у поступку израде смерница стара о *начелу економичности и ефикасности*

³⁶⁹ *Ibid*, 15.

³⁷⁰ *Ibid*.

поступка, што је од суштинског значаја за благовремено усвајање и примену ових правних акта у пракси, нарочито у околностима када се захтева хитро реаговање у условима привредних поремећаја.

1.4. Дерогација правне снаге општих смерница

Утицај општих смерница у усвајању вредности, принципа и циљева координације темељи се на свести о сврсисходности и нужности таквог понашања држава ради постизања свеукупне макроекономске стабилности. Уколико државе не поштују садржај утврђен општим смерницама, Уговором о ЕУ обезбеђен је механизам принудног извршавања смерница. Када концепт економске политике државе чланице није у складу са општим смерницама, Европски савет може донети *директиву* која је правнообавезујућа.³⁷¹ За разлику од препорука о смерницама које не обавезују, државе чланице су обавези да поменуте директиве имплементирају, с тим што им се оставља слобода у погледу начина и средстава имплементације, док је, по правилу, рок примене јасно утврђен.

Европски савет у циљу ближег усаглашавања економских политика и постизања вишег степена конвергентности економских резултата, води рачуна о економском развоју у свакој чланици и даје општу оцену о усаглашености њене економске политике са садржајем текућих смерница.³⁷² У основи ове надлежности Европског савета јесте тежња о постизању *мултилатералног развоја*. Тако, све државе морају доставити Комисији податке и информације у вези са реализацијом концепта економске политике. Савет може на предлог Комисије упутити препоруке свим државама чланицама које своје економске политике не воде синхроно у складу са садржајем општих смерница, ако се тиме се доводи у питање функционисање ЕМУ. Ове препоруке се обично јавно објављују у службеним гласилима о чему Савет одлучује квалификованом већином на предлог Комисије.³⁷³

У процедури јавног публиковања препорука у случају непридржавања општих смерница, *према нашем мишљењу*, постоје елементи генералне

³⁷¹ Е. Вукадин, М. Лабус, *op.cit.*, 338.

³⁷² *Maastricht Treaty*, art. 99. par. 4.

³⁷³ Такве препоруке су, по први пут, издате Ирској 2001. године.

превенције, јер се јавним обзнанивањем пропуста конкретне државе чланице врши својеврсна стигматизација неуспешних националних субјеката економске политике, чиме се превентивно утиче на остале државе чланице еврозоне да своје економске политике воде у складу са параметрима утврђеним смерницама. На тај начин се подстиче одговорно понашање домаћих субјекта економске политике и избегава дискредитација у комунитарном праву. Механизам додатног обезбеђивања примене смерница у пракси је показао ограничену примену. Од оснивања Заједница, једини пример када је препорука од стране Европског Савета донета јесте *преорука за Ирску* из фебруара 2001. године.³⁷⁴ Ова препорука дата је у специфичним околностима, из разлога што је у том периоду у Ирској постојао економски просперитет и буџетски суфицит, чиме је Савет у извесном смислу покренуо полемику о буџетским правилима, чији је *ratio legis* управо постизање равнотеже у јавним финансијама. Савет је у конкретном случају био мишљења да *Ирска* није испоштовала препоруке о цикличном прилагођавању поступка израде и доношења буџета, што је био основ за јавно објављивање предметне препоруке.³⁷⁵ Према нашем мишљењу овакво поступање Савета није било у потпуности оправдано узимајући у обзир функцију фискалних правила која је конкретном случају у потпуности реализована и поред недостатака о усклађивању буџетске процедуре што је *de facto* мање озбиљан фискалне неодговорности од постојања буџетског дефицита.

У околностима када државе чланице имају значајне потешкоће у економском систему, Савет може предузимати и друге мере у циљу стварања услова за координацију економске политике. У пракси се показало да је најконтроверзнија мера Европског савета била усмерена на пружање финансијске помоћи државама у околностима када оне западну у озбиљне потешкоће због изванредних околности које се нису могле предвидети. Оснивачким актима (*пре амандамана из 2011. године*) је било строго забрањено свако међусобно кредитирање јавног дуга и буџетског дефицита држава чланица сходно примени *non-bailout* *клаузуле* (клаузуле нефинансирања туђих дугова). Свакако, када се ради економским проблемима који су резултат природних катастрофа *клаузула* се не примењује. Чланом 101. Уговора о ЕУ се експлицитно забрањује да ЕЦБ и

³⁷⁴ S. Derose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *op.cit.*, 834-835.

³⁷⁵ *Ibid*, 836.

националне банке држава чланица одобравају минусни салдо или било који други тип кредита установама и органима комунитарног и националног права. ЕЦБ и националне банке не смеју преузимати директно инструменте јавног или приватног дуга.³⁷⁶ Да би се забрана монетизације јавног дуга поштовала у пракси, Уговором је предвиђен низ додатних ограничења у циљу постизања потребног усаглашавања јавних финансија држава чланица. Комунитарно право забрањује све мере које се базирају на проценама финансијског карактера које комунитарним телима, регионалним, локалним управама и предузећима држава чланица обезбеђују повлашћен третман код финансијских институција.³⁷⁷ Заједница се неће сматрати одговорним за обавезе централних, регионалних или локалних органа и предузећа, нити ће их преузимати као цесионар у случају немогућности испуњења, тј. наступања доцње, јер се ради о доспелим обавезама јавног дуга (*mora debitoris*).

1.5. Поступак у случају прекомерног буџетског дефицита

Фактичка снага општих смерница се најбоље уочава у околностима када постоје велика одступања везана за усаглашавање националних фискалних политика и непоштовања препорука за постизање стабилних и одрживих јавних финансија. Комисија је посебно заинтересована за поштовање смерница у делу који се тиче развоја буџетске ситуације и висине јавног дуга, односно свеукупног поштовања буџетске дисциплине. У том циљу, Комисија води рачуна о испуњености следећих критеријума:

- да ли однос између предвиђеног и јавног дефицита и унутрашњег бруто производа премашује утврђену референтну вредност (осим у случају када тај однос није битно и константно смањиван да би се достигао ниво који је близу референтне вредности, тј. када је поменуто одступање само привремене природе);

- да ли однос између јавног дуга и унутрашњег бруто производа премашује одређену референтну вредност, изузев када се тај однос не смањује на

³⁷⁶ Оснивачким актом (чл. 104. ст. 2) је предвиђен изузетак од забране монетизације јавног дуга која се *не примењује* на јавне кредитне организације које имају исти третман попут приватних кредитних организација од стране централних банака и ЕЦБ када је реч о пословима стављања готовине на располагање.

³⁷⁷ *Amsterdam Treaty, art. 102.*

задовољавајући начин и не приближава довољном динамиком утврђеном нивоу вредности.³⁷⁸

У случају неиспуњавања услова, Комисија поседује активну легитимацију да сачини извештај о непоштовању утврђених критеријума. У извештају се разматра да ли постојећи јавни дефицит превазилази обим инвестиционе потрошње (водећи рачуна о свим околностима које делују). У циљу заштите вредности утврђене смерницама, Комисија може покренути поступак и у случају када не постоји поменуто одступање, али постоји ризик од наступања прекомерног дефицита о чему обавештава Савет.

Европски савет одлучује квалификованом већином о (не)постојању буџетског дефицита имајући у виду примедбе конкретне државе чланице и препоруку Комисије. Ако Савет одлучи да има елемената дефицита, држави чланици се налаже да поступи са препорукама и одређује рок за окончање такве ситуације. За разлику од јавног публиковања одлуке о непоштовању садржине општих смерница, у овом случају, препоруке се најчешће не објављују.³⁷⁹

Уколико држава чланица и даље не предузима мере за анулирање поменутог стања, Савет је позива да у одређеном року предузме мере за смањење дефицита у неопходном обиму по његовој препоруци. Држава мора подносити периодичне извештаје о предузетим мерама да би доказала труд у исправљању недостатака у вођењу јавних финансија. Уговором је могућност подношења жалбе на препоруке искључена, што се оправдава непоштовањем и непридржавањем садржаја смерница, како у основном, тако и у продуженом року. Европски савет може применити алтернативно или кумулативно и следеће мере као гаранцију анулирања поменутих недостатака:

- *објављивање информација које Савет затражи пре емитовања обвезница и хартија од вредности;*
- *издавање налога ЕЦБ да преиспита кредитну политику према држави која не поштује фискална правила;*
- *захтевање од државе чланице да уложи бескаматни депозит на утврђен износ док се прекомерни буџетски дефицит не коригује и;*

³⁷⁸ *Ibid*, art. 104. par. 2. Референтне вредности се утврђују Протоколом о поступку који се примењује у случају прекомерног буџетског дефицита.

³⁷⁹ *Ibid*, art. 104. par. 3-10.

- *изрицање новчаних казни.*³⁸⁰

Када држава поступи у складу са препорукама и исправи поменуте недостатке, Савет укида претходне мере. У зависности од конкретних мера које се предузимају одлуке се доносе двотрећинском већином у складу са одредбама Протокола о поступку у случају прекомерног буџетског дефицита.

Садржај основних смерница који се тиче усаглашавања јавних финансија присутан је од усвајања првобитних смерница до данашњих дана. Тиме се потврђује да се препоруке на терену координисања фискалних политика у пракси најтеже реализују услед увреженог схватања о самосталном вођењу јавних финансија. У условима економске и монетарне уније, дискреционо право држава у том погледу трпи одређене модификације које се општим смерницама за координацију економске политике желе „*најбезболније*“ реализовати у пракси. Управо се добровољним повиновањем националних субјеката економске политике садржају смерница, желе избећи принудне интервенције комунитарних органа које би се више требало налазити у функцији формалног обезбеђивања моралне снаге смерница и компоненти легалитета и легитимитета. Нажалост, пракса са непоштовањем садржаја смерница на том плану често изискује примену механизма у случају постојања прекомерног буџетског дефицита.

2. Карактер и садржај општих смерница економске политике

Карактер и садржај општих смерница детерминисан је политичким, социолошким и правно-економским обележјима временског периода у коме су донете. Од усвајања првобитних општих смерница економске политике (које су садржале свега три, тј. четири конкретне препоруке о циљевима којима државе чланице морају прилагодити вођење економске политике) протекао је дуг временски период. Обим конкретних препорука је у међувремену добио на димензијама комплексности, моралног ауторитета и свеобухватности подсистема економске политике. У циљу бољег разумевања еволуције процеса координације економске политике хронолошки ћемо сагледати и правно анализирати елементе најзначајнијих заједничких и хоризонталних смерница у периоду од 1996-2008.

³⁸⁰ *Ibid*, art. 102. par. 11.

године. На тај начин ћемо покушати да сагледамо факторе и околности које су допринеле данашњем путу координације економске политике, која у условима глобалне финансијске кризе јесте питање од општег интереса и услов опстанка еврозоне.

a) Карактеристике општих смерница економске политике из 1996. године

Смерницама из овог периода се настоји обезбедити постојан макроекономски оквир чије су главне карактеристике оличене у развојно оријентисаној монетарној политици, консолидацији јавних финансија и политици зарада која је конзистентна циљу ценовне стабилности.³⁸¹ У формално-правном смислу, *можемо уочити* да се ове три генералне препоруке ослањају на садржај првобитних смерница из раних деведестих година. Ипак, у пракси се координација одвијала далекосежније од поменутих препорука што само доказује колико се процес развио од смерница из 1993. године. У многим чланицама се на плану утврђених циљева постигло више од очекиваног што је последица развијања свести домаћих субјекта економске политике о значају питања на које се опште смернице односе и директне повезаности са животним стандардом грађана Уније.

Чланице Уније су своје монетарне политике водиле веродостојно и постигле позитивне резултате у погледу ценовне стабилности, како у земљама у којима је стопа инфлације претходно већ била ниска, тако и у оним земљама у којим је постојала потреба за снижавањем стопе инфлације (смерницама из 1994. године такве препоруке су упућене *Грчкој*). Тако је нпр. у *Немачкој*, краткорочна каматна стопа достигла историјски најнижи ниво, као и у оним земљама чије су девизне политике биле повезане са немачком марком. Ови резултати настали су као последица промена у начину вођења буџетске политике и политике зарада које су произашле из успешне имплементације ранијих смерница економске политике. Значајан импулс у усаглашавању јавних финансија представља потписивање Пакта о стабилности и развоју који је усвојен на самиту Европског

³⁸¹ *European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1996 Economic Policy Guidelines, No. 65(1996), European Economy, Brussels, 1-10.*

савета у Даблину. У области политике зарада постигнути су охрабрујући резултати у виду повећања продуктивности рада и повећања накнада што је било веома значајно за постизање профитабилности инвестирања у Заједницу.³⁸²

Може се закључити да је примена општих смерница из овог периода снажно утицала на развој целокупне економске активности на страни агрегатне понуде и тражње. Поштовање препорука из смерница резултирало је у повећању конкурентности привреде и обима инвестиција. Средином периода важења смерница, укупни ниво запослености је почео да се повећава и стабилизује што је значило и постепено опадање маргиналне стопе незапослености. Општим смерницама се посебно апострофира значај *социјалног дијалога* као битног фактора за постизање одрживог привредног раста. Комисија је посебно интензивирала социјалне дијалоге са својим партнерима (удружењима радника и послодаваца), што је институционализовано закључивањем тзв. *Пакта о поверењу (Confidence Pact)*. Координација економске политике у овом сегменту се ослања на тражење оптималног заједничког решења ради смањења незапослености младих кроз успостављање система доживотног учења и целисходније коришћење средстава структурних фондова за запошљавање.

Позитиван пример програма запошљавања јесте тзв. „*Алијанса за запосленост (Aliance for Jobs)*“ која је покренута у *Немачкој*. Слично се, и у *Италији* врши реформа радног законодавства кроз инкорпорирање елемената флексибилности у уговоре о раду и подстицање предузетништва у мање развијеним подручјима земље као циља политике регионалног развоја. У *Шпанији* је, такође, спроведена реформа радног законодавства којом се боље штите права радника (превасходно право на стални посао). У *Португалу* је развој социјалног дијалога обухватио много опсежније реформе које су означиле квалитативне промене система образовања и пореског система, политике дохотка и реформе јавне управе.³⁸³ Напори који су уложени у изради дугорочних програма запошљавања омогућили су надзор над имплементацијом стратегија запошљавања што је било значајно ради евалуације постигнутог и утврђивања добре праксе за будуће периоде. Процес координације је у овом периоду оснажен

³⁸² *Progress Report on the Implementation of the 1996 Broad Economic Policy Guidelines*, Commission of the European Communities, Brussels, 23.04.1997, COM(97) 169 final, 1-2.

³⁸³ *Ibid*, 4-5.

фокусирањем субјеката на правне празнине у прописима, којима се регулише тржиште рада и систем социјалне заштите у циљу стварања прикладних макроекономских услова за повећање стопе привредног раста.³⁸⁴

Неспорно је да је смерницама из 1996. године проширен и ојачан домашај координације структурних политика која ће у наредним годинама постати посебни координациони механизам изван оквира општих смерница. Координација у области политике запошљавања се у условима савременог права не темељи само на општим смерницама, већ на комуникацији главних субјекта ЕУ са владама и струковним удружењима држава чланица.

б) Опште смернице координације економске политике из 1998. године

Општим смерницама за координацију економске политике из 1998. године уложени су напори за израду конкретних препорука за чланице ЕУ.³⁸⁵ Период важења ових смерница се поклопио са реализацијом треће фазе настанка ЕМУ. Европски парламент је на основу препорука Комисије о општим смерницама године усвојио Резолуцију о постизању високе запослености и стварања услова за успешно функционисање ЕМУ. Реализација ових циљева подразумевала је употребу оптималне комбинације мера и инструмената монетарне политике која подстиче инвестициона улагања.³⁸⁶ Овим актом указано је на постојање *паралелизма у раду* Комисије и Европског савета у процесу израде макроекономских смерница и напора за повећање стопе запослености. *Можемо приметити да је на тај начин заправо дошло до предузимања првих корака у обликовању посебног облика меке координације базираног на размени мишљења између кључних институција комунитарног права, а који ће се касније развити у метод отворене координације.*

Резултати у примени смерница иницирали су став Парламента у вези са дужностима држава чланица које нису приступиле монетарној унији. Ове државе су морале да узму учешћа у процесу фискалне консолидације. Њихове обавезе

³⁸⁴ *Ibid*, 18-19.

³⁸⁵ *European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1998 Economic Policy Guidelines, No. 66(1998), European Economy, Brussels, 1-20.*

³⁸⁶ *European Parliament Resolution of 28 May 1998 on the Commission Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community, 2-3.*

утврђене одредбама примарног права додатно су појачане напорима да девизне политике (превасходно у делу девизног курса) одрже конкурентним и стабилним у односу на евро. Иако су ове земље успеле да задрже монетарни суверенитет у пуном значењу те речи, то није подразумевало и да законодавни оквир монетарне политике могу третирати као део унутрашњег права. Парламент је јасно ставио до знања да се питање девизног курса третира као област од заједничког значаја за Унију, па стога у обликовању законских решења и *Велика Британија* и *Данска* морају водити рачуна о интересу Уније, а не својим интерним потребама.

Можемо уочити да државе које нису приступиле еврозони *de jure* нису ограничиле своја монетарна овлашћења, али је њихов *de facto* положај одређен идентичним обавезама попут положаја земаља са јединственом девизном политиком.

Општим смерницама из овог периода се по први пут дају конкретни предлози у вези са координацијом структурне политике (напори из 1996. били су више генералне природе). Државе чланице су имале обавезу да националне програме запошљавања учине функционално усклађеним *inter alia* ради утврђивања оптималне праксе. Координација структурне политике на тржишту рада укључила је и трансферне буџетске расходе намењене програмима запошљавања. *Норвешка* и *Шведска* су имале доста успеха са применом ових програма, па су њихова искуства искоришћена за развој посебних координационих механизма.

Резултати примене смерница указали да се свим аспектима тзв. *Луксембуршког процеса* мора посветити равноправна пажња побољшању предузетништва и промовисању једнаких могућности покретања и прилагођавања пословања преференцијама и тражњи.³⁸⁷ Луксембуршки процес се односи на координацију економске политике у области запошљавања применом смерница за запосленост које морају бити конзистентне са основним смерницама за координацију. Реализација Луксембуршког процеса као посебног координационог механизма са нарочитим акцентом на националне акционе планове ће бити предмет разматрања у наредним одељцима.

³⁸⁷ *Ibid*, 4-5.

в) Опште смернице координације економске политике из 1999. године

Опште смернице координације економске политике из 1999. године јесу прве смернице донете након завршетка треће фазе у формирању ЕМУ.³⁸⁸ У извештају Комисије се наводи да су ове смернице дале најбоље резултате у пракси почев од периода њиховог издавања. Чланице Уније показале су висок степен спремности и одлучности у имплементацији постављених циљева што се може протумачити као крајњи стадијум у формирању свести националних субјеката економске политике о правном, економском и политичком значају процеса координације.³⁸⁹

Највећи прогрес опажа се у области *либерализације прописа* који се односе на тржиште телекомуникација и енергената и усвајању нових закона и подзаконских аката за функционисање јединственог тржишта. Државе су током периода важења смерница уложиле велике напоре у стабилизацији система јавних финансија, превасходно кроз реформу пореског и пензионог система и покушале да уобличи право државне помоћи на начин који је правно легитиман и економски ефикасан. Највећи пропусти са применом садржаја смерница уочени су у области јавних набавки, реформе инфраструктурних делатности, јавних предузећа која се баве снабдевањем гасом, водом, електричном енергијом, као и у домену политике регионалног развоја и политике научно-истраживачког рада.

Примену општих смерница из овог периода карактеришу свеобухватне *стратегије* које су планиране са циљем економског прогреса Уније, што је представљало логичан и најбољи могући начин заокруживања концепта економске и монетарне уније. Од заседања Европског савета у *Хелсинкију*, државе чланице имају обавезу да заједно са Комисијом раде на убрзавању процеса координације. Од тада су учињене значајне промене које се односе на побољшање саме процедуре. Неке од ових промена које су произашле из Извештаја о примени смерница су *техничког карактера* (тичу се припремања расправа унутар ЕКОФИНА), док су друге промене више *процедуралне природе* (односе се на

³⁸⁸ *European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1999 Economic Policy Guidelines, No. 67(1999), European Economy, Brussels.*

³⁸⁹ *Commission of European Communities, The Report on the Implementation of the 1999 Broad Economic Policy Guidelines, European Economy, Reports on Studies No.1, Office for Official Publication of the EC, Luxembourg.*

одржавање састанака чланова Еврогрупе увече, по правилу пре састанака ЕКОФИНА).³⁹⁰ Највећи допринос предметних смерница јесте у препознавању фундаменталности значаја процеса координације за функционисање Уније и приближавању самог процеса грађанима на реалној основи.

г) Опште смернице координације економске политике из 2000. године

Европски савет је на самиту у Лисабону донео опште смернице чији је садржај био реакција на услове глобализације међународних економских и финансијских токова која је пред ЕУ поставила нове изазове у сфери економске политике. Смисао нових смерница огледа се у тежњама да се до краја 2010. године економски систем земаља ЕУ трансформише у систем *економије базиране на знању*, чија је главна карактеристика улагање у људски капитал (образовање радне снаге).³⁹¹ Стратегија утврђена новим смерницама била је најкомплекснија до тада и садржала је врло амбициозне циљеве попут:

- *стварања услова за привредни раст и стабилно оријентисане макроекономске политике;*

- *убрзавања процеса фискалне консолидације;*

- *побољшања квалитета и одрживости јавних финансија земаља чланица;*

- *промовисања прикладних политика зарада;*

- *обезбеђивања ефикасности тржишта производа;*

- *подстицање развоја тржишта капитала кроз процесе економске интеграције;*

- *јачање тржишта рада и ;*

- *постизање одрживог развоја.*³⁹²

У Извештају Комисије о примени смерница *можемо запазити* констатације да је ЕУ у овом периоду остварила најбоље економске резултате у последњих десет година. Позитивни економски учинци настали су као последица заједничког утицаја домаће и иностране тражње и повећане запослености. Укупан

³⁹⁰ S. Collingnon, *Economic Policy Co-ordination in EMU: Institutional and Political Requirements*, Center for European Studies (CES), Harvard University, 2001, 1-2.

³⁹¹ Commission of the European Communities, *Report from the Commission on the Implementation of the 2000 Broad Economic policy Guidelines*, Brussels, 7.3.2001, COM (2001)105 final.

³⁹² *Ibid*, 2-5.

ниво инфлације је резултат виших цена увозних производа и услуга, али је носећа стопа инфлације била ниска у корист фаворизовања цене домаћих производа.³⁹³ Циљеви координације односе се на ограничења у висини јавних расхода, увођењу институција које врше надзор над трошењем буџетских средстава и преумеравању јавне потрошње ка инвестицијама у људски капитал, иновације и развој информационих технологија. Усаглашавање пореске политике постаје *императив координације* и подразумева смањење укупног пореског терета, блаже опорезивање рада, подизања степена ефикасности и транспарентности пореских система, хармонизовања пореза на потрошњу кроз увођење пореза на додату вредност. У домену пореске политике примећује се преокрет од рестриктивног према експанзивном концепту. Како су чланице ЕУ до краја деведесетих година у потпуности хармонизовале порез на додату вредност, у том тренутку није било рационално говорити о повећању пореског терета због близине границе апсолутног пореског лимита и отпора пореских обвезника.³⁹⁴ Без обзира на очигледне успехе у координацији пореске политике дошло је до изостанка позитивних ефеката реформе система јавних расхода.³⁹⁵

Када је реч о напретку координације у области политике зарада, мора се напоменути да су државе чланице уложиле напор да обезбеде услове, при којима је номинално повећање зарада конзистентно ценовној стабилности и разликама у продуктивности рада приликом закључивања колективних уговора о раду. Доказ успеха координације јесте усвајање закона којима се смањује радна дискриминација базирана на полу. Ипак, *сматрамо* да је највећи допринос општих смерница из 2000. године лежи у појединачним препорукама које су дате чланицама поводом стварања друштва базираног на знању и мерама предузетим у сфери јединственог тржишта. Друштво знања могуће је остварити повећањем степена укључености приватног сектора у област истраживања и развоја, подстицањем конкуренције на тржишту производа и услуга, обезбеђењем ефикасне подршке државе преко посебних фондова за истраживање,

³⁹³ *Ibid*, 3-6.

³⁹⁴ Крајем јуна 2000 године, Комисија је предложила усвајање нове стратегије о порезу на додату вредност на бази снижених пореских стопа за одређене категорије услуга, које су ионако чиниле мањи део правноекономског чињеничног стања обухваћеног пореског основницом, што је водило снижењу опште пореске стопе.

³⁹⁵ *Commission of the European Communities, Report from the Commission on the Implementation of the 2000 Broad Economic Policy Guidelines*, 10-11.

успостављање целисходније везе између истраживачких института и предузетништва и стварањем адекватних механизма за дисеминацију знања. Како је у државама чланицама до усвајања ових смерница постојала велика фрагментисаност тржишта истраживања и развоја, Комисија и Савет су покушали да организују тржиште на јединствен начин на нивоу Заједнице. Најбољи доказ тих тежњи, јесте усвајање посебне стратегије на нивоу Заједнице чији је *ratio legis* био повезивање субјеката политике техничко-технолошког и научног развоја ван државних граница и успостављање институционалне сарадње (али напомињемо да у овом периоду није постојало јединствено комунитарно решење, тј. споразум у области патентне политике).³⁹⁶

Радње предузете у циљу заштите јединственог тржишта ЕУ обухватају напоре везане за усвајање закона којима се јемчи независтан положај тела за заштиту конкуренције и утврђују јасни услови за државну интервенцију у приватном сектору (политика државне помоћи). Створени су услови за примену комунитарне легислације у области јединственог тржишта на једнак начин у националном праву сваке чланице. Истовремено, законским пакетима о либерализацији тржишта комуникација и поштанских услуга отклоњени су недостаци из ранијих периода и створени услови за бољу примену директива Савета о отварању тржишта јавних услуга.

г) *Опште смернице координације економске политике из 2001. и 2002. године*

Током 2001. године долази до првог значајног посустајања у остваривању економских циљева Уније. Садржај општих смерница из овог периода године је креиран са сврхом оживљавања привредног развоја земаља и враћања координације на прави колосек. За разлику од ранијих периода када су се могли опазити *квалитативни помаци* у привредама земаља чланица, резултати предметних смерница су били више *квантитативни* и недовољни. У одређеним сегментима се опажа *деградација* достигнутих резултата, због чега је требало

³⁹⁶ *Ibid*, 14-15.

новелирати елементе и обележја општих смерница што ће Комисија настојати да коригује у будућем периоду.³⁹⁷

Убрзавање привредног развоја је било приметно само у почетним месецима примене смерница да би касније наступила стагнација. Фактори који су успорили резултате смерница јесу губитак кредибилности координације због рачуноводствених скандала у САД, раст међународних тензија између земаља и промена висине светских цена.³⁹⁸ Фискална политика је у овом периоду била у основи неутрална, али је у одређеним моментима имала експанзивни карактер, док је монетарна политика била рестриктивна и усмерена на контролу инфлације.

У домену буџетске политике позитивни резултати постигнути су коришћењем аутоматских стабилизатора (прогресивног пореза на доходак грађана), али без обзира на поменуте бољитке, многе чланице су имале проблема са структуралним буџетским дефицитом.³⁹⁹ Комисија је сматрала да је квалитет и одрживост у вођењу јавних финансија био краткорочан и незадовољавајући. Када су у питању позитивни резултати примене смерница, издвајају се успешне реформе тржишта рада, јер су субјекти економске политике увидели предности повећане еластичности радне снаге.

У области примене прописа из домена права јединственог тржишта и даље су постојали скромни помаци, с тим што долази до *делимичне хармонизације политике заштите конкуренције*. Ипак, либерализација тржишта и отклањање правних и економских баријера за улазак нових конкурената у индустријске делатности, није утицала на смањење фирми које уживају монополски положај. На терену патентне политике и заштите животне средине, опште смернице нису успеле да обезбеде адекватне резултате изузев неких усамљених примера. Тако је, нпр. у овом периоду дошло до увођења *еколошких пореза на емисију угљен-диоксида у Шведској, Немачкој, Француској*, док је *Велика Британија* предузела и друге законодавне мера чији је циљ био заштита и очување природних добара.

Комисија је у Извештају о примени смерница за 2002. годину озбиљно разматрала правне мањкавости смерница које су се понављале из године у годину.

³⁹⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the Implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines* (presented with accordance with Article 99 (3) of the EC Treaty, SEC (2003) 33, 4-5.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.*, 6-12.

Иако је компонента понављања садржине смерница (*longa constitueda*) и нужност примене садржине (*opinio neciesitatis*) допринела јасном утврђивању кључних тачака стратегије координације као вида обичајне праксе у регулисању економских питања Заједнице, постало је јасно да незадовољавајући резултати из примене смерница произилазе из једногодишњости њиховог важења.

Упоредноправном анализом можемо увидети да је садржај смерница у периоду од 1993. године до 2001. године у свом претежном делу био готово идентичан. С тим у вези, *можемо* поставити питање да је разлог временског заостајања у примени акција економске политике са сврхом усагалашавања различитих пракси чланица, резултат неадекватног прилагођавања динамичности друштвених односа? Са друге стране, *морамо* се запитати и да ли је временски период од једне године довољан за постизање значајних помака у координацији економске политике или би временски оквир реализације морао бити дужи и обухватити период од неколико година.

Истовремено са дискусијама о средњерочности смерница покрећу се и полемике о периоду важења буџета (где доминира схватање да би важење националног буџета требало сместити у средњорочне оквире, тј. време трајања привредног циклуса). Очигледно је да једногодишњост важења општих смерница потенцијално може утицати на националне субјекте економске политике да препоруке не схвате довољно сериозно имајући у виду изостанак примене санкција тј. чињеницу да ће се садржајем нових смерница њима наметнути мање више исте препоруке, па ће пропуштено надокнадити у времену важења наредних смерница. Свест о парционим року примене смерница се морала заменити строгим перемпторним роковима.

Мишљења смо да се приликом утврђивања садржаја смерница мора посебно узети у обзир фактор временског закашњења у примени мера и инструмента монетарне и фискалне политике, који може бити краћи или дужи у зависности да ли је реч о акцијама у виду усвајања нових закона (процедура се може разликовати и условљавати временско трајање адопције, дерогације или аброгације прописа економског права) или конкретним мерама централних банака (где услови и околности на тржишту исто одређују време достизања резултата).

д) *Опште смернице координације економске политике из 2003-2005. године и 2005-2008. године*

Недостаци у формулисању смерница у периоду од 1993-2003. године обухватају: неадекватно одређен временски период од годину дана за постизање жељених резултата због чега се јавила потреба за ширењем временског оквира за који се доносе опште смернице, дискрециони и арбитрарни карактер механизма имплементације у пракси, што је захтевало озбиљну реформу кроз уношење елемената облигаторности и апстрактност и удаљеност циљева координације од грађана Уније и одсуство транспарентности.

У циљу превазилажења проблема, почетком 2003. године, Савет је је усвојио *Препоруку Комисије о новим општим смерницама за економску политику држава чланица и Заједнице*.⁴⁰⁰ Овим смерницама је утврђена *средњерочна стратегија* економске политике коју је требало реализовати у периоду од *три године* у функцији подупирања циљева Лисабонске стратегије. Приоритети реформисаних општих смерница тicali су се подстицања стабилно оријентисаних макроекономских политика и спровођења европских реформи чији је *ratio* повећање развојног потенцијала и одрживи привредни развој.

Садржај нових смерница се суштински битно разликовао од ранијих смерница. Ове смернице су обухватиле 23 опште смернице и 94 специфичних смерница за државе чланице.⁴⁰¹ Као главне узроке сложене модификације, *Ходсон (Hodson)* наводи активнију улогу Европског савета у обликовању смерница (поготово инсистирању на решавању проблема структурних реформи), подизање свести креатора националних економских политика о нужности поштовања смерница и политичке реперкусије процеса координације.⁴⁰² Истовремено, *Ходсон* изражава бојазан поводом сужавања ефективности смерница које постају преоптерећене обимним циљевима. Пракса је захтевала постављање приоритета у дефинисању смерница и нужност замене трошкова за користи (*trade off-a*) између међусобно различитих циљева. У том смислу и *Мејер (Meyer)* у својој студији

⁴⁰⁰ *Council Recommendation of 26 June 2003 on the broad guidelines of economic policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period)*, 2003/555/EC, published in the Official Journal No.L 195/1 of 1 August 2003, 1-11.

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² S. Derose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *op.cit.*, 834.

везаној за ефекте координације економске политике, након усвајања Амстердамског уговора, утврђује позитивну везу између степена прецизности у идентификовању циљева и степена транспарентности (што се изражава заступљеношћу ове теме у стручној и друштвеној јавности).⁴⁰³

Мишљења смо да је ограничена рационалност субјеката економске политике у погледу потребе селекције циљева и утврђивања скале приоритета, проблем који није једноставно превазићи, јер субјекти због асиметричних информација на тржишту немају сва потребна знања о питањима које треба уобличити смерницама, мада то свакако није оправдање за стварање конфузије, лаичког поступања и изостанка правих резултата. На овом месту, морамо поново указати на последице временског заостајања, сада националног и наднационалног нивоа власти, где временско заостајање на нивоу Уније у примени мера јединствене монетарне политике и промовисању приближавања националних фискалних политика делимично представља објашњење за заостајање у резултатима координације.

Почетком 2004. године, Комисија је донела *Први извештај о примени смерница* који је садржао опсежну анализу постигнутих резултата.⁴⁰⁴ *Први део Извештаја се традиционално* односио на разматрање примене општих смерница на нове чланице Уније, док се *другим* делом регулишу специфичне смернице које су обухватиле обавезе десет нових чланица и предлоге за концизније усаглашавање буџетске политике неких земаља попут *Немачке, Грчке, Француске, Португала, Италије, Норвешке и Велике Британије*. У *првом делу* Извештаја, могу се приметити значајни помаци у виду економског опоравка и побољшања у међународном окружењу. Видљиви резултати се односе и на повећање стопе БДП-а (где без обзира на слабљење вредности еура долази до повећања извоза) и повећања домаће тражње услед обнављања поверења између купаца и продаваца, правичнијих цена на тржишту и ниских каматних стопа.⁴⁰⁵ Резултати у сфери

⁴⁰³ C. Meyer, *The Europeanization of Media Discourse: A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Coordination since Amsterdam*, JCMS, Vol.43, No. 1, 121-148. Наведено према: S. Derose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *op.cit.*, 834.

⁴⁰⁴ Commission Communication „*First Report on the Implementation of the 2003-2005 Broad Economic Policy Guidelines*”, COM (2004) 20 final, adopted on 21 January 2004, 1-15.

⁴⁰⁵ Европски савет је већ током 2003. године предузео потребне правне мере у циљу консолидације постигнутих резултата на плану оствареног привредног раста. *Ibid*, 22.

монетарне политике су били задовољавајући и огледали су се у смањењу стопе инфлације испод 2% до краја 2004. године. Последице повећања пореске стопе посредних пореза и административних цена нису утицале значајно на повећање општег нивоа цена услед депресијације вредности евра и повећања цена основних прехрамбених производа из ранијих година.

Временска заостајања су се могла приметити једино на тржишту рада. Оживљавање привреде током прве године примене нових смерница није битно утицало на повећање стопе запослености, али су се значајнији резултати на том пољу очекивали у будућем периоду. Посматрано у целини, Комисија је у Препорукама изразила оптимистичан став. Тренутни резултати и будуће прогнозе указивале су да се економски систем ЕУ опоравља и да у будућности неће доћи до значајних привредних поремећаја. Прогнозе су указивале и на две круцијалне слабости у досадашњим резултатима са применом смерница: *недовољно динамично прилагођавање економија држава ЕУ и низак ниво оствареног потенцијалног привредног раста*. Решење ових слабости је било у превазилажењу противуречности у фази планирања и фази усвајања и примене конкретних акција економске политике у делу структурних реформи.⁴⁰⁶

Смернице за период 2005-2008. године донете су у циљу подупирања Лисабонске стратегије која настоји да економију ЕУ учини једном од најконкурентнијих у свету (до краја 2010. године). Стога се смерницама утврђују мере које је требало предузети на микро и мароекономском нивоу ради стварања услова за развој иновација у најширем смислу.⁴⁰⁷ Том приликом је утврђено да чланице морају створити услове за обезбеђење економске стабилности и одрживог раста, унапређење алокације ресурса и кретања зарада у корист економске стабилности. Посебно се наглашава обавеза да допринесу динамици и успешном функционисању ЕМУ коришћењем микса подстицајних мера за економски опоравак, ценовну стабилност, заштиту потрошача и инвеститора. Смерницама се утврђују и пожељне микроекономске реформе које доприносе

⁴⁰⁶ Commission of European Communities, *Commission Recommendation on the 2004 update of the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period), Presented in accordance with Article 99 (2) of the EC Treaty, COM (2004)238 final, 7.4.2004, Brussels, 3-4.*

⁴⁰⁷ *Council Recommendation of 12 July 2005 on the broad economic policy guidelines of the Member States and the Community (2005-2008), 2005/601/EC, Official Journal No. L 205 of 8 August 2005, 1-10.*

повећању конкурентности европске економије. Ове реформе везане су за сегмент политике истраживања, јачања европске инфраструктуре, продубљивање јединственог тржишта и јачање индустријске базе.

Значајан допринос правној природи смерница био је предвиђен *Уговором о уставу ЕУ* (2004), којим би Комисија добила активну легитимацију да издаје директна упозорења државама чланицама у случају непридржавања општих или конкретних препорука. Остале значајне новине Уговора односиле су се на право гласа представника државе против које ЕКОФИН доноси одлуку о корективним мерама. У случају да је та држава ЕУ и чланица еврозоне, право гласа било би искључено свим осталим државама које нису чланице еврозоне. У поступку усвајања смерница које се односе на земље чланице еврозоне право гласа би имале само државе које су увеле јединствену валуту.⁴⁰⁸ Процедуралне и садржинске промене у дизајнирању смерница означиле су промене у њиховој имплементацији у правном саобраћају. Позитивна искуства са применом нових смерница отворила су нове димензије у погледу методологије израде смерница које ће се формулисати почетком 2005. године спајањем општих смерница и смерница за запосленост у јединствени правни акт, чиме је почело следеће значајно поглавље координације економске политике ЕУ.

3. Посебни механизми координације

Поред општих механизма координације који су утврђени одредбама оснивачких аката и општим смерницама економске политике, постоје и посебни процедурални механизми координације у облику међудржавних споразума. Посебни механизми се обликују за одређене врсте политика и комплементарни су циљевима основних смерница. У том смислу, нужно је анализирати одредбе Пакта о стабилности и расту којим се разрађују фискална правила утврђена Матрихтским критеријумима конвергенције, као и механизма координације на тржишту рада (Лисабонској стратегији), тржишту производа, роба и услуга (Кардифском процесу) и координацији економске политике у области зарада (Келнски процес).

⁴⁰⁸ S. Derose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *The Broad Economic policy Guidelines: Past, Present, Future*, DG Economic and Financial Affairs, European Commission, IEP WP 05/02, November 2005, 1-5.

3.1. Пакт о стабилности и расту

Улови фискалне и финансијске конвергенције утврђени Уговором из Мастрихта односили су се на претходну координацију буџетских политика и јавних финансија држава чланица. Правни акт којим је установљен механизам ex post координације након приступања ЕМУ јесте *Резолуција Европског савета о Пакту о стабилности и расту* из 1997. године.⁴⁰⁹ Садржина Пакта о стабилности и расту је у великој мери утврђена према Немачком предлогу тзв. „*Пакта стабилности за Европу*“, чији је смисао био у обезбеђивању буџетске дисциплине, лимитирању јавног дуга, ограничавању јавне потрошње у циљу промовисања приватних инвестиција, развоја привреде и изградње инфраструктуре у функцији очувања европске економске будућности.⁴¹⁰

Главни разлози за усвајање Пакта о стабилности и расту као посебног механизма чврсте координације фискалне политике јесу:⁴¹¹

- ценовна стабилност као циљ ефективне монетарне политике која се не може реализовати у случају буџетске неравнотеже. Чврстом координацијом се могу постићи добри финансијски резултати да би дугорочна каматна стопа као услов инвестиционог и економског развоја била ниска;

- угрожена независност централне банке и притисци за монетизацијом јавног дуга у државама са високим дефицитом, која у екстремном облику води снижавању дисконтне стопе. Овакви поступци монетарне власти могу бити у супротности са циљем постизања монетарне стабилности због чега се не могу толерисати и;

- негативни екстерни ефекти преливања у монетарним унијама. У условима јединственог тржишта капитала, државе са већим дефицитом у јавним дугом могу релативно лако доћи до „уштеда“ других држава чланица монетарне уније ради

⁴⁰⁹ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 1997.*

⁴¹⁰ J. V. Louis, *The Legal Foundations of the SGP in Primary and Secondary EC Law*, in *The stability and Growth Pact: Experience and Future Aspects*, eds. Fritz Breuss, Springer Verlag, Wien, 2007, 3-6. Предлог немачке владе обухватио је институционалне промене попут конституисања Савета за европску безбедност који би се старао о координацији фискалне политике и благовременом испуњавању преузетих обавеза. Савет би се састајао два пута годишње након представљања извештаја Комисије о фискалним дефицитима, с тим што би главна надлежност новог Савета била усмерена на оцену степена реализације циљева утврђених Пактом стабилности.

⁴¹¹ V. Tanzi, *Stability and Growth Pact: Its Role and Future*, *Cato Journal*, Vol. 24, Cato Institute, 2004, 58.

покривања сопственог дефицита. У таквим околностима долази до повећања каматних стопа на тржишту капитала за све чланице услед чега државе воде експанзивније фискалне политике у циљу рефинансирања јавног дуга проузрокованог понашањем несавесних чланица.

Координација фискалне политике може почивати на *тржишном механизму* (по коме ће тржишне снаге у садејству са одлукама надлежних државних агенција успоставити нарушену равнотежу) или на примени фискалних правила.⁴¹² Модел деловања тржишних снага као довољан услов координације није прихваћен из разлога што захтева постојање одговорних креатора економске политике који су спремни да спроведу радикалне промене када је то неопходно. Модел заснован на фискалним правилима преовладао је у ЕМУ као оптималан инструмент достизања буџетске равнотеже.⁴¹³ Фискална правила утврђена Пактом о стабилности и расту представљају одбрамбени механизам држава чланица које воде одговорну фискалну политику наспрам држава које не усаглашавају своје фискалне политике и тиме продубљују проблем негативних екстерналија и моралног хазарда.⁴¹⁴

Усвајањем Пакта о стабилности и расту није дошло до ограничавања фискалног и финансијског суверенитета чланица Уније, али су наметнута правила која су за циљ имала приближавање националних буџетских политика и вођење здравих јавних финансија. Иако ограничавање фискалног суверенитета није долазило у обзир, субјекти економске политике су разрадом фискалних правила показали да је могуће остварити одређене компромисе на том пољу зарад остваривања макроекономске стабилности. Тиме су државе чланице потврдиле постојање политичке воље за утврђивање заједничког правца и смера вођења економске политике који управо у сегменту фискалне политике суочен са бројним изазовима и дилемама. Поступак усаглашавања фискалних политика је детаљно разрађен поступком који се примењује у случају постојања прекомерних буџетских дефицита и утврђивањем мултилатералног надзора буџетских позиција држава чланица, размене информација и начином подношења извештаја о примењеним мерама и постигнутим резултатима.

⁴¹² *Ibid.*, 59.

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ A. Steinbach, *op.cit.*, 61.

а) Поступак у случају прекомерног буџетског дефицита

Фискална правила утврђена Мастрихтским уговором конкретизована су применом превентивних и корективних мера формулисаним Пактом о стабилности и расту.⁴¹⁵

а) *Превентивне мере* полазе од тзв. раног упозоравања наспрам буџетских позиција које указују на препреке у имплементацији фискалних правила. Државе су у обавези да Савету и Комисији поднесу све информације о стабилизационим и конвергенционим програмима ради вршења мултилатералног надзора. Стабилизациони програми морају имати податке о средњорочним циљевима планираног буџетског дефицита или суфицита, очекивањима у погледу економског развоја и податке о кретању важних економских варијабли попут инфлације, запослености и БДП-а. Достављају се и подаци о предузетим буџетским мерама и утицају главних економских варијабли на стање буџета и јавног дуга. Савет који врши надзор над применом стабилизационих програма може наложити конкретној држави да изврши неопходна прилагођавања у околностима када постоје константна погоршавања буџетских позиција и када је неопходно предузети хитне корективне мере.

Европски савет, Комисија и ЕКОФИН анализирају стабилизационе програме и дају мишљење о реалности циља средњорочног буџетског програма, у смислу да ли је фискална позиција оставила довољно простора за одржавање фискалног дефицита у границама референтне вредности од 3%.⁴¹⁶ Стабилизациони програм мора бити конципиран у функцији убрзавања координације економских политика, као што национални програм економске политике мора бити обликован према садржају основних смерница. Уколико Савет сматра да ови услови нису испуњени, конкретна држава је дужна да коригује програм и упути га на оцену у поновљеном поступку. У случају знатног одступања од средњорочног буџетског циља, Савет квалификованом већином

⁴¹⁵ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012, 112-113.

⁴¹⁶ *Ibid*, 114.

упућује препоруке конкретној држави да исправи недостатке (уз претходно консултовање Комисије и ЕКОФИНА).⁴¹⁷

б) *Корективне мере су утврђене Уредбом о убрзавању и објашњавању поступка у случају прекомерног дефицита.*⁴¹⁸ Приликом провере буџетских позиција конкретне државе, Комисија може толерисати одступања од фискалних правила под условом да су *привремена и проузрокована природним катастрофама или озбиљним рецесијама у привреди.*⁴¹⁹ Савет може дозволити одступање у случају када поменуте олакшавајуће околности указују да се у конкретној држави стопа БДП-а смањила за најмање 2%. У случају када се реални домаћи бруто производ снизи између 0,75 и 2%, Савет мора дати сагласност на дозвољени дефицит. Савет неће дозволити постојање прекомерног дефицита у државама у којима смањење БДП-а износи 0,75%, јер се сматра да није реч о значајним рецесијама које оправдавају такво стање јавних финансија.

Правило је да Савет у поступку крене од примене препорука као најблажих мера, остављајући могућности државама да својим понашањем избегну изрицање финансијске санкције као најстрожије мере. Ако државе у року од четири месеца не имплементирају препоруку, следи јавно објављивање препорука као својеврстан облик стигматизације државе која није у прописаном року предузела акције из смернице. Уколико и ова мера остане без дејства Савет намеће прецизне мере за отклањање фискалног дефицита. Финансијске санкције представљају крајњу меру, уколико претходне не дају адекватне резултате. Савет може одлучити о *кумулятивној* или *алтернативној* примени мера које се односе на дужност објављивања додатних информација које условљавају одлуку о емитовању обвезница и хартија од вредности за капитализацију фискалног дефицита или преиспитивање кредитне политике ЕИБ и обавезе депоновања бескаматног депозита у одређеном износу. Висина депозита је условљена фиксним делом који износи 0,2% БДП-а и варијабалним делом који обухвата 0,1% за сваки процентни поен за који је дефицит већи од референтне вредности од 3%

⁴¹⁷ *Council Regulation on the Stengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, No. 1466/97, Offical Journal L 207, 30.07.1997.*

⁴¹⁸ *Council Regulation on Speeding up and Claryfing the Implemetation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Offical Journal L 209, 02.08.1997.*

⁴¹⁹ *Ibid.*

(тим што горња граница не сме бити већа од 0,5% БДП-а).⁴²⁰ Депозит може конвалидирати у својеврсну новчану казну уколико у року од две године од дана доношења одлуке о дужности полагања бескаматног зајма не буде коригован. Износи од положених депозита дистрибуирају се између држава које немају проблема са прекомерним дефицитом пропорционално њиховом уделу у укупном БДП.⁴²¹ Свакако, у околностима када дође до прогреса у имплементацији фискалних правила, Савет може укинути све или неке од предузетих мера.

б) Улога Пакта о стабилности и расту у координацији економске политике

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 ЕКОФИНА Комисији и Суду правде.⁴²² Управо је непрецизна подела овлашћења између главних институција у погледу поштовања међусобних ингеренција везаних за примену Пакта о стабилности, уопштено говорећи, и у околностима везаним за несавесне државе „бесплатне кориснике“ био и *ratio legis* новелације Пакта.

Пакт о стабилности и расту јесте међудржавни споразум и као такав регулисан је одредбама меког права. У финансијској литератури се наводи да првобитни циљеви Пакта, који се тичу висине јавног дуга и постизања уравнотеженог буџета нису ни могли да се обезбеде 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.⁴²³ Примена Пакта у почетним годинама није дала задовољавајуће

⁴²⁰ *Ibid*, art. 12.

⁴²¹ J. Mortenstsen, „*Economic Policy Coordination in EMU: What Role for SGP?*“, CEPS Working Paper No. 202, June 2004, Center for Economic Policy Studies, 12.

⁴²² D. Hodson, I. Maher, *Soft Law and Sanctions: Economic Policy Coordination and Reform of the Stability and Growth Pact*, 801-803.

⁴²³ *Ibid*.

результате зато што је највећи број земаља чланица прекшио референтне вредности утврђене фискалним правилима, што је за последицу имало повећање укупног јавног дуга на нивоу еврозоне (табела 13).⁴²⁴ На основу података може се видети је у трећој фази формирња ЕМУ дошло до побољшања номиналне буџетске равнотеже па је до краја 2000. године укупан буџетски дефицит на ниову 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 цикично прилагођеног буџетског дефицита.⁴²⁵

Критичари Пакта су посебно истицали као ману 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.⁴²⁶ Примена Пакта иако на нивоу ЕУ није довела до жељених резултата, државе попут Финске, Белгије, Шпаније и Аустрије су применом фискалних правила су успеле 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*.

⁴²⁴ M. Catenaro, R. Morris, „Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond“, in: Macroeconomic Policy in the European Monetary Union, From the old to the new Stability and Growth Pact, eds. by F. Farina, R. Tamborini, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2008, 24-25.

⁴²⁵ Ibid.

⁴²⁶ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, 117-118.

Табела 5.

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
Еврозона	-2.2	-1.3	-1.0	-1.8	-2.5	-3.0	-2.8
Циклично прилагођена буџетска равнотежа							
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
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: European Commission, AMECO, database, наведено према: М.

Catenaro, R. Morris, op.cit., 24.

** Случај Португала*

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.⁴²⁷ Поступајући према одлуци Савета, влада је настојала да предузме све неопходне мере буџетске консолидације у циљу укидања процедуре у случају прекомерног буџетског дефицита што је и успела до наредног заседања Европског савета 2004. године. Крајњи исход овог поступка је био задовољавајући, јер су испоштоване све процесне и материјалне норме чврстог и меког права ЕУ и створени услови за целисходну комуникацију између субјеката координације ЕУ. У наредним поступцима то неће бити случај и захтеваће брзо реаговање.

** Случај Француске и Немачке*

Француска и Немачка су 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 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.⁴²⁸ Оваквим поступањем Савета је недвосмислено било повређено *начело једнакости* чланица Уније у области фискалне политике, па самим тим озбиљно подривени механизми координације економске политике. Услед тога дошло је до озбиљног преиспитивања правне снаге посебних механизма координације. Одлука

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ *Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3. June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34 i OJ 2003 L 165.*

Европског савета у случају *Француске и Немачке* представљала је озбиљан корак унатраг на плану, ионако, контроверзног и софистицираног питања усаглашавања јавних финансија држава чланица.⁴²⁹ 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.⁴³⁰

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.⁴³¹ Предмет поступка је био такав да се састојао од *два тужбена захтева* поднета од стране Комисије.⁴³² *Први захтев* се огледао у захтеву Комисије да санкционише Савет због грубог кршења процедуре утврђене Пактом о стабилности и расту, предвиђене ставом 8. и 9. члана 104. оснивачког аката. *Други захтев* се односио на укидање одлуке Савета о задржавању поступка у случају прекомерног буџетског дефицита у стању неизвесности (јер такав инструмент није био предвиђен оснивачким актом) и модификовања препорука донетих на основу чл. 107. оснивачког акта. Значај поступка се најбоље може увидети у чињеници да је је Суд правде заседао у пленуму и да је имао веома активну улогу приликом саслушавања правних заступника Комисије и Савета. Суд правде је у својој одлуци стао на становиште да је први захтев Комисије правно недопустив, док је усвојио други захтев и поништио закључке Савета у основним елементима. Суд је своју одлуку образложио на тај начин што је навео да Савет одлуке о препорукама у случају прекомерног буџетског дефицита доноси квалификованом већином и да уколико такве већине нема не постоји алтернативни начин доношења одлуке. Правни основ пресуде јесте становиште Суда да у комунитарном праву ЕУ не постоји одредба којом се утврђује период истека у коме одлука донета у смислу чл. 104 (8) мора да произведе одређено

⁴²⁹ *Commission v Council of European Union, C-176/03.*

⁴³⁰ J. Mortensen, *op.cit.*, 14.

⁴³¹ M. Cerovac et Al., *op.cit.*, 382.

⁴³² *Commission v Council of European Union, C-176/03.*

дејство. Суд је приликом поступка показао подједнако уважавање обеју страна у спору што је вероватно и резултирало у доношењу одлуку 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 Пакту о стабилности и расту, већ је акценат у поступку био на разматрању захтева према туженом (Европском савету).⁴³³

3.1.1. Реформа 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:

- 1) *реформе националних буџетских процедура;*
- 2) *побољшање координације у еврозони и;*
- 3) *промену фискалних правила.*⁴³⁴

1) *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. *Виплош (Wyplosz)* је сматрао да се реформама мора извршити делегација фискалних овлашћења *Комитету за фискалну политику*, чије би деловање било утврђено

⁴³³ B. Dutzler, A. Hable, *The European Court of Justice And Stability and Growth Pact-Just the Beginning*, European Integration online Papers (EioP) Vol. 9, No. 5, 2005, 6.

⁴³⁴ S. Eijffinger, M. Butti, D. Franco, *Revisiting EMUs Stability and Growth Pact: A Pragmatic Way Forward*, Oxford Review of Economic Policy, Vol.19, No. 1, 2003, 102-106.

посебним статутом.⁴³⁵ Овај предлог није заживео у пракси због одсуства компромиса у подели надлежности између влада и Комитета.

2) *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*“ се није могла дозволити због негативног кумулативног ефекта на финансијски систем Уније.

3) Када је реч о *реформи фискалних правила*, требало би имати у виду дистинкцију између *статичких* и *динамичких* нумеричких правила.⁴³⁶ *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 увођење 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.⁴³⁷

⁴³⁵ С. Wyplosz, „*Fiscal Policy: Rules or Institutions?*“, Group of Economic Analysis of the European Commission, April, 2002. Комитет за фискалну политику би за свој рад одговарао Европском парламенту.

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ S. Eijffinger et Al., *op.cit.*, 104.

Идеја о увођењу *златног правила* је за реализацију деловала 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.⁴³⁸ Задуживање државе би било дозвољено у околностима када су позајмљена средства намењена за јавне инвестиције. Анализе су показале да *златно 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.⁴³⁹

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, *Бути* (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.⁴⁴⁰

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.⁴⁴¹ 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*

⁴³⁸ У финансијској литератури постоје противуречни подаци о ефикасности јавних инвестиција и њиховом доприносу у достизању жељеног БДП-а.

⁴³⁹ *Ibid*, 159.

⁴⁴⁰ M. Butti, „*Will the New SGP Succeed?*“, in „*The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects*“, (eds. Fritz Breuss), Springer, Wien New York, 2010, 163.

⁴⁴¹ *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.

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* је требало да омогући припремање буџета у случају погоршања старосне структуре друштва и да пружи довољан маневарски простор за спречавање дефицита у периоду рецесије.⁴⁴² Формалноправно посматрано, основу за реформу Пакта представља Извештај Европског савета о побољшању и имплементацији Пакта о стабилности и расту из 2005. године. Доношењу акта је претходила опсежна расправа чланова ЕКОФИНА у дефинисању смерница реформи Пакта у превентивном и корективном делу.⁴⁴³ Реформа је институционализована усвајањем *Уредбе о изменама Уредбе о конституисању и буџетске контроле и координације економске политике* и *Уредбе о изменама Уредбе о убрзавању и појашњењу поступка у случају прекомерног дефицита*.⁴⁴⁴ Реформисани Пакт о стабилности и расту донео је значајне новине које ћемо у циљу бољег разумевања сагледати у два одвојеним групама: *променама које се тичу економске садржине фискалних правила* и *променама које се тичу имплементације*.⁴⁴⁵

1) *Промене у економској садржини* Пакта су биле 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*“ (*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

⁴⁴² С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној Унији*, 122.

⁴⁴³ *European Council: Presidency Conclusion, Report on Improvement of the Implementation of the Stability and Growth Pact*, 22-23 March 2005.

⁴⁴⁴ *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. & 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.*

⁴⁴⁵ L. Calmfors, „*What Remains of Stability and Growth Pact?*“, Swedish Institute for European Policy Studies, November, 2005, 58.

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 се експлицитно 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 се не завршава поменутом листом, већ се под њега 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 међународне солидарности и постизања циљева економске политике ЕУ (њихове унификације) је у крајњој линији могао да се подведе под појам осталих битних чиниоца и тако релативизује строгост корективних мера и фискалне дисциплине.⁴⁴⁶ *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 средњерочних буџетских циљева и прилагођавања држава тим параметрима.⁴⁴⁷ Средњорочни буџетски циљеви се одређују према свакој држави конкретно у зависности од њених економских и буџетских позиција и трендова у демографским кретањима.

⁴⁴⁶ 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. *Ibid*, 59.

⁴⁴⁷ *Ibid*, 60.

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 су биле 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 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.⁴⁴⁸

а) Промене у овом делу тичу 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

⁴⁴⁸ 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. *Ibid*, 63.

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.⁴⁴⁹

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 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.⁴⁵⁰

3.1.2. Учинак реформисаног Пакта о стабилности и расту на координацију економске политике

Реформисани Пакт је био предмет бројних критика које су се односиле на значајна одступања од решења садржаних у првобитним фискалним правилима. Допринос реформисаног Пакта у процесу координације јесте у *превазилажењу*

⁴⁴⁹ *Ibid*, 64-66.

⁴⁵⁰ *Ibid*, 67-68.

униформности, побољшању транспарентности, исправљању процикличности и ефикаснијој примени фискалних правила.⁴⁵¹

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 се у обзир узимају 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 арбитрарности због чега се морају уложити напори у формулисању јасних параметара ради превазилажења тих недостатака.⁴⁵²

2) Удаљеност оригиналног Пакта од грађана Уније која се огледала у неразумевању његове тачне сврхе, делимично је исправљена реформом из 2005. године. *Копитс* (*Kopits*) наводи да је *транспарентност* вишеслојни појам који обухвата скуп различитих димензија: *рачуноводствене стандарде, механизме процене извршења и начин подношења информација о спроведним задацима*.⁴⁵³ Транспарентност се ослања на употребу фискалних индикатора који омогућавају детаљно сагледавање садашњег и будућег рачуноводстава и усклађености са фискалним правилима.⁴⁵⁴ Разматрајући фискални систем еврозоне, кроз призму поменутих фискалних индикатора, може се уочити озбиљан недостатак транспарентности. Индикатор буџетског дефицита не пружа целовит увид стања

⁴⁵¹ M. Butti, „Will the New SGP Succeed?“, 167-172.

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ G. Kopits, S. Symasky, *Fiscal policy Rules*, IMF Occasional Paper 162, 1998, 3-7.

⁴⁵⁴ Предуслов овог сагледавања јесте испуњавање захтева да фискално правило буде формулисано на начин да омогућава ову сложену процену.

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 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).⁴⁵⁵

3) Замерке које су се тичале проблема процикличности, исправљене су новим Уредбама. Процикличност 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.⁴⁵⁶ Нови Пакт исправља ове недостатке тако што наглашава значај поузданих *макрекономских прогноза* и обавезу влада да спроводе продубљену фискалну консолидацију у време просперитета (уз истовремено толерисање успореног спровођења у периодима криза). Све више се стаје на 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 (*rainyday 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

⁴⁵⁵ L. Jonung, M. Larch, *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecast*, Economic Papers 210, European Commission, 2004, 16.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

политике да суфицит који остваре у „добрим временима“ користе одговорно и тиме прошире простор маневарског поступања за излазак из кризе у „лошим временима“.⁴⁵⁷

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).⁴⁵⁸ 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 правноваљане имплементације у правном саобраћају 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

⁴⁵⁷ M. Butti, S. Eiffinger, D. Franco, *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, CEPR Discussion Paper 3692, 2003, 1-6.

⁴⁵⁸ M. Butti, „Will the New SGP Succeed?“, *op.cit.*, 167-172

националном нивоу власти.⁴⁵⁹ 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.⁴⁶⁰ 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 контролише ниво цена. Посматрано у ширем смислу, фискална правила су неопходна и ради заштите функционалне независности централне банке.⁴⁶¹

Сценарио у коме би примена Пакта у координација дала жељене резултате подразумева успостављање *двостепене структуре*.⁴⁶² У *првом степену*, о контроли поштовања фискалних правила бринули би независни национални органи, док би се у *другом степену* јавила Комисија, чија би надлежност била ограничена искључиво на озбиљна одступања од вредности садржаних у фискалним правилима. Тиме би дошло до значајног растеређења задатака Комисије како би се посветила другим питањима, уз задржавање функције врховног надзорног тела ефеката координације економске политике. Свакако,

⁴⁵⁹ P. De Grauwe, *Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact*, in „The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects“, edited by Fritz Breuss, Springer, Wien-New York, 2010, 184-185.

⁴⁶⁰ *Ibid.*

⁴⁶¹ M. Butti, G. Giudice, *Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment*, European Commission, 25 March 2002, 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.

⁴⁶² P. De Grauwe, *op.cit.*, 186.

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 је није успео да поступак у случају постојања прекомерног буџетског дефицита учини једноставним, јасним и спроводљивим без значајних трошкова. Критичари наводе да је процедура насупрот 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 чиноица), реформатори Пакта су пропустили шансу да овом акту пруже преко потребну правну тежину.

3.2. Координација економске политике у области тржишта рада

Један од основних економских циљева ЕУ поред остваривања трајног и уравнотеженог привредног раста јесте и достизање високог нивоа запослености. Правни оквири координације политике запошљавања утврђени су посебним поглављем *Уговора из Амстердама*, према коме све државе чланице заједно са Заједницом морају узети учешћа у развоју *стратегије запослености* и радити на условима за стварање квалификоване, високообучене и прилагодљиве радне

снаге.⁴⁶³ Циљ координације економске политике у области запошљавања односи се на стварање флексибилног тржишта рада, које се без већих трошкова може прилагодити привредним променама.⁴⁶⁴

Координација политике запошљавања у погледу своје правне природе припада облику тзв. *меке међуграничне координације*. Код овог типа координације не постоји директна интеракција између влада, већ се ефекти координације остварују поштовањем *смерница за запосленост* које се утврђују на нивоу Заједнице.⁴⁶⁵ Политика запошљавања није хармонизирана на нивоу Уније, већ се целокупна координација спроводи сходно принципу супсидијарности који наглашава претежну улогу држава у усаглашавању циљева. Стратегију запошљавања карактерише делиберизациони концепт, промовисање заједничких циљева, етичка конкурентност и подстицање процеса доживотног учења.⁴⁶⁶ Главни недостатак стратегије је у непостојању јасних правила понашања, санкција и прецизних база података које би омогућиле ефективну процену постигнутих резултата. Усаглашавање политика кроз методе „финог притиска“ (*peer pressure*) од стране успешнијих држава на оне које заостају у усаглашавању није могућа без вођења прецизних статистика. Мада се координација политике запошљавања примарно одвија на националном нивоу, комунитарни ниво власти може деловати у свим оним околностима када се применом додатних мера то усаглашавање може заокружити и остварити на потпунији начин (али уз поштовање надлежности националних субјекта економске политике на том плану).

3.2.1. Смернице за запосленост

Државе чланице су у прошлости сегмент економске политике који се односи на политику запошљавања суверено уређивале, али су монетарном интеграцијом и усвајањем Фискалног споразума, владе изгубиле могућност да

⁴⁶³ *Amsterdam Treaty, art. 125*. Обавеза чланица Уније јесте да политике запошљавања воде на начин који је у складу са циљевима утврђеним садржајем општих смерница као основног правног акта координације економске политике. Државе чланице у вођењу економске политике морају поштовати националну *обичајну праксу* у погледу регулисања односа послодаваца и радника.

⁴⁶⁴ Како се подстицање запослености јавља као питање од заједничког интереса у Унији нужна је координација свих активности и мера које државе предузимају на том плану у оквиру Савета.

⁴⁶⁵ A. Steinbach, *op.cit.*, 60.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

користе акције монетарне и фискалне политике за реализацију циљева политике рада. Нове корелације које су се развиле монетарном интеграцијом проузроковале су зависност еврозоне и њену осетљивост на одлуке националних субјеката економске политике.⁴⁶⁷ Пре усвајања Европске стратегије запошљавања, улога ЕУ је код социјалне политике била ограничена само на спорадичне примене одредаба чврстог права и вођење социјалног дијалога.⁴⁶⁸ Усвајањем јединствених смерница, комунитрани ниво улази у област која је раније традиционално била у надлежности националних субјекта, због чега је неопходно уложити напоре на укључивању свих учесника социјалне политике, ширењу добрих обичаја, обликовању заједничких решења без инсистирања на примени униформних мера и стварању услова за редефинисање предмета и циљева координације сходно стеченом знању. Европска стратегија запошљавања обезбеђује опште смернице, с тим што свака држава чланица ужива слободу у погледу начина њихове примене. Стратегија мора садржати јасније циљеве и једноставније опште смернице базиране на ефикасности и тежити унапређењу партнерства државе и других субјекта економске политике у примени циљева. На том путу је потребно старати се о *конзистентности и комплементарности* смерница за запосленост са општим смерницама економске политике.

Историјски посматрано, разлози за формализовање координације политике запошљавања постају нарочито актуелни крајем седамдесетих година прошлог века. Појаве нафтних криза утицале су на интензивирање напора држава у постизању одрживог привредног раста. Потреба за координацијом политике запошљавања је први пут регулисана општим смерницама за координацију економске политике из 1993. године, али на један *генерални начин* уз остављање доста нерешених питања правца и модуса координације. Током деведесетих година велики број држава ЕУ бележи негативне показатеље на тржишту рада у виду високе стопе незапослености и ниског учешћа на тржишту рада. Тада је постајала озбиљна опасност да дође до угрожавања критеријума оптималног валутног подручја због чега је било неопходно што пре предузети мере за стварање флексибилнијег тржишта рада и убрзавање мобилности радне снаге.

⁴⁶⁷ D. M. Trubek, L. G. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of Open Method of Co-ordination*, European Law Journal, Vol. 11, No. 3, 344-345.

⁴⁶⁸ *Ibid*, 350.

Такође, одрживост Европског социјалног модела била је условљена анулирањем претећих демографских притиска.⁴⁶⁹ Усвајањем *Беле књиге о привредном расту, запослености и конкурентности* (1993), на свеобухватан начин се анализирају проблеми политике запошљавања у делу ригидности тржишта рада, потребе за улагањем у људски капитал и усвајања Европске стратегије о подстицању запослености.⁴⁷⁰ Напори у формулисању заједничке стратегије запошљавања исказани су приликом заседања Европског савета у Есену (1994) и приликом првог проширења Уније (1995). Координација политике запошљавања је добила нову димензију са *Одлуком Европског савета о примени члана 128. Уговора о ЕУ* и доношењем *Резолуције о привредном расту и запослености* (1997).⁴⁷¹ Савет је резолуцијом указао на међусобну условљеност економске и социјалне политике и заложио се за хитну примену смерница о запослености одмах након ратификације Уговора.

Основни правни акт којим се врши координација политике запошљавања јесу *смернице за запосленост (employment guidelines)*. За разлику од општих смерница за координацију економске политике, смернице за запосленост су правни акт посебне садржине који се односи искључиво на подсистем политике запошљавања. Како је однос између општих смерница и смерница за запосленост, *однос општег и посебног*, садржина смерница за запосленост не сме бити противуречна садржају општих смерница. У случају постојања контрадикторних елемената нужно је кориговати садржину смерница за запосленост тако да се постигне њихова међусобна функционална усклађеност. Смернице за запосленост имају *двојаку функцију*. На *првом* месту, оне одређују правац и смер координације политике запошљавања који служе као оријентир националним субјектима економске политике. На *другом* месту, смернице имају улогу критеријума (мерила) у оцени спровођења задатака од стране Комисије и Савета. На тај начин применом смерница за запосленост се олакшава вршење мултилатералног надзора влада и других националних субјекта економске политике.⁴⁷²

⁴⁶⁹ M. Cerovac et Al., *op.cit.* 384.

⁴⁷⁰ *Ibid*, 385.

⁴⁷¹ *Resolution of the European Council on Growth and Employment Pact, Amsterdam, 16 June 1997* Official Journal C 236, 02/08/1997 P. 0003-0004.

⁴⁷² *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU: A Presentation of the Key Features of the Main Procedures*, 28.

3.2.2. Резолуција из Луксембурга (Луксембуршки процес)

Резолуцијом из Луксембурга, Савет је послао јасну поруку да је неопходно ојачати везе између економске и монетарне уније, унутрашњег тржишта и политике запошљавања. Смисао овог акта био је у указивању чланицама да се интеракцијом економске и социјалне политике са другим стабилизационо оријентисаним политикама обезбеђују темељи за развој друштвеног поретка на принципима социјалне бриге, правичности и одрживог раста.⁴⁷³ Савет је посебно нагласио потребу стварања пореског система који је „пријатељски“ расположен према политици запошљавања. У том смислу је било пожељно да државе спроведу неопходне реформе пореских закона, којима се подстиче отварање нових радних места и адекватно штити положај радника (давањем пореских олакшица). Савет је посебно нагласио значај израде *дугогодишњих програма запошљавања*. Усвајањем резолуције започело је конституисање посебног тела - *Комитета за запошљавање*, који ће заједно са *Комитетом за економску политику* радити на испитивању потенцијала трансевропских мрежа и развојно-истраживачких програма Заједнице за стварање нових радних места.

Европска инвестициона банка и *Европски инвестициони фонд* имају активну улогу у процесу координације политике запошљавања. Наиме, из *чл. 198.* оснивачког акта јасно произилази посредна улога ЕИБ у стварању радних места контролом тржишта капитала и подстицањем трошења средстава на начин којим се доприноси уравнотеженом и стабилном развоју унутрашњег тржишта. Утицај ЕИБ постаје још видљивији кроз промовисање инвестиционих пројеката сходно принципима „здравог“ банкарства и праксе којима се шире могућности за отварање нових радних места. Озбиљне намере Савета у координацији најбоље илуструју додатни захтеви банци да испита услове за успостављање посебног фонда за финансирање пројеката развоја високе технологије малих и средњих предузећа у сарадњи са Европском инвестиционом фондом (тј. употребу ризичног капитала уз учешће приватног банкарског сектора). Захтеви су обухватили и преиспитивање делокруга интервенције у области образовања, здравства, урбаног окружења и заштите животне средине, уз истовремено ширење надлежности у

⁴⁷³ *Resolution of the European Council on Growth and Employment Pact, 2-3.*

области великих инфраструктурних мрежа (одобравање дугорочних кредита приоритетним пројектима који су усвојени приликом заседања Савета у Есену).⁴⁷⁴ У реализацији поменутих циљева, Европски савет по први пут наглашава значај успостављања и вођења *социјалног дијалога* у координацији циљева који ће временом све више добити на значају.

3.2.3. Интегралне смернице за раст и запосленост

Иако је у почетним годинама примене Лисабонске стратегије дошло до напретка у смислу отварања великог броја нових радних места у земљама Уније, крајем 2003. године долази до осетног застоја у остваривању жељених резултата. Комисија је крајем 2005. године, покренула иницијативу под називом „*Нови почетак за Лисабонску стратегију*“ у оквиру које долази до продужења рока за координацију економске политике са две на три године и обједињавања општих смерница координације са смерницама за запосленост у облику *интегралних смерница за раст и запошљавање*.⁴⁷⁵ Европска комисија је приликом конципирања интегрисаних смерница за развој и запосленост респектовала искуство *Холандије* у примени флексибилности.⁴⁷⁶ Концепт флексибилности се у пракси реализује кроз начела флексибилности и сигурности рада. Кумулативна имплементација оба принципа доприноси стварању повољних услова и јачању конкурентности на тржишту од које сви агенти имају користи, како компаније и радници, тако и радно некативно становништво. Организација ова два принципа у концепту флексибилности је таква да се принципу ефикасности увек даје приоритет. У реализацији ефикасности постоје одређена ограничења, јер се мора водити рачуна о укупном друштвеном благостању. Концепт флексибилности се другачије тумачи у програмима економских политика појединих земаља, па тако у неким случајевима наликује доктрини *laissez-faire*, док у другим има елементе кооперативне државе.

⁴⁷⁴ *European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs*, 29.

⁴⁷⁵ *Presidency Conclusion, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*.

⁴⁷⁶ M. Sanchis, M. Sanchis, *The Economics of the Monetary Union and the Eurozone Crisis*, Springer, New York, 2014, 47-48.

Флексибилност обухвата *четири* димензије: *спољашњу нумеричку флексибилност, унутрашњу нумеричку флексибилност, функционалну флексибилност и флексибилност зарада*. Спољашња нумеричка флексибилност се мери кроз степен ригидности у условима отпуштања и запошљавања нових радника и коришћењу уговора са фиксним условима, док се унутрашња нумеричка флексибилност мери кроз степен промене количине ангажованог рада у предузећима. Функционална флексибилност означава степен лакоће којом се мења начин организације пословања и могућност радника да одговоре на пословне изазове. Радна флексибилност се оцењује кроз степен трошкова зарада на економске промене. Димензија сигурности обухвата *сигурност радног места, сигурност запослења, сигурност дохотка и комбиновану сигурност*. Прва два елемента сигурности тичу се очекивања радника за сталним радним местом, док се преостала два елемента односе на степен заштите дохотка и могућност комбиновања плаћеног рада са другим приватним или друштвеним активностима.⁴⁷⁷ Принцип ефикасности се посматра у светлу стимулсања компанија да постану конкурентније на тржишту, док се принцип сигурности разматра у функцији заштите социјалне сигурности путем финансијске подршке државе компанијама и радницима.⁴⁷⁸

Усвајањем Интегралних смерница за раст и запошљавање дошло је до смањења броја циљева који се односе на постизање пуне запослености, подизање квалитета послова, радне продуктивности и јачања социјалне кохезије.⁴⁷⁹ Новом Лисабонском стратегијом је било предвиђено да ће државе чланице сваке године подносити извештај о спроведеним мерама, а да ће се ревизија циљева смерница вршити на крају трогодишњег циклуса. У том смислу је ЕКОФИН током 2005. године покренуо базу података о спроведеним реформама за све земље чланице (*LABREF*). Комисија је истовремено започела финансирање посебне базе (*EUKLEMS*) о подацима које су државе чланице постигле на плану привредног

⁴⁷⁷ *Ibid.*

⁴⁷⁸ *Ibid.*, 41-42. Флексибилност у савременим условима постаје актуелна, пре свега, због међусобно супротстављених тежњи компанија за повећање флексибилности уговора о раду који се прилагођавају тржишним променама и захтевима радника за сигурношћу дохотка и могућностима за развој каријере.

⁴⁷⁹ *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008), COM (2005) 141 final, Brussels, 12.4.2005.*

раста и индустријске производње за период од 1970. године.⁴⁸⁰ Фактички допринос нове Лисабонске стратегије огледа се у успостављању сарадње у раду парламената, регионалних и локалних органа, социјалних партнера и представника цивилног друштва зарад постизања квалитативних помака на плану координације. Овакав приступ је означио својеврсну модификацију визије о томе како се циљеви Лисабонске стратегије могу реализовати, која од „европске“ сада постаје више „национална“. Мада нови приступ није био имун на политичке утицаје и сињоражу (што је *Сафир* у својој студији показао утврдивши да 9 од 25 земаља чланица није укључило своје парламентарне одборе у националне планове запошљавања)⁴⁸¹, свакако је био далеко транспарентнији од претходног. Домашај примене нове Лисабонске стратегије огледа се и у смањењу структурне стопе незапослености и чињењу позитивних помака на терену полне равноправности, као и покретању националних иницијатива о оптималним моделима политике рада.

Приликом заседања Европског савета у *Бечу* дошло је до консолидовања Европске стратегије запошљавања у *четири степена*: запослености, предузетништву, прилагодљивости и једнаким могућностима. Квалитативно нов елемент у односу на раније смернице јесте *елемент прилагодљивости*, који се тумачи у духу социјалног партнерства ради модернизације пословања и инвестирања у хумани капитал. Државе чланице морају обезбедити услове за успешно улагање у хумани капитал модернизацијом радног законодавства и формирањем експертских група за испитивање ефеката економских и социјалних промена.⁴⁸² Смерницама за запосленост (1999) се елемент прилагодљивости додатно разрађује, па се тако акценат ставља на потенцијалну прилагодљивост и пружање здравствених провизија, развијање капацитета за коришћење нових технологија, флексибилности трошкова рада као и индустријских веза на *микроекономском* и *макроекономском нивоу*.⁴⁸³ Индустријске везе на микроекономском нивоу обухватају степен укључености радника у рад компанија, док се макро аспект огледа у сарадњи социјалних партнера и влада у закључивању

⁴⁸⁰ S. Derose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *op.cit.*, 837-838.

⁴⁸¹ *Ibid.*

⁴⁸² M. Sanchis, M. Sanchis, *op. cit.*, 43.

⁴⁸³ *Ibid.*, 44.

колективних уговора о раду. Флексибилност трошкова рада се односи на опадајућу ригидност зарада, која онемогућава прилагођавање економије привредним поремећајима и повећање конкурентских трошкова пословања. Зараде морају испунити одређене услове који се тичу односа између номиналних зарада и инфлационих таргета, са једне стране, и односа реалних зарада и напора продуктивности, са друге стране.

3.3. Координације економске политике у области финансијског тржишта и тржишта производа и услуга

Принципи по којима се врши усклађивање структурних политика су принципи заједнички за укупну економску политику и тичу се ефикасне алокације ресурса, тржишног начина привређивања и слободне конкуренције. Европски савет је у *Кардифу*, јуна 1998. године, усвојио закључак којим се државама дају препоруке везане за реформу финансијског тржишта и тржишта производа и услуга као предуслова успешне економске интеграције. Овим заседањем Европског савета установљена је обавеза држава чланица да Комисији на крају сваке године подносе извештаје о постигнутим резултатима на плану усаглашавања економске политике у сфери финансијског тржишта и тржишта роба и услуга.⁴⁸⁴

Уколико сагледамо природу тзв. *Кардифског процеса*, можемо уочити да за разлику од координације фискалне, монетарне и политике запошљавања, овај облик координације нема извор ни у једном конкретном комунитарном акту (уредби или резолуцији), са јасно дефинисаним смером и инструментима. У том смислу, инструментаријум координације индентичан је оном који постоји код Лисабонског процеса. Координација поменутих структурних политика у погледу своје правне природе, такође, припада облику *меке прекограничне координације*, где државе које нису толико успешне у својим реформама „принципом угледања“ на успешније чланице настоје да поправе своје резултате. Ипак, једна специфичност Кардифског процеса у односу на све остале посебне механизме

⁴⁸⁴ *European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU: A Presentation of the Key Features of the Main Procedures*, 37.

координације, јесте да је сам процес координације много шири од форме у којој се реализује, јер захтева свеобухватне економске и правне реформе.⁴⁸⁵

Занимљиво је да је ово једини облик координације у коме не постоје опште смернице. Координација се одвија кроз *систем надзора и анализе информације (benchmark)* на основу извештаја државе чланица. Ови извештаји се припремају средином новембра и садрже индикаторе којима се описују реформе које су предузете на основу издавања општих смерница за важећи временски период. Комисија потом на основу сопствених података проистеклих из надзора над применом смерница, саставља „*Кардифски извештај за ниво Заједнице*“. Комисија приликом подношења извештаја о примени смерница, Савету доставља и кратке *фишее за сваку земљу чланицу* у којима се налазе подаци о спроведеним структурним реформама на финансијском тржишту, тржишту рада и производа. Ови фишеи имају значајну улогу приликом усвајања будућих општих смерница у делу који се тиче финансијских интеграција. Комисија пажљивим анализирањем извештаја бира *структурне индикаторе*, које ће инкорпорирати у садржину смерница. Надзор Комисије се не односи само на праћење трендова на тржишту производа и услуга, већ и захтевање од чланица да доставе информације о *националним акционим плановима запошљавања*. Извештаји држава чланица улазе у годишње извештаје о постигнутим структурним реформама које доноси *Комитет за економску политику*. Ови извештаји покривају различите сегменте економске политике попут питања дугорочне одрживости јавних финансија, корисности пореског система, области истраживања, преласка из индустријског у постиндустријско друштво базирано на знању, програма еколошке политике и развоја мрежних постројења.⁴⁸⁶

Приликом заседања Европског савета у Лисабону (2000) наглашена је нужност спровођења хитрих економских реформи у циљу претварања Уније у економски систем базиран на знању у служби одрживог економског раста и социјалне кохезије. У условима глобализације, тај циљ постаје главна стратегија ЕУ која је касније потврђена на заседању у Штокхолму (2001), када је Европски савет констатовао да се успех постигнут Кардифским процесом мора искористити

⁴⁸⁵ M. Cerovac et Al., *op.cit.*, 386-387.

⁴⁸⁶ *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU: A Presentation of the Key Features of the Main Procedures*, 35.

у циљу стварања тржишта које доприноси повећању корисности потрошача и бољег пословног окружења.⁴⁸⁷

Резултати постигнути у процесу координације економске политике на терену финансијског тржишта и тржишта роба и услуга делују прилично амбивалентно. Када је у питању интеграција финансијског тржишта, *можемо* приметити да се уочава различити степен успеха координације у зависности од конкретног типа тржишта. Са једне стране, тржиште новца је готово у потпуности интегрисано, док недовољни ступањ интеграције постоји код тржишта зајмовног капитала. Са друге стране, резултати са координацијом на тржишту производа и услуга оличени су у успореној конвергенцији цена производа и услуга (у већини земаља), тако да на том путу предстоје значајни изазови.

3.4. Значај макроекономског дијалога у координацији економске политике

У разматрању посебних процедуралних механизма координације економске политике у ЕУ посебно место припада тзв. *Келнском процесу (Cologne process)* којим се сагледавају ефекти укупних макроекономских политика.⁴⁸⁸ Овај посебни механизам се односи на бољу координацију монетарне и фискалне политике, превасходно у делу који се тиче политике зарада. Суштина овог типа координације је у проналажењу оптималне комбинације инструмента монетарне и фискалне политике ради подстицања привредног раста и решавања проблема незапослености.

Специфичност овог координационог механизма је у томе што се он реализује кроз *дијалог*, односно *размену мишљења између држава чланица*, те је за разлику од претходно поменутих *мање формализован* и погодан за примену у пракси. Снага овог механизма се огледа у *функцији подупирања* осталих посебних механизма координације.⁴⁸⁹ Без обзира на формалноправну слабост овог механизма, њиме је утемељена обавеза успостављања „*макроекономског*

⁴⁸⁷ У општим смерницама из 2001. године се по први пут инсистира на имплементацији структурних реформи, којима се повећава конкурентност на тржишту роба, производа и капитала.

⁴⁸⁸ М. Cerovac et Al., *op.cit.*, 386-388.

⁴⁸⁹ *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU: A Presentation of the Key Features of the Main Procedures*, 41.

дијалога“ између Европске централне банке, држава чланица као носиоца фискалне политике и органа који учествују у закључивању колективних уговора о раду (синдиката и привредних комора). Макроекономски дијалог представља својеврсни облик форума у коме субјекти економских политика држава чланица износе своје ставове о одређеним питањима из домена монетарне, фискалне и политике зарада, али без издавања смерница или подношења извештаја. Смисао овог система координације јесте у развијању и јачању поверења између субјеката координације и разрешавању одређених дилема на том пољу. За субјекте фискалне политике таква размена мишљења је посебно корисна, јер од субјеката задужених за спровођење монетарне политике и политике зарада добијају потребне информације за ефикасно вођење јавних финансија. Вредност макроекономског дијалога јесте у тежњама националних и наднационалних субјеката за препознавање *оптималног облика и форме координације* за одређене сегменте економске политике.

Потешкоће које отежавају реализацију макроекономског дијалога тичу се крутости правила у неким сегментима економске политике који не трпе модификације. Тако, нпр., у области јединствене монетарне политике, задаци Европске централне банке су јасно одређени, као и надлежност министара финансија у случају примене Пакта о стабилности и расту. Ригидност ових правила не оставља пуно празног простора за експериментисање у циљу проналажења целисходнијих решења.⁴⁹⁰ Потешкоће у примени макроекономског дијалога произилазе из различитих интереса учесника дијалога који имају другачија очекивања, што успорава његово заживљавање у пракси. Изостанак комплементарног односа овог координационог механизма са механизмима чврсте координације (превасходно Пактом о стабилности и расту), такође, може проузроковати проблеме који релативизују успех целокупног процеса. Ипак, *мишљења смо* да ове потешкоће не смеју осујетити даље напоре у примени макроекономског дијалога који уколико се води на конструктиван и кредибилан начин може у великој мери унапредити читав процес координације економске политике.

⁴⁹⁰ A. Steinbach, *op.cit.*, 58-59.

Г л а в а ш е с т а
НОВИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У
КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА

1. Примена општих смерница економске политике у условима глобалне финансијске кризе

Током 2008. године, чланице ЕУ суочиле су се са озбиљним економским последицама услед повећања стопе незапослености и смањења потенцијалног друштвеног производа. Европски савет је исте године донео нове опште смернице које су требало да умање последице глобалне економске кризе. Том приликом су усвојене 24 смернице за координацију економске политике којима је требало реализовати неопходне реформе економских система држава чланица.⁴⁹¹ Доношењем нових смерница одређени су приоритети које је требало остварити на макроекономском и микроекономском нивоу истовремено стварајући услове за реформу тржишта рада. Пракса је показала да је правни домаћај ових смерница био ограничен. Главни разлог релативног успеха у примени нових смерница се налази у недовољно јасном постављању приоритета и недовољно чврстој функционалној вези између њих.

Државе еврозоне су покушале да имплементацијом посебних економских успоставе нарушену макроекономску стабилност. Комисија је потенцијална решења понудила у иницијативи „План економског опоравка Европе“, којом се истиче значај иновација и директних страних инвестиција за економски опоравак.⁴⁹² Идеја Комисије је била да комунитарни ниво делује као вид својеврсног катализатора за предузимање поменутих мера економске политике, где би се комбиновањем политика и различитих фондова ЕУ помогло државама да достигну потребан ниво инвестиција који повећава стопу запослености и користи глобализације.⁴⁹³ Циљеви утврђени Планом економског опоравка тицали су се стимулација тражње и јачања поверења потрошача, смањења хуманих трошкова

⁴⁹¹ *Council Recommendation 14 May 2008 on the broad economic policy guidelines for the Member States and the Community (2008-2010)*, 2008/390/EC, Official Journal L 137 of 27.5.2008.

⁴⁹² *Communication from Commission to the European Council, A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800, final, Brussels, 26.11.2008.

⁴⁹³ *Ibid.*

рецесије (у смислу заштите социјално најугроженијих категорија), стварање услова за политику финог подешавања и прелазак са индустријске на еколошку економију. Посебно је било значајно радити на доношењу заједничке стратегије о спречавању последица климатских промена, промовисања енергетске сигурности ради смањења степена енергетске зависности земаља ЕУ од иностраног увоза и подстицања *зелених инвестиција* које мање загађују животну средину. Како су кризом највише били погођени грађани са фиксним примањима (радници, пензионери) било је неопходно предузети све мере у циљу њиховог поновног радног ангажовања у случају губитка посла и смањења стопе незапослености.

Примена Плана опоравка у пракси се одвијала на *три принципа*. *Први* се односи на коришћење предности заједничког деловања (синергије) проистекле из процеса координације и смањења негативних екстерних ефеката. *Други* принцип се тиче искоришћавања потенцијала свих сегмената економске политике на различитим нивоима (фискалне и структурне политике заједно са реформама финансијског тржишта), док се *трећи принцип* односи на обезбеђивање кохерентности између предузетих акција и средњорочних циљева општих смерница. Кумулативно испуњавање ових принципа је водило *преузимању одговорности* Заједнице у решавању глобалних проблема.⁴⁹⁴ На терену монетарне политике, Комисија је захтевала демонстрацију моћи ЕЦБ и деловање националних централних банака и Европске инвестиционе банке и Европске банке за обнову и развој на начин који доприноси ублажавању последица кризе. У области фискалне политике посебна пажња се посвећује употреби пореских подстицаја, који су привремени и усмерени на реализацију циљева политике запошљавања. Државама чланицама је предложена и употреба трансферних социјалних јавних расхода ради заштите грађана који су изгубили посао, издавање државних гаранција за компензацију високо ризичних премија, смањење доприноса за обавезно социјално осигурање и увођење нових фискалних олакшица у домену еколошке политике.

Можемо приметити да се Економски план налазио у функцији подупирања циљева утврђеним смерницама у операционалном смислу. С обзиром да је настао на реалним основама проузрокованим последицама кризе, Економски план јесте

⁴⁹⁴ Помоћ предвиђена државама чланицама је била одређена у укупном износу од 256 милијарди евра уз обавезу држава чланица да повећају ниво агрегатне тражње за 1.5% БДП-а.

механизам координације са транспарентнијом димензијом од механизма насталих пре 2008. године (превасходно Пакта о стабилности и расту). Сврха економског плана је била детерминисана појавом високе стопе незапослености и стагнације у целокупној производњи Уније и спољнотрговинским односима што је имало директне последице на животни стандард грађана. Питање координације економских политика земаља чланица ЕУ је тек у условима наглог пада привредне активности и квалитета живота грађана за све државе чланице постало питање од пресудног суштинског значаја за даље постојање ове наднационалне заједнице и заштите тековина комунитарног права. У таквим околностима постало је јасно да између економских система чланица у делу тржишта рада постоји тесна повезаност, што је само потврдило тезу о потреби заокруживања функционалног институционалног механизма координације у служби реализације економских циљева оснивачких аката.

2. Препоруке Европског савета за смернице економске политике из 2010. године

Узимајући у обзир све интенције Комисије из претходног периода, Европски савет је 2010. године издао *Препоруке за основне смернице економске политике*, којом је формалноправно започела нова етапа координације економске политике у ЕУ.⁴⁹⁵ Благовремено деловање и примена оптималних мера у елиминисању штетног дејства макроекономских поремећаја постаје питање од заједничког европског интереса. Иако је неопходно да се мере предузму унутар целе еврозоне, мора се водити рачуна о чињеници да се природа, значај и хитност конкретних поремећаја могу разликовати од једне до друге земље чланице. Свакако, оно што је заједничко за све државе јесте потреба за трајним смањењем дефицита и трошкова радне снаге по глави радника, што је могуће постићи узимањем у обзир тенденције продуктивности на локалном нивоу (предузећа) и регионалном нивоу (држава).⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ *Council Recommendation No.410/2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member states and Union, OJ L191/28, 23.7.2010.*

⁴⁹⁶ *Ibid.*

Препорукама је чланицама Уније наложено да предузму све потребне мере у циљу одржавању квалитета и одрживости јавних финансија. Процес интензивне фискалне консолидације је морао започети најкасније до краја 2011. године (с тим што је у неким државама процес започео раније). Инкорпорацијом смерница у националне програме економске политике и сходно одредбама Пакта о стабилности и расту, чланице су биле у обавези да смање висину јавног дуга најмање за 0,5% БДП-а на годишњем нивоу. Консолидација је захтевала ограничења у висини укупних јавних расхода, али је требало повећати јавне издатке намењене образовању, развоју иновација и свим делатностима које имају позитиван утицај на повећање стопе продуктивности рада. Посебне сугестије су дате у вези са обавезом субјеката економске политике у превазилажењу недостатка конкурентности на тржишту рада и финансијском тржишту (посебно тржишту хартија од вредности). На терену политике запошљавања државе су морале да створе услове за правичније преговарање приликом закључивања колективних уговора о раду. Нарочито се инсистира да се приликом одређивања висине минималних зарада у обзир узму различити образовни профили радника као и услови тржишта који се на националном нивоу могу значајно разликовати. Поред ових елемената значајно је обезбедити и виши степен партиципације социјалних партнера у преговорима, што захтева уклањање баријера које постоје на тржишту рада и успостављање механизма флексибилнијих надница.

Како се Препорукама Савета о општим смерницама економске политике наглашава потреба достизања одрживог привредног развоја, смерницама се посвећује нарочита пажња у употреби инструмената политике истраживања и развоја, стварању друштва базираног на знању и искоришћавању потенцијала дигиталне економије.⁴⁹⁷ Државе чланице морају да систем јавних инвестиција поставе у функцији циљева система истраживања и развоја. То захтева успостављање сарадње између универзитета и истраживачких центара, јавног и приватног сектора, специјализацију послова и промоцију научног интегритета, како на домаћем, тако и на међународном нивоу. У том циљу је неопходно изградити инфраструктуру која омогућава дифузију знања и примену резултата научног истраживања, као и модернизацију постојећих постројења. Заједничким

⁴⁹⁷ *Ibid.*

деловањем могу се створити услови за деловање високопрофитабилних индустријских грана уз адекватне законске реформе у области јавних набавки, жиговог и ауторског права. Како се велики број тржишних активности одвија у електронском простору, смерницама се наглашава дужност чланица Уније да раде на развијању електронске трговине стварањем дигиталног друштва као глобалног циља.⁴⁹⁸

Да би државе чланице реализовале препоруку Европског савета о смерницама за координацију неопходно је да смање и ефекат стаклене баште и створе боље услове за ефикасну алокацију и употребу производних ресурса. Тако, Савет инсистира на ефикасној употреби ресурса, очувању биодиверзитета и спречавању еколошке деградације што захтева предузимање структурних реформи за унапређење унутрашњег тржишта енергената.⁴⁹⁹ Државе морају радити на увођењу еколошких пореза у националне пореске системе и отклањању субвенција које не доприносе реализацији еколошких циљева. Поред *регулаторних*, нужно је користити и *економске* мере за заштиту животне средине, какви су нпр. енергетски стандарди у области грађевинарства и производње, систем зелених јавних набавки и изградња постројења за рециклажу уз коришћење еколошког транспорта.

Последња смерница Европског савета из 2010. године односи се на побољшање услова пословног окружења, заштите потрошача и модернизацију целокупне индустрије ради деловања унутрашњег тржишта Уније у пуном значењу те речи. То је свакако амбициозни план, у коме сви грађани Уније, било потрошачи или послодавци имају економске користи. Неселективном применом принципа на којима је засновано унутрашње тржиште (посебно правила о слободној конкуренцији) и развојем потребне физичке инфраструктуре такав циљ постаје остварив. Реализација ове смернице захтева истовремено и уклањање свих неједнакости које постоје у погледу степена регионалног развоја. Чланице морају

⁴⁹⁸ До 2020. године адекватном комбинацијом јавних и приватних инвестиција у области истраживања и развоја, требало би издвојити најмање 3% БДП-а за област политике технолошког развоја.

⁴⁹⁹ Циљ је да се до 2020. године емисија штетних гасова смањи за 20% у односу на 1990. годину, да се повећа удео коришћења обновљивих енергетских извора у финалној потрошњи и да се тиме унапреди степен енергетске ефикасности. Уколико би све земље чланице постигле поменути услов, Заједница би могла да оствари дугорочни циљ економске политике, које се односи на смањење укупне штетне емисије на нивоу Заједнице за 30%, под условом да све земље одговорно приступе имплементацији поменуте смернице.

побољшати услове за развој међусобне трговине, што је могуће остварити увођењем система електронског управљања, хармонизацијом пореза, јавном подршком концепту развоја малог и средњег предузетништва и заштитите позиције на јединственом тржишту у складу са принципом „*мали бизнис за Европу (small business for Europe)*“ и „*за почетак мисли локално (small think first)*“ уз развој женског предузетништва.⁵⁰⁰ Реформе закона о јавним набавкама морају пратити тенденцију у области иновација и омогућити постепени прелазак у енергетско ефикасни економски систем уз уважавање принципа транспарентности и ефективне конкуренције. Смерницама се поново подвлачи улога средстава фондова Уније у остваривању поменутих циљева који раније ниси били доступни свим чланицама под једнаким условима.

Имплементацијом свих поменутих смерница до 2020. године требало би створити услове за учвршћивање вођства Уније и конкурентности у глобалном окружењу и то превасходно јачањем корпоративне друштвене одговорности и предузимањем свих неопходних правних, економских и друштвених промена за постизање тог циља. *Можемо приметити* да су препорукама Европског савета на нивоу Заједнице и чланица, усвојене комплексне смернице са врло амбициозним циљевима за чију реализацију је потребан период од десет година. Овако дуг временски период за примену смерница је одређен сходно различитим тржишним условима, степену еколошке одговорности националних субјеката и искуствима у коришћењу мера економске политике које омогућавају трансформацију из постиндустријског у информатичко друштво. Иако се јављају сумње у то да ли ће овај временски период бити довољан за реализацију постављених циљева, *сматрамо* да уколико национални субјекти економске политике одговорно приступе реализацији циљева и смерница, значајан квалитативни помак се може очекивати. Одлучујући фактор у остваривању одрживог и хуманог развоја, поред фактора политичке воље јесте и *темпо законских промена* којима се утиче на реализацију жељених резултата. Како одредбе о праву интелектуалне својине нису хармонизоване на нивоу Заједнице, ова чињеница се може јавити као успоравајући фактор. Мање развијене чланице ЕУ имају скромно искуство у коришћењу инструмената из сфере производних, продуктних и технолошких

⁵⁰⁰ Council Recommendation No. 410/2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member states and Union, 20.

иновација у својим концептима економске политике. Свакако, ова чињеница не мора бити обесхрабрујућа, јер се координираном сарадњом субјеката економске политике између земаља са различитим степеном привредног развоја може створити оптимални амбијент за реализацију постављених циљева.

3. Европа 2020: Стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст

а) Неуспех Лисабонске стратегије и Стратегија 2020

Примена Лисабонске стратегије је требало да допринесе заокруживању концепта координације економске политике. Овим посебним механизмом координације се није желело покретање нових облика координације или њихово ширење, већ симплификација постојећих механизма утврђених општим смерницама економске политике, Кардифским процесом, Келнским процесом и Макроекономским дијалогом.⁵⁰¹ Европски савет је усвајањем Лисабонске стратегије покушао да промени начин имплементације политика Уније инсистирањем на коришћењу отвореног метода координације као мање ригидног облика координације.

Првобитна Лисабонска стратегија била је критикована у теорији због нејасног критеријума поделе одговорности између националног и наднационалног нивоа власти, као и због постојања великог броја комплексних циљева које је поставила пред субјекте економске политике. Управо из тог разлога је реформисана 2005. године, када се у први план поставља значај предузимања структурних реформи којима се може повећати привредни раст и стопа запослености. Реформисана Лисабонска стратегија је обухватила све значајне структурне реформе које је требало реализовати у области иновација, фискалне консолидације и тржишта рада, али у условима кризе то није било довољно.⁵⁰² Комисија је убрзо указала на потребу редефинисања циљева Лисабонске стратегије на начин да обухвати и оне структурне реформе које су у таквим

⁵⁰¹ M. Aubock, C. Burger, E. Mangler, *Europe 2020-A New Framework for New Growth*, Monetary Policy & The Economy, Q 4/11, 73-75.

⁵⁰² Ипак, значај реформисане стратегије био је у успостављању широког консензуса о врсти, природи и обиму реформи које је требало извршити зарад опстанака и даљег развоја ЕУ

ванредним околностима нужне и везане за неке кључне таргете, попут система супервизије и процене ризика на финансијском тржишту и појаве штетних шпекулација на девизном тржишту којима се продубљују последице кризе.⁵⁰³

б) Интегрисане смернице Европа 2020

Стратегија Европа 2020 је комплексни легилсативни акт са интегрисаним смерницама, чији је *први део* садржи нове смернице економске политике, док се *другим делом* дефинишу смернице у политици запошљавања.⁵⁰⁴ Интегрисане смернице су дефинисане на основу *Препоруке Комисије о основним смерницама економске политике земаља чланица*⁵⁰⁵ и *Одлуке Савета о имплементацији хоризонталних смерница запошљавања*⁵⁰⁶. Одлуком о спајању општих смерница за координацију економске политике и смерница за запосленост, смањен је број првобитних смерница са 24 на десет. Државе чланице морају имплементирати интегрисане смернице у своје националне програме без изузетка. Интегрисане смернице у области економске политике тичу се одрживости јавних финансија, отклањања макроекономских поремећаја, уклањања шокова у еврозони, пружању подршке у области истраживања и развоја, побољшања ресурсне ефикасности и смањења ефеката стаклене баште као и унапређивања тржишног окружења за све учеснике.⁵⁰⁷ Смернице у области политике запошљавања односе се на смањење структурне незапослености, реформу тржишта рада, обуку кадрова и развијање посебних вештина, повећање ефикасности образовног система (примарно терцијарног образовања), ширења друштвене инклузије и борбе против сиромаштва.⁵⁰⁸

⁵⁰³ *European Commission, Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy Evaluation Document, SEC (2010) 114 Final, Brussels, 2 February 2010a.*

⁵⁰⁴ *European Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, 3 March 2010, Brussels.*

⁵⁰⁵ *European Commission, Recommendation for a Council Recommendation on broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Union-Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, SEC(2010) 488 final, 27 April 2010, Brussels и European Commission, proposal for a Council decision on guidelines for the employment policies of the member states-Part II of Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, SEC(2010) 193 final, 27 April 2010, Brussels.*

⁵⁰⁶ *European Commission, proposal for a Council decision on guidelines for the employment policies of the member states-Part II of Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, SEC(2010) 193 final, 27 April 2010, Brussels.*

⁵⁰⁷ *Ibid, 2-6.*

⁵⁰⁸ *Ibid, 7-8.*

Ефекат спајања смерница огледа се у јаснијем означавању приоритетних тачака усаглашавања економских политика земаља чланица на један целисходнији начин. Задржавањем и конвалидацијом најзначајних смерница економске политике, државама је дат недвосмислен сигнал за предузимање оних акција економске политике које су хитне и не толеришу одлагања. Мада је задржан традиционални механизам у погледу контроле над имплементацијом смерница (комбинација извештаја Комисије и националних извештаја држава који се подносе на крају циклуса), квалитативна *новина* је та што је постигнута сагласност да се садржина интегрисаних смерница начелно неће мењати до краја 2014. године. Одређивањем оваквог (дугог) рока, субјектима економске политике је пружена преко потребна *постојаност* у погледу одабира циљева и која се уз постојање политичке воље може искористити на најбољи могући начин. Позиционирање циљева интегрисаних смерница у једној објективнијој временској равни делује много захвалније за реализацију структурних реформи.

Нова стратегија донела је и *прецизну расподелу надлежности* којом су исправљени недостаци Лисабонске стратегије. Европски савет је задржао централно место у координацији и одговоран је за администрирање стратегијом, дефинисање хоризонталних смерница и оцењивање постигнутог прогреса. Савет може водити расправу у вези са конкретним мерама националног програма реформи и давати конкретне предлоге у вези примене санкција. Са друге стране, ЕКОФИН врши надзор над применом одређених мера држава Уније које морају бити кохерентне макроекономским циљевима, док Комисија надгледа процес имплементације у свим фазама, припрема националне извештаје о примењеним мерама за сваку државу чланицу и издаје конкретне препоруке државама.

Значајна *новина* предвиђена Стратегијом 2020 јесте и повећање степена партиципације других институција ЕУ у процесу координације.⁵⁰⁹ Тако Европски парламент учествује у усвајању закона који омогућавају ефикасну примену стратегије на националном нивоу и може усвајати резолуције којима се врши допуна циљева стратегије на крају сваке године. Европски економски и социјални комитет заједно са Комитетом региона мора тежити да осигура учешће социјалних партнера, представника цивилног друштва и локалних власти у

⁵⁰⁹ *Ibid*, 11.

примени стратегије на комунитарном нивоу (што је комплементарно обавезама влада да поменуте субјекте укључе на националном нивоу). *Можемо* приметити да се нове ингеренције активно легитимисаних субјеката у примени Стратегије 2020 налазе у функцији подупирања макроекономског дијалога као предуслова успешне координације. Ширење ингеренција комунитарних институција јесте последица побуђене свести о нужности успостављања широке мреже правних адресата у процесу координације економске политике ЕУ. Јасна расподела ингеренција између ових органа и побољшање услова њихове међусобне комуникације приближава апстарктан и сложен процес координације грађанима Уније и смањује отпор последицама самог процеса које захтевају одређене „компромисе“.

Садржина стратегије 2020 је формулисана тако да у први план ставља националне програме реформи у које државе морају имплементирати интегрисане смернице у циљу постизања паметног, одрживог и инклузивног раста. Приликом конципирања садржине националних програма реформи државе морају водити рачуна о *пет основних циљева*: запослености, истраживању и развоју, климатским променама, образовању, сузбијању сиромаштва и социјалне искључености.⁵¹⁰ Приоритетни циљ јесте повећање стопе запослености која је у условима економске кризе значајно опала због чега државе морају створити услове за запошљавање 75% радно активног становништва између 20 и 64 године. Област истраживања и развоја као активни потенцијал успешне координације захтева повећање јавних расхода Уније тако да они обухватају најмање 3% укупног БДП-а. У области еколошке политике државе, нова стратегија се не разликује значајно од Лисабонске, па се понавља захтев за смањењем емисије штетних гасова у истом проценту до краја 2020. године. У области образовања, државе морају предузети напоре не би ли се број оних који напусте школовање свео испод 10% уз истовремено повећање удела високо образованог становништва за најмање 40%. Такође, адекватним структурним реформама у области политике рада државе морају настојати да се најмање 20 милиона људи ослободи ризика западања у сиромаштво.⁵¹¹

⁵¹⁰ *European Commission, Europe 2020: A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 12.

⁵¹¹ *Ibid.*

Поред циљева, Стратегијом 2020 утврђују се и *приоритети* чијем остваривању државе чланице морају тежити. Ови приоритети се односе на: *достизање паметног, одрживог и инклузивног раста*. У циљу конкретизације поменутих приоритета, државе чланице су у обавези да приликом конципирања мера програма реформи воде рачуна о *седам иницијатива којима се* дају ближа појашњења обавеза држава и одређује правац будуће координације. Иницијативе су одређене према конкретном приоритету на следећи начин:

1. Паметни раст

- *Унија иновације;*
- *Дигитална агенда за Европу;*
- *Омладина у покрету.*

2. Одрживи раст

- *Ресурно-ефикасна Европа;*
- *Индустријска политика у условима глобализације.*

3. Инклузивни раст

- *Европска агенда за нове послове и вештине;*
- *Европска платформа против сиромаштва.*⁵¹²

1) Узимајући у обзир први приоритет који се односи на достизање *паметног раста*, можемо приметити зашто поједни аутори Стратегију 2020 називају сукцесором Лисабонске стратегије. Наиме, државе чланице морају створити услове за економију која се заснива на знању, због чега приоритет свих држава јесте улагање у хумани капитал. То се постиже применом комплексних мера у области образовања (стварање концепта доживотног учења), области истраживања и трансфера технике и технологије као циљева дугорочне економске политике. Државе чланице морају створити боље услове за рад универзитета и њихово повезивање, подизање квалитета наставе и коришћења информационих технологија. У стварању дигиталног друштва нужно је радити на дигиталном описмењивању грађана (употреби интернет технологија). Све чланице морају поспешити услове за развој иновације у предузећима, осавременити системе ознаке порекла и жига и створити боље услове за заштиту права интелектуалне својине у свим сегментима (превасходно патентног права) за мале и средње

⁵¹² М. Aubock, С. Burger, Е. Mangler, *op. cit.*, 78-79.

привредне субјекте.⁵¹³ Значајн корак у области заштите права интелектуалне својине на нивоу ЕУ очекује се од конституисања *Суда посебне надлежности за спорове из области патентног права и усвајања Јединственог европског патента*.⁵¹⁴ С обзиром на чињеницу да се савремени економски токови све више одвијају у условима савремених технологија, значајно је радити на формирању јединственог дигиталног тржишта због чега домаћинства морају имати приступ модерним интернет сервисима. У овим тежњама *можемо* приметити јасну намеру Комисије да започне решавање проблема правних празнина у области права интелектуалне својине у ЕУ који је у прошлости била значајна препрека у координацији структурних политика. Како будућност остаје на младим генерацијама, у оквиру иницијативе младост у покрету, неопходно је створити услове за подизање квалитета образовања и стварање услова за студентске размене и повећања стопе запослености младих људи.⁵¹⁵

2) *Одрживи раст* као други приоритет односи се испуњавање циљева еколошке политике. У том смислу се инсистира на широкој употреби тзв. „*зелених технологија*“ које мање загађују животну средину, смањују појаву дисекономија и истовремено омогућавају значајне новчане уштеде.⁵¹⁶ С тим у вези јесте и постизање енергетске одрживости, тј. смањења степена зависности производње од увоза нафте, гаса и сличних сировина из других земаља. У реализацији ових циљева, Комисија заједно са националним субјектима (привредним коморама, синдикатима, удружењима за заштиту животне средине и удружењима потрошача) помаже у спровођењу еколошке реформе.⁵¹⁷ Посебно је значајна улога Комисије у процесу унапређивања услова за развој предузетништва, процесу реструктурирања предузећа и изградње савремених система рециклирања. Субјекти економске политике морају поштовати принцип „*наметног приступа индустријској политици*“, која се заснива на сагледавању свих хоризонталних и

⁵¹³ *European Commission, Europe 2020 Flagship Initiative, Innovation Union, COM(2010) 546 final, 6 October 2010, Brussels.*

⁵¹⁴ *European Commission, Europe 2020 A Digital agenda for Europe, COM(2010) 245 final, 19 May 2010, Brussels.*

⁵¹⁵ *European Commission, Youth on the Move; An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union, Innovation Union, COM (2010) 477 final, 15 September 2010, Brussels, 1-6.*

⁵¹⁶ М. Божић, С. Голубовић, И. Божић-Миљковић, *op.cit.*, 330-332.

⁵¹⁷ *European Commission, An Integrated Industrial Policy for the Globalisation era, Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, COM(2010) 614 final, 20 October 2010, Brussels, 1-11.*

секторских делатности као јединствене целине.⁵¹⁸ Услов успешне координације јесте уградња тзв. „рефлекса глобализације“ у све гране индустрије, који омогућава лако сналажење у токовима слободног кретања капитала. Комисија је овлашћена да врши контролу над спровођењем иницијатива и да о томе подноси извештаје Савету. Контрола се јавља као *ex ante* контрола свих фактора који утичу на конкурентност (транспарентност пословања и слично) и као *ex post* контрола законских и подзаконских аката чији је смисао да допринесе стварању ресурсно-ефикасног европског друштва.

3) *Инклузивни раст* као трећи приоритет, подразумева оснаживање позиције грађана Уније кроз повећање стопе запослености, инвестирање у стицање стручних знања, борбу против сиромаштва, модернизацију тржишта рада и система социјалног осигурања. Важно је створити услове за активно учествовање грађана у спровођењу значајних промена које воде друштвеној кохезији.⁵¹⁹ Потребан предуслов остваривања инклузивног раста јесте обезбеђивање отвореног приступа установама за чување и негу деце као и пружање ефикасне здравствене заштите свим грађанима Уније под једнаким условима.

Иницијатива Комисије под називом *Агенда за стицање нових послова и вештина*⁵²⁰, односи се на усвајање нових институционалних решења у области поделе послова пропорционално на део садашње и будуће радне снаге на начин којим се повећава стопа радне продуктивности, смањује незапосленост и омогућавају несметани преласци са једног на друге послове. Ова иницијатива се налази у функцији одрживости постојећег социјалног система Уније, а за њену имплементацију надлежни су наднационални и национални субјекти економске политике. На *нивоу Заједнице*, Комисија мора наставити рад на развијању принципа флексибилности, усвајању неопходних правних оквира који су усклађени са принципом паметног развоја, стварању бољих услова за слободно кретање радника унутар Уније и боље усклађивање понуде и тражње радне снаге са одређеним механизмима финансијске подршке (Европским социјалном

⁵¹⁸ *Ibid.*

⁵¹⁹ European Commission, Europe 2020: A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, *op.cit.* 15-16.

⁵²⁰ European Commission, *An Agenda for New Skills and Jobs, A European contribution towards full employment*, COM(2010) 682 final, 23 November 2010, Brussels, 1-5.

фондом). Значај корак ка остваривању овог циља јесте формирање *Европског оквира за квалификације, надлежности и занимања (European Skills, Competences and Occupations Framework)*, као својеврсног комунитарног инструмента за признавање стечених диплома и других радних исправа. На *националном нивоу*, субјекти економске политике имају обавезу да имплементирају принцип флексибилности у своје законске прописе, да смање степен сегментације тржишта рада, да поштују социјални дијалог и да формирају националне системе за признавање стечених диплома и других стручних квалификација комплементарне Европском оквиру.

Циљ *друге иницијативе* у сфери достизања инклузивног раста тиче се борбе против сиромаштва и друштвеног изопштења којом се жели остварити економска, социјална и друштвена кохезија у пуном значењу те речи.⁵²¹ Смисао ове иницијативе у основи значи препознавање и заштиту основних права грађана који су искусили сиромаштво или неки облик изопштења из друштва у циљу заштите њиховог достојанства. Комисија ће из тог разлога предузети све потребне мере како би створила услове за трансформацију *отвореног метода координације* у платформу која омогућава сарадњу држава чланица у тој области. Такође, Комисија мора радити на стварању посебних програма који промовишу друштвену иновацију за економски најугроженије категорије грађана. Задаци обухватају и предузимање потребних законских мера за одрживост пензионих фондова и приступ установама здравствене заштите. Државе ЕУ морају предузети потребне мере којима се промовише колективно и индивидуално делање усмерено на сузбијање сиромаштва, депривације и дискриминације.⁵²² Да ове мере не био остале само празно слово на папиру, неопходно је утврдити категорије грађана чији је квалитет живота угрожен (нпр. дисфункционалне породице без једног родитеља, самохране мајке, особе са ивалидитетом и дуго).

Грађани Уније су у одредбама Стратегије 2020, која је уобличена тако да сви приоритети, иницијативе и интегрисане смернице воде сузбијању суноврата економског развоја, *коначно* могли да препознају бригу Заједнице о њиховом животном стандарду. Мада оптерећен замкама бирократизма, овај посебан

⁵²¹ *European Commission, The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for social and territorial cohesion*, COM(2010) 758 final, 23 November 2010, Brussels, 2-4.

⁵²² *Ibid.*

механизам координације садржи значајне елементе доктрине државе благостања и њене социјалне функције, што потврђује схватање да је ЕУ заједница која се заснива на грађанину као појединцу и води рачуна о његовим потребама.

4. Нови концепт економског управљања у Економској монетарној унији

Проблеми који се уочавају у праву Европске уније у условима глобалне економске и финансијске кризе намећу потребу реформисања институционалних оквира управљања у ЕМУ. Институционални оквири новог економског управљања настали су изван оквира примарног права и аката секундарне легислативе и уобличени су одредбама *Европског семестра*, *Споразума о конституисању европског стабилizacionог механизма* и *Споразума о стабилизацији, управљању и координацији у ЕМУ*.⁵²³

Глобална дужничка криза указала је на слабости целокупне „међународне финансијске архитектуре“ (*international financial architecture*) као генусног појма за примену финансијских стандарда у циљу избегавања последица великих рецесија (елиминацијом системских ризика) и конституисања посебних органа у националним законодавствима који би подстицали поштовање тих стандарда.⁵²⁴ Поставка по којој је за очување стабилности евра довољно обезбедити опште услове за координацију економских политика показала се као недовољна. Неуспех у области координације, ЕУ је покушала да исправи одређеним правним преседанима којима је пружила финансијску помоћ *Грчкој*, *Португалу* и *Ирској* током 2010. године, чиме је директно повредила одредбе примарног права којима се експлицитно забрањује колективно финансирање јавног дуга. Иако су оваква поступања била оправдана очувањем монетарне стабилности, правне последице се не могу занемарити.

Концепт новог економског управљања се заснива на редефинисању функционисања ЕМУ на принципу постизања широких консензуса различите

⁵²³ C. Burger, T. Saghi, R. Spring, O. Swoboda, *Governance of EU coordination*, in: *Visions for Economic Policy Coordination in Europe*, Federal Ministry of Economy, Family and Youth, Vienna, June 2013, 108-118.

⁵²⁴ M. Giovanoli, *A New Architecture for Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standards Setting*, in: *The International Monetary Law: Issues for the New Millenium*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 3-4.

садржине и специфичне правне природе. У том смислу, поједини аутори предлажу приступ који се базира на *европском федерализму*, где се координација економских политика остварује финансијским трансферима од центра ка периферним тачкама. Такав институционални механизам значио би у пракси удаљавање од вредности традиционалних механизма економског управљања и промену нормативне основе за формирање репрезентативних политичких институција Уније.⁵²⁵ Разматрајући све штетне последице глобалне економске криза, условно речено, једина њена „добра“ страна је у томе што се може поставити у функцију продубљивања европских интеграција, уколико се европском политичком естаблишменту пошаљу адекватни сигнали.⁵²⁶

Први значајан корак ка успостављању нових институционалних механизма, представља Саопштење Комисије издато након преговора са Парламентом, Европским саветом, Саветом, Европском централном банком, Економским и социјалним комитетом и Комитетом региона, којим се ојачава процес координације.⁵²⁷ Конкретне мере које би требало предузети да би се процес координације економске политике ускладио са економским циљевима оснивачких аката обухватају: *реформу Пакта о стабилности и расту и продубљену координацију фискалне политике, надзор над макроекономским поремећајима и развој конкурентности, успостављање Европског семестра и менаџмента за излазак из кризе*.⁵²⁸ Централно место у реформи заузима ојачавање превентивног дела Пакта и потврда функције фискалних правила. У вези са припремом и подношењем програма конвергенције и стабилности, Комисија је предложила измену секундарног права у циљу постављања правног основа за полагање интересних депозита од стране држава које не воде на адекватан начин своје фискалне политике (а који би им био враћен када „поправе“ координацију). У вођењу фискалне политике посебну пажњу је требало посветити

⁵²⁵ V. Paliouras, “Why Europe Should Say No to the Proposed Framework of Economic Governance: A Legal and Policy Analysis in Light of the Establishment of the European Stability Mechanism and the Euro Plus Pact”, *Touro International Law Review*, 2011, 3-6.

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ *Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Reinforcing Economic Policy Coordination, COM (2010) 250 final, 1-8.*

⁵²⁸ *European Commission, Mastering Economic Interdependence: Commission Proposes Reinforced Economic Governance in the EU, Brussels, 12 May 2010, IP/10/561.*

коришћењу средстава буџета ЕУ и кохезионој политици не би ли државе лакше могле да се превазиђу слабости структурне политике и друге изазове.

Благовремено уочавање узрока и облика макроекономских поремећаја јесте примарни услов за ефективно делање субјекта економске политике. Из тог разлога је неопходно инкорпорирати методе финог притиска у постојеће механизме надзора на основу *чл. 136. Уговора о функционисању ЕУ*. Потребно је развити и квантитативне индикаторе на основу којих ће бити олакшан надзор у случају преласка критичних вредности и формулисања конкретних смерница државама чланицама које су највише погођене последицама кризе. Битан корак у успостављању новог економског система управљања представља и предлог Комисије о дефинисању јасних правила и кредибилних процедура које Унија и државе чланице морају покренути у случају последица кризе. Банкротство које су неке чланице ЕМУ претрпеле потврђује потребу постојања таквих правила која чувају макроекономску стабилност и спречавају наступање последица моралног хазарда.⁵²⁹ Занимљиво је да је у овом Саопштењу, Комисија по први пут изнела став о допуштености финансијске подршке државама у условима кризе под условом да је то неопходно ради опстанка ЕМУ. Управо је овај став Комисије о „заобилажењу“ *чл. 125.* оснивачког акта у ванредним околностима, касније постао предмет контроверзног поступања Европског суда правде у случају Европског стабилизационог механизма.

О новој архитектури ЕМУ може се говорити у *материјалном и формалном смислу*.⁵³⁰ Материјална димензија обухвата акције које су предузете у циљу пружања финансијске подршке чланицама Еврозоне и мере предузете у области надзора над националним буџетским политикама. Формална димензија обухвата мере које су настале као резултат прилагођавања и деловања норми примарног права и секундарног законодавства. Материјали аспект новог концепта управљања оличен је, по мишљењу Пола Крега (Paul Craig) „у *секуларном триптиху код кога су прва два крила усмерена на подршку државама чланицама, док треће крило повезује прва два конкретним садашњим и будућим*

⁵²⁹ *Ibid*, 9-10.

⁵³⁰ P. Craig, *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in „The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints“, edited by M. Adams, F. Fabbrin and P. Larouche, Oxford: Hart Publishing, 2014, 20-25.

подстицајима“.⁵³¹ Материјални аспекти су одређени одредбама Споразума о Европском стабилизационом механизму и Фискалним споразумом, док су формални аспекти уређени сетом законодавних мера у склопу Пакета шест и Пакета два. У пракси, формална димензија пресеца материјалну димензију нове архитектуре ЕМУ што је савим очекивано.

4.1. Европски семестар

Европски семестар се може посматрати као годишњи циклус усмеравања и праћења економске политике.⁵³² Европски семестар означава облик *ex ante* координације економских политика држава чланица сходно циљевима Пакта о стабилности и расту и Стратегије Европа 2020.⁵³³ Овај механизам настао је након иницијатива Комисије покренутих током 2010. године за променом економског модела управљања који је у условима кризе показао значајне слабости.⁵³⁴ У Европском семестру се најбоље може уочити напор Заједнице да консолидује, синхронизује и прошири постојеће форме координације економске политике.⁵³⁵ У погледу своје правне природе, Европски семестар припада облику *међуграничне и унакрсне политичке сарадње*. Елементи међуграничне координације огледају у чињеници да Комисија врши евалуацију националних планова и програма реформи и оцењују њихову компатибилност. Како се Семестром повезују циљеви фискалне и економске политике на интегралан начин, примећују се и обележја унакрсне политичке координације. Код примене Европског семестра не постоје санкције због чега он припада облику *меке координације* која се заснива на методама финог притиска.⁵³⁶

Европски семестар обухвата временски циклус који (по правилу) траје шест месеци, током кога су макроекономске, структурне и буџетске политике

⁵³¹ *Ibid.*

⁵³² http://www.europa.eu/economy_finance/economic_governance/theeuropeansemester.10.02.2015.

⁵³³ *European Semester: A New Architecture for the new EU Economic governance-Q&A, MEMO-11-14.*

⁵³⁴ *Mastering economic interdependence: Commission proposes reinforced economic governance in the EU IP/10/561, Brussels, 12 May 2010 u EU economic governance: the Commission proposes a reinforced macro-economic, budgetary and structural surveillance, IP/10/859, Brussels, 30 June 2010.*

⁵³⁵ A. Stainbach, *op.cit.*, 125-126.

⁵³⁶ *Ibid.*

држава чланица усклађене на нивоу Уније. *Циљеви* Европског семестра се односе на:

- *надзор над применом буџетске дисциплине у државама чланицама сходно преузетим обавезама из Пакта о стабилности и расту;*
- *стварање услова за примену Стратегије Европа 2020 за паметан, одржив и инклузиван раст и;*
- *спречавање мароекономскох поремећаја, праћењем и анализом економских токова у државама чланицама.*⁵³⁷

Имплементација Европског семестра започиње подношењем *Годишњег извештаја о расту (Annual Growth Survey)* који представља детаљну и свеобухватну анализу резултата примене Стратегије Европа 2020. Уз овај извештај Комисија подноси и макроекономски извештај и извештај о резултатима политике заједничког запошљавања. Како се ови извештаји односе на ЕУ као целину, на основу њих се издају конкретне препоруке државама које тако спроводе претходну координацију економске политике у етапи када се буџетски закони налазе у фази припреме. У пракси се реализација Европског семестра одвија у *две фазе* које се могу ради лакшег разумевања сагледати у деловању Комисије пре и након заседања Европског савета.

- *Прва фаза* у имплементацији Европског семестра започиње током јануара, када Комисија подноси Годишњи извештај о оствареном напретку ЕУ и еврозони.⁵³⁸ У овом извештају Комисије је 2011. године указано на десет мера које је требало предузети у будућем периоду ради оптималне реализације Стратегије 2020. Ове мере се морају постићи у *три* кључне области: стварању основних предуслова за привредни раст, реформи тржишта рада и могућностима за запошљавање. Током трајања прве фазе, Комисија сарађује са ЕКОФИНОМ, Парламентом, Европским и социјалним комитетом, Комитетом за екологију и осталим институцијама које воде расправу о поднетом годишњем извештају.

⁵³⁷ *DG International Policies of the Union-Directorate-A, Economic and Scientific Policy-Economic Governance Support Unit, Inter-parliamentary Committee Meeting, The European Semestar for Economic Policy Coordination, Brussels, 27/28, February 2012, 2-6.*

⁵³⁸ *Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Annual Growth Survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis, Brussels, COM(2011), 11 final, 12.01.1.2010*

Европски савет, по правилу, до краја марта мора ратификовати опште смернице које му је Комисија предложила.

- Друга фаза започиње заседањем Европског савета и усвајањем закључака. Средином априла, државе чланице морају ускладити своје програме конвергенције и стабилности и националне планове реформи са препорукама које су издате у Закључку о општим смерницама. У околностима постојања некомплементарности, државе су дужне да коригују своје програме тако да буду функционално усклађени са општим пројекцијама из смерница. На основу анализе ова два документа, Комисија даје препоруку Савету да усвоји смернице. Уобичајено је да се смернице ратификују крајем јуна или почетком јула, с тим што Савет може усвојити и тзв. „*потенцијалне смернице*“ за државе чији планови стабилизације не одговарају општим смерницама у потпуности (нпр. када су циљеви буџетске политике постављени нереално или када се не разрађују главне тачке буџетске консолидације на целовит начин). Током јула, пре усвајања буџета за наредну годину, Европски савет и Савет министара могу давати одређене савете државама у погледу нацрта буџета, који се потом враћа националним парламентима на наредне фазе у буџетском поступку.⁵³⁹

Први Европски семестар је почео да се примењује 2011. године и поред постојања одређених празнина. Комисија је заузела став да је његова примена била *релативно успешна*, посебно у погледу усклађености националних програма стабилности и конвергенције и планова опоравка са општим смерницама. Ипак, Комисија је сматрала да програми нису били довољно амбициозни у погледу структурних реформи и да су поједине ставке планова биле постављене превише апстрактно. Замерке су упућене и у вези са новим овлашћењима Европског савета, тј. мишљењима на нацрте буџета, јер она остају чисто политичке природе и најчешће нису усклађена са критеријумима финансијске стабилности. Тако, Штајнбах (Steinbach) сматра да интегративна примена економских и фискалних препорука може водити стварању буџетских издатака који имају „*посебан третман*“ и садрже латентну опасност да угрозе достизање финансијске стабилности.⁵⁴⁰

⁵³⁹ *Ibid*, 3-10.

⁵⁴⁰ А. Stainbach, *Ibid*.

Можемо приметити да је Европски семестар специфичан механизам координације који је дизајниран врло пажљиво на начин да не доводи у питање слободно вршење субјективног буџетског права националних представничких тела. Штавише, применом овог механизма координације створене су процесне претпоставке да се националним парламентима и Европском парламенту омогући да коначно врше контролу над понашањем одређених институција комунитарног права у циљу обезбеђења кредибилности, демократке контроле и надасве потребне транспарентности. Имплементација Семестра је у процесном погледу допринела уређенијој координацији фискалних политика. Неспорно је да Европски семестар као нови координациони механизам располаже потенцијалом да допринесе конзистентнијој координацији економске политике у ЕУ. Искуство са применом првог семестра показује да сам поступак примене није ослобођен замки бирократизма који постоји, како на нивоу ЕУ, тако на нивоу држава чланица. У том смислу, непходно је у будућем периоду размислити о томе да се временски оквир спровођења семестра реорганизује на начин који Комисији оставља више времена потребног за анализу националних планова реформи и програма стабилности и конвергенције с обзиром да они условљавају успех читавог процеса.⁵⁴¹

4.1.1. Европски семестар 2012 и 2013

Значајна новина *Европског семестра 2012* у односу на претходни семестар јесте *Анекс о развојно оријентисаним пореским политикама*.⁵⁴² У функцији примене новог семестра се налазе две резолуције Парламента којима се апострофира значај истовременог предузимања мера у области буџетске политике, политике запошљавања и стимулисања привредног раста.⁵⁴³ *Прва Резолуција* имплицира већу улогу Европског савета као главног субјекта координације у процесу фискалне консолидације и смањења стопе

⁵⁴¹ W. Kohler-Toglofer, P. Part, *Macro-Coordination under the European Semester*, Monetary Policy & The Economy Q4/11, 2011, 70-72.

⁵⁴² European Commission, *Communication from the Commission-Annual Growth Survey 2012*, Brussels, 23.11.2011, COM (2011) 815 final VOL. 1/5

⁵⁴³ *European Parliament Resolution on the Employment aspects in the Annual Growth Survey 2012 & European Parliament Resolution on the Contribution of the Annual Growth Survey 2012.*

незапослености. У том смислу је био значајан предлог Европског парламента да се формира посебно тело на нивоу Уније (тзв. „оквир заштите младих“), који ће се старати да свим младим особама након незапослености (која траје највише четири месеца) понуди адекватан посао. Парламент је, такође, указао на значај увођења пореза на финансијске трансакције и позвао државе чланице да уложе веће напоре у области реформе образовног система. У *другој резолуцији* се наглашавају напори Комисије у предузимању мера за подизање стопе запослености у кратком року, стварањем поверења између грађана, инвеститора и потрошача. Парламент је, такође, указао на спорост у реализацији структурних реформи у области економске политике и позвао Комисију да интензивира своје акције у тој сфери, не би ли државе одговорније приступиле реализацији Стратегије Европа 2020. Због проблема у *монетарној политици*, Парламент је позвао све субјекте економске политике да на националном и наднационалном нивоу узму учешћа у стварању правних механизма за решавање банкарске кризе, сматрајући да се банке у раду морају више ослањати на токове реалне економије.

Упоредо са подношењем годишњег извештаја о расту, Комисија је предложила усвајање *две додатна координациона механизма*, која су се тичала корекције прекомерних дефицита и заједничког надзора над састављањем националних предлога буџета и појачавања економског и буџетског надзора у финансијски нестабилним државама.⁵⁴⁴ Суштина ових предлога је била у јачању позиције националних представничких тела у процесу координације буџетских политика, с тим што би у случају грубог одступања предлога буџета од циљева утврђених Пактом о стабилности, Комисија могла захтевати израду алтернативног нацрта буџета (који је морао бити достављен у року од две недеље). Оба предлога Комисије су била регламентирана на начин да се њима не задире у фискални и финансијски суверенитет држава, већ да се само у процесу буџетирања поведе више рачуна о вредностима координације економске политике (сходно начелу супсидијарности и пропорционалности утврђено одредбама примарног права).

⁵⁴⁴ *Commission Proposal for the regulation of the EP and the Council on common provisions for monitoring and assessing the draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro area* и *Commission Proposal for the regulation of the EP and the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of the Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area*. Ови акти ће касније представљати тзв. Пакет 2 (2 Pack) за излазак држава чланица из дужничке кризе.

Начело *супсидијарности* огледа се у јачању фискалног надзора у еврозони и анулирању негативних екстерних ефеката од стране Уније, уколико се због неадекватне координације напори држава чланица не показују као оптимално решење. Елементи начела *пропорционалности* имплицирају да се код појачаног надзора над државама које имају проблем одржавања финансијске стабилности, узима у обзир природа већ пружене финансијске подршке (чиме се спречава подношење дуплих извештаја).⁵⁴⁵

Основни приоритети *Европског семестра 2013* обухватају, поред поред подстицања диференциране фискалне консолидације, и смањење незапослености и социјалних последица кризе и модернизовање јавног сектора.⁵⁴⁶ ЕКОФИН у том циљу захтева да државе приликом састављања националних планова реформи и стабилизације, испоштују ове приоритете у што потпунијем степену. То је значило предузимање конкретних, јасно разрађених, правно заокружених и економски ефикасних мера за реализацију циљева у будућем периоду. Од посебне важности је било да се створе услови за имплементацију мера у *реалним временским токовима*.

Анализом Извештаја о примени Европског семестра 2013, посебна пажња је посвећена успостављању ефикасних и правичних пореских система. Инсистира се на томе да државе морају предузети законске мере ради смањења укупних пореских издатака и тежити пореској једнакости међу пореским обвезницима. Борба против законите нелегитимне и незаконите пореске евазије је нужна зарад постизања циљева Стратегије 2020. Комисија као позитивне примере држава које су предузеле поменуте законске мере наводи *Белгију, Мађарску, Немачку, Финску и Чешку*, које су адекватним реформама закона, порески терет изместиле ван основице која делује дисторзивно на стопу привредног раста. Тако је, нпр. *Данска* смањила пореске стопе на рад, док су *Мађарска и Италија* смањиле висину доприноса за одређене социјалне групе.⁵⁴⁷ Потписивањем *Европског споразума за*

⁵⁴⁵ DG International Policies of the Union-Directorate-A, Economic and Scientific Policy-Economic Governance Support Unit, Inter-Parliamentary Committee Meeting, The European Semester for Economic Policy Coordination, op.cit., 5.

⁵⁴⁶ T. Michael, *Reforming European Economic Governance: The European Semester and other Recent Developments*, The Institute of International and European Affairs, 2012, 6-7.

⁵⁴⁷ European Commission, *Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and*

раст и запошљавање којим се наглашава улагање у инфраструктуру, државе су покушале да реституишу економске токове. На нивоу Уније је истовремено покренута иницијатива за *Пројекат обвезница* у циљу отварања тржишта зајмовног капитала за инфраструктурне инвестиције. Комисија као позитивне примере предузете на националном нивоу наводи *Естонију* и *Велику Британију*, које су помогле финансирање компанија преко посебних фондова за развој предузетништва.⁵⁴⁸ У области запошљавања младих особа инспиративни су примери *Аустрије*, *Финске* и *Шведске*, које су адекватним реформама радног законодавства оствариле значајне резултате. Комисија је у реализацији овог циља предложила и покретање иницијативе за запошљавање младих особа са значајним средствима за његову реализацију.⁵⁴⁹ Модернизација система јавне управе је технички предуслов успешне координације. Многе државе (попут *Швајцарске*, *Чешке*, *Белгије* и *Литавније*) оствариле су значајне резултате у домену електронске управе.⁵⁵⁰ Парламент је у извештају о примени семестра изнео позитивне закључке, али са нагласком да се морају уложити напори за његов пун кредибилитет. Од суштинског је значаја да Комисија обезбеди формалне услове за адекватно учешће Европског парламента и националних парламената у областима које се тичу деловања Европског стабилизационог механизма, Еврогрупе и евалуације програма финансијске подршке.⁵⁵¹

Можемо приметити да су у имплементацији Европског семестра 2013 предузети значајни поступци, како од стране држава, тако од стране комунитарних органа у реализацији задатих приоритета. Све више пажње поклања се реформи пореских система у процесу координације фискалних политика на начин да они служе грађанима Уније и доприносе правној и економској сигурности. Делимично задовољавајући резултати у примени новог семестра произилазе из чињенице да се овим механизмом (можда највише од

the Committee of the regions, 2013 European Semester: Country-Specific Recommendations Moving Europe Beyond the Crisis, COM (2013) 350 final, 29.05.2013, 12.

⁵⁴⁸ Британска влада је основала наменске фондове за позајмљивање капитала пословним банкама по посебним погодностима, где банке за позајмљивање капитала плаћају ниже камате централној банци ако користе средства за издавање кредита фирмама. *Ibid*, 14.

⁵⁴⁹ Предлог Комисије је да се у ову иницијативу уложи 6 билиона евра, који ће бити доступни за коришћење у периоду од 2014-2020. године ради смањења стопе незапослености младих на ниво испод 25%.

⁵⁵⁰ *Ibid*, 20.

⁵⁵¹ *European Parliament, Plenary Sitting, Report on the European Semester for Economic Policy Coordination; Implementation of 2013 Priorities, 2013/2134 (INI), A7-0322/2013, 2-12.*

уношења у систем координације) води рачуна о различитим околностима и ситуационим оквирима у којима се државе чланице налазе.

4.1.2. Јачање механизма Европског семестра (Пакет шест)

Од примене првог Европског семестра дошло је до усвајања значајних комунитарних аката који су допринели његовој бољој примени. У том смислу је веома значајно анализирати допринос пакета законодавних мера утврђен институционалним правним аранжманима *Six Pack*, који је требало да допринесе стварању повољнијег правног окружења за примену новог концепта економског управљања. Пакет шест садржински обухвата *пет Уредби* и *једну Директиву* са циљем увођења санкција ради избегавања прекомерних дефицита кроз надзор над извршавањем буџета и обезбеђења неопходне транспарентности јавних финансија.⁵⁵² Новим законодавним мерама које су ступиле на снагу током 2011. године ојачан је механизам Европског семестра и створени су правни услови за продубљену фискалну консолидацију. Значајно је напоменути да је Пакет шест усвојен на основу снажне иницијативе Европског парламента, који је по први пут од обликовања економске политике ЕМУ преузео водећу улогу у процесу координације инстирајући да се свим мерама предвиђеним овим правним аранжманом води обједињена расправа.⁵⁵³ Пакет шест је усвојен у околностима када традиционални механизми координације оличени у општим смерницама и одредбама Пакта о стабилности и расту нису могли да се благовремено реформишу и прилагоде последицама глобалне финансијске кризе услед чега се захтевало хитно реаговање комунитарних институција

а) Уредбом о ефикасном спровођењу буџетског надзора у еврозони, наглашава се постојање међусобне повезаности и функционалне усклађености политике одрживог раста и политике запошљавања са Европским семестром.⁵⁵⁴

⁵⁵² С. Голубовић, Фискална правила у Економској монетарној унији, 177-180

⁵⁵³ D. Hodson, "Policy making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change and Continuity", in: H. Wallace, M. Pollack and A. R. Young, Policy making in the European Union, seventh edition, Oxford University Press, 2015, 168.

⁵⁵⁴ 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, Official Journal of European Union, L 306/1.

Највећи допринос ове уредбе јесу санкције у превентивном и корективном делу Пакта о стабилности и расту.

- *Санкције у превентивном делу* односе се на полагање *каматоносних депозита*. Каматоносни депозит је састављен од каматне стопе, која рефлектује стање кредитног ризика и одређеног инвестиционог раздобља и полаже се у случајевима непредузимања мера према појединачним препорукама. Комисија у року од 20 дана од доношења одлуке Европског савета о непримењивању препоруке одлучује о полагању депозита конкретне државе у износу од 0,2% БДП-а из претходне године.⁵⁵⁵ Уколико Европски савет у року од 10 дана не одбије квалификованом већином предлог Комисије, сматраће се да је таква одлука донета. У околностима када је нужно смањити износ депозита због деловања промењених околности, Комисија може у року од 10 дана да затражи од Савета да коригује износ. Такође, када престану услови због којих је изречен, депоновани износ се враћа конкретној држави (с тим што Савет може одлучити и другачије уколико не дели исто мишљења са Комисијом).

- *Санкције у корективном делу* тичу се увођења *бескаматоносних депозита*.⁵⁵⁶ Одлуку о полагању бескаматоносног депозита доноси Савет када константује постојање прекомерног дефицита у држави која је претходно већ положила каматоносни депозит или у околностима када Комисија утврди озбиљно непоштовање преузетих обавеза. Бескаматоносни депозит се, такође, одређују у износу од 0,2% БДП-а из претходне године одлуком Савета на предлог Комисије. У случају када је држава раније већ положила каматоносни депозит долази до његове конверзије у бескаматоносни депозит. Држава чланица има *право на повраћај разлике* која постоју у случају када је износ каматоносног депозита и обрачунатих камата већи од износа депозита који не садржи камате. Наспрам овом праву, постоји и *дужност* државе чланице да положи дуговану разлику у износу, уколико је износ депозита са каматама одређен у мањем износу од бескаматоносног депозита.

- *Новчане казне* се одређују у околностима када конкретна држава чланица није предузела мере за исправљање свог дефицита. Поступак изрицања,

⁵⁵⁵ *Ibid*, art. 4.

⁵⁵⁶ *Ibid*, art. 5.

одређивања висине новчаних казни и њихове конвалидације идентичан је поступку по коме се изричу бескаматносни и каматносни депозити.

- Посебан вид санкције јесте категорија *санкција које се односе на манипулације статистичких података*.⁵⁵⁷ Ове санкције имају облик новчаних казни и изричу се у случајевима када Комисија установи да су одређене чланице намерно или због грубе непажње погрешно приказале статистичке податке о буџетском дефициту и јавном дугу. Примена овог института захтева спровођење опсежне истраге од стране Комисије, која покрене поступак кад се установи да постоје озбиљне индиције о прикривању статистичких података. У обављању ових надлежности Комисија мора имати одобрење суда државе чланице да спроведе теренску или документарну контролу. Државе су обавезне да Комисији доставе све неопходне информације које она затражи ради утврђивања правноекономског чињеничног стања. У циљу заштите правне сигурности, Комисија мора омогућити конкретној држави да буде саслушана пре покретања саме истраге о свим релевантним чињеницама. Ово је важно истаћи, јер предлог Комисије који се прослеђује Европском савету, мора бити базиран само и искључиво на чињеницама о којима је држава чланица имала могућност да се претходно изјасни. Комисија мора водити рачуна *ex officio* о праву на одбрану државе и мора имати пословник којим се на детаљан начин у складу са одредбама комунитарног права уређују питања везана за приступ списима, правно заступање, заштита поверљивости, и наплате новчаних казни. Наплаћене камате и новчане казне предствалају приходе Европског стабилизационог механизма.

б) *Уредбом о спровођењу мера за корекцију прекомерних макроекономских неравнотежа у Еврозони*, концизније се разрађује нови систем санкција.⁵⁵⁸ Санкције имају форму полагања бескаматносних депозита и новчаних казни. У случају када држава није предузела акције за исправљање узрока неравнотеже, Комисија предлаже Савету да донесе одлуку о полагању депозита. Новчане казне се изричу када су усвојене две узастопне препоруке Савета у истом поступку макроекономске неравнотеже (сходно примени чл. 10. став. 4. Уредбе 1176-2011)

⁵⁵⁷ *Ibid*, art. 6.

⁵⁵⁸ *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, Official Journal of European Union, L306/8.*

или када Савет сматра да је држава чланица доставила нереалан план корективних мера.⁵⁵⁹ Депозит се одређују у висини од 0,1% БДП-а оствареног током претходне календарске и представља приходе Европског фонда за финансијску стабилност. У циљу обезбеђивања објективности поступка, држава чланица о којој се води поступак, нема право гласа у Европском савету, а одлуке се као и случају примене претходне Уредбе доносе квалификованом већином.

в) Уредбом о измени Уредбе о јачању надзора над стањем буџета и надзора над координацијом економских политика учињен је следећи значајан корак у успостављању веродостојног оквира економског управљања.⁵⁶⁰ Овим актом је у постојећу Уредбу (из 1997. године) додат део који се односи на Европски семестар, привредни дијалог и гарантовање начела статистичке независности у буџетском процесу. У уредби је Европски семестар одређен као *генусни појам* који се односи на обликовање и надзор у примени општих смерница економских политика. Семестар укључује преиспитивање и оцену смерница, оцену програма стабилизације и конвергенције, националних програма реформи и надзор над спречавањем макроекономских поремећаја.

Уредбом се детаљније разрађују елементи првобитног Семестра у погледу последица због неиспуњавања дужности држава везаних за примену смерница. Посебно се истиче улога Европског парламента у процесу имплементације семестра, као и учешће ЕКОФИНА, Комитета за економску политику, Одбора за социјалну сигурност и Одбора за запошљавање. Овом Уредбом се учвршћује позиција Парламента у вођењу *макроекономског дијалога*. У том смислу, надлежни одбор Европског парламента може позвати председника Комисије, Савета или Европског савета да иступе и води расправу о питањима везаним за садржај општих смерница, закључке Европског савета о усмеравању економских политика, резултатима мултилатералног надзора и ревизије.⁵⁶¹

Ревизија као својеврсни облик „контроле саме контроле“ је неопходна, јер је процес примене семестра комплексан и захтева преиспитивање резултата ради

⁵⁵⁹ *Ibid*, art. 3.

⁵⁶⁰ *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, Official Journal of European Union, L306/12.*

⁵⁶¹ *Ibid*, art. 2a-б.

израде извештаје који осликавају право стање ствари. Принцип ревизије подразумева и редефинисање средњерочних буџетских циљева на сваке три године или раније ако се спроведу предвиђене структурне реформе.⁵⁶² Уредбом је наложено чланицама да се приликом састављања програма реформи морају ослањати на највероватнији *макроекономски модел* и да морају детаљно образложити зашто се њихове претпоставке значајно разликују од вредности у прогнозама Комисије (посебно показатељима привредног раста).

Посебно место у уредби припада *начелу статистичке независности*, које је неопходна ради вршења објективне контроле јавних финансија. Субјекти економске политике морају јачати професионалну независност националних статистичких органа сходно европским кодексима. То имплицира транспарентне поступке запошљавања (отпуштања) заснованих на критеријумима струке, одобравање средстава на годишњој основи и одређивање датума објављивања статистичких података. *Можемо* приметити да се целокупни садржај Уредбе налази у функцији утврђивања савремених економских изазова и заузимања ваљаних стратешких смерница о свим сегментима економске политике. Свим претходно поменутих одредбама жели се олакшати хоризонтално преиспитивање одлука унутар Савета, којим почиње реализација циклуса надзора и координације економских политика у склопу Европског семестра.

г) *Уредбом о превенцији и исправљању макроекономских дисбаланса* детаљно је регулисан поступак који се тиче поступања Комисије, Савета и влада током периода привредних криза.⁵⁶³ У циљу благовременог откривања макроекономских поремећаја, Комисија саставља годишње извештаје који садрже квалитативну економску и финансијску оцену постојећег стања на основу табеле чији се индикатори упоређују са индикативним годишњим праговима.⁵⁶⁴ Комисија закључке о постојању евентуалних неравнотежа у одређеној чланици не усваја простим механичким читањем табела (које садрже податке о стању унутрашњих

⁵⁶² Уредбом је новелиран начин утврђивања средњерочних буџетских циљева тако да се одређују унутар утврђеног распона између 1% БДП-а и стања буџетске равнотеже или суфицита. *Op.cit.*, art. 2a.

⁵⁶³ *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, Official Journal of European Union, L306/25.* У самој оцени битно је направити дистинкцију између држава са мањкавостима у платном билансу и оних које остварују вишак.

⁵⁶⁴ *Ibid*, 2-15.

неравнотежа проузрокованих јавним задуживањем, кретањем на финансијском тржишту и тржишту имовине), већ узима у обзир тенденцију развоја поремећаја. Прекорачење индикативних прагова не мора аутоматски означити постојање неравнотеже. Табеле обухватају мали број релевантних, једноставних и практичних микро и макроекономских показатеља за конкретне чланице.⁵⁶⁵ У случају када Комисија установи постојање прекомерног дефицита, о томе обавештава Парламент, Савет и Европски савет. Савет доноси препоруку којом се константује постојање поремећаја и налаже се држави да предузме мере кориговања. (које се огледају у састављању плана са јасним мерама и роковима за имплементацију). У року од два месеца Савет решава о достављеном плану који може одобрити у форми препоруке или га вратити на поновно разматрање. Када државе предузму све мере из конкретне препоруке, поступак се ставља у *стање мировања*. Комисија је овлашћена да за време трајања поступка врши мере појачаног надзора, а сам поступак се окончава уколико више нема узрока макроекономских неравнотежа.

ђ) *Уредбом о измени Уредбе о убрзању и појашњењу примене поступка у случају прекомерног дефицита* поопштрава се примена *фискалних правила*.⁵⁶⁶ Тако се наглашава обавеза Комисије да приликом оцене о прилагођавању задатим вредностима води рачуна о утицају привредног циклуса на динамику смањења јавног дуга. Извештаји о кретању јавног дуга морају узети у обзир потенцијални привредни раст, акумулацију капитала и укупну продуктивност производних фактора и кретања у висини салда у примарним расходима. Нарочита пажња се мора посветити обиму и ефектима спроведених пензионих реформи, где је битно утврдити да ли такав систем подстиче дугорочну привредну одрживост. Овим актом је модификована структура санкција, која се сада састоје од *фиксног дела* (0,2% БДП-а) и *варијабилног дела* који износи једну десетину апсолутне вредности разлике између биланса као процента БДП-а оствареног у претходној

⁵⁶⁵ Приликом читања табела, Комисија мора анализирати и резултате које је држава остварила у области политике запошљавања.

⁵⁶⁶ *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, Official Journal of European Union, L33.*

години.⁵⁶⁷ Одређена је и горња граница износа појединачне казне која не сме прелазити износ од 0,5% БДП-а.

У погледу *отвореног метода координације*, овим актом се наглашава значај вођења макроекономског дијалога. У циљу одржавања стабилности процеса координације од суштинског је значаја створити услове у којима Савет поштује препоруке Комисије и друге предлоге (или их у случају мимоилажења у мишљењима јавно и аргументовано образлаже).

е) Последњи документ из структуре Пакета шест, јесте *Директива савета о одрживости буџетског оквира држава чланица*.⁵⁶⁸ Под буџетским оквирима подразумевају се све мере, правила и институције кроз које јавна администрација у државама чланицама спроводи буџетску политику. Елементи буџетског оквира садрже: *системе буџетског рачуноводства и статистичког извештавања, правила и поступке којима се утврђује фаза буџетског планирања, нумеричка фискална правила појединих земаља, средњорочне буџетске циљеве и систем обрачуна и статистичког извештавања*.⁵⁶⁹

Рачуноводствени систем мора бити постављен тако да омогућава увид у све нивое управљања и да буде доступан јавности. Веома је важно омогућити вршење интерне управне контроле, као и контроле од стране независних тела. У реализацији оквира, државе користе *нумеричка фискална правила* која значе дефинисање циља и обима правила основу поузданих анализа агенција које поседују функционалне аутономије према фискалним органима.⁵⁷⁰ Директивом је утврђена обавеза држава чланица да израде *средњерочне буџетске оквире*. Под њима се се подразумева скуп националних фискалних процедура којим се деловање фискалне политике протеже изван једногодишњег буџетског календара. Буџетски оквир мора бити конзистентан трогодишњем фискалном планирању као преовлађујућој тенденцији у савременим јавним финансијама. Буџетски оквир се састоји од вишегодишњих буџетских циљева који морају бити транспарентни и јасно образложени, попут пројекције сваког главног расхода и прихода са посебним акцентом на расходе централног нивоа и социјалне сигурности, описа

⁵⁶⁷ *Ibid*, art. 12-14.

⁵⁶⁸ *Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, Official Journal of European Union, L33.*

⁵⁶⁹ *Ibid*, art. 1-2.

⁵⁷⁰ *Ibid*, art. 6.

средњорочних политика са предвиђеним утицајем на јавне финансије и процене ефеката предвиђених политика на дугорочну одрживост јавних финансија.⁵⁷¹

Усвајањем Пакета 6, ЕУ је извршила најозбиљније и најамбициозније законодавне промене које процесу координације економске политике дају сасвим нове правне консеквенце. Овим посебним координационим механизмом жели се предупредити будући макроекономски поремећаји или ублажити њихове последице свођењем на ниво који је друштвено толерантан и прихватљив. Истовремена примена свих поменутих уредби представља и основу будуће хармонизације буџетског законодавства којом ће се у великој мери олакшати координација фискалних политика у ЕУ. Свакако, не треба посебно истицати да је нужно придржавање поменутих процедура од стране свих држава чланица, јер у супротном поменути акти неће допринети економској стабилности (као што се у прошлости то често дешавало). На овај начин попуњене су донекле правне празнине у постојећим прописима о функционисању ЕМУ што улива оптимизам и даје наду у покретање новог таласа координације економских политика у сигурном, транспарентном и кредибилном правном окружењу.

4.2. Мере финансијске подршке

Немогућност финансирања доспелих обавеза јавног дуга држава чланица захтевала је озбиљну реакцију Уније зарад очувања стабилности унутар еврозоне. Финансијске криза је утицала на драстично повећање удела јавног дуга у многим земљама чланицама еврозоне (табела 16). Подаци показују да је највеће прекорачење референтне вредности током 2010. године постојало у Грчкој (146.2%), Италији (115.3%), с тим што су висок удео јавног дуга имале и Белгија (99.6%), Ирска (86.8%), Португал (96.2%) и Француска (81.7%). Може се видети да је укупна висина јавног дуга на нивоу ЕУ износила чак 78.4 % БДП-а. У периоду од 2007-2009. године евидентан је пораст краткорочног дуга, јер се учесници на финансијском тржити опредељују за краткорочне пласмане, код којих је ризик неиспуњења обавеза (*default risk*) нижи.⁵⁷²

⁵⁷¹ *Ibid*, art. 9.

⁵⁷² С. Голубовић, Фискална правила у Европској монетарној унији, 143-144.

Табела 6.
Висина јавног дуга у земљама еврозоне (у % од БДП-а)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Европска унија	61.8	60.4	57.8	61	73	78.4
Еврозона 19 земаља	69.2	67.3	64.9	68.5	78.3	83.8
Белгија	94.6	90.9	86.9	92.4	99.5	99.6
Данска	37.4	31.5	27.3	33.4	40.4	42.9
Немачка	66.9	66.4	63.6	65	72.5	81
Естонија	4.5	4.4	3.7	4.5	7.6	6.6
Ирска	26.1	23.6	23.9	42.4	61.8	86.8
Грчка	107.3	103.5	103.1	109.4	126.7	146.2
Шпанија	42.3	38.9	35.5	39.4	52.7	60.1
Француска	67.2	64.4	64.4	68.1	79	81.7
Италија	101.9	102.5	99.7	102.3	112.5	115.3
Кипар	63.2	59.1	53.9	45.1	53.9	56.3
Литванија	17.6	17.2	15.9	14.6	29	36.2
Малта	70.1	64.6	62.4	62.7	67.8	67.6
Аустрија	68.3	67	64.8	68.5	79.7	82.4
Португал	67.4	69.2	68.4	71.7	83.6	96.2
Словенија	26.3	26	22.7	21.6	34.5	38.2
Словачка	33.9	30.8	29.9	28.2	36	40.8
Финска	40	38.2	34	32.7	41.7	47.1

Извор: Eurostat, <http://europa.eu/eurostat/tom/table>, last update 23.03.2016.

Током маја 2010. године, Грчка је као једна од највише погођених земаља потписала споразум о мерама подршке у *форми билатералног зајма* од држава чланица и Међународног монетарног фонда. Новчана помоћ у износу од 110 милијарди евра требала је да омогући реализацију програма економске и финансијске политике у наредном трогодишњем периоду. Предуслов додељивања помоћи је био да влада предузме све неопходне мере утврђене споразумом. Правна природа овог билатералног зајма је изазвала бројне полемике. Иако је формалноправно посматрано реч о билатералном уговору, мора се имати у виду да интересе држава у условима централизоване монетарне политике заступа Комисија. У том смислу је искоришћена правна празнина Уговора о ЕУ који експлицитно не забрањује такве уговорне арнажамане уколико су волунтарног

карактера.⁵⁷³ У оправдању споразума, заузето је становиште да такав вид финансијске помоћи нема облик кредитирања дуга држава чланица (што је чл. 123. оснивачког акта стриктно забрањено) са образложењем да приликом закључивања зајма ЕЦБ и националне централне банке нису учествовале било посредно или непосредно. Када је у питању забрана колективног финансирања доспелих јавних дугова од стране чланица ЕУ заузет је став да се клаузула забране колективног јемства не односи на пружање финансијске подршке у форми уговора о зајму.

Приметно је да пружене правне интерпретације неодољиво подсећају на изигравање суштине правних норми, њиховог циља и садржине. Дато тумачење представља изигравање интенције законодавца приликом реглементирања поменутих правила у вођењу заједничке монетарне политике. Иако је Заједница заузела став да у овом случају није дошло до кршења правних норми комунитарног права, ове еуфемистички назване мере финансијске подршке *de facto* представљају повреду материјалних норми комунитарног монетраног права и забрану начела меког буџетирања.

У оправданости кршења одредби примарног права морају се у обзир узети и *фактори политичке природе*. Наиме, у овом периоду је постојала реална опасност од ширења ефеката преливања, где би се последице лошег стања јавних финансија Грчке пренеле и на остале земље чланице. У том погледу, последице би прво осетиле државе које су економски биле мање стабилније од осталих (тада *Белгија, Шпанија, Италија, Португал и Ирска*). Са друге стране, како су повериоци јавног зајма Грчке биле реномиране европске банке, могло је доћи до стварања лошег угледа за европско банкарство.⁵⁷⁴ Мада изгледа да су првобитни зајмови били оправдани узимајући у обзир поменуте политичке последице, морамо се запитати да ли то значи да је у таквим околностима економска стабилност приоритетнија од правне сигурности која се тешко постиже и још теже одржава? Кршење примарног права у области координације економске политике и то базичних правних принципа из којих је развијена читава категорија општих и

⁵⁷³ P. Vassilis, "Why Europe Should Say No to the Proposed Framework of Economic Governance: A Legal and Policy Analysis in Light of the Establishment of the European Stability Mechanism and the Euro Plus Pact", *Touro International Law Review*, 2011, 18-19.

⁵⁷⁴ *Ibid.*

посебних механизма координације, показује крхкост процеса и открива озбиљне правне празнине које су у условима глобализације апсолутно недопустиве, јер подривају постигнуте резултате

4.2.1. Европски механизам за финансијску стабилност

Механизам за Европску финансијску стабилност конституисан је 11. септембра 2010. године.⁵⁷⁵ Правни основ конституисања овог посебног механизма координације економске политике је садржан у *чл. 122. оснивачког акта* који предвиђа могућност додељивања финансијске помоћи држави чланици, која се налази у финансијским потешкоћама или постоји реална могућност наступања таквих потешкоћа због околности на које држава не може утицати.⁵⁷⁶ Финансијска помоћ Уније може се одобрити у виду *зајма* или *кредитних линија* (што је значи да Комисија у име ЕУ може уговорати такве позајмице на тржиштима капитала или код међународних финансијских институција).

Поступак додељивања помоћи се састоји од *иницијативе* државе чланице за пружање помоћи и израде *програма прилагођавања*.⁵⁷⁷ Иницијатива се огледа у подношењу захтева од стране државе чланице за додељивање помоћи (која у сарадњи са Комисијом и ЕЦБ мора урадити детаљну процену финансијских проблема са којима се суочава). Услов додељивања помоћи јесте достављање *нацрта програма привредног и финансијског прилагођавања* Комисији и ЕКОФИНУ. Савет квалификованом већином на предлог Комисије решава о додели помоћи. Одлуком о одобравању зајма одређује се износ позајмице, рок доспелости, формула за одређивање цене, највећи број obroка у којима се врши исплата, период расположивости финансијске помоћи, као и услови опште економске политике повезане са финансијском помоћи Уније ради поновног успостављања здравих јавних финансија.⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ *Council Directive 2010/407/EU of 12 May 2010 on European Financial Stability Mechanism, Official Journal of European Union, L118/1.*

⁵⁷⁶ *Amsterdam Treaty, art.122. par. 2.*

⁵⁷⁷ *Ibid.*

⁵⁷⁸ *Council Directive 2010/407/EU of 12 May 2010 on European Financial Stability Mechanism, Art.3.* Одлука о одобравању кредитне линије је садржала износ, накнаду за располагање линијом, услове плаћања за ослобађање средстава и временско раздобље располагања финансијском помоћи.

Посебно значајан сегмент додељивања помоћи јесте закључивање тзв. *Меморандума о разумевању*, којим су детаљно одређивани општи услови економске политике. Овај акт се морао доставити Парламенту и Европском савету на увид. Пре додељивања саме помоћи, Комисија је у сарадњи са ЕЦБ на сваких шест месеци вршила контролу општих услова економске политике, где је Савет на њен предлог могао да донесе одлуку о накнадним прилагођавањима првобитних општих услова економске политике или да ревидира програм прилагођавања.⁵⁷⁹ Државе су биле у обавези да отворе посебне рачуне за располагање средствима финансијске помоћи код своје централне банке. Контрола у трошењу се вршила од стране *Рачуноводственог суда*, док је представник Комисије обављао технички и финансијски надзор ради заштите начела законитости у располагању позајмљеним средствима.⁵⁸⁰

4.2.2 Европска финансијска установа

Европска установа за финансијску стабилност (ЕФУ) настала је у сарадњи Уније са Међународним монетарним фондом као привремени механизам који је формално постављен изнад институција ЕУ и требало је да функционише до 2013. године.⁵⁸¹ Средства Установе су обухватила и средства Европског механизма за финансијску стабилност у износу од 60 милијарди евра.⁵⁸² Ова средства су била располагању само чланицама еврозоне, за разлику од средстава Европског механизма која су могла користити све земље чланице ЕУ.⁵⁸³ У том смислу је значајно указати на чињеницу да је укупан фонд Европске установе у форми обвезница био несразмеран износу зајмова који се могу одобрити из разлога што

⁵⁷⁹ Како би Комисија могла да реализује контролу усклађености општих услова економске политике државе чланице су биле обавезне да доставе све неопходне информације које Комисија затражи у том смислу.

⁵⁸⁰ Крајем 2010. године, *Ирска* је добила позајмицу у износу од 85 милијарди евра, док су 2011. године помоћ добиле и *Грчка* и *Португал* (у износу од 80 милијарди евра).

⁵⁸¹ *European Financial Stability Facility, societe anonyme, Grand duche de Luxembourg, Memorial C, June 2010, No.1189, p 57026.*

⁵⁸² С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, 154-155.

⁵⁸³ Укупна средства финансијске подршке обезбеђене од стране ЕМЗФС, ЕФУ и ММФ износила су 750 милијарди евра, од чега је ЕФУ требало да обезбеди 440 милијарди и ММФ 250 милијарди евра. Финансијски капацитет ЕФУ је до оснивања Европског стабилизационог механизма био лимитиран на 500 милијарди евра. Средства ЕФУ су као и у случају ЕМФС обезбеђивале државе чланице еврозоне (с тим што су нове чланице еврозоне то могле учинити на добровољној основи).

је требало гарантовати висок степен сигурности обвезница. Деловање Европске финансијске установе је требало да допринесе стварању уверења код инвеститора да ће државе о доспелости благовремено испунити своје обавезе на име јавног зајма.⁵⁸⁴ Установа је могла куповати обвезнице на примарном тржишту и одобравати средства у циљу рекапитализације, као и да врши емисију финансијских инструмената по повољним тржишним условима уз интервенције на секундарном тржишту.⁵⁸⁵

Узимајући у обзир *чланове 122. и 125. Уговора о ЕУ* као правне основе настанка поменутих механизма финансијске подршке, тешко је утврдити да ли су се у пракси заиста стекли сви предвиђени услови за асистенцију комунитарног нивоа власти. Наиме, указује се, да иако глобална финансијска криза јесте изванредна околност на коју државе чланице нису могле утицати и имати контролу, остаје нејасно да ли су и финансијске потешкоће са којима су се суочиле последица кризе или последица неодговорног вођења националних економских политика.⁵⁸⁶ Члан 122. ст. 2 оснивачког акта односи се на пружање финансијске подршке од стране Уније, а не појединачних држава чланица. Ипак, то не значи да су позајмице од стране држава чланица у попуности искључене, јер клузула непозајмљивања то експлицитно не забрањује. Пре потешкоћа са којим се суочила Грчка, *Литванија* која није чланица еврозоне је користила финансијску подршку нордијских земаља уз подршку ЕУ, ММФ-а и Европске банке за обнову и развој.⁵⁸⁷

Услед опречних резултата у координацији националних фискалних политика, питање јасног разлучивања поменутих финансијских потешкоћа постаје још комплексније. Фискална неодговорност влада, непоштовање фискалних правила и пренаглашена употреба јавног зајма као инструмента финансирања јавних расхода засигурно јесте допринела настанку финансијских потешкоћа, с тим што их је глобална криза додатно интензивирала. Питање јасног разлучивања у том контексту остаје без једностраног одговора због чега је правна природа настанка поменутих механизма и даље предмет бројних полемика.

⁵⁸⁴ P. Vassilis, *op.cit.* 20.

⁵⁸⁵ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, 155.

⁵⁸⁶ P. Vassilis, *op.cit.*, 21.

⁵⁸⁷ J. V. Louis, *The Non-bailout Clause and Rescue Packages*, *Common Market Law Review* 47, 2010, 971-986.

4.2.3 Европски стабилизациони механизам

Европска финансијска установа је трансформисана у Европски стабилизациони механизам пре предвиђеног рока. Како оснивачким актом није био предвиђен правни основ за конституисање једног таквог координационог механизма, било је потребно приступити одређеној ревизији норми примарног права. Решење је пронађено у допуни *чл.136. Уговора о ЕУ*, којим се сада стипулише да се чланицама еврозоне дозвољава успостављање стабилизационог механизма који се активира зарад очувања монетарне стабилности.⁵⁸⁸ Одлука Савета о формирању ЕСМ је ступила на снагу по тзв. поједностављеној процедури ревизије утврђене Лисабонским уговором (*члан 48. став 6. Уговора*). Поједностављена процедура ревизије подразумева да у одређеним околностима Савет једногласно (након консултовања са Парламентом, Комисијом и ЕЦБ), одлучује о промени свих или појединих одредби утврђеним трећим делом Уговора о ЕУ који се тиче политика Уније и унутрашњих мера.⁵⁸⁹ Ступање одлуке Савета којом се значајно ревидирају одредбе примарног права захтевало је и ратификацију од стране представничког тела сваке чланице еврозоне. Европски стабилизациони механизам је коначно конституисан међдржавним споразумом који је закључен изван оквира примарног права ЕУ.⁵⁹⁰ Организациону структуру ЕСМ чини управни одбор, извршни одбор и генерални директор.

а) *Управни одбор* је састављен од представника које делегирају државе потписнице споразума.⁵⁹¹ Свака држава именује по једног представника који је надлежан за послове јавних финансија и одређује његовог заменика. У раду овог тела учествују и чланови Комисије који су надлежни у сфери економских и

⁵⁸⁸ *European Council decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is euro, 2011/1999/EU, Official Journal of the European Union L91.*

⁵⁸⁹ За промену оснивачких аката је према ранијим одредбама била потребна претходна конференција представника влада држава чланица, односно конвенција сачињена од представника националних парламената, шефова држава (влада), Европског парламента и Комисије.

⁵⁹⁰ *Treaty establishing European Stability Mechanism, D/12/3, Brussels, 1 February 2012, OJ L 91, 6.4.2011.*

⁵⁹¹ *Ibid*, art. 5. Одлуке у ЕСМ се доносе на основу узајамних споразума, по принципу квалификоване или просте већине у случајевима утврђеним Уговором. Приликом доношења одлука захтева се присуство најмање две трећине чланова са правом гласа како би се обезбедио неопходни легитимитет одлука. Уздржаност приликом гласања не утиче на сам процес доношења одлука, које и без тога ступају на снагу.

монетарних питања, председник ЕЦБ и представници земаља које нису чланице Еврозоне у улози посматрача по позиву. Управни одбор пружа помоћ чланицама у прилагођавању економских политика, емисији акција и укидању хитних резервних фондова (*rainy funds*).

б) *Извршни одбор* је састављен од представника које делегирају државе чланице и стара се о примени одлука управног одбора које морају бити усклађене са комунитарним правилима.⁵⁹²

в) *Генералног директора* именује управни одбор међу кандидатима који имају националност државе чланице ЕСМ-а и поседују релевантно међународно искуство као и висок ниво стручности у економским и финансијским питањима. Због клаузуле инкомпатибилности интереса, за време трајања мандата, генерални директор не може бити члан управног или извршног одбора, нити обављати функцију њиховог заменика.⁵⁹³ Генерални директор је надлежан за текуће пословање и обавља функцију правног заступника ЕСМ.

Поступак аплицирања за пружање финансијске помоћи ЕСМ-а је строго формулисан. Држава чланица подноси захтев председнику управног одбора и наводи очекивани облик помоћи. Управни одбор потом поверава Комисији (по потреби и ЕЦБ) да испита да ли постоје претходни услови за додељивање помоћи. Ови услови се односе на: *процену постојања ризика за финансијску стабилност еврозоне у целини или држава чланица; процену одрживости јавног дуга и процену стварне или потенцијалне потребе финансирања конкретне државе чланице.*⁵⁹⁴ Уколико су ови услови кумулативно испуњени, управни одбор налаже Комисији да започне преговоре са државом у циљу закључења *меморандума о сарадањи (memorandum of understanding)*. Овим актом се детаљно утврђују сви недостаци у сфери јавних финансија који се требају решити финансијском подршком. Упоредо са овим преговорима, генерални директор настоји да стипулише *предлог уговора о финансијској подршци* у коме се експлицитно разрађују сви услови пружања помоћи и обавезе уговорних страна. Поменути меморандум о разумевању мора бити усаглашен са мерама координације економске политике утврђених уговором о функционисању ЕУ, али и свим

⁵⁹² *Ibid*, art. 6.

⁵⁹³ *Ibid*, art. 7.

⁵⁹⁴ *Ibid*, art. 12.

упозорењима, мишљењима, препорукама или одлукама које су на том плану усвојене. Комисија у име ЕСМ-а потписује споразум, док управни одбор разрађује конкретне услове додељивања помоћи и исплате прве транше помоћи.

Као што смо већ напоменули, финансијска подршка детерминисана је предузимањем јасно одређених услова на терену националне економске политике. Државе које уживају такву помоћ морају радити на имплементацији макроекономских планова стабилизације над којима надзор врши Комисија. Државе кориснице помоћи су обавезне да смање буџетски дефицит за довољно дуг период потребан за генерисање прихода за убрзавање привредног раста.⁵⁹⁵ Финансијска подршка се може одобрити у виду:

- директних кредита;
- куповине обвезница на примарном финансијском тржишту;
- подршке за докапитализацију финансијских институција;
- интервенције на секундарном финансијском тржишту и;
- програма предострожних мера.⁵⁹⁶

Поред поменутих облика финансијске подршке, Споразумом о ЕСМ је предвиђена и *клаузула колективне акције (collective action clauses)*. Државе чланице морају од 1. јануара 2013. укључити ову клаузулу у новоемитоване хартије од вредности чији је рок доспелости дужи од једне године. Ratio ове клаузуле је да омогући повериоцима са највећим уделом да промене услове обвезница (у смислу реструктурирања дуга), при чему ова клаузула обавезује и све мањинске повериоце.⁵⁹⁷ Ова клаузула је конзистентна са клаузулама које постоје у англосаксонском и англоамеричком праву, превасходно *клаузули агрегације (aggregation clause)* која подразумева да се свим државним обвезницима посвећује подједнака пажња приликом закључивања споразума о јавном зајму.⁵⁹⁸ Клаузула агрегације се налази у функцији омогућавања постојања квалификоване већине за

⁵⁹⁵ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, op.cit., 156. ЕСМ може применом тзв. *стимулативних мера* спречити акумулацију јавног дуга. Ове мере подразумевају ниже каматне стопе као елемент поверења који уживају макроекономски програми стабилизације одређених држава, па самим тим утврђују адекватнију вредност обвезница те државе на финансијском тржишту. *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Treaty establishing European Stability Mechanism*, art. 13-18.

⁵⁹⁷ С. Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, op.cit., 157.

⁵⁹⁸ М. Димитријевић, *Управљање јавним зајмом: Правно-економске последице по положај државе као дужника*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. (63), Вол. 3, 2015, 110-112.

праву промену услова отплате јавног дуга у околностима када је дужник инсолвентан. Механизам клаузуле колективне акције је практично омогућио партиципацију приватног сектора у политици управљања јавним зајмом, у околностима када држава доживи фискални мораторијум или се налази на прагу банкротства. Идеја о учешћу приватног сектора се први пут прожима у одредбама Европског семестра, али је правно конкретизована споразумом о ЕСМ као допунски инструмент постизања одрживости фискалног система Уније.

Значајно питање у вези са применом ЕСМ-а везује се за одсуство димензија транспарентности и демократске одговорности у поступку доношења одлука које представљају унутрашње вредности комунитарног метода. Највише нејасноћа је постојало у погледу природе разлога који су захтевали да се ЕСМ конституише посебним споразумом и у погледу његовог односа са Уговором о ЕУ. Овај координациони механизам настао је у циљу превазилажења правних, политичких и других препрека за пуну примену превентивних механизма у условима кризе. Уклањање препрека подразумева да се улога Комисије и ЕЦБ не сме свести на улогу пасивног посматрача у примени финансијске подршке, а да се улога Европског суда правде резервише само за случајеве предвиђење чл. 273. Уговора о ЕУ. Циљ ЕСМ јесте да закружи напоре у новим моделима економског управљања еврозоном и као такав он има несумљиву вредност, и поред чињенице да самом начину његовог настанка недостаје правни кредибилитет у пуном значењу те речи.⁵⁹⁹

Услед правне неусаглашености Споразума о ЕСМ са одредбама оснивачких аката, представник ирског парламента, *Томас Прингл (Thomas Pringle)* је поставио питање да ли се одлуком Савета о промени чл. 136. Уговора о ЕУ државама чланицама намећу обавезе које су противуречне принципима функционисања и очувања ЕМУ. Врховни суд Ирске је ово питање проследио Европском суду правде, који је приликом решавања заседао у пуном саставу. Суд је у овом предмету заузео став да не постоји експлицитна одредба Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, којом се забрањује било посредно или непосредно

⁵⁹⁹ D'Sa M. Rose, *The Legal and Constitutional Nature of New International Treaties on Economic and Momentary Union from the Perspective of EU Law*, European Current Law, Issue 5, 2012, 20-21.

закључивање и ратификација споразума о ЕСМ.⁶⁰⁰ Такође, Суд је стао на становиште Споразумом о ЕСМ нису повређене одредбе првог дела Уговора о функционисању ЕУ, који утврђује надлежност Заједнице у области монетарне политике. Циљ заједничке монетарне политике јесте постизање ценовне стабилности, док је је *ratio* ЕСМ финансијска стабилност еврозоне у целини. ЕСМ је координациони инструмент који се примењује у области опште економске политике коју воде државе чланице и њиме се не задире у домен централизоване монетарне политике. Суд је био мишљења да ЕСМ у начелу обухвата скуп инструмената и мера којима се постиже ближа координација и надзор у сфери економске и фискалне политике и да његови ефекти на монетарну политику остају посредни и секундарног значаја.⁶⁰¹

Суд је, истовремено, заузео јасан став у погледу питања промене надлежности институција у процесу координације, наглашавајући да споразум о ЕСМ не доводи у питање њихове раније утврђене ингеренције. Строго формализовани поступак додељивања финансијске помоћи је постављен у функцији очувања права ЕУ у делу који се тиче координације економских политика држава чланица. Занимљиво је образложење Суда у вези са израдом макроекономских програма стабилизације, при чему се наводи да се њима не конституише нов механизам координације, већ се само гарантује да сви задаци ЕСМ-а буду компактибилни са *non-bailout* клаузулом.⁶⁰²

Суд правде је, такође, сматрао да примена Споразума о ЕСМ не може угрозити имплементацију или садржину правила комунитарног права. У погледу кршења забране меког буџетирања, Суд је нагласио да се та правила односе на банке, не и на државе чланице. Посматрано са аспекта општег принципа ефективне судске заштите, Суд је утврдио да државе чланице приликом закључења Споразума о ЕСМ нису примениле право ЕУ (већ национално право) због чега се нема места тврдњи да је ЕСМ угрозио имплементацију поменутог принципа.

⁶⁰⁰ *Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment in Case C-3370-12, Court of Justice of European Union, Press release No 154/12, Luxembourg, 27 November 2012.*

⁶⁰¹ *Ibid.*

⁶⁰² *Ibid.*

Примена ЕСМ-а је била условљена ратификацијом у ирском и немачком парламенту. У Ирској је постојала бојазан од расписивања референдума, јер је одлука ЕСП схваћена као одлука усмерена против интереса синдиката (што је иначе својевремено био један од главних аргумента против Уговора о уставу ЕУ у Француској и Холандији). Ратификација комунитарних аката у ирском парламенту је условљена применом тзв. „*Кротијевог правила*“ из случаја *Crotty v. An Taoiseach*.⁶⁰³ Том приликом је Уставни суд Ирске позитивно решио по жалби усмереној на одбијање Врховног суда да ограничи ратификацију Јединственог европског акта расписивањем референдума. Уставни суд је потврдио да се приликом ратификације или ревизије комунитарних аката не мора расписати референдум уколико се њима не мења обим и садржина на начин противан уставном уређењу земље и супротно. Примена овог теста може бити скопчана са одређеним правним несигурностима и политичким притисцима, јер битна промена обима и садржине оснивачких аката наликује правном стандарду који се може различито тумачити.⁶⁰⁴ Како је ЕСП утврдио да се Комисији и ЕЦБ не делегирају нова овлашћења ван примарног права, није било потребе за имплементацијом поменутог правила. Са друге стране, *Немачка* је као водећа земља ЕУ имала највећи удео у фонду ЕСМ који је износио 27% (односно 192 милијарди евра).⁶⁰⁵ Уколико се присетимо да се управо Немачка залагала за строгу забрану колективног финансирања дугова, није изненађујуће зашто се појавила бојазан да би чланице са незадовољавајућим резултатима у координацији могле уживати на рачун фискално одговорних држава. Иако је Бундестаг касније усвојио законе о ратификацији Споразума о ЕСМ, ова одлука је иницирала подношење колективне тужбе (40 000 грађана) Уставном суду услед доживљавања дужности плаћања пореза за финансирање ЕСМ као неуставне и противзаконите. Овај захтев је био допуњен саопштењем немачке централне банке да се делатност ЕСМ-а у виду куповине обвезница може третирати као облик монетизације јавног дуга.

⁶⁰³ G. Barret, *The Treaty Change to facilitate the European Stability Mechanism, First Amendment?*, ПЕА, European Commission, 2011, 21-27. Примену правила може иницирати и група грађана покретањем поступка за оцену уставности било којих амандамана на оснивачке акте.

⁶⁰⁴ *Ibid.* Примену правила може иницирати и група грађана покретањем поступка за оцену уставности било којих амандамана на оснивачке акте.

⁶⁰⁵ Немачки удео се састоји од 22 милијарди евра обезбеђених из сопствених средстава и 170 милијарди позајмљених средстава.

Уставни суд Немачке је потврдио закон о ратификацији уз одређене модификације дате ради заштите интереса грађана Немачке. Ови услови се односе на строго ограничавање финансијског терета Немачке на њен удео у фонду ЕСМ и одлучивање савезног парламента о евентуалним додатним средствима, као и релативизовање дужности чувања пословне тајне запослених у ЕСМ (која не сме бити у супротности са савезним представничким телом) и клаузулу неучествовања у раду ЕСМ, уколико то угрожава националне привредне интересе.⁶⁰⁶ Такође, Уставни суд је модификовао закон о ратификацији на начин да исплату новца ЕСМ мора претходно одобрити стални немачки представник у ЕСМ не би ли све било у складу са нормама међународног монетарног права. Стални немачки представник је превходно обавезан да делује у складу са интересима немачког парламента, али у самој пресуди није јасно прецизирано да ли је неопходна сагласност савезног парламента или је довољна сагласност парламентарног одбора надлежног за питања буџета.

Поједини аутори су схватања како је Споразумом о ЕСМ створена својеврсна *трансферна унија* која се базира на редистрибуцији економског богатства између чланица еврозоне и као таква подрива успех које су земаље постигле у координацији економске политике. Настанак ЕСМ, у ширем смислу посматрано, своје оправдање налази у начелу супсидијарности као темељном принципу координације економске политике. Принцип солидарности се као допунски принцип у концепту економске политике реализује кроз кохезиону политику, формирање структурних фондова, међурегионалне пројекте и унутар заједничких политика (примарно пољопривредне политике). У ЕМУ не постоји правни основ за даље трансфере капитала, због чега комунитарни органи приликом обликовања мера за излазак из кризе морају поштовати чл. 122. ст. 2 Уговора о ЕУ.⁶⁰⁷

Спорни легитимитет ЕСМ-а пролизилази и из неучествовања Парламента у процесу његовог доношења. *Сматрамо* да је тиме озбиљно угрожен напредак процеса координације постигнут усвајањем Европског семестра и наглашавањем улоге комунитарног представничког тела у процесу координације. Мањкавост

⁶⁰⁶ *BVerfG, Case No. 2 BvR 1390/12 (partly separated as 2 BvR 2728/13), judgment on Septembre 12 2012.*

⁶⁰⁷ M. Ruffert, *op.cit.*, 1791-1793.

традиционалних механизма координације лежи у чињеници да су они усвајани без или са минималним учешћем Парламента због чега је сам процес наилазио на велике отпоре од стране грађана. Присуство Европског парламента у процесу преговарања процес координације економске политике приближава грађанима Уније и чини га демократским и сврсисходним.

Узимајући у обзир раније пресуде Суда правде у погледу заступљености Европског парламента у доношењу одређених аката Европског савета, Савета и Комисије, одлука у случају ЕСМ представља озбиљан преседан. Тако, у случају *Les Verts v European parliament*,⁶⁰⁸ Суд апострофира да је ЕУ заједница заснована на владавини права, због чега сви акти држава чланица и комунитраних органа морају бити усклађени са уставним поретком Уније садржаним у одредбама чврстог права. Сличан став Суд је заузео у случају *Парламента против Комисије и Савета*, који се водио због одлуке Савета о пружању финансијске помоћи Бангладешу услед последица поплава.⁶⁰⁹ Парламент је заузео став да без обзира на хуманитарни карактер помоћи, Савет не може донети такву одлуку без уважавања буџетске процедуре ЕУ. Занимљиво је да је ЕСП потврдио одлуку Првостепеног суда по коме се прави дистинкција између одлука Савета као комунитраног органа и одлуке представника држава чланица на заседању Савета. Одлуке Савета јесу предмет оцене уставности и законитости, док се одлуке представника држава чланица на заседању Савета, иако део комунитраног права, не карактеришу као део комунитарног институционалног оквира. То је практично значило да се ове одлуке неће третирати као акти комунитарних институција, с тим да уколико уколико имају форму колективних правних акција, Комисија може покренути поступак против тих држава. Овакаво схватање Првостепеног суда наликовало је неразазнатљивом, метафизичком поимању које није имало много смисла.⁶¹⁰

Ипак, уколико доведемо ове случајеве у везу са одлуком ЕСП о ЕСМ *можемо* приметити да Суд правде, по потреби, своје одлуке може условити разлозима прагматизма. Имајући увиду да су Споразум о ЕСМ пописале све чланице еврозоне, поставља се питање да ли је пресуда и могла бити негативна,

⁶⁰⁸ *Les Verts v European Parliament, Case 294/83(1986), ECR 1339*. Наведено према: М. Ruffert, *op.cit.*, 1794.

⁶⁰⁹ *Ibid.*

⁶¹⁰ D'Sa M. Rose, *op.cit.*, 24. Европски суд правде је потврдио одлуку првостепеног суда и тиме продубио постојеће контроверзе.

јер је Суд само подржао одлуку држава о нужности и значају новог механизма координације економске политике у условима кризе. Пракса показује да је Суд и у прошлости слично реаговао када се радило о изванредним околностима везаним за очување јавних добара Уније, па према томе најтежа економска криза са којом се ЕУ суочава не сме бити изузетак. *Мишљења смо* да одлука Европског суда правде није повреда начела правне сигурности, већ представља потврду његове синтетичко-дијалектичке повезаности са концептом економске сигурности. Управо та чврста веза у околностима кризе економској сигурности тренутно даје примат и трајаће онолико док нови модели економског управљања не достигну самодрживост у смилу остваривања привредног развоја.

4.3. Споразум о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији (Фискални споразум)

Споразум о стабилизацији, придруживању и координацији у Економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) закључен је 30. јануара 2012 године, током неуспешних преговора држава чланица о лимитираним дерогацијама оснивачких уговора.⁶¹¹ Циљ овог акта јесте јачање економских стубова економске и монетарне уније кроз поштравање буџетске дисциплине деловањем правила утврђених Фискалним споразумом, успостављање чвршће координације економске политике и боље управљање еврозоном ради реализације макроекономске стабилности, одрживог привредног раста и социјалне кохезије.⁶¹²

Споразумом се уговорним странама утврђује обавеза да своје буџете доведу у стање суфицита или равнотеже (тзв. „златно правило“ класичних јавних финансија), што захтева конвергенцију средњерочних буџетских циљева у роковима које одреди Комисија. Може се толерисати постојање структуралног буџетског дефицита у висини до највише 0,5% за чланице чији је удео БДП-а у јавном дугу изнад 60% и код којих постоји већа опасност по одрживост стабилних јавних финансија. Када се ради од државама чији је удео БДП-а у јавном дугу

⁶¹¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2013.

⁶¹² *Ibid*, art. 1.

испод 60%, толерише се постојање структуралног буџетског дефицита испод 0,1%. Требало би напоменути да правило буџетске равнотеже, утврђено овим уговором не представља квалитативну новину, јер се њиме само понављају циљеви координације фискалне политике утврђени ревидираним Споразумом о стабилности и расту. Приликом оцене успешности конвергенције циљева Комисија у обзир узима и специфичне околности које делују у државама, системске ризике и реализоване нето јавне расходе.⁶¹³ Златно правило може допринети координацији буџетских политика и без наметања строгих финансијских санкција од стране судова, уколико доприноси кажњавању несавесних издавалаца обвезница повећањем каматних стопа. Услов за постизање фискалне одговорности без наметања санкција јесте развијено тржиште обвезница без фондова заједничке финансијске помоћи (што у ЕУ није случај) и постојање јасног полазишта за учеснике тржишта на основу правила структуралног буџетског дефицита (што такође није испуњено).⁶¹⁴ У таквим околностима нужно је наметање строгих финансијских санкција од стране Европског суда правде као другог најбољег решења за постизање економске ефикасности.

Значајан корак у јачању координације односи се на обавезу држава чланица да нова фискална правила инкорпорирају у своје уставе, али на начин којим се не повређује субјективно буџетско право државе. У циљу одржавања буџетске равнотеже, потписнице споразума су обавезне да имплементирају корективне механизме на бази комунитарних принципа које утврђује Комисија, сходно природи и обиму поремећаја и потребном времену за његово решавање. Том приликом се мора обезбедити учествовање независних националних органа који надзиру примену корективних механизма, где је посебно важно да се садржином механизма не повреде надлежности националног представничког тела.⁶¹⁵ Уношење правила о златном буџету у акте најјаче правне снаге, уставном суду је обезбедило стицање нових фискалних ингеренција. Наиме, у таквим околностима суд је постао чувар фискалне дисциплине и главни контролор буџетске политике. Уставни суд сходно новим ингеренцијама одлучује о

⁶¹³ *Ibid.*, art. 3.

⁶¹⁴ D. Kelemen, T. K. Teot, *Law and the Eurozone Crisis*, Paper Prepared for Ten Panel on International Law and Mega-Politics, American Political Science Association Annual Convention, August 30, 2012, New Orleans-Louisiana, 74-75.

⁶¹⁵ *Ibid.*

усклађености буџетског програма са правилом златног буџета, где у случају непоштовања може текући програм поништити и ставити ван снаге. Одлуке уставног суда се не односе само на буџетске планове који се још увек не примењују, већ и на буџетске програме који су постали важећи. Свакако, тешко је замислити да би суд поништио буџет који се већ неко време примењује због политичких последица које би потом уследиле. Оваква надлежност уставног суда је утемељена у свим главним земљама које су ратификовале Фискални споразум (*Немачкој, Италији и Шпанији*) са изузетком Француске.⁶¹⁶ Генерално посматрано, национални судови о поштовању фискалних правила могу решавати *ex ante* или *ex post*.⁶¹⁷ У многим државама је ратификација Споразума о Европском стабилизационом механизму била условљена претходним одобрењем суда. Код *ex post* надлежности судови могу разматрати нову фискалну легислативу тек након њене имплементације у монетарном праву ЕУ, с тим што је приметно да судови, свакако, могу решавати само о уставности одредаба међудржавних споразума (ЕСМ и Фискални споразум), не и одредаба комунитарних споразума (Пакет 6).

Споразумом се експлицитно утврђује да у процесу координације економске политике, државе морају пре спровођења конкретних економских реформи водити *ex ante* расправе уз учествовање свих националних и наднационалних субјеката координације ради заштите вредности јединственог тржишта.⁶¹⁸ Напори на продубљеној координацији су резултирали у формирању новог тела задуженог за економско управљање у еврозони, односно *Еуросамиту*. Ово тело је састављено од шефова држава и влада држава које су увеле еуро и председника Комисије. Састанци Еуросамита се одржавају по потреби (најмање два пута током године) уз обавезно учествовање председника Европске централне банке. Делокруг задатака Еуросамита обухвата решавање свих питања у вези са променом структуре и правила функционисња еврозоне, побољшања конкурентности чланица и оцену резултата примене Фискалног споразума.⁶¹⁹

⁶¹⁶ F. Fabbrini, *The Fisacl Compact, the „Golden Rule“ and the Paradox of European Federalism*, Boston College International and Comparative Law Review, Vol. 36, issue 1, 2013, 21-22

⁶¹⁷ F. Fabbrini, *The Euro-crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, Boston College International and Comparative Law Review, Vol. 32, issue 1, 2014, 74-75.

⁶¹⁸ *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, art. 11.

⁶¹⁹ *Ibid*, art. 12.

Прејудициално питање од кога зависи успех новог концепта економског управљања у ЕУ, јесте питање односа надлежности комунитарних органа према нормама примарног права и према одредбама новог секундарног законодавства. Вршење надлежности комунитарних органа у контексту Споразума о стабилизацији, координацији и управљању у ЕМУ може имати *тројако значење*: спознају већ постојећих овлашћења, коришћење специфичних овлашћења или реализацију нових надлежности из Споразума, сходно аналогiji овлашћења из примарног права.⁶²⁰ Када се одредбама Споразума врши спознаја, тј. потврда већ постојећих овлашћења типа *no-bailout* клаузуле или неких других у томе не постоји ништа што је правно спорно. *Друго* значење се односи на коришћење специфичних надлежности или функција које су утврђене примарним правом, али у контексту Споразума.

Чињеница да је Комисији или некој другој институцији признато одређено право одредбама Лисабонског споразума, не значи да она то исто право може уживати и на терену примене неког другог споразума. Споразум о стабилизацији не може *per se* легализовати употребу таквих нових ингеренција. Уколико би оваква овлашћења била прихваћена то би значило да се ингеренције утврђене оснивачким актима могу користити, модификовати или укидати другим међудржавним споразумима у којима не учествују све државе чланице (или учествују и државе нечланице ЕУ) без ратификације у националним парламентима. *Треће* значење се базира на идеји да комунитарни органи користе своје права у контексту Споразума о стабилизацији аналогно овлашћењима која су им призната оснивачким актима. Оваква схватања су посебно изражена у новим корективним мерама и акцијама Комисије у условима кризе. Принцип правне сигурности налаже да то што је одређено право из Споразума о стабилизацији аналогно праву из оснивачких аката третира само као просту чињеницу, ништа више од тога.⁶²¹ Да би овакве ингеренције биле право оправдане, неопходно је да су у вршењу нових надлежности оствари услов *блиске аналогije*, што ипак остаје превише широка и помало нејасна формулација за имплементацију у правном саобраћају.

⁶²⁰ P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, European Law Journal, Issue 3, 2012, 241-244.

⁶²¹ *Ibid.*

Фискални споразум као централни део Споразума о стабилизацији представља значајни правни инструмент чији је *ratio legis* успостављање буџетске равнотеже и поштрвање фискалне дисциплине као главног узрока финансијске и економске кризе.⁶²² Фискални споразум нису потписале све чланице ЕУ (само 25 земаља без пристанка Велике Британије и Чешке), због чега је његово место у класификацији извора монетарног права ЕУ дискутабилно. Наиме, посматрано са аспекта примарног права ЕУ, мере утврђене овим актом представљају преседан *sui generis*, јер се примарним правом ЕУ утврђују процеси за постизање суштинске интеграције у којима морају да учествују све државе чланице. Ради се о институту тзв. „*продубљене сарадње*“ (чл. 20 Уговора о оснивању ЕУ и чл. 326-334 Уговора о функционисању ЕУ). За разлику од Фискалног споразума, Споразум о конституисању Европског стабилизационог механизма морао је да буде у складу са оснивачким актима, па је било неопходно донети одговарајуће амандмане на члан 136. Уговора о функционисању ЕУ. Фискални споразум *de facto* доприноси бољој интеграцији држава чланица које су га усвојиле, али се не налази у функцији кооперације са карактером продубљене сарадње, јер се ради о својеврсном међудржавном споразуму који је закључен изван области примарног права ЕУ и како такав не би смео да угрози циљеве и базичне принципе утврђене оснивачким актима или мерама секундарног права⁶²³

Правна природа Фискалног споразума изгледа нарочито спорна у погледу додељивања нових овлашћења институција ЕУ, јер је то могуће реализовати било експлицитно или имплицитно само нормама примарног права, без обзира да ли је реч о сужавању или ширењу надлежности органа из области фискалне политике.⁶²⁴ Наиме, чл. 5 Фискалног споразума предвиђа значајне ингеренције Европске комисије и Савета у поступку одобравања и надгледања процеса буџетирања и економских програма уговорних страна које имају проблем са прекомерним буџетским дефицитом. Како ова „нова“ овлашћења Комисије и Савета још увек нису усвојена на нивоу комунитарног права, њихова имплементација остаје

⁶²² М. Димитријевић, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. 68, Вол. 3, 2014, 796-799.

⁶²³ М. Kusak, L. Petrova et Al., *Legal Aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, 2013., 102-117. TLQ.2.102-117. <http://www.ilaw.cas/cztlq>.

⁶²⁴ D'Sa M. Rose, *op.cit.* 5.

спорна.⁶²⁵ Ипак, постоје одређене *нове ингеренције* Комисије које се могу прихватити и не морају бити предмет будућег прилагођавања. У питању су надлежности за утврђивање трајања временског оквира фискалне конвергенције и општих принципа примене корективних механизма у случају прекорачења фискалних правила утврђених Пактом о стабилности и расту (које Комисија утврђује према свакој чланици различито зависно од ситуационих оквира и конкретног правно-економског чињеничног стања). Као последица свега овога, питање класификације и места Фискалног споразума у правним изворима ЕУ добија на посебном значају, јер се њиме преносе нова овлашћења са националног нивоа власти на комунитарни ниво и омогућава се *ad hoc* коришћење главних институција од стране уговорних страна, чиме се према *нашем мишљењу*, доводи у питање федерална подела власти на нивоу ЕУ која се мора утврдити (и обезбедити) јасно и транспарентно оснивачким актима.

Уговорне стране су такође преузеле обавезу да примене корективне механизме у случају значајног одступања од жељене буџетске равнотеже, с тим што се овде ради о *правном стандарду* чија се садржина мора утврдити на бази конкретних ситуационих оквира и околности за сваку државу појединачно. *Битни елементи* који одређују одступање полазе од природе, обима и временског трајања неравнотеже. Уговорне стране с тим у вези имају обавезу да смање удео јавног дуга у домаћем бруто производу за једну двадесетину сваке године, ако јавни дуг прелази 60 процената референтне вредности. Државе које имају проблема са прекомерним буџетским дефицитом морају изградити *програме буџетског и економског партнерства*, којим се реализују неопходне структурне реформе за побољшање економске ситуације. Ипак, поставља се питање правног односа нове обавезе са већ раније утврђеним обавезама подношења извештаја и евалуације превентивних механизма који за циљ имају оцену успеха координације националне фискалне политике у облику међусобне формалне размене мишљења о постигнутој координацији утврђених одредбама Европског семестра. Новина предвиђена фискалним споразумом односи се на ингеренције Комисије и Савета над спровођењем економских програма и буџетских планова, што традиционално остаје у надлежности националног нивоа власти. Слично

⁶²⁵ M. Kusak, L. Petrova, L. et Al, *Ibid.*

томе, обавеза обавештавања ових институција о планираним емисијама обвезница јавног зајма, у циљу бољег увида у стање јавног дуга у конкретној земљи се тешко може оправдати, јер политика управљања јавним дугом (зајмом) није централизована на нивоу Уније.

Значајна новина предвиђена фискалним споразумом јесте изрицање *квази-аутоматских санкција* за уговорне партнере који не поштују критеријуме у погледу буџетског дефицита, што се реализује увођењем специфичног модела доношења одлука тзв. „*обрнутог већинског гласања*“ (*reverse majority voting*). По овом моделу гласања, за примену санкција према одређеној држави предвиђа се квалификована већина за доношење одлуке о непримењивању санкције.⁶²⁶ Овај модел гласања према мишљењу неких аутора, представља вид гласачког картела који може да фактички промени начин изгласавања одлука утврђен примарним изворима права (јер се претвара у тзв. „*правило понашања*“ (*rule of behavior*) које ствара простор за бројне неправилности и злоупотребе). Такође, у финансијској литератури се истиче да примена кочница за дугове у пракси наилази на бројне потешкоће, из разлога што је веома тешко раздвојити структуралне и цикличне компоненте дефицита и што предвиђа кажњавање влада уговорних партнера *per se*, јер то у крајњој линији онемогућава коришћење јавног зајма као инструмента фискалне политике у околностима када то може бити корисно (једино) решење за финансирање јавних расхода, свакако, као привремене мере.⁶²⁷

Сходно, одредбама Фискалног споразума, Суд правде може у поступку покренутом од стране државе уговорне стране или на основу извештаја Комисије донети одлуку о увођењу правила о буџетској равнотежи у национално законодавство и изрећи финансијске санкције (у висини од 0,1% БДП-а) у случају непоступања по његовој одлуци у остављеном року. Комисија је сада овлашћена на покретање поступка пред Судом правде и у случају неподношења пријаве од стране уговорних страна, што је у супротности са овлашћењима изведеним на основу Уговора о функционисању ЕУ, јер се Комисија не може јавити као *locus standi* покретач поступка. У циљу адекватне примене Фискалног споразума, такође, предвиђа се да парламенти уговорних страна активно учествују

⁶²⁶ С. Голубовић, *Фискална правила у Економској монетарној унији*, 169-170.

⁶²⁷ Р. De Grauwe, *Balanced Budget Foundametalism*, Center for European Policy Studies (CEPS), 2011, 2-7.

у контроли буџетске дисциплине на конференцији учесника сачињеној од комитета националних парламената и европског парламента.⁶²⁸

Фискални споразум се мора посматрати као интегрални елемент мера у склопу тзв. „*новог економског управљања*” (*new economic governance*) чији је примарни циљ очување стабилности евра, због чега је његова имплементација условљена ефикасном деловањем Европског стабилизационог механизма. Примена Фискалног споразума мора бити у сагласности не само са примарним и секундарним правом ЕУ, већ и са обичајним правом и општим принципима утврђеним пресудама Европског суда правде. То практично значи да у случају колизије споразума са правом ЕУ, неће моћи да дође до примене одредбе споразума и да у таквом случају Суд правде мора донети одлуку о евентуалном (не)примењивању конкретне мере. Државе ЕУ да су ратификацијом Фискалног споразума који јача супранационалану централизацију и умањује аутономију држава на терену фискалне политике, заправо, ограничиле свој фискални и финансијски суверенитет у много већој мери него што су то желеле и него што је то уобичајено у другим федералним системима.⁶²⁹ Ипак, поређење са другим системима, у извесном смислу, и није могуће због специфичне организационе структуре Уније, другачијих политичких прилика и слабости децентрализоване координације што захтева одређени степен централизације фискалне политике на наднационалном нивоу.

5 Координација економске политике у оквиру фискалне и банкарске уније

Незадовољавајући резултати са координацијом националних фискалних политика су у условима глобалне економске и финансијске кризе подстакли субјекте економске политике на трагање за оптималним механизмима координације. Тако се у стручној јавности све чешће заступа теза о потреби стварања фискалне уније као услова опстанка еврозоне. Међутим, у економској теорији не постоји јединствено схватање о појму и садржини концепта фискалне уније.

⁶²⁸ Е. Вукадин., М. Лабус, *Економска политика за правнике*, 342-345.

⁶²⁹ F. Fabbrini, *op.cit.*, 37-38.

а) Економска политика у фискалној унији

Фискална унија у *ужем смислу* базира се на усвајању јединственог буџета ЕУ (у чијој се структури посебно наглашава значај и употреба трансферних социјалних расхода), док фискална унија у *ширем смислу* обухвата концепт банкарске уније и екстензивно тумачење мандата европске централне банке за пружање финансијске подршке.⁶³⁰ Државе чланице еврозоне имају другачије погледе у вези са принципима координације економске политике у оквиру фискалне уније. Тако, представници *Немачке* сматрају да фискална унија мора бити заокружена у форми чврсте буџетске координације са заједничким ингеренцијима субјеката националне и наднационалне економске политике у домену буџетске контроле, супранационалним фискалним правилима и аутоматским санкцијама за случај њиховог непоштовања.⁶³¹ Ставови осталих држава се заснивају на колективној одговорности за јавни дуг и примени фискалних трансфера као главног елемента фискалне уније. Независно од међусобно супротстављених ставова држава чланица у погледу потребних елемената фискалне уније, у финансијској теорији се истиче неопходност инкорпорирања следећих елемената:

- Прецизна јасна фискална правила за сваку државу чланицу;
- Конзистентна правила координације и надзора;
- Механизми управљања у периодима криза;
- Заједничке гаранције за финансирање јавног дуга;
- Механизам фискалне једнакости за вршење трансфера између држава чланица и;
- Проширена структуру ЕУ буџета и увођење наднационалних (европских) пореза.⁶³²

⁶³⁰ C. Dheret, F. Nicoli, F. Yuleeg, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, European Policy Centre, 2012, 5-8.

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² O. Bargain, M. Dolls, C. Fuest, D. Neumann, A. Peichl, N. Pestel, S. Sieglöh, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, Ox1 HP, Working Paper 12/22, 2012, 5-6.

Нарочито комплексни елемент фискалне уније тиче се увођења механизма за управљање будућим кризама и механизма фискалне једнакости, који подразумева претходно прилагођавање пореске политике и политике јавних расхода. Реформа пореског система би морала бити приходно неутрална на нивоу ЕУ ради лакшег поређења прихода и контроле јавних издатака. Креатори економске политике морају обезбедити услове за стварање пореског система који се налази у функцији корисности пореским обвезницима, где би начин додељивања трансфера био условљен нето приходом убраних пореза држава чланица (што имплицира да је укупни порески терет правично редистрибуиран између пореских обвезника).⁶³³ У операционализацији идеје фискалне уније корисно је указати на искуства САД-а. *Кеслер (Kesler)*, тако истиче да се модерне фискалне уније морају заснивати на *три принципа*:

1. Фискалним трансферима између земаља чланица;
2. Примени *non-bailot* клаузуле на свим нивоима управљања и;
3. Примени избалансираних фискалних правила.⁶³⁴

Фискални трансфери се у стабилним околностима реализују у области здравства, образовања и транспорта и, по правилу, нису условљени економским критеријумима. У условима озбиљних привредних поремећаја јавни расходи се финансирају од стране федерације и тада се зарад постизања циљева стабилизационе економске политике привремено напушта правило уравнотеженог буџета. Ово значи да федерални буџет мора бити пажљиво планиран, јер се њиме не могу финансирати сва јавна добра током кризе.⁶³⁵ Примена фискалних правила у трошењу буџетских средстава није правнообавезујућа. Владе самоиницијативно одлучују о њиховом увођењу и обично се примењују само на опште државне фондове. Како је последњих година у процесу буџетирања присутна тенденција примене буџетске технике „од дна ка врху (*bottom to up*)“, фискална правила се уводе у различитим етапама тог процеса. Ипак, делује да је за разлику од економске политике ЕУ где је забрана финансирања јавног дуга предмет правне

⁶³³ Овакви системи не могу у потпуности заменити националне пореске системе, али је њихов удео у укупним приходима врло значајан (нпр. у САД износе две трећине од укупног пореског прихода). *Ibid*, 7.

⁶³⁴ Наведено према: С. Dheret, F. Nicoli, F. Yuleeg, *op.cit.*, 9-10.

⁶³⁵ Свакако, државе чланице фискалне уније САД-а морају помоћи финансирање јавних расхода и сопственим средствима прикупљеним превасходно наплатом централних пореза поред федералне подршке у износу од 20-25% БДП-а конкретне државе.

реглментације, у САД то предмет политичких одлука.⁶³⁶ За ЕУ су значајна искуства фискалне уније САД-а током кризних времена, јер показују да влада може водити успешну економску политику уколико се пронађе добро законодавно решење између фискалне одговорности држава и принципа солидарности федерације.⁶³⁷

У праву ЕУ већ се може уочити *структура* будуће фискалне уније. *Потенцијални елементи* фискалне уније ослањају се на одредбе Мастрихтског уговора (чл. 122., 125. и 126. којима се регулише фискална одрживост Уније), а које су касније разрађене Пактом о стабилности и расту и новим моделом економског управљања (Пакетом 6 и Фискалним споразумом). Постојеће одредбе секундарног права могу послужити као правни основ установљавања *независних агенција за финансијско прогнозирање*, што је између осталог и предвиђено мерама у склопу *Пакета Два*. Мада је Фискалним споразумом уведена установа *аутоматских корекционих механизма* у домаће право, недостаје могућност улагања *права вета* на усвајање националних предлога буџета од стране Заједнице када они нису усаглашени са принципима координације. Ово право Заједнице је могуће установити само ревизијом Уговора о ЕУ (што ће због осетљивости питања вероватно захтевати и организовање референдума у неким државама чланицама). На основу чл. 122., 136. и 352. Уговора о ЕУ, хипотетички је могуће установити посебне фондове финансијске подршке у периодима криза и на основу тога саставити посебан буџет чланица еврозоне, који би представљао интегрални елемент јединственог буџета ЕУ. Уколико би дошло до усвајања таквог буџета, начин усклађивања пензионих расхода са новом правном регулативом би био изузетно комплексан. Механизам одобравања фискалних трансфера би се могао реализовати установљавањем Европске агенције за управљање дугом (*European Debt Agency*).⁶³⁸ Уколико фискалну унију схватимо у ужем значењу те речи (као банкарску унију), овакав правни основ би био сасвим довољан за усаглашавање фискалних политика држава чланица. Ако фискалну унију сагледавамо у ширем смислу, за постизање финансијске стабилности би

⁶³⁶ С. Dheret, F. Nicoli, F. Yuleeg, *Ibid.*

⁶³⁷ Фискална унија у САД је створена на иницијативу Александра Хамилтона (*Alexander Hamilton*), министра финансија који је још давне 1790. године указао на користи формирања фискалног савеза.

⁶³⁸ С. Allard et Al., *op. cit.*, 24.

било потребно и ангажовање извршног одбора Европског стабилизационог механизма.⁶³⁹

Услови настанка фискалне уније подразумевају успешну координацију буџетских политика, преношење одређеног степена фискалне суверености на заједничке институције и суверене националне буџете.⁶⁴⁰ Делегирање дела фискалне суверености је можда најтеже реализовати у пракси. Фискални суверенитет је део политичког суверенитета и подразумева врховну власт државе над новцем. Као такав он имплицира установљавање, увођење и наплату пореза, као и дискреционо право државе да одлучује о јавној потрошњи и буџетском дефициту. Значајан инструмент политике фискалних трансфера у таквим околностима представљају кохезиони фондови чија се средства користе сходно постигнутим резултатима политике регионалног развоја. *Можемо приметити* да би коришћење трансфера у таквим околностима било условљено степеном успеха имплементације циљева регионалне политике, а не макроекономским приликама. Додатни механизам фискалних трансфера би се омогућио разрезивањем наднационалних пореза и емисијом бондова Уније. *Други услов* успешне фискалне уније унутар ЕМУ који се заснива на координацији националних буџетских политика је формално посматрано већ испуњен. Правни механизми координације садржани у Фискалном споразуму сублимирају све принципе и вредности координације оснивачких аката и Пакта о стабилности и расту. Реализација овог услова у пракси би значила да чланице еврозоне задржавају своју надлежност у домену свих релевантних питања буџетске политике, али уз захтев да буџет ЕУ буде заснован на интегрисаним националним предлозима буџета. У погледу суверености влада у закључивању уговора о јавног зајма, истиче се потреба за увођењем нове категорије државних обвезница. Тако би поред тзв. *црвених обвезница* о чијем емитовању држава самостално одлучује, увела и категорија *плавих обвезница* за финансирање нових расхода усклађених са буџетом ЕУ.⁶⁴¹

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ С. Dheret, F. Nicoli, F. Yuleeg, *op.cit.*, 19-22. Уговор о функционисању ЕУ ни у једном делу не утврђује елементе комунитарне фискалне политике. Уговором се европодручју не признаје посебан статус као што се ни царинској унији не признаје статус правног лица. Значајни помаци јесу учињени међудржавним споразумима као извором секундарног права, али *сматрамо* да би у случају формирања кредибилне фискалне уније требало приступити и одређеној ревизији одредаба примарног права.

⁶⁴¹ *Ibid.*

Плаве обвезнице би биле додатно осигуране моделом колективног јемства осталих чланица Уније, а њихова пуна демократска легитимност би се обезбедила учешћем одбора националних представничких тела и расправама Европског парламента.⁶⁴²

Сувереност националних буџета као *трећи услов* захтева појачану пажњу субјекта економске политике у фази буџетског планирања и пуно поштовање статичких и динамичких буџетских начела и времена доспелости обвезница јавног зајма. *Можемо* уочити да координација економске политике у фискалној унији не значи потпуно делегирање фискалног и финансијског суверенитета на ниво Заједнице. Финансијски суверенитет као субјективно буџетско право сваке државе мора остати у надлежности националног нивоа власти, као и димензија фискалног суверенитета у делу права на увођење нових пореза. Концепт фискалне уније не значи истовремено безусловну замену концепта националне фискалне политике концептом наднационалне, али је евидентно да су одређене модификације (одређени степен централизације фискалне политике) нужне.

Координација економске политике у фискалној унији може пронаћи ефикасан механизам против хипотекарних, банкарских и сличних поремећаја у правно-економској сфери друштва. Као што смо то више пута образложили, у ЕУ постоји јака монетарна унија, али слаба економска унија. Формирањем фискалне уније на принципима који су одраз консесуалности националних и наднационалних субјекта, економска унија добила би значајан интегративни елемент. Процес координације фискалних политика и заједничке монетарне политике одвијао би се у правно сигурнијем, политички уређенијем и економски оптималнијем амбијенту за остваривање заједничких економских циљева.

Од поменутих елемената будуће фискалне уније у ЕУ, посебно се издваја значај успостављања оптималног механизма фискалне једнакости. Установљавање овог механизма не подразумева увођење наднационалних пореза, већ се односи на редистрибуцију пореских прихода између чланица фискалне уније. Сама редистрибуција је условљена способношћу сваке чланице да генерише порески приход, односно пореским капацитетом фискалне државе. Порески капацитет обухвата нето приход пореза који преостане држави чланици након

⁶⁴² *Ibid.*

потпуне имплементације тзв. просечних европских пореза и систем трансфера.⁶⁴³ Систем фискалне једнакости у фискалној унији државама чланицама не може генерисати исти степен једнакости. Конкретни ефекти зависиће од фискалне позиције саме државе, тј. да ли се она јавља у улози корисника средстава фискалних трансфера или је нето давалац истих. Државе чланице са високим дохотком *per capita* би се јавиле у улози даваоца трансфера, док би се остале земље нашле у улози корисника средстава.

Када је у питању однос фискалне једнакости и аутоматских стабилизатора, истиче се да уколико национални субјекти економске политике могу да слободно реагују на привредне поремећаје коришћењем јавног зајма, систем фискалних трансфера неће угрозити дејство аутоматских стабилизатора.⁶⁴⁴ Свакако, смисао успешне координације фискалне политике не дозвољава неограничено задуживање држава чланица еврозоне и у таквим околностима помоћ које државе добијају се значајно смањује из разлога што се редукује и порески капацитет даваоца трансфера. Тако је, *Ирска* током 2008. године била суочена са озбиљним финансијским потешкоћама, што се у великој мери одразило и на њено учешће у овом систему, због чега је њено место тада заузела *Белгија*. Са друге стране, помоћ који би државе добиле је значајно умањена управо због поменутих околности (с тим што се истиче да земље које су биле ближе реализацији стабилизационих циљева нису много изгубиле на вредности трансфера, попут *Португала*). У вези са претходним се може уочити да фискална интеграција чланица еврозоне мора бити изведена на начин који излази из оквира фискалног федерализма схваћеног у уобичајеном смислу. Како ЕУ представља конфедерацију *sui generis* то захтева и примену својеврсног фискалног федерализма. Образац фискалне интеграције у основи мора бити такав да омогући

⁶⁴³ O. Bargain, M. Dolls, C. Fuest, D. Neumann, A. Peichl, N. Pestel, S. Sieglöh, *op.cit.*, 28-30. У светлу глобалне економске кризе, то би подразумевало да би *Ирска* и *Аустрија* партиципирале у механизму фискалне једнакости са 66,7 еура, односно 17,5 еура по домаћинству (што износи 9,6%, тј. 3.2 % бруто прихода ових земаља). Држава чланице које су највише погођене последицама кризе попут *Грчке*, *Португала*, *Шпаније*, *Италије* и *Француске* би примиле највеће трансфере. Примера ради, *Грчка* би у таквој фискалној унији могла да прими трансфер у износу од 84 еура по глави домаћинства што износи 33% просечног бруто прихода, док би *Француска* примила најмањи износ финансијске помоћи од свега 8,5 еура, односно 1,7% просечног бруто прихода. *Ibid.*

⁶⁴⁴ H. Enderlein, P. Bofinger, L. Boone, P. De Grauwe, J. C. Piris, J. Pisani-Ferry, M. J. Rodrigues, A. Sapir, A. Vitorino, *Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe*, Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group“, Notre Europe, Thinking a United Europe, Penser l'union européenne, 92 Studies and Report, 2013, 20.

очување домаће политичке културе и допринесе реализацији јединственог тржишта заснованог на примени четири слободе. То имплицира да је оптимални фискални федерализам у ЕУ онај који не позива одмах на наднационални ниво права, већ садржи најмањи могући ниво неопходног фискалног заједништва за очување и функционисање еура.⁶⁴⁵

У давању одговора на питање које се доктрине економске политике морају користити за стварање фискалне уније није могуће дати једнозначан одговор. Фискална интеграција у ЕУ мора решити парадокс који се огледа у истовременом захтеву за очување домаћих политичких интереса и изградње интегрисаног економског оквира, у коме Заједница постаје самостални субјекат економске политике у правом смислу. Када говоримо о фискалном федерализму који је тренутно присутан у ЕМУ, морамо истаћи да он комбинује елементе из различитих модела. У финансијској литератури се истичу два модела фискалног федерализма:

- Тржишно оријентисани модел фискалног федерализма и;
- Модел заснован на хијерархијским подстицајима.⁶⁴⁶

Тржишно оријентисан модел се базира на забрани монетизације јавног дуга, док се други модел ослања на употребу строгих централних правила и административних процедура у постизању субцентралне фискалне одрживости. Унутар ЕМУ присутна су решења из оба поменута модела, где се хијерархијска контрола на комунитарном нивоу постиже применом превентивног и корективног механизма регулисаног Пактом о стабилности и расту. Најчешће критике у вези са начином фискалне интеграције у ЕУ тичу се *негативно дефинисаних стандарда понашања* субјеката економске политике. Тако се у *Пакту о стабилности и расту* и *Фискалном споразуму*, код критеријума фискалне конвергенције изричито каже да се дефицит не сме повећати изнад 3%, уместо позитивне формулације типа остваривања жељеног нивоа дефицита у одређеном временском периоду. Постојећа фискална правила су негативна (односе се само на ниво дефицита) и не постоје правила за стање суфицита (тзв. *симетрична фискална правила*). Потребан фискални федерализам у ЕМУ мора бити заснован на примени, како негативних,

⁶⁴⁵ *Ibid*, 21.

⁶⁴⁶ *Ibid*, 36-37.

тако и позитивних фискалних правила, којима се делује подстицајно на остваривање циљева координације. Оваква решења *de facto* значе и ограничавање дела фискалног суверенитета, али искључиво у околностима када наступи инсолвентност државе.

У обликовању концепта фискалне уније, значајне смернице се могу извести на основу искустава САД-а, Канаде, Аргентине, Бразила и Немачке. Њихова искуства, почев од периода установљавања фискалне уније, преко деловања током Велике економске кризе до новонасталих околности у условима глобализације, представљају драгоцену фактичку грађу за реглементирање фискалне уније Заједнице на правноекономски, политички и социјално оптималан начин. Садржај ових смерница би се, уопштено говорећи, могао свести на следеће постулате:⁶⁴⁷

- Стварање чврстих националних фискалних институција на принципима независности, одговорности и јавности рада (по угледу на реформу централних банака);
- Уважавање постојања високог степена међузависности јавних прихода и јавних расхода између чланица локалног фискалног савеза у коме се примењује *no-bailout* клаузула;
- Увођење и наплата федералних пореза у условима великих економских поремећаја. Како су постојећи аранжмани којим је уведен еуро показали велике правне празнине у условима глобалне кризе, све више на значају добија идеја увођења *обвезница Заједнице*, чиме се умањује проблем бесплатних корисника;
- Увођење система фискалних трансфера ради јачања комунитарног фискалног ауторитета и;
- Способност учења из сопствених грешака.

Признавајући значај свим поменутих постулатима проистеклих из искустава земаља које концепте економске политике стварају и примењују у

⁶⁴⁷ M. D. Bordo, A. Markiewicz, L. Jonung, *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working paper Series, WP No. 17380, 2011, 15-27. Фискални федерализам у Немачкој карактерише принцип солидарности и трансфери који су недискреционе природе (лишени економске условљености). Федерални ниво није овлашћен да рестриктивним клаузулама ограничава право држава да једне другима позајмљују новчана средства. Ипак, реалне потребе за интервенцијом федералног нивоа и нема, јер свака земља у свом буџетском законодавству предвиђа правило налик „правилу златног буџета“.

условима фискалне уније, *мишљења смо*, да је посебно значајна способност учења из сопствених поступака. Једино прихватањем фискалне одговорности за сопствене поступке, владе могу научити да управљају финансијским и монетарним интеграцијама на оптималан начин. Прихватањем одговорности за фискалне неуспехе, разумевањем узрока и последица развијају се моторне снаге за ефикасно прилагођавање текућим макроекономским приликама. Истовремено, субјекти економске политике морају тежити смањењу ефеката временског заостајања (*time lag*) у што већој мери.

Концепт реализације фискалне уније са собом доноси одређене *користи* и *трошкове*. Користи се могу сагледати у кратком и дугом временском року, где се најзначајније односе на ублажавање ефеката будућих криза и контролисање ефеката преливања. Међутим поред *користи*, постоје и *трошкови* координације економске политике у условима формирања фискалне уније, који се огледају у *политичким* и *оперативним трошковима*.⁶⁴⁸ *Политички трошкови* захтевају одређени вид јавних расправа о потреби формирања фискалне уније и повезни су са неопходним ревизијама оснивачких аката на које се од стране представника држава чланица, али и грађана не гледа благонаклоно (сетимо се само ефеката усвајања Фискалног споразума). *Оперативни трошкови* могу бити *двојаки*. Прва категорија трошкова се везује за благовремено уочавање економских поремећаја који захтевају фискални трансфер, док је друга категорија трошкова финансијске природе и обухвата морални хазард и одсуство фискалне дисциплине.⁶⁴⁹ У околностима када постоји колективна одговорност за јавни дуг ови трошкови се могу значајно повећати ако се концептом економске политике претходно не утврде правила у погледу процента тј. удела јавног дуга за који постоји колективно јемство, време трајања јемства и услова за финансијску подршку.⁶⁵⁰ Када финансијска помоћ траје дуже него што је то реално потребно, оперативни трошкови се повећавају. Да би се спречила злоупотреба средстава нужно је

⁶⁴⁸ C. Allard, P. Koeva Brooks, J. C. Bluedorn, F. Bornhorts, K. Christopherson, F. Ohnsorge, T. Pogozsan, *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy, Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09, 22-24.

⁶⁴⁹ *Ibid.*

⁶⁵⁰ C. Fuest, A. Peichl, *European Fiscal Union: What is it? Does it work? And Are There Really „No Alternatives“?*, IZA Policy Papers No.39, March 2012, 5-10.

установити прецизне механизме надзора стања јавних финансија у чланицама што је донекле и учињено механизмом *Европског семестра*.

За успех фискалне уније неопходно је реформисати и Европски стабилизациони механизам тако да у свом раду не буде толико везан за националне парламенте. Од суштинског је значаја радити на стварању услова којима се омогућава формирање одређеног механизма финансијских подстицаја (награда) државама које поштују препоруке Комисије о правцу координације економске политике. ЕСМ своју функционалну независност може стећи сопственим приходима, који би дошли од увођења пореза на финансијске трансакције. Финансијска самосталност ЕСМ-а би онемогућила државе са највећим уделу у капиталу да утичу на процес доношења одлука. У новонасталим околностима ЕСМ би требало да води рачуна о очувању принципа и циљева координације и имао би улогу „чуvara“ фискалне уније.⁶⁵¹ Координација економске политике у будућој фискалној унији подразумева синхронизацију свих легислативних и оперативних активности Комисије, Европског Савета, Парламента, Европске централне банке и нарочито Европског суда правде, који ће у ревизији оснивачких аката морати да сарађује са поменутиим институцијама да би сам процес прошао на што безболнији начин. Иако сам концепт фискалне уније није лишен недостатака, *мишљења смо*, да су њене користи ипак бројније од трошкова, због чега се морају наставити напори држава чланица и Заједнице у тој сфери економске политике зарад макроекономске стабилности будућих привредних токова.

б) Економска политика у банкарској унији

Банкарска унија јесте израз продубљене финансијске интеграције Европског савета и обухвата скуп законодавних механизма којима се врши централизација банкарске политике стварањем интегрисаног европског банкарског система.⁶⁵² Формирање банкарске уније не представља циљ *per se*, већ заједно са концептом фискалне уније, уније конкурентности и политичке уније

⁶⁵¹ F. Nicoli, *Pathways to achieve a Genuine Fiscal Union*, European Policy Centre, Policy Brief, 2013, 4-5.

⁶⁵² *European Council, European Council Conclusion of 28/29 June 2012, EUCO 76/12, 1-3*

чини услове коначне реализације економске и монетарне уније.⁶⁵³ Услови који се односе на формирање банкарске уније проиуилазе из резултата координације економске политике на терену фискалне уније. Наиме, централизација надзора и контроле банака на нивоу ЕУ захтева ограничавање неких димензија фискалног суверенитета и одређени вид политичке уније, која би у крајњој линији могла да представља одговор на проблем постојања структурног политичког дефицита у ЕУ.⁶⁵⁴

Како су се постојећи национални системи надзора и регулације рада банака у условима глобалне економске кризе показали неефикасним, Комисија је покренула низ иницијатива усмерених на формирање банкарске уније. Смисао ових иницијатива је био у наметању строгих капиталних захтева банкама, ефикаснијој заштити депонената и јединственим правилима за рад банака током кризних периода. Комисија је у том циљу предложила 28 нових правила за одговорније управљање финансијским сектором, чија би примена предупредила преваљивање терета на пореске обвезнике због неодговорног понашања банака.⁶⁵⁵ Иницијативе су резултирале доношењем заједничких правила утврђених *Директивом Европског савета о капиталним (бонитетним) затевима банака* и *Директивом о плану за опоравак и спас банака у условима кризе*. Значајни помак у фискалној консолидацији учињен је и *Директивом о заједничком фонду осигурања депозита*, којом се пружа правна заштита депонентима, чији су улози изнад 100.000 еура на једнак начин и у свим околностима.⁶⁵⁶

Правни основ настанка банкарске уније јесу чланови 114. и 127. став 6. Уговора о ЕУ. Структура банкарске уније се базира на *три стуба*:

- Јединственом надзорном механизму (*Single Supervisory Mechanism*);
- Јединственом санацијском механизму (*Single Resolution Mechanism*);

⁶⁵³ *Ibid.*

⁶⁵⁴ N. Veron, *Europe's Single Supervisory Mechanism and the long Journey towards a banking union*, in: *European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012*, 10-15.

⁶⁵⁵ *European Commission, Banking union: restoring financial stability in the Eurozone, MEMO/14/294*, Brussels, 15 April 2014.

⁶⁵⁶ *European Commission Capital Requirements - CRD IV/CRR, Directive on Deposit Guarantee Scheme - DGS MEMO/14/29* и *Directive on Bank Recovery and Resolution (BRRD) MEMO/14/297*.

- Повезаним механизмима финансирања који обухватају Јединствени фонд за гарантовање депозита (*Common Deposit Guarantee Fund*), Систем осигурања новчаних депозита (*Single Occurrence Deposit*) и заједнички заштитни механизам (тзв. кредитну линију).

1) *Први стуб* банкарске уније, односно Јединствени надзорни механизам је формиран споразумом Европског парламента и Савета октобра 2013. године.⁶⁵⁷ Овај механизам делује у склопу Европске централне банке и обухвата банке свих земаља чланица еврозоне. ЕЦБ врши *непосредан* надзор над тзв. главним банкама, док *посредан* надзор врши над осталим банкама преко националних ревизорских агенција које раде по њеним упутствима.⁶⁵⁸ Нова позиција ЕЦБ у банкарској унији представља допуну надлежности Европске надзорне агенције за банкарство која је основана 2010. године. Њен главни задатак тиче се стварања јединствених правила за рад и санацију банака уз уважавање свих разлика које постоје у банкарској индустрији Уније. У том смислу веома је важно радити на промовисању најбољих пракси надзора унутар јединственог тржишта и усвајању *Европског надзорног приручника* са јединственом методологијом и облицима надзора. Приручником би требало регулисати сва меродавна питања која су у оквиру надлежности ЕЦБ као и област заштите потрошача. Иако приручник није правнообавезујући акт, његова примена не сме бити подређена слободној оцени субјектата монетарне политике, већ мора почивати на моралној облигаторности.⁶⁵⁹

Главни циљ ЕСМ јесте вршење појачаног надзора над банкарским сектором, док су *споредни циљеви* јачање стабилности банака и допринос финансијској интеграцији јединственог тржишта. Ове циљеви се остварују кроз контролу усклађености кредитних институција са бонитетним условима и

⁶⁵⁷ Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, *Official Journal of European Union*, L 287/63, 29 May 2013.

⁶⁵⁸ ЕЦБ врши директан надзор над банкама чија је имовина већа од 30 милијарди евра, тј. чија имовина представља најмање 20% БДП-а њихове земље. Тренутан број ових банака износи 120, што обухвата 85% укупне имовине њиховог банкарског система.

⁶⁵⁹ Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013, *Official Journal of European Union*, L 287/5, art. 4-7.

откривањем потенцијалних узрока финансијске нестабилности.⁶⁶⁰ Европска централна банка врши свеобухватану проверу биланса банака, квалитета имовине и тестира отпорност банке на стрес ради утврђивања капацитета банке да издрже потенцијалне поремећаје. Државе чланице ЕУ које нису учеснице еврозоне могу по принципу добровољности учествовати у раду надзорног механизма. Принципи надзора банака у банкарској унији полазе од употребе најбоље праксе, поштовања децентрализације и интегритета, хомогености, конзистентности са јединственим тржиштем и принципа независности и одговорности. Посебно се мора водити рачуна о принципу поделе ризика и пропорционалности и постојању адекватног нивоа надзорне активности свих кредитних институција.⁶⁶¹

2) *Споразум о Јединственом санацијском механизму* потписан је у октобру 2014. године.⁶⁶² Главни циљ овог акта је да створи услове за уредан стечај банака уз минималне трошкове за пореске обвезнике и привреду. Слично, као и у првом стубу банкарске уније, ЕЦБ ће у другом стубу непосредно вршити своје задатке над највећим банкама, док ће национална тела контролисати рад осталих банака. Подручје примене другог стуба банкарске уније обухвата све кредитне институције с пословним седиштем у државама чланицама. У циљу умањења могућности за вршење регулаторних арбитража између банака које нису у систему санацијског механизма, неопходно је уложити напоре у хармонизацији законских прописа и издавању смерница Јединственог санацијског одбора.⁶⁶³

Заједничка правила за рад банака осигуравају да банке преузимају умерене ризике у пословању под претњом санкције затварања. На тај начин се жели омогућити да банке и њихови деоничари *плаћају ризик* за могуће губитке кога су порески обвезници поштеђени. Циљеви ЈСМ-а односе се на враћање поверења у банкарски сектор, контролисан прилив клијената у банке, смањење негативне повезаности између банака и држава и уклањање подељености тржишта

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ *Guide to banking supervision, European central Bank, Euro system, September, 2014, 7-13.*

⁶⁶² *Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, Official Journal of European Union, L 225/1 of 30.07.2014, art. 1-5.*

⁶⁶³ S. C. W. Eijffinger, *Single Resolution Mechanism*, in: Banking Union: The Single Resolution Mechanism, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2013, 52-55.

финансијских услуга. Свакако, мере у склопу ЈСМ-а морају бити примењене на све системски значајне институције без изузетка, што имплицира и да одлуке Јединственог санацијског одбора имају јачу правну снагу од одлука националних органа, јер би у супротном дошло до нерешивог сукоба интереса.⁶⁶⁴ Овом директивом су предвиђени *заједнички санацијски инструменти*, с тим што национални субјекти економске политике задржавају право да самостално одлучују о примени акција које су у функцији подупирања заједничких правила.⁶⁶⁵ Разлог постојања заједничких правила огледа се у чињеници да су банке на јединственом тржишту повезане, па би у одсуству јединственог механизма последице кризе у државама које учествују у санацијском механизму имале јачи негативни системски учинак на државе нечланице. *Ratio legis* јединственог санацијског механизма је да обезбеди *неутралан приступ* приликом одлучивања о санацији банака што ће позитивно утицати на углед институција земаља банкарске уније и ограничити појаву ефеката преливања.⁶⁶⁶

Директивом се утврђују *заједничка средства* за финансирање санације банака у оквиру *Јединственог санацијског фонда (Single Resolution fund)*. Финансирање би, хипотетички, могло остати на националном нивоу само у кратком временском периоду, јер би у дужем временском периоду утицало да инвеститори и даље детреминишу услове кредитирања према критеријуму места пословног седишта банке, а не према њеној кредитној способности. Фонд би се требало финансирати доприносима банака на националном нивоу, где одлуке усмерене на коришћење средстава не смеју довести у питање фискалну одговорност држава чланица. Деловањем заједничког санацијског фонда жели се успоставити уједначена управна пракса у поступку санације банака и превазилажењу разлика у националним праксама.⁶⁶⁷

Одлуке у оквиру јединственог санацијског механизма доноси *Јединствени санацијски одбор (Single Resolution Authority)*. Овај орган усваја *санацијски програм* уколико у консултовању са ЕЦБ нађе да су испуњени услови за

⁶⁶⁴ *Ibid*, 57.

⁶⁶⁵ *Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, art. 9.*

⁶⁶⁶ *Ibid*, art. 12.

⁶⁶⁷ *Ibid*, art. 19.

покретање санацијског поступка. Одлука Одбора ступа на снагу року од 24 сата, изузев уколико Комисија или Савет не уложе приговор у истом року. У циљу јачања независности овог тела у банкарској унији, предвиђено је да се приговори ограничавају искључиво на постојање *јавног интереса* и *материјалне промене*, које се тичу коришћења износа Фонда. Материјална промена у том смислу је свака промена висине средстава Фонда од најамње 5%. Овако хитан начин одлучивања се правда посебним околностима у монетарној унији када се благовремено морају отклонити узроци потенцијалних банкарских криза.⁶⁶⁸

Одбор мора имати статус независног органа у праву ЕУ са посебном структуром. Одбор сачињавају председник, подпредседник и четири независна члана изабрана на основу стручних квалификација. Одбор заседа у *извршним* и *пленарним* седницама. На извршној седници, одбор обавља све послове који се односе на поступак санације узимајући у обзир чињеницу да је природа информација у санацијским плановима специфична за сваку институцију. Правило је да први подносилац захтева за коришћење средстава *нема право првенства* у додели због чега Комисија надзире рад Одбора. Такође, Уредбом је регулисано да када мера санације премашује износ од 5.000.000 еура, одлуке се морају донети на пленарној седници. У околностима када санацијски програм не садржи ризик или се ради о краткорочном и једнократном продужењу кредита солвентним институцијама (уз одговарајуће јемство), одлуке се могу донети и на извршној седници. На пленарним седницама се, такође, издају смернице за недискриминаторну примену одлука о санацији.⁶⁶⁹

3) *Трећи стуб* банкарске уније уобличен је *Директивом о јединственом осигурању депозита* од 16. априла 2014. године.⁶⁷⁰ Усвајањем ове директиве жели се осигурати заштита депонената од лошег пословања банке, као и пребацивање новца у кредитне институције у земље са бољим осигурањем депозита. Постојање различитих правила о висини осигурања депозита је у условима глобалне финансијске кризе довело до умањења ликвидности банака, јер депоненти бирају највишу стопу осигурања депозита наспрам отималног депозитног производа

⁶⁶⁸ *Ibid*, art. 20.

⁶⁶⁹ *Ibid*, art. 23-33.

⁶⁷⁰ *Directive 2014/49/EU of the European Parliament and the Council of 16 April on deposit Guarantee schemes, Official Journal of European Union, L 173/149 of 12.06.2014.*

прилагођеног положеном износу.⁶⁷¹ *Ratio legis* директиве огледа се у заштити слободне конкуренције на јединственом тржишту због чега треба одредити јединствени износ заштите депозита на нивоу ЕУ. Практично, неопходно је утврдити исту висину покрића за све депоненте независно од тога да ли је њихова валута еуро или не, с тим што у одређивању износа заштите мора водити рачуна о интересима депонената и финансијској стабилности.⁶⁷² Како је овим актом уведена фиксна висина покрића за износ од 100.000 еура, државе чланице које су имале прописани већи износ, суочиле су се са опасношћу губљења поверења својих депонената. У циљу правне сигурности предвиђено је да државе које су прописале већи износ заштите депозита пре ступања Уредбе на снагу, имају рок до 31. октобра 2018. године да постепено прилагоде висину осигурања (под условом да се она налази у дијапазону између 100.000-300.000 еура). Рок за исплату депозита у случају пропасти банке смањен је *на седам дана* од дана доношења одлуке. Током трајања прелазног периода (до 31. децембра) државе чланице могу утврдити рокове исплате до највише 20 радних дана до 31. децембра 2018. године; 15 радних дана од 1. јануара 2019. до 31. децембра 2020. године и; 10 радних дана од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2023. године.⁶⁷³

Можемо уочити да се ова Директива налази у функцији заштите приватних лица, не државних органа или других финансијских институција. Разлог за овакво поступање европског законодавца се налази у чињеници да правна лица имају лакши (привилеговани) приступ кредитима. Ипак, Уредбом се предвиђа да државе чланице могу слободно одлучити и о осигурању депозита субјекта локалне власти највише до износа од 500.000 еура, уључујући и непрофитне организације.⁶⁷⁴

Реализација концепта банкарске уније није могућа без квалитативних помака на плану примене фискалне уније. Ефикасно деловање Јединственог санацијског механизма захтева одређени степен централизације у вођењу фискалне политике који тренутно не постоји у Унији. Услов централизације фискалне политике није остварив без политичке уније, којом би се отклонио

⁶⁷¹ *Ibid*, art.19.

⁶⁷² Уредбом се висина депозита утврђује на нивоу од 100.000 еура.

⁶⁷³ *Ibid*, art.8. par. 1-2.

⁶⁷⁴ *Ibid*, art. 37.

структурни демократски дефицит комунитарних институција као главне успоравајуће детерминанте ефикасне координације.⁶⁷⁵ Успешна координација економске политике у условима банкарске уније условљена је претходним решавањем *сукоба принципа ефикасности и власничких права*. Наиме, уколико не постоји могућност да се пословање банке врати под окриље заједничких правила, Јединствени санацијски одбор доноси одлуку о затварању банке. Ако постоји и најмања могућност да ће банка поправити своје пословање без интервенције комунитарних органа, одлука Санацијског одбора може представљати облик конфискације имовине банке. Овај проблем је нарочито уочив када је тржиште имовине дисфункционално и када је тржишна вредност имовине значајно испод садашње дисконтоване вредности. Уколико санацијски одбор или национални субјекти економске политике иницирају одлуку о стечају банке то може бити повезано са покретањем парничних поступака који умањују постигнуте резултате координације. Банкарска унија у ЕМУ није потребна искључиво у циљу решавања проблема инсолвентних банака и заштите депонената, већ и ради јачања целокупног концепта монетарне уније. У ситуацији када не постоји довољан степен слободе кретања рада и производа, координација економске политике у оквиру банкарске уније поседује капацитет да ојача стабилизациону функцију финансијског сектора који, по правилу, упија најмање две трећине свих шокова у успешним трансферним унијама.⁶⁷⁶ У том смислу се слажемо са ставовима да је мањи степен централизације фискалне политике неопходан за успешно деловање Јединственог санацијског механизма него за процесуирање јединственог буџета ЕУ или неког другог облика фискалног заједништва у еврозони које се тешко може оставрити у пракси.⁶⁷⁷ Јединствени санацијски механизам представља друго најбоље решење за координацију фискалних политика у условима кризе због чега државе чланице морају усвојити одређене законодавне акте којима се стварају услови за ефикасно одлучивање и имплементацију одлука у свим стубовима банкарске уније.

⁶⁷⁵ A. Siebert, *Banking Union and a Single bank Supervisory mechanism*, In: European Parliament, Directorat-General for Internal Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, „Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism“, Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2012, 28-29.

⁶⁷⁶ H. Geeroms, P. Karbownik, *A Monetary Union Requires Banking Union*, Bruges European Economic Policy Briefings, No. 33, College of Europe, Brugge, Natolin, 22-23.

⁶⁷⁷ *Ibid.*

Глобална финансијска криза указала је на високи степен корелације финансирања банака и кризе јавног дуга. Тако је *Ирској, Шпанији, Грчкој и Италији*, терет финансирања посрнутих банака пребачен на пореске обвезнике и буџетско финансирање. Децентрализована супервизија рада банака од стране националних агенција је морала бити замењена централизацијом надзора. У економској теорији се наводе три облика централизације супервизије банака:

1. *Модел кооперације и координације надлежних органа држава чланица;*
2. *Модел консолидованог (водећег) супервизора и;*
3. *Модел супранационалног лидера.*⁶⁷⁸

Поменути модели се разликују, како у погледу политичке и законодавне изводљивости, тако и у погледу своје ефикасности. Модел кооперације не захтева суштинске промене у алокацији задатака и одговорности субјекта економске политике, због чега је и фактички домашај модела оптерећен различитим интересима националних органа. Модел главног супервизора се тешко може прихватити, јер захтева да главног супервизора делегирају остали супервизори групације повезаних банака. Поменуте мањкавости националне супервизије може надоместити модел супранационалне ревизорске институције, која подразумева одређене модификације комунитраног права и рестриктивну територијалну примену монетарног и финансијског законодавства.

Координација економске политике је у условима банкарске кризе добила нову димензију образовањем Европског система финансијских супервизора (*European System of Financial Supervision*) и то: Одбора за процену системског ризика при Европској централној банци (*European Systemic Risk Board at European Central Bank*), Европске управе банака (*European Banking Authority*), Европске управе за осигурање и пензије (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) и Европске управе за хартије од вредности (*European Securities and Markets Authority*).⁶⁷⁹ Формирањем овог централизованог система на ниову ЕУ створени су иницијални услови за побољшање ефикасне сарадње између надлежних наднационалних тела супервизије, с тим што то не значи да су

⁶⁷⁸ G. Ferrarini, L. Chiarella, *Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses*, Law Working Paper No.223/13, ECGI Working Paper Series in Law, 20-22.

националне агенције ослобођене вршења свакодневног надзора сходно принципу супсидијарности и пропорционалности. Европска управа за хартије од вредности и тржиште кроз ревизију кредитног рејтинга прати све финансијске операције које потенцијално могу угрозити стабилност финансијског тржишта, док Европска управа банака и Европска управа за осигурање пензија врше рекапитализацију банака и проверавају могућност прилагођавања банака на услове криза кроз тзв. „стрес тестове“.⁶⁸⁰ За регламентирање будућих стубова банкарске уније посебно је значајан рад Европске управе банака (ЕУБ), где се по први пут врши хармонизација заједничких правила за рад банака и техничких стандарда за њихову ефикасну примену. Иако су радом ЕУБ-а постигнути значајани помаци на плану униформне примене права (што је за координацију економске политике веома значајно), различито поступање националних органа координације у примени правила утицало је на изостанак видљивих резултата. Европска управа банака на терену координације обавља улогу прикупљања података у вези са стрес тестовима у циљу планирања и развијања јединствених поступака, техничких стандарда и јачања целокупног банкарског система Уније. У случају спора у домену кооперације, координације или заједничког одлучивања различитих националних органа у домену банкарске политике, ЕУБ обавља функцију медијатора. Уколико стране у спору не поступе према инструкцијама, ЕУБ може изрећи и одлуке које се непосредно примењују. На ове одлуке могуће је уложити жалбу другостепеном већу, с тим што се поводом његових одлука може покренути поступак пред Првостепеним судом или Европским судом правде.⁶⁸¹

Директивом о опоравку и санацији банака и инвестиционих фондова утврђују се процедуре поступања и израде програма опоравка и санације. Њеним усвајањем је децидно прекинута пракса финансирања пословних губитака банака и других институција преко државних фондова. У том погледу се јасно стипулише да је обавеза финансирања на страни повериоца и деоничара.⁶⁸² Директивом се

⁶⁸⁰ Е. Вукадин, М. Лабус, *Економска политика за правнике*, 345-346.

⁶⁸¹ G. Ferrarini, L. Chiarella, *op.cit.*, 26-31.

⁶⁸² *Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012,*

посебна пажња посвећује борби против *моралног хазарда*, где свакој институцији са лошим пословањем треба омогућити излазак на тржиште под условом да то не проузрокује системски поремећај. Циљеви санације банака морају бити усмерени на заштиту имовине и права депонената и јавних средстава (када се директна финансијска помоћ може користити само у изузетним околностима). Субјекти економске политике су обавезни да пре покретања поступка санације размотре услове за спровођење поступка санације у редовном поступку стечаја због инсолвентности. У поступку санације мора се водити рачуна да се не врше претерана задирања у имовину деопонента. Директивом је установљен механизам *ex post* поређења начина поступања са депонентима и начина који би се применио у редовном поступку инсолвентности. Уколико се утврди да је на име потраживања исплаћен мањи износ од оног који би примили у редовном поступку, корисници имају право на исплату дуговане разлике. Државама чланицама се оставља слобода у погледу одређивања начина и поступка исплате.

Доказ активне улоге комунитарних институција у обликовању нових механизма координације јесте делатност Парламента на операционализацији концепта банкарске уније.⁶⁸³ Током, 2014. године, Европски парламент је усвојио посебне законске акте којима се у монетарно право ЕУ интегришу принципи бонитетних капиталних захтева за све кредитне институције сходно примени међународно прихваћених принципа (Basel III). Овим законодавним мерама се посебно разрађују начини јачања капитала банака, свих нивоа ликвидности, као и подстицаји за кредитирање токова реалне економије кроз развој малих и средњих предузећа. Парламенту, такође, припада *право контроле* у свим стубовима банкарске уније. Тако се, по први пут, уводи контрола рада Европске централне банке у сегменту који се тиче вршења ревизорске функције и контроле рада јединственог санацијског одбора што је утврђено посебним споразумом између Европског парламента и Европске централне банке.

of the European Parliament and of the Council, Official Journal of European Union, L 173/190 of 12.06.2014. Средства фонда износе 1% осигураних депозита посматрано у осмогодишњем периоду и користе само када је 8% новчаних обавеза банке већ покривено.

⁶⁸³ European Commission Capital Requirements - CRD IV/CRR, Directive on Deposit Guarantee Scheme –DGS MEMO/14/296 и Directive on Bank Recovery and Resolution (BRRD) MEMO/14/297.

Успешан концепт координације економске политике у банкарској унији мора почивати на *интегративном приступу* који обухвата сферу монетарне политике, макропруденцијалне и микропруденцијалне супервизије и јединственог програма за излазак из кризе. Последице глобалне економске и финансијске кризе указале су да традиционално схватање о томе да је основни циљ ЕЦБ монетарна стабилност захтева преиспитивање, јер врховна монетарна институција заузима и централно место у постизању финансијске стабилности. Циљеви монетарне политике усмерени су на стабилност цена, док су циљеви микропруденцијалне супервизије усмерени на заштиту потрошача, као што су и циљеви макроепруденцијалне политике усмерени на очување финансијске стабилности ЕУ. У условима кризе финансијски посредници (банке) имају кључну улогу у одржавању стабилности система. Без обзира што су циљеви монетарне политике усмерени на малопродајне потрошачке цене, а циљеви финансијске стабилности на цену имовине, логично је да ЕЦБ мора приликом одређивања каматне стопе узети у обзир и финансијске услове (независно од тога ли јој признајемо фискалну одговорност или не).

У реализацији циљева микро и макропруденцијалне политике нужно је чинити одређене размене користи за трошкове. Традиционално схватање по коме стабилност појединачних финансијских институција (као циљ микропруденцијалне политике), доприноси стабилности читавог система показало се као неодрживо. Без обзира што микропруденцијална сигурност доприноси угледу система, у кризним моментима предност се мора дати свеукупној сигурности наспрам појединачној сигурности.⁶⁸⁴ Када банкарска унија буде заживела у пуном обиму, то може допринети измештању токова ризика кредитирања слабих банака у биланс државних обвезница (али ће велики изазов за креаторе економске политике бити утврђивање мера за адекватно третирање ризичног капитала и обезбеђивање ликвидности ризичних државних обвезница).⁶⁸⁵

⁶⁸⁴ D. Schoemaker, *An Integrated Financial Framework for the Banking Union: Dont Forget Macro-Prudential Supervision*, European Commission, European Economy, Economic papers No. 495, April 2013, 2-4.

⁶⁸⁵ V. V. Acharya, *Banking union in Europe and Other Reforms*, in *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, edited by Thorsten Beck, Centre for economic policy research, A VoxEU.org Book, 2012, 48.

Централно место у будућој банкарској унији припада Европској централној банци која мора имати више контроле за решавање проблема координације.⁶⁸⁶ У том смислу, она мора имати функцију „банке последњег уточишта“ (која врши монетизацију јавног дуга), чак и када то повећава опасност од наступања моралног хазарда. Ипак, ЕЦБ нема овлашћење да одлучује о стечају инсолвентних банка нити поседује информације за доношење такве одлуке. Са друге стране, ЕЦБ може трпети значајне губите уколико обавља ову функцију, јер то трошковно може бити неодрживо. Велики број држава пружа отпор укључивању националних централних банка у систем јединственог депозита, због чега *Wyplosz* (*Wyplosz*) указује да делимична банкарска унија није ништа боља од одсуства једног таквог механизма. Уколико владе доносе одлуку о реструктуирању јавног дуга, то може изазвати велике трошкове у активи банака, с обзиром на чињеницу да банке држе велики износ обвезница дуга. ЕЦБ у таквим околностима мора обезбедити ликвидност свих банака, јер уколико би се старала само о ликвидности великих банака дошло би до колапса банкарског сектора.⁶⁸⁷

Реализација концепта банкарске уније захтева дужи временски период, јер је потребно извршити јасно разграничење функције супервизије ЕЦБ од функције очувања монетарне стабилности, дефинисати јасне задатке европских и националних супервизора и решити питање финансирања фондова санације. Додатни проблем јесте чињеница да Европски стабилизациони механизам делује *ex post* и садржи превентивне мере, док се пут консолидације утврђен Фискалним споразумом чини неостваривим у многим земљама. Из тога разлога могу се чути идеје о усвајању Европског споразума о откупу дуга, који би се примењивао у случајевима када јавни дуг прелази износ од 60% БДП-а. Споразумом би се утврдила привремена заједничка одговорност која би трајала до момента откупа вишка прекораченог критеријума финансијске конвергенције ради обнављања фискалне одговорности држава, сходно општим смерницама координације и

⁶⁸⁶ У том смислу, значајна је пресуда C-62/14 *Peter Gauweiler and others v Deutscher Bundestag* од 16.07.2015.г. којом је потврђено да чл. 119-123, 127, уговора о ЕУ и чл. 17-24 Протокола бр.4 Статута ЕЦБ, треба тумачити на начин који допушта ЕЦБ доношења програма за откуп државних обвезница на секундарном тржишту. Тако је потврђена суверен положај ЕЦБ у сфери монетарне политике.

⁶⁸⁷ *C. Wyplosz, Banking union as a crisis-management tool*, in *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, edited by Thorsten Beck, Centre for economic policy research, A VoxEU.org Book, 2012, 19-22.

реформисаног Пакта о стабилности. Предност постојања овог посебног координационог механизма би била у његовој транспарентности, која подразумева јасно назначавање ризика према повериоцима, условну доделу помоћи и демократски легитимитет.⁶⁸⁸

Узимајући у обзир институционалне оквире новог економског управљања у ЕМУ током глобалне финансијске кризе, јасно је да су државе чланице озбиљно приступиле решавању правних празнина у оснивачким актима на терену координације економске политике. Значајан помак је учињен на терену смањења буџетског дефицита у еврозони који је са 6,2% БДП-а током 2010. године, смањен на 2,6% у 2014. години, што је последица примене строгих законодавних мера утврђен Пакетом Шест и решења из Фискалног споразума.⁶⁸⁹ Ипак, на терену финансијске конвергенције и даље постоје незадовољавајући резултати, с обзиром да је јавни дуг у еврозони као последица пружања финансијске помоћи најугроженијим државама у 2014. години достигао висину од 94,3% БДП-а.⁶⁹⁰ Стопа незапослености је током 2010. године била изнад 10%, да би у 2014. години дошло до њеног благог пораста на 11,6% (где посебно незадовољавајући резултати постоје код незапослености младих особа).⁶⁹¹

Висок дефицит јавног дуга и стопа незапослености представљају велике препреке за остваривање жељеног привредног раста. Како се умањење јавног дуга не може извршити без повећање обима производње, субјекти економске политике морају наставити свој труд на стварању адекватног пословног окружења укидањем правних и економских баријера на уласку у одређене привредне делатности и повећањем обима и структуре инвестиција. Велики изазов за субјекте економске политике у будућем периоду биће стварање услова за пуну примену новим механизма координације са интегралним смерницама за раст и запосленост, што имплицира укљученост и бољу међусобну комуникацију свих институција комунитарног права, као и настављање напора на заокруживању концепта банкарске и фискалне уније.

⁶⁸⁸ С. М. Buch, В. Weigert, *Legacy problems in transition to a banking union*, in: *Banking union as a crisis-management tool*, Banking Union for Europe, Risk and Challenges, edited by Thorsten Beck, Centre for economic policy research, A VoxEU.org Book, 2012, 29-33.

⁶⁸⁹ Доступно на: www.ec.europa.eu/eurostat/tabg/table,30.07.2015.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ *Ibid.*

Закључна разматрања

Изучавањем концепта координације и смерница економске политике у ЕУ може се закључити да се ради о веома значајној и сложеној проблематици, која у домаћој литератури није довољно истражена, будући да у одређеној мери утиче на процес евроинтеграција. Циљ докторске дисертације је био да се уради свеобухватна и детаљна студија о концепту економске политике у Европској унији, облицима и механизмима координације, утврђивању њихове ефикасности уз истовремено давање оцене правног домаћаја основних смерница за координацију економске политике.

Свеобухватно истраживање је несумњиво показало да је за остваривање економских циљева утврђених уговорима о оснивању ЕУ нужно постављање институционалног и функционалног механизма који ће координацију економске политике учинити ефикасном. Такав закључак произилази из чињенице да се координација реализује смерницама Европског савета као инструменталним правним актом, где однос националног и наднационалног права одређује успех концепта координације. Истовремено, питање координације економске политике није стихијски процес, већ подразумева усаглашавање економских система у светлу супранационалних правила (норми), прихваћених од стране свих (тј. већине) држава чланица ЕУ, остављајући притом ингеренције за вођење економске политике на националном нивоу, али уз постављање јасних ограничења самосталном (дискреционом) одлучивању. Елементи таквог механизма одређени су, како у нормама примарног права (оснивачким уговорима), тако и у одредбама меког права (секундарне легислативе). Обликовање институционалног механизма започело је усвајањем Римских уговора којим су основане Европске економске заједнице, где се посебно утврђују обавезе држава чланица да раде на усаглашавању својих економских политика. Том приликом се по први пут децидно стипулише да субјекти економске политике своје концепте морају поставити у функцији постизања равнотеже платног биланса, осигурања високе запослености и стабилности цена. Правни положај држава на том плану је касније концизније одређен усвајањем Јединственог европског аката, Уговора о формирању ЕУ (Мастрихт) и Уговора о

функционисању ЕУ (Амстердам). Питање правца, смера и садржине економских интеграција је нормама примарног права уређено на сврсисходан начин, што је предуслов успешне координације економске политике. За Римске уговоре се може рећи да су били функционални у сегменту приближавања економских система држава чланица, јер се односе на регулисање и операционализацију питања јединственог тржишта, царинске уније и заједничке пољопривредне политике утврђивањем јасних обавеза националних субјката у том циљу. Ову функционалност потврђује и јасно утврђена надлежност Комисије и Монетарног комитета чије су активности биле од суштинског значаја у почетној фази координације. Тако, Комисија у овом периоду, издаје опште препоруке о начину спровођења сарадње између Централне банке и надлежних управних органа, док Монетарни комитет врши надзор над општим финансијским стањем у Заједници о чему подноси извештаје Комисији и Савету министара. Тумачењем одредаба Римских уговора којима се утврђује надлежност Комисије за доношење општих смерница на нивоу Заједнице као флексибилног облика уједначавања прописа, такође се препознаје кредибилна намера за достизање економског заједништва. Ове смернице представљају претечу савремених смерница за координацију економске политике, јер се њима по први пут јасно прецизирају подсистеми економске политике у којима постоји потреба за хармонизацијом. Релевантност одредаба Римских уговора о усаглашавању различитих економских интереса држава чланица потврђују и пресуде Европског суда правде (иако је делатност суда имала ограничен домашај у раној етапи координације, јер је више била мотивисана заштитом наднационалних вредности, а не толико заштитом концепта економске политике). Током седамдесетих година улога Суда у заштити тековина европских интеграција је постала знатно израженија, што потврђују пресуде усмерене на заштиту вредности јединственог тржишта. Судском праксом из периода важења Римских уговора се недвосмислено потврђује принцип супрематије права Заједнице над националним правом као базичног принципа концепта координације.

Напори на стварању оптималног функционалног механизма потврђени су усвајањем Мастрихтског уговора, којим се експлицитно одређује потреба усаглашавања економске политике ради достизања стабилног привредног раста и

контролисане инфлације и учвршћује правна подлога координације кроз обавезу доношења општих (основних) смерница за вођење економске политике од стране Европског савета. Смернице представљају основни правни акт за координацију економске политике из разлога који диктирају њихову конзистентност, широко поље примене и постојање политичког консензуса. Резултати истраживања су указали да модерне смернице Европског савета, за разлику од првобитних општих смерница Комисије, обухватају све сегменте макроекономске и структурне политике, те се њиховом применом постиже усклађеност акција у оквиру различитих области економске политике. Вредност смерница потврђују и одредбе Мастрихтског уговора којима се детаљно регулише поступак њихове израде, усвајање, доношења и примене који се одвија уз учешће надлежних комунитарних органа и националних субјеката економске политике. Такође, студија је показала да смернице немају само функцију санирања проблема проузрокованих економском кризом и повећања ефикасности акција економске политике, већ теже и јачању поверења грађана у економске агенте који их примењују, односно комунитарне институције.

Уговором из Мастрихта уведено је и начело супсидијарности, чија је формулација за концепт координације и примене смерница од пресудног значаја и стога се мора доследно имплементирати зарад постизања оптималног институционалног механизма. Иако смернице представљају јединствени документ у коме се на сажет начин износе циљеви и приоритети економске политике земаља чланица, оне немају принудни карактер. Истраживање је показало да се смернице имплементирају у правном саобраћају због примарно две групе разлога. Прва група се односи постојање елемената моралног ауторитета, односно заједничког уверења (свести) држава чланица о њиховом практичном значају и потреби, док се друга група тиче могућности дерогације правне природе смерница из правно необавезне у правно обавезну, у случају озбиљног непоштовања њихове садржине доношењем резолуција или директива од стране Савета. Норме примарног права одликује ригидност и немогућност прилагођавања новонасталом правноекономском чињеничном стању у фазама привредног циклуса, услед чега је подједнако важна и секундарна легислатива, односно одлуке које доносе

комунитарне институције у форми мишљења, препорука, закључака, као и међудржавни споразуми којим се регулишу економске интеграције.

Евидентно је да је стварањем Економске монетарне уније питање координације економске политике добило посебну димензију, јер подразумева централизацију монетарне политике на нивоу Уније. Резултати указују да су државе делегирањем дела монетарног суверенитета на Европску централну банку изгубиле могућност да се механизмом прилагођавања девизног курса боре против последица рецесије. Одредбама примарног права се експлицитно наводи да надлежност за вођење монетарне политике треба пренети на комунитарни ниво, док надлежност за вођење фискалне политике треба оставити на нивоу држава, али је неуспех у одржавању еврозоне навео на преиспитивање таквог модела. Наш је став да се циљеви заједничке монетарне политике оличени у ценовној стабилности могу ефикасно и ефективно реализовати једино на наднационалном нивоу власти, али је за успех на том пољу неопходан и одређени степен централизације у вођењу националних фискалних политика. Свакако, централизација фискалне политике не може бити изведена на исти начин и у истом обиму, као и централизација монетарне политике, јер државе чланице неће пристати на ограничавање свог фискалног и финансијског суверенитета који је саставни елемент политичког суверенитета земље. Делегирање овлашћења установљавања, увођења, наплате и контроле пореза и субјективног буџетског права није изводљиво, али није ни потребно. Централизација о којој говоримо подразумева превасходно увођење јасних фискалних правила за сваку државу чланицу, конзистентне механизме надзора и координације фискалних политика од стране комунитарних органа, механизме фискалне једнакости, увођење наднационалних пореза и систем заједничких гаранција за финансирање јавног дуга.

Детаљна анализа указује да национални и наднационални субјекти економске политике са континуираним напорима приступају стварању оптималног институционалног механизма, што доказују ревизије оснивачких уговора у сфери економских и монетарних интеграција, Пакта о стабилности и расту и Европског семестра. У прилог томе могу се навести и резолуције, препоруке, мишљења, саопштења и закључци, првенствено Европског савета и

Комисије као главних субјеката координације, али и акти из делокруга надлежности Европске централне банке, Суда правде и Рачуноводственог суда који обављају послове од суштинског значаја за усаглашавање фискалних политика.

Резултати истраживања потврђују и почетну хипотезу да је глобална економска и финансијска криза разоткрила недостатке постојећих механизма координације и условила потребу њиховог адекватног реформисања. Криза је указала да се механизми координације споро реализују у пракси због немогућности балансирања интереса различитих држава које тешко пристају на фактичко ограничавање свог монетарног суверенитета, иако то формално чине ратификацијом комунитарних уговора. У том смислу, намеће се закључак да су постојећа фискална правила утврђена Мастрихтским критеријумима конвергенције и Пактом о стабилности и расту била недовољна за спречавање прекомерних буџетских дефицита, постизање жељене фискалне дисциплине, разумног управљања јавним финансијама и очувања економске стабилности унутар економске и монетарне уније. Фискална правила припадају облику чврсте координације који се заснива на уговором утврђеним правилима понашања и унапред прописаној финансијској санкцији за њихово непоштовање. Мада су несумњиве предности чврсте координације повећање кредибилитета уговорних страна и акција монетарне и фискалне политике, интернализација спољашњих ефеката и смањење несигурности и трансакционих трошкова, у пракси до тога није дошло у пуном значењу те речи. Резултати показују да су утицајне чланице ЕМУ успевале да избегну примену санкција или да одложе њихову имплементацију. У том смислу, анализа је показала да је успоравајући корак у координацији националних фискалних политика представљала одлука Савета да задржи на снази поступак прекомерног буџетског дефицита на неодређено време у случају Француске и Немачке, чиме је било повређено начело једнакости држава чланица у области фискалне политике. Овакво поступање Савета је потврђено као легитимно од стране Европског суда правде чиме је, према нашем мишљењу, био озбиљно подривен институционални механизам координације, али само привремено, јер се реформом Пакта о стабилности и расту поново успоставља начело фискалне равноправности. Реформисаним Пактом су предвиђене значајне

промене у економској садржини фискалних правила, како корективних мера које се тичу поступка у случају прекомерног буџетског дефицита (садржинским појашњењем категорије тзв. осталих битних фактора и озбиљног пада економске активности као детерминанти одлуке о покретању поступка порекомерног буџетског дефицита), тако и превентивних мера (које се односе на дефинисање средњерочних буџетских циљева).

Фискална правила као законом одређена ограничења у домену буџетског дефицита и јавног дуга су према нашем мишљењу сасвим добро конципирана у садржинском смислу, али је проблем недостатак имплементације изречених санкција за њихово непоштовање. Други недостатак чврсте координације јесте њена нефлексибилност, односно немогућност благовременог прилагођавања динамичним економским околностима којима се прекида континуитет утврђен правилима, као и правне празнине у споразумима.

Студија је у том контексту показала да мека координација која се базира на примени усаглашених пракси, размени мишљења и искустава између главних институција веома корисна у надомештавању пропуста чврсте координације. Истовремено, евидентно је да за разлику од модела чврсте координације, мека координација може допринети и одређеном степену несигурности и недовољној укључености комунитарних институција, јер су за њену примену задужене државе чланице. Мека координација се у пракси заснива на систему међусобног поређења постигнутих резултата (*енг. bench marking*) и методи вршења финог притиска (*енг. peer review*), што не подразумева строг образац понашања поткрепљен санкцијом, већ принцип угледања на државе са позитивним економским резултатима. То значи да самостално примењена мека координација не може омогућити синхроно деловање субјеката економске политике унутар еврозоне (под претпоставком да се она схвата као оптимално валутно подручје). Како оба облика координације показују предности и недостатке у одређеним сегментима координације економских политика, базична конклузија је да би субјекти економске политике требало да повећају напоре у конципирању хибридних модела који би у себи објединили најбоље од елемената чврсте и меке координације. Хипотетички то би било изводљиво заједничким коришћењем директива Европског савета са отвореним методом координације у циљу надзора

над спровођењем циљева координације. Овакви механизми се налазе у почетној етапи развоја, али су искуства са применом на терену еколошке политике показала да су хибридни модели подесни за кредибилно прилагођавање правних норми изванредним економским околностима. Наш је став да и поред чињенице да стварање хибридних модела може бити веома захтевно за примену (јер имплицира укљученост свих националних и наднационалних субјеката економске политике), оно истовремено није и неизводљиво уз постојање политичке воље и спремности држава чланица и Заједнице на одређене компромисе. Приметна је и тенденција да у условима глобализације међународних токова, еколошких проблема и проблема старења становништва, механизми координације добијају на сложености, јер се њима почињу обухватати и неке нове (не)економске области попут образовања, заштите јавног здравља и животне средине што потврђују циљеви интегрисаних смерница за раст и запосленост и Стратегије Европа 2020. Како нови механизми неретко обухватају и аспекте социјалне политике, који су често противуречни економским, субјекти економске политике морају пронаћи адекватну меру на скали приоритета утврђивања циљева.

Детаљна анализа показала је да се смерницама Европског савета у координацији економске политике могу остварити значајни помаци на плану усаглашавања националних економских политика. Они су могући једино у садејству са реформисаним и новим механизмима координације, који су настали након проблема са којима су се државе чланице Европске уније суочиле током глобалне економске кризе (тачније, преношењем дела надлежности за вођење економске политике на наднационални ниво). Ови механизми оличени су одредбама Споразума о европском стабилизационом механизму, Европским семестром, применом Пакета шест, Споразумом о стабилизацији, координацији и управљању у економској и монетарној унији, као и актима секундарне легислативе усмерених на стварање банкарске и фискалне уније. Заједничко обележје механизма који чине институционални оквир новог економског управљања јесте да су они настали изнад оквира примарног права, као и да су били мотивисани очувањем економске стабилности, која је код појединих облика (Европски стабилизациони механизам и Фискални споразум) у датом тренутку имала примат над правном сигурношћу.

Јасно је да се новим механизмима координације економске политике у условима дужничке кризе институционализује промена овлашћења кључних органа ЕУ и успоставља боља комуникација између Европског суда правде, Европске централне банке и Европске комисије. Примена нових механизма је омогућила чланицама да се изборе са последицама кризе уз истовремени задатак да допринесу спречавању таквих сценарија у будућности и да ограниче, односно минимизирају њихово штетно дејство. Нарочито значајан корак на том путу јесте установљавање механизма Европског семестра којим се реализује праћење резултата економске политике на годишњем нивоу, а чиме су створене претпоставке да се обезбеди виши степен контроле од стране Европског парламента и националних парламената у поступку координације. Такође, може се приметити да се имплементација семестра врши уважавањем ситуационих оквира и околности у свакој држави чланици, што имплицира и трајније резултате у процесу координације. Механизам Европског семестра у пракси је ојачан усвајањем сета законодавних мера у оквиру Пакета шест, којим су извршене далекосежне законодавне промене у процесу координације и утврђени правни услови за потпуну фискалну консолидацију уз активнију улогу Комисије и Савета. Истраживање је указало на чињеницу да субјекти економске политике континуирано настављају своје напоре у обликовању оптималних координационих механизма што најбоље потврђују покушаји у успостављању фискалне и банкарске уније у циљу заокруживања концепта економске и монетарне уније. У праву Европске уније се може уочити правни основ и структура будуће фискалне уније (Пакт о стабилности и расту, Пакет шест и Фискални споразум), али и банкарске уније (Јединствени надзорни механизам, Јединствени санацијски механизам, Јединствени фонд за гарантовање допозита и систем осигурања новчаних депозита). Свакако, на том путу биће неопходно вршити одређене реформе постојећих механизма координације у циљу очувања принципа и вредности самог процеса, али и јасно утврдити позицију Европске централне банке, Рачуноводственог суда и Парламента у новим облицима уније.

Критичком анализом досадашње ефикасности општих и посебних механизма координације економских политика произилази да је *conditio sine qua non* успешне координације побољшање правних услова у којима делује Европски

савет, Комисија и Суд правде. Једино се на овај начин могу боље формулисати и очувати заједнички циљеви координације регулисани смерницама, створити повољно институционално окружење за њихову имплементацију и процесу дати преко потребан легитимитет, транспарентност и подршка грађана.

Општи закључак је и да се „дискредитацији“ институција Европске уније може стати на пут само оснажењем улоге Европског суда правде, али и националних судова држава чланица у случају непридржавања правила координације. Велики помак на том плану јесте усвајање Фискалног споразума, којим нова фискална правила о уравнотеженом буџету и границама јавног задуживања добијају уставни карактер. Уставни суд у таквим околностима постаје чувар фискалне дисциплине, који одлучује о усклађености буџетског програма са средњорочним буџетским циљевима (које одређује Комисија), и где у случају непоштовања такав програм може ставити ван снаге. Новоустановљена фискална надлежност националних уставних судова и Европског суда правде доказ је успеха у напорима за чвршћом координацијом фискалних политика. Кључ успешне координације економских политика лежи управо у искоришћавању потенцијала институција, како националног, тако и наднационалног правног система што је могуће остварити јасном поделом надлежности, бољом међусобном комуникацијом и поштовањем међусобних одлука. Улога судских инстанци у процесу координације економске политике обезбеђује легитимитет и противтежу одређеним политичким притисцима који потенцијално могу угрозити стабилност еврозоне, због чега се њихово јачање мора наставити. Иако у кризним моментима одржавање економске стабилности преузима примат над правном сигурношћу, резултати досадашњег процеса координације доказују да се у будућности мора радити на томе да акти секундарне легислативе буду функционално усклађени са одредбама примарног права да се не би поновио случај везан за примену Споразума о европском стабилизационом механизму, што само доприноси релативизирању оствареног заједништва на терену економске политике.

На путу Србије ка укључивању у Европску унију, хармонизација домаћих правних прописа са *acquis communautaire* добија на посебном значају, а обликовање оптималног програма развојне економске политике 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. На основу резултата истраживања процеса координације могу се увидети одређене препоруке *de lege ferenda*, којих би се креатори економске политике земаља кандидата требало придржавати у циљу постизања вишег степена конзистентности конститутивних елемената и различитих сегмената економске политике. На првом месту, предуслов успешног усаглашавања домаћег економског система са одредбама комунитарног права јесте формулисање конзистентног, реалног, транспарентног, квантификованог програма, како стабилизационе, тако и развојне економске политике. Уколико концепт домаће економске политике не задовољава све наведене услове и не ужива поверење грађана, такав концепт остаће само празно слово на папиру, које губи на својој оправданости и сврсисходности.

Након формулисања ефикасног концепта економске политике могу се предузети кораци на усаглашавању монетарно-кредитне и фискалне политике као њена два најзначајнија подсистема. У сфери монетарне политике, услов успешних монетарних интеграција за све државе кандидате јесте испуњавање правних и економских система конвергенције утврђених Мастрихтским споразумом и Пактом о стабилности и расту. Како је монетарна политика на нивоу Европске уније у потпуности централизована, субјекти економске политике морају извршити неопходне модификације на терену монетарног права који ће олакшати будуће приступање ЕМУ. Узимајући у обзир могућност приступања јединственом тржишту Уније и свим погодностима које оно носи, субјекти економске политике би требало да респектују искуства других земаља чланица и прате њихов пут монетарних интеграција, уколико је већ програмом економске политике чланство у ЕУ децидно утврђено као дугорочни циљ од посебног националног интереса и значаја. Усаглашавање националних фискалних политика се не може замислити без увођења строгих фискалних правила, али се поред одрживе макроекономске стабилности и вођења здравих финансија, посебна пажња мора посветити улагању

у хумани капитал и обезбеђивању услова за одвијање савремених облика процеса образовања и учења. Нарочито се морају испунити услови за смањење укупне стопе незапослености (посебно стопе незапослености младих особа), где се морају поштовати решења утврђена Лисабонском стратегијом и покренути иницијативе које су све чланице ЕУ имплементирале у складу са националним ситуационим оквирима. Како национална економска политика није поштеђена деловања савремених фактора координације које се више не везују само за проблем ефеката преливања и решавања проблема бесплатних корисника, већ обухватају и климатске промене и проблем старења становништва, прилагођавање је неопходно не само на терену акција монетарне и фискалне политике, него и у сфери социјалне политике, еколошке политике и политике техничко-технолошког и научног развоја. У том смислу је успех усаглашавања домаћих решења са европским стандардима условљен и временским заостајањем акције економске политике чији се временски помаци и трајање морају пратити и контролисати у границама које обезбеђују њену одрживост и ефикасност.

Литература

а) Књиге, монографије и чланци

1. Aarle van Bas, Weyerstrass Klaus, Schoors Koen, *Economic Spillovers, Structural Reforms and Policy Coordination in Euro Area: An overview*, in: *Economic Spillovers, Structural Reforms and Policy Coordination in Euro Area*, eds. by Aarle van Bas, Weyerstrass Klaus, Physica-Verlag, A Springer Company, 2008.
2. Adam Christopher, Subacchi Paola, Vines David, *International macroeconomic policy coordination: an overview*, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 28, No. 3, 2012.
3. Allard Céline, Koeva Brooks Petya, Bluedorn C. John, Bornhorts Fabian, Christopherson Katharine, Ohnsorge Franziska, Poghosyan Tigran, *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09.
4. Allemand Frédéric, „*The Impact of EU Enlargement on Economic And Monetary Union: What Lessons can be Learnt from the Differentiated Integration Mechanism in an Enlarged Europe?*“, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 5, 2005.
5. Arda Attila, *Regulatory Powers of the European Central Bank: A Commentary on the Article 110 TEC*, in: Christian Campbell, Peter Herzog and Gudrun Zagel, Smit and Herzog on the Law of the European Union, 2005.
6. Arda Atilla, *Objectives and Tasks of the European System of Central Bank: A Commentary on Article 105 TEC*, in: „*On the Law of European Union*“, edited by C. Campbell, P. Herzog and G. Zagel, 2005.
7. Atkinson W. Glen, *Legal Foundation of European Economic Integration*, *Journal of Economic Issues*, Vol. XVIII, No. 2, 1984.
8. Auböck Maria, Burger Christina, Mangler Elmar, *Europe 2020-A New Framework for New Growth*, *Monetary Policy & The Economy*, Q4, 2011.

9. Acocella Nicola, Di Bartolomeo Giovanni, Tirelli Patrizio, *Fiscal Leadership and Coordination in the EMU*, Open Economic Review, Springer Science, 2007.
10. Acharya V. Viral, *Banking union in Europe and Other Reforms*, in *Banking Union for Europe, Risk and Challenges*, edited by Thorsten Beck, Centre for economic policy research, A VoxEU.org Book, 2012.
11. Azar K. G., Mansori M, „2008 Economic Crisis Analysis“, Munich Personal Repec Archive, MPRA, 2011.
12. Baimbridge Mark, Whyman B. Philip, *Crisis in the Eurozone: Causes, Dilemmas and Solutions*, Palgrave Macmillan, London, 2015.
13. Baldwin Richard, Wiplosz Charles, *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, 4th Revised edition, 2012.
14. Balassa Bela, *Types of Economic Integration*, Reprinted from *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*, Wiley (1976), The World Bank Reprinted Series, No. 69, 2003.
15. Bargain Olivier, Dolls Matthias, Fuest Clemens, Neumann Dirk, Peichl Andreas, Pestel Nico, Sieglösch Sebastian, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, Ox1 HP, Working Paper 12/22, 2012.
16. Barrett Gavin, *First Amendment? The Treaty Change to Facilitate The European Stability Mechanism*, The Institute of International and European Affairs, 2011.
17. Begg Ian, Hodson Dermot, Imelda Maher, *Economic Policy coordination in the EU*, National Institute economic review, Number 183, 2003.
18. Beetsma Roel, Debrun Xavier, *The interaction between monetary and fiscal policies in a monetary union: a review of recent literature*, in „Monetary Policy, Fiscal Policies and Labour Markets, Macroeconomic Policymaking in the EMU“, edited by Roel Beetsma, Carlo Favero, Alessandro Missale, Anton Muscatelli, Piergiorgiana Natale, Patrizio Tirelli, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
19. Blanchard Olivier, Alessia Amighini, Francesco Giavazzi, *Macroeconomics: A European Perspective*, 2 edition, Pearson Education Limited, 2013.

20. Божић Милорад, Голубовић Срђан, Божић-Миљковић Ивана, Економска политика, Ниш, Пунта, 2013.
21. Bordo D. Michael, Markiewicz Agnieszka, Jonung Lars, *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working paper Series, No. 17380, 2011.
22. Boyer Richard, *Coordination of Economic Policy in Europe: From Uncertainty to Apprenticeship*, in: Ian Begg „Europe Government and Money Running EMU: The Challenges of Policy Coordination“, The Federal Trust, London, 2002.
23. Buch M. Claudia, Weigert Benjamin, *Legacy problems in transition to a banking union*, in: Banking union as a crisis-management tool, Banking Union for Europe, Risk and Challenges, ed edited by Thorsten Beck, Centre for economic policy research, A VoxEU.org Book, 2012.
24. Buchs Milena, *The Open Method of Coordination– Effectively Preventing Welfare State Retrenchment*, European Integration online Papers, ELOP, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 11, 2009.
25. Burger Christina, Saghi Thomas, Spring Renate, Swoboda Olga, *Governance of EU coordination*, in: Visions for Economic Policy Coordination in Europe, Federal Ministry of Economy, Family and Youth, Vienna, June 2013.
26. Buti Marco, Giudice Gabriele, *Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment*, Journal of common market studies, Vol. 40, 2002, 110-124.
27. Buti Marco, Eijffinger Sylvester, Franco Daniele, *Revisiting EMU's Stability Pact: Pragmatic Way Forward*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19, Number 1, 2003.
28. Buti Marco, Eijffinger Sylvester, Franco Daniele, *Revisiting EMU's Stability Pact: Grand Design or Internal Adjustment*, CEPR Discussion Paper 3692, 2003.
29. Butti Marco, „Will the New SGP Succeed?“, in „The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects“, edited by Fritz Breuss, Springer, Wien-New York, 2007.
30. Veron Nicolas, *Europe's Single Supervisory Mechanism and the long Journey towards a banking union*, in: European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy,

Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012.

31. Von Hagen Jürgen, Mundschenk Susanne, *Fiscal and Monetary Policy Coordination in EMU*, Central Bank of Chile, Working Papers No.197, Diciembre, 2002.
32. Вукадин Емилија, *Економска политика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
33. Вукадин Емилија, Лабус Мирољуб, *Економска политика за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
34. Вукадин Емилија, *Нове институционалне основе економске политике у Европској унији*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Београду са пројекта „Развој правног система Србије и хармонизација са правом Европске уније (правни, економски, политички и социолошки аспект)“, Београд, 2012.
35. Wahlig Bertold, *European Monetary Law: Transition to the Euro and the Scope of Lex Monetae*, in: *International Monetary Law, Issues for the New Millenium*, edited by Mario Giovanoli, Oxford: Oxford University Press, 2000.
36. Webb Michael, *The Political Economy of Policy Coordination-International Adjustments Since 1945*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1995.
37. Winkler Bernhard, *Co-ordinating Stability: Some Remarks on the Roles of Monetary and Fiscal Policy under EMU*, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Schuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001.
38. Wyplosz Charles, „*Fiscal Policy: Rules or Institutions?*“, Group of Economic Analysis of the European Commission, April, 2002.
39. Wyplosz Charles, *Banking union as a crisis-management tool*, in *Banking Union for Europe, Risk and Challenges*, edited by Thorsten Beck, Centre for economic policy research, A VoxEU.org Book, 2012.
40. Gali Jordi, Monacelli Tommaso, *Optimal Monetary and Fiscal Policy in Currency Union*, *Journal of International Economics*, No.76, 2008.

41. Gasmi Ilić Gordana, *Refome Evropske Unije-Institucionalni aspekti*, Beograd, 2004.
42. Geeroms Hans, Karbownik Pawel, *A Monetary Union Requires Banking Union*, Bruges European Economic Policy Briefings, No. 33, College of Europe, Brugge, Natolin, 2014.
43. Giovanoli Mario, *A New Architecture for Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standards Setting*, in: *The International Monetary Law: Issues for the New Millenium*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
44. Голубовић Срђан, *Европска монетарна унија, Институционални аспекти*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2007.
45. Голубовић Срђан, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, Пунта, 2012.
46. Dabrowski Marek, *Studies & Analyses No.290 A Strategy for EMU Enlargement*, Center for Social and Economic Research, Warsaw, January 2005.
47. Deroose Servas, Hodson Dermot, Kuhlmann Joost, *The Broad Economy Policy Guidelines: Before and after the Re-launch of the Lisbon Strategy*, Journal compilation JCMS, Vol. 46, Number 4, 2008.
48. Derose, Servas, Hodson Dermot, Kuhlmann Jay, *The Broad Economic policy Guidelines: Past, Present, Future*, DG Economic and Financial Affairs, European Commission, IEP WP 05/02, November 2005.
49. De Grauwe Paul, *Economics of Monetary Union*, Fifth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003.
50. De Grauwe Paul, *Balanced Budget Foundametalism*, Center for European Policy Studies (CEPS), 2011.
51. De Grauwe Paul, *Some Thoughts on Reforming the Stability and Growth Pact*, in „The Stability and Growth Pact, Experiences and Future Aspects“, edited by Fritz Breuss, Springer, Wien-New York, 2007.
52. Dheret Claire, Nicoli Francesko, Zuleeg Fabian, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorites*, European Policy Centre, 2012.

53. Димитријевић Марко, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. 68, Вол. 3, 2014.
54. Димитријевић Марко, *Управљање јавним зајмом: Правно-економске последице по положај државе као дужника*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. 63, Вол. 3, 2015.
55. D'Sa M. Rose, *The Legal and Constitutional Nature of New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law*, European Current Law, Issue 5, 2012.
56. Dutzler Barbara, Hable Angelika, *The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact-Just the Beginning?* European Integration Papers, Vol. 9, Number 5, 2005.
57. Eijffinger Sylvester, *Single Resolution mechanism*, in: European Parliament, Directorat-General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, "Banking Union: the Single Resolution Mechanism", Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2013.
58. Enderlein Henrik, Bofinger Peter, Boone Laurence, De Grauwe Paul, Piris Jean Claude, Pisani-Ferry Jean, Rodrigues João Maria, Sapir André, Vitorino Anonio, *Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe*, Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group“, Notre Europe, Thinking a United Europe, Penser l'„unite europeene, 92 Studies and Report, 2013.
59. El-Agraa M. Ali, *The European Union: Economics and Policies*, Ninth edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
60. Italianer Alexander, *The Euro and Internal Policy Coordination*, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Schuerz, Springer Science+Busines Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001.
61. Joerges Christian, *Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration*, European University Institute, Department of Law, 2013/09.

62. Joerges Christian, *Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a new Constitutional Constellation*, Center for Transnational Studies (ZenTra), University of Bremen and Oldenburg, Number 06, 2013.
63. Јововић Душанка, Цветановић Слободан, *Економске интеграције и Европска унија*, Економски факултет Универзитета у Приштини, 2010.
64. Јововић Душанка, Цветановић Слободан, *Економска политика Европска уније- нова европска економија*, Економски факултет у Нишу, Ниш, 2012.
65. Јовановић Н. Мирослав, *Европска економска интеграција*, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.
66. Jonung Lars Birger, Larch Martin, *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecast*, Economic Papers 210, European Commission, 2004.
67. Kelemen R. Daniel, Teo K. Terence, *Law and the Eurozone Crisis*, Paper Prepared for Ten Panel on International Law and Mega-Politics, American Political Science Association Annual Convention, August 30, 2012, New Orleans-Louisiana.
68. Kohler-Toghafer Walpurga, Part Peter, *Macro-Coordination under the European Semester*, Monetary Policy & The Economy Q4/11, 2011.
69. Korkamn Sixten, *Economic Policy in European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
70. Krugman Paul, "What do We Need to Know about the International Monetary System?", *Essays in International Finance* No. 190, Princeton: International Finance Section, 1993.
71. Krugman Paul, „How Complicated Does the Model Have to Be?“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16, Number 4, 2000.
72. Kopits George, Symansky Steven, *Fiscal policy Rules*, IMF Ocassional Paper 162, 1998.
73. Kong Ying, „Can Traditional IS-LM Model Explain the European Debt Crisis?“, *Stock Forex Trade* (1), 2012:e108. [http:// doi.10.4172/2168-958,1000e108](http://doi.10.4172/2168-958,1000e108).
74. Krupa A., Rishul Edwin, Avinash Harry, *Macroeconomic Policy Analysis Under the IS-LM Framework*, PGP 2013-2015, 24 November 2013.

75. Kusák Martin, Pitrová Lenka et Al., *Legal Aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in Economic and Monetary Union*, International Journal for Legal Research, Vol. 3, Number 2, 2013.
76. Lagdana K. Farrokh, *Macroeconomic Policy: Demystifying Monetary and Fiscal Policy*, Second edition, Springer, 2009.
77. Laffan Brigid, Lindner Joannes, "The Budget" in: *Policy Making in the European Union*, eds. H. Wallace, W. Wallace, M. A. Polack, fifth edition, Oxford: Oxford University Press, 2005, 210.
78. Lastra Maria Rosa, Louis Victor-Jean, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, Year Book of European Law, Oxford, 2013.
79. Louis Victor-Jean, *The Legal Foundations of the SGP in Primary and Secondary EC Law*, in *The stability and Growth Pact: Experience and Future Aspects*, eds. Fritz Breuss, Springer Verlag, Wien, 2007.
80. Louis Jean-Victor, *The no-bailout clause and rescue packages*, Common Market Law Review, Contents Vol. 47, Number 4 August 2010.
81. Losch Michael, *Why does Europe need more Economic Policy Coordination?*, Visions for Economic Policy Coordination in Europe, Federal Ministry of Economy, Family and Youth, Vienna, June 2013.
82. Lopandić Duško, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Beograd, 2003.
83. Lucas E. Robert, *Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs*, American Economic Association, vol.63, No.3, 1972.
84. Maes Ivo, *Macroeconomic and Monetary Policy –Making at the EC from Rome Treaties to the Hague Summit*, Working Papers No.58, National Bank of Belgium, 2004.
85. Majone Giandomenico, *'One Market, one law, one money?'* *Unintended consequences of EMU, enlargement, and eurocentricity*, Law, Society and Economy Working Papers 1/2007, London School of Economics and Political Science Law Department, 2007.
86. Micossi Stefano, *Economic Policy Coordination and Policy Regimes the European Union*, Working Paper, Number 2, European Policy Institute Network, 2002.

87. Mortensen Jorgen, *Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact*, CASE Network Studies & Analyses, Number 459/2013.
88. Марјановић Гордана, *Економска политика у ИС-ЛМ моделу*, Економски хоризонти, (1-2), 1999.
89. Михајловић Владимир, *Примена ИС-МП-ЛА модела у савременој макроекономској анализи*, Економски хоризонти, 12 (2), 2010.
90. Mooslechner Peter, Schuerz Martin, *International Macroeconomics Policy Coordination: Any Lessons from EMU?, A Selective Survey on Literature*, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Schuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001.
91. Mundell A. Richard, *A Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, Vol. 51, No. 4, 1961.
92. McKinnon Ronald, „*Optimum Currency Areas*, American Economic Review, Vol.53, 1963, 717-725 и “*Mundell, the Euro and Optimum Currency Areas*”, Journal of Policy Modeling, vol. 22 (3), 2000.
93. Nicoli Francesco, *Pathways to achieve a Genuine Fiscal Union*, European Policy Centre, Policy Brief, 2013.
94. O'Donnell Rory, Honohan P., *Economic and Monetary Union*, Studies in European Union No. 2, Institute of European Affairs, 1990.
95. Oosterwijk Jan Willem, *Subsidiarity and Economic Policy*, in „Subsidiarity and Economic Reform in Europe“, edited by Gerge Gelauff, Isabel Grilo, Arjan Lejour, Springer - Werlag, Berlin, Heidelberg, 2008.
96. Paliouras Vassilis, “*Why Europe Should Say No to the Proposed Framework of Economic Governance: A Legal and Policy Analysis in Light of the Establishment of the European Stability Mechanism and the Euro Plus Pact*”, Touro International Law Review, 2011.
97. Прокопијевић Мирослав, *Европска унија- Увод*, Службени гласник, Београд, 2009.

98. Прокопијевић Мирослав, Европска монетарна унија, Грађевинска књига, Београд, 2007.
99. Pelkmans Jacques, *Mutual Recognition in Good and Services: An Economic Perspective*, European Network of Economic Policy research Institute, Working paper 16, Brussel ,2003.
100. Pelkmans Jacques, *An EU Subsidiarity Test is Indispensable*, Intereconomics, Vol. 12, No. 1, 2006.
101. Pisani-Ferry Jean, Coere Benoit, „*Fiscal policy in EMU: Towards a Sustainability and Growth Pact*“, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 21, No. 4, 2005.
102. Прашчевић Александра, *Политичка економија фискалне консолидације*, У: Економска политика у Србији у 2015. години, Економски факултет Универзитета у Београду, 2015, Београд.
103. Radivojević Zoran, Knežević-Predić Vesna, *Institucije Evropske unije*, Sven, Niš, 2008.
104. Regent Sabrina, *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?*, European Law Journal, Vol. 9, Number 2, 2003.
105. Renda Andrea et Al., *Policy-Making in the EU-Achievements, Challenges and Proposals for Reform*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2009.
106. Ruffert Matthias, *The European Debt Crisis and European Union Law*, Common Market Law Review, Number 48, 2011.
107. Sanchis Manuel, Sanchis Marco, *The Economics of the Monetary Union and the Eurozone Crisis*, Springer, 2014.
108. Schiede Joachim, *Macroeconomic Policy Coordination in Europe-An Agnostic View*, Kiel Institute for World Economics, Kiel Working Papers, No. 1174, 2003.
109. Sabathil Gerhard, Joos Klemens, Kebler Bernd, *The European Commission-An Essential Guide to Institution, the Procedures and the Policies*, Kogan Page: London and Philadelphia, 2008.
110. Siebert Anne, *Banking Union and a Single bank Supervisory mechanism*, In: European Parliament, Directorat-General for Internal Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mecahansim, Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2012.

111. Schäfer Wolf, *Harmonization and Centralization versus Subsidiary: Which Should Apply Where*, *Intereconomics*, September/October 2006.
112. Shafer Armin, „*A New Form of Governance?, Comparing the The Method of Open Coordination with Mullilatrel Surveillance of IMF and OECD MPIfG Working Paper 04/5*, Max Planck Institute for Study of Societes, 2005.
113. Scheller K. Hanspeter, *The European Central Bank: History Role and Functions*, Second Revised Edition, European Central Bank, 2006.
114. Schoenmaker Dirk, *An Integrated Financial Framework for the Banking Union: Dont Forget Macro-Prudential Supervision*, European Commission, DG for Economic and Policy Affairs, European Economy, Economic papers No. 495, April 2013.
115. Siekmann Helmut, *Law and Economics of Monetary Union*, Institute for Monetary and Financial Stability, Johann Wolfgang Goethe, Frankfurt Universitat am Main, Working Paper Series No. 45, 2011.
116. Skiados V. Dimitrios, *Judicial Review of the Budgetary Authority during the enactment of the European Union's Budget*, *European Integration Papers*, Vol. 4, Number 7, 2000.
117. Sparve Robert, *Central bank independence under European Union and other international standards*, in: *Legal Aspects of European System of Central Banks*, edited by Liber Amicorum and Paolo Zamboni Garavelli, ECB, 2005.
118. Steinbach Armin, *Economic Policy Coordination in Euro Area*, *Routledge Studies in European Economy*, Routledge, 2014.
119. Табороши Светислав, Јованић Татјана, *Економско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
120. Tanzi Vito, *Stability and Growth Pact: Its Role and Future*, *Cato Journal*, Vol. 24, Cato Institute, 2004.
121. Tiberiu, Albuлесcu Claudiu *Financial Stability, monetary policy and budgetary coordination in EMU*, *Theoretical and Applied Economics*, Vol. XIX, Number 8(573), 2012.
122. Trubek M. David, Trubek G. Louise, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of Open Method of Co-ordination*, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3, 2010.

123. Tutty Michael, *Reforming European Economic Governance: The European Semester and other Recent Developments*, The Institute of International and European Affairs, paper 1, 2012.
124. Fabbrini Frederico, *The Fisacl Compact, the „Golden Rule“ and the Paradox of European Federalism*, Boston College International and Comparative Law Review, Vol. 36, issue 1, 2013.
125. Fabbrini Frederico, *The Euro-crisis and the Courts: judicial review and the Political process in Comparative Perspective*, Berkley Journal of International Law 64, 2014.
126. Feldestein Martin, *Coordination in the European Union*, Working Paper, Number 18672, The National Bureau of Economic Research, 2013.
127. Ferrarini Guido, Chiarella Luigi, *Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses*, Law Working Paper No.223/13, ECGI Working Paper Series in Law.
128. Fuest Clemens, Peichl Andreas, *European Fiscal Union: What is it? Does it work? And Are There Really „No Alternatives“?*, IZA Policy Papers No.39, March 2012.
129. Fischer Stanley, *Macroeconomic Policy*, in „International Economic Cooperation“, edited by Martin Feldstein, Chicago: Chicago University Press, Chicago, 1988.
130. Heipertz Martin, Verdun Amy, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, 2010.
131. Haan de Jakob, Eijffinger C. W. Sylvester, Waller Sandra, *The European Central Bank-Credibility, Transparency and Centralization*, CESifo Book, Series, The Mit Press: Cambridge, Massachusetts, London, England, 2005.
132. Hetzel L. Robert, *The Case for a Monetary Rule in Constitutional Democracy*, Economic Quarterly, vol. 83/2, spring, Federal Reserve Bank of Richmond, 1997.
133. Henke Klaus-Dirk, *Managing Subsidiarity from an Economic Point of View: Soft Co-ordination and Hard Rules in European Economic Policy*, Working Paper, No. 2006/2, ECONSTOR, The Open Access Publication Server of ZBW-Leibniz Information Centre for Economics, 2006.

134. Hodson Dermot, Maher Imelda, *Soft law and sanctions: economic policy coordination and reform of the Stability and Growth Pact*, Journal of European Public Policy, 11(5), 2004.
135. Hodson Dermot, *"Policy making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change and Continuity"*, in: H. Wallace, M. Pollack and A. R. Young, Policy making in the European Union, seventh edition, Oxford University Press, 2015.
136. Calmfors Lars, *What Remains of The Stability Pact and What Next?*, Report Number 8, Swedish Institute for European Policy Studies, November, 2005.
137. Catenaro M., Morris R., „*Fiscal policy and implementation in EMU: from Maastricht to SGP reform and beyond*“, in: Macroeconomic Policy in the European Monetary Union, From the old to the new Stability and Growth Pact, eds. by F. Farina, R. Tamborini, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2008.
138. Cerovac Mladen, Faulend Michael, Mintas Hodak Ljerka, Majić Helena, Matija Mislav, Mijatović Nikola, Ondelj Ivona, Sokol Tomislav, Šimac Smiljan, Škreb Marko, Šošić Vedran, Vidović Božena, Mikuš Žigman Nataša, *Europska unija*, Mate, Zagreb, 2010.
139. Cisotta Roberto, *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, Working Paper 1324, Istituto Affari Internazionali, 2013.
140. Collignon Stefan, *Economic Policy Coordination in EMU: Institutional and Political Requirements*, Center for European Studies, Harvard University, May 2001.
141. Cooper Ian, *The Subsidiarity Early Mechanism: Make it Work*, Intereconomics, Vol. 12, No. 1, 2006.
142. Craig Paul, *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in „The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints“ (edited by M. Adams, F. Fabbrin and P. Larouche), Oxford: Hart Publishing, 2014.
143. Craig Paul, *Subsidiarity, A Political and Legal Analysis*, Journal of Common Market Studies, Vol. 50, No. 72, 2012.

144. Craig Paul, Grainne de Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Fourth edition, Oxford: Oxford university Press 2007.
145. Craig Paul, *Institutions, Power and Institutional Balance*, in „The Evolution of EU Law“, edited by Paul Craig and Grainne de Burca, Oxford: Oxford University Press, 2011.
146. Craig Paul, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, European Law Journal, Issue 3, 2012.

б) Коришћени извори комунитарног права и остала процесна документација

1. BVerfG, Case No. 2 BvR 1390/12 (partly separated as 2 BvR 2728/13), judgment on September 12, 2012.
2. Guide to banking supervision, European central Bank, Euro system, September, 2014.
3. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and the Council of 16 April on deposit Guarantee schemes, Official Journal of European Union, L 173/149 of 12.06.2014.
4. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council, Official Journal of European Union, L 173/190 of 12.06.2014.
5. Directive on Bank Recovery and Resolution (BRRD) MEMO/14/297 и Directive on Deposit Guarantee Scheme DGS MEMO/14/297.
6. DG International Policies of the Union-Directorate-A, Economic and Scientific Policy-Economic Governance Support Unit, Inter-parliamentary Committee Meeting, The European Semester for Economic Policy Coordination, Brussels, 27/28, February 2012.

7. European Commission, Directorate General for Budget, European Union Public Finance, Office for Official Publication of European Communities, 2002.
8. European Commission: A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union, Lanching a Debate, COM 2012 777 final of 28 November 2012.
9. European Commision, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU, A Presentation of Key Features of the Main Procedures, Euro Papers, Number 45, July 2002.
10. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Broad Economic Policy Guidelines and Convergence Report, Europa Economy, No.55, 1993.
11. European Commision, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Coordination of Economic Policies in the EU, A Presentation of Key Features of the Main Procedures, Euro Papers, Number 45, July 2002.
12. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Broad Economic Policy Guidelines, Report on Macroeconomic Policy Implementation Assistance to the Third Countries, Europa Economy, No. 58, 1994.
13. European Commission, Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 2013 European Semester: Country-Specific Recommendations Moving Europe Beoynd the Crisis, COM(2013) 350 final, 29.05.2013.
14. European Parliament, Plenary Sitting, Report on the European Semester for Economic Policy Coordnation; Implementation of 2013 Priorites, 2013/2134 (INI), A7-0322/2013.
15. European Central Bank, The ECBs Relation with Institutions and Bodies of the European Community, Montly Bulletin, October, 2004.
16. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1998 Economic Policy Guidellines, No. 66(1998), European Economy, Brussels.

17. European Parliament Resolution of 28 May 1998 on the Commission Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community.
18. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1999 Economic Policy Guidelines, No. 67(1999), European Economy, Brussels.
19. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1996 Economic Policy Guidelines, No. 65 (1996), European Economy, Brussels.
20. European Commission, Recommendation for a Council Recommendation on broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Union-Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, SEC(2010) 488 final, 27 April 2010, Brussels и European Commission, proposal for a Council decision on guidelines for the employment policies of the member states-Part II of Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, SEC(2010) 193 final, 27 April 2010, Brussels.
21. European Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, 3 March Brussels.
22. European Commission, Europe 2020 Flagship Initiative, Innovation Union, COM(2010) 546 final, 6 October 2010, Brussels.
23. European Commission, Europe 2020 A Digital agenda for Europe, COM(2010) 245 final, 19 May 2010, Brussels.
24. European Commission, Youth on the Move; An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union, Innovation Union, COM (2010) 477 final, 15 September 2010, Brussels.
25. European Commission, An Integrated Industrial Policy for the Globalisation era, Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, COM(2010) 614 final, 20 October 2010, Brussels.
26. European Commission, An Agenda for New Skills and Jobs, A European contribution towards full employment, COM(2010) 682 final, 23 November 2010, Brussels.

27. European Commission, The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for social and territorial cohesion, COM(2010) 758 final, 23 November 2010, Brussels.
28. European Commission, Mastering Economic Interdependence: Commission Proposes Reinforced Economic Governance in the EU, Brussels, 12 May 2010, IP/10/561.
29. European Semester: A New Architecture for the new EU Economic governance- Q&A, MEMO-11-14.
30. European Commission, Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy Evaluation Document, SEC (2010) 114 Final , Brussels, 2 February 2010a.
31. European Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, 3 March 2010, Brussels.
32. European Commission, Communication from the Commission-Annual Growth Survey 2012, Brussels, 23.11.2011, COM (2011) 815 final VOL. 1/5
33. European Parliament Resolution on the Employment aspects in the Annual Growth Survey 2012 and European Parliament Resolution on the Contribution of the Annual Growth Survey 2012.
34. European Council, European Council Conclusion of 28/29 June 2012, EUCO 76/12.
35. European Commission, Banking union: restoring financial stability in the Eurozone, MEMO/14/294 , Brussels, 15 April 2014.
36. European Commission Capital Requirements - CRD IV/CRR.
37. European Council: Presidency Conclusion, Report on Improvement of the Implementation of the Stability and Growth Pact, 22-23 March 2005.
38. European Council decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is euro, 2011/1999/EU, Official Journal of the European Union L91.
39. European Financial Stability Facility, société anonyme, Grand duche de Luxembourg, Memorial C, June 2010, No.1189, p 57026.

40. Inter-institutional Agreement of 6 May 1999 Between the European Parliament, The Council and Commission on the Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure, Official Journal of EC, C 173/1 of 18.06.1999.
41. Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008), COM (2005) 141 final, Brussels, 12.4.2005.
42. Mastering economic interdependence: Commission proposes reinforced economic governance in the EU IP/10/561, Brussels, 12 May 2010 и EU economic governance: the Commission proposes a reinforced macro-economic, budgetary and structural surveillance, IP/10/859, Brussels, 30 June 2010.
43. Presidency Conclusion, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.
44. Protocol on the Statute of European System of Central Banks and of the European Central Bank, OJ C 191, 1992.
45. Progress Report on the Implementation of the 1996 Broad Economic Policy Guidelines, Commission of the European Communities, Brussels, 23.04.1997, COM(97) 169 final.
46. Resolution of European Council on the Establishment of the European Monetary System (EMS) and Related Matters, Bull. EC 1978.
47. Resolution of the European Council on the Establishment of an Exchange Rate Mechanism in the Third Stage of Economic and Monetary Union, Amsterdam, Jun 16 1997, OJ C236, 2.2. 1997.
48. Special Report of European Court of Auditors, July 2005.
49. Restoring Growth and Employment: Strengthening Convergence: Framework for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community Drawn up in Conformity with Article 103(2) of the Treaty on European Union, Brussels, 10 November 1993.
50. Resolution of the European Council on Economic Policy Coordination in stage 3 of Economic and Monetary Union, OJ C 35, 2.2.1998.
51. Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 1997.
52. Resolution of the European Council on Growth and Employment Pact Amsterdam, 16 June 1997, Official Journal C 236, 02/08/1997 P. 0003-0004.

53. 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, Official Journal of European Union, L 306/1.
54. 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, Official Journal of European Union, L306/8.
55. 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, Official Journal of European Union, L306/12.
56. 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, Official Journal of European Union, L306/25.
57. Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013, Official Journal of European Union, L 287/5.
58. Regulation of European Economic Community No. 907/73 of the Council of 3 April 1973 establishing a European Monetary Cooperation Fund, OJ L 089, 5.4.1973.
59. Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, Official Journal of European Union, L 225/1 of 30.07.2014.
60. Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of

- a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No. 1093/2010.
61. Report on economic and monetary union in the European Community, Delors Jean, Chairman, Presented April, 17, 1989.
 62. Single European Act, OJ L169 of 29.6.1987.
 63. Special Report, European Court of Auditors, July 2005.
 64. The European Council: Cooperation Necessary to Fight Economic Malaise, European Community Background Information, No. 11/1977 i Institutional and Political Matters: Organization of European Council Meetings, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No.6/1977.
 65. The Stuttgart European Council, reproduced from the Bulletin of the European Communities, No.6/1983.
 66. Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment in Case C-3370-12, Court of Justice of European Union, Press release No 154/12, Luxembourg, 27 November 2012.
 67. Treaty establishing European Economic Community, Luxemburg: Office for Official Publication of EU Law, 1989.
 68. Treaty on European Union (Treaty on Maastricht) of 7.2.1992 OJ C 191 of 29.7.1992.
 69. Treaty on Forming and Functioning European Union (Treaty on Amsterdam) of 02.10.1997, OJ C 340 of 10.11.1997.
 70. Treaty establishing European Stability Mechanism, D/12/3, Brussels, 1 February 2012, OJ L 91, 6.4.2011.
 71. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2013.
 72. C8/74 *Procurer du Roi v. Dassonville*, (1974) ECR 837.
 73. C120/78 *Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolvertung fur Branntwein*, (1979) ECR 649.
 74. C-34/86, Council v Parliemant ECB, 2003.
 75. C-62/14, Peter Gauweiler and others v Deutscher Bundestag, 2015.
 76. Council Decision 89/2003 EC of 21 January and Council Decision 487/2003 EC of 3. June on the existence of an excessive deficit in Germany and France-

- application of art.104 (6) of the Treaty establishing the EC, OJ 2003 L 34 i OJ 2003 L 165.
77. Council Regulation (EC) No. 1103/97 of June 1997 on Certain Provisions Relating to the Introduction of the Euro OJ L162, 19.6.1997.
 78. Council Regulation (EC) No. 974/98 of 3 May 1998 on the Introduction of the Euro OJ L 139,11.05.1998.
 79. Council Regulation (EC) No. 2866/98 of 31 December 1998 on the Conversion Rates Between the Euro and the Currencies of the Member States Adopting the Euro, OJ L0359, 31.12.1998.
 80. Commission of the European Communities, “*One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*“, 44 European Economy, 1990.
 81. Commission of the European Communities, Commission Recommendation for the Broad Economic Policy Guidelines of the Member States and of the Community Drawn up in Conformity with Article 103(2) of the Treaty on European Union, COM (93) 629, Brussels, 24 November 1993.
 82. Commission Recommendation of 1 June 1994 for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and of the Community, COM(1994).
 83. Commission of European Communities, The Report on the Implementation of the 1999 Broad Economic Policy Guidelines, European Economy, Reports on Studies No.1, Office for Official Publication of the EC, Luxembourg.
 84. Commission of the European Communities, Report from the Commission on the Implementation of the 2000 Broad Economic Policy Guidelines, Brussels, 7.3.2001, COM (2001)105 final.
 85. Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the Implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines (presented with accordance with Article 99 (3) of the EC Treaty, SEC (2003) 33.
 86. Council Recommendation of 26 June 2003 on the broad guidelines of economic policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period), 2003/555/EC, published in the Official Journal No. L 195/1 of 1 August 2003.

87. Commission Communication „First Report on the Implementation of the 2003-2005 Broad Economic Policy Guidelines, COM (2004) 20 final, adopted on 21 January 2004.
88. Commission of European Communities, Commission Recommendation on the 2004 update of the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period), Presented in accordance with Article 99 (2) of the EC Treaty, COM (2004)238 final, 7.4.2004, Brussels.
89. Council Regulation on the Stengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, No.1466/97, Offical Journal L 207, 30.07.1997.
90. Council Regulation on Speeding up and Claryfing the Implemetation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Offical Journal L 209, 02.08.1997.
91. Commission v European Council, C- 176/03.
92. Communication from the Commission to the Council and the European Pariament Strengthening economic governance and claryfing the implemenation of the Stability and Growth Pact, COM(2004), final 581.
93. Council Regulation (EC) No. 1055/2005 amending Council Regulation on the Stengthening of the Surveillance and Coordination of Economic Policies, No.1466/97, Official jouranal L174, 07.07.2005.
94. Council Regulation (EC) No. 1056 /2005 amending Council Regulation on Speeding up and Claryfing the Implementation of Excessive Deficit Procedure, No. 1467/97, Official Journal L174, 07.07.2005.
95. Communication from the Commission to the Council of 11 December 2007 – Strategic report on the renewed Lisbon strategy for growth and jobs: launching the new cycle (2008-2010) Part I [COM(2007) 803 final – Not published in the Official Journal].
96. Communication from Commission to to the European Council, A European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800, final, Brussels, 26.11.2008.
97. Council Recommendation No.410/2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member states and Union, OJ L191/28, 23.7.2010.
98. Council Recommendation of 12 July 2005 on the broad economic policy guidellines of the Member States and the Community (2005-2008), 2005/601/EC, Official Journal No. L 205, of 8 August 2005.

99. Council Recommendation 14 May 2008 on the broad economic policy guidelines for the Member States and the Community (2008-2010), 2008/390/EC , Official Journal L 137 of 27.5.2008.
100. Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, Official Journal of European Union, L 287/63, 29 May 2013.
101. Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Annual Growth Survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis, Brussels, COM(2011), 11 final, 12.01.1.2010
102. Commission Proposal for the regulation of the EP and the Council on common provisions for monitoring and assessing the draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro area and Commission Proposal for the regulation of the EP and the Council on the strengthening of economic and budgetary surveillance of the Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area.
103. 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, Official Journal of European Union, L33.
104. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, Official Journal of European Union, L33.
105. Council Directive 2010/407/EU of 12 May 2010 on European Financial Stability Mechanism, Official Journal of European Union, L118/1.

БИОГРАФИЈА

Марко Димитријевић је рођен 30.07.1985. године у Александровцу. Основну и средњу школу је завршио у Александровцу као носилац Вукове дипломе. Правни факултет Универзитета у Нишу је уписао школске 2004/2005. године, а дипломирао је 21. јануара 2009. године, са просечном оценом 9.45 као студент генерације. По завршетку студија обављао је приправнички стаж у Окружном суду у Нишу. Фебруара 2010. године, изабран је за сарадника у настави за ужу Правно-економску научну област на Правном факултету Универзитета у Нишу. У мају 2010. године, уписао је докторске академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду на смеру „Макроекономија, микроэкономија и економска анализа права“. У фебруару 2012. године, изабран је за асистента за ужу Правно-економску научну област на Правном факултету Универзитета у Нишу, где изводи вежбе из предмета Економска политика, Јавне финансије и финансијско право и Пословне и банкарске финансије.

На Правном факултету Универзитета у Нишу врши функцију секретара Катедре за правно-економске науке. Аутор је научних радова и учествовао је са рефератима у међународним научним скуповима у земљи и иностранству.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а: Марко Димитријевић

број индекса: ДС 39/09

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Координација и смернице економске политике у Европској унији

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 14.04.2016.

М. Марко

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Марко Димитријевић

Број индекса: ДС 39/09

Студијски програм: Микроекономија, макроекономија и економска анализа права

Наслов рада: Координација и смернице економске политике у Европској унији

Ментор: Проф. др Емилија Вукадин

Потписани/а: Марко Димитријевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 14.04.2016.

М. Марко

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Координација и смернице економске политике у Европској унији

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 14. 04. 2016.

З. Марко

1. Ауторство - Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.