



NEZAVISNI UNIVERZITET BANJA LUKA

NEZAVISNI UNIVERZITET BANJA LUKA

EKONOMSKI FAKULTET

**Mr Vladimir Dragičević**

**HARMONIZACIJA FISKALNOG  
SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE SA  
EVROPSKIM FISKALNIM SISTEMOM**

**DOKTORSKA DISERTACIJA**

**Banja Luka, jula 2022.**

## KLJUČNA DOKUMENTACIJSKA INFORMACIJA

**Redni broj:** 304/2014  
**RBR**

**Identifikacioni broj:**  
**IBR**

**Tip dokumentacije:** monografska dokumentacija  
**TD**

**Tip zapisa:** tekstualni štampani material  
**TZ**

**Vrsta rada:** doktorska disertacija  
**VR**

**Autor:** Mr Vladimir Dragičević  
**AU**

**Mentor:** Prof. dr. Husein Muratović  
**MN**

**Naslov rada:** Harmonizacija fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa  
**NR** Evropskim fiskalnim sistemom

**Jezik publikacije:** Srpski (latinica)  
**JP**

**Jezik izvoda:** Srpski /engleski  
**JI**

**Zemlja publikovanja:** Bosna i Hercegovina  
**ZP**

**Uže geografsko područje:** Bosna i Hercegovina  
**UG**

**Godina:** 2022.  
**GO**

**Izdavač:** Autorski reprint  
**IZ**

**Mjesto i adresa:** NUBL, Banja Luka  
**MA**

**Fizički opis rada:** Broj poglavlja: VII, strana: 216, tabela: 17,  
**FO** grafikona: 10, literature 104.

**Naučna oblast:** Ekonomija  
**NO**

**Naučna disciplina:** Makroekonomija, Ekonomija Evropske unije  
**ND**

**Predmetne odrednice:** Fiskalni sistem EU, Fiskalni sistem BiH  
**PO**

**Čuva se:** Biblioteka NUBL, Banja Luka  
**ČU**

**Važna napomena:** nema  
**VN**

**Izvod/apstrakt** Mastriškim kriterijumima konvergencije određena su  
**IZ** pravila kojih bi se zemlje trebale pridržavati da bi mogle

biti članovi ekonomske i monetarne unije. Navedeni kriterijumi kasnije su dopunjeni kroz fiskalna pravila, koja su projektovana da održe fiskalnu stabilnost zemalja članica. Međutim, neefikasna primjena pravila fiskalne discipline i premali uticaj budžeta Evropske unije na ciklične procese, doprinijeli su da se fiskalni sistem Evropske unije nađe u poziciji traženja novog modela, za rješavanje trenutne krize, s obzirom da se pokazalo da dosadašnja fiskalna pravila nisu u mogućnosti da spriječe ulazak u krize pri značajnijim globalnim poremećajima.

Bosna i Hercegovina, kao zemlja koja teži članstvu u Evropskoj uniji, kroz proces tranzicije, sa društveno planske ekonomije na tržišnu ekonomiju, svoju fiskalnu legislativu prilagođavala je pravnom nasljeđu Evropske unije i Pravilima fiskalne stabilizacije. Iako samostalna u vođenju svoje monetarne politike zbog potpuno pasivnog pristupa, potisnuta globalnim inflatornim pritiskom izazvanog eksternalijama, trpi svakodnevne gubitke. Finansijske krize pokazale su da se odricanje od monetarne samostalnosti zemalja članica Eurozone teško može nadomjestiti korištenjem fiskalnih instrumenata. Po navedenoj osnovi povlači se paralela prema Bosni i Hercegovini koja teži punopravnom članstvu, a koja u trenutnoj poziciji ne umije optimizirati mogućnost korištenja koktela mjera fiskalne i monetarne politike u svoju korist.

**Ključne riječi:** Evropska unija, Bosna i Hercegovina, harmonizacija fiskalne politike, monetarna politika, Pravila fiskalne stabilizacije, Eurozona, Currency board (Valutni odbor).

<b>Datum prihvatanja teme rada:</b>	27.02.2015. godine
<b>DP</b>	
<b>Datum odbrane:</b>	30.9.2022.godine

**DO**

**Članovi komisije:**

**KO**

**Predsjednik:**

Dr Slobodan Župljanin, redovni profesor, Nezavisni  
univerzitet Banja Luka

**Član:**

Dr Husein Muratović, redovni profesor,

**Član:**

Dr Slobodan Pešević, redovni profesor, Nezavisni  
univerzitet Banja Luka

## KEY DOCUMENTATION DATA

**No.:** 304/2014  
**NO**  
**Identification number:**

**ID no.**  
**Typ of documentation:** monograph documentation  
**TD**  
**Type of record:** printed text material  
**TD**  
**Type of assignment:** Doctoral dissertation  
**TA**  
**Author:** Mr Vladimir Dragičević  
**AU**  
**Mentor:** Prof. dr. Husein Muratović  
**MN**  
**Title of paper:** Harmonization of the fiscal system of Bosnia and Herzegovina with the European fiscal system  
**TP**  
**Published in (language):** Serbian language (latin letters)  
**PI**  
**Language of excerpts:** Serbian/English  
**LE**  
**Published in (country):** Bosnia and Herzegovina  
**PI**  
**Narrow geographic area:** Bosnia and Herzegovina  
**NGA**  
**Year:** 2022.  
**YR**  
**Publisher:** Author's reprint  
**P**  
**Place and address:** NUBL, Banja Luka  
**PA**  
**Physical paper description:** Number of chapters: VII, pages: 216, tabels: 17, figures: 10, literature 104.  
**PD**  
**Scientific branch:** Macroeconomics, Economy of the European Union  
**SB**  
**Scientific discipline:** Fiscal system of the EU, Fiscal system of BiH  
**SD**  
**Subject guidelines:**  
**SG**  
**Filed in:** The Library of NUBL, Banja Luka  
**FI**  
**Important remarks:** none  
**IR**

**Excerpt/abstract**  
**E**

The Maastricht convergence criteria set the rules that countries should adhere to in order to be members of the Economic and Monetary Union. The aforementioned criteria were later supplemented through fiscal rules, which were designed to maintain the fiscal stability of the member countries. However, the ineffective application of the rules of fiscal discipline and the insufficient influence of the European Union budget on cyclical processes contributed to the fact that the fiscal system of the European Union found itself in a position of searching for a new model to solve the current crisis, given that it has been shown that the current fiscal rules are not able to prevent entering into crises in the event of major global disturbances.

Bosnia and Herzegovina, as a country striving for membership in the European Union, through the process of transition from a socially planned economy to a market economy, adapted its fiscal legislation to the legal heritage of the European Union and the Rules of Fiscal Stabilization. Although independent in conducting its monetary policy due to a completely passive approach, suppressed by the global inflationary pressure caused by externalities, it suffers daily losses. Financial crises have shown that the renunciation of the monetary independence of the Eurozone member countries can hardly be replaced by the use of fiscal instruments. Based on the above, a parallel can be drawn to Bosnia and Herzegovina, which aspires to full membership, and which, in its current position, is unable to optimize the possibility of using a cocktail of fiscal and monetary policy measures to its advantage.

Keywords: European Union, Bosnia and Herzegovina, harmonization of fiscal policy, monetary policy, fiscal stabilization rules, Eurozone, Currency Board.

**Date when paper was received:**

27.02.2015.

**DR**

**Date of paper defence:**

30.9.2022.

**DPD**

**Committee members:**

(Scientific degree/ Name and surname / Title / Faculty)

**CM**

**Chairman:**

PhD Slobodan Župljanin, full professor, Independent University of Banja Luka

**Member:**

PhD Husein Muratović, full professor,

**Member:**

PhD Slobodan Pešević, full professor, Independent University of Banja Luka

IME I PREZIME AUTORA: Mr Vladimir Dragičević

## **IZJAVA O AUTORSTVU**

Izjavljujem da je doktorska disertacija pod naslovom Harmonizacija fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa Evropskim fiskalnim sistemom.

- A) moje originalno autorsko djelo i rezultat mog sopstvenog istraživačkog rada.
- B) u cjelini ili dijelovima nije bila ranije odobrena na drugim visokoškolskim ustanovama;
- C) da su rezultati rada korektno navedeni i prezentovani;
- D) da nisam kršio autorska prava i koristio intelektualnu svojinu drugih lica.

Banja Luka, 15.07.2022. godine.

POTPIS  
DOKTORANTA

# Sadržaj

<b>1. UVOD</b>	<b>11</b>
1.1. Definisanje i opis problema, predmeta, cilja i hipoteze istraživanja	12
1.1.1. Problem istraživanja	12
1.1.2. Predmet istraživanja	15
1.1.3. Cilj istraživanja	17
1.1.3.1. Naučni cilj	17
1.1.3.2. Društveni cilj	17
1.1.4. Hipoteze istraživanja	18
1.2. Način i metode istraživanja	20
1.3. Očekivani rezultati istraživanja	22
1.3.1. Naučni doprinos	22
1.3.2. Praktični doprinos	23
<b>2. PROCES NASTANKA EVROPSKE UNIJE I EVROPSKOG FISKALNOG I MONETARNOG SISTEMA</b>	<b>24</b>
2.1. Proces stvaranja Evropske unije	24
2.1.1. Istorijski razvoj ideje o formiranju evropske zajednice naroda	24
2.1.2. Ekonomska i politička dimenzija nastanka Evropske zajednice za uglj i čelik	25
2.1.3. Rimski ugovor - temeljne postavke zajednice	26
2.1.4. Nadležnosti Evropske unije	28
2.1.5. Stvaranje fiskalnog sistema Evropske unije - političke pretpostavke	32
2.2.1. Jedinstveno tržište – četiri slobode	34
2.2.2. Bijela knjiga	35
2.2.3. Ugovor iz Mاستrihta - nove faza integracije	36
2.2.4. Ugovor iz Amsterdama - „Evropa u vrše brzina“	37
2.2.5. Ugovor iz Nice - centralizacija unije	40
2.2.6. Evropski ustav i Lisabonski ugovor	41
2.3. Nastanak i razvoj Ekonomske i monetarne unije	42
2.3.1. Faze stvaranja EMU i Dolorov izvještaj	43
2.3.2. Uvođenje jedinstvene valute	47



2.2.3. Evropska centralna banka	59
2.3.4. Šta je pokazalo iskustvo u funkcionisanju ECB-a?	63
<b>3. ODLIKE FISKALNIH INSTRUMENATA EVROPSKE UNIJE I NJIHOV UTICAJ NA INTEGRACIJU</b>	<b>67</b>
3.1. Budžet Evropske unije	68
3.2. Višegodišnji finansijski okvir za period 2000-2006. godine	72
3.3. Višegodišnji finansijski okvir za period 2007-2013. godine	74
3.4. Višegodišnji finansijski okvir za period 2014-2020 godine	78
3.5. Višegodišnji finansijski okvir 2021-2027 godine s instrumentom NextGenerationEU	79
3.6. Način plasiranja budžetskih sredstava - evropski fondovi	82
3.6.1. Instrument za pretpristupnu pomoć - „IPA“	84
3.6.2. Program pomoći u razvoju poljoprivrede i sela - „SEPARD“	85
3.6.3. Položaj privrednih subjekata, institucija i pojedinaca u odnosu na budžet	86
3.6.4. Struktura budžeta Evropske unije	89
3.6.5. Prezare na štetu fiskalnih prihoda Evropske unije	92
3.6.6.. Budući fiskalni izazovi	95
3.7. Pravila fiskalne stabilizacije	98
3.7.1. Mastroški kriterijumi konvergencije	98
3.7.2. Pakt o stabilnosti i rastu	100
3.7.3. Multilateralni nadzor budžetskih pozicija	105
3.7.4. Procedure u slučaju prekomjernog deficit	105
3.7.5. Analiza provođenja pravila fiskalne stabilizacije	106
3.8. Harmonizacija poreskih sistema	110
3.8.1. Harmonizacija neposrednih - direktnih poreza	112
3.8.2. Harmonizacija posrednih - indirektnih poreza	115
<b>4. FISKALNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE</b>	<b>121</b>
4.1. Pristup problemu i uvodne napomene	121
4.2. Definisanje, ciljevi, funkcije i učinci fiskalne politike	128
4.3. Harmonizacija fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa fiskalnim sistemom Evropske unije	132
4.3.1. Harmonizacija indirektnih poreza	132

4.3.2. Harmonizacija direktnih poreza	139
4.3.3. Harmonizacija fiskalnih podsticaja	142
<b>5. MJERENJE EFIKASNOSTI FISKALNOG SISTEMA PUTEM KOMPARATIVNE ANALIZE FINANSIJSKIH INDIKATORA FUNKCIONALNOSTI FISKALNIH INSTRUMENATA</b>	<b>148</b>
5.1. Ograničene mogućnosti upravljanja fiskalnom politikom	148
5.2. Komparativna analiza finansijskih pokazatelja Mastriških kriterijuma konvergencije	152
5.3. Utvrđivanje uzročno poslijedične veze između funkcionalnosti fiskalnih instrumenata i efikasnosti fiskalnog sistema primjenom Iškava dijagrama	160
<b>6. NOVA PLATFORMA FISKALNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE</b>	<b>163</b>
6.1. Potreba za reformisanjem fiskalnog sistema Evropske unije	166
6.2. Fiskalna unija kao preduslov održivosti Evropske monetarne unije	169
6.3. Model fiskalnog federalizma <i>versus</i> centralizovana fiskalna politika po modelu teorije optimalnih valutnih oblasti	172
6.4. Pravci reforme fiskalnog sistema Evropske unije	174
6.5. Ekonomija duga – izazovi budućnosti	177
<b>ZAKLJUČAK</b>	<b>189</b>
<b>LITERATURA</b>	<b>202</b>
<b>REZIME</b>	<b>211</b>

# 1. UVOD

Specifičnost političko-pravnog poretka Evropske unije odražava se i na polju njenog finansiranja. Za razliku od tradicionalnih međunarodnih organizacija, koje se finansiraju putem doprinosa zemalja, finansijski sistem Evropske unije ima sopstvene izvore i instrumente finansiranja. Međutim, za razliku od funkcija budžeta modernih nacionalnih država, mehanizmom finansiranja Evropske unije obavlja se samo dijelom alokativna, distributivna i stabilizaciona funkcija. Razlog za to je u činjenici da Unija ne raspolaže mogućnostima nametanja poreza i njihovim raspolaganjem. Uz to, bitno je napomenuti da budžet Unije konstantno ne prelazi 1,2 % vrijednosti BDP Unije, što ne daje mogućnost za bitniju materijalizaciju funkcija budžeta u državno-pravnom smislu. Značajnije izmjene očekuju se uvođenjem novog finansijskog instrumenta NextGenerationEU, koji će Budžet EU ojačati sa oko 800 milijardi eura. Fiskalna pozicija u kojoj se nalaze zemlje članice Evropske monetarne unije, u odnosu na nadnacionalnu monetarnu politiku, bez snažne i konsolidovane fiskalne politike sa nivou Unije, svakim novim eksternim ekonomskim šokom, dodatno se usložnjava.

Istraživanjem u obradi ove disertacije analitički će se sagledati razvoj finansijskog, odnosno fiskalnog sistema Evropske unije, sa njegovim uticajem na jačanje evropske integracije, uz kritički osvrt prema fiskalnim instrumentima. Primjenom empirijskog istraživanja dokazaće se uzročno-poslijedična veza između funkcionalnosti fiskalnih instrumenata u odnosu na efikasnost fiskalnog sistema, te će sagledati nivo harmonizovanosti fiskalnog Sistema Bosne i Hercegovine sa fiskalnim sistemom Evropske unije.

U poglavlju rada pod nazivom, **Proces nastanka Evropske unije i evropskog fiskalnog i monetarnog sistema**, u fokusu će biti proces stvaranja i razvoja finansijskog, odnosno monetarnog i fiskalnog sistema Evropske unije, te komparacija njihovog međuuticaja i tempa razvoja.

Poglavlje pod nazivom, **Odlike fiskalnih instrumenata Evropske unije i njihov uticaj na integraciju**, odnosi se na analizu fiskalnih instrumenata koji su na raspolaganju Evropskoj uniji. Analitički će se sagledati pozicije budžeta, pravila fiskalne stabilizacije i Mastrohški kriterijumi konvergencije, sa fokusom na stepen poreske harmonizacije i njen doprinos evropskoj integraciji.

U poglavlju pod nazivom, **Fiskalni sistem Bosne i Hercegovine**, obrazložiće će nastanak i razvoj našeg fiskalnog sistema sa svim njegovim specifičnostima. Putem komparativne metode utvrdiće se stepen njegove harmonizovanosti sa fiskalnim sistemima zemalja Evropske unije.

U poglavlju pod nazivom, **Mjerenje efikasnosti fiskalnog sistema putem komparativne analize finansijskih indikatora funkcionalnosti fiskalnih instrumenata**, primjenom empirijskog istraživanja, izvršiće se komparativna analiza relevantnih finansijskih pokazatelja koji se odnose na nivo budžetskog deficita, javnog duga i dugoročnih kamatnih stopa, koji su zahtijevani i u Mastroškim kriterijumima konvergencije, za relevantni vremenski period. Pomoću Işikova dijagrama predstaviće se uzročno-poslijedične veze između finansijskih pokazatelja funkcionalnosti fiskalnih instrumenata i mjerila efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije.

U poglavlju rada pod nazivom, **Nova platforma fiskalne politike Evropske unije**, predstavićemo evoluciju fiskalnog sistema, uz razmatranje uslova koji su doprinijeli trenutnoj fiskalnoj poziciji zemalja članica. Uz to, biće razmotrene izlazne mogućnosti rješenja predmetne problematike, te položaj naše zemlje u kontekstu politike monetarne ovisnosti o Euru.

Zadnji dio odnosi se na **Zaključak**, u kojem će se dati odgovori na postavljena pitanja na početku istraživanja i potvrditi postavljene hipoteze. Dakle, zaključnom ocjenom istraživanja, izvršiće se potvrda postavljenih hipoteza.

## **1.1. Definisanje i opis problema, predmeta i cilja istraživanja i postavljene hipoteze**

### **1.1.1. Problem istraživanja**

Ideja europeizma prisutna je vjekovima. Međutim, počecima modernih integracionih procesa sa političkom dimenzijom ujedinjenja evrpskih država, smatraju se ideje Panevropskog pokreta čiji je osnivač bio austrijski grof *Richard Kudenhof Kalegri*. Ovi procesi odvijali su se u periodu poslije Oktobarske revolucije i zaoštavanja međunarodnih odnosa u Evropi, koji su nastali kao poslijedica primjene Versajskog ugovora. Ideje ovog pokreta ostavile su traga u političkom i intelektualnom krugu, te su

kasnije imale uticaja i na procese stvaranja euro integracija. Njihove ideje su nakon Drugog svjetskog rata po izrastanju dvaju super sila SAD-a i SSSR-a, našle pogodno tlo na evropskom političkom prostoru. Zapadnoevropske sile Velika Britanija, Francuska i Njemačka, do Drugog svjetskog rata vodile su samostalnu evropsku politiku, kojom su održavale ravnotežu snaga i sebi osiguravali vodeće mjesto. Međutim, po završetku Drugog svjetskog rata, odnos snaga u svijetu se promijenio, te je uz pomoć SAD-a, koje su bile inspirisane umanjnjem sovjetskog uticaja na Evropu, došlo do ponovne ideje o ujedinjenju evropskih država.

Dalje je uslijedio početak procesa evropske integracije koji je tekao postepeno, korak po korak, poštujući principe Metoda Mone<sup>1</sup>:

- Ekonomska integracija treba da prethodi političkom objedinjenju;
- Garant uspješne integracije je princip nadnacionalnosti;
- Prvo rješavati jednostavne zadatke o kojima postoji saglasnost svih učesnika i na toj osnovi zasnivati pretpostavke za rješavanje složenijih zadataka, o kojima na početku ne postoji saglasnost.

Kako politički procesi u Evropi nisu autonomni na zbivanja u globalnim procesima, tako je uporedo sa raspadom Istočnog bloka i Sovjetskog saveza, Evropska zajednica poprimala nove forme integracije. Potpisivanjem istorijskog ugovora u Matrihtu (1992.), Evropska unija je krenula krupnijim koracima prema monetarnoj integraciji. Nadalje, na sastanku Evropskog Savjeta u Esenu 1994. godine, stvoren je početni okvir za strategiju pristupanja zemalja Centralne i Istočne Evrope u Evropsku uniju. Svojevrsna predpristupna strategija upravljana spoljnopolitičkim interesima bila je da se izvrši brza tranzicija socijalističkih zemalja na principima neoliberalnog tržišnog uređenja.

Da bi ce ušlo u srž problema na koga se ovim istraživanjem želi odgovoriti, mora se obrazložiti proces formiranja Ekonomske i monetarne unije (EMU). Ovaj proces započet je 1990. godine, a zvanično je okončan 2002. godine uvođenjem eura i povlačenjem novčanica nacionalnih valura. Navedene godine Grčka je postala dvanaesta zemlja zone eura.

---

<sup>1</sup> Jean Monnet (1874-1979), ekonomista i francuski političar. Imao izuzetno važnu ulogu u formiranju Evropske zajednice za uglj i čelik, na čijem se čelu nalazio od 1952. – 1955. godine i vodeći zagovornik stvaranja ujedinjene Evrope.

Evropskoj centralnoj banci, formiranoj na principima njemačke Bundes Bank, povjereno je vođenje monetarne politike. Osnovni cilj Evropske centralne banke je očuvanje nivoa cijena i kontrola stope inflacije. Formiranjem Euro zone zemlje članice su se odrekle vlastite monetarne politike, te su istu prepustile Evropskoj centralnoj banci, dok je u njihovoj nadležnosti ostala fiskalna politika, uz diskrecione mjere Evropske unije.

Globalnom finansijskom krizom 2008. godine, koja je započela bankrotom *Lehman Brothers*, a koja se sistemom spojenih posuda prenijela u Evropu, realni i finansijski ekonomski sektori našli su se na najvećem udaru. Time je zakotrljan točak recesije. Rast kamatnih stopa uz pad BDP-a, uzrokovao je krize solventnosti kreditno opterećenih budžeta zemalja Euro zone. Mjere fiskalne i monetarne politike koje su komplementarne, nisu bile na raspolaganju zemljama članicama, da bi se njihovim pravilnim kombinovanjem dobili željeni efekti. Pravila definisana Paktom o stabilnosti i rastu, pala su na ispit. Nakon stabilizacije i nadogradnje Pravila fiskalne stabilizacije globalna recesija uzrokovana pandemijom virusa Covid 19, uslovlila je donosiocice odluka u evropskoj uniji da privremeno na za sada ne određen rok, pristupe zamrzavanju procedura u slučaju prekomjernih deficita, da bi zemljama koje su se našle u problemima uslijed lockdown-a bilo omogućeno da prebrode krizu te očuvaju radna mjesta i odnosno da umanje štetu privrednih subjekata. Najnoviji razvoj situacije uslijed rata u Ukrajini predstavlja dodatni upravljački izazov stavljen pred donosiocice odluka na najvišim nivoima upravljanja u Evropskoj uniji, kao i Bosni i Hercegovini.

Tema istraživanja u ovoj disertaciji nesumljivo je aktuelna, te vrlo značajna za Bosnu i Hercegovinu, kao potencijalnu članicu Evropske unije, koja će u procesu pristupanja Evropskoj uniji treba da u svoje zakonodavstvo implementira zajednički pravni i institucionalni okvir Evropske unije - *Acquis communautaires*.

Cilj istraživanja u ovom radu je obrada fiskalnog sistema Evropske unije, kao specifikuma, kojim se putem koordinacije fiskalnih politika zemalja članica i monetarne politike Evropske unije provodi zajednička politika fiskalne stabilizacije, te analiza stepena harmonizacije fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine, sa evropskih fiskalnim sistemom. Pitanje na koje trebamo da pružimo odgovor odnosi se na efikasnost instrumenata fiskalnog sistema Evropske unije i Bosne i Hercegovine, u ispunjenju ciljeva zadatih Mastroškim kriterijumima konvergencije i fiskalnim pravilima, koja su

usvojena nakon Mastihta, a u svjetlu aktuelnih ekonomsko-političkih odnosa u svijetu, kako slijedi:

*U kojoj su mjeri razvijeni instrumenti fiskalnog sistema Evropske unije i Bosne i Hercegovine i da li su dovoljno efikasni u održavanju fiskalne stabilnosti, odnosno u kojoj mjeri ispunjavaju svoju ulogu, zadatu Mastroškim kriterijumima konvergencije, dopunjenu Pravilima fiskalne stabilizacije?*

Evidentno je da fiskalni sistem Evropske unije ne predstavlja klasičan oblik fiskalnog sistema. On je zasnovan prvenstveno na budžetu kao njegovom osnovnom i zajedničkom instrumentu, zatim pravilima fiskalne stabilizacije, kojima fiskalni sistem Evropske unije ulazi u diskrecionu nadležnost nacionalnih fiskalnih sistema, te pravilima poreske harmonizacije, kojima se ujednačavaju uslovi u poreskim sistemima u cilju ispunjenja četiri velike slobode.

Koliki je stepen razvoja fiskalnog sistema, te da li on u dovoljnoj mjeri odgovara razvijenosti ostalih segmenata Unije, a prvenstveno njenom monetarnom djelu, daće se odgovori kroz analitičko sagledavanje njegovih instrumenata i drugih komponenti koje su pratile njegov razvoj.

Drugi dio pitanja, odnosi se na analizu specifičnosti fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine, te nivoa njegove harmonizovanosti sa fiskalnim sistemom Evropske unije. Takođe i davanje odgovora na pitanje da li na sadašnjem nivou harmonizovanosti ispunjava uslove iz Mastroških kriterijuma konvergencije te Direktiva Evropske unije koje se tiču poreske harmonizacije direktnih i indirektnih poreza.

### **1.1.2. Predmet istraživanja**

Ugovorom iz Mastrohta osnovana je monetarna unija, ali bez fiskalne, odnosno političke unije. Stvorena je i nova jedinstvena valuta Euro, ali bez zajedničkog fiskalno-budžetskog okvira u državno-pravnom smislu. Na komplementarnost u vođenju ovih bitnih segmenata ekonomske politike, ukazivano je prije više decenija u ekonomskim analizama. Upozoravano je i na činjenicu da “nije pametno” stvarati monetarnu uniju bez njene fiskalne inačice. Povlačeći paralelu prema nama, zahvaljujući sistemu „Valutnog

odbora”, samo na užem geografskom i finansijskom opsegu, u sličnoj poziciji nalazi se i ekonomski i fiskalni sistem Bosne i Hercegovine.

Na samitu Evropske unije u Briselu 9. decembra 2011. godine postignut je dogovor o uspostavljanju bliže fiskalne unije. Formiranjem novih finansijskih instrumenata u obliku Evropskog fonda za finansijsku stabilnost, odnosno Evropskog mehanizma za stabilnost, otvorena je nova epoha monetizacije duga u Evropskoj uniji, čije posljedice se sve više osjećaju kroz porast stope inflacije.

Predmet istraživanja sa teoretskog aspekta može se postaviti u oblast teorije javnih finansija i ekonomije Evropske unije i Bosne i Hercegovine. Uže posmatrano, predmet istraživanja je oblast fiskalne politike Evropske unije i Bosne i Hercegovine, kroz analizu odnosa između nacionalnih fiskalnih politika i uticaja fiskalnog sistema Evropske unije na provođenje zajedničkih politika. Ovim će se obuhvatiti proces uporednog razvoja fiskalnog i monetarnog sistema Evropske unije i Bosne i Hercegovine, kroz deskriptivno analitičko sagledavanje reformi kojima je vršena transformacija.

U završnoj fazi obuhvata predmeta istraživanja, izvršiće se empirijsko istraživanje efikasnosti pojedinih fiskalnih instrumenata. Primjenom metoda komparativne analize, ispitaće se finansijski položaj Mastroških kriterijuma konvergencije, prvenstveno dozvoljenog nivoa budžetskog deficita, javnog duga i procenta dugoročne kamatne stope, u odnosu na finansijsku poziciju zemalja. Takođe, u empirijskom dijelu rada pomoću „*Iškava dijagrama*“ predstaviće se uzroci neefikasnosti fiskalnog sistema. Primjena statističkih metoda biće u skladu sa prikupljenim podacima i njihovim potrebnim nivom obrade. Utvrđujući uzročno posljedične veze, izvršiće se povezivanje fiskalnih instrumenata, odnosno budžeta Evropske unije, Pravila fiskalne stabilizacije i poreske harmonizacije, na liniju dejstva uzroka, dok će se kao posljedični problem postaviti efikasnost fiskalnog sistema Evropske unije.

U zaključnom dijelu rada daćemo ocjenu dosadašnjeg stepena harmonizacije fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa fiskalnim pravilima Evropske unije, uz apostrofiranje uzročno posljedičnih veze između faktora neefikasnosti analiziranih fiskalnih sistema, potvrdićemo postavljene hipoteze i naznačiti moguće pravce razvoja istraživane problematike.



### **1.1.3. Cilj istraživanja**

#### **1.1.3.1. Naučni cilj**

Cilj istraživanja u ovoj disertaciji je analiza položaja u kojem se nalazi Ekonomska unija. Poseban fokus je na ulozi fiskalnog sistema koji je nedovoljno harmonizovan i njegovom dovođenjem u korelaciju sa trenutnom krizom Evro zone i iznalaženju alternativnih pravaca izlaska iz začaranog kruga recesije, korištenjem novih fiskalnih instrumenata. Uz pomenuti cilj, namjera je da se izvrši analiza kako pomenuti događaji mogu da prouzrokuju stvaranje čvršće fiskalne, odnosno političke unije. Drugi cilj istraživanja je izvršiti analizu stepena harmonizovanosti fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa fiskalnim sistemom Evropske unije.

U radu će se analizirati nastanak i razvoj fiskalnih sistema Evropske unije i fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine, kroz analizu instrumenata fiskalne politike. Ponaosob će se predstaviti fiskalni instrumenti koji su na raspolaganju institucijama Evropske unije u provođenju zajedničkih politika, odnosno njihova uloga u razvoju i stabilizaciji Evropske unije. Izvršiće se analiza uspješnosti primjene jedinstvene monetarne politike, pravila fiskalne stabilizacije i harmonizovane fiskalne politike Evropske unije u domenu indirektnih poreza, te analiza usklađenosti fiskalne politike Bosne i Hercegovine sa fiskalnim načelima Evropske unije. Dalje će se pristupiti analizi primjene modela fiskalnog federalizma na primjeru Evropske unije, odnosno modela centralizovane fiskalne politike prema teoriji optimalnih valutnih područja. Predmet obrade biće i analiza dosadašnjeg načina provođenja fiskalne regulacije i stabilizacije, te će se ukazati na očekivane moguće promjene u postojećoj fiskalnoj politici Evropske unije, odnosno fiskalnoj politici Bosne i Hercegovine.

#### **1.1.3.2. Društveni cilj**

Društveni cilj koji se nastoji postići jeste ukazati na posljedice gubljenja monetarne samostalnosti zemalja članica Eurozone, te na njihove teškoće kojime se susreću u vođenju fiskalne politike, a koje rezultiraju činjenicom da ne postoji mogućnost kombinovanog djelovanja instrumenata fiskalne i monetarne politike, odnosno

nemogućnosti korištenja “koktela mjera” fiskalne i monetarne politike u pojedinim fazama ciklusa, koje obično djeluju u tandemu ako se žele ostvariti predviđeni makroekonomski efekti zemlje. Pored toga, cilj je da se sagledaju problemi u održavanju monetarne stabilnosti Evropske unije, sa kojima se susreću kreatori komunitarnih politika bez značajnijeg raspolaganja sa makroekonomskim instrumentima, kojima bi se stabilizovala negativna ciklična kretanja. Naprijed navedeno, kompariraće se sa Bosnom i Hercegovinom, koja takođe zbog svoje monetarne politike ima redukovanu ekonomsku politiku. Monetarna politika Bosne i Hercegovine se u suštini svodi na fiksiranje kursa domaće valute u odnosu na valutno sidro (euro) i mogućnost emitovanja konvertibilne valute samo u mjeri 100%-tnog pokrivača u eurima i činjenici da Centralna banka Bosne i Hercegovine od svih instrumenata monetarne regulacije ima na raspolaganju samo instrument obavezne rezerve.

#### **1.1.4. Hipoteze istraživanja**

Stvaranjem monetarne unije, te prenošenjem nadležnosti za vođenje monetarne politike na nadnacionalni nivo u prvi plan je došla uloga fiskalnih politika zemalja članica, koja je sa komunitarnog nivoa koordinirana putem pravila fiskalne stabilizacije. Mastroškim kriterijumima konvergencije određena su pravila kojih bi se zemlje trebale pridržavati da bi mogle biti članovi Ekonomske i monetarne unije. Navedeni kriterijumi su kasnije dopunjeni kroz dopunska pravila, koja su projektovana da održe fiskalnu stabilnost zemalja članica. Međutim, neefikasna primjena pravila fiskalne discipline i premali uticaj budžeta Evropske unije na ciklične procese, doprinijeli su da se fiskalni sistem Evropske unije, nađe u poziciji traženja novog modela, za rješavanje trenutne krize, s obzirom da se pokazalo da dosadašnja fiskalna pravila nisu u mogućnosti da spriječe ulazak u krize pri značajnijim globalnim poremećajima. Dakle, fiskalna pravila Unije, u situaciji nepostojanja monetarne autonomnosti zemalja članica, mogu relativno uspješno funkcionisati u normalnim, ali ne i u vanrednim globalnim okolnostima.

*Obrada ove doktorske disertacije zasniva se na sljedećim hipotezama:*

**- GLAVNA HIPOTEZA -**

**Usljed nedosljednog provođenja Mastroških kriterijuma konvergencije, odnosno Pravila fiskalne stabilizacije od strane zemalja članica Evropske unije, fiskalni sistem Unije nije u dovoljnoj mjeri efikasan u održavanju njene fiskalne stabilnosti. Fiskalni sistem Bosne i Hercegovine u najvećoj mjeri konvergira Fiskalnom sistemu Evropske unije. Posmatrano prema Kriterijumima konvergencije, Bosna i Hercegovina je nominalno u relativno boljem fiskalnom položaju u odnosu na pojedine države Evropske unije, ali ne i u monetarnom pogledu.**

**- POMOĆNE HIPOTEZE -**

- Model fiskalnog federalizma u kojem prema načelu supsidijarnosti glavni dio upravljanja javnim finansijama nosi nacionalni nivo, dok se sa komunitarnog nivoa obavlja funkcija koordinacije, uz nedovoljan uticaj budžeta Evropske unije, ne zadovoljava funkcije alokacije, distribucije i stabilizacije.
- Sa aspekta korištenja mjera monetarne politike Bosna i Hercegovina nalazi se u lošijoj poziciji nego zemlje Eurozone iz razloga nemogućnosti autonomnog upravljanja monetarnim instrumentima zbog rada Centralne banke Bosne i Hercegovine po sistemu „Currency boarda“.
- Formiranjem novih mehanizma za stabilnost, uz zadržavanje nivoa Budžeta Evropske unije u postojećoj finansijskoj projekciji, na kratki rok moći će se ojačati fiskalna pozicija država članica Eurozone, ali održavanje dugoročne stabilnosti Unije i dalje ostaje otvoreno.

## 1.2. Način i metode istraživanja

Naučno istraživanje u obradi ove disertacije biće zasnovano na teorijskom i empirijskom pristupu. U prvom djelu rada primjenjivaće se metoda kauzalne indukcije, dok će se u zadnjoj glavi i zaključnom dijelu primijeniti deduktivna metoda.

Primjenom genetičke metode opisaće se proces nastanka Ekonomske i monetarne unije i fiskalnog sistema Evropske unije, kroz deskriptivno analitičko sagledavanje reformi kojima je vršena transformacija integracije od Rima do Lisabona.

Predstaviće se instrumenti fiskalne politike. Opisaće se njihova uloga u fiskalnom sistemu, a zatim će se metodom deskriptivne analize izvršiti predstavljanje njihovog uticaja na integracione procese. Ponaosob će se metodom analize izvršiti sagledavanje svih pozicija budžeta, uz analitičko praćenje finansijskih projekcija budžeta, a zatim njihovo odgovarajuće statističko prezentovanje. Potom će se korelativnom metodom utvrditi međusobni uticaj Pakta o stabilnosti i rastu i poreske harmonizacije na razvoj fiskalnog sistema Evropske unije.

Primjenom eksplikativne analitičke metode izvršiće se analiza uticaja fiskalnog i monetarnog sistema Evropske unije na krizu solventnosti zemalja Euro zone. Primjenom empirijskog istraživanja izvršiće se analiza podataka koji su navedeni od strane *Eurostata*, a u prvom redu statističkih podataka o nivoima budžetskih deficita, javnog duga i dugoročnih kamatnih stopa zemalja članica, te komparativna analiza predmetnih finansijskih pokazatelja. Primjena statističkih metoda biće u skladu sa prikupljenim podacima i njihovim potrebnim nivom obrade. Potom će se primjenom Işikava dijagrama utvrditi uzročno - posljedične veze između funkcionalnosti fiskalnih instrumenata i efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije. Utvrđujući uzročno-posljedične veze, izvršiće se povezivanje fiskalnih instrumenata, odnosno budžeta Evropske unije, Pravila fiskalne stabilizacije i poreske harmonizacije, na liniju dejstva uzroka, dok će se kao posljedični problem postaviti efikasnost fiskalnog sistema Evropske unije. Cilj primjene ove metode je da se identifikuju uzroci (ne) efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije.

Analitički će se opisati i predstaviti struktura fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine, te će se utvrditi nivo njegove harmonizacije sa fiskalnim sistemom Evropske unije. Primjenom metode sinteze, daće se ocjena dosadašnjeg stepena kohezije fiskalnog sistema Evropske unije. Potom će se analitički sagledati prijedlozi izlaznih alternativnih

moćnosti za prevazilaženje prisutne fiskalne i finansijske krize Euro zone, a nakon toga pomoću komparativne metode ispitaće se funkcionalnost teorije fiskalnog federalizma i teorije optimalnih valutnih područja na uslovima funkcionisanja Evropske unije.

U poglavlju pod nazivom, *Proces nastanka Evropske unije i evropskog fiskalnog i monetarnog sistema*, primjenom genetičke metode, opisaće se proces nastanka Ekonomske i monetarne unije i fiskalnog sistema Evropske unije, kroz deskriptivno analitičko sagledavanje reformi kojima je vršena transformacija integracije od Rima do Lisabona.

U poglavlju pod nazivom, *Odlike fiskalnih instrumenata Evropske unije i njihov uticaj na integraciju*, predstavice se instrumenti fiskalne politike. Analiziraće se njihova uloga u fiskalnom sistemu, a zatim će se metodom deskriptivne analize izvršiti predstavljanje njihovog uticaja na integracione procese. Pojedinačno će se metodom analize izvršiti sagledavanje svih pozicija budžeta, uz analitičko praćenje finansijskih projekcija budžeta, a zatim i njihovo statističko prezentovanje. Potom će se korelativnom metodom utvrditi međusobni uticaj Pakta o stabilnosti i rastu i poreske harmonizacije na razvoj fiskalnog sistema Evropske unije.

U poglavlju pod nazivom, *Fiskalni sistem Bosne i Hercegovine*, obradiće se nastanak i razvoj našeg fiskalnog sistema sa svim njegovim specifičnostima. Putem komparativne metode utvrditi stepen njegove harmonizovanosti sa fiskalnim sistemima zemalja Evropske unije.

U poglavlju pod nazivom, *Mjerenje efikasnosti fiskalnog sistema putem komparativne analize finansijskih indikatora funkcionalnosti fiskalnih instrumenata*, primjenom eksplikativne analitičke metode izvršice se analiza uticaja fiskalnog i monetarnog sistema Evropske unije na krizu solventnosti zemalja Euro zone. Primjenom empirijskog istraživanja izvršice se analiza podataka koji su učinjeni dostupnima od strane *Eurostata*, a u prvom redu statističkih podataka o nivoima budžetskih deficita, javnog duga i dugoročnih kamatnih stopa zemalja članica, te komparativna analiza predmetnih finansijskih pokazatelja. Primjena statističkih metoda biće u skladu sa prikupljenim podacima i njihovim potrebnim nivom obrade. Nakon toga primjenom Işikava dijagrama utvrdice se uzročno - posljedične veze između funkcionalnosti fiskalnih instrumenata i efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije. Utvrđujući uzročno posljedične veze izvršice se povezivanje fiskalnih instrumenata,

odnosno budžeta Evropske unije, Pravila fiskalne stabilizacije i poreske harmonizacije, na liniju dejstva uzroka, dok će se kao poslijedični problem postaviti efikasnost fiskalnog sistema Evropske unije. Cilj primjene ove metode je da se identifikuju uzroci (ne) efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije i mogući alternativni pravci da bi ovaj sistem bio efikasan.

U poglavlju pod nazivom, *Nova platforma fiskalne politike Evropske unije*, primjenom metode sinteze, daće se ocjena dosadašnjeg stepena kohezije fiskalnog sistema Evropske unije. Nakon toga analitički će se sagledati prijedlozi izlaznih alternativnih mogućnosti za prevazilaženje prisutne fiskalne i finansijske krize Euro zone, a potom pomoću komparativne metode ispitaće se funkcionalnost teorije fiskalnog federalizma i teorije optimalnih valutnih područja na uslovima Evropske unije.

*U zaključnom dijelu rada*, biće sažeti rezultati koji su dobijeni primjenom metoda naučnog istraživanja u prethodnim poglavljima rada. Osim toga, daće se odgovori na postavljena pitanja na početku istraživanja, a primjenom deduktivne metode, zaključnom ocjenom istraživanja, daće se potvrda postavljenih hipoteza.

### **1.3. Očekivani rezultati istraživanja**

#### **1.3.1. Naučni doprinos**

Proces nastanka i razvoja fiskalnog sistema Evropske unije obrađen je kroz analizu fiskalne politike i fiskalnih instrumenata koji su na raspolaganju institucijama Evropske unije u provođenju zajedničkih politika, kao i njihova uloga u razvoju i stabilizaciji Evropske unije. Nakon toga, izvršena je analiza međuzavisnosti monetarne i fiskalne politike Evropske unije, na osnovu koje je izvršena procjena dosadašnjeg vođenja fiskalne politike stabilizacije i regulacije, te je ukazano na moguće alternative postojećoj fiskalnoj politici.

Posebna pažnja je obraćena na međuzavisnost faktora monetarne i fiskalne politike na uspješnom vođenju ekonomske politike, nadnacionalnog entiteta tipa Evropske unije, nacionalnih država, odnosno država članica Evropske unije, te država koje streme članstvu poput Bosne i Hercegovine i čija je fiskalno-pravna regulativa u najvećoj mjeri usklađena sa Direktivama Evropske unije. Prikazan je analitički pregled razvoja fiskalnog

sistema Bosne i Hercegovine, postupak njegove unutrašnje harmonizacije, te vanjske usklađenosti sa fiskalnim pravilima Evropske unije.

Uz pobrojano, analizirani su uticaji kohezije fiskalnog sistema na razvoj evropske integracije, te u svjetlu sadašnje problematike, sa kojom se susreću kreatori fiskalne i monetarne politike, analitički su sagledane izlazne mogućnosti za dalji razvoj fiskalnog sistema Evropske unije i Bosne i Hercegovine.

### **1.3.2. Praktični doprinos**

Kroz analizu problema koji su pratili dosadašnji razvoj fiskalnog sistema Evropske unije, predstavljene su njegove prednosti i slabosti, te uticaj fiskalne kohezije na evropsku integraciju. Poseban predmet obrade bile su specifičnosti fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine, te stepen njegove harmonizacije sa evropskim fiskalnim sistemom.

Ukazano je na posljedice do kojih može dovesti gubljenje monetarne samostalnosti, odnosno prenošenje nadležnosti upravljanja monetarnom politikom sa nacionalnog nivoa na nivo Evropske monetarne unije, te je ukazano na teškoće do kojih dolazi prilikom vođenja nacionalne fiskalne politike, bez mogućnosti vođenja samostalne monetarne politike.

Neefikasna primjena pravila fiskalne discipline i premali uticaj budžeta Evropske unije na ciklične procese, doprinijeli su da se fiskalni sistem Evropske unije nađe u poziciji traženja novog modela, za rješavanje trenutne krize. Navedeno je značajno sa aspekta procesa pridruživanja Bosne i Hercegovine, Evropskoj uniji, te potrebe adekvatne harmonizacije sa evropskim fiskalnim sistemom.

Sublimiran je značajan opseg podataka koji prikazuju “krvnu sliku” Evropske unije, odnosno makroekonomskih pokazatelja pojedinačnih zemalja članica sa njihovim specifičnostima. U navedenom svjetlu određeno je mjesto i uloga Bosne i Hercegovine koja u pogledu integracijskih procesa trenutno nema alternativu Evropskoj uniji.

## 2. PROCES NASTANKA EVROPSKE UNIJE I EVROPSKOG MONETARNOG I FISKALNOG SISTEMA

### 2.1. Proces stvaranja Evropske unije

#### 2.1.1. Istorijski razvoj ideje o formiranju evropske zajednice naroda

Počeci modernih integracionih procesa vezuju se sa političku dimenziju ujedinjenja evrpskih država. U navedenom kontekstu bitno je pomenuti Panevropski pokret čiji je osnivač bio austrijski grof *Richard Kudenhof Kalegri*, u periodu poslije Oktobarske revolucije i zaoštavanja međunarodnih odnosa u Evropi, nastalih usvajanjem i primjenom Versajskog ugovora. Ideje ovog pokreta ostavile su traga u političkom i intelektualnom krugu, te su kasnije imale uticaja i na procese stvaranja euro integracija. Njegove ideje su nakon Drugog svjetskog rata po izrastanju dvaju super sila SAD-a i SSSR-a, našle pogodno tlo na evropskom političkom prostoru. Zapadnoevrpske sile Velika Britanija, Francuska i Njemačka, do Drugog svjetskog rata, vodile su samostalnu evropsku politiku, kojom su održavale ravnotežu snaga i sebi osiguravali vodeće mjesto. Međutim, po završetku Drugog svijetskog rata, odnos snaga u svijetu se promijenio, te je uz pomoć SAD-a, koje su bile inspirisane umanjnjem sovjetskog uticaja na Evropu, došlo do ideje o ujedinjenju evropskih država.

Početnom idejom o stvaranju evropske zajednice naroda, u modernoj istoriji nastanka euro integracija, smatra se govor sir Vinstona Čerčila u Cirihi 1946. godine, u kojem je istaknuo potrebu stvaranja Sjedinjenih država Evrope po uzoru na SAD, u kojima bi temelj bio partnerski odnos između najvećih suparnika, Francuske i Njemačke. Međutim, iako je Velika Britanija dio Zapadne Evrope, on nju nije vidio u takvoj zajednici. Po njemu, razlog tomu je što se spoljna politika Britanije zasniva na tri segmenta prisutnosti, i to: Komonvelt, Zapadna Evropa i Britansko-američki odnosi.



## 2.1.2. Ekonomska i politička dimenzija nastanka Evropske zajednice za uglj i čelik

Prvo otelotvorenje ideje o evropskoj integraciji, nastalo je stvaranjem Evropske zajednice za uglj i čelik, na prijedlog francuske vlade 9. maja 1950. godine. Navedenog dana francuska vlada je objavila Deklaraciju o stvaranju Zapadno-evropskog supranacionalnog organa, koji bi objedinio industriju uglja i čelika u Evropi, a u prvom redu dva najveća suparnika, Francuske i Njemačke. Iako se radilo o ekonomskoj zajednici, ona je imala svoju politički pozadinu, a to je stavljanje proizvodnje uglja i čelika, primarnih sirovina za vojnu industriju, pod zajedničku Visoku vlast. Plan je popularno nazvan po francuskom ministru spoljnih poslova Robertu Šumanu<sup>2</sup>, „*Šumanov plan*“. Autor navedenog plana bio je Žak Mone<sup>3</sup>, ugledni francuski ekonomista i prvi predsjednik Evropske zajednice za uglj i čelik - EZUČ.

Koncept „*Šumanovog plana*“ u direktoj je vezi za strateško-političkim konceptom Zapadne evrope i zasnivao se na<sup>4</sup>:

1. Konceptiji o potrebi francusko – njemačkog zbližavanja i povezivanja putem ujedinjenja cjelokupne francuske i njemačke proizvodnje uglja i čelika i stavljanja pod zajedničku Visoku vlast,
2. Vojno – strateškom i na opštem ekonomskom značenju industrije uglja i čelika, s obzirom da se radi o bazičnoj sirovini za proizvodnju naoružanja,
3. Suprancionalnom karakteru projekta, kojim se „*Šumanov plan*“ razlikuju od svih ostalih formi integracije, odnosno zadiranju u tradicionalni koncept državnog suvereniteta i koji je jedan od važnijih razloga neprihvatanja od strane Velike Britanije i Norveške.

Šest država Zapadne evrope: Francuska, Njemačka, Belgija, Luksemburg, Holandija i Italija, 18. maja 1951. godine okončale su pregovore i potpisali Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik. Ugovor je stupio na snagu naredne godine, odnosno 25. jula 1952. godine. Ugovorom su osnovana četiri nadnacionalna organa i to:

---

<sup>2</sup> Robert Schuman – Francuski političar, Francuski ministar spoljnih poslova, kasnije predsjednik Evropskog parlamenta, (29.06.1986. - 04.08.1963.)

<sup>3</sup> Jean Monnet – Francuski političar, ekonomista i diplomata, (09.11.1888. - 16.03.1979.)

<sup>4</sup> Simić, J.:*Evropski parlament – akter u odlučivanju u EU*, Službeni glasnik, Beograd, Beograd 2010. p.22.

- Savjet,
- Visoka vlast,
- Skupština,
- Sud.

Sa namjerom realizacije zacrtanih ciljeva, Ugovorom su predviđene slijedeće mjere:

- Ostvarivanje slobodnog prometa uglja i čelika,
- Ukidanje uvozno-izvoznih carina,
- Ukidanje kvantitativnih ograničenja i diskriminatorskih mjera,
- Stvaranje jednakih uslova poslovanja za sve proizvođače,
- Zajednička politika konkurencije ukidanjem kartela, restruktivne prakse i podjela tržišta,
- Cijene uglja, čelika i čeličnih proizvoda formiraju se na slobodnom tržištu pod nadzorom Visoke vlasti.

Uspješna četvorogodišnja praksa Evropske zajednice za ugalj i čelik, ali i njena ograničena nadležnost na proizvodnju i promet specifičnih proizvoda, doprinijeli su proširenju evropske integracije i formiranju Evropske ekonomske zajednice.

### **2.1.3. Rimski ugovor – temeljne postavke zajednice**

Formalna inicijativa stvaranja Evropske ekonomske zajednice potvrđena je na ministarskoj konferenciji, održanoj 01-02.06.1955. godine u Mesini, kojom prilikom je osnovan Odbor, na čijem se čelu nalazio belgijski političar *Pol Henri Spaak*<sup>5</sup>. Zadatak Odbora bio je da izgradi koncept nove ekonomske organizacije Evrope. Rezultat rada Odbora, poznat pod nazivom „*Izveštaj Spark*“, usvojen je na Ministarskoj konferenciji u Veneciji 1956. godine. Godinu dana kasnije postignuta je saglasnost o Ugovorima o stvaranju Evropske ekonomske zajednice – EEZ i Evropske zajednice za atomsku energiju – EUROATOM. Ugovori o osnivanju EEZ i EUROATOM potpisani su u Rimu 27.03.1957. godine, a stupili su na snagu 01.01.1958. godine. Države osnivači i članice

---

<sup>5</sup> Pol Henri Charles Spaak, belgijski političar i ministar spoljnih poslova, obavljao visoke dužnosti u belgijskoj vladi, UN i NATO, (25.01.1899. – 31.07.1972.)

bile su iste one koje su osnovale EZUČ, tako da je proširena već postojeća saradnja i na druge ekonomske oblasti.

Rimskim ugovorom ustanovljena je carinska unija između zemalja Evropske zajednice za ugljen i čelik (Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Holandija i Njemačka) i postavljeni su ciljevi stvaranja zajedničkog tržišta koje bi osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Euroatom je postavio ciljeve razvoja u području korištenja nuklearne energije u šest država članica.

Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici predviđene su buduće aktivnosti, ciljevi i način saradnje, kako slijedi<sup>6</sup>:

- Uklanjanje carinskih dadžbina i kvantitativnih ograničenja,
- Uspostavljanje zajedničke carinske politike prema trećim zemljama,
- Ukidanje između država članica prepreka slobodnom kretanju ljudi, usluga i kapitala,
- Usvajanje zajedničke politike u oblasti poljoprivrede i saobraćaja,
- Obezbeđenje sistema da ne dođe do distorzije konkurencije na tržištu,
- Sprovođenje procedura kojima se mogu koordinirati ekonomske politike država članica i ublažiti neravnoteže u njihovim platnim bilansima,
- Usaglašavanje zakona u državama članicama u cilju efikasnijeg funkcionisanja zajedničkog tržišta,
- Stvaranje Evropskog socijalnog fonda,
- Uspostavljanje Evropske investicione banke,
- Udruživanje prekomorskih zemalja i teritorija radi unapređenja trgovine.

EUROATOM je imao potpunu kontrolu nad procesima iskorištenja nuklearne energije u mirnodopske svrhe, dok su zemlje članice zadržale, potpunu kontrolu nad korištenjem ove energije u cilju naoružavanja.

Karakteristika perioda od stvaranja EZUČ, EEZ i EUROATOM, do 1965. godine je da su sve tri zajednice imale zasebne institucije. Ugovorom o spajanju, potpisanim 1965. godine, dolazi do spajanja institucija sve tri zajednice, dok su one i dalje nastavile svoje

---

<sup>6</sup> Vukmirica, B. i Špirić, H: *Ekonomska i monetarna integracija evrope*, Ekonomski fakultet u Banja Luci, Banja Luka 2005. p. 83-84.

pravno postojanje<sup>7</sup>. Time su definisane jedinstvene institucije i njihovi međusobni odnosi, odnosno organi, kako slijedi:

- Skupština,
- Savjet,
- Komisija,
- Sud pravde,
- Ekonomski i socijalni komitet.

#### **2.1.4. Nadeležnosti Evropske unije**

Princip propisivanja, odnosno prenošenja nadležnosti, odražava se na način da Evropska unija raspolaže samo onim ovlaštenjima koje su članice odlučile da joj prenesu. Njene su nadležnosti izvedene iz nadležnosti država članica i uglavnom su ograničene ekskluzivnosti. Oblast poljoprivrede, transporta i međunarodne trgovine predstavljaju ekskluzivne oblasti Evropske unije, dok u ostalim oblastima nacionalno zakonodavstvo ima primat. U ovim oblastima primjenjuje se princip supsidijarnosti, koji je poznat iz teorije fiskalnog federalizma i znači da se svaka javna funkcija obavlja od strane što nižeg nivoa vlasti jer se podrazumjeva da se time ostvaruju najniži administrativni troškovi. Na primjeru Evropske unije ovaj princip znači da se akcije provode na nivou Evropske unije samo ukoliko se procijeni da je provođenje istih svrsishodnije i efikasnije nego na nacionalnom nivou. Ukoliko su u određenim oblastima iz razloga efikasnosti provođenja akcija, podijeljene nadležnosti između Unije i država, primjenjuje se princip proporcionalnosti.

Pomenuti principi propisani su članom 5 (raniji član 3) Ugovora o Evropskoj uniji:

*„Zajednica će djelovati u okviru granica nadležnosti koje su popisane ovim Ugovorom i u skladu sa utvrđenim ciljevima. U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica će preduzeti mjere, u skladu sa principom supsidijarnosti, samo ako i u obimu u kome ciljevi predložene mjere ne mogu biti dovoljno ostvareni od strane država, a mogu iz razloga ekonomije obima ili efekata predložene mjere, biti bolje*

---

<sup>7</sup> Zarka, J.C: *Osnovi institucija EU*, Beograd, Institut G-17, 2004.

*ostvareni od strane Zajednice. Bilo koja akcija Zajednice neće ići preko onoga što je potrebno da bi se ostvarili ciljevi Ugovora.“*

Navedeni principi su u još određenijoj formi preneseni i u Lisabonski ugovor. Ugovorom iz Lisabona navedene su isključive nadležnosti Evropske unije u sljedećim oblastima:

1. Carinska unija,
2. Utvrđivanje pravila konkurencije neophodnih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta,
3. Monetarna politika država članica u kojima je euro zvanično sredstvo plaćanja,
4. Konzerviranje morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribolovne politike,
5. Zajednička komercijalna politika.

Podijeljene odnosno zajedničke nadležnosti između Unije i zemalja članica su:

1. Unutrašnje tržište,
2. Socijalna politika,
3. Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija,
4. Poljoprivreda i ribolov, izuzev konzervacije morskih bioloških resursa,
5. Zaštita životne sredine,
6. Zaštita potrošača,
7. Transport i transevropske mreže,
8. Energija,
9. Oblasti slobode, bezbjednosti i pravosuđa,
10. Interesi zajedničke bezbjednosti u vezi sa javnim zdravljem.

Bitno je pomenuti i princip fleksibilnosti koji je naveden u Lisabonskom ugovoru, a koji se odnosi na mogućnost da Unija može ostvariti neke od ingerencija za čiju realizaciju nije predviđena njena nadležnost. Savjet ministara na prijedlog Evropske komisije, a po prethodno pribavljenoj saglasnosti od strane Evropskog parlamenta, usvaja neophodne mjere. Osnovni uslov koji mora biti ispunjen je prethodno obavljanje konsultacija i dobijanje saglasnosti nacionalnih parlamenata.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Stojanović, C. P.: *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2008. p. 14-30.

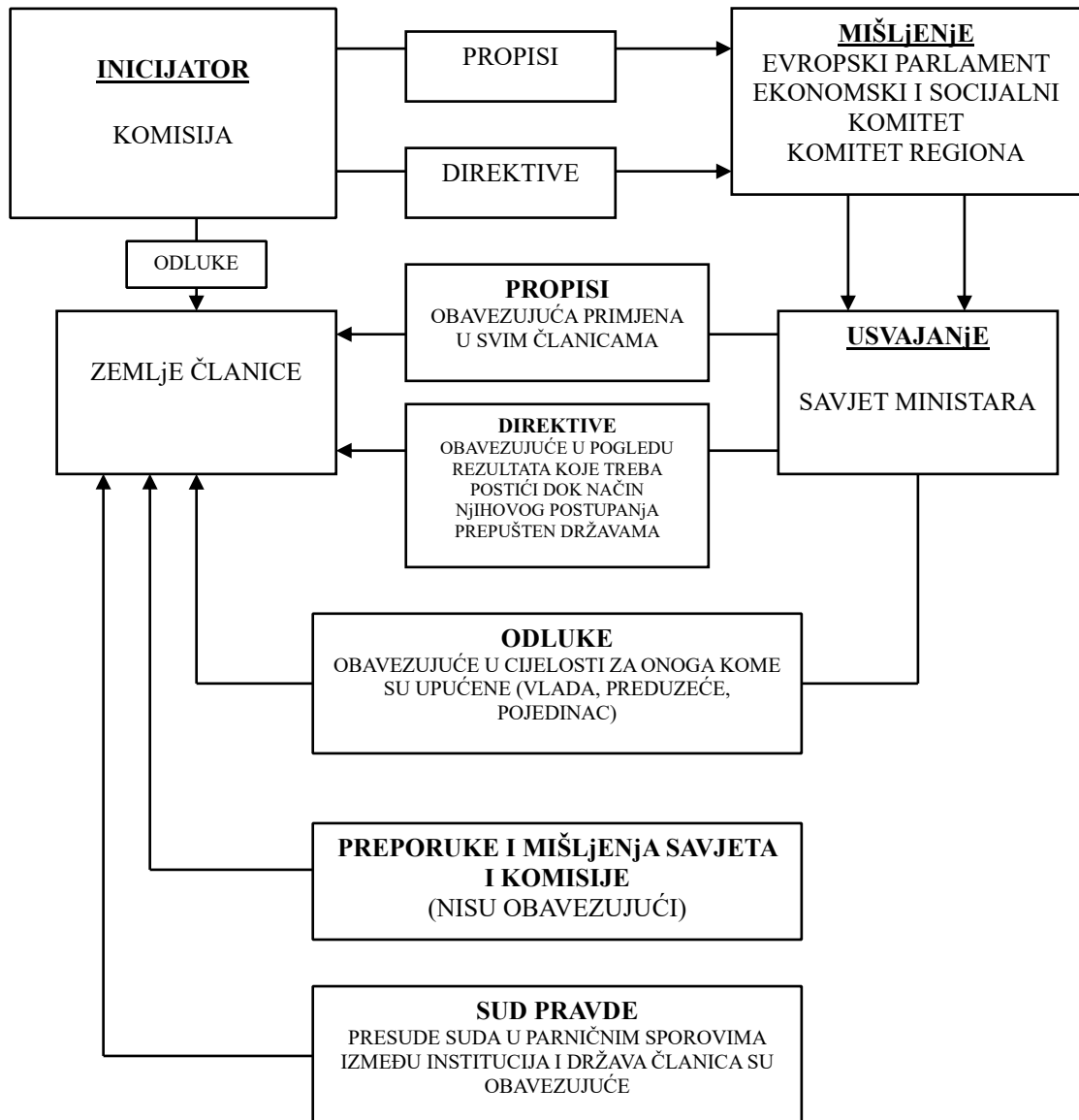
U narednoj tabeli i šematskom prikazu predstavljene su najvažnije komunitarne institucije, pravni akti koji se donose i procedure koje se primjenjuju prilikom donošenja navedenih akata.

## 1. Tabela prikaz nadležnosti komunitarnih institucija

### 2.

Evropska komisija	Savjet ministara	<b>P r a v n i a k t i</b>	Pravni akti komunitarnih organa		
<p>Predstavlja glavni izvršni organ Evropske unije, Donosi zakone i propise koji se odnose na trgovinu, poljoprivredu, konkurenciju, carine i dr. Za svoj rad odgovara Evropskom parlamentu, koji i vrši izbor komisije Od 2005. godine svaka zemlja članica delegira po jednog komesara u Komisiju.</p>	<p>Zakonodavno tijelo unije (za razliku od nacionalnih država gdje su to parlamenti), „Stvarni centar političke kontrole“, Čine ga neposredno delegirani predstavnici vlada, najčešće ministri pojedinih resora, Njegov sastav zavisi od oblasti o kojoj se raspravlja, Zakonske propise sadržane u direktivama ili propisima može da inicira samo Komisija, Savjet zajedno sa Evropskim parlamentom (koji je u podređenijoj ulozi) dijeli odgovornost za usvajanje budžeta zajednice, Ima ovlaštenja da vrši imenovanja za druge institucije kao što su Ekonomski i socijalni komitet i Odbor revizora, KOREPER - priprema sjednice Savjeta i nadgleda realizaciju odluka Savjeta.</p>		<p><b>PROPISI REGULATIONS</b> Obavezni i opšte važeći u svojoj primjeni, direktno se sprovode u svim državama članicama i imaju veću pravnu važnost od nacionalnog zakona</p>	<p><b>DIREKTIVE DIRECTIVES</b> Obavezne u pogledu krajnjeg rezultata ali države članice imaju slobodu da izaberu način provođenja</p>	
Evropski parlament	Evropski savjet		<p><b>ODLUKE DECISIONS</b> Obavezne za sve subjekte (vlade, udruženja, preduzeća, fizička lica i dr.) na koje se odnose</p>		
<p>Svaka zemlja ima kvotu u parlamentu u zavisnosti od broja stanovnika, Poslanici se biraju neposrednim glasanjem u zamljama članicama, Ima nadležnosti koje se tiču: unutrašnjeg tržišta, budžeta, primanja novih članova, sklapanja ugovora o pridruživanju, a pod određenim uslovima može izglasati nepovjerenje Komisiji. Izvan toga uloga Parlamenta je pretežno savjetodavna.</p>	<p>Nastao je tokom „Susreta na vrhu“ u Perizu 09. i 10. decembra 1974. godine na prijedlog tadašnjeg predsjednika Francuske Valri Žistar d Estena koji je predložio da se šefovi država i vlada članica redovno sastaju u okviru „Evropskog savjeta“ kako bi razmatrali određena pitanja od značaja za zajednicu i pitanja spoljne politike, Donosi glavne političke odluke od značaja za cijelu Evropsku uniju.</p>		<p><b>PREPORUKE RECOMENDATIONS</b> Primjena nije obavezna</p>	<p><b>MIŠLJENJA OPINIONS</b> Primjena nije obavezna.</p>	

## 2. Šematski prikaz načina donošenja pravnih akata u zajednici



### 2.2. Stvaranje fiskalnog sistema Evropske unije – političke pretpostavke

Evropska zajednica je tokom šezdesetih godina uporedo sa uspjesima u formiranju carinske unije imala i značajnih političkih kriza. Prva do koje je došlo 1963. godine uvjetovana je francuskim vetom na zahtjev Velike Britanije za članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici, koji je ponovljen 1967. godine. Isti je donijet na zahtjev francuskog predsjednika De Gola koji je smatrao da Velika Britanija nije dovoljno ni politički ni ekonomski opredjeljena za Evropu.

Druga kriza izazvana suprostavljajanjem Francuske zahtjevima za reformama iniciranim od strane Komisije, koji su se odnosili na regulisanje cijena poljoprivrednih proizvoda, promjene u načinu finansiranja, te veće ingerencije Parlamenta u budžetskim pitanjima.<sup>9</sup>

Navedena kriza dovela je do povlačenja francuskog ministra iz Savjeta. Iz navedenog razloga ova kriza je nazvana „krizom prazne stolice“. Ista je riješena Luksemburškim kompromisom, kada je odlučeno da se u slučajevima zaštite nacionalnih interesa određene države u Savjetu može odlučivati konsenzusom.

Pitanje finansiranja riješeno je Prvim ugovor o pitanjima budžeta iz 1970. godine, koji je prethodio odluci Savjeta o vlastitim prihodima Zajednice, te uspostavio novu eru o pitanju javnih finansija zajednice.

Na ovaj način Evropska zajednica prelazi na samostalno finansiranje. Za izvore finansiranja određeni su porezi u oblasti poljoprivrede, te zajedničke carine. Naknadno, zbog nedovoljnosti prikupljenih sredstava iz pomenutih izvora, određen je i treći izvor, dio poreza na dodatnu vrijednost. Pri tome je i Parlament imao značajniju ulogu u postupku usvajanja budžeta<sup>10</sup>.

Ovim je ujedno urađen otklon Evropske zajednice od drugih međunarodnih organizacija prema načinu finansiranja, te je Evropska zajednica prerasla u nadnacionalni entitet sui generis. Ustanovljenjem instrumenata za samostalno finansiranje, Evropska zajednica postala je najnezavisnija institucija u svijetu.<sup>11</sup>

Tokom sedamdesetih i osamdesetih godina stvarana je politička podloga za većim integrisanjem Evropske ekonomske zajednice, dodjeljivanjem dodatnih nadležnosti komunitarnim institucijama. U pomenutom pravcu na inicijativu Altiera Spinelia<sup>12</sup>, Evropski parlament je prihvatio Nacrt ugovora o Evropskoj uniji, kojim je trebalo da se redefinišu nadležnosti komunitarnih institucija, te ostvare značajne promjene u postupcima donošenja odluka u organima zajednice. Pomenuti nacrt i pored velikih rasprava nije postao predmet razmatranja na međuvladinoj konferenciji.

---

<sup>9</sup> Simić, J.: *Evropski parlament – akter u odlučivanju u EU*, Službeni glasnik, Beograd Beograd 2010. p.29.

<sup>10</sup> Vukadinović, P. D.: *Pravo Evropske unije*, Banja Luka, Kragujevac, Pravni fakultet u Banja Luci i Centar za pravo EU u Kragujevcu, 2006.

<sup>11</sup> Muratović, H.: *Monetarna i fiskalna politika Evropske unije*, Primus, Gradiška, 2011. p. 101.

<sup>12</sup> Altiero Spinelli – italijanski političar, politički teoretičar i zagovornik evropskog federalizma, povjerenik Evropske komisije za industriju i trgovinu u periodu 1970-76. godine i poslanik Evropskog parlamenta u periodu od 1976-79. godine, (31.08.1907. – 23.05.1986)



Kompromisno rješenje je nađeno, u usvajanju Jedininstvenog evropskog akta 1986. godine. Reforme koje su usvojene ogledaju se u izmjenama u procesu donošenja odluka u komunitarnim institucijama, izmjenama nadležnosti Evropske ekonomske zajedice, te o jačavanju uloge Evropskog parlamenta.

Jedinstveni evropski akt predstavljao je prelazno rješenje do potpisivanja Ugovora o Evropskoj uniji u holandskom gradu Matrihtu 07. februara 1992. godine. U periodu reformisanja Evropske ekonomske zajednice ka Evropskoj uniji, Evropski parlament je imao inicijativu ka daljem jačanju komunitarnih mehanizama odlučivanja i stvaranju nove političke dimenzije evropske integracije.

Jedinstveni evropski akt donosi izmjene u tri oblasti:

1. U procesu donošenja odluka, opisanog u članu 100A JEA, koji se odnosi na to da Odluke u vezi sa uspostavljanjem jedinstvenog tržišta do predviđenog roka 1992. godine, Savjet donosi kvalifikovanom većinom, na prijedlog Komisije i u saradnji sa Evropskim parlamentom, a nakon provedenih konsultacija sa Ekonomskim i socijalnim komitetom.<sup>13</sup>
2. Obim nadležnosti Evropske zajednice, sa ovim aktom napravljen je iskorak ka jačanju komunitarnih mehanizama i većoj federalizaciji Evropske zajednice,
3. Ovlaštenja Evropskog parlamenta, u procesu donošenja mjera koje se tiču unutrašnjeg tržišta, uvedena je nova procedura kojom se daje Parlamentu pravo da izmjeni ili odbaci stav Savjeta, dok konačnu odluku ipak donosi Savjet. Takođe, dodjeljenje su mu nadležnosti prilikom prijema novih članica, zaključenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te određenih finansijskih sporazuma<sup>14</sup>.

### **2.2.1. Jedinstveno tržište – četiri slobode**

Jedinstveno tržište predstavlja fizičko geografski i ekonomsko jedinstveni prostor unutar kojeg ne postoje ekonomske granice i u kojem su u potpunosti prisutne četiri slobode:

- Sloboda kretanja robe (Rimskim ugovorom je pređeno ukidanje svih carinskih barijera u okviru zajednice u periodu od 12 godina, a šest prvih zemalja članica okončale su ovaj proces 18 mjeseci prije roka, 1968. godine. Države koje su

---

<sup>13</sup> *THE SINGLE EUROPEAN ACT*, Article 100a, Luksemburg, 18.02.1986. godine, stp.11.

<sup>14</sup> Simić, J.: *Evropski parlament – akter u odlučivanju u EU*, Službeni glasnik, Beograd 2010. p.220.

naknadno pristupile nastavile su to da čine u fazama. Uporedo sa uklanjanjem unutrašnjih tarifa uvedena je zajednička spoljna tarifa za robu iz drugih zemalja (ispočetka sa ponderisanom carinskom stopom od 10%, a poslije smanjenom na 3%).

- Sloboda vršenja usluga (od 150 miliona zaposlenih u Evropskoj uniji na sektor usluga otpada 66%, odnosno 99 miliona. Proizvodnja i potrošnja usluga odvija se u isto vrijeme na istom mjestu, zbog toga iako sačinjavaju 50% BDP EU, u razmjeni učestvuju sa 20 %. Takođe, učestvuju sa više od polovine u stranom direktnom ulaganju u Evropskoj uniji.)
- Sloboda kretanja kapitala (ogleda se u slobodnom investiranju kapitala između zemalja članica Evropske unije, slobodi kreditiranja i novčanih kretanja).
- Sloboda kretanja fizičkih lica (radne snage i stanovnika. Amsterdamskim ugovorom je definisano pravo na slobodu nastanjivanja)

Stupanjem na snagu Jedinštenog evropskog akta 1987. godine prvobitni ekonomski cilj Evropske ekonomske zajednice, označen u osnivačkom ugovoru, bio je stvaranje zajedničkog tržišta (common market). Navedeni je dopunjen sa novim ciljom – stvaranjem unutrašnjeg tržišta (internal market).

Razvoj jedinstvenog tržišta prošao je kroz nekoliko faza:

- Prva faza od 1968. godine, period je u kojem je formiran carinski savez i liberalizovan protok robe u okviru saveza.
- Druga faza do 1992. godine, izraženo postojanje zajedničkog tržišta Evropske ekonomske zajednice i njegovo prerastanje u jedinstveno unutrašnje tržište.
- Treća faza do 2000. godine, u skladu sa dogovorom iz Mاستrihta postavljen je cilj formiranja jedinstvenog monetarnog sistema Evropske unije sa jedinstvenom evropskom valutom (eurom), čime se zajednica pretvara u stvarno jedinstveno tržište.

### **2.2.2. Bijela knjiga**

U Bijeloj knjizi sadržani su osnovni ciljevi i mehanizam stvaranja jedinstvenog tržišta. Odobrena je na samitu u Milanu 1985. godine, a kao rok za provedbu označen je kraj

1992. godine. Navedenu je na predlog Komisije sačinio lord Kokfil, komesar za jedinstveno tržište.

U njoj je predviđeno provođenje sljedećih aktivnosti:

- Uklanjanje fizičkih barijera (ukidanje graničnih kontrola),
- Uklanjanje tehničkih barijera (međusobno priznavanje standarda),
- Uklanjanje fiskalnih barijera (usaglašavanje VAT-a na nivou + - 2,5 %, u odnosu na izabranu stopu).

U okviru „Programa 92“ – „Bjele knjige“, poseban akcenat stavljen je na ekonomsku i socijalnu koheziju. U tom kontekstu 1990. godine usvojen je dokument „Okvirni program zajedničke podrške“, kojim je Komisija pokrenula dvanaest novih inicijativa koje su namjenjene za pomoć manje razvijenim regionima da se suoče sa iskušenjima zajedničkog tržišta, kao što su: program Intereg, program Stride, program Prisma, program Telematique, program Euroform.

Osim navedenog značajno je pomenuti i evropske strukturne fondove: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Evropski fond za usmeravanje i garancije u poljoprivredi.

Da bi jedinstveno tržište ostvarilo svoju funkciju posebna pažnja posvećena je sprječavanju nelojalne konkurencije. Rimski ugovor je dopunjen članovima 85. i 86. Prvi zabranjuje poslove između kompanija kojima se fiksiraju cijene, vrši podjela tržišta, ograničava proizvodnja, tehnički razvoj i investiranje, kao i drugu restriktivnu praksu, dok drugi zabranjuje zloupotrebu dominantnog položaja od strane firme ili grupacija firmi. Članovi 92-94 zabranjuju državne subvencije koje vode ka distorziji ili prijete da izvrše distorziju u oblasti konkurencije.

### **2.2.3. Ugovor iz Mاستrihta – nova faza integracije**

Ugovor o Evropskoj uniji ili Mاستriški ugovor, potpisan je u Mاستrihtu (Holandija), 7. februara 1992. godine, a stupio je na snagu 1. novembra 1993. godine. Mاستrihtski ugovor je stvorio novi politički entitet - Evropsku uniju. Mاستrihtski ugovor nastao je u specifičnim spoljnopolitičkim okolnostima, odnosno poslije raspada Sovjetskog Saveza

(1991), te sloma sovjetskog komunističkog sistema i ujedinjenja Zapadne i Istočne Nemačke.<sup>15</sup>

Novine koje su usaglašene Ugovorom o uspostavljanju Evropske unije predstavljaju istorijski iskorak. Neke od naznačajnijih reformi su:

- Pravo na državljanstvo Unije,
- Dogovor oko procesa uvođenja jedinstvene evropske monete i stvaranje monetarne unije,
- Proširenje komunitarnih nadležnosti u oblastima zaštite potrošača, zdravstvene zaštite, politike viza, transevropske mreže, industrijske politike, obrazovanja, kulture, zaštite životne sredine, socijalne politike, istraživanja i razvoja, saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima,
- Povećanje nadležnosti Evropskog parlamenta prilikom učestvovanja u zakonodavnom procesu, pravo na odobravanje predloženog sastava Komisije, davanje saglasnosti mišljenja na značajnije međunarodne sporazume,
- Uvođenje zajedničke spoljne i bezbjednosne politike,
- Produženje mandata Komisije na pet godina,
- Osnivanje Komiteta za regione kao savjetodavnog tijela koga čine regionalni i lokalni organi vlasti,
- Računovodstveni sud postaje organ Evropske unije,
- Osnovan je Komitet stalnih predstavnika pri savjetu COREPER – (skraćénica od početnih slova na francuskom jeziku) koji priprema sjednice Savjeta i nadgleda realizaciju odluka Savjeta,
- Svaka zemlja članica u Briselu ima Stalno predstavništvo koje sačinjavaju diplomate, eksperti i dr.,
- Stalno predstavništvo predstavlja sveobuhvatni servis za poslove zemlje članice u organima Unije,
- Šefovi delegacija, stalni predstavnici (ambasadori) sastaju se bar jednom nedeljno u Komitetu stalnih predstavnika, te pripremaju sjednice Savjeta i vrše nadgledanje provedbe odluka Savjeta.

---

<sup>15</sup> Dragičević, V.: *Zajedništvo u oblasti bezbjednosti Evropske unije*, Bezbjednost, policija, građani, Banja Luka, 2010.

Ugovorom iz Maastrichta, Evropska unija je opisana kao entitet sačinjen od tri stuba<sup>16</sup>:

- Prvi stub čine tri postojeće Evropske zajednice - Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju.
- Drugi stub čini sistem zajedničke spoljne i bezbednosne politike.
- Treći stub obuhvata sferu koja se odnosi na pravosuđe i unutrašnju politiku.

Ovim ugovorom naloženo je uspostavljeno monetarne unije posredstvom uvođenja jedinstvene valute najkasnije do 01. januara 1999. godine. Ugovorom o Evropskoj uniji ova evropska integracija je iz pretežno privredne integracije, prerasla u političku uniju.

#### **2.2.4. Ugovor iz Amsterdama – „Evropa u više brzina“**

Ugovor iz Amsterdama, rezultat je rada međuvladine konferencije započete u Torinu, 1996. godine. Ministri spoljnih poslova zemalja članica potpisali su ga u novembru 1997. godine, a stupio je na snagu u junu 1999. godine<sup>17</sup>.

Najvažnije izmjene uvedene Ugovorom iz Amsterdama su:

- Dodatno jačanje uloge Evropskog parlamenta (veći broj odluka koje se donose postupkom zajedničkog odlučivanja),
- Uvođenje načela fleksibilnosti,
- Mogućnost suspenzije države članice iz postupka donošenja odluka,
- Prenosjenje djela odredaba koje se odnose na saradnju u području pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub) u prvi stub Evropske unije (vizni režim, azil, sudska saradnja u civilnim pitanjima) čime su stvoreni uslovi za operativnije i efiksnije djelovanje, na polju operacionalizacije usvojenih odluka,
- Uvrštavanje Šengenskog sporazuma u Ugovor,
- Izmene odredaba o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, uključivanje socijalnog protokola u tekst Ugovora,
- Isticanje borbe za većom zaposlenošću kao cilja Unije,
- Velika Britanija, Danska i Irska imaju poseban status u pogledu kontrole granica.

---

<sup>16</sup> Janjević, M.: *Treći stub Evropske unije*, Beograd, Službeni list SCG, 2003.

<sup>17</sup> Kasagić, R.: *Pravo Evropske unije*, Banja Luka, Univerzitet u Banja Luci, Ekonomski fakultet Banja Luka, 2005.

Ovim ugovorom definisane su institucionalne reforme Evropske unije:

- Savjet ima mogućnost da preuzima neophodne mjere protiv svih oblika diskriminacije, koje se usvajaju jednoglasnom odlukom.
- Ukidanje kontrola na unutrašnjim granicama unije u narednih pet godina (prihvatanje šengenske integracije – Šengenski sporazum zaključen 1985. i Konvencija o njegovoj primjeni 1990.). Izuzetak predstavljaju Velika Britanija i Irska koje su donijele posebne odluke, dok Danska ima specijalni status.
- U cilju efikasne i koherentne spoljne politike u ugovor je uveden institut „zajednička strategija“ u oblastima u kojim zemlje članice imaju važne zajedničke interese. Istu utvrđuje Evropski savjet jednoglasnom odlukom. Evropski savjet utvrđuje glavne pravce spoljnopolitičke aktivnosti. Odluku o definisanju zajedničke strategije utvrđuje Evropski savjet kvalifikovanom većinom. Zemlja koja ne želi da učestvuje u konkretnim aktivnostima zajednice ima mogućnost „konstruktivnog uzdržavanja“.
- Predviđeno je da svaka zemlja u Komisiji dobije po jednog komesara (umjesto dotadašnjih dva koje su imale velike zemlje), dok bi se glasanje u Savjetu takođe modifikovalo pri čemu bi se vodilo računa o veličini svake zemlje.
- Institucionalizovana je „produbljena integracija“ koja omogućuje zemljama članicama da korištenjem „jače saradnje“ stvaraju tješnje integracione veze u okviru unije. Odluku o ovim vrstama integracija donosi Evropski savjet konsenzusom što obavezuje zemlje da „jačom integracijom“ ne dovode u pitanje interese ostalih zemalja članica. Na ovaj način institucionalizovana je realnost o stvaranju „evrope u više brzina“, putem koje se omogućuje brzi razvoj integracije užih grupa zemalja u cjelini ili pojedinim oblastima (Šengen, monetarna oblast, vojna saradnja i dr.)
- Bitna novina koju donosi Ugovor iz Amsterdama jeste stvaranje okvira za prijem zemalja Centralne i Istočne Evrope, kao i proširenje broja odluka koje će se donositi na osnovu kvalifikovane većine, čime se Evropskoj komisiji daje mogućnost da odlučuje o određenim pitanjima koja su predhodno bila u rukama Evropskog Savjeta. Takođe, prvi put se uvodi mogućnost „konstruktivnog uzdržavanja“ – pravilo koje omogućava Evropskom Savjetu da donosi odluke koje se tiču spoljnih poslova Unije, čak i ako je jedna od zemalja članica protiv.

Posvećena je dodatna pažnja načelima supsidijarnosti i fleksibilnosti. Naime, Evropska unija bi trebalo da radi samo na onim poslovima koji se ne mogu bolje realizovati na nacionalnim ili nižim nivoima. Ugovorna klauzula o fleksibilnosti dopušta da neke zemlje usvoje zajedničku politiku čak i ako druge zemlje to ne prihvataju – postoji mogućnost konstruktivnog uzdržavanja.

Postupkom odlučivanja u međuvladinom stubu saradnje Savjet donosi četiri vrste mjera:

- Okvirna odluka – obavezna za zemlje u pogledu cilja koji treba realizovati, a zemljama članicama ostavlja izbor forme i način ostvarenja cilja.
- Odluka – obavezujuća za sve zemlje članice, direktno se primjenjuje, a Savjet je usvaja kvalifikovanom većinom.
- Konvencija – instrument koji utvrđuje savjet i preporučuje na usavajanje zemljama članicama, u skladu sa njihovim ustavnim procedurama. Stupa na snagu pošto je usvoji najmanja polovina zemalja članica i važi samo za zemlje koje su je usvojile.
- Zajednički stav – definiše pristup Unije o pojedinim pitanjima i nema obavezujući karakter za zemlje članice.

Ograničenje pravosudne kontrole jedna je od glavnih slabosti međuvladine saradnje utvrđene Ugovorom iz Maastrichta. Posebno je došla do izražaja kod „trećeg stuba,“ gdje je potpuno eliminisana sudska kontrola.

Ugovorom iz Amsterdama izvršena su poboljšanja kojima je nadležnost Suda pravde utvrđena za pitanja koja su od suštinskog značaja za neku od zemalja članica, kao i kod integracije tekovina Šengena u okvire Evropske unije.

U postupku odlučivanja Savjet je obavezan da konsultuje Evropski parlament o „osnovnim pravcima aktivnosti“ prije usvajanja podsticajnih mjera saradnje za realizaciju utvrđenih ciljeva. Pravo na pokretanje inicijative imaju zemlje članice i Komisija. Savjet usvaja odluke konsenzusom zemalja članica, sa izuzetkom kod proceduralnih pitanja kada se odlučuje prostom većinom. Kod odluka radi ostvarenja nekog cilja koji je u skladu sa naslovom VI Ugovora o Evropskoj uniji, savjet odlučuje kvalifikovanom većinom na osnovu metode ponderisanih glasova. Utvrđivanje teksta konvencije koji preporučuje na usvajanje zemljama članicama Savjet usvaja dvotrećinskom većinom.

Odluku o prenosu nadležnosti iz stuba međuvladine saradnje u komunitari stub donosi Savjet konsenzusom, na prijedlog zemlje članice ili Komisije, a nakon konsultacije Evropskog parlamenta, uz istovremeno određivanje uslova glasanja koji će se primjenjivati u postupku donošenja odluka.

### **2.2.5. Ugovor iz Nice – centralizacija Unije**

U svijetlu proširenja Evropske unije i nove raspodjele političke moći između zemalja članica, u skladu sa zaključcima Evropskog savjeta sa kraja 2000. godine, dana 26.02.2001. godine, došlo je do potpisivanja novog ugovora, odnosno Ugovora iz Nice.

Novine koje su postignute ovim ugovorom ogledaju se u sljedećem<sup>18</sup>:

1. Novi sistem raspodjele glasova u Savjetu ministara u korist velikih država članica,
2. Velike zemlje članice odustale su od imenovanja drugog člana Komisije, s tim da kada broj članova dostigne 27 ili više, biće manji od broja članica, dok će sistem izbora članova Komisije utvrditi Savjet,
3. Primjenom načela fleksibilnosti, uvodi se novi način vođenja politika unutar Evropske unije, tzv. Evropa u više brzina, što znači da grupa zemalja može provoditi bržu integraciju određenih politika,
4. U dvadesetdevet novih oblasti zemlje članice su pristale na sistem većinskog odlučivanja, čime su automatski u navedenim oblastima izgubile pravo veta.

Svakako i ovaj ugovor je predstavljao značajan napredak u pravcu veće centralizacije Evropske unije, odnosno u pravcu davanja na značaju komunitarnim organima kroz koje na posredan način velike države članice, u prvom redu Francuska i Njemačka, ostvaruju svoj primat.

---

<sup>18</sup> Vukmirica, B. i Špirić, H.: *Ekonomska i monetarna integracija evrope*, Banja Luka, Ekonomski fakultet u Banja Luci, 2005. p. 93.



## 2.2.6. Evropski ustav i Lisabonski ugovor

Evropski ustav planiran je kao prekretnica u razvoju Evrope, da bi se kasnije ispostavio kao razočarenje. Od strane predsjednika dvadeset pet zemalja članica Evropske unije, dana 29.10.2004. godine u Rimu parafiran je Evropski ustav<sup>19</sup>.

Planirano je da se u naredne dvije godine provede postupak ratifikacije, čime bi se Evropska unija približila konceptu Sjedinjenih država Evrope sa značajnim instrumentima državnosti. Većina država izjasnila ce za ratifikaciju u parlamentima dok se osam zemalja izjasnilo za referendum. Od navedenih zemalja glasači su negativno odgovorili na referendumska pitanja u Francuskoj i Holandiji. Nakon toga neke od zemalja nastavile su s procesom ratifikacije dok su ga neke odmah zaustavile jer je bilo jasno da planirani projekat Evropskog ustava nije doživio uspjeh.

Lisabonski ugovor takođe je poznat i kao „Reformski ugovor“ u formi međunarodnog ugovora potpisan je 13.12.2007. godine u Lisabonu. Službeni naziv Ugovora je "Ugovor o izmenama i dopunama Ugovora o stvaranju Evropske unije (Mastrihtskog ugovora) i Ugovora o stvaranju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) (Rimskog ugovora)". Poslije ratifikacije u svim zemljama članicama, Ugovor je stupio na snagu dana 01.12.2009. godine.

Jedan od problema Unije koje je Lisabonski ugovor pokušao da riješi, jeste tzv. demokratski deficit Evrope. Ideja poboljšanja postojećih ugovora jeste približiti proces odlučivanja u Evropskoj uniji njenim građanima. Neke od promena u ovom pravcu su:

- Jačanje uloge Evropskog parlamenta, čije poslanike biraju građani Evropske unije na direktnim izborima, u zakonodavnim procedurama, kontroli izvršavanja budžeta i ratifikacije međunarodnih sporazuma.
- Jačanje uloge nacionalnih parlamenata, posebno u primeni principa supsidijarnosti (po kojem Unija djeluje samo onda kada se najbolji rezultati mogu postići akcijom na evropskom nivou).

---

<sup>19</sup> Janjević, M.: *Ustav Evrope*, Beograd, Službeni glasnik, 2005.

- Jačanje uloge građana, kroz uvođenje građanske inicijative najmanje jednog miliona građana Evropske unije (iz određenog broja država članica) koji mogu da pozovu Evropsku komisiju da inicira nove zakonodavne prijedloge.

Drugi značajni problem odnosi se na efikasnost Unije, odnosno na kapacitete da proizvode kvalitetna pravila koja će se uspješno sprovoditi u svim državama članicama i na taj način ostvari svoje ciljeve (poput Lisabonske agende):

- Sistem kvalifikovanog glasanja u Savetu ministara Evropske unije proširen je na nove oblasti (sa aktuelnih 137 na novih 181), prije svega u sferi unutrašnje politike i pravosuđa. U osjetljivim oblastima kao što su spoljna, poreska i socijalna politika, kao i promena sporazuma Evropske unije i dalje važi princip jednoglasnog donošenja odluka. Sam sistem glasanja pojednostavljen je sa trostruke na dvostruku većinu, koja obezbjeđuje da iza odluka Saveta ministara Evropske unije stoji 55% država članica i 65% populacije Unije.
- Uvođenjem institucije predsjednika Evropskog saveta i osnaživanjem uloge Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku, uvodi se stabilniji i snažniji mehanizam koji omogućava veći kapacitet za kompromise i dogovore, ali i veću koherentnost.
- Uvodi se direktna veza između funkcije predsjednika Evropske komisije i izbora za Evropski parlament. Predsjednik Komisije dobija prava da „otpusti“ drugog člana Komisije. Od 2014-te Komisija je smanjila broj članova od 2/3 broja država članica, a države članice predlažu članove Komisije po sistemu rotacije.

### **2.3. Pazvoj i nastanak Ekonomske i monetarne unije**

Evropski monetarni sistem osnovan je u martu 1979. godine. Od svog osnivanja igrao je ključnu ulogu u stvaranju monetarne integracije Evrope, te većoj konvergenciji nacionalnih privreda.

EKI (European currency unit) je ustanovljen 1974. godine kao obračunska jedinica između zemalja članica, a od 1980. godine, kao samostalna „živa valuta“ (sa funkcijama

mjere vrijednosti, mjerila cijene i sredstva razmjene). Emisiju ekija za račun centralnih banaka obavlja Evropski fond za monetarnu saradnju.

Ključni element funkcionisanja Evropskog monetarnog sistema je bila obaveza zemalja članica da razmjenske kurseve svojih valuta drže u striktno ograničenim okvirima mogućeg kolebanja gore ili dolje. Dozvoljene granice fluktacije između bilateralnih centralnih kurseva iznosile su 2,25%, a za italijansku liru 6%. Prema pravilima Evropskog monetarnog sistema kada tržišne stope dostignu donju ili gornju granicu dozvoljene fluktacije (tačke intervencije) centralne banke zemalja su u obavezi da reaguju, na način što banke sa slabijom valutom prodaju svoju valutu u zamjenu za valutu slabijeg partnera, dok banka kupuje svoju valutu time što prodaje valutu jačeg partnera.

Ovaj mehanizam poznat je pod skraćenicom ERM (Exchange Rate Mechanism). Poravnavanja se vrše kroz EFMS i kojem su svi računi bili izraženi u ekijima. Eki predstavlja odmjeren prosjek svih evropskih valuta, te je zbog toga svaka nacionalna valuta manje varirala u odnosu na eki nego međusobno. Udio svake zemlje u „korpi“ ekija zavisio je od privrednog potencijala zemlje (Njemačka 34% - dominantna uloga).

Promjene sastava ekija mogle se vršiti svake pete godine ili kada se udio svake valute promjeni za minimalno 25% u odnosu na prvobitnu izračunatu vrijednost. Udjeli se mogu promijeniti ukoliko bi u sastav „korpe“ ušla valuta nove države članice.

### **2.3.1. Faze stvaranja Ekonomske i monetarne unije i Dolorov izještaj**

Ekonomska i monetarna unija (EMU) nastala je kao rezultat višegodišnjih mukotrpnih pregovora između zainteresovanih zemalja Zapadne Evrope. Na sastanku čelnika Evropske unije u Mاستrihtu, decembra 1991. godine finaliziran je plan za EMU, odnosno precizirano je kada će se u prometu pojaviti euro kao jedinstvena valuta, a određen je i cjeli set dogovora vezanih za euro koji su imali institucionalni karakter. Dakle, Mاستriški ugovor označio je kraj jednog dužeg razdoblja u kojem je postignuta konačna saglasnost oko monetarne unije. U narednoj tabeli dat je vremenski pregled nastajanja Ekonomske i monetarne unije:

### 3. Tabelarni prikaz reformi EEZ/EU

Prema Mاستrihtu	Između Mاستrihta i jedinstvene valute	Jedinstvena valuta
1970. Vernerov plan	1994. Evropski monetarni institute (prethodnica ECB)	1999. Početak monetarne unije
1979. Početak EMS	1997. Pakt o stabilnosti i rastu	2001. Uključuje se Grčka
1989. Delorov plan	1998. Odluka o članstvu	2002. Metalni novac i novčanice eura uvedeni su u opticaj
1991. Potpisan Mاستriški ugovor	1998. Uvođenje stope konverzije	
1993. Ratifikovan Mاستriški ugovor	1998. Osnivanje Evropske centralne banke (ECB)	

Stvaranju monetarne unije doprinijeli su integracijski procesi u Zapadnoj Evropi, koji su se odvijali kako na realnom sektoru ekonomije<sup>20</sup> (carinskoj, trgovinskoj, poljoprivrednoj) sferi, tako i na monetarnom području. Plan je bio da se do kraja 1992. godine stvori jedinstveno tržište pod nazivom „Evropa 92”, da se u promet uvede euro kao jedinstvena valuta i da se osnuje Evropska centralna banka, uspio je.

Jedinstveno tržište predstavljalo je ukidanje svih tehničkih, carinskih, fizičkih, fiskalnih i trgovinskih ograničenja u okviru Evropske zajednice. Ovim je omogućeno slobodno kretanje roba, usluga, informacija, rada i kapitala, koje su dopunjene koordinacijom monetarne i fiskalne politike. Međutim, uslov daljnjeg napredovanja prema monetarnoj uniji bila je liberalizacija tokova kapitala unutar Ekonomske zajednice. Za realizaciju druge i treće faze bilo je potrebno da se revidiraju, odnosno izmjene postojeći Ugovor (Rimski sporazum), da bi se uspostavila institucionalna i pravna struktura Evropske unije, odnosno da se stvore potrebne pretpostavke za Ekonomsku i monetarnu uniju. Ekonomski savjet, kao nadležno tijelo Unije, potrdio je ciljeve stvaranja

<sup>20</sup> Jednak, J: Ekonomija Evropske unije, BPS, Beograd, 2009., p. 311. i Ghemawat, P.: Redefinisanje globalne strategije, MATE, Zagreb, 2010., p. 113.

Ekonomске i monetarne unije i Deklaracijom odredio tri faze u njenom stvaranju. Dakle, da bi se stvorila monetarna unija, prošlo se kroz tri faze.

**Prva faza** realizacije Ekonomске i monetarne unije zemalja članica trebala je da započne 01.07.1990. godine, kada bi bila ukinuta sva ograničenja protoka kapitala između zemalja članica. Ova faza predviđala je i izmjenu Rimskog sporazuma, kojim bi se omogućilo stvaranje EMU, stvaranje jedinstvenog tržišta i proširenje članstva Evropskog monetarnog sistema (EMS) na sve članice Ekonomске zajednice. U ovim izmjenama posebno se zahtjevala puna koordinacija monetarne i fiskalne politike svih zemalja članica.

**Druga faza** počela je 01.01.1994. godine. Tada je između članova postignuta saglasnost oko usklađivanja makroekonomske politike, a počeo je s radom Evropski monetarni institut, kao prethodnica Evropske centralne banke (ECB). Evropski monetarni institut (EMI) kratko je trajao, ali je odražavao određeni oblik monetarne politike. Međutim, EMI nije bio odgovoran za provođenje monetarne politike, s obzirom da su se u ovoj fazi odluke o monetarnoj politici i dalje donosile na nacionalnom nivou članica. U ovoj fazi 11 zemalja članica imenovala su predsjednika, podpredsjednika i četiri člana Izvršnog odbora Evropske centralne banke i nacionalnih centralnih banaka zemalja članica, koje su sudjelovale u stvaranju ECB. Dakle, Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) činile su Evropska centralna banka (ECB) i nacionalne centralne banke (NCB). ESCB je kreirao, određivao i kontrolisao provođenje jedinstvene monetarne politike.

Glavni zadaci Evropskog monetarnog instituta bili su:<sup>21</sup>

- ojačati saradnju centralnih banaka i koordinaciju njihovih monetarnih politika,
- obaviti potrebne pripreme za uspostavljanje Evropskog sistema centralnih banaka,
- provođenje jedinstvene monetarne politike,
- formiranje jedinstvene valute u trećoj fazi.

Osnivanjem Evropske centralne banke, prestao je postojati Evropski monetarni institut.

**Treća faza** predstavljala je potpuno uspostavljanje monetarne unije. Ovlaštenja i politika centralnih banaka zemalja članica prenijeta su na Evropsku centralnu banku, odnosno na Evropski sistem centralnih banaka (ESCB).

---

<sup>21</sup> Muratović, H., Monetarna i fiskalna politika Evropske unije, op. cit., p. 70.

Prema „Dolorovom izvještaju“ tok stvaranja ekonomske i monetarne unije takođe je predviđeno da se vrši u tri faze i on je decidno naznačio uklanjanje prepreka, stepen koordinacije, povećanje sredstava strukturnih fondova, potpunu slobodu kretanja kapitala, uklanjanje svih finansijskih prepreka finansijskoj integraciji u Zajednici, učešće valuta svih zemalja u EMS-u, što je konkretizovano u sedam tačaka, koje navodimo:

Prva faza započeta je 01.07.1990.godine i ona je obuhvatila ispunjenje sledećih koraka:

1. uklanjanje fizičkih, tehničkih i fiskalnih prepreka unutar Zajednice prema programu koji predviđa dovršavanje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta do kraja 1992. godine,
2. snaženje koordinacije ekonomske i fiskalne politike zemalja članica, što je osnovni cilj novih aranžmana ostvarivanja konvergencije usvojenih marta 1990. godine,
3. povećanje sredstava strukturnih fondova i unapređenje djelovanja istih kako bi se uklonile velike regionalne razlike,
4. potpuna sloboda kretanja kapitala,
5. otklanjanje svih prepreka finansijskoj integraciji u Zajednici, odnosno stvaranje uslova za potpunu slobodu pružanja bankarskih, finansijskih i usluga osiguranja,
6. učešće valuta svih zemalja u mehanizmu EMS,
7. uklanjanje svih prepreka korištenju ekija, te jačanje koordinacije odluka u domenu monetarne politike i politike kurseva valuta.

Druga faza, kao što je već navedeno, počela je 01.01.1994. godine, kada dolazi do osnivanja Evropskog monetarnog instituta, koji je bio priprema za Evropsku centralnu banku.

Prema ovom Izvještaju, prelazak na treću fazu predviđao je ispunjenje uslova, odnosno „kriterijuma konvergencije“. Naime, država može da se priključi monetarnoj uniji samo ako:

1. njena stopa inflacije nije viša od prosjeka tri najniže inflacione stope u grupi država kandidata za 1,5 %,
2. dugoročna kamatna stopa nije za više od dva procenta veća od prosjeka zabilježenog u tri države sa najmanjom inflacijom,
3. prihvati mehanizam deviznog kursa EMS-a i ako dvije godine prije ulaska u monetarnu uniju ne izvrši devalvaciju valute,

4. budžetski deficit nije za više od 3% veći od BDP,
5. javni dug ne bi trebalo da premaši 60% BDP.

### 2.3.2. Uvođenje jedinstvene valute

Da bi se mogla voditi jedinstvena i potpuno sinhronizovana monetarna politika bilo je potrebno uvođenje jedinstvene valute. Prvi termin njenog uvođenja bio je 01.01.1999. godine, ali je u platni promet uveden tek 01.01.2002. godine. Na samitu u Madridu decembra 1995. godine dogovoreno je da će se nova valuta zvati euro i da će biti jednaka vrijednosti Ekija. U ovoj fazi fiksirani su devizni kursevi valuta jedanaest zemalja članica koje sudjeluju u Monetarnoj uniji. Istovremeno, potvrđeno je vođenje jedinstvene monetarne politike pod nadzorom Evropske centralne banke. Utvrđene su rezerve od 50 milijardi eura nacionalnih centralnih banaka u okviru Evropske centralne banke<sup>22</sup>. Ovo je učinjeno s ciljem da bi se omogućila intervencija u slučaju potrebe na deviznom tržištu, pojačavanja djelovanja Evropske monetarne unije radi kontrole (nadgledanja) finansijskih i budžetskih uslova i predviđene ravnoteže, kao i ekonomskog i socijalnog jedinstva.

Uvođenje eura kao jedinstvene valute kvalitetno je promijenilo prirodu evropskih integracija. Da bi se pokazalo da Mastroški ugovor nije samo ekonomskog, nego i političkog karaktera, Evropska zajednica promijenila je i naziv u Evropsku uniju. Ustanovljena su i dva nova stuba:<sup>23</sup>

1. Spoljna i unutrašnja politika,
2. Pravo i unutrašnja bezbjednost, dodati su prvom, ekonomskom stubu.

Prednosti i koristi eura kao jedinstvene valute bile su evidentne, a manifestovale su se, između ostalog, u sljedećem:

- euro omogućava veću monetarnu stabilnost, budući da su devalvacije i revalvacije, koje su bile karakteristične tokom 1970-tih i 1980-tih godina, stvarale ozbiljne probleme oko planiranja i odvijanja poslovnih aktivnosti;
- veća sigurnost u međunarodnoj trgovini i međunarodnim odnosima, odnosno uklanjanje rizika fluktuacija u kursovima između različitih valuta. Evropska

---

<sup>22</sup> Muratović, H., Monetarna i fiskalna politika Evropske unije, op. cit., p. 71.

<sup>23</sup> Jednak, J., Ekonomija Evropske unije, op. cit., p. 312.

monetarna unija ukida varijabilnost nominalnih konverzijskih kurseva, pa time nestaju kursni rizici. Slijedeći korak bio je potpuno izjednačavanje kamatnih stopa iste prirode, odnosno izvora i namjena, istih rokova dospijeca i istog rizika;

- nestaju transakcijski troškovi, jer prihvaćanjem jedinstvene valute, nestaju svi direktni transakcijski troškovi vezani za operacije kursa: komisijski troškovi, kursna marža, upravljanje trezorom i obračunavanje u više deviza u okviru istog preduzeća;
- jedinstvena valuta ubrzavajući je faktor (accelerator) jedinstvenog tržišta;
- jedinstvena valuta smatra se sredstvom ostvarenja svih prednosti jedinstvenog tržišta, jačanjem integracije tržišta roba, uključujući monetarne poremećaje;
- navedenim mjerama podstiče se konkurencija i zbog transparentnosti (i uporedivosti) cijena, koju su do tada vodile velike industrijske grupe, ali se nije više mogla primjenjivati;
- stabilnost kursa garantuje ravnotežu sklopljenih komercijalnih ugovora između evropskih preduzeća. Djelovanjem jedinstvene valute, jedinstveno tržište povećava svoju efikasnost i pozitivno utiče na rast proizvodnje;
- koristi od uvođenja eura su i međunarodna uporedivost cijena, koja povećava i jednako vrednuje konkurenciju i time stvara preduslove za moguće snižavanje cijena (što je pozitivno za potrošače), ali i za preduzeća, jer se uklanja valutni rizik, koji proizlazi iz neizvjesnosti u međusobnim odnosima deviznih kurseva, uklanjaju se kursni rizici i transakcijski troškovi. Ovim je omogućeno započinjanje procesa integracije finansijskih tržišta u Evropskoj uniji. Povećana likvidnost na finansijskim tržištima pruža veći izbor instrumenata finansiranja i otvara mogućnosti za pronalaženje novih izvora finansiranja;
- konkurencija finansijskih posrednika olakšava pristup izvorima sredstava za tekuće i investiciono finansiranje preduzeća i na taj način posredno smanjuje troškove ovih finansiranja, te pozitivno djeluje na daljnji razvoj finansijske industrije kao posrednika u adekvatnoj alokaciji sredstava;
- jedinstvena valuta treba da ukloni zadnju prepreku u integraciji evropskog finansijskog tržišta;
- šire i likvidnije finansijsko tržište, povećanjem obima transakcija evropskih vrijednosnih papira, omogućava i lakše finansiranje neravnoteža bilansa tekućih transakcija i javnih zajmova;



- bilans plaćanja zajednički je za ukupnu Evropsku uniju;
- zajednički monetarni suverenitet-jedinstvena valuta znači prelaz s asimetričkog na zajedničko odlučivanje o monetarnoj politici. Ovim se stvaraju pretpostavke da se iznađe mogućnost o visini kamatne stope i da se koncipira optimalan rast zemalja članica, ali i ukupnog bloka monetarne politike Evrope;
- euro olakšava putovanja građanima i daje im osjećaj poštovanja i važnosti;
- euro omogućava veću transparentnost cijena, s obzirom da one više nisu izražene u različitim valutama (različitim zemalja), što je kupcima (potrošačima) omogućilo da lakše upoređuju cijene. Ovim je podstaknuta i trgovina i konkurencija na tržištu, budući da su se preduzeća trudila da svoje proizvode plasiraju na cjelokupnom tržištu Unije po cijenama koje su prihvatljive;
- očekivanja su bila da jedinstvena valuta treba da doprinese bržem i većem udruživanju tržišta obveznica i dionica u eurozoni, tako da će ulagači više optirati ulaganja na širem tržištu;
- tvorci eura su postavili cilj da euro bude valuta svjetske klase, odnosno valuta najjače ekonomije na svijetu i ravnopravna dolaru i jenu.<sup>24</sup>

Emisija eura favorizuje stvaranje multipolarnog monetarnog sistema. S pravom se očekivalo da će euro izazvati redistribuciju položaja međunarodnih deviza, a pri tome je bilo realno očekivati da će euro konkurisati i dolaru u fakturisanju i transakcijama prema međunarodnim ugovorima i da će služiti kao valuta rezervi centralnih banaka, pri intervenisanju na deviznom tržištu.

Prihvatanjem i uvođenjem eura smanjili su se transakcijski troškovi i rizik kursa za privredu i evropske banke i omogućili veći obim transakcija i uticaja na međunarodnom nivou, a Centralna banka Evropske monetarne unije moći će smanjiti svoje devizne reserve, s obzirom da više nema nacionalne intervencije potpomaganja kursnih razlika evropskih deviza, jer se sada interveniše u jedinstvenoj valuti (euru). Uvođenjem eura predviđena je ušteda oko 320 milijardi dolara. Prema monetarnim teoretičarima (Jednak), međunarodni ponder eura trebao je da omogući bolju ravnotežu ekonomskih odnosa i međunarodnih valuta.

---

<sup>24</sup> Interpretirano prema: Jednak, p. 312.; Muratović, str. 72.; McCromick, p. 161.

Opšte je poznato da je do uvođenja eura dotadašnjim funkcionisanjem monetarnog sistema dominirao dolar, što je u velikoj mjeri štetilo evropskim zemljama, tako da je Evropska monetarna unija, objedinjujući privredu u okviru jednog bloka, postala konkurent dolaru i jenu, a što u krajnjoj liniji omogućava bolju koordinaciju ekonomskih odluka na međunarodnom nivou.

Uvođenje eura imalo je niz pozitivnih vrijednosti, ali uvođenje jedinstvene valute može imati i potencijalno negativne posljedice, s obzirom da:<sup>25</sup>

- Zemlje različite strukture i različitog stepena razvijenosti imaju i različite ekonomske cikluse. Različite valute, odnosno posjedovanje vlastitih valuta zemljama je omogućavalo devalvacije, prilagođavanje kamatnih stopa i drugih mjera monetarne politike, kojima se uticalo na privredne cikluse. U eurozoni samostalna monetarna politika više nije moguća, s obzirom da je ona prenesena na nadnacionalni nivo i da Evropska centralna banka može voditi jedinstvenu monetarnu politiku, ali ne i monetarnu politiku koja bi bila prilagođena određenoj zemlji, odnosno određenim zemljama Evropske unije. Sa monetarnog aspekta posmatrano, to podrazumijeva da sve članice imaju koristi od rasta, ali i problem kada jedna (ili više njih) imaju pad privredne aktivnosti;
- Već u startu postavljalo se pitanje da li će zemlje članice moći ispuniti Mastroške kriterije konvergencije i odredbe Pakta o stabilnosti i rastu, odnosno hoće li neke od zemalja lažno bilansirati i “nategnuti” važne podatke i hoće li to dovesti do zamjene visoko kredibilne njemačke marke sa niskom kredibilnim eurom. Vrijeme je pokazalo da su bilansiranja nekih zemalja duže vrijeme bila lažna i da su podaci nategnuti, što je rezultiralo velikim problemima deficita i javnog duga u eurozoni u više godina;
- Bojazni da će gubitak monetarne autonomije biti nadomješten budžetskim deficitom i većim zaduživanjem, obistinile su se, posebno u periodu 2008-2011. godine;
- Pokazalo se da gubitak monetarne autonomije više pogađa periferne, manje razvijene zemlje, tako da su one bile prinuđene da krše finansijsku disciplinu.

Vrijeme će pokazati kolike su prednosti, odnosno nedostaci uvođenja eura kao jedinstvene valute. Bez obzira što je uvođenje eura kao jedinstvene valute dobro kondicionirano i da je prihvatljivo u uravnoteženim ekonomskim, socijalnim i političkim

---

<sup>25</sup> Muratović, H., Monetara i fiskalna politika Evropske unije, op. cit., p.75.

okolnostima, praksa je pokazala da se očekivane prednosti u turbulentnim okolnostima ne ostvaruju na dobrobit svih članica, posebno ne onih manje razvijenih (perifernih) članica. Uz to, monetarna politika samo je jedan od segmenata opšte makroekonomske politike i ona objektivno nije u mogućnosti da nadomjesti djelovanje fiskalne politike, koja nije jedinstvena, već harmonizovana u domenu indirektnih poreza i opšte ekonomske politike, koja se razlikuje od zemlje do zemlje članice. Stoga su se upozorenja određenih ekonomskih teoretičara (Krugman) pokazala opravdanim.

Naime, oni su tvrdili da će uslijed nemogućnosti korištenja monetarne politike kao makroekonomskog instrumenta, doći do budžetskih deficit i povećanja javnog duga, zbog prekomjerne javne potrošnje, te da će biti lažno bilansiranje i nastojanja tih zemalja da prebace teret na druge članice Eurozone, što se i događalo.

Da bi podstakle dugoročnu finansijsku stabilnost bilo je potrebno da se sačini Sporazum o stabilnosti i rastu. Međutim, prije toga trebalo je utvrditi osnovne ciljeve Evropske unije za duži vremenski period.

Na osnovu naprijed navedenog, vidljivo je da su procesi integracija u Zapadnoj Evropi podstaknuti Sporazumom iz Maastrichta. Tako je odlučeno da se Evropska zajednica (EZ) zove Evropska unija (EU). Države članice ulaskom u monetarnu uniju gube monetarnu autonomiju i napuštaju vođenje sopstvene monetarne politike. Spoljnotrgovinske transakcije izražavaju se u eurima, a fiskalne obaveze i javni dug iskazuju se u nominalnoj vrijednosti i u eurima. Nacionalni novac zemalja članica se povlači i prestaje da važi sredinom 2002. godine. Ovim sporazumom predviđeno je, između ostalog, stvaranje ekonomske, monetarne i političke unije, čiji su osnovni ciljevi:<sup>26</sup>

- podsticanje ekonomskog i socijalnog napretka kroz stvaranje ekonomske i monetarne unije s jednom valutom,
- zajednička spoljna politika i politika bezbjednosti,
- formulisanje zajedničke politike odbrane, zaštite građanskih prava (uvođenje državljanstva Unije),
- čvršća saradnja u oblasti unutrašnje sigurnosti, migracija, droga, viza, terorizma.

Maastričkim ugovorom određeno je da je glavni zadatak Eurosistema da obezbijedi stabilnost cijena. Međutim, ovakva formulacija ostala je nedovoljno određena, jer Ugovor nije precizno definisao pojam stabilnosti cijena, pa je Eurosistem odredbe Ugovora

---

<sup>26</sup> O navedenim ciljevima slažu se gotovo svi zagovornici stvaranja Evropske unije

protumačio na način da se stabilnost cijena definiše kao godišnje povećanje harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena za eurozonu do 2% i da se stabilnost cijena održava tokom srednjeg perioda, ali nije preciziran taj srednji period. Dakle, stabilnost cijena predstavljao je primarni cilj Ugovora, dok su drugi ciljevi bili sekundarnog karaktera, a odnosili su se na devizni kurs, ekonomski i socijalni napredak i stopu zaposlenosti i slično.

Da bi se ostvario postavljeni cilj Eurosystem koristi određene instrumente, među kojima su glavni<sup>27</sup>:

- operacije na otvorenom tržištu (politika otvorenog tržišta),
- ustaljene pogodnosti kreditiranja banaka od strane Evropske centralne banke, odnosno pozajmljivanje finansijskih sredstava komercijalnim bankama,
- obavezna rezerva banaka,
- politika rezervi likvidnosti.

Operacije na otvorenom tržištu obuhvataju: glavne operacije refinansiranja, dugoročne operacije refinansiranja, operacije finog prilagođavanja i strukturne operacije. Glavni instrument provođenja monetarne politike u eurozoni je politika otvorenog tržišta. Cilj je bio da se upravlja ponudom rezervi i da se signalizira namjeravana monetarna politika. U provođenju monetarne politike Eurosystem koristi kratkoročne kamatne stope stoga jer su u pitanju kratkoročne pozicije aktive, ponekad samo jedan dan, koje se brzo mogu pretvoriti u novac. Kako Centralna banka ima monopolsku poziciju pri ponudi gotovine, ona može uticati na kontrolu kratkoročnih kamatnih stopa. Tržišnu, dugoročnu kamatnu stopu Centralna banka teško može da kontroliše, jer na formiranje ove kamatne stope utiču nivo sadašnje stope, očekivana inflacija i buduća ekonomska politika, odnosno očekivana kretanja kamatnih stopa u budućem periodu.

Centralne banke direktno djeluju na privredu preko kratkoročnih kamatnih stopa, deviznog kursa i cijena dionica. Jer, kratkoročne kamatne stope utiču na cijenu finansijskih izvora, a devizni kursevi i cijene dionica, kao drugi kanal uticaja monetarne politike, uključuju dugoročna očekivanja, na koja dijelom utiče Centralna banka, pa proizlazi da Centralna banka na indirektnan način utiče i na privredna kretanja. Eurozona se koristi evropskim prosječnim indeksom preko noći (European Over Night Index Average- EONIA) ponderisanim prosjekom prekonoćnih transakcija pozajmljivanja na

---

<sup>27</sup> Mishkin, F.S.: Ekonomija novca, bankarstva i finansijskih tržišta, MATE, Zagreb, 2005., p. 378.

međubankarskom tržištu eurozone. Kontrola nad EONIA postiže se postavljanjem plafona (gornje granice) i patosa (donje granice) i provođenjem aukcija po stopi koju sama odabere Centralna banka.<sup>28</sup>

U okviru Eurozone likvidnost se prenosi na sve dijelove bankarskog sistema, s obzirom da Evropska centralna banka decentralizuje svoje operacije na otvorenom tržištu tako da ih provode nacionalne centralne banke. Likvidnost se rjeđe obezbjeđuje redovnim kreditnim operacijama i redovnim organizovanim nedjeljnim aukcijama. Aukcije se provode na način da nacionalne centralne banke Eurozone prikupe licitacije od komercijalnih banaka sa svoga područja i te zahtjeve daju Evropskoj centralnoj banci. Ova ih razmatra sa cjenovnog aspekta i donosi odluku koji iznos licitiranih zahtjeva će prihvatiti i nakon toga daje uputstva nacionalnim centralnim bankama Eurozone, a ove odobravaju sredstva domaćim komercijalnim bankama. S obzirom da u eurozoni postoji jedna kamatna stopa na ova sredstva, stoga nije važno gdje su sredstva data i zbog toga je međubankarsko tržište rasprostranjeno da bi moglo ponuditi novac tamo gdje se on traži, odnosno u sve dijelove Eurozone. Osim navedenih, postoje i operacije na otvorenom tržištu koje imaju karakter dugoročnih operacija refinansiranja, koje predstavljaju mnogo manji izvor likvidnosti za bankarski sistem Eurozone, a bave se direktnim kupoprodajama vrijednosnih papira. Navedene operacije provode se jednom mjesečno, a za predmet kupoprodaje imaju vrijednosne papire roka dospijeca tri mjeseca. Služe kao dodatni oblik dugoročnog finansiranja i ne predstavljaju signal za buduću monetarnu politiku. Pozajmljivanje bankama drugi je najvažniji instrument monetarne politike Evropske centralne banke. Ove poslove provode nacionalne centralne banke, gdje se kreditiranje obavlja preko tzv. graničnog kreditiranja, gdje banke mogu posuđivati prekonoćne kredite od centralnih nacionalnih banaka po graničnoj stopi kreditiranja.<sup>29</sup> Ova stopa kreditiranja predstavlja gornju granicu (plafon) prekonoćne tržišne kamatne stope u EMU. Eurosistem pruža mogućnost polaganja depozita, gdje banke dobivaju fiksnu kamatnu stopu, koja je povoljnija od ciljane stope finansiranja, pri čemu unaprijed određena kamatna stopa na depozite predstavlja donju granicu prekonoćne kamatne stope, a granična stopa predstavlja plafon (gornju granicu).

Evropska centralna banka koristi i instrument obavezne rezerve u svim finansijskim institucijama koje primaju depozite (Mishkin, 385.). Na ukupnu vrijednost primljenih

---

<sup>28</sup> <http://www.klasični.kanal.kamatne.stope.com>

<sup>29</sup> Muratović, H., Monetarna i fiskalna politika Evropske unije, op. cit., p. 79.

depozita, depozitari moraju da polože 2% na račun rezervi kod nacionalnih centralnih banaka. Ovo depozitnim organizacijama omogućava da učestvuju u operacijama na otvorenom tržištu. Pri tome, trošak ovih obaveznih rezervi je nizak. S obzirom na nisku stopu obaveznih rezervi, ovaj instrument monetarne regulacije nedovoljan je da bi se kontrolisala ponuda novca, pa se on stoga i rijetko koristi.

S obzirom da je ključni cilj Evropske centralne banke stabilnost cijena, važno pitanje je kako Eurosystem koristi kratkoročne kamatne stope da bi držao inflaciju do programiranih 2%, kao zadanog cilja. Strategija ostvarenja ovoga cilja oslanja se na tri glavna elementa (Jednak, 323): definisanu stabilnost cijena, “ekonomske analize” i “monetarne analize”. Suština prvog elementa je da se stabilnost cijena definiše kao godišnje povećanje harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena za eurozonu do 2% i da se njihova stabilnost održava tokom određenog, srednjoročnog perioda. Suština “ekonomskih analiza”, koje predstavljaju prvi stub, sastoji se od šireg pregleda dotadašnjeg razvoja i izgleda budućih ekonomskih uslova, koji uključuju bitne ciljeve razvoja (Muratović, 80): privredni rast (razvoj), stabilne cijene, devizne kurseve i uravnotežen vanjskotrgovinski bilans. S obzirom na cilj ovoga rada, “ekonomske analize” u ovoj tački neće biti predmet šireg razmatranja. “Monetarne analize” su drugi stub i u fokusu imaju monetarne agregate, posebno ukupna likvidna sredstva ( $M_3$ ) i kredite koji u srednjem i dugom roku utiču na inflaciju. Dva navedena stuba nude komplementarne analitičke okvire da bi se održala stabilnost cijena. Savjet guvernera procjenjuje rizike koji mogu uticati na stabilnost cijena. Proizlazi da monetarna analiza služi kao sredstvo unakrsne provjere, od srednjoročnog do dugoročnog izgleda, uzimajući u obzir podatke koji dolaze iz komorskih analiza (Jednak, 110). Značaj ovih analiza je da se predvide buduća kretanja, među kojima su najvažniji privredni rast i rast inflacije. Poslije predviđanja ovih kategorija, slijedi analiza monetarnih uslova s ciljem da se odrede prognoze i da bi Savjet Evrope, kao nadležno tijelo, zauzeo stav o inflatornim kretanjima. Pri tome je važno šta uraditi s kamatnom stopom: da li ju treba podignuti za to što se smatra da će inflacija biti visoka, šta uraditi s deviznim kursom i kako će to uticati na privredni rast i na zaposlenost? U normalnim uslovima strategija stabilnosti cijena je razumljiva i opravdana, kao i stabilnost deviznog kursa. Međutim, u turbulentnijim okolnostima postavlja se pitanje: da li je ovakva strategija Eurozone dobra ili nije? Praksa, 2008. godine i sadašnje stanje, pokazali su da ova strategija ne može podjednako da drži stopu inflacije na predviđenom nivou i zadovoljavajuću stopu privrednog rasta i

zaposlenosti, posebno ne uz restriktivnu monetarnu politiku i ograničenja deficita i javnog duga, o čemu će biti detaljnije analizirano u jednoj od narednih tačaka.

S obzirom da je ključni ugovor Evropske unije u monetarnom i fiskalnom domenu onaj potpisan u Maastrichtu, odnosno Maastrički kriteriji konvergencije, ukratko će biti predstavljeni.

Maastričkim ugovorom sve članice obavezale su se da će se pridržavati pet kriterija konvergencije, odnosno približavanja. Ova obaveza odnosila se na postojeće i buduće članice Eurozone. S obzirom da su se u vrijeme potpisivanja Maastričkog sporazuma makroekonomske prilike u zemljama članicama značajno razlikovale, pa su se u skladu s tim razlikovale i njihove ekonomske politike. Stoga je postojala opravdana bojazan da neke zemlje nisu u mogućnosti da ispune zahtijevanu monetarnu disciplinu. Tako je Njemačka bila zainteresovana za stabilnost cijena, pa je bilo razumljivo da je, kao jedna od vodećih zemalja, bila zainteresovana za njihovu stabilnost. Usljed toga i prvi Maastrički kriterij bio je direktno fokusiran na stope inflacije.

Zahtjevi Maastrichta navedeni su sljedećim redom:

- Prosječna stopa inflacije ne smije biti viša od prosječne stope u tri države s najnižom stopom inflacije, uvećanom za 2%;
- Dugoročne kamatne stope u zemlji članici ne smiju biti više od prosječne stope u tri države sa najnižom stopom, uvećanom za 2%. Pri tome je referentna stopa ona na dugoročne državne vrijednosne papire;
- Održavanje stabilnog deviznog kursa valute države u određenim okvirima, gdje najveće odstupanje može biti 2,5% od centralnog kursa Evropske centralne banke, odnosno zahtjev da svaka zemlja mora učestvovati u Mehanizmu deviznih kurseva (ERM) najmanje dvije godine bez devalvacije svoje valute. Kako određene zemlje (Italija) nisu mogle održati devizni kurs svoje valute u zadatim okvirima, dopušteno joj je odstupanje do 15%;
- Budžetski deficit članice ne smije biti veći od 3% vrijednosti godišnjeg BDP-a;
- Učešće javnog duga u bruto društvenom proizvodu ne smije biti veće od 60%.

Prema navedenom redosljedu, vidljivo je da je zahtjev za stabilnošću cijena bio je prvi kriterij i on je zahtijevao da godišnja stopa inflacije neke zemlje članice ne bi trebalo da bude veća od prosječne stope u tri zemlje sa najnižom stopom inflacije, uvećanom za 2%.

Ovo pravilo odnosilo se na postojeće članice, ali i na one koje namjeravaju da budu primljene u Eurosistem. Stoga su države članice eurozone morale da dovedu stopu inflacije na zahtjevani nivo, a nove članice imale su zadani okvir kojeg su morale ispuniti prije ulaska u eurozonu. Istina, određena država, sklona inflaciji, mogla je godinu prije ulaska u Eurosistem zamrznuti tekuće cijene (na primjer energije, prevoza i sl.) i udovoljiti navedenom kriteriju.

Drugi kriterij zahtijeva da dugoročna prosječna kamatna stopa u zemlji članici ne prelazi prosječne kamatne stope u tri države sa najnižom stopom, uvećane za 2%. Ovaj zahtjev direktno je povezan sa odvrćanjem neke zemlje, sklone manipulacijama sa nivoom cijena, da bi udovoljila traženom kriteriju.

Treći kriterij odnosi se na održavanje stabilnog deviznog kursa valute u određenim okvirima i uz dopuštena odstupanja od centralnog kursa Evropske centralne banke u iznosu od 2,25%. Otuda i zahtjev, kao što je već rečeno, da zemlja mora učestvovati u sistemu ERM najmanje dvije godine bez devalvacije svoje valute i da dokaže sposobnost da svoj kurs može da održi u okviru propisanih vrijednosti i dopuštenih odstupanja.

Četvrti kriterij je da budžetski deficit ne smije biti veći od 3% vrijednosti godišnjeg bruto društvenog proizvoda. S ovim kriterijem povezana je inflacija, koja inače nije poželjna. Po pravilu, inflacija odražava neke od problema nacionalne privrede (Jović)<sup>30</sup>. Naime, inflacija je rezultat i visokih budžetskih deficita. Proces reultiranja visokih budžetskih deficita u inflaciju opšte je poznat. Naime, posuđivanjem finansijskih sredstava za pokrivanje deficita budžeta vlada se zadužuje. Ako se budžetski deficit nastavi, vlada ne vraća dotadašnji dug (ili ne u cjelosti), već se ponovo zadužuje. Prekoračenjem granice zaduženja finansijskim tržištima šalje se loš signal i kreditori se dovode u sumnju. Jedna od njihovih reakcija može biti prestanak daljeg kreditiranja, smanjenje iznosa sredstava, traženje dodatnih garancija i postavljanje značajnih kreditnih klauzula.<sup>31</sup> Nakon ovoga, vladi preostaje obično jedina alternativa da bi se finansirao deficit, a to je povećana emisija novca. Veća emisija novca od potrebne (optimalne), odnosno značajno veći rast novčane mase ( $M_1$ ) od rasta realnog društvenog proizvoda, rezultira većom inflacijom. Stoga je važno da budžetski deficit bude u predviđenoj granici. Praksa je pokazala da su mnoge zemlje članice prekoračile ovu granicu i da su budžetskim deficitom nadomještavale nemogućnost korištenja

---

<sup>30</sup> Jović, S.: Analiza inflacije u Jugoslaviji, Tanjug, Beograd, 1976., p. 86.

<sup>31</sup> Ćirović, M.: Bankarski menadžment, Ekonomski fakultet Beograd, 2000., p. 216.



instrumenata monetarne regulacije, odnosno autonomno povećanje novčane mase, potrebne za finansiranje namjeranih potreba. Budžetski deficit važna je makroekonomska kategorija i njegova veličina često je pokazatelj ekonomske politike koju provodi neka zemlja. Posebno je važno koje se namjene (produktivne ili neproduktivne) finansiraju ovim deficitom, pod kojim uslovima i u kojem roku. U vezi s dopuštenim iznosom budžetskog deficita, postavlja se pitanje zašto 3%, a ne neka druga vrijednost. Svakako je i ovde uticaj Njemačke bio presudan. Naime, Njemačka je duži period primjenjivala pravilo da je deficit budžeta opravdan ako se sredstva deficita ulažu u javne investicije (puteve, komunikacije i proizvodnu infrastrukturu) koje će doprinijeti rastu, odnosno koje će obezbijediti izvore iz kojih će deficit biti pokriven. Kako su ova ulaganja u Njemačkoj u prosjeku iznosila oko 3%, prevladalo je mišljenje da budžetski deficit u istom iznosu bude i za Evropsku uniju (EU).

Za trajnije kontrolisanje fiskalne discipline uveden je i kriterijum odnosa javnog duga prema BDP-u. Naime, stopa inflacije može se privremeno sniziti, deficit se manipulacijom određenih troškova i poreza može dovesti u tražene granice, ali ne i javni dug. Stoga je određena granica javnog duga do 60% vrijednosti godišnjeg bruto društvenog proizvoda. Ova visina iznosa javnog duga postavljena je stoga jer je u vrijeme pripreme Mاستriškog ugovora to bila prosječna visina (do 1991. godine) u zemljama članicama.

Visina javnog duga zemalja članica Monetarne unije bila je različita. Neke zemlje imale su dvostruko veći javni dug od određenog iznosa. Naime, veći dug od prosjeka imale su Belgija (120%), Italija (115%), Grčka (105%), Švedska (78%), Holandija (90%), Španija (88%) i Austrija (65%). Ispod prosjeka javni dug imale su Danska (59%), Francuska (58%), Portugal (58%), Irska (50%), Finska (48%) i Velika Britanija (44%).<sup>32</sup> Navedene vrijednosti javnog duga bile su posljednje godine prije organizovanja Monetarne unije (1998. godine), što je bio pokazatelj da li neka od zemalja ispunjava ovaj kriterij ili ne. Budući da osam zemalja nije ispunjavalo ovaj kriterij, na prijedlog Belgije, kompromis je nađen u formulaciji „da se dug kreće u pravcu datog kriterija“.

Mاستriški ugovor uveo je izmjenu koja se prezentovala u tome da glavna (monetarna) integracija ne mora da obuhvati sve zemlje, članice Evropske unije. Obzirom da se Velika Britanija protivila ulasku u članstvo Monetarne unije, ona je ostala po strani kod

---

<sup>32</sup> Navedeno prema EUROSTATU

integracije u ovoj oblasti. Kasnije joj je ostavljena klauzula za mogućnost izbora (ako se odluči da se priključi Monetarnoj uniji). Tako je Monetarna unija počela sa radom sa 11 zemalja. Pored Velike Britanije, van Unije ostali su Švedska i Danska, koja nisu aplicirale za članstvo u Monetarnoj uniji i Grčka, koja nije ispunila zahtjevane kriterije.

Ulaskom novih zemalja u Evropsku uniju 2004. i 2007. godine Unija se širi. Neke od ovih zemalja prihvatile su Euro (kada su ispunile tražene kriterije konvergencije) ili su svoju valutu vezali za Euro, dok su druge zemlje pustile svoje valute da fluktuiraju. Kako Mastroški kriteriji konvergencije nalažu, novoprimitljene zemlje, koje do tada nisu pristupile Eurozoni, moraju da prođu kroz Mehanizam deviznih kurseva (ERM) u trajanju od najmanje dvije godine, da nemaju devalvacije nacionalne valute i da ispune ostale tražene kriterije.

Zadovoljenje kriterija monetarne i fiskalne konvergencije bilo je teško ostvarivo i za najrazvijenije zemlje članice, budući da su tada samo Luksemburg i Austrija ispunjavale navedene kriterije, dok je većina zemalja članica ispunjavala jedan ili dva navedena kriterija.

Da bi ispunile tražene uslove, neke zemlje morale su poduzeti oštro kresanje određenih rashoda (Njemačka i Francuska). Od svih kriterija, najteže ostvarivi bili su oni vezani za javni dug i budžetski deficit. Stoga su se donosile odluke o redukciji agregatne potrošnje (kroz restrikciju budžetske politike), a dijelom i povećanjem određenih poreza. Francuska je smanjila penzije i naknade nezaposlenim (što je rezultiralo masovnim štrajkovima), podigla stopu poreza na dodanu vrijednost (PDV) sa 18,6% na 20,6%, dodatni porez na sve dohotke od 0,5%, da bi se otklonio deficit zdravstvenog osiguranja. Povećanje poreza i cijena redukovalo je kupovnu moć stanovništva i dovelo do usporavanja privredne aktivnosti i nezaposlenosti, koja je došla na 11%. Privredni tokovi pokazali su da se budžetski deficit povećava uz sniženje rasta proizvodnje i nezaposlenosti. Najveći broj država zadovoljio je tražene kriterije i stupio u Monetarnu uniju.

Euro postaje zvanična valuta ekonomske i monetarne unije 15, odnosno 17 država i jedinstvena valuta za oko 350 miliona stanovnika, odnosno oko 500 miliona ljudi, uključujući područja gdje su nacionalne valute vezane za euro. Sa oko 750 milijardi eura u opticaju ili ekvivalent u USD od oko hiljadu milijardi, euro je valuta s najvećom cirkulacijom u gotovini na svijetu. Eurozona je druga, najveća ekonomija na svijetu.

Sa Eurom kao valutom upravlja Evropski sistem centralnih banaka (ESCB), koji se sastoji od ECB-a i centralnih banaka članica. Sjedište ECB je u Frankfurtu. Euro kao depozitni i kovani novac (sa manjom jedinicom cent, kao stoti dio Eura), u upotrebi je od 01.01.2002. godine.

Koristi od uvođenja eura mogu se opisati sa tri aspekta: potrošača, proizvođača i finansijskih posrednika, odnosno (Muratović, 84):

- ukidanjem nacionalnih valuta i njihovom zamjenom jedinstvenom valutom nestaju transakcijski troškovi konverzije evropskih valuta. Ovi su troškovi proizlazili iz razlike kupovnih i prodajnih kurseva strane valute, te naknada i provizija mjenjača pri obavljanju konverzije. Tako jedinstvena valuta pojednostavljuje način plaćanja, te olakšava međusobnu razmjenu, putovanja, turizam i drugo;
- lakše je upoređivanje cijena širom Evrope, budući da su cijene svih vrsta roba izražavaju u istoj novčanici, pa nema potrebe za njihovim preračunavanjem.

Dominaciju eura na međunarodnom tržištu dovelo je stvaranje Evropske monetarne unije i sve veća pokrivenost eura, posebno trgovinska. Izazov dolaru postaje veći proširivanjem Evropske monetarne unije i što investitori u svijetu prihvataju euro. Međutim, bez obzira na navedene parameter, objektivno mogući problem Unije je u činjenici da se radi o ekonomski različitim ekonomijama i sa različitom strukturom i različitim stepenom razvijenosti i da u slučaju veće krize članice Unije ne mogu voditi čvrstu i konzistentnu ekonomsku politiku, kao što to mogu SAD, Japan, ali i nadiruća privreda Kine. Stoga će na duži rok uspješan opstanak i razvoj Ekonomske i monetarne politike unije biti uslovljen čvršćom fiskalnom harmonizovanosti i povezanosti, odnosno blagovremenim usaglašavanjem makroekonomskih politika članica.

### **2.3.3. Evropska centralna banka**

Evropska centralna banka jedna je od sedam institucija Evropske unije. Razmatrana je u okviru ovog poglavlja s obzirom da zauzima centralnu poziciju unutar Evropskog sistema centralnih banaka. Ona je jedan od najvažnijih igrača na globalnom finansijskom tržištu. Posebno važno mjesto u društveno-ekonomskom životu stanovništva i privrede dobila je nakon uvođenja eura kao jedinstvene valute. Iz Mastroškog sporazuma i statuta banke jasno se vidi da je ona oblikovana prema modelu njemačke Bundesbanke. Prije

postizanja sporazuma iz Maastrichta prethodile su brojne rasprave koji od dva osnovna modela centralne banke treba primijeniti: anglo-francuski ili njemački model bankarstva? Prema anglo-francuskom modelu istaknuti su ciljevi: stabilnost poslovnog ciklusa, održavanje visoke zaposlenosti, stabilnost cijena i finansijska stabilnost. Za razliku od ovog modela, gdje je stabilnost cijena samo jedan od ciljeva, u njemačkom modelu ona predstavlja primarni cilj. Druga bitna razlika između pomenuta dva modela je u tome što u anglo-francuskom modelu ministar finansija odlučuje o odlukama centralne banke, kao što su smanjenje ili povećanje kamatnih stopa, što znači da je centralna banka zavisna od monetarne politike vlade, dok u njemačkom modelu osnovni princip je njena nezavisnost u odnosu na vladu.

Politička nezavisnost Evropske centralne banka je još izraženija u odnosu na njemačku Bundes banku. Statut Bundes banke može da promjeni prosta većina njemačkog parlamenta, dok se statut Evropske centralne banke može promijeniti samo revizijom Maastrichtskog sporazuma i to uz jednoglasnost država članica Evropske unije.

Okviri za funkcionisanje Evropske centralne banke dati su Maastrichtskim kriterijima konvergencije. Prethodnik joj je bio Evropski monetarni institut, osnovan 1994. godine, a ECB osnovana je 1998. godine, da bi počela s radom 01.01.1999. godine, s glavnim ciljem da osigura monetarnu stabilnost Eurozone, određivanjem novčane mase i visine kamatnih stopa. Od 01.01.1999. godine Evropske centralna banka je zajedno sa 11 nacionalnih centralnih banaka oformila Evropski sistem centralnih banaka. Smještena je u zgradi Eurotower u Frankfurtu i po osnivanju je imala oko 500 zaposlenih, dok Evropski sistem centralnih banaka zapošljava oko 60.000 ljudi. Prema članu 105. Ugovora o osnivanju Evropske unije, njen osnovni cilj je očuvanje stabilnosti cijena, odnosno kontrola inflacije.

Prema istom članu osnovni zadaci Evropskog sistema centralnih banaka su:

1. utvrđivanje i sprovođenje monetarne politike zajednice,
2. vršenje deviznih poslova u skladu sa članom 111,
3. držanje i upravljanje zvaničnim deviznim rezervama država članica,
4. unapređenje nesmetanog funkcionisanja platnog prometa.

Osnovni mehanizam kojim Evropska centralna banka kontroliše inflaciju jeste njen uticaj na nivo međubankarskih kamatnih stopa. Veće kamatne stope povećavaju cijenu kredita i time smanjuju potrošnju, što na drugoj strani izaziva štednju, a time dolazi do

smanjenja ukupne potražnje za robom i uslugama, a samim tim do obuzdavanja ekonomskog rasta i smanjenja inflacije. U suprotnom, niže kamatne stope povećavaju ukupnu potražnju, te podstiču ekonomski rast.

Odgovornost Evropske centralne banke je da obezbjedi efikasno regulisanje međusobnih plaćanja u euro zoni, što se sprovodi putem automatskog elektronskog sistema platnog prometa „TARGET“.

Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) sastavljen je od ECB i nacionalnih centralnih banaka. Učešće u njenom radu pravo imaju samo guverneri centralnih banaka. Na čelu Evropske centralne banke je predsjednik. Rukovođenje je pod nadzorom Izvršnog odbora koji zajedno sa predsjednikom broji šest članova. Glavno tijelo koje donosi odluke na polju monetarne politike je Glavni savjet, šest članova Izvršnog odbora i rukovodioci nacionalnih centralnih banaka. Mandat članovima Savjeta (Vijeća) traje osam godina. Monetarnu politiku za članice provodi ECB. Statutom je regulisano da, po pravilu, zemlje članice ne mogu provoditi vlastitu monetarnu politiku, već onu koju je odredila ECB. Da bi mogle ući u Evropski sistem centralnih banaka od centralnih banaka traži se da prethodno postignu visok stepen nezavisnosti.

Nezavisnost ECB zasniva se na:

- institucionalnoj nezavisnosti, što podrazumijeva da nacionalne centralne banke u Upravnom vijeću i same moraju imati visok stepen nezavisnosti;
- operativnoj nezavisnosti, jer je ECB potpuno slobodna u odabiru i provedbi monetarnih instrumenata;
- ličnoj nezavisnosti, s obzirom da članovi Upravnog vijeća imaju duge i neopozive mandate;
- finansijskoj nezavisnosti, jer su nezavisne nacionalne centralne banke jedine upisale kapital ECB.

ECB nezavisna je i sa stanovišta korištenja instrumenata monetarne regulacije i sa stanovišta određivanja svojih prioriteta. Po Statutu, ona ne daje zajmove zemljama članicama. Kod preferiranja prioriteta, ona ima mogućnost da bira različite makroekonomske ciljeve, koji se mogu razlikovati od nacionalnih ciljeva vlada članica. Ona u prioritetu ima stabilnost cijena u odnosu na output, budući da joj je ključni cilj zadržavanje cijena u okviru granica utvrđenih Mastroškim kriterijima konvergencije. Članovi upravljačkog vijeća ECB nisu predstavnici svojih zemalja i nacionalnih

centralnih banaka, već se biraju kao individue i stoga mogu biti potpuno nezavisni i ispunjavati ciljeve ECB, a ne pojedinačne nacionalne interese.

Nezavisnost ECB podrazumijeva da ne postoji direktan uticaj vanjskih faktora pri donošenju odluka. U njenom radu bitna je i transparentnost, odnosno dostupnost podataka široj javnosti. Za ostvarivanje zacrtanih ciljeva ECB ima na raspolaganju brojne monetarne instrumente. Jedan od njih je i mogućnost da određuje kratkoročne kamatne stope, jer njima utiče na kredite i ponudu novca, odnosno posredno utiče na realne ekonomske agregate (investicije, privredni rast, zaposlenost) i kontrola novčane mase, koju vrši preko minimalnog nivoa rezervi, kratkoročnih transakcija otkupa, mogućnosti marginalnog kredita i mogućnosti kratkoročnog depozita.

Glavni zadaci Eurosistema (ECB i NCB) su: definisanje i implementacija monetarne politike na području EMU, vođenje operacija konverzije, držanje i upravljanje službenim rezervama zemalja članica i promocija operacija finog prilagođavanja. Glavni instrumenti monetarne politike kojim se koristi ECB su: operacije na otvorenom tržištu (glavne operacije refinansiranja, dugoročne operacije refinansiranja, operacije finog prilagođavanja i strukturne operacije), ustaljene pogodnosti kreditiranja banaka od strane ECB i politika rezervi likvidnosti.

Evropskoj centralnoj banci i centralnim bankama država članica zabranjeno je na bilo koji način da kreditiraju organe zajednice ili sve druge nivoe upravljanja, javna preduzeća, osim javnih kreditnih organizacija koje u okviru stavljanja gotovine na raspolaganje imaju isti tretman kao i privatne kreditne organizacije.

Navedeni okviri, ciljevi, zadaci, institucionalna i finansijska nezavisnost, samostalno određivanje prioriteta i izbor instrumenata u kreiranju i provođenju monetarne politike, provodivi su u normalnim okolnostima. Međutim, praksa je pokazala da u turbulentnim globalnim okolnostima dolazi do značajnih odstupanja i da više ključni cilj nije samo monetarna stabilnost, već i output i zaposlenost, što je pokazala kriza iz 2008. godine kao i kriza izazvana posljedicama pandemije. Da bi odgovorili na pitanje: kolika je efikasnost ECB u kriznim globalnim okolnostima, u narednoj tački razmotrićemo šta je pokazalo iskustvo u funkcionisanju Banke u prvoj deceniji njenog rada.

### 2.3.4. Šta je pokazalo iskustvo u funkcionisanju ECB?

Eurosistem na početku svoga rada imao je brojne probleme. U 2000. godini cijene nafte kao najvažnijeg svjetskog energenta trostruko su porasle, što je izazvalo rast cijena ostalih proizvoda i sporiji privredni rast. Tržišta dionica doživjela su slom.

Nakon toga svjetsku ekonomiju uzdrmao je 11. septembar i događaji u SAD, koji su izazvali prekompoziciju u globalnim političkim i ekonomskim odnosima. Rat u Iraku tražio je angažovanje ogromnih sredstava. Drugi veliki porast cijena nafte 2005. godine imao je dalje negativne posljedice po svjetsku ekonomiju. Narednih, 2006., 2007. godine, a posebno 2008. godine, došlo je do svjetske finansijske krize koja je izazvana u Americi, a koja se proširila na Japan, Evropu i druge regione svijeta.

U prvoj deceniji 21. vijeka stopa inflacije nadmašila je ciljnu stopu. Objašnjenja ovoga porasta cijena bilo je u povećanim troškovima nafte, budžetskim deficitima i smanjenju vrijednosti eura. Međutim, postaje upitno da li je Evropska centralna banka kriva za porast cijena, odnosno za monetarnu nestabilnost s obzirom da su njihov rast izazvali nepredvidivi, nepovoljni šokovi. Stoga su se u naučnim i stručnim krugovima često postavljala pitanja (Jednak, Miškin, McCromik, Miljković): Da li Centralna banka treba da spriječi rast inflacije po cijenu dubljeg i dugotrajnijeg zastoja ekonomije, odnosno da li umjesto da se usresredi na ograničenje uticaja naftnog šoka, preuzme rizik propuštanja ciljne inflacije. Jednostavnih odgovora na ovo pitanje nije bilo, osim činjenice da Centralna banka kod konfliktnih okolnosti čini određena popuštanja, optirajući između stabilnosti cijena i ekonomskog rasta, ali se ipak do tada opredjeljivala za stabilnost cijena kao primarni cilj, dok su joj ekonomski rast i zaposlenost bili sekundarni ciljevi.

Postavljeni cilj od 2% rasta cijena i dalje je zadržan, što se smatralo malim iznosom, ali i da je inflaciju bilo teško kontrolisati. S druge strane, ekonomski rast u eurozoni bio je usporen i neujednačen, a značajno su mu doprinijele najveće članice, što znači da privredni rast ne treba uvijek vezivati (i uslovljavati) za monetarnu politiku, s obzirom da je ovaj rast na dugi rok uglavnom nezavisan od monetarne politike.

U početku djelovanja Eurosistema američki dolar predstavljao je svjetski standard, dok se euro smatrao slabom valutom. Međutim, nakon 2002. godine i rata u Iraku, koji je gutao ogromna finansijska sredstva SAD, dolar je počeo da slabi, a euro da jača, iako se kao jedinstvena valuta i sa jedinstvenom monetarnom politikom (ECB) primjenjivao u

uslovima različitih (asimetričnih) nacionalnih ekonomskih politika, gdje se monetarna politika nije mogla posebno prilagođavati ekonomskim prilikama i potrebama svake od zemalja članica, odnosno njihovim različitim privrednim ciklusima.

Pored niza neočekivanih šokova, prilike u Evropskoj uniji, nakon uvođenja eura, promijenile su se. Naime, razlike u stopi inflacije, ali i stope privrednog rasta su se smanjile, odnosno značajno manje su odstupale nego prije uvođenja eura. Ipak, postojanje razlika u stopi inflacije u nekoj od članica u odnosu na eurozonu je razumljivo. Međutim, ono što je važno za državu sa visokom inflacijom u više godina jeste činjenica da se ona mora sama sa njome suočiti, jer pogoršava svoju konkurentsku poziciju. Dakle, i po cijenu duže recesije i nezaposlenosti, visokoinflacionirana ekonomija mora da smanji visoke cijene, jer one dovode do pogoršanja u vanjskotrgovinskoj razmjeni i do povećanja deficita u toj razmjeni. Pri tome obično slijedi opadanje vrijednosti valute, povećanje kamatne stope, smanjenje zarada, kao elemenata restriktivne monetarne politike.

Tokom šest godina od stvaranja Monetarne unije, pokazalo se da je inflacija postala niža od prosječne u Njemačkoj, Francuskoj i Finskoj (oko 1,5%) i veća od prosječne u Španiji, Portugalu, Irskoj, Holandiji i Italiji. Objašnjenja za ovo data su preko<sup>60</sup>:

- Balaso-Samuelsonovog efekta,
- pogrešne početne stope konverzije,
- samostalnih zarada i pritiska na cijene,
- grešaka u primjeni politike,
- asimetričnih potresa,
- uticaja asimetrične politike.

Sušтина Balaso–Samuelsonovog efekta jeste da države treba da dostignu realan devizni kurs (Mishkin). Unutar valutnog područja stvarna procjena može se postići samo uz pomoć veće stope inflacije od prosječne stope. Tako, prema ovim autorima, veća stopa inflacije ne ukazuje na smanjenje konkurentnosti, već suprotno, da je ona nastala kao posljedica povećane proizvodnje i produktivnosti prema prosjeku koji postoji u Evropskoj uniji. Ovi autori smatraju da se ovdje ne radi o uticaju monetarne politike, već o strukturnim promjenama.

Pogrešne početne stope konverzije često mogu biti jedan od faktora različitog nivoa cijena. Naime, svaka valuta članice konvertirana je po paritetu ERM iz 1998. godine, što nije značilo da je tada odnos u konverziji bio i odgovarajući. Nakon toga, opšte



prihvaćeno mišljenje finansijskih stručnjaka bilo je da je tada njemačka marka bila precijenjena, a ona je bila standard prema kojoj su se ravnale ostale zemlje.

Poznato je da samostalne zarade i pritisci na primanja (plate) negativno djeluju na konkurentnost i na rast cijena. Jer, ako je rast zarada veći od rasta produktivnosti, jedinični troškovi se povećavaju, što u krajnjoj liniji dovodi do povećanja cijena i do manje konkurentnosti. Pored navedenog, na konkurentnost utiču i primanja koja nisu rezultat produktivnosti, kao na primjer minimalne plate, koje su više socijalna kategorija, koja služi za smanjenje raspona u zaradama. Na smanjenje konkurentnosti utiču i dobro organizovani sindikati u državnim (javnim) službama, koji se direktno ne sučeljavaju sa inostranom konkurencijom, ali koji organizovanim pritiscima mogu ostvariti više plate. Kod određenih grana (energetika, javni saobraćaj) administrativno se mogu povećati cijene da bi se smanjili gubici, što posljedično, takođe utiče na opšte povećanje cijena i na smanjenje konkurentnosti.

Greške u primjeni politike odnose se na one ekspanzivne fiskalne politike ili politike rasta cijena i zarada u javnom sektoru, što takođe može da utiče na inflatorni pritisak u nacionalnoj ekonomiji. Asimetrični potresi, kao rezultat potresa u industriji nafte, nisu imali isti efekat na članice eurozone. Istina, drugi faktori mogli su imati uticaja na rast cijena (i konkurentnost), ali oni kao takvi nisu utvrđeni ni kvantifikovani.

Jedinstvena monetarna politika podrazumijeva istu nominalnu kamatnu stopu na području eurozone. Budući da monetarna politika na privredu jedne zemlje ne utiče samo preko nominalne kamatne stope, već je bitna realna kamatna stopa, koja u sebi ne sadrži i očekivanu stopu inflacije. U zemlji gdje je stopa inflacije viša od prosječne, stvarna kamatna stopa niža je od prosječne. To ukazuje da je monetarna politika relativno ekspanziona, odnosno da novčana masa raste brže od rasta realnog društvenog proizvoda. Kod zemlje sa malom inflacijom u igri je relativno viša realna kamatna stopa, što rezultira restriktivnim efektom.

Stoga se ne može decidno odgovoriti na pitanje: Da li je jedinstvena monetarna politika uzrok destabilizacije? To zavisi od faktora koji utiču na inflaciju. Tako, ukoliko rast cijena uzrokuje povećane zarade u proizvodnji, realni devizni kurs se procjenjuje preko zarada i cijena.

U takvim okolnostima niska kamatna stopa podstiče ulaganja koja su potrebna za ostvarivanje većih zarada, što podstiče (ubrzava) porast cijena do novog ravnotežnog nivoa.

Međutim, u situaciji kada je veća inflacija rezultat povećanih plata (iznad povećanja produktivnosti) ili grešaka u ekonomskoj politici zemlje, koje su eventualno podstaknute ekspanzijom ciklusa, niska realna kamatna stopa podstiče povećanu tražnju, pa monetarna politika izgleda destabilizujuće. Jedno teorijsko gledište smatra da ne postoji rizik da će inflacija eskalirati. Drugo gledište, međutim, smatra da ispravljanje, odnosno smanjenje inflacije, može biti problem u značajnom smanjenju proizvodnje i zaposlenosti nacionalne ekonomije.

Eurosistem povodom ovakve situacije nema odgovarajuće rješenje. Stoga je za članicu najbolje rješenje da se ne dovede u zonu visoke inflacije. Ali, ako do nje ipak dođe, onda rješenja nisu u monetarnoj sferi, već u kontracikličnoj fiskalnoj politici, što su potvrdili događaji u Eurozoni u posljednje tri godine<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Što tvrde već citirani autori: Jednak, McCromik, Miljković, Mishkin, Jovanović.

### 3. ODLIKE FISKALNIH INSTRUMENATA I NJIHOV UTICAJ NA INTEGRACIJU

Fiskalni sistem Evropske unije se razlikuje u odnosu na klasične fiskalne sisteme i u pogledu fiskalnih instrumenata koji mu stoje na raspolaganju. Isti je narazvijen u odnosu na fiskalne sisteme nacionalnih država. On je postavljen na tri stuba, koja sačinjavaju budžet Evropske unije, zatim pravila fiskalne stabilizacije i poreska harmonizacija.

U poređenju sa klasičnim fiskalnim sistemima, fiskalni sistem Evropske unije u provođenju fiskalne politike specifičan je u sledećim elementima:

- Budžet Evropske unije ne učestvuje u stabilizaciji cikličnih kretanja,
- Ne postoje zajednički automatski stabilizatori koji bi proradili u slučaju ekonomskih šokova,
- Stabilizacijska fiskalna politika usmjerena je prema ciljevima Ekonomske i monetarne unije odnosno stabilnosti cijena i minimalnoj stopi inflacije, a ne stabilizaciji cikličnih kretanja.

Budžet kao jedan od osnovnih fiskalnih instrumenata sa supranacionalne razine nema ulogu budžeta klasičnih država. Njegova uloga se prije svega odlikuje u podršci poljoprivrednoj i razvojnoj politici Evropske unije. Obzirom da se Evropska unija je integrisala samo pojedina sfere fiskalne politike, veličina budžeta ne može vršiti veću redistributivnu ulogu sa središnjeg nivoa, tako da budžet samo djelimično izvršava alokativnu i redistributivnu ulogu.<sup>34</sup>

Ostali instrumenti predstavljaju pravila i ugovore putem kojih se vrši koordinacija fiskalnih politika zemalja članica, sa ciljem jačanja unutrašnjeg zajedničkog tržišta.

Među navedenim posebno ćemo apostrofirati fiskalna pravila koja se provode kroz Matriške kriterijume konvergencije, dopunjena sa Paktom o stabilnosti i rastu, usmjerenim prema primarnom cilju – stabilnosti cijena.

---

<sup>34</sup> Grgić, M. Bilas, V. Šimović, H: *Finansijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Evropske unije*, Zagreb, Časopis Ekonomskog fakulteta u Zagrebu - Serija članaka u nastajanju, 2006.

### 3.1. Budžet Evropske unije

Prihodi i rashodi Evropske unije distribuiraju se putem budžeta Evropske unije. Prihod budžeta čini sistem vlastitih prihoda. Pod vlastitim prihodima podrazumijevamo uvozne carine, poljoprivredne dadžbine, (koje nazivamo tradicionalnim vlastitim prihodima zato što datiraju od 1970. godine), zatim dio poreza na dodatnu vrijednost i prihod utemeljen na BDP-u država članica, kao što slijedi:

- Uvozne carine, (*custom duties*), odnose se na carine i ostala davanja koja se ubiru na temelju Zajedničke carinske tarife pri uvozu proizvoda iz zemalja izvan tržišta Evropske unije;
- Poljoprivredne dadžbine, (*agricultural duties*) pod kojima podrazumijevamo carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda i takse na uvoz šećera i glukoze;
- Prihodi na osnovu poreza na dodatnu vrijednost, (*percentage of Value Added Tax*), navedeni prihod se svake godine utvrđuje primjenom jedinstvene stope na harmonizovanu poresku osnovicu. Od 1999. godine osnovica je određena na nivou od 50% BDP država članica, a predviđeno je i smanjivanje jedinstvene stope PDV-a iz godine u godinu;
- Prihod utemeljen na BDP-u država članica. Isti se izračunava na način da se primjeni određena stopa na razliku između BDP-a države članice i harmonizovane poreske osnovice PDV-a;
- Ostali izvori prihoda, koje čine prihodi od poreza na dohodak i takse koje plaćaju zaposlenici u institucijama Evropske unije, prihodi od kamata i jemstva, prihodi od kazni i drugi prihodi.

Što se tiče pojedinačnog učešća u budžetu, primjetno je da tradicionalni vlastiti prihodi sve više gube na značaju. Prihodi od PDV-a su jedno vrijeme predstavljali značajan izvor, međutim smanjenjem jedinstvene poreske osnovice zemalja članica i oni gube na značaju. Prihod od BDP-a stalno raste i čini čak preko 73% ukupnih prihoda budžeta Evropske unije.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Šimović, H: *Proračun EU*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2005.

U osnovnom ugovoru o Evropskoj uniji položaj i uloga budžeta su regulisani od člana 268. do člana 280. dok je Lisabonskim ugovorom navedeno područje obuhvaćeno od člana 313. do člana 325<sup>36</sup>.

Budžet Evropske unije predstavlja jedini centralizovani instrument sprovođenja zajedničke fiskalne politike. Međutim specifičnost budžeta Unije u odnosu na budžete modernih država je višestruka. Da bi budžet u klasičnom smislu mogao da izvršava svoje funkcije on u prvom redu mora da bude dovoljno veliki u odnosu na društveni proizvod kako bi mogao imati uticaj na ekonomska kretanja. Nadalje mora postojati mogućnost stvaranja suficita ili deficita kako bi se moglo djelovati na ciklična kretanja u privredi. Takođe potreban je visok stepen koordinacije monetarne i fiskalne politike kako bi se u pravilnoj mjeri moglo uticati na privredna kretanja.

Od pomenutih karakteristika budžet Evropske unije ne ispunjava ni jedan pomenuti kriterijum. Njegovo učešće u BDP Evropske unije konstantno je nešto više od jednog procenta. Činjenica da mora biti uravnotežen u prihodima i rashodima ne omogućava mu veći uticaj na ciklična kretanja ekonomije Evropske unije putem djelovanja automatskih fiskalnih stabilizatora. Međutim uvođenje novih finansijskih instrumenata posljednjih nekoliko godina, kao podrške budžetu od strane Evropske komisije, koji predstavljaju dužničke oblike finansiranja, u značajnoj mjeri derogira ranije postavljene principe fiskalne politike.

Sa administrativno političke strane postoji visok stepen kompleksnosti prilikom usvajanja budžeta, što se u prošlosti očitovalo čestim budžetskim krizama. Pravila fiskalne koordinacije provode se kroz Pakt o stabilnosti i rastu. Način njihove primjene je podložan kritici. To svakako ima odraza na ukupnu efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije, a što ćemo svakako detaljnije obrazložiti u narednim poglavljima.

Iako postoje bitni nedostaci ne smije se zanemariti uticaj budžeta na alokaciji resursa posebno u oblasti poljoprivrede. Budžetske funkcije izvršavaju se posredstvom određenih načela ili principa, poznatijih kao „opšti budžetski principi“<sup>37</sup>:

- Princip jedinstva, (*the principle of unity*), znači da se svi prihodi i rashodi budžeta moraju predstaviti u jedinstvenome dokumentu,

---

<sup>36</sup> *Treaty of Lisbon (2007)*, Foundation for EU democracy, 2008.

<sup>37</sup> Šimović, J. Šimović, H: *Fiskalni sustav i fiskalna politika Evropske unije*, Ekonomski fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006. p. 52.

- Princip anualiteta ili godišnje periodičnosti budžeta, (*the principle of annuality*), znači da se budžet donosi na period od jedne godine, s tim ukoliko postoje rashodi koji se prenose u više godina, oni se iskazuju odvojeno kao planirani rashodi (*commitment appropriation*), dok se rashodi u tekućoj godini i iz protekle finansijske godine označavaju kao izvršena plaćanja (*payment appropriation*),
- Princip budžetske ravnoteže, (*the principle of equilibrium*), znači da prihodovna i rashodovna strana moraju da budu u ravnoteži. Finansiranje budžeta zaduživanjem nije dozvoljeno, dok se u slučaju suficita isti prenosi u narednu godinu, a od dohodovne strane se umanjuje suma vlastitih prihoda putem umanjenja obavezne stope prihoda zasnovanog na BDP-u,
- Princip univerzalnosti, (*the principle of universality*), određuje da se budžetskim приходима finansiraju svi rashodi, odnosno ne dopušta da određeni prihodi služe za samo određene rashode,
- Princip specifikacije, (*the principle of specification*), zahtjeva da se svi rashodi alociraju prema prethodno utvrđenoj svrsi za postizanje konkretnog cilja, dok na prihodovnoj strani zahtjeva da se svi izvori prihoda precizno odrede,
- Princip jedinstvenog obračuna, (*the principle of unit of account*), određuje da će svi računi biti iskazani u eurima,
- Princip budžetske tačnosti, (*the principle of budget accuracy*), zahtjeva da se što tačnije unesu prihodi i rashodu za budžetsku godinu,
- Princip transparentnosti i dosljednog finansijskog upravljanja, (*the principle of transparency and sound financial management*), znači da budžet Evropske unije predstavlja javni dokument, dok dosljedno finansijsko upravljanje znači da se prilikom upravljanja budžetom menadžment mora rukovoditi načelima domaćinskog upravljanja. U tu svrhu sprovodi se *ex ante* evaluacije koja predstavlja važan uslov za vođenje politike jasnog i efikasnog menadžmenta. Ona predstavlja analitički proces koji se može primjenjivati u roku dužeg vremenskog perioda. Obaveza evaluacije utvrđena je uredbom iz 1977. godine, a dopunjena amandmanima 1995. godine. Istom je predviđeno da se prije upotrebe izvora budžeta mora izvršiti evaluacija, kako bi se obezbjedilo da koristi budu proporcionalne utrošenim sredstvima.

Putem rashoda budžeta Evropske unije dodjeljuju se sredstva za razvoj i provođenje zajedničkih politika Unije<sup>38</sup>. Oblasti koje su predmet finansiranja iz budžeta Unije, jesu one za koje su zemlje članice prenijele nadležnosti na nivo Unije.

Rashode budžeta dijelimo na sedam stavki, prema oblastima finansiranja:

- Poljoprivreda, odnosi se na rashode za provođenje zajedničke poljoprivredne politike, koja se funkcionalno distribuira kroz Odjel garancija Fonda za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi, (Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF). Izdaci za poljoprivredu ujedno predstavljaju i najznačajniju stavku u budžetu Evropske unije, a najvećim djelom se odnose na garantovanje cijena proizvoda poljoprivrednim proizvođačima;
- Strukturne operacije, izdaci za strukturne operacije i strukturnu politiku pokrivaju i područja provođenja regionalne i socijalne politike. Najveći dio ovih sredstava, oko 90% dodjeljuje se strukturnim fondovima, i to: Evropskom fondu za regionalni razvoj (European Regional Development Fund – ERDF), EAGGF-ovu Odjelu usmjeravanja, Evropskom socijalnom fondu (European Social Fund – ESF) i Finansijskom instrumentu za usmjeravanje ribarstva (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG). Navednoj grupi pripada i Kohezioni fond (Cohesion Fund), koji predstavlja mehanizam finansijske pomoći onim zemljama i regionima čiji je BDP po glavi stanovnika manji od 90% BDP po stanovniku Unije. Rashodi za strukturne politike, pored rashoda za poljoprivredu najveći su u budžetu Unije, sa tendencijom stalnog porasta u njihovu korist.
- Unutrašnje politike, sadržavaju rashode za različite oblasti unutrašnjih politika koje su u potpunoj ili podjeljenoj nadležnosti Evropske unije, kao što su: transport, kultura, energetska politika, zapošljavanje, pravda, bezbjednost i drugo.
- Spoljne akcije, predstavljaju troškove koji se odnose na razne programe pomoći trećim zemljama, osim zemalja koje se nalaze u procesu kandidature ili pristupanja Evropskoj uniji,
- Administrativni troškovi, odnose se na rad komunitarnih institucija. U navedenim troškovima najveći dio pripada troškovima Komisije oko 80%.
- Rezerve, postoje tri vrste rezervi, a to su: rezerve za hitnu pomoć, garancijske rezerve i monetarne rezerve.

---

<sup>38</sup> Antevski, M: *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Miroslav Antevski, Beograd, 2008.

- Pomoć budućim članicama, odnose se na sredstva koja se distribuiraju kroz različite programe (SEPARD, PHARE, ISPA, IPA i dr.). Ova sredstva predstavljaju dio spoljne aktivnosti Evropske unije, ali su zbog svoje važnosti u budžetu posebno izdvojena.

Iznosi Budžeta EU se kreću na nivou malo većem od 1% ukupnog BDP svih zemalja članica Evropske unije. Isti ima tendenciju stalnog uvećanja. Od 2010. do 2022. godine uvećan je za oko 20%:

- 2010. godine – 141 milijarda eura;
- 2022. godina – 169,5 milijardi eura.

Na samitu u Edinburgu 1993. godine donesena je odluka od uvođenju novog sistema Finansijske perspektive putem koga se izrađuje okvirna projekcije budžeta Unije za period od sedam godina. Do sada su urađene projekcije odnosno Višegodišnji finansijski okviri za period 2000.-2006. godina (druga finansijska projekcija), period 2007.-2013. godina (treća finansijska projekcija), period 2014.-2020. godina (četvrta finansijska projekcija), period 2021.-2027. godina (peta finansijska projekcija).

### **3.2. Višegodišnji finansijski okvir za period 2000-2006. godinu**

Finansijske projekcije budžeta odnosno Višegodišnji finansijski okviri predstavljaju srednjoročni okvirni plan finansiranja razvojnih programa i institucija Evropske unije. Za period 2000-2006. godina ukupna finansijska izdvajanja bila su predviđena u iznosu od 646 milijardi eura. Prvobitno predviđeni plan rashoda od strane Komisije, koji je iznosio 684 milijarde umanjen je za 6,6 %, te je na Berlinskom samitu održanom 1999. godine usvojen konačni iznos od 646 milijardi. Najveća izdvajanja su bila predviđena za sektor poljoprivrede, i to 297.740 milijardi eura što procentualno iznosi 46,20 % ukupno predviđenih sredstava.

Iako je poljoprivreda najveća stavka budžeta, postepeno je došlo do smanjenja izdvajanja u ovoj oblasti. Imamo li u vidu da je na oblast poljoprivrede i ribarstva 1973. godine odlazilo rekordnih 80 % finansijskih sredstava budžeta Evropske zajednice.



U tabeli broj 5. prikazaćemo projektovana godišnja izdvajanja po kategorijama rashoda budžeta<sup>39</sup>.

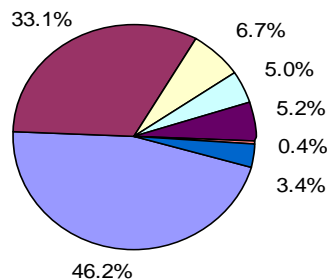
Takođe u dijagramu broj 6. koji je u nastavku tabele grafički ćemo predstaviti procentualne iznose budžetskih izdvajanja po stavkama kako slijedi:

#### 4. Tabela prikaz projektovanih godišnjih izdvajanja po kategorijama rashoda budžeta

Finansijska izdvajanja		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ukupno 2000-2006
1.	Poljoprivreda	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660	297740
2.	Stukturni i kohezioni fondovi	32045	31455	30865	30825	29595	29595	29170	213550
3.	Unutrašnja politika	5930	6040	6150	6260	6370	6180	6600	43530
4.	Spoljna akcija	4450	4560	4570	4580	4590	4600	4610	31960
5.	Administracija	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100	33660
6.	Rezerve	900	900	650	100	100	100	100	2850
7.	Predpristupna pomoć za kandidate	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21840
8.	Potrebna izdvajanja za plaćanje	92025	93475	93955	93215	91735	91125	90660	646190
9.	Izdvajanja za plaćanja rezervisana u slučaju pristupa novih članica	-	-	4140	6710	8890	11440	14220	45400
10.	Plafon predviđenog izdvajanja za plaćanje	89600	91110	98360	101590	100800	101600	103840	686900
11.	Plafon predviđenog plaćanja % BDP	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13	1,15

<sup>39</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

## 5. Dijagram finansijske projekcije 2000-2006 godina



Iz prethodnog dijagrama jasno možemo vidjeti da su od prvobitnih 80% Budžeta EEZ koliko je 70-tih godina izdvajano ja sektor poljoprivrede i ribarstva, kroz vrijeme su navedene stavke prepolovljene na apanaže od oko 40 % sredstava Budžeta EU.

### 3.3. Višegodišnji finansijski okvir za period 2007-2013. godina

Prva dugoročna finansijska perspektiva počela je 1988. Oni su preimenovani u Višegodišnji finansijski okvir (MFF) u Lisabonskom ugovoru iz 2009. godine, kada je član 312. TFEU uključio koncept MFF-a u ugovore. Ovi paketi određuju maksimalne nivoe troškova (plafone). Stvarni troškovi su prikazani u programima rashoda kao što je ESF, preko kojih se sredstva isplaćuju u godišnjim budžetima. Komisija proceduralno predlaže finansijsku perspektivu ili MFF, za šta je potreban dogovor između EP i jednoglasno Saveta. Prije 2009. godine trebalo je da bude ratifikovan u nacionalnim parlamentima, ali to više nije slučaj. Ako se ne postigne dogovor o isteku prethodnog višegodišnjeg programa, postojeći nivoi rashoda se obnavljaju, čak i ako su programi rashoda istekli. Međutim, prije 2009. godine i Komisija i Savet i Parlament mogli su da glasaju o ukidanju višegodišnjih programa i povratku na budžete od prije 1988. i godišnji budžet. Lisabonski ugovor iz 2009. ukinuo je mogućnost sabotaze. Nepostizanje sporazuma o novom VFO-u znači obnavljanje prethodnog.<sup>40</sup>

Finansijski okvir u proširenoj Uniji za period od 2007-2013. godine, formalno je usvojen 17. maja 2006. godine, kada je od strane Parlamenta, Savjeta i Komisije potpisan

Ugovor o budžetskoj disciplini i doslijedom finansijskom menadžmentu, koji obuhvata navedni finansijski okvir.

Ugovorom o budžetskoj disciplini usvojena su tri glavna prioriteta, kojima se težilo u navedenom sedmogodišnjem periodu:

1. Jedinствeno tržište mora imati sveobuhvatan, ravnomjeran i održiv rast, mobilizacija - povećanje ekonomskog angažmana, pažnja na socijalni sektor;
2. Uvažavanje koncepta evropskih građanskih prava kao pristupa prostoru slobode, bezbjednosti i pravde, te obezbjeđenje pristupa osnovnim javnim dobrima i uslugama;
3. Uspostaviti jasnu ulogu Evropske unije kao globalnog igrača.

*„Novim ekonomskim programima Evropske unije za period 2007-2013. predviđa se ekonomski rast. Za ostvarenje ovog ambicioznog cilja, bitno je imati finansijska pravila sa mjerama prilagođenim životnoj situaciji. Maksimalno jednostavno, smanjenje birokratije na minimum – predstavlja ključnu ideju iza koje stoje nova pravila. Rezultat toga je – pojednostavljene procedure, poboljšana transparentnost i odgovornost – čime će se osigurati bolja kontrola trošenja javnih sredstava.“<sup>41</sup>*

*Dalia Grybauskaite*

*Komesar za finansijske projekcije i budžet*

U tabeli koja slijedi predstaviti ćemo projektovana godišnja izdvajanja po kategorijama budžetskih izdvajanja. Kroz dijagrame ćemo predstaviti strukturu finansijske projekcije za predmetni period i međudnos između budžetskih izdvajanja za poljoprivredu i strukturne operacije.<sup>42</sup>

---

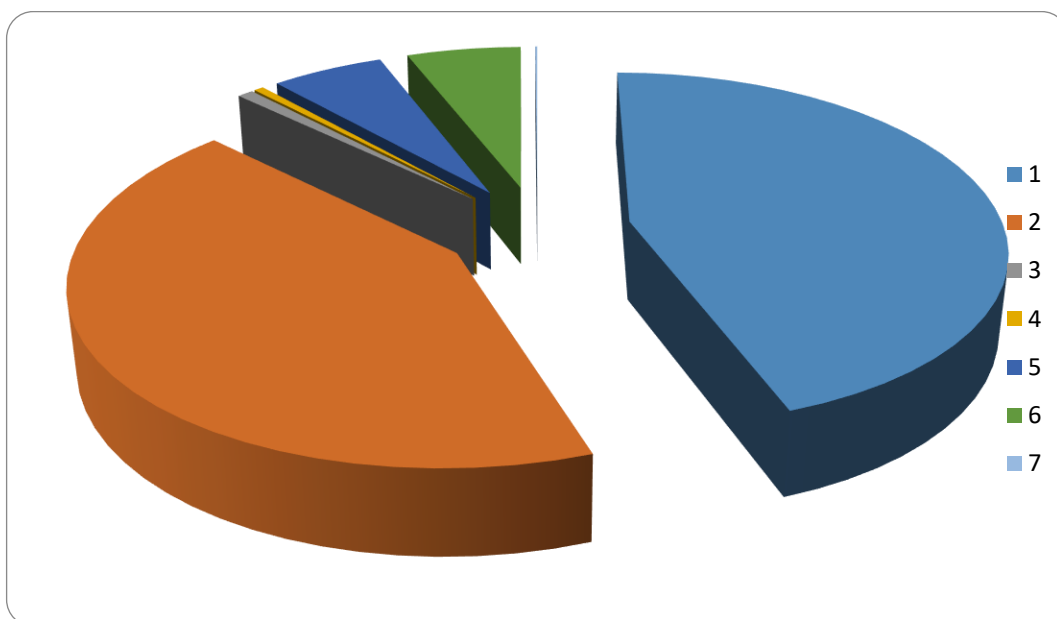
<sup>41</sup> <http://ec.europa.eu>

<sup>42</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

## 6. Tabela prikaz projektovanih godišnjih izdvajanja po kategorijama

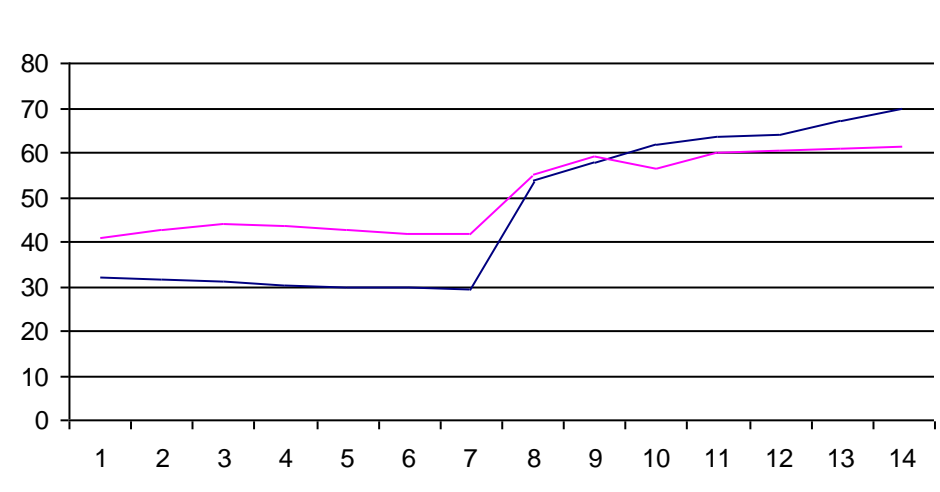
Finansijska izdvajanja	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ukupno 2007-2013
<b>1. Održiv rast</b>	<b>53.979</b>	<b>57.653</b>	<b>61.696</b>	<b>63.555</b>	<b>63.974</b>	<b>66.964</b>	<b>69.957</b>	<b>437.778</b>
1a Povećanje konkurentnost (razvoja i zapošljavanja)	8.918	10.386	13.269	14.167	12.987	14.203	15.433	89.363
1b Skladan razvoj i zapošljavanje (kohezija)	45.061	47.267	48.427	49.388	50.987	52.761	54.524	348.415
<b>2. Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima</b>	<b>55.143</b>	<b>59.193</b>	<b>56.333</b>	<b>59.955</b>	<b>60.338</b>	<b>60.810</b>	<b>61.289</b>	<b>413.061</b>
2a Tržišne interventne mjere u direktna plaćanja	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085
<b>3. Građanska prava, sloboda, bezbjednost i pravda</b>	<b>1.273</b>	<b>1.362</b>	<b>1.518</b>	<b>1.693</b>	<b>1.889</b>	<b>2.105</b>	<b>2.376</b>	<b>12.216</b>
3a Sloboda, bezbjed. i pravda	637	747	867	1.025	1.206	1.406	1.661	7.549
3b Građanska prava	636	615	651	668	683	699	715	4.667
<b>4. EU kao globalni igrač</b>	<b>6.578</b>	<b>7.002</b>	<b>7.440</b>	<b>7.893</b>	<b>8.430</b>	<b>8.997</b>	<b>9.595</b>	<b>55.935</b>
<b>5. Administracija</b>	<b>7.039</b>	<b>7.380</b>	<b>7.525</b>	<b>7.882</b>	<b>8.334</b>	<b>8.670</b>	<b>9.095</b>	<b>55.925</b>
<b>6. Kompenzacije</b>	<b>445</b>	<b>207</b>	<b>210</b>	-	-	-	-	<b>862</b>
<b>Ukupna finansijska izdvajanja</b>	<b>124.457</b>	<b>132.797</b>	<b>134.722</b>	<b>140.978</b>	<b>142.965</b>	<b>147.546</b>	<b>152.312</b>	<b>975.777</b>
<b>U procentima prema BDP</b>	<b>1,02%</b>	<b>1,08%</b>	<b>1,16%</b>	<b>1,18%</b>	<b>1,16%</b>	<b>1,15%</b>	<b>1,14%</b>	<b>1,13%</b>

## 7. Dijagram izdvajanja po kategorijama u finansijskoj projekciji za 2007-2013. godinu



1. Strukturni i kohezioni fondovi 44,6 %
2. Poljoprivreda i ruralni razvoj 42,5 %
3. Sloboda, bezbjednost i pravda 0,8 %
4. Građanska prava 0,5 %
5. Evropska unija kao globalni igrač 5,7 %
6. Administracija 5,8 %
7. Kompenzacije 0,1 %

## 8. Dijagram međuodnosa sektora poljoprivrede i strukturnih operacija



Iz prethodnog dijagrama zapažamo da se relativni odnos rashoda za poljoprivredu i strukturne operacije unutar budžeta Evropske unije mijenja tokom posmatranog perioda mijenja u korist strukturnih operacija.<sup>43</sup> Jedan od razloga je želja za jačanjem tržišta “iznutra”, odnosno za stvaranjem efektivnijeg ekonomskog okruženja koje će biti konkurentno izvan granica, a ne stvaranje konkurentnosti “umjetnim” putem, raznim korektivnim mehanizmima kao što su carine i kvote.

Iako se ne može zanemariti činjenica da je smanjen jaz između zemalja neto korisnika sredstava i neto kontributora, pri čemu zasigurno dio zasluge pripada kohezionoj politici, odnosno razvojnoj funkciji budžeta Evropske unije, još uvijek postoje značajne razlike u ekonomskoj moći pojedinih regiona unutar Evropske unije.

Sredstva zemalja članica koja se izdvajaju za finansiranje budžeta Evropske unije sa stanovišta zemalja Balkana su značajna, međutim u poređenju sa sredstvima kojima raspolažu budžeti razvijenih zemalja, te činjenici da se ukupni budžet Evropske unije kreće oko 1,1 % BDP Evropske unije, može se zaključiti da su nedovoljna za provođenje strukturne politike Evropske unije. Pri tome treba uzeti u obzir činjenicu da strukturna politika kako je definisano u članu 159. JEA, ne treba da bude jedina pokretačka snaga napretka, već samo pomoć i dopuna efektima slobodnog tržišta i ekonomskih politika država članica.

### **3.4. Višegodišnji finansijski okvir 2014-2020. godina**

Prvobitno usvojeni višegodišnji finansijski okvir za period 2014-2020. godinu iznosio je 960 milijardi eura i prema strukturi rashoda bio je sličan prethodnom. Međutim isti je tokom primjene revidiran te je na kraju iznosio oko 1100 milijardi. Obzirom da je od 01.07.2013. godine Hrvatska postala punopravna 28 članica Evropske unije, VFO je u skladu sa tim i dopunjen. Ukupna dodatna izdvajanja za novu članicu iznosila su 13,741 milijardi eura.<sup>44</sup>

Predmetni VFO je nominalno nešto uvećan u odnosu na prethodni, ali posmatrajući u odnosu na BDP-a njegov ukupan iznos je čak i manji za 0,05 % BDP-a.

---

<sup>43</sup> Dragičević, V: *Javne finansije i Evropska unija*, Banja Luka, Časopis defendologija, 2011.

<sup>44</sup> Izmenjeni predlog Komisije za Uredbu Savjeta o utvrđivanju višegodišnjeg finansijskog okvira za 2014-2020, Brussels, 6.7.2012 COM(2012) 388 final 2011/0177 (APP)

**9. Tabela višegodišnjeg finansijskog okvira za period od 2014. – 2020.  
godina iskazana u milijardama eura**

Svrha/Godina	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ukupno
Pametnan i inkluzivan rast	64769	67015	68853	70745	72316	74386	76679	494763
Održiv razvoj: Prirodni resurski	57845	57005	56190	55357	54357	53371	52348	386472
Sigurnost i državljanstvo	2620	2601	2640	2679	2718	2757	2794	18809
Globalna Europa	9400	9645	9845	9960	10150	10380	10620	70000
Administracija	8622	8755	8872	9019	9149	9301	9447	63165
Kompenzacije	27	0	0	0	0	0	0	27
Ukupno izdvajanja	143282	145021	146400	147759	148690	150195	151888	<b>1033235</b>
%BDP-a	1,10	1,09	1,08	1,08	1,07	1,06	1,06	<b>1,08</b>

### **3.5. Višegodišnji finansijski okvir 2021-2027. godina s instrumentom NextGenerationEU**

Uredbom Vijeća EU, EUROATOM kojom se uređuje Višegodišnji finansijski okvir – VFO za razdoblje 2021-2027. godine definiše se nekoliko prioriteta u njegovoj realizaciji:

1. Zelena i digitalna budućnost;
2. Dugoročna strateška autonomija otporna na šokove u budućnosti;
3. „Odluka o vlastitim sredstvima“, odnosno poštivanje gornje granice rashoda;
4. Putem „Finansijske uredbe“, mobiliziranje dodatnih sredstava kroz programe:
  - a. Evropski fond za prilagodbu globalizaciji;
  - b. Rezerva za solidarnost i pomoć u nuždi;
  - c. Rezerva za prilagodbu Bregzitu.
5. Mogućnost revizije VFO u slučaju revizije ugovora koji ima budžetske posljedice, ponovnog ujedinjenja Kipra ili proširenja Unije;
6. Donošenje novog VFO dvije godine prije isteka postojećeg, odnosno do 01.06.2025. godine.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Službeni list EU broj L 444 I/11 21.02.2020.

7. Novom finansijskom perspektivom predviđeno je da se najmanje 30% finansijskih sredstava Budžeta EU i Sredstava za oporavak koristi za podupiranje klimatskih ciljeva;
8. Za finansiranje biorazlolikosti predviđeno je da se iz VFO osiguraju finansijska sredstva:
  - a. u 2024. godine 7,5%,
  - b. u 2026. godine 10%,
  - c. u 2027. godini 10%.
9. Unapređivanje politike ravnopravnost polova i rodno osvještene politike tokom provođenja programa u okviru VFO;
10. Provođenje ciljeva održivog razvoja UN u svim relevantnim programima.

Da bi se uspješno omogućilo finansiranje Instrumenata za oporavak EU donijeta je odluka o faznom uvođenju novih izvora finansiranja budžeta kako slijedi po koracima:

1. Prihod od nacionalnih doprinosa izračunatim na temelju mase nerekiciranog plastičnog ambalažnog otpada, sa predviđenim početkom primjene od 01.01.2021. godine;
2. Sredstva na temelju granične prilagodbe emisije ugljen dioksida te sredstva na osnovu digitalnog nameta, sa predviđenim početkom primjene od 01.01.2023. godine;
3. Sredstva na bazi poreza na finansijske transakcije i finansijski doprinos povezan sa korporativnim sektorom, te nova zajednička osnovica poreza na dobit, sa predviđenim početkom primjene od 01.01.2026. godine.

Međuinstitucionalnim sporazumom između Evropskog parlamenta, Vijeća EU i Evropske komisije o budžetskoj disciplini, saradnji u pitanjima budžeta i dobrom finansijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih finansijskih sredstava, Komisija je dobila ovlaštenje da u ime EU pozajmi sredstva na tržišta kapitala u iznosu od 750 milijardi eura (u cijenama iz 2018. godine), od čega 390 milijardi Eura za rashode i 360 milijardi eura za davanje zajmova.<sup>46</sup>

Predviđeno je da Evropski fond za prilagodbu globalizaciji ima na raspolaganju 186 miliona Eura na godišnjem nivou (prema cijenama iz 2018. godine); Rezerva za

---

<sup>46</sup>Službeni list EU L 433 I/28 od 22.12.2020.



solidarnost i pomoć u nuždi da godišnje raspolaže sa 1200 miliona eura (prema cijenama iz 2018. godine) te Rezerva za prilagodbu Bregzitu sa 5000 miliona eura na godišnjem nivou (prema cijenama iz 2018. godine). Sva navedena sredstva se unose u budžet kao rezerva.

Finansijski okvir EU za period 2021-2027. godina, skupa sa instrumentom NextGenerationEU iznosi 2,018 milijardi eura u tekućim cijenama odnosno 1,8 milijardi eura u cijenama iz 2018. godine.

Paket sa sastoji od dugoročnog finansijskog okvira vrijednog 1,211 milijarde eura u tekućim cjenama odnosno 1,074 milijardi eura u cjenama iz 2018. godine i privremenog instrumenta za oporavak NextGenerationEU u iznosu od 806,9 milijardi eura odnosno od 750 milijardi eura u cjenama iz 2018. godine.

#### 10. Tabelarni prikaz VFO za periodu 2021-2027. godina<sup>47</sup>

Odobrena sredstva za preuzimanje obaveza	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Ukupno
Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	19712	19666	19133	18633	18518	18646	18473	132781
Kohezija, otpornosti i vrijednosti	49741	51101	52194	53954	55182	56787	58809	377768
Prirodni resursi i okoliš	55242	52214	51489	50617	49719	48932	48161	356374
Migracije i upravljanje granicama	2324	2811	3164	3282	3672	3682	3736	22671
Sigurnost i odbrana	1700	1725	1737	1754	1928	2078	2263	13185
Susjedstvo i svijet	15309	15522	14789	14056	13323	12592	12828	98419
Evropska javna uprava	10021	10215	10342	10454	10554	10673	10843	73102
<b>Ukupna odobrena sredstva</b>	<b>154049</b>	<b>153254</b>	<b>152848</b>	<b>152750</b>	<b>152896</b>	<b>153390</b>	<b>155113</b>	<b>1074300</b>

Države članice bi trebale zadržati do 25% tradiciionalnih vlastitih sredstava koje prikupe. Ukupan iznos dodjeljenih vlastitih sredstava ne bi trebao prelaziti 1,46% BDP svih država unije. Pozajmljena sredstva koja se upotrebljavaju za davanje zajmova državama članicama trebala bi se otplatiti upotrebom iznosa primljenih od država članica

<sup>47</sup> Uredba vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17.12.2020. godine kojom se utvrđuje višegodišnji finansijski okvir za razdoblje 2021.–2027. godine. Po osnovu člana 7. navedene Uredbe, Komisije je 28.01.2022. godine donijela Aneks kojim je izvršeno finansijsko prilagođavanje VFO.

korisnica. Unija ne bi trebala da upotrebljava sredstva pozajmljena na tržištima kapitala za financiranje operativnih rashoda.<sup>48</sup>

NextGenerationEU je privremeni instrument za oporavak vrijedan 806,9 milijardi eura u tekućim cjenama, koji će se provoditi u okviru dugoročnog budžeta EU, a posebno u razdoblju od 2021. do 2023. godine.

Novac iz navedenog instrumenta uložiće se u nekoliko programa i raspodjeliti zemljama članicama EU i korisnicima u obliku bespovratnih sredstava i to 407,5 milijardi eura i zajmova u iznosu od 385,8 milijardi eura.

Većina sredstava iz instrumenta NextGenerationEU u iznosu od 723,8 milijardi eura u tekućim cjenama potrošiće se u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Mehanizam za oporavak i otpornost uključuje opsežnu finansijsku podršku javnim ulaganjima i područjima kao što su zeleni i digitalni projekti. Navedeno će biti raspoređeni u obliku besporatnih sredstava i to 338 milijardi i zajmova 385,8 milijardi eura<sup>49</sup>.

Navedeni dodatni instrument budžeta EU svakako će dati novi zamah evropskim ekonomijama, te se po navedenom osnovu i budžet EU značajnije makroekonomski pozicionira. Ako bih tražili nedostatke ovog instrumenta to je da se gotovo u cijelosti finansira instrumentima duga, odnosno obveznicama koje izdaje Evropska komisija u ime EU i to u iznosu do 800 milijardi eura izraženo u tekućim cjenama.

### **3.6. Način plasiranja budžetskih sredstava – Evropski fondovi**

Predviđena budžetska sredstva u pravilu se plasiraju preko fondova Evropske unije. Rimskim ugovorom je formiran Evropski socijalni fond sa ciljem stvaranja boljih uslova za unapređenje zaposlenosti i omogućavanja lakše teritorijalne i profesionalne fluktuacije radne snage.

Jedinstvenim evropskim aktom iz 1987. godine donesene su odredbe sa ciljem smanjenja razlike u razvoju i daljem zaostajanju manje razvijenih regiona<sup>50</sup>. To je od

---

<sup>48</sup> Odluka vijeća EU (EU, Euratom) 2020/2053 od 14.12.2020.

<sup>49</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_hr)

<sup>50</sup> Gasmi, G.I: *Reforme EU*, Beograd, IGP Prometej, 2004.

posebnog značaja kada se ima u vidu da je ispod prosječnog nivoa Zajednice 1981. godine bilo 143 regiona, 1984. godine 144 regiona, a 1989. godine 147 regiona.

Na polju unapređenja manje razvijenih regiona i ujednačenog razvoja Zajednice oformljeni su strukturni fondovi i finansijske institucije i to:

- Evropski fond za regionalni razvoj (FEDER) najveći je od četiri strukturna fonda. Namijenjen je finansijskom praćenju regionalnih razvojnih aktivnosti i korigiranju regionalnih neravnoteža. Sredstva najčešće usmjerava na finansiranje “čvrste” saobraćajne infrastrukture, ali ulazi i u druge isplative investicije kao što je pomoć malim i srednjim preduzećima.
- Evropski socijalni fond (FSE) namjenjen je tržištu rada, podsticanju mobilnosti ljudskih faktora proizvodnje i finansiranju raznih oblika obuke i doškoloavanja radne snage.
- Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi (FEOGA) ponajprije je zadužen za poljoprivrednu politiku. U okviru strukturne politike nadležan je i za ujednačivanje regionalnih razlika u poljoprivrednoj proizvodnji (tzv. Odjel usmjeravanja).
- Instrumenti finansijske garancije u oblasti ribarstva (IFOR) nadležan je za područje razvoja i podsticaja u ribarstvu.
- Evropska investicijska banka (BEI)

Fondovi predstavljaju važan mehanizam redistribucije nacionalnog bogatstva. Ujedno posredstvom istih smanjuju se razlike u regionalnoj razlici u razvijenosti.<sup>51</sup>

Prioritetni ciljevi Unije na planu regionalnog razvoja su:

- Unapređenje i privredno oživljavanje regiona koji zaostaju u razvoju, a čiji je dohodak po glavi stanovnika manji od 75 % prosjeka Evropske unije;
- Prestrukturiranje pograničnih regiona sa tehnološki zastarjelim industrijama, koji imaju prosječnu stopu nezaposlenosti iznad komunitarnog nivoa, a nivo zaposlenih u industiji prelazi prosjek zajednice;
- Rješavanje problema dugotrajne nezaposlenosti;
- Integracija mladih u zaposlenu populaciju;
- Promjena agrarne strukture i razvoj ruralnih područja.

---

<sup>51</sup> Brigid, L: *The Finances of the EU*, London, Mac Milan Press, 1998.

Uz pobrojane fondove formiran je i Kohezioni fond sa zadatkom da finansira projekte u oblasti životne sredine i transevropskih mreža u državama članicama čiji je dohodak po glavi stanovnika niži od 90 % prosjeka zajednice. Prije proširenja 2004. godine ta su sredstva najviše koristili Grčka, Irska, Portugal i Španija. Najveći dio sredstva Kohezijskog fonda usmjerava se u saobraćajnu infrastrukturu i zaštitu životne sredine.

Pomoć iz Kohezionog fonda je na bazi sufinansiranja, 85 % Unija, 15 % članica. Tehnička podrška se finansira 100 % iz Kohezionog fonda. Prilikom aplikacije za korištenje sredstava iz evropskih fondova zemlja članica mora sačiniti strateški dokument koji usvaja Evropska komisija. Kao primjer možemo navesti dokument Nacionalne kohezivne strategije koji je podnijela Poljska, a koji je Evropska komisija usvojila 07.05.2007. godine<sup>52</sup>.

### **3.6.1. Instrument za pretprišupnu pomoć – IPA**

VFO Evropske unije obuhvata je sredstva za pretprišupnu pomoć zemljama kandidatima i potencionalnim kandidatima. U tom smislu izdvajao se Instrument za pretprišupnu pomoć (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) koji treba da pripremi države kandidate i potencijalne kandidate za korišćenje strukturnih fondova Evropske unije kada postanu punopravne članice. IPA je od 2007. godine, zamjenila dotadašnje instrumente podrške zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u Evropske unije, uključujući i program KARDS, koji je podržavao aktivnosti država zapadnog Balkana u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja.

IPA sadrži ukupno pet specijalizovanih komponenti:

- a) pomoć u procesu tranzicije i izgradnje institucija, s ciljem ispunjavanja kriterijuma približavanja Evropskoj uniji i jačanja administrativnih i pravosudnih kapaciteta;
- b) pomoć za regionalnu i prekograničnu saradnju;
- v) pomoć za regionalni razvoj;
- g) pomoć za razvoj ljudskih resursa;
- d) pomoć za razvoj sela i poljoprivrede.

---

<sup>52</sup> NATIONAL COHESION STRATEGY, Ministry of Regional Development WARSAW, 2007.

Zemljama kandidatima za članstvo (Srbija, Makedonija, Crna Gora i Albanija) su dostupne sve, a ostalim zemljama, do dobijanja statusa kandidata, samo prve dvije komponente. Finansijski okvir za IPA sa iznosa od 10 milijardi evra, koliko su zemlje članice Unije izdvajale kao pomoć u periodu od 2007 – 2013. godine, narastao je na nešto više od 14 milijardi eura u VŠO od 2021-2027. godine.

### **3.6.2. Program pomoći u razvoju poljoprivrede i sela (SAPARD – Support for Agriculture and Rural Development)**

SAPARD je imao za cilj da pomogne održivi poljoprivredni i seoski razvoj u državama srednje i istočne Evrope. Njegova uloga je bila da pomogne i u rešavanju problema prouzrokovanih dugoročnim prilagođavanjima poljoprivrednog sektora i seoskih oblasti u periodu tranzicije iz zastarjelih oblika poljoprivredne proizvodnje u oblike proizvodnje koji odgovaraju standardima Evropske unije<sup>53</sup>.

SAPARD takođe treba da pruži pomoć u sprovođenju pravnih tekovina Evropske unije u okviru zajedničke poljoprivredne politike i u odgovarajućim oblastima te politike. U okviru SAPARD-a naročita pažnja je posvećivana slijedećim oblastima<sup>54</sup>:

- razvoju i diversifikaciji privrednih aktivnosti;
- ulaganjima u poljoprivredne zadruge;
- oblicima poljoprivredne proizvodnje koji treba da zaštite životnu sredinu i ne narušavaju prirodu;
- upravljanju vodama,
- razvoju i unapređenju seoske infrastrukture.

Za navedene namjene je izdvojeno oko 540 miliona evra godišnje za period 2000–2006. godine iz redovnog poljoprivrednog budžeta Evropske unije. Države kandidati su, u saradnji sa Komisijom, bile u obavezi da pripreme «program razvoja sela» koji daje smernice za korišćenje ovih sredstava. Nakon pristupanja Evropskoj uniji, nove države članice izgubile su pravo na sredstva iz ovog programa. SAPARD je od 2010. godine zamjenjen petom komponentom IPA programa namjenjenoj oblasti ruralnog razvoja, tzv. IPARDOM.

---

<sup>53</sup> Popović, V.Ž: *Evropska agrarna podrška i održivi ruralni razvoj*, Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, 2003.

<sup>54</sup> *Regionalna politika EU*, Beograd, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje EU, 2004.

### **3.6.3. Položaj privrednih subjekata, institucija i pojedinaca u odnosu na budžet**

Mala i srednja preduzeća mogu koristiti sredstva strukturnih fondova na bazi kofinansiranja uz uslov da se nalaze u ekonomski nerazvijenim regionima (regionima konvergencije). U ostalim regionima dat je prioritet na poslove koji imaju razvojni efekat (biznis inkubatori, preduzetničko osposobljavanje, servisi podrške i sl.)

Evropska komisija, Evropska investiciona banka i Evropski investicioni fond, pokrenuli su zajedničku inicijativu da bi poboljšali pristup fondovima za mala i srednja preduzeća u nerazvijenim regionima Evropske unije. Inicijativa je nazvana Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises / JEREMIE, (Zajednička evropska sredstva za mala i srednja preduzeća). Pomenuta inicijativa je operativna od 2008. godine. Osim preduzeća koja su locirana na području Evropske unije, omogućeno je korišćenje sredstava iz strukturnih fondova i preduzećima koja se nalaze u državama koje imaju status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Realizacija pomenutog obavlja se putem IPA / Pre-accession Assistance, Instrumenta za pretprištopnu pomoć.

Pod malim i srednjim preuzećima u Evropskoj uniji podrazumjevaju se ona kod kojih broj zaposlenih ne prelazi 250 i čiji godišnji promet nije iznad 50 miliona eura.

Princip funkcionisanja nevladinih organizacija je neprofitne prirode. One su uključene u mnoge oblasti EU politike. Po karakteru su volonterske, nezavisne od vlade, javnih autoriteta, političkih partija i komercionalnih organizacija.

Procjenjuje se da se preko milijarde eura godišnje plasira u projekte nevladinih organizacija direktno od strane Evropske komisije. Od toga najveći dio na polju razvojnog konsaltinga, ljudskih prava, razvoja demokratije, posebno humanitarne pomoći (400 miliona eura).

Program doživotnog obrazovanja ERASMUS predstavlja program koji omogućava studentima studiranje van matične države. U navedenom programu do sada je učestvovalo je više miliona studenata. Preko 90 % univerziteta u Uniji je uključeno u navedeni program.

Uslov je završena najmanje prva godina univerzitetskog studija. U program je uključeno 27 zemalja Unije plus Norveška, Linhenštajn, Island i Turska. Oko 1/3 studenata učesnika ovog programa se zaposli u inostranstvu. U programima COMENIUS i Leonardo da Vinci, omogućava se intelektualna razmjena.

Prvi pruža mogućnost razmene učenika srednjoškolske dobi, dok je drugi usmeren na profesionalno obrazovanje i praksu u drugim državama. Uslovi su postavljeni u godinama starosti i to od 15 do 28 godina, a u specifičnim slučajevima od 13 do 30 godina. Podrška programima je zasnovana na bazi sufinansiranja, u iznosu od 50 do 75 %, mada je za specifične projekte predviđena i mogućnost finansiranja 100 %.

Agenda 2000 je uvela politiku ruralnog razvoja kao drugi stub Zajedničke poljoprivredne politike, kako bi pratila dalju reformu tržišne politike (prvi stub ZPP). Zajedničkom poljoprivrednom politikom teži se ostvariti odgovarajuća ravnoteža između dva stuba.

Komplementarnost prva dva stuba Zajedničke poljoprivredne politike bila je još više naglašena sa poslednjim reformama ZPP, uvođenjem “decoupling” (razdvajanjem), cross-compliance (unakrsno pridržavanje propisa) i “modulation” (transfer sredstava sa prvog na drugi stub) čija je implementacija počela od 2005. godine nadalje. Prvi se stub koncentriše na obezbeđivanju bazične podrške poljoprivrednicima, koji imaju slobodu da odaberu šta će proizvoditi kao odgovor na zahteve tržišta, dok drugi stub podržava poljoprivredu kao dobavljača javnih dobara sa svim svojim ruralnim funkcijama i funkcijama u životnoj okolini i ruralnim oblastima u njihovom razvoju. Ugovorom iz juna 2003. godine predviđeno je osnaživanju politike ruralnog razvoja putem uvođenja novih mjera (koje bi promovisale kvalitet i dobrobit životinja, i pomogle poljoprivrednicima da se prilagode novim EU standardima) i obezbeđivanja više novca Evropske unije za ruralni razvoj, preko smanjivanja direktnih plaćanja (modulation) većim farmama.

Za finansiranje projekata koji su upravljani od strane državnih i regionalnih organa vlasti bila su predviđena sredstva u iznosu od 347 milijardi eura, sa ciljem stimulisanja zapošljavanja i razvoja. Preko 80 % predviđenih sredstava planirano je da se utroši u 84 nerazvijena regiona EU u 17 država članica. Svega 16 % sredstava pripalo je ostalim regionima, dok je 2,5 % sredstava predviđeno za finansiranje prekograničnih projekata.

Ustanovljene su dvije nove finansijske inicijative koje su podupriete od strane Evropske komisije, Evropske investicione banke i drugih međunarodnih finansijskih institucija.

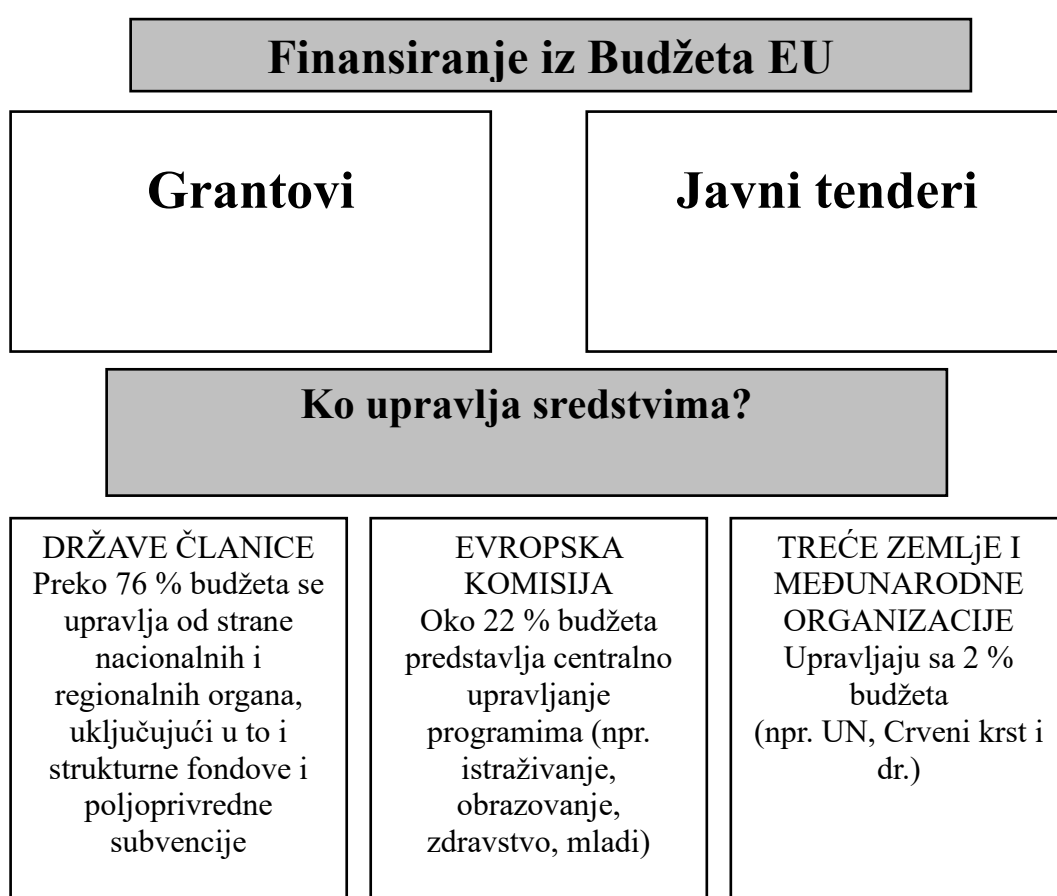
JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) / predviđeno da se putem navedene inicijative podupiru javno-privatno partnerstvo, u cilju obnove gradova i razvojnih projekata.

JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) / finansiranje visoko kvalitetnih projekata koji se kvalifikovani za podršku strukturnih fondova. Prioritet je dat velikim projektima i projektima iz novih zemalja članica.<sup>55</sup>

Cilj EU je da do 2050. postane prvi klimatski neutralan blok na svijetu.

Na šemi koji slijedi predstavimo grafički prikaz načina povlačenja sredstava iz fondova Evropske unije:

### 10. Šematski prikaz modela finansiranja iz budžeta Evropske unije



#### 3.6.4. Struktura budžeta Evropske unije

Na primjeru strukture budžeta za 2010. godinu želimo pokazati raspored strukture finansijskog izdvajanja po različitim oblastima. U sledećoj tabeli koja predstavlja

<sup>55</sup> European Commission, *New funds, better rules*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities



strukturu finansijskog izdvajanja budžeta Evropske unije za 2010. godinu, vidljivo je da je oblast održivog razvoja dobila na značaju u odnosu na poljoprivrednu politiku.<sup>56</sup>

### 11. Tabelarni prikaz budžetskih izvajanja za 2010. godinu uz korekcije u odnosu na prethodnu budžetsku godinu

Struktura finansijskog izdvajanja		Milijarde eura	% od ukupnog budžeta	% promjene u odnosu na 2009
1.	Održivi rast	64,3	45,4	+ 3,3
2.	Konkurentnost	14,9	10,5	+ 7,9
3.	Kohezija	49,4	34,9	+ 2,0
4.	Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima	59,5	42,0	+ 5,4
5.	Tržišne interventne mjere i direktna plaćanja	43,8	31,0	+ 6,4
6.	Ruralni razvoj, okoliš i ribarstvo	15,7	11,0	+ 2,6
7.	Građanska prava, sloboda, bezbjednost i pravda	1,7	1,2	+ 10,5
8.	Građanska prava	1,0	0,7	+ 16,2
9.	Sloboda, bezbjednost i pravda	0,7	0,5	+ 2,8
10.	EU kao globalni igrač	8,1	5,7	+ 0,5
11.	Administrativni troškovi /sve institucije/	7,9	5,6	+ 3,8
12.	Evropska komisija	3,6	2,5	+ 2,6
13.	Ukupni troškovi	141,5	100	+ 3,6
14.	% od EU 27 BDP	1,20		

Svaki put prilikom donošenja budžeta odnosno sedmogodišnjih finansijskih projekcija vodi se borba između neto davalaca i neto primalaca sredstava iz budžeta Evropske unije.

<sup>56</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Njemačka kao najsnažnija ekonomija Evropske unije je i najveći davalac sredstava u budžet Evropske unije. Za njom slijede Francuska, Italija, Velika Britanija i Holandija. Kao najveći neto korisnici izdvajaju se Grčka, Irska, Portugal i Španija.

Da bi stekli bolji dojam o izdvajanjima pojedinih članica u budžet Evropske unije, te o njihovim proporcionalnim odnosno neproporcionalnim benefitima, sačinjen je naredni tabelarni prikaz<sup>57</sup>:

## 12. Tabelarni prikaz prihoda budžeta za 2010. godinu razvrstano na izvore prihoda

Države članice	Tradicionalni prihodi zajednice (TPZ)				PDV i doprinos baziran na BDP						Ukupni sopstveni prihodi Unije
	Prelevmani na šećer (75 %)	Carine (75 %)	Ukupno (75 %)	Troškovi prikupljenja (25 % od TPZ)	PDV	Doprinos na bazi BDP	Umanjenja u korist Holandije i Švedske	Korekcije u korist Velike Britanije	Ukupni nacionalni doprinos	Razlika u odnosu na ukupni prihod (%)	
	(1)	(2)	(1)+(2)=(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(5)+(6)+(7)+(8)= (9)	(10)	(3) + (9) = (11)
<b>Ukupno</b>	<b>123,4</b>	<b>14 079,7</b>	<b>14 203,1</b>	<b>4 734,4</b>	<b>13 950,9</b>	<b>93 352,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>107 303,6</b>	<b>100</b>	<b>121 506,7</b>
Belgija	6,6	1 547,6	1 554,2	518,1	433,0	2 683,7	23,4	184,4	3 324,4	3,10	4 878,6
Bugarska	0,4	73,8	74,2	24,7	51,3	270,0	2,4	18,6	342,2	0,32	416,4
Češka	3,4	193,3	196,7	65,6	192,0	1 010,4	8,8	69,4	1 280,6	1,19	1 477,3
Danska	3,4	284,1	287,5	95,8	301,6	1 903,3	16,6	130,8	2 352,3	2,19	2 639,8
Njemačka	26,3	2 683,3	2 709,6	903,2	1 600,0	19 017,2	165,6	233,3	21 016,1	19,59	23 725,7
Estonija	0	22,6	22,6	7,5	20,0	105,3	0,9	7,2	133,5	0,12	156,1
Irska	0	173,3	173,3	57,8	202,5	1 065,6	9,3	73,2	1 350,6	1,26	1 523,9
Grčka	1,4	194,0	195,4	65,1	363,3	1 911,8	16,6	131,4	2 423,1	2,26	2 618,5
Španija	4,7	1 037,1	1 041,8	347,3	1 544,0	8 125,8	70,8	558,5	10 299,0	9,60	11 340,8
Francuska	30,9	979,0	1 009,9	336,6	2 732,6	15 393,6	134,0	1 057,9	19 318,2	18,00	20 328,1
Italija	4,7	1 318,1	1 322,8	440,9	2 032,9	11 927,7	103,9	819,7	14 884,2	13,87	16 207,0
Kipar	0	38,4	38,4	12,8	26,4	139,1	1,2	9,6	176,3	0,16	214,7

<sup>57</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Latvija	0	11,6	11,6	3,9	21,1	142,6	1,2	9,8	174,7	0,16	186,3
Litvanija	0,8	45,7	46,5	15,5	39,2	208,5	1,8	14,3	263,9	0,25	310,4
Luksemburg	0	12,0	12,0	4,0	43,0	226,1	2,0	15,5	286,6	0,27	298,6
Bugarska	2,0	92,4	94,4	31,5	114,5	664,8	5,8	45,7	830,8	0,77	925,2
Malta	0	10,6	10,6	3,5	8,7	45,8	0,4	3,1	58,0	0,05	68,6
Holandija	7,3	1 790,3	1 797,6	599,2	282,9	4 582,7	- 611,5	56,2	4 310,3	4,02	6 107,9
Austrija	3,2	171,2	174,4	58,1	282,1	2 160,1	18,8	26,5	2 487,5	2,32	2 661,9
Poljska	12,8	330,1	342,9	114,3	429,8	2 262,2	19,7	155,5	2 867,2	2,67	3 210,1
Portugal	0,2	112,8	113,0	37,7	232,5	1 223,8	10,7	84,1	1 551,1	1,45	1 664,1
Rumunija	1,0	152,4	153,4	51,1	148,7	1 026,7	8,9	70,6	1 254,8	1,17	1 408,2
Slovenija	0	80,2	80,2	26,7	54,3	285,8	2,5	19,6	362,3	0,34	442,5
Sloka	1,4	128,2	129,6	43,2	87,5	546,1	4,8	37,5	675,8	0,63	805,4
Finska	0,8	136,2	137,0	45,7	241,3	1 417,6	12,3	97,4	1 768,6	1,65	1 905,6
Švedska	2,6	431,0	433,6	144,5	128,7	2 322,0	- 141,3	28,5	2 337,9	2,18	2 771,5
Velika Britanija	9,5	2 030,4	2 039,9	680,0	2 337,3	12 684,5	110,5	-3 958,5	11 173,7	10,41	13 213,6

Iz prethodne tabele može se vidjeti da su najveći kontributori Njemačka, Francuska, Velika Britanija, Španija i Italija, koje su u analiziranom period izdvajale oko dvije trećine ukupnih prihoda Budžeta EU.

### 3.6.5. Prevare na štetu fiskalnih prihoda Evropske unije

Protivpravne radnje na štetu javnih finansije Evropske unije, obično nazivamo „EU prevarama“ – „EU fraud“. Navedeni pojam ne posmatra se samo u smislu krivičnog djela – „Prevara“, već se pod njim smatraju sve vrste mahinacija koje su opisane u Uredbi Vijeća o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica. Uredba je donešena 1995. godine radi stajanja na put finansijskim prevarama na štetu fondova i budžeta Evropske unije.

U stručnoj literaturi koja se bavi navedenom problematikom razlikujemo dvije kategorije navedenih prevara<sup>58</sup>:

- Prvi oblik predstavlja utaja carina, poreza i drugih davanja koji sačinjavaju prihode budžeta Evropske unije. Navedeni oblik karakterističan je od uspostavljanja carinske unije 1968. godine, odnosno ukidanjem unutrašnjih carina i uvođenjem zajedničke carinske tarife propisane Carinskim zakonom Evropske zajednice.

U navedenom kontekstu razlikujemo dva oblika manipulacija odnosno:

- krijumčarenje roba,
- te manipulacija pojedinim normativnim vrstama robe. Vrstom, količinom, kvalitetom i drugim karakteristikama potrebnim za određivanje iznosa carinskih dadžbina.

Krijumčarenje podrazumjeva prenošenje robe preko granice, bez zakonske prijave carinskim organima. Robe koje su najčešći predmet krijumčarenja su akcizne robe, odnosno alkohol i cigarete. Krijumčarenje se vrši bilo ilegalnim prenošenjem preko granice, ili falsifikovanjem propratnih papira od robe, do komplikovnih operacija manipulacijom u carinskom postupku.

Značajan oblik krijumčarenja pri manipulaciji sa klasifikacijom robe je u lažiranju podataka o zemlji porijekla robe.

- Evropska unija ima vrlo rigorozna pravila o porijeklu robe<sup>59</sup>, kojima prvenstveno štiti domaće proizvođače. Opšti sistem preferencijala predstavlja trgovinsku šemu u kojoj se javno objavljuje uslovi koje treba ispuniti da bi se koristili preferencijali. Opšta šema preferencijala Generalised system of preferences – GSP, dozvoljava redukciju carinskog opterećenja na određene proizvode iz partnerskih zemalja, koje ispunjavaju zahtjeve utvrđene u ovoj šemi. Prema šemi koja je važila do 2000. godine proizvodi su bili klasifikovani u četiri glave prema stepenu smanjenja carinskog opterećenja. Takođe postojala je i peta kategorija proizvoda koji su isključeni iz šeme odnosno nemaju preferencijalni tretman. Prva grupa su veoma osjetljivi proizvodi gdje se primjenjivala carinska stopa od 85% od

---

<sup>58</sup> Đurđević, Z: *Prevara na štetu proračuna EU: Pojavni oblici, metode i uzroci*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2006.

<sup>59</sup> Kovačević, R: *Tehničke prepreke u trgovini sa EU*, Beograd, Institut za spoljnu trgovinu, 2003. p. 42-78.

carinske stope u okviru MNF klauzule, osjetljivi proizvodi gdje se primjenjivala carinska stopa u visini od 70%, poluosjetljivi proizvodi sa carinskom stopom od 35% i neosjetljivi proizvodi kojima je bio dozvoljen bescarinski pristup na tržište Evropske unije. Prema novoj šemi GSP-a definisane su dvije grupe i to neosjetljivi i osjetljivi proizvodi. Za prvu grupu određen je bescarinski tretman dok je za drugu fiksirana carinska stopa od 35% smanjena u odnosu na odgovarajuću carinsku stopu u okviru klauzule MFN. Specifične carine su smanjene za 30%, međutim ukoliko carine na osjetljive proizvode obuhvataju i ad valorem carine i specifične carine, tada specifična carina nije smanjena. U slučajevima gdje preferencijalne stope daju veće smanjivanje, one će nastaviti i dalje da se primjenjuju. Bitno je napomenuti da je pokriće šeme preferencijala veoma obuhvatno odnosno 99% proizvoda iz uvoza zemalja u razvoju je obuhvaćeno ovom šemom. Proizvodi lake industrije gdje je veliko učešće radno intenzivne snage i malo ulaganje u tehnologiju i infrastrukturu, odnosno proizvodnja tekstilnih i odjevnih predmeta predstavljaju preko 70% uvoza iz zemalja u razvoju na tržište Evropske unije. Činjenica je da su zemlje u razvoju koristile samo jednu trećinu raspoloživih preferencijala na uvoz pomenutih proizvoda na tržište Evropske unije, što ide u prilog potvrdi činjenice o nemogućnosti korištenja preferencijala u praksi.

Prethodno navedeni oblici krijumčarenja su značajni sa aspekta štete koju nanose budžetu i poremećaja na unutrašnjem tržištu, međutim oni nisu i najrasprostranjeniji.

Najrasprostranjeniji oblik krijumčarenja je „tranzitna prevara“, koja se izvodi manipulacijom u toku tranzitnog postupka. Postoji više otkrivenih modusa operandi navedene zloupotrebe u tranzitnom postupku. Suština svih tranzitnih prevara je da se roba koja je namjenjena za tranzit kroz Evropsku uniju, zapravo ostaje u Uniji. Na navedeni način se izbjegava plaćanje uvozne carine.

Drugi oblik fiskalne prevare predstavlja subvencijska prevara, pod kojom podrazumjevamo nezakonito prisvajanje raznih vrsta rashoda budžeta Evropske unije po osnovu subvencija, dotacija, premija i drugih vrsta izdataka budžeta Evropske unije. Navjeći broj različitih vrsta zloupotreba sa navednim sredstvima prisutan je kako u poljoprivrednom sektoru, što je očekivano obzirom na veličinu ovih sredstava, tako i u razvojnom sektoru putem Strukturnih fondova.

### 3.6.6. Budući fiskalni izazovi

Rasprava o svakom novom finansijskom okviru je prožeta nacionalnim interesima. Države članice se suočavaju sa ozbiljnim fiskalnim problemima, te se tako uvijek propušta prilika za ozbiljnije fikalno izdvajanje u zajednički budžet. Izdvajanja za Budžet Evropske unije rijetko prelazi 1% BDP-a.

Budžet Evropske unije za razliku od klasičnih budžeta nacionalnih država ima bitne specifičnosti. Njegova veličina nije značajan u klasičnom smislu postamatranja budžeta i zadovoljenja funkcija alokacije, distribucije i stabilizacije. Međutim osim uloge finansiranja zemalja kroz fondove, budžeta se u određenim situacijama pojavljuje kao garant za povećanje kapitala, putem instrumenta srednjoročne finansijske pomoći, kojima Evropska unija indirektno osigurava likvidnost i finansiranje kriznih zemalja. Nove članice u periodu od 2007 – 2013. godine iz budžeta Evropske unije dobijale su sredstava u ekvivalentu od 20% svog BDP-a, dok su “stare” članice kao na primjer Grčka i Portugal, koje u kontinuitetu imaju problema sa finansiranjem, su primale sredstva u iznosu od 8 – 12% BDP-a.

Evropski fondovi imaju bitnu ulogu u podsticaju razvoja manje razvijenih regiona. U aktuelnoj ekonomskoj situaciji u kojoj su se našle zemlje Evropske unije, Evropski fondovi usmjereni su u pravcu programa privrednog oporavka u svakoj zemlji. Postoje prijedlozi da se od sredstava koja se ne iskoriste namjenski za finansiranje iz budžeta Evropske unije formira garantni fond koji bi u slučaju finansijskih problema članica Evropske unije, omogućio bolji kreditni rejting i pojačao napore Evropske komisije za finansiranjem pod povoljnijim uslovima.

Što se tiče prioriteta u finansiranju iz budžeta, u strategiji EU 2020 jasno je naznačeno da strukturne i kohezione fondove Evropske unije treba koristi za manji broj profitabilnih projekata privrednog oporavka, što je nazvano „tematskom koncentracijom“. Međutim to onemogućava zemljama i regionima slobodu u odabiru svojih ciljeva i prioriteta. Zemlje koje primaju najviše sredstava iz budžeta u odnosu na svoj BDP, imaju najmanji procenat regionalnih razlika u stopama nezaposlenosti, na primjer Grčka, Poljska i Portugal oko 4%, dok je prosjek Evropske unije 11,8%.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Marzinotto, B: *The EU Budget's Outsize Political Role*, Брисел, Project Syndicate, 2011.

U „Strategiji 2020“ bilo je definisano pet ključnih ciljeva na nivou Evropske unije, a koje će države članice trebati inkorporirati u svoje nacionalne strategije u zavisnosti od stanja u zemlji:

- Povećati stopu zaposlenosti osoba između 20 i 64 godine starosti sa aktuelnih 69% na 75%;
- Povećati ulaganje u istraživanje i razvoj tako da ono iznosi 3% BDP-a Evropske unije;
- Ostvariti ‘20/20/20‘ ciljeve smanjenja emisije stakleničkih plinova (20%-tno smanjenje do 2020.)
- Smanjiti broja učenika koji prijevremeno napuštaju školu s sadašnjih 15% na manje od 10% te osigurati da minimalno 40% mladih osoba stekne prvu kvalifikaciju.
- Smanjiti broj Evropljana koji žive ispod granice siromaštva za 25%.

Uz ove ključne ciljeve, predstavljeno je i sedam inicijativa u kojima će zemlje članice poduzimati zajedničke aktivnosti, a to su: inovacije, mladi, digitalizacija, energetska sposobnost, industrijska politika, vještine i poslovi te borba protiv siromaštva.

U cilju poboljšanja ekonomske pozicije i konkurentnosti ekonomije Evropske unije u desegodišnjem periodu 2000. godine, usvojena je Lisabonska strategija<sup>61</sup>, kojom je bilo predviđeno da Evropska unija do 2010. godine bude najkonkurentnija ekonomija. Navedeno je predviđeno kroz niz strukturalnih reformi na tržištu rada i u drugim segmentima evropske ekonomije. Preduzimanjem niza mjera bilo je predviđeno stvaranje novih 20 miliona radnih mjesta te slični progresivni ciljevi.

Međutim zbog spoljnih šokova i globalne svijetske krize, koja se odrazila i na evropsku ekonomiju, očito je da se navedni ciljevi nisu mogli ostvariti te da će morati da se postavе na nižoj ljestvici.

Našim istraživanjem želimo dokazati da se budžet kao centralizovani instrument sprovođenja zajedničke fiskalne politike ne koristi u dovoljnoj mjeri, da bi mogao ublažiti ekonomske šokove u pojedinim regionima i zemljama koje se nađu u problemima.

---

<sup>61</sup> Škreb, M.K: *Lisabonska strategija*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2007.

Podizanjem nivoa ekonomske i monetarne integracije mora da prati i nivo političke odnosno fiskalne unije.

Međutim fiskalna integracija na primjeru Evropske unije koja se ogleda na fiskalnoj regulaciji putem strogih fiskalnih pravila, nije od velike koristi državama koje se nađu u problemima stagnacije ekonomije, ili problemima finansijske prirode. Evropske unija ukoliko zaista želi da nastavi proces integracije kao „super država“ moraće da pokaže više solidarnosti u korist članica koje imaju finansijske probleme.

Smatramo da je najiskreniji i ujedno najteže ostvariv način, da se putem budžeta Evropske unije odvija veća redistributivna funkcija, koristeći automatske fiskalne stabilizatore, s tim da bi u tome slučaju budžet Evropske unije morao da preduzme od nacionalnih budžeta još neke funkcije i time ojača svoju ulogu. Samim tim zemlje članice bi se odrekle dijela nadležnosti nad fiskalnim prihodima, a što predstavlja najteži problem za dalju fiskalnu centralizaciju.

Problem nezaposlenosti takođe prerasta u hronične razmjere u visoko razvijenim zemljama Evropske unije. Posebno su tim problemom pogođene tzv. periferne zemlje Evropske unije odnosno Grčka, Irska, Španija, Portugal kao i Italija.

Evropska unija bilježi pad stopu nezaposlenosti. Tako da je Stopa nezaposlenosti u EU 27 trenutno 6,9% u odnosu na 2010. godinu kada je u EU 27 bila 10,7%, dok je istom posmatranom periodu stopa nezaposlenosti u Eurozoni pala na 7,6% u odnosu na 11,8%.<sup>62</sup>

Ukoliko sagledamo problem nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini možemo reći da su prisutni pozitivni trendovi, koji se očituju i kroz povećanje broja zaposlenih kao i povećanje cijene rada. Ukupna stopa nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini prema zvanično objavljenim podacima u posljednjih deset godina smanjena za 10% i ona trenutno iznosi 17,4%.<sup>63</sup> Svakako navedeni pokazatelji još uvijek nisu na zadovoljavajuće nivou, ali je bitno napomenuti da se i značajan broj lica vodi na evidencijama Zavoda za zapošljavanje samo iz razloga ostvarivanja prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu dok se ustvari bavi stalnim ili povremenim poslovima najčešće u oblasti zanatstva.

Jedan od osnovnih ciljeva ekonomske politike svake zemlje je ostvarivanje nivoa pune zaposlenosti. Pod punom zaposlenošću podrazumijevamo optimalan nivo korištenja ukupnog društvenog rada. Smatra se, da se optimalni nivo nezaposlenosti kreće između

---

<sup>62</sup> Agencija za statistiku Evropske unije - Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<sup>63</sup> Agencija za statistiku BiH, <http://www.bhas.ba>



2 – 7% u zavisnosti od specifičnosti pojedine privrede. Pored ovog cilja pod prioritarnim ciljevima ekonomske politike svake zemlje podrazumijevamo ekonomski rast, stabilnost cijena i ravnotežu platog bilansa.

### **3.7. Pravila fiskalne stabilizacije**

Ekonomska i monetarna unija (EMU) predstavljaju u svijetu jedinstven model u kojem se u vođenju ekonomske politike kombinuje jedinstvena monetarna i decentralizovane ostale makroekonomske i strukturne politike od kojih se posebno ističe fiskalna politika. Stupanjem na snagu Pakta o stabilnosti i rastu kao nastavka Mastroškijh kriterijuma konvergencije definisan je model decentralizovane fiskalne politike.

Provođenje zajedničke stabilizacijske fiskalne politike putem koordinacije pojedinačnih fiskalnih politika zemalja članica, prvenstveno je podređeno ciljevima Ekonomske i monetarne unije. Ako u okviru Ekonomske i monetarne unije nastaju takvi diferencijalni šokovi koji pogode određenu državu, te ukoliko Unija ima restriktivnu monetarnu politiku usmjerenu na očuvanje cijena, jedini instrument za ublažavanje ekonomskih šokova ostaje fiskalna politika.

#### **3.7.1. Mastroški kriterijumi konvergencije**

Mastroški kriteriji konvergencije predstavljaju kriterijume koje zemlje članice moraju zadovoljiti kako bi ušle u treću fazu Ekonomske i monetarne unije i uvele euro. Navedeni kriterijumi razrađeni su u članu 121. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji. Kriterijumi se očituju u ispunjavanju slijedećih uslova<sup>64</sup>:

1. Stabilnost cijena, stopa inflacije određene zemlje ne smije biti veća od 1,5% prosječne stope inflacije za tri zemlje, sa najnižom stopom inflacije za godinu koja prethodi godini kada se preispituje stanje u zemlji kandidatkinji za EMU. Inflacija se računa prema indeksu potrošačkih cijena.

---

<sup>64</sup> Škreb, M.K: *Kriteriji konvergencije*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2006.

2. Javne finansije država kandidata i članica EMU, što u praksi znači da Komisija pri izradi godišnjih preporuka koje upućuje Savjetu vrši analizu budžetskih politika zemalja na osnovu dva kriterijuma:
  - a. bužetski deficit, gdje udio ovoga deficita ne smije prelaziti 3% BDP na kraju prethodne finansijske godine. Dopušten je privremeni deficit iznad određene granice ukoliko država ima problema sa recesijom, elementarnim nepogodama i sl.;
  - b. javni dug, udio bruto javnog duga na kraju prethodne godine ne smije preći 60% BDP. U slučaju da nije tako udio javnog duga mora imati tendenciju smanjivanja i značajno se približavati referentnoj stopu.
3. Održavanje normalnih granica kursa (dozvoljene granice fluktacije između bilateralnih centralnih kurseva iznose 2,25%, a za italijansku liru 6%, naknadno za sve korigovano na plus/minus 15%)<sup>65</sup> te prihvatanje mehanizam deviznog kursa EMS-a uz uslov da dvije godine prije ulaska u monetarnu uniju ne izvrši devalvaciju valute. Zemlja članica mora sudjelovati neprekidno tokom dvije godine u Mehanizmu deviznog kursa (*Exchange-rate mechanism, ERM*) Evropskog monetarnog sistema, što znači da vrijednost svoje valute mora održavati u zacrtanim okvirima, nakon čega prelazi u treću fazu EMU, te se nakon prihvatanja eura, Mehanizam deviznog kursa *ERM*, zamjenjuje novim *ERM II*.
4. Nivo dugoročnih kamatnih stopa - „postojanost konvergencije koju zemlja ostvari izražava se pomoću nivoa dugoročne kamatne stope“. Nominalna dugoročna kamatna stopa (na državne obveznice i slične vrijednosne papire), ne smije preći 2 %, kamatnu stopu u tri zemlje sa najnižom stopom inflacije. Period razmatranja je godina prije početka preispitivanja stanja u zemlji kandidatkinji za EMU.

U cilju efikasnijeg vođenja i koordiniranja fiskalne i monetarne politike sa nivoa Unije od 01.01.1999. godine primjenjuje se novi mehanizam koordinacije i nadzora, nazvan Pakt o stabilnosti i rastu, (*Stability and Growth Pact*).

---

<sup>65</sup> Obadić, A: *Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.

### 3.7.2. Pakt o stabilnosti i rastu

Rezolucijom Savjeta ministara iz juna 1997. godine usvojen je novi pojačani sistem nadzora i koordinacije, nazvan Pakt o stabilnosti i rastu, (*Stability and Growth Pact*). Osnovni cilj Pakta je održavanje budžetske discipline u zemljama članicama EMU nakon uvođenja Eura. Fiskalna pravila obuhvaćena navedenim Paktom posvećena su primarnom cilju monetarne politike Evropske unije, a to je očuvanje stabilnosti cijena.

Stvaranje Pakta sredinom devedesetih godina inicirao je njemački ministar finansija Theo Waigel. Njemačka je dugi niz godina održavala visoke stope rasta uz niski procenat inflacije. Očekivanja od Pakta išla su u smjeru da se uvođenjem fiskalnih pravila suzbiju inflatorni pritisci koji bi mogli nastati vođenjem nefikasnih (rastrošnih) fiskalnih politika.<sup>66</sup> Zbog rizika da bi se kod zemalja članica nakon uvođenja monetarne unije mogli pojaviti preveliki deficiti državnih budžeta, definisana su pravila koja su se najprije očitovala u Mastrohškim kriterijumima konvergencije, a kasnije usavršena kroz Pakt o stabilnosti i rastu.

Zbog nemogućnosti regulisanja fiskalnih pritisaka, putem mjera monetarne politike, iz razloga prenošenja monetarnih nadležnosti na nivo Evropske monetarne unije i uvođenja jedinstvene valute eura, postojala je bojaznost da će vladajuće elite u cilju održavanja svojih pozicije posegnuti za prekomjernim budžetskim deficitima. Ovo bi moglo dovesti do rasta dugočnih kamatnih stopa u prezaduženoj zemlji, uz mogućnost prelijevanja krize na druge članice Evropske monetarne unije. Navedeni strah se pokazao opravdanim jer su pojedine zemlje članice i pristupile Evropskoj monetarnoj uniji sa veliki javnim dugom.

Kao primjer toga mogu se navesti iskustva Belgije, Holandije i Italije. Sve tri navedene zemlje članice Evropske monetarne unije su tokom 80-ih godina prošlog vijeka dozvolile da im javni dug poraste na nivo od čak 130% BDP za Belgiju 1989. godine. Holandija i Italija su početkom 1990-ih godina imale javni dug na nižem nivou, za Holandiju u prosjeku 70% BDP, Italija u prosjeku 90% BDP. Sve tri zemlje su nakon više godina budžetskih restrikcija uspjele da stabilizuju nivo javnog duga. U slučaju Belgije i Italije ovi procenti i dalje su bili na veoma visokom nivou. Kada je došlo do novih recesionih

---

<sup>66</sup> Škreb, M.K: *Pakt o stabilnosti i rastu*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2008.

udara ove zemlje nisu imale dovoljne budžetske rezerve, stvorenih iz budžetskog suficita u boljim godinama, tako da su posegle za novim zaduživanjem putem izdavanja državnih obveznica.

Kreatori evropske monetarne i fiskalne politike vjerovatno su prepoznali opasnost da bi zemlje mogle usljed cikličnih poremećaja u ekonomskim procesima doći u iskušenje prezaduženosti. Kao primjer navedenog, navodimo da se veći dio budžetskih izdataka evropskih prezaduženih zemalja izdvaja za pokriće kamata državnog duga, dok je manje od polovine budžeta usmjereno na „izdatke države“, što govori o tome da je država „jeftina“, ali da je teret prezaduženosti prevelik i ostavljen na teret narednim generacijama.

Osnovna načela Pakta o stabilnosti i rastu su:

1. Zemlje imaju obavezu da teže uravnoteženom budžetu,
2. Novčane kazne od najviše 0,5% BDP-a propisane su za zemlje čiji budžetski deficit prelazi 3% BDP-a,
3. U pogledu kaznene politike postoje predviđeni izuzeci za zemlje koje zbog „vanrednih okolnost“, prirodnih katastrofa ili pada BDP-a za više od 2% u godini za koju se donosi odluka. U slučajevima pada BDP-a u iznosu od 0,75- 2% o primjeni sankcija odlučuju ministri finansija Unije. Slična fleksibilnost postoji i kod prekomjernog iznosa javnog duga, gdje postoji tolerancija prema zemljama kojima je iznos javnog duga iznad referentne stope od 60% u odnosu na BDP-u, ali koje imaju potrebnu dinamiku približava referentnoj stopi.

Pojednostavljeno, vršenjem nadzora provođenja pravila definisanih Paktom o stabilnosti i rastu, zemlje su u obavezi da svoja srednjoročna budžetska salda dovedu u ravnotežu ili čak suficit, tako da bi u slučaju nastanka cikličnih pritisaka mogli da se nose sa njima, ne prelazeći referentnu granicu od 3% BDP.

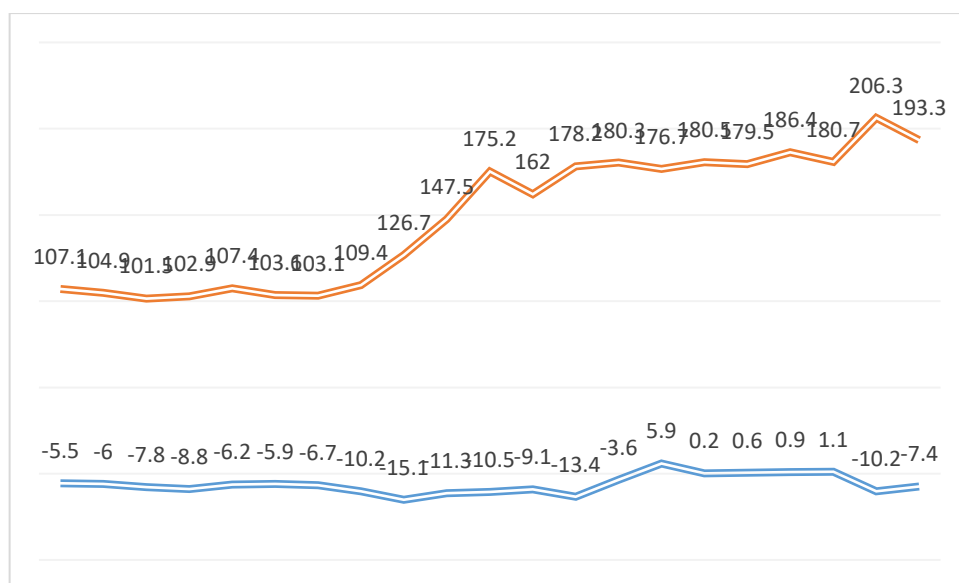
Mehanizam nadzora provodi se putem tzv. dvostrukog sidra, odnosno putem dva kriterijuma konvergenije i to, nivoa budžetskog deficita i ukupnog javnog duga.

Implementacija Pakta zasniva se na twin-track strategiji, koja počiva na dva stuba, i to<sup>67</sup>:

1. Na načelu multilateralnog nadzora budžetskih pozicija, i
2. Na procedurama u slučaju prekomjernih deficita.

Analizom pokazatelja nivoa javnog duga i budžetskih deficita u periodu od 2000. do 2012. godine, uočili smo da su navedeni Mastroški kriterijumi samo u rijetkim periodima stvarno i poštovani. U navedenom kontekstu grafički je predstavljen primjer Grčke.

### 13. Dijagram međuodnosa budžetskog deficita i javnog duga za Grčku



### 14. Tabelarni prikaz međuodnosa budžetskog deficita i javnog duga za Grčku

GRČKA											
Kriterij / godina	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budžetski deficit / BDP	-5,5	-6,0	-7,80	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,3	-10,5
Javni dug / BDP	107,1	104,9	101,5	102,9	107,4	103,6	103,1	109,4	126,7	147,5	175,2

<sup>67</sup> Šimović, J. Šimović, H: *Fiskalni sustav i fiskalna politika Evropske unije*, Zagreb, Ekonomski fakultet u Zagrebu, 2006. p. 247.

Kriterij / godina	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	A
Budžetski deficit / BDP	-9,1	-13,4	-3,6	5,9	0,2	0,6	0,9	1,1	-10,2	-7,4	-6,14
Javni dug / BDP	162	178,2	180,3	176,7	180,5	179,5	186,4	180,7	206,3	193,3	148,2

Na primjeru Grčke vidljivo je da je od njenog ulaska u Eurozonu 2001. godine, javni dug konstantno prelazio okvire koji su definisani sa Mastroškim kriterijumima konvergencije. Ako se u obzir uzme analizirani period od ulaska u Eurozonu, prosječna stopa javni duga Grčke u odnosu na bruto društveni proizvod prema podacima Eurostata, je 148,20%. Ovo ukazuje na činjenicu da Grčka od početka nije zadovoljavala Mastroške kriterijume konvergencije, ali je ipak postala članica Eurozone. Mastroški kriterijumi konvergencije predstavljaju formalizovana ekonomska pravila i procedure koje se primjenjuju u slučaju prekomjernih stopa deficita. Na navedeni način fiskalna politika zemlje je skoro u potpunosti pod nadzorom evropskih institucija. Međutim, najveći dio tereta reprograma javnog duga Grčke je podnijela Grčka ekonomija, a samim tim i stanovnici Grčke. Najveću dobit ostvarili su povjerioci, odnosno njemačke i francuske banke, kao i njihovi privredni giganti koji su kupovali grčku državnu imoninu koja je bila predviđena za prodaju u planu reprograma grčkog duga.

Na kraju i nakon više paketa pomoći Grčka i dalje ima iste ili još nepovoljnije stope javnog duga u odnosu na bruto društveni proizvod. Postavlja se pitanje odgovornosti povjerilaca i svrsishodnosti otplate duga, ukoliko on ostaje na istom ili višem nivou.

Dobro osmišljeni ekonomski sistemi imaju ugrađene automatske stabilizatore, a ne destabilizatore. U okviru četiri slobode Evropske unije, konkurentnije zemlje "centra" ostvaruju trgovinske suficite. Samim tim zemlje "periferije" su u trgovinskom deficitu. Zbog jedinstvene monetarne politike ne postoji mogućnost zaštite domaće proizvodnje putem deviznog kursa. Kada zemlja dospije u recesiju trgovinski deficit ulazi u ravnotežu ne zbog povećane produktivnosti, već zbog smanjenja uvoza kao posljedice pada standarda. Ako se države ili stanovništvo zadužuju u stranoj valuti, svaki pad vrijednosti domaće valute otežava otplatu kredita.

Jedan od razloga prekomjernog zaduživanja država je u tzv. spašavanju. Na pomenuti način centralne banke, MMF i države spašavaju povjerioce, odnosno banke koje su većinom zapadne.

Kritrijumi konvergencije fokusirani su isključivo na problem javnog sektora, iako je zaduživanje privatnog sektora jednako važno. Unutar Evropske unije prisutna je polarizacija na mediteranske zemlje i razvijenije zemlje centra Evrope. Stalno prisutna agenda u Uniji je vraćanje osjećanja političkog jedinstva. Međutim tzv. zemlje juga (Francuska, Italija, Španija, Kipar, Malta, Grčka, Portugal), još 2016. godine usvojile su “Atinsku deklaraciju” koja sadrži zahtjeve ovih zemalja upućene prema Berlinu i Briselu za okončanje “Dogmatskog ekonomskog režima”, odnosno napuštanje Pakta za stabilnost i rast.

Prekomjerni suficit koji ima Njemačka na ostatak Eurozone i svijeta, nameće eksternalije državama sa kojima ima pozitivnu spoljnotrgovinsku razmjenu. Države po pravilu deficit nadoknađuju zaduživanjem. Kreatori Eurozone nisu predvidjeli institucionalne aranžmane kojima bi se nadoknadila izgubljena mogućnost da države koriste kamate i devizni kurs za održavanje pune zaposlenosti i ravnoteže između uvoza i izvoza.

Divergentne sile unutar Eurozone su:

1. odliv kvalifikovane radne snage;
2. odliv kapitala;
3. razlike u javnim investicijama;
4. razlike u tehnologiji.<sup>68</sup>

Kada je granična produktivnost između zemalja ista, to podrazumijeva migaciju iz visoko zaduženih u manje zadužene zemlje. Odlaskom ljudi povećava se poresko opterećenje za one koji ostaju, što ponovo ubrzava odlazak radne snage i njeno udaljavanje od efikasne alokacije. “Jaz u znanju” nadoknađuje se tzv. “Industrijskom politikom”. Slobodno tržište ne može samo da eliminiše tzv. “jaz u znanju”. U neoliberalnom konceptu ekonomije slobodni zakoni tržišta samo produbljuju ovaj jaz. Povećani prihodi po jedinici proizvoda povezuju se sa tehnologijom i inovacijama. Evropski zakoni o zaštiti konkurencije zabranjuju ili sprječavaju mjere “Industrijske politike” na nacionalnim nivoima.

---

<sup>68</sup> Stiglic, J. Evro, Beograd, Akademska knjiga, p.162

### **3.7.3. Multilateralni nadzor budžetskih pozicija**

Multilateralni nadzor budžetskih pozicija redstavlja srednjoročni rani sistem upozoravanja i kratkoročni nadzor. U okviru srednjoročnog ranog sistema upozoravanja (*early warning system*) sadržana je obaveza prezentacije godišnjih programa stabilnosti zemalja članica EMU i planova konvergencije ostalih zemalja, članica Evropske unije. Putem navedenog sistema u srednjoročnim projekcijama budžetskih pozicija prepoznaju se eventualne prepreke u izvršavanju ciljeva Pakta o stabilnosti i rastu. Programi koje sačinjavaju članice obuhvataju planove koji imaju za cilj ostvarenje budžetske ravnoteže ili ostvarenje suficita budžeta. Navedeni planovi prolaze reviziju koja započinje sa mišljenjem Komisije, zatim Evropske centralne banke, Ekonomske i finansijske komisije EU, kako bi bili prezentirani Savjetu EU na usvajanje, odnosno Savjetu ministara finansija i privrede ECOFIN. Po razmatranju Savjet donosi odluku. Ukolika je ista negativna, zemlja članica je dužna da revidira planove, te da ponovi proceduru.

Putem kratkoročnog nadzora (*short-term surveillance*) vrši se provjera trenutnih budžetskih pozicija na osnovu polugodišnjih izvještaja. Komisija po izvršenoj provjeri izvještaja zemalja članica donosi odluku o tome da li je budžetska politika adekvatna izvršenju cilja – manje od 3% budžetskog deficita u odnosu na BDP. U slučaju negativne ocjene Komisija obavještava Savjet ministara, koji kvalifikovanom većinom donosi konačno pozitivno ili negativno mišljenje.

### **3.7.4. Procedure u slučaju prekomjernog deficita**

U slučaju negativnog mišljenja Savjet ministara povodom budžetske politike određene zemlje članice, odnosno o prelasku referentne stope od 3% BDP-a, daje preporuke kojih se dotična zemlja treba pridržavati u naredna četiri mjeseca. Ukoliko zadane mjere ne budu ispoštovane, Savjet nameće novi set mjera sa rokom implementacije od jedan mjesec. U slučaju ne pridržavanja ni novog seta mjera, Savjet može da se odluči za kazne prema članici, koje se ogledaju u sledećim mjerama:

- informisanje javnosti o neposluhu u slučaju izdavanja državnih obveznica;
- reviziju kreditne politike od strane Evropske investicione banke;
- obavezu deponovanja beskamatnog depozita u određenom iznosu;
- nametanje novčanih kazni.



Prije izvršenja sankcija, zemlja članica ima rok od dva mjeseca da primjeni preporuke Savjeta EU. Sankcije nastupaju trenutno po isteku roka. Najnepovoljnije kazna za zemlju članicu jeste obaveza deponovanja beskamatnog depozita. Depozit se sastoji od fiksnog dijela od 0,2% BDP-a, te varijabilnog dijela od 0,1% na svaki procentni poen prekoračenja referentne stope od 3% budžetskog deficita. U slučaju neispunjavanja usmjerenja iz preporuka Savjeta, prema propisima Pakta o stabilnosti i rastu, beskamatni depozit se pretvara u novčanu kaznu.

### **3.7.5. Analiza provođenja pravila fiskalne stabilizacije**

Opravdanja za uvođenje Pakta o stabilnosti i rastu ogledaju se u slijedećim uzrocima:

- kod većine zemalja pojavljuju se prekomjerni deficiti prilikom ulaska u monetarnu uniju, a kao osnovni razlog navodi se bojaznost vladajuće političke partije da bude ponovno izabrana;
- fiskalne restrikcije proizašle iz kriterijuma Mاستrihta i Pakta o stabilnosti i rastu prvenstveno su rezultat straha da preveliki deficit i javni dug zemalja članica može uticati na rast kamatnih stopa u drugim zemljama članicama, što može bitno uticati na stabilnost cijena. Fiskalna nedisciplina dodatno utiče na kamatne stope, uslijed čega raste nivo javnog duga. Nestabilnost javnih finansija utiče na tržište kapitala, uslijed čega se negativni efekat prenosi i na druga tržišta. U najgorem slučaju ovakav slijed događaja vodi ka nestabilnosti sveukupnog tržišta Evropske unije;
- visoki fiskalni deficiti mogu potkopati kredibilitet centralne banke, a mekana monetarna politika može uticati na dodatnu raskalašenost fiskalnih politika zemalja članica Ekonomske i monetarne unije;
- postoji bojazan da će neki učesnici tržišta pretpostaviti da će ih Evropska unija izvući iz finansijskih teškoća, te prema tome formirati svoja očekivanja.

Mastirški kriterijumi konvergencije i pravila definisana u Paktu o stabilnosti i rastu, koncipirana su prvenstveno da bi očuvala budžetska disciplina zemalja članica i kandidata za Evropsku monetarnu uniju. Budžetski deficit vodi rastu javnog duga koji će morati da se servisira u budućnosti.

Ukoliko kamatne stope na javni dug premaše stopu rasta ekonomije, dug je dinamički postavljen, tako da se odnos javnog duga i BDP-a pogoršava. Samo po sebi, isto je neodrživo i zahtjeva korektivne akcije. U navednom smislu i postavljena su pravila fiskalne stabilizacije.

U razmatranju odnosa između duga i deficita polazi se od jednačine koja se koristi kao indikator ograničenja budžeta:

$$G - T + rB = dB/dt + dM/dt$$

Gdje je:

G – nivo javnog trošenja bez obračunavanja kamate na javni dug,

T – fiskalni prihod,

r – kamatna stopa na javni dug,

V – javni dug,

M – nivo primarnog novca

Lijeva strana jednačine predstavlja deficit javnog budžeta. Dug se sastoji od primarnog deficita javnog budžeta ( $G - T$ ) i plaćanja kamata na javni dug ( $rB$ ). Desna strana je finansijska strana. Budžetski deficit se može finansirati preko stvaranja duga ( $dB/dt$ ) ili štampanja primarnog novca ( $dM/dt$ ). Ako nominalna kamatna stopa premaši stopu rasta ekonomije, vlada bi morala preduzeti mjere ostvarivanja suficita primarnog budžeta, a u slučaju da navedeno ne ostvari odnos dug/BDP bi se povećavao bez ograničenja. Krajnja posljedica je neizmirenje javnog duga, iz čega slijedi da je nepohodan uslov solventnosti:

$$B (\text{javni dug}) = 0 \text{ ili } (r-x)b = t-g.$$

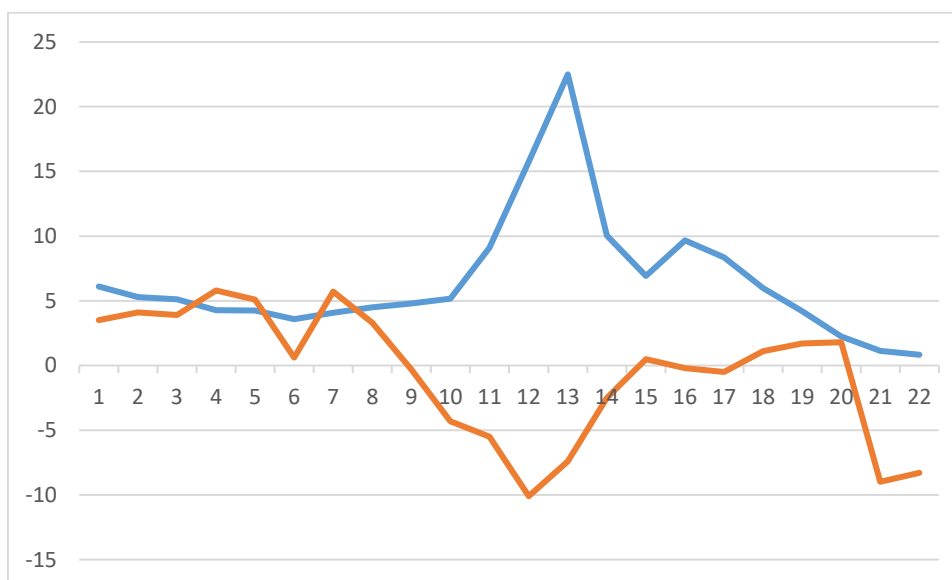
h – predstavlja stopu rasta BDP-a

U narednoj tabeli i grafikonu, na primjeru Grčke, kompariran je nivoa dugoročnih kamatnih stopa u odnosu na stope rasta BDP, odnosno stopa rasta navedenih ekonomija.

**16. Tabela prikaz međudnosa dugoročna nominalna kamatna stopa / Stopa rasta BDP – rasta ekonomije na primjeru Grčke**

Grčka\godina	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dugoročna K/S	6,1	5,3	5,12	4,27	4,26	3,59	4,07	4,50	4,80	5,17	9,09	15,75	22,50
Stopa BDP-a	3,5	4,1	3,9	5,8	5,1	0,6	5,7	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	-10,1	-7,4
Grčka\godina	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	A			
Dugoročna K/S	10,05	6,93	9,67	8,36	5,98	4,19	2,24	1,12	0,83	6,54			
Stopa BDP-a	-2,5	0,5	-0,2	-0,5	1,1	1,7	1,8	-9,0	-8,3	-0,5			

**17. Dijagram međudnosa dugoročna nominalna kamatna stopa / Stopa rasta BDP – rasta ekonomije na primjeru Grčke**



Komparativni pokazatelji usmjereni su u negativnom pravcu, odnosno ka fiskalnoj neodživosti. Garmlich i Wood (2000) su primjenom Tejlorovog pravila dokazali učestalost diferencijalnih šokova u Evropskoj uniji, te da je stabilizacija u pojedinim članicama Evropske unije potrebna u različitim vremenskim razdobljima. Tejlorovo pravilo su primjenili na kratkoročne kamatne stope u deset zemalja članica gdje su pomoću odstupanja od ravnotežne realne kamatne stope dokazali učestalost diferencijalnih šokova.

Za ravnotežnu kamatnu stopu odnosno proizvoljnu tačku za razvijanje Tejlorovog pravila, uzeli su iznos od 3,25% što je približno dvadestogodišnjem njemačkom prosjeku.

Navedeni autori spominju više mehanizama za ublažavanje takvih šokova. Prema istima to mogu biti:

- mobilnost faktora proizvodnje,
- promjena relativnih cijena,
- međuregionalni transferi i dr.

Većina navedenih mehanizama u okviru Evropske unije je neefikasna, što fiskalnu politiku zemalja članica ostavlja kao osnovni instrument prilagođavanja diferencijalnim šokovima.<sup>69</sup>

Nedostatci Pakta o stabilnosti i rastu manifestirali su se 2002. godine kada je došlo do usporavanja rasta u većini zemalja članica Eurozone, te je u toj situaciji većina zemalja bila pred obavezom da snosi predviđene kazne. U navedenoj situaciji donesene su odluke o preformulaciji pravila Pakta u smislu veće fleksibilnosti prema zemljama i razmatranju svakog slučaja odvojeno uzimajući u obzir poslovne cikluse pojedinačnih zemalja. Institucionalna kriza u funkcionisanju Pakta nastala je 2003. godine kada Vijeće za ekonomska i finansijska pitanja (ECOFIN) nije primjenilo kaznene odredbe na Francusku i Njemačku kada su prešle limite budžetskih deficita. Vijeće je tom prilikom donijelo odluku da se ovim zemljama ostavi rok do 2005. godine, da vrate nivo deficita u dozvoljene granice. Navedena odluka je pokazala nedosljednost institucija kada je u pitanju odlučivanje o interesima „velikih zemalja“. Svoju odluku opravdali su razlogom usporenja opšteg nivoa rasta na početku novog milenijuma.

Međutim, kada je u slučaju Portugala 2001. godine došlo do prelaska zacrtane linije budžetskog deficita od 3% BDP-a, pod snažnim pritiskom Evropske komisije Portugal je morao da sreže javnu potrošnju. Zbog toga je već naredne godine portugalska ekonomija ušla u recesiju, dok se već 2005. godine budžetski deficit popeo na nivo 5% BDP-a.

Navedeni primjer pokazao je da se rigidnim pristupom pravilima Pakta, bez uvažavanja pojedinačnih okolnosti u kojima se zemlja nalazi ne može postići kvalitetan dugoročni efekat.

U kontekstu navedenog potrebno je uvažiti i nivo javnog duga svake pojedinačne zemlje članice. Nivo budžetskog deficita od 3% BDP-a ne može se isto posmatrati kod zemlje koja ima nizak nivo javnog duga, u odnosu na zemlju kojoj javni dug prelazi iznos od

---

<sup>69</sup> Šimović, H: *Fiskalna politika u Evropskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.

preko 100% BDP-a. Sa stanovišta vođenja aktivne kontraciklične fiskalne politike, nivo ograničenja propisan Paktom ne ostavlja zemlji dovoljnu mogućnost za djelovanje automatskih fiskalnih stabilizatora. U rastućim ekonomijama uravnotežen budžet nema neku praktičnu ni teoretsku podlogu. Naime, ako je stopa rasta ekonomije pozitivna, vanjski dug teži ka nultoj vrijednosti. Takođe, ograničen deficit onemogućava državne investicije, putem kojih se može doprinijeti višim stopama rasta u budućnosti, a samim tim i lakšoj otplati dugova, smanjenjem omjera deficita i BDP-a.<sup>70</sup>

Pravila Pakta su više puta osporavana od strane država članica zbog godišnjeg ciklusa primjene. Prijedlozi za izmjene išli su u pravcu primjene Pakta u ekonomskim ciklusima, jer ograničavanje javne potrošnje tokom recesionih perioda može usporiti rast ekonomije. Navedni problemi rezultirali su izmjenama pravila Pakta, odnosno popuštanja i uvođenja veće fleksibilnosti u primjeni sankcija za zemlje koje prekorače ograničenja Pakta. Zemlje kod kojih budžetski deficit pređe 3%, a u slučaju da mogu navedeno da obrazlože vanrednim okolnostima, ne bi se primjenjivale kaznene odredbe. Pod istima se može uzeti u obzir ako je pad BDP-a iznad 2%, u slučaju stalnog opadanja ekonomije ili ako su u pitanju strukturne reforme, kao što je reforma penzionog sistema i sl. Takođe i vrijeme prilagođavanja pravilima Pakta je produženo.<sup>71</sup>

### **3.8. Harmonizacija poreskih sistema**

Pod poreskom harmonizacijom podrazumijeva se proces fiskalnog ujednačavanja poreskih sistema sa ciljem uklanjanja poreskih barijera, odnosno uklanjanja nacionalnih poreskih mjera koje mogu negativno uticati na ispunjenje četiri velike slobode. Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice predviđeno je ispunjenje četiri slobode, i to<sup>72</sup>:

1. Sloboda kretanja robe, koja se ostvaruje kroz eliminisanje carina i taksi,
2. Sloboda kretanja kapitala, koja podrazumijeva slobodu prekograničnog vršenja tekućih plaćanja,
3. Sloboda kretanja ljudi, koja obuhvata nesmetano kretanja radnika iz jedne u drugu

---

<sup>70</sup> Obadić, A: *Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.

<sup>71</sup> Obadić, A: *Uticaj veličine države na ekonomski rast u okviru najnovijih promjena fiskalne politike Evropske unije*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2006.

<sup>72</sup> Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008. p. 82.

- državu članicu, radi zaposlenja ili uspostavljanja vlastite djelatnosti u drugoj državi članici – na primjer, otvaranje firme ili filijale već postojeće firme,
4. Sloboda kretanja usluga, koja pretpostavlja slobodno kretanja davalaca i korisnika usluga iz jednih država u druge države članice, radi vršenja ili uživanja usluga.

Na početku stvaranja Evropske zajednice, u njenom temeljnom dokumentu, Rimskom ugovoru iz 1957. godine, u članu 99. predviđeno je da države članice u interesu nesmetanog kretanja robe, usluga, ljudi i kapitala, izvrše harmonizaciju svojih poreskih sistema.

U okviru poreskih reformi, 1970. godine donijeta je Odluka o zamjeni finansijskog doprinosa zemalja članica sopstvenim izvorima finansiranja EEZ. Navedenom reformom predviđeno je da jedan od izvora finansiranja bude prihod od PDV-a, odnosno primjena dodatne poreske stope na jedinstvenu stopu PDV-a.

Prvobitna stopa je iznosila 1,25 %, da bi kasnije uslijedile korekcije kao što je navedeno u tabeli:

**18. Tabela dodatnih poreskih stopa na stopu PDV-a kao izvor finansiranja budžeta EU po godinama primjene**

Godina izmjene	Stopa u %
1970.	1,25
1986.	1,4
1988.	1,36
1995.	1,32
1996.	1,24
1997.	1,16
1998.	1,08
1999.	1,0

U osnovi, ciljevi harmonizacije u ekonomskom smislu mogu se ostvariti sprovođenjem dva oprečna pristupa<sup>73</sup>:

---

<sup>73</sup>Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija, 2008. p.

1. Harmonizacija poreza u Evropskoj uniji, kojom se nastoji ostvariti centralizacija nacionalnih budžeta koja bi omogućila automatske transfere prema regionima i državama pogođenim tzv. negativnim šokovima. Ovaj pristup zasnovan je na teoriji optimalnih valutnih oblasti i pretpostavlja da nacionalne fiskalne vlasti imaju dovoljno fleksibilnosti i autonomije u sprovođenju fiskalne politike.
2. Strogom disciplinom u upravljanju fiskalnom politikom i to na osnovu eksplicitnih pravila o veličini nacionalnih budžetskih deficita. Navedeni pristup definisan je Mastrihškim sporazumom i Paktom stabilnosti i rasta.

Fiskalni sistemi zemalja članica Evropske unije bazirani su na personalnim porezima, korporacijskim porezima i indirektnim porezima.

### **3.8.1. Harmonizacija neposrednih - direktnih poreza**

U pogledu personalnih poreza razlikuju se dva modela:

1. Model jedinstvenog poreza na dohodak – sintetički porez,
2. Model parcijalnog poreza na dohodak – analitički porez.

Sintetičkim porezom omogućava se proporcionalno oporezivanje ukupnog ličnog dohotka, prema ekonomskoj snazi pojedinaca, kao poreskih obveznika.

Analitičkim porezom na dohodak fizičkih lica oporezuju se pojedine vrste prihoda poreskog obveznika proporcionalnim poreskim stopama, s tim što se ukupni dohodak oporezuje dopunskim porezom po progresivnim poreskim stopama.

Kod pomenutih poreza u poreskoj praksi zemalja Evropske unije iskristalisala su se tri poreska principa<sup>74</sup>:

1. Princip neograničene poreske obaveze, iz koga proizilazi da porez na dohodak građana pogađa sve prihode obveznika koji ima prebivalište, bez obzira na to da li su prihodi ostvareni u zemlji ili inostranstvu,
2. Princip državljanstva, poreski obaveznik, državljanin jedne zemlje ukoliko ostvaruje prihod u inostranstvu gdje ima prebivalište, obračunava mu se porez na dohodak ostvaren u inostranstvu zemlji od strane zemlje čiji je državljanin,
3. Teritorijalni princip, prema kome se porez na dohodak fizičkih lica plaća na prihode ostvarene u matičnoj zemlji bez obzira na mjesto prebivališta.

---

<sup>74</sup> Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008. p. 51.

Cilj poreske harmonizacije poreza na individualni dohodak fizičkih lica je da osigura jednakost u smislu prilika za rad ili ulaganje u drugoj državi članici.

Sve do 1997. godine proces harmonizacije direktnih poreza bio je na skromnom nivou. Do tada su u ovoj oblasti postojale samo direktive koje su se odnosile na spajanje preduzeća, te o privrednim društvima majka-kćer, usmjerene prije svega na sprječavanje dvostukog oporezivanja. Savjet je navedne godine donio paket za suzbijanje štetne poreske konkurencije, koji je obuhvatio sledeće mjere:<sup>75</sup>

- Pravila ponašanja pri oporezivanju preduzeća, kojim su se države članice obavezale da neće uvoditi nikakve nove štetne poreske mjere, da će ukinuti sve postojeće štetne poreske mjere u najbržem roku, da će obavjestiti ostale države o mjerama koje bi Kodeks mogao obuhvatiti, da će podsticati ukidanje štetne poreske konkurencije i izvan Evropske unije.
- Instrument smanjivanja razlika u efektivnom oporezivanju dohotka od štednje, odnosno kamata na štednju. Prema ovoj direktivi sve zemlje članice moraju osigurati razmjenu podataka o isplata kamata na štedenju nerezidentima (*Savings Taxation Directive, 2003.g.*).
- Instrument uklanjanja poreza po odbitku pri oporezivanju kamata i autorskih naknada, kako bi se ukinulo dvostruko oporezivanje tih naknada. Na taj način kamate i naknade oporezuju se samo u državi gdje korisnik naknada ima sjedište, a ne u državi u kojoj su naknade ostvarene.

Fiskalni podsticaji predstavljaju važan segment fiskalne politike, kojom se pruža značaj doprinos povećanju konkurentnosti privrednih subjekata u tržišnoj utakmici. Isti se ogledaju kroz podsticaje za pospješivanje tzv. „3 I“, odnosno investicija, inovacija i izvoz.

Prema metodologiji Unije o državnim podsticajima, iste se mogu podjeliti na:

- Subvencije i porezna izuzeća, u kojima pravimo razliku u zavisnosti da li se radi o prihodovnoj strani (porezi i doprinosi) ili rashodovnoj strani budžeta (subvencije),
- Udjeli u vlasničkom kapitalu, u koje spadaju investicije u neprofitna preduzeća, pretvaranje državnih potraživanja u vlasnički udjel, prodaja državnog vlasništva uz povoljne uvjete,

---

<sup>75</sup> Škreb, M.K: *Poreska harmonizacija*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2007.



- Povoljni krediti i poreski dug, predstavljaju kredite koje država pod povoljnijim uslovima od tržišnih daje preduzećima za koja se očekuje da bi u bliskoj budućnosti mogla „stati na noge“, te nastaviti poslovanje u normalnim tržišnim uslovima, dok se pod poreskim dugom podrazumjeva prolongiranje zakonskog roka za uplatu poreskih dadžbina,
- Garancije, obuhvaćaju državne garancije za osiguranje od (ne)komercijalnih rizika u nominalnom iznosu. Putem njih pojedina preduzeća dobivaju kredite uz povoljnije uslove od onih na finansijskim tržištima.

S ciljem sprječavanja poreske konkurencije na jedinstvenom tržištu, Evropska unija donijela je niz mjera. Prilikom prijema novih članica, iste su povoljnijim poreskim tretmanom nastojale da privuku investitore iz starih članica Unije. Da bi se spriječio navedeni proces, 1998. godine, donesen je dokument pod nazivom Kodeks ponašanja pri oporezivanju preduzeća (Code of Conduct for Business Taxation), kojim su se zemlje članice obavezale da neće primjenjivati nove sisteme oporezivanja koji bi mogli izazvati „nelojalnu“ poresku konkurenciju.<sup>76</sup>

Kod korporacijskih poreza karakteristična je primjena dva modela oporezivanja dobiti:

1. Porez na individualni dohodak,
2. Porez na dobit korporacija/preduzeća.

Porezom na individualni dobitak zahvata se dobit svih preduzeća koja nisu obuhvaćena porezom na dobit korporacija i drugih privrednih i profesionalnih lukrativnih aktivnosti fizičkih lica, dok se porezom na dobit korporacija zahvata dobit privrednih organizacija sa statusom pravnog lica, koja su organizovana u formi kooperacija, kompanija, društva na bazi akcionarskog kapitala i dobit državnih, javnih preduzeća, koja kao lukrativne organizacije javnog sektora, posluju na principu profita<sup>77</sup>.

U zavisnosti od poreskog tretmana raspodjeljenog i neraspodjeljenog profita, zemlje Evropske unije primjenjuju tri različita poreska tretmana<sup>78</sup>:

1. Klasični sistem, u kome raspodjeljeni profit u potpunosti podliježe simultanom oporezivanju,

<sup>76</sup> Šimović, H: *Uticaj fiskalnog sustava i fiskalne politike na konkurentnost gospodarstva*, Zagreb, Časopis Ekonomskog fakulteta u Zagrebu - Serija članaka u nastajanju, 2007.

<sup>77</sup> Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008. p. 59.

<sup>78</sup> Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008. p. 57.

2. Sistem redukcije, u kome postoji način umanjena za raspodjeljenje profite na nivou akcinara i nivou kompanija,
3. Sistem eliminacije, u ovom sistemu se na nivou kompanija obračunava porez na raspodjeljenje profite, dok se ovaj porez refundira na nivou akcionara.

Porez na dohodak, porez na dobit i porez na imovinu spadaju u red direktnih poreza.

Glavni razlozi za harmonizacijom navednih poreza su:

- Ujednačavanje osnovnih elemenata poreza na dobit korporacija, odnosno poreskog obveznika, poreske stope i poreske osnovice,
- Harmonizacija poreskog tretmana dividendi,
- Eliminisanje prepreka prilikom međukompanijskih isplata dividendi, kamata i autorskih prava,
- Jednostavnije grupisanje kompanija između država članica.

### **3.8.2. Harmonizacija posrednih - indirektnih poreza**

Porez na dodatnu vrijednost predstavlja najrasprostranjeniji oblik svefaznog poreza na promet proizvoda. Sadašnji model neto svefaznog poreza primjenjuje se u svim zemljama članicama Evropske unije. Isti se razlikuje od ranije primjene bruto svefaznih poreza, kod koga se porez naplaćen u jednoj fazi proizvodno prometnog ciklusa, uključivao u poresku osnovicu za oporezivanje u sledećoj fazi, a koji se kao takav do prijedloga Nojmanovog komiteta<sup>79</sup>, primjenjivao kod većine zemalja osnivača Evropske zajednice (Njemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg).

Države koje su kasnije primljene u članstvo Evropske unije obavezale su se na primjenu poreza na dodatnu vrijednost, a takođe i sve države kandidati za članstvo, u procesu stabilizacije i pridruživanja počele su sa primjenom ovog oblika indirektnog poreza.

Prva faza prelaska na svefazni neto porez, započeta je 1967. godine, donošenjem većeg broja Direktiva od strane Savjeta. Osnovni cilj donijetih Direktiva bio je da obezbijede harmonizovano djelovanje poreskih sistema u državama članicama.

---

<sup>79</sup>Nojmanov komitet – naziv sa komisiju finansijskih stručnjaka oformljenu 1963. godine na čelu sa njemačkim teoretičarem prof. F. Von Neumark, čiji su prijedlozi o prelasku na neto svefazni porez prihvaćeni, i to: Njemačka i Francuska 1968. Holandija 1969. Luksemburg 1970. Belgija 1971. i Italija 1973. godine.

Dodatna vrijednost koja je predmet oporezivanja, kod poreza na dodatnu vrijednost, predstavlja vrijednost koju proizvođač, lice koje pruža uslugu ili prodavac, dodaje sirovinama i drugim inputima, osim rada, u fazi prije prodaje proizvoda ili izvršenja usluge.

Poreska harmonizacija indirektnih poreza u Evropskoj ekonomskoj zajednici odvijala se u dvije faze:

1. Prva faza karakteriše period do donošenja Šeste direktive Savjeta EZ,
2. Druga faza označava period donošenja Bijele knjige 1985. godine, kojom je predviđeno uklanjanje poreskih kontrola između država članica do kraja 1992. godine, te postepena realizacija navedenih planova.

U prvoj fazi harmonizacije 1967. godine donošenjem Šeste direktive, postavljeni su zakonski osnovi usklađivanja osnovnih poreskih elemenata, i to:

- Poreski obveznik, svako domaće i strano pravno ili fizičko lice, koje u okviru redovnog i samostalnog obavljanja djelatnosti, vrši isporuku dobara i pružanja usluga, kao i lice koje uvozi dobra;
- poreski objekat,
- poreska osnovica, koju čini naknada za isporuku dobara, odnosno za pružanje usluga, a prilikom uvoza, vrijednost uvezenog dobra, u koju su uključene carine i druge uvozne dadžbine i naknade. Postignut je dogovor prema kojem države primjenjuju standardnu stopu koja ne može biti niža od 15% i jednu ili dvije snižene stope koje ne mogu biti niže od 5%;
- poreska oslobađanja,
  1. oslobađanja koja daju pravo na odbitak prethodno plaćenog poreza, kao što je slučaj sa izvozom roba,
  2. oslobađanja bez prava na odbitak prethodno plaćenog poreza,
- za male preduzetnike, poresko oslobađanje ukoliko je godišnji prihod manji od 5.000 Eura;
- za poljoprivrednike uvodi se tzv. zajednička proporcionalna stopa, što znači da su isporuke poljoprivrednih dobara oslobođene, a poljoprivredniku se dodjeljuje kompenzacija u vidu proporcionalne stope, sa kojom može da neutrališe PDV koji je platio pri nabavci repromaterijala;
- za turističke prevoznike, vrijedi pojednostavljeni postupak oporezivanja da bi bili izbjegnuti problemi oko utvrđivanja mjesta oporezive transakcije;

- mehanizam poreskog kredita;
- posebni režim oporezivanja.

Drugu fazu karakteriše proces prilagođavanja i ujednačavanja poreskih sistema sa ciljem potpunog ukidanja poreskih barijera između zemalja članica. U cilju provedbe navedenog Savjet EZ u toku 1991. i 1992. godine usvojio je tri direktive:

1. Direktiva o ukidanju poreskih barijera, kojom je uveden prelazni period od tri godine počevši od 01.01.1993. godine, u kome je zadržan princip odredišta pri obračunu poreza, ali se prijava ne podnosi carini nego poreskim vlastima u zemlji odredišta.
2. Direktiva o pojednostavljenju postupka u prelaznom periodu, sa namjerom pojednostavljenja postupka utvrđivanja i naplate PDV-a i
3. Direktiva o približavanju stopa poreza na dodatnu vrijednost, koja je imala za cilj ujednačavanje poreskih stopa, radi izbjegavanja poreske erozije. Stopa PDV-a ne smije da bude niža od 15%, ukinute su povišene stope, a dozvoljava se primjena jedne do dvije povlaštne stope, koje ne smiju da budu niže od 5% i to samo na određene artikle.

U sistemu poreza na dodatnu vrijednost, prema Šestoj direktivi finansijske usluge izuzete su od sistema PDV-a. Prema šestoj direktivi u članu 13b od zemalja članica traži se izuzimanje slijedećih usluga od oporezivanja PDV-om:

- Osiguranje i reosiguranje, uključujući slične usluge koje pružaju posrednici i zastupnici osiguranja;
- Odobravanje, ugovaranja i upravljanje kreditima;
- Izdavanje i poslovanje sa kreditim jemstvima ili drugi način osiguranja plaćanja, te upravljanje izdavanjem kreditnih jemstava;
- Ugovaranje depozita i tekućih računa, isplata, transfera, dugova, čekova i drugih prenosivih instrumenata, isključujući naplatu dugova;
- Transakcije valuta, novčanica i kovanica upotrebljvanih kao zakonsko sredstvo plaćanja, isključujući zlato, srebro i kovanice od numizmatičke vrijednosti;
- Transakcije i prenos dionica u preduzećima, te obveznica ili drugih hartija od vrijednosti, izuzimajući njihovo upravljanje i čuvanje;
- Upravljanje posebnim investicionim fondovima.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Stručna publikacija, *PDV primjena po djelatnostima*, Sarajevo, Revicon, 2007. p.12.

U sferi indirektnih fiskalnih opterećenja od strane Savjeta Evropske zajednice, doneseno je još nekoliko Direktiva kojima se harmonizuje pomenuta oblast, i to:

1. Direktive o akcizama, pod koje spadaju:

- Horizontalna direktiva, o opštim aranžmanima za proizvode koji su prođvrgnuti akcizama, kao i o držanju, upravljanju, kretanju i kontroli takvih proizvoda. Ovom Direktivnom predviđeno je da poreska obaveza nastaje u trenutku proizvodnje, odnosno uvoza akciznih proizvoda, osim u slučajevima “odloženih aranžmana”, odnosno kada fizičko ili pravno lice ima odobrenje nadležnog organa da registruje akcizno skladište.
- Strukturne direktive, tri direktive koje regulišu strukturu akciza na naftne derivate, alkoholna pića i duvanske proizvode, u okviru čega su definisana i poreska oslobođanja, npr. goriva koja imaju bolje ekološke efekte.
- Direktive o stopama, četiri direktive o ujednačavanju stopa akciza.

2. Direktiva o taksu na kapital, koja se odnosi na javnu dadžbinu usmjerenu prema društvima kapitala, a koja se plaća prilikom osnivanja, ulaganja, promjena vlasničke strukture, statuta i sl.

Savjet Evropske zajednice 1992. godine, usvojio je Direktivu o poresko tehničkoj saradnji u oblasti poreza na dodatnu vrijednost. Osnovni cilj ove uredbe je uređenje jedinstvenog sistema utvrđivanja i naplate PDV-a, te formiranje jedinstvene informatičke baze podataka.

Osim navedenih direktiva, čiji je osnovni zadatak harmonizacija fiskalnih sistema zamalja članica, od strane Savjeta Evropske zajednice 1977. godine usvojena je Direktiva o uzajamnoj pomoći poreskih organa država članica, kojoj je osnovni cilj sprječavanje poreske erozije, u uslovima liberalizacije tržišta i harmonizacija poreskih sistema. Prvobitno, ova direktiva odnosila se na utvrđivanje poreza na dohodak i imovinu. Ista direktiva je naknadno proširena na porez na dodatnu vrijednost i akcize.

Radi boljeg nadzora nad poreskim sistemima u Evropskoj uniji uspostavljen je program Fiskalis. Aktivnosti programa odnose se na razmjenu informacija između poreskih uprava zamalja članica, te na edukaciju radnika u poreskim upravama. Prvi put je usvojen za period od 1998. do 2002. godine, ali zbog ostvarenih rezultata produžen je i u narednim godinama.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Škreb, M.K: *Program FISCALIS*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2008.

Učešće poreza na dodatnu vrijednost u zemljama članicama Evropske unije, u ukupnim fiskalnim prihodima u prosjeku se kreće oko 18%.

Poreske stope poreza na dodatnu vrijednost su *ad valorem* tipa i izražavaju se u procentima, a primjenjuju se na poresku osnovicu u trenutku nastanka poreske obaveze. Kada je u pitanju broj poreskih stopa, u zavisnosti od zemlje, koriste se opšte ili standardne poreske stope koje se primjenjuju na promet svih vrsta proizvoda i usluga ili diferencijalne poreske stope gdje se posebnom, odnosno nižom stopom oporezuje promet proizvoda i usluga od socijalnog karaktera ili od posebnog značaja na standard građana, kao i više poreske stope na promet luksuznih proizvoda i usluga. U praksi najčešća je primjena poreza na dodatnu vrijednost sa tri diferencirane poreske stope. Poreska osnovica sačinjava se od cjenovne vrijednosti proizvoda i usluga, uvećane za iznos svih troškova, uključujući i druge poreze, osim poreza na dodatnu vrijednost. Prilikom uvoza ili izvoza poreska osnovica je uvećana za vrijednost carinskih dadžbina. Poreski dužnik tom prilikom sukcesivno vrši obračun poreza na dodatnu vrijednost na prodaju i dobitni porez na dodatnu vrijednost za kupovinu ili investiciju, da bi na kraju dobio neto porez na dodatnu vrijednost, za plaćanje<sup>82</sup>.

Pri obračunu poreza na dodatnu vrijednost koriste se tri metoda i to:

1. Direktni metod, kod koga se poreska obaveza obračunava na osnovu razlike ukupnih iznosa autputa i inputa, odnosno prodaje i nabavke,
2. Indirektni metod, poreska obaveza se obračunava posredno, umanjnjem poreza na autput u svim fazama prometnog ciklusa, za iznos plaćenog poreza na inpute,
3. Intermedijalni metod, primjenom navedenog metoda oporezuje se razlika između poreza na zbir ukupnih inputa i autputa, te poreza na autput.

Proces harmonizacije poreskih sistema zemalja članica Evropske zajednice, odnosno Evropske unije, odvijao se usporeno iz više razloga<sup>83</sup>:

- Poreske strukture su različite od zemlje od zemlje;
- Konceptije fiskalne politike izuzetno su različite među zemljama članicama Evropske unije;
- Stabilizacioni i razvojni ciljevi fiskalnih politika nisu usklađeni;

---

<sup>82</sup> Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008. p. 62.

<sup>83</sup> Aleksandra Nikolić, *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008. p. 79.

- Poreske strukture predstavljaju fundamentalni prerogativ nacionalnih parlamenata i suvereniteta;
- Odnosi posrednih i neposrednih poreza su sazđani na različitim ekonomskim strukturama.

Šestom direktivom predviđeno je da opšta stopa poreza na dodatnu vrijednost može biti maksimalno 15%, snižena ili povlašćena stopa ne smije biti niža od 5%, dok se nulta stopa može koristiti jedino pri izvozu. Takođe, navedenom Direktivom nisu predviđena institucionalna oslobođenja od ovog poreza. Uvođenjem Šeste direktive bilo je predviđeno da zemlje članice moraju uskladiti svoje poreske propise u skladu sa njom do 31. decembra 2000. godine, a zatim je taj rok produžen do 31. decembra 2005. godine.<sup>84</sup>

Udio poreza na dodatnu vrijednost u ukupnim poreskim prihodima zemalja članica Unije i potencijalnih kandidata, veći je kod novih članica nego kod starih članica.

---

<sup>84</sup> Kliment, A. Lutilski, I.D: *PDV na temelju računa – uspoređba Hrvatske sa zemljama EU*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.

## 4. FISKALNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

### 4.1. Pristup problemu i uvodne napomene

Fiskalni sistem Bosne i Hercegovine definisan je Opštim mirovnim sporazumom. Ovaj Sporazum odredio je i fiskalnu poziciju nadležnosti države i entiteta. U početku Vijeće ministara, kao izvršni organ Države, nije imalo nikakvu ulogu u prikupljanju javnih prihoda s obzirom da na nivou Bosne i Hercegovine nije postojala nijedna institucija koja je imala nadležnosti koje su vezane za fiskalni sistem. Ovo je za posljedicu imalo nepovoljnu okolnost za uspostavljanje efikasnog tržišta i na ukupno makroekonomsko stanje i stabilnost. Dakle, u domenu fiskaliteta entiteti su imali nadležnost nad fiskalnim sistemom.

Pored toga, po Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, značajan obim nadležnosti nad fiskalnim sistemom i fiskalnom politikom spuštene su na nivo kantona, tako da je i to doprinijelo dodatnoj decentralizaciji ovoga sistema.

Prema članu 8. Dejtonskog mirovnog sporazuma entitetima je pripalo pravo da fiskalni sistem regulišu u skladu sa svojim interesima. U početnoj fazi od Dejtonskog sporazuma ka reformi fiskalnog sistema, entiteti su iz svojih prihoda finansirali funkcionisanje institucija na nivou centralne države, odnosno zajedničke institucije i izmirivanje obaveza po osnovu javnog duga. Navedeni oblik finansiranja odvijao se po formuli u kojoj Federacija Bosne i Hercegovine učestvuje sa 2/3, a Republika Srpska sa 1/3. Tada su jedini izvorni prihodi centralne države bile administrativne takse koje su izdavane po njenim propisima. Ovakvo stanje bilo je do 2003. godine, kada Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvaja Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja, što je iniciralo i formiranje Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine. Centralizacija fiskalnih prihoda, te uvođenje PDV-a pozitivno je uticalo na makroekonomsko stanje zemlje. Ove reforme predstavljale su određene političke kompromise i za tadašnje političke odnose bile su značajne za cio ekonomski prostor.

Na stabilizaciju fiskalnog sistema uticalo je donošenje više zakona iz navedene oblasti. S tim u vezi bitno je pomenuti: Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja, Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine, Zakon o akcizama, Zakon o pripadnosti javnih prihoda, Zakon o Fiskalnom vijeću, Zakon o porezu na dobit Federacije Bosne i Hercegovine, Zakon o porezu na dobit Republike Srpske, Zakoni o



porezu na dohodak Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Zakon o porezu na imovinu Republike Srpske i Zakon o porezu na imovinu Federacije Bosne i Hercegovine.

Formalno pravno raspodjela fiskalnih prihoda u Bosni i Hercegovini regulisana je Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda. Njime se reguliše način uplate indirektnih poreza, ostalih prihoda i taksi, pravila za vođenje jedinstvenog računa za prikupljanje indirektnih poreza, ostalih prihoda i taksi, doznačavanje i raspodjela prikupljenih prihoda zajedničkim institucijama vlasti, Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, knjigovodstvene evidencije za jedinstveni račun, informisanje u pogledu prikupljanja, doznačavanja i raspodjele prikupljenih sredstava.

Na osnovu donesenih zakona o porezima i stepenu (de)centralizacije i promjena koje su se dogodile u privrednom sistemu Bosne i Hercegovine, gdje je napušten sistem finansiranja zajedničkih potreba u oblasti društvenog standarda, izvršena je njegoa transformacija dijelom u društveno-fondovski sistem finansiranja javnih rashoda, dijelom u budžetski sistem njihovog finansiranja, te u sistem javnih preduzeća<sup>85</sup>. Navedena tri modela finansiranja normirana su na različitim nivoima vlasti, pa je to dovodilo i do razlika u modelima finansiranja javnih rashoda.

Dakle, u Bosni i Hercegovini postoji fiskalni federalizam i fiskalna decentralizacija, jer postoji više nivoa fiskalne vlasti. S obzirom na ovu činjenicu, postojala je potreba da se u okviru ovoga sistema definiše fiskalni suverenitet, raspodjela izvornih prihoda i podjela upravne nadležnosti. U Bosni i Hercegovini postoji pet nivoa fiskalne vlasti, čiji je primarni cilj obezbjeđenje javnih prihoda za finansiranje svakog dijela vlasti. Ako se tome doda činjenica da pitanje efikasne fiskalne koordinacije nije riješeno, onda je ograničeno i efikasno vođenje stabilizacijske politike jer su prikupljena sredstva atomizirana i nedovoljna za ozbiljniji uticaj na ravnomjeran razvoj.

Uz to, podjela fiskalnog suvereniteta među nosiocima fiskalne vlasti limitirana je mnogim faktorima političke, pravne, ekonomske, regionalne i demografske prirode. U takvim okolnostima teško je obezbijediti da poreski sistem vrši alokativnu, redistributivnu i stabilizacijsku funkciju.<sup>86</sup> Istina, prednosti fiskalnog decentralizma su kod

---

<sup>85</sup> Muratović, H., Monetarna i fiskalna politika Evropske unije, op. cit., str. 280.

<sup>86</sup> Begić, K.: Ustavni okvir fiskalne decentralizacije BiH, Forum o fiskalnoj decentralizaciji BiH

alokacije sredstava jer navedenim nivoima omogućava da finansiraju prioritete koji oni smatraju potrebnim. Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine je složeno, što je uslovilo i sistem nadležnosti između konstitutivnih subjekata u pogledu fiskalne nadležnosti. Fiskalne nadležnosti podijeljene su između Bosne i Hercegovine, entiteta i distrikta Brčko.

Formiranjem Uprave za indirektno oporezivanje i donošenje Zakona o PDV-u suverenitet po ovom osnovu dogovorom entiteta prenesen je na nivo Bosne i Hercegovine. Nakon toga, kreiranje carinske politike i politike indirektnog oporezivanja, prešlo je u nadležnosti centralne države. Dogovorom entiteta došlo je do integrisanja fiskalnog suvereniteta na nivou centralne države i utvrđivanja kriterija u pogledu raspodjele javnih prihoda (po osnovu carina, PDV-a i akciza) između entiteta i Distrikta.

Pred svaki poreski sistem postavlja se zahtjev da on bude efikasan, funkcionalan, ekonomičan i da postoji usklađenost između pojedinih dijelova toga sistema. Zbog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, teško je ispuniti navedene zahtjeve, posebno u domenu provođenja racionalne ekonomske politike. Istina, indirektni porezi su usklađeni (poreske stope koje se primjenjuju na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine i utvrđeni kriteriji za raspodjelu prikupljenih javnih prihoda). Od direktnih poreza usklađen je samo porez na dobit preduzeća u iznosu 10%, dok su ostali direktni porezi (na dohodak, imovinu, itd.) različito normirani po Entitetima i Distriktu.

Raspodjela fiskalnih prihoda čija je nadležnost za prikupljanje na nivou centralne države, vrši se u skladu sa utvrđenim pravilima, odnosno na osnovu Zakona o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine. Fiskalno vijeće predstavlja izvršni organ sastavljen od vršilaca izvršnih funkcija na različitim nivoima fiskalne i monetarne vlasti. Njegovim formiranjem, uspostavljene su pretpostavke za bolju instistucionalnu koordinaciju izvršnih nivoa vlasni, odnosno donosilaca odluka. Osnovni zadatak Fiskalnog vijeća je funkcija koordinacije fiskalne politike u Bosni i Hercegovini kako bi se osigurala makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost.

Putem navedenog načina distribucije fiskalnih prihoda prikupljenih na centralni račun, ispunjava se funkcija vertikalnog fiskalnog izravnjanja, koje se definiše kao ono izravnjanje koje se obavlja i finansira iz budžeta centralnog nivoa vlasti prema nižim nivoima vlasti.

Pored navedenog, postoji još i horizontalno fiskalno izravnavanje, a isto se odnosi na međusobnu raspodjelu finansijskih sredstava, odnosno fiskalnih prihoda na istom nivou vlasti.

Ukoliko posmatramo nivo lokalnih samouprava kao najniži nivo vlasti kome je dodjeljeno upravljanje značajnim funkcijama, potrebnim za funkcionisanje lokalnih zajednica, evidentno je da se u opštinama koje imaju slabiju ekonomsku aktivnost, ili nepovoljnu demografsku situaciju, nosioci javnih funkcija susreću sa izazovnim problemima finansiranja. Lokalne zajednice koje imaju povoljnije ekonomsko socijalne parametre, posebno veći gradovi, kao što su Banja Luka, Sarajevo kao i Brčko distrikt imaju neuporedivo bolju fiskalnu poziciju, što ne ide u prilog adekvatnog ispunjavanja funkcije alokacije i pravične raspodjele fiskalnih sredstava po glavi stanovnika.

Vidljivo je da fiskalni sistem Bosne i Hercegovine ima ograničene domete u pogledu alokativne, redistribucijske i stabilizacijske funkcije. U takvim okolnostima teško je koncipirati i provoditi racionalnu i efikasnu fiskalnu politiku. Obzirom da fiskalna politika djeluje u tandemu sa monetarnom politikom, a da se ova politika svodi na dva ključna elementa, fiksnost kursa konvertibilne marke u odnosu na euro, te ograničenje u pogledu emisije konvertibilne marke sa potpunim pokriće u eurima, te da je industrijska politika minimalizirana, onda nije ni za očekivati da makroekonomska politika zemlje bude u racionalnoj razvojnoj funkciji. U takvim okolnostima ključni zadatak fiskalne politike u Bosne i Hercegovine svodi se uglavnom na obezbjeđenje dovoljno javnih prihoda za finansiranje javnih funkcija. Putem Fiskalnog vijeća vrši se koordinacija višefaznog fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine.

Uspostavom formalnih pretpostavki u vidu Fiskalnog vijeća koga sačinjavaju svi bitni organi izvrše fiskalne i monetarne vlasti unutar Bosne i Hercegovine, uspostavljene su bitne pretpostavke funkcionalnosti fiskalnog sistema. Uzroci povremenog zastoja ovog vida koordinacije fiskalne politike, koji se manifestuju kroz prolongiranje usvajanja odluka i dokumenata koji proizilaze iz definisane nadležnosti Fiskalnog vijeća, ne može se tražiti unutar formalnih pretpostavki. Prvenstveno uzroke je moguće pronaći uslijed nedostatak kompromisa između suprotstavljenih političkih programa unutar Bosne i Hercegovine koji se svakako reflektuju i u sferi upravljanja fiskalno politikom.

Zakonom o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine definišu se nadležnosti i principi funkcionisanja ovoga Vijeća. S tim vezi definisano je sljedeće:

- (1) Fiskalni cilj, predstavlja primarni suficit, odnosno primarni deficit.
- (2) Primarni suficit, odnosno primarni deficit predstavlja razliku između tekućih prihoda i tekućih rashoda korigiran za iznos neto kamate.
- (3) Budžetski kalendar je redoslijed aktivnosti vezanih za pripremu, usvajanje i izvještavanje o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.
- (4) Konsolidirani budžet Federacije Bosne i Hercegovine obuhvata budžete: Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, jedinica lokalne samouprave i vanbudžetskih fondova.
- (5) Konsolidirani budžet Republike Srpske obuhvata budžete: Vlade Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave i vanbudžetskih fondova.
- (6) Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini predstavlja dokument koji sadrži elemente za koordinaciju fiskalnih politika u Bosni i Hercegovini, a koji se usvaja u formi sporazuma između Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Član 3. navedenog zakona propisuje sastav Fiskalnog vijeća, koga čini šest članova i to:

- a) predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine,
- b) predsjednik Vlade Republike Srpske,
- c) premijer Federacije Bosne i Hercegovine,
- d) ministar finansija i trezora Bosne i Hercegovine,
- e) ministar finansija Republike Srpske,
- f) ministar finansija Federacije Bosne i Hercegovine.

Konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini moraju imati najmanje jednog predstavnika u Fiskalnom vijeću.

Sjednicama Fiskalnog vijeća, u svojstvu posmatrača i bez prava glasa, prisustvuju:

- a) guverner Centralne banke Bosne i Hercegovine i
- b) predsjednik Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Fiskalnim vijećem predsjedava predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, a u slučaju njegove spriječenosti, premijer Federacije Bosne i Hercegovine ili predsjednik Vlade Republike Srpske, naizmjenično.

Da bi mogla biti održana sjednica Fiskalnog vijeća, potrebno je da joj prisustvuje najmanje pet njegovih članova. Da bi odluke bile pravno valjane, potrebno je da za njih glasa najmanje pet članova Fiskalnog vijeća i najmanje po jedan predstavnik konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini.

Nadležnosti i odgovornosti Fiskalnog vijeća su:

- a) koordinaciju fiskalne politike u Bosni i Hercegovini,
- b) usvajanje Prijedloga dokumenta Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini, koji sadrži sljedeće parametre:
  - 1) prijedlog fiskalnih ciljeva budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,
  - 2) prijedlog makroekonomske projekcije i projekcije ukupnih indirektnih poreza i njihove raspodjele za narednu fiskalnu godinu,
  - 3) prijedlog gornje granice zaduženja budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,
  - 4) usvajanje prijedloga kratkoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija,
  - 5) praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i kriterija prilikom donošenja i izvršavanja budžeta, kao i preuzimanje korektivnih mjera i aktivnosti,
  - 6) uspostavljanje potpune koordinacije aktivnosti u poštivanju budžetskih kalendara u pripremi, usvajanju, izvršenju i reviziji budžeta institucija: Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,
  - 7) predlaganje prioriteta u unapređenju sektora javnih finansija u Bosni i Hercegovini,
  - 8) usvajanje Poslovnika o radu Fiskalnog vijeća i drugih potrebnih akata za funkcioniranje rada Fiskalnog vijeća,
  - 9) usvajanje budžeta Fiskalnog vijeća.

Način usvajanja Globalnog okvira fiskalnog bilansa i politika, reguliše se članom 6. Na sljedeći način:

- (1) Prijedlog dokumenta Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika u Bosni i Hercegovini iz člana 5. tačka b) ovog zakona donosi se za naredne tri godine, revidira se svake godine, a usvaja se u formi sporazuma između Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

(2) Sporazum iz stava (1) ovog člana potpisuju: predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, u ime Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, premijer Federacije Bosne i Hercegovine, u ime Federacije Bosne i Hercegovine, i predsjednik Vlade Republike Srpske, u ime Republike Srpske<sup>87</sup>.

Takođe i drugi nivoi vlasti su formalno pravno unaprijedili oblast stručnog nadzora i koordinacije funkcijama fiskalnog sistema. Zakonom o fiskalnoj odgovornosti donesenim 2017. godine Republika Srpska je uspostavila institucionalni nivo koordinacije fiskalne politike između republičkih organa i institucija, te boljeg upravljanja fiskalnom odgovornošću ovih organa, te organa lokalnih samouprava u Republici Srpskoj. Fiskalni savjet Republike Srpske uspostavljen je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj. Ovim zakonom uređuju se fiskalna pravila, mjere i procedure na osnovu kojih se uspostavlja fiskalni okvir, ograničava javna potrošnja, jača odgovornost za efikasno i efektivno korišćenje budžetskih sredstava, osniva fiskalni savjet Republike Srpske i jača sistem kontrola i nadzora.

Fiskalni savjet je nezavisan organ koji za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srpske. Uvođenje fiskalnih pravila zajedno sa nezavisnom institucijom za fiskalna pitanja, odnosno Fiskalnog savjeta, pruža se prilika za pravičniju raspodjelu fiskalnih prihoda.

Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine uređena je raspodjela prihoda od indirektnih poreza koji na osnovu prethodne raspodjele budu dodjeljeni Federaciji Bosne i Hercegovine. Navedeni zakon definiše raspodjelu i ostalih javnih prihoda na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, pod čime se podrazumjevaju direktni porezi, naknade, takse, doprinosi, donacije i drugi prihodi, utvrđeni zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave. Putem određenih pravila odnosno formula za raspodjelu prikupljenih prihoda na osnovu parametara: razvijenosti, teritorije, broja stanovnika i drugih odrednica vrši se raspodjela prihoda sa jedinstvenog računa.

---

<sup>87</sup> [http://www.podaci.net/\\_gBiH/propis/Zakon\\_o\\_fiskalnom/Z-fvecu\\_02v0863.html](http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Zakon_o_fiskalnom/Z-fvecu_02v0863.html)

## 4.2. Definisanje, ciljevi, funkcije i učinci fiskalne politike

Fiskalni sistem konkretizuje se kroz fiskalnu politiku. Fiskalna politika je dio opšte ekonomske politike koja predstavlja skup fiskalnih instrumenata, instrumenata javnih prihoda i javnih rashoda, koji se koriste radi ostvarivanja ciljeva ekonomske politike. U zapadno-evropskim zemljama fiskalna politika koristi se dosta usko i služi da označi politiku javnih prihoda, poresku politiku, a u anglosaksonskoj literaturi fiskalna politika koristi se u znatno širem značenju, te služi da označi politiku javnih prihoda i javnih rashoda<sup>88</sup>. U obradi ovoga rada korišćena je fiskalna politika u širem značenju. S obzirom da je fiskalna politika segment ekonomske politike, razumljivo je da joj ova određuje ciljeve. Pri tome, izbor ciljeva i utvrđivanje prioriteta poreskoj, odnosno makroekonomskoj politici, određuje odgovarajući državni organ, a ciljevi obično zavise od određenih prioriteta razvoja. Na ciljeve fiskalne politike utiču stepen razvijenosti zemlje, prirodna i društvena bogatstva, stanje političkog i privrednog sistema zemlje.

Najčešći ciljevi ekonomske, a u okviru nje i fiskalne politike su: stabilno rastući razvoj, zaposlenost, uravnoteženje spoljotrgovinske razmjene i stabilnost cijena. Osim navedenih, ciljevi fiskalne politike su i zadovoljenje zajedničkih potreba datog nivoa vlasti.

Poznati fiskalni teoretičar Musgrave je početkom 1970-tih godina naveo tri osnovne funkcije fiskalne politike: alokativnu, stabilizacijsku i redistributivnu funkciju. Suština alokativne funkcije je da politikom javnih prihoda i javnih rashoda utiče na odluke privrednih subjekata u vezi s alokacijom ostvarenih rezultata (resursa) na različite djelatnosti. To podrazumijeva da se iz budžeta izdvajaju sredstva za javne potrebe (odbrana, bezbjednost, izgradnja javnih infrastrukturnih objekata i sadržaja) iz ukupno raspoloživih sredstava. Koliki će biti efekti ove funkcije često zavisi i od iznosa raspoloživih sredstava, odnosno od obima budžeta.

Stabilizacijskom funkcijom treba da se ostvare strateški ciljevi u domenu postizanja pune zaposlenosti, raspodjele nacionalnog dohotka, likvidnosti privrede u razmjeni sa inostranstvom, stabilnost opšteg nivoa cijena i sl. Cilj politike je uspostavljanje makroekonomske ravnoteže.

---

<sup>88</sup> Konjhodžić, H.: Fiskalna politika u funkciji privrednog razvitka BiH, Ekonomika 1, Univerzitet „Džemal Bijedić, Mostar, 1997. p 113 i Jelčić, B.: Javne financije, RRIF, Zagreb, 2001. p. 549.

Redistributivna funkcija, podrazumijeva da se vrši preraspodjela dohotka prema subjektima u domenu privrede (na primjer, subvencije), prema regionima (ujednačavanje njihovog razvoja), prema porodicama i pojedincima (npr. naknade za nezaposlene).

Učinci fiskalne politike su značajni i snažni u mjeri koliki je obim budžeta. Ovim instrumentima može se uticati na privredni rast/razvoj zemlje i stabilizaciju privrede (tzv. učinci tražnje). Ovo se vrši u slučaju kada privreda zemlje dođe u fazu pregrijane tražnje, koja prijeti porastu inflacije. Tada se vodi anti inflatorna politika s ciljem da se obuzda pretjerana tražnja i uravnoteži sa optimalnom ponudom. Smanjenje tražnje može se izvršiti kontracikličnom ili restriktivnom fiskalnom politikom, odnosno:

- sniženjem javnih rashoda, da bi se smanjila agregatna tražnja dobara i usluga,
- smanjenjem transfernih rashoda, da bi se redukovali dohoci privatnog sektora, koji su namijenjeni potrošnji,
- povećanjem poreza i drugih dadžbina,
- kombinovanim korištenjem smanjenja javnih rashoda i povećanja poreskih i drugih dadžbina.

Ako se privreda zemlje nalazi u fazi depresije i inflacije (tzv. stagflacije), odnosno kada je platežno sposobna tražnja ispod realne ponude i kada je visoka stopa nezaposlenosti, onda država poduzima mjere antidepresivne politike, koju karakteriše ekspanzivna fiskalna politika. Cilj ove politike je da se poveća tražnja, a preko nje proizvodnja i zaposlenost. Ekspanzivna fiskalna politika koristi sljedeće:

- povećanje javnih rashoda što utiče na povećanje slobodne tražnje,
- povećanje transfernih javnih rashoda preko pomoći nezaposlenim, raznim socijalnim davanjima, povećanjem penzija i invalidnina, s ciljem da se poveća raspoloživi dohodak u privatnom sektoru koji je obično sklon potrošnji,
- snižavanjem poreza i drugih dadžbina da bi više sredstava ostalo na raspolaganju sektoru privrede i stanovništva,
- kombinovanjem primjene povećanja javnih rashoda i transfernih davanja i sniženja poreza, i drugih dadžbina da bi se povećala agregatna tražnja, te uspostavila ravnoteža na višem nivou.

Pored ekspanzivne i restriktive, može se primjenjivati i konjunktorno-neutralna fiskalna politika. To je slučaj kada se privreda zemlje nalazi u stanju prihvatljive stope zaposlenosti i relativne stabilnosti cijena. Zadatak ove fiskalne politike je da zadržava



relativno stabilne cijene uz zadovoljavajući privredni rast i zaposlenost i nove radne snage, te povećanje životnog standarda stanovništva.

Pri poduzimanju mjera fiskalne politike važna je njihova pravovremenost. Tada stabilizacijske mjere ostaju uglavnom korektivnog, kompenzatorskog karaktera i trebaju povratiti poremećene odnose u privredi i spriječiti daljnja pogoršanja. Pravovremenost poduzimanja naročito je važna kod poduzimanja fiskalnih mjera. Dakle, pravovremenost poduzetih mjera bilo koga pravca uslov je njihove učinkovitosti. Iako postoje određene tehnike predviđanja privredne ravnoteže, one su ipak ograničene za provođenje stabilizacione politike i imaju korektivno dejstvo. Prema tome, učinkovitost ovih mjera uslovljena je brzinom njihovog poduzimanja, što se posebno odnosi na mjere diskrecionog karaktera. Ove mjere nisu unaprijed poznate i donose se od slučaja do slučaja, pa im učinkovitost zavisi od kratkoće time-auta između termina donošenja i njihove primjene. U cilju povećanja efikasnosti i poboljšanja elastičnosti u brzini primjene fiskalnih mjera, u razvijenim zemljama primjenjuje se formula fleksibilnosti i ugrađenih stabilizatora. Primjena formule fleksibilnosti i ugrađenih stabilizatora zasniva se na unaprijed utvrđenom i zakonski verifikovanom sistemu, koji stupa na snagu kada dolazi do poremećaja u privredi. U slučaju nastanka poremećaja propisano je koje će fiskalne mjere vlada poduzeti u domenu javnih prihoda, odnosno javnih rashoda, da bi spriječila porast cijena, smanjenje uvoza, pad zaposlenosti i slično.

Dakle, u slučaju da dođe na primjer do porasta cijena 10%, vlada automatski povećava poreze za 5%. Automatizam u formuli ima cilj maksimalno skraćivanje vremena između nastanka poremećaja i primjene mjera. Da bi se to vrijeme svelo na minimum ili eliminisalo, u razvijenim zapadnim zemljama, primjenjuju se automatski ugrađeni stabilizatori, koji djeluju odmah i protuciklično, a bez čekanja odluka državnih organa. Najznačajniji ugrađeni stabilizatori su porez na dohodak i na transferne javne rashode.

Primjena im teče automatski kada na primjer raste zaposlenost i nacionalni dohodak, rastu i prihodi po osnovu poreza na dohodak, ali se smanjuju transferni rashodi (pomoć zaposlenim), jer to u uslovima inflacije ima stabilizacioni učinak.

U uslovima depresije privrede dolazi do obrnutih kretanja, jer kada se nacionalni dohodak smanjuje, prihodi od poreza automatski opadaju, nezaposlenost raste, te kao posljedica toga, rastu i transferni izdaci. Ovim djelovanjem u uslovima prosperiteta i inflacije, odnosno depresije, automatski stabilizatori amortizuju oštrice cikličnih kretanja.

Učinak automatskih stabilizatora zavisi od veličine budžeta, jer samo veliki iznosi budžeta mogu svojim prihodima i rashodima kompenzatorno uticati na fluktuacije u privrednom sektoru. Efikasnost ovih stabilizatora, iako značajna, ipak ima ograničene učinke, posebno kod oštrijih poremećaja. Stoga se oni koriste u kombinaciji s formulom fleksibilnosti i diskrecionim mjerama fiskalne politike, a kod većih poremećaja, sa drugim instrumentima makroekonomske politike. U našim uslovima navedeni stabilizatori ne bi bili učinkoviti s obzirom na obim budžeta i preveliku budžetsku rascjepkanost, pa ih je stoga i teško harmonizovati sa onima u Evropskoj uniji.

Pored navedenih, fiskalna politika, kao što je već navedeno, utiče i na redistribuciju dohotka (progresivnim oporezivanjem, poreskim olakšicama, oslobađanjima, diferenciranim oporezivanjem). Redistribuciju dohotka država vrši putem javnih rashoda (raznim socijalnim pomoćima i davanjima). Fiskalnom politikom mogu se ostvariti efekti u preraspodjeli imovine primjenom različitih poreskih stopa (na nasljedstva, poklone, stambenu izgradnju, itd).

Fiskalna harmonizacija unutar Evropske unije postignuta je na više načina<sup>89</sup>:

1. eksplicitna fiskalna harmonizacija – postoji u situacijama kada države članice Evropske unije postignu dogovor o ustanovljenju minimalnih poreskih stopa ili odluče da oporezivanje vrše po istoj poreskoj stopi;
2. implicitna fiskalna harmonizacija – postoji u situaciji kada države članice oporezuju dohodak svojih državljana zarađen u poreskim jurisdikcijama drugih članica Evropske unije;
3. pozitivna fiskalna harmonizacija – pod kojom se podrazumevaju različiti oblici fiskalne harmonizacije, kao i različiti oblici poreske koordinacije i saradnje;
4. negativna fiskalna harmonizacija – koja se manifestuje u zabranama onih ponašanja koje dovode do narušavanja četiri osnovne slobode na kojima počiva Unija.

Ekonomisti često ističu da eliminisanje svih razlika između poreskih sistema država članica Evropske unije nije idealno rešenje, ukoliko su takve razlike opravdane objektivnim faktorima. Sa ekonomske tačke gledišta sasvim je opravdano da države članice, koje su teritorijalno locirane na perifernim obodima Evropske unije, ili su po veličini male, usvajaju povoljne poreske režime, s ciljem kompenzacije nepovoljnog geografskog i teritorijalnog položaja.

---

<sup>89</sup> Jovanović, A: *Fiskalna harmonizacija u Evropskoj uniji*, Niš, Ekonomika-Sven, 2008. p. 23–25

Da bi se moglo pristupiti potpunoj harmonizaciji fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa fiskalnim sistemom Evropske unije, potrebno je u “budućim” pristupnim pregovorima uzeti u obzir i sve domaće specifičnosti, te iskoristiti sva dosadašnja pregovaračka iskustva ostalih pridruženih članica Evropske unije, da bi se maksimizirale koristi poreske harmonizacije.

### **4.3. Harmonizacija fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa fiskalnim sistemom Evropske unije**

#### **4.3.1. Harmonizacija indirektnih poreza**

Da bi se ozbiljno pristupilo harmonizaciji fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa onim u Evropskoj uniji, prethodno je potrebno dodatno poboljšati naš fiskalni sistem, eliminisati poresku evaziju, definisati ciljeve u pogledu rasterećenja privrede i povećanja njene konkurentnost sa fiskalnog aspekta, smanjenju javne potrošnje, posebno one neproaktivnog (ličnog) karaktera minimalno za 10%,<sup>90</sup> parafiskalitete svesti u okvire koji postoje u drugim tranzicijskim, konkurentnim zemljama, optimizirati javni dug, odnosno njegovu namjenu usmjeriti u najvećem dijelu u produktivne svrhe i koordinirati ove aktivnosti.

Bosna i Hercegovina je u svoje zakonodavstvo implementirala odredbe Šeste direktive EU o usklađivanju poreza i usaglasila stope indirektnih poreza i stopu poreza na dobit preduzeća, kao direktnog poreza, ali ne i doprinose i druge fiskalitete i parafiskalitete. Tako, Bosna i Hercegovina ima jedinstvenu stopu PDV-a od 17%. Iako u nekim zemljama Evropske unije postoje i povlaštene i nulte stope, Bosna i Hercegovina se odlučila za jedinstvenu stopu, najviše iz razloga sprječavanja poreske evazije. Standardne stope PDV-a se u Uniji kreću od 17% do 25%.

---

<sup>90</sup> Muratović, H.: Efekti javne potrošnje na privredu BiH, Primaprom, Banja Luka, 2020., p. 320.

**19. Tabelarni prikaz poreskih stopa PDV-a zemalja članica EU<sup>91</sup>**

<b>Država članica</b>	<b>Standardna stopa</b>	<b>Snižena stopa</b>	<b>Vrlo snižena stopa</b>	<b>Parking stopa</b>
Austrija	20	10 / 13	–	13
Belgija	21	6 / 12	–	12
Bugarska	20	9	–	–
Cipar	19	5 / 9	–	–
Češka	21	10 / 15	–	–
Njemačka	19	7	–	–
Danska	25	–	–	–
Estonija	20	9	–	–
Grčka	24	6 / 13	–	–
Španjolska	21	10	4	–
Finska	24	10 / 14	–	–
Francuska	20	5,5 / 10	2,1	–
Hrvatska	25	5 / 13	–	–
Mađarska	27	5 / 18	–	–
Irska	23	9 / 13,5	4,8	13,5
Italija	22	5 / 10	4	–

<sup>91</sup> [https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index\\_hr.htm#shortcut-5](https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_hr.htm#shortcut-5)

Litva	21	5 / 9	–	–
Luksemburg	17	8	3	14
Latvija	21	12 / 5	–	–
Malta	18	5 / 7	–	–
Holandija	21	9	–	–
Poljska	23	5 / 8	–	–
Portugal	23	6 / 13	–	13
Rumunjska	19	5 / 9	–	–
Švedska	25	6 / 12	–	–
Slovenija	22	5 / 9,5	–	–
Slovačka	20	10	–	–

Vidljivo je da Bosna i Hercegovina djeli najnižu standardnu stopu PDV-a sa Luksemburgom. Unutar Evropske unije jedino Danska primjenjuje jedinstvenu stopu PDV-a, i to od 25%, što je ujedno i maksimalno moguća stopa prema propisima Evropske unije.

Međutim, činjenica je da jedinstvena stopa PDV-a stoji kao težnja evropskog fiskalnog zakonodavstva, tako da jednostopni sistem PDV-a, prisutan u Bosni i Hercegovini, u potpunosti zadovoljava okvire propisanih stopa PDV-a u Evropskoj uniji.

Vrste finansijskih i novčanih usluga koje su oslobođene PDV-a u BiH su<sup>92</sup>:

- usluge osiguranja i reosiguranja,
- promet nepokretne imovine, izuzev prvog prenosa prava svojine ili prava raspolaganja novoizgrađenom nepokretnom imovinom,

<sup>92</sup> <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Opšte-informacije-o-sistemu-PDV--a>

- izdavanje u zakup i podzakup stambenih objekata na period duži od 60 dana,
- finansijske usluge (odobravanje i upravljanje kreditima; usluge povezane sa upravljanjem depozitima, ušteđevinom i bankovnim računima, vođenjem platnih transakcija; trgovanje dionicama/akcijama ili drugim vidovima učešća u preduzećima; upravljanje investicionim fondovima)
- važeće poštanske marke, porezne markice, administrativne i sudske takse, te
- igre na sreću.

Direktiva Vijeća broj 2006/112/EZ od 28. novembra 2006. godine o zajedničkom sistemu poreza na dodanu vrijednost sa izmjenama i dopunama, u poglavlju 3. član 135. stav 1. propisuje koje su finansijske i novčane usluge izuzete od oporezivanja, što je u potpunosti preuzeto u našem zakonodavstvu<sup>93</sup>.

Rasprava koja se vodi u Bosni i Hercegovini na temu uvođenja diferencirane stope PDV-a svoje uporište nalazi u domenu socijalne politike jer se smatra da ne bi trebalo primjenjivati iste stope poreza na osnovne životne namirnice, usluge humanitarnog karaktera, lijekove i sl. sa proizvodima i uslugama luksuzne namjene. Međutim, uzimajući u obzir opasnost od poreske evazije, koja bi bila uvećana primjenom diferencirane stope PDV-a, smatramo da svaki eventualni rizik po makroekonomsku stabilnost, koja je zahvaljujući izuzetno povoljnim trendovima u ubiranju PDV-a od njegovog uvođenja do danas, postao bi upitan. Socijalni razlozi, koji vrlo argumentovani kroz smanjenje životnog standarda usljed povećanja cijena svih proizvoda, ne mogu se riješiti samo putem diskrecionih mjera fiskalne politike.

U navedenom kontestu bitno je sagledati i ulogu monetarne politike u Bosni i Hercegovini. Monetarna politika Bosne i Hercegovine, kao drugi stub ekonomske politike, nije na vrijeme evoluirala. Zbog navedene činjenice Bosna i Hercegovina, zbog pada vrijednosti Eura kao valutnog sidra konvertibilne marke, svakodnevno gubi milione monetarne aktive koja je vezana za Euro. Aktivnijom monetarnom politikom koja svakako traži ekspertske angažman Bosna i Hercegovina bi unaprijedila svoju makroekonomsku poziciju, te otvorila mogućnost izlaska iz grupe nerazvijenih zemalja, a što bi samo po sebi doprinijelo povećanja životnog standarda i poboljšanju položaja socijalno osjetljivih kategorija stanovništva.

---

<sup>93</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02006L0112-20210701>

Akcize u Bosni i Hercegovini uvedene su na naftu i naftne derivate, duhan i duhanske preradevine, pića i na kafu. Dakle, struktura proizvoda koji podliježu akciznim porezima svodi se na četiri grupe proizvoda i ona je u okviru strukture akciznih proizvoda koji postoje u Evropskoj uniji. Iako su stope akciznih poreza u okvirima koji postoje u Uniji, problem je u činjenici da stanovništvo Bosne i Hercegovine ima neuporedivo manje prihode od stanovništva Unije, tako da ih je nerazumno porediti sa socijalnog aspekta.

Problem kod akciznih opterećenja posebno je nerazuman kod nekih proizvoda, budući da se pri uvozu oporezuju na primjer komponente za proizvodnju nekih proizvoda, ali ne i uvozni proizvodi koji su proizvedeni od istih komponenti, što smatramo apsurdom.

Carine kao posebna vrsta indirektnih poreza ne samo da su harmonizovane sa onima u Unije, već su i najniže od svih tranzicijskih zemalja, što smatramo neopravdanim i nužnim da se carinske stope izjenače u okviru Opšteg sporazuma o slobodnoj trgovini. Uz to, carine na uvoz repromaterijala koji se ne proizvode u Bosni i Hercegovini, kao i na uvoz savremene tehnološke opreme, treba da budu oslobođene carina, što do sada nije bio slučaj.

Usvajanjem Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja 29.12.2003. godine u Parlamentu Bosne i Hercegovine stvoren je pravni osnov za uspostavljanje Uprave za indirektno oporezivanje, najveće institucije na državnom nivou. Tokom 2004. godine izvršeno je spajanje bivših carinskih uprava Entiteta i Distrikta Brčko. Uporedo s procesom reorganizacije carinske službe, osnovan je Sektor za poreze, prvi put na državnom nivou, koji je imao zadatak da razvije i provede jedinstveni sistem poreza na dodatu vrijednost.

Obzirom da je 2004. godinu obilježilo spajanje carinskih administracija i prenos ovlaštenja, Uprava je kao jedinstvena cjelina stvarno počela funkcionirati na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine od 01.01.2005. godine. Samo godinu i pol dana kasnije UIO je počela s registracijom PDV obveznika što je predstavljalo završnu fazu priprema za uvođenje PDV-a.

Uprava za indirektno oporezivanja - UIO je samostalna upravna organizacija koja za svoj rad putem Upravnog odbora odgovara Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Upravni odbor UIO ima 6 članova od kojih su tri ministra finansija, članovi po službenoj dužnosti. Sjedište UIO je u Banjoj Luci. Aktivnosti na terenu odvijaju se kroz četiri regionalna centra - Sarajevo, Banja Luka, Mostar i Tuzla, te 30 carinskih ispostava i 59

carinskih referata, od čega je 40 putnih graničnih prelaza, četiri vazдушna, osam željezničkih, tri poštanska granična prelaza i četiri slobodne zone. Organizacionu strukturu Uprave čini pet sektora i četiri odjeljenja koja čine Kabinet direktora.

Ključni zakoni na kojima se zasniva rad Uprave za indirektno oporezivanje su:

- Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH,
- Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje,
- Zakon o postupku indirektnog oporezivanja,
- Zakon o postupku prinudne naplate,
- Zakon o carinskoj politici BiH,
- Zakon o carinskim prekršajima,
- Zakon o carinskoj tarifi BiH,
- Zakon o porezu na dodatu vrijednost,
- Zakon o akcizama,
- Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda<sup>94</sup>.

Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini uspostavljen je Upravni odbor UIO. Upravni odbor je organ koji nadzire rad UIO i koji je odgovoran direktno Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Upravni odbor je nadležan za utvrđivanje prijedloga politike indirektnog oporezivanja. On određuje strateške ciljeve i odobrava godišnji plan rada UIO, budžet Uprave, podzakonske akte i ostale izvršne propise koje priprema Uprava.

Odbor ima šest članova s pravom glasa: predsjedavajući, entitetski ministri finansija koji su članovi po službenoj dužnosti i tri stručnjaka za indirektno oporezivanje.

Posmatrači u Upravnom odboru su predstavnik Brčko Distrikta, Centralne Banke BiH i direktor UIO. Ministri su članovi odbora tokom svojih mandata, a ostali članovi imaju petogodišnji mandat s mogućnošću jednog ponovnog imenovanja. U slučaju da neki od članova ne provede puni mandat, novi se član imenuje na razdoblje od pet godina u skladu sa članom 17. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja. Posmatrači iz Brčko distrikta BiH i Centralne banke imenuju se na razdoblje od pet godina, s mogućnošću jednog ponovnog imenovanja.

---

<sup>94</sup> <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA> 28/05/22



Član 19. propisuje način glasanja Upravnog odbora koji predviđa da UO donosi glasove konsenzusom. Dužnost predsjedavajućeg je proglasiti da li je konsenzus postignut. U slučaju nedostatka konsenzusa, odluke Odbora usvajaju se na sljedeći način:

- U slučaju odluka o uspostavljanju uvoznih i izvoznih dažbina te o bilo kakvim promjenama takvih dažbina potrebna je prosta većina glasova članova Odbora uključujući i glas ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine.
- U slučaju odluka o ostalim indirektnim porezima, uključujući i stope i strukture takvih poreza, potrebna je prosta većina glasova članova Odbora uključujući i glasove ministara finansija Republike Srpske i Federacije BiH. Ovaj se postupak glasanja, isto tako, primjenjuje na bilo koju odluku vezanu za izuzeća od ili promjene u indirektnim poreznim stopama i strukturama.
- U slučaju odluka o raspodjeli prihoda od indirektnih poreza potrebna je prosta većina glasova članova Odbora uključujući i glasove sva tri ministra finansija<sup>95</sup>.

Iz navedenog u vezi sa harmonizovanosti indirektnih poreza Bosne i Hercegovine sa onima u Evropskoj uniji, zaključujemo:

- Opšta stopa PDV-a u iznosu od 17% je u okviru raspona stopa ovoga poreza koje postoje u Evropskoj uniji, tako da je ona harmonizovana;
- Bosna i Hercegovina ne koristi mogućnosti primjene izuzeća za određene proizvode egzistencijalnog karaktera za stanovništvo;
- Bosna i Hercegovina ne koristi mogućnost povlaštenih stopa PDV-a za određene proizvode;
- Iako postoje razumni razlozi za oporezivanje finansijskih i novčanih usluga Bosna i Hercegovina je i u tom pogledu harmonizovala svoju poresku politiku sa EU;
- Akcizni porezi harmonizovani su sa onim u Evropskoj uniji u pogledu visine stopa, ali je problem u činjenici što se Bosna i Hercegovina ne usmjerava veći dio prihoda na amortizovanje svakodnevnih povećanja cijena svih proizvoda, a posebno akciznih proizvoda, odnosno energenata, te osnovnih životnih namirnica, tako da se povećani poreski prihodi po navedenom osnovu ne usmjeravaju za podsticanje razvoja proizvodnje. Prihodi koji se usmjeravaju u socijalne svrhe više su propagandnog, nego socijalnog karaktera;

---

<sup>95</sup> <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Upravni%20odbor> 28/05/22

- Carine u Bosni i Hercegovini su harmonizovane sa onima u Evropskoj uniji, kao i carinska izuzeća;
- Mehanizmom koordinacije unutar Bosne i Hercegovine delegirani su nosioce izvršnih funkcija sa političkim legitimitetom, kao donosioci odluka koje su ključne u domenu indirektno fiskalne politike, što se pokazalo kao uspješan model odlučivanja ukoliko se kao mjerilo uspjeha uzme uspješnost fiskalne reforme u oblasti indirektnih poreza;
- Komparativnom analizom po vrstama usluga koje su oslobođene plaćanja PDV-a u Bosni i Hercegovini, odnosno Evropskoj uniji, zaključujemo da je Bosna i Hercegovina harmonizovala svoj poreski sistem indirektnog oporezivanja u segment oslobodjenja identičnih vrsta novčanih i finansijskih usluga u skladu sa Šestom direktivom, odnosno Direktivom 2006/112/EZ. kojom se uređuje zajednički sistem PDV-a u Evropskoj uniji;
- Uprava za indirektno oporezivanje u potpunosti je opravdala svoju svrhu osnivanja;
- Bosna i Hercegovina gotovo u potpunosti je prilagodila svoju legislativu u oblasti indirektnih poreza pravnom naslijeđu EU.

#### **4.3.2. Harmonizacija direktnih poreza**

Kod direktnih poreza stanje je nešto drugačije. Harmonizacija kod ovih poreza nije u potpunosti ostvarena ni u Evropskoj uniji, tako da je i kod njih potreban veći stepen koordinacije i usklađenosti za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta Unije. Zbog slučajeva nepostojanja koordinacije kod direktnih poreza u Uniji, među članicama dolazi do razlika u konkurentskom položaju, što utiče na kretanje faktora proizvodnje i kapitala koje usmjerava u zemlje sa nižim opterećenjem po osnovu direktni poreza.

Kako je učešće direktnih u ukupnim poreskim prihodima postojalo sve značajnije usljed pojave štetne konkrecije i dvostrukog oporezivanja, Vijeće Evrope izradilo je Smjernice i Kodeks ponašanja pri oporezovanju dobiti preduzeća i dohodaka po osnovu rada i kapitala. Međutim, i pored toga većina direktnih poreza u okviru Evropske unije nije harmonizovana.

## 20. Tabelarni prikaz direktnih poreza u zemljama regiona<sup>96</sup>

2022. GOD.	RS	FBH	SRB	HRV	CG	SJ. MAK
STOPA POREZA NA DOHODAK	8%	10%	10% i 15%	20% ili 30%	9% ili 11%	10%
OSNOVNI LIČNI ODBITAK (U EVRIMA)	511	153	164	528	0	136
STOPA POREZA NA DIVIDENDU	–	–	15% ili 20%	10%	9%	10%
STOPA POREZA NA DOBIT	10%	10%	15%	10% ili 18%	9%	10%
ZBIRNA STOPA DOPRINOSA NA BRUTO PLATU	31%	41,5%	36,55%	36,5%	32,3%	28%

Što se tiče harmonizovanosti direktnih poreza u Bosni i Hercegovini, u pogledu poreskih stopa, samo je usklađen porez na dobit preduzeća s obzirom da stopa u Entitetima i Distriktu iznosi 10% i da su oslobođanja skoro istovjetna kada preduzeće vrši reinvestiranje. Porezi po osnovu rada i kapitala, te porezi na imovinu, nisu usklađeni u Bosni i Hercegovini, tako da je to problem pri funkcionisanju i domaćeg tržišta, jer su poreska opterećenja za poduzetnike različita. Kod poreza na dohotke pojedinaca biće potrebno da se uvede porezi na primanja koja do sada nisu bila predmetom oporezivanja, odnosno prihodi po osnovu štednje, prihodi po osnovu vrijednosnih papira, prihode po osnovu kapitalnih dobitaka, prihode po osnovu dividendi i sl.

<sup>96</sup> <https://investsrpska.vladars.net/sr/troskovi-poslovanja/porezi-i-doprinosi/>

Suverenitet u ubiranju direktnih poreza nalazi se u neposrednoj nadležnosti poreskih uprava entiteta i Brčko distrikta. Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine je uprava u sastavu Federalnog ministarstva finansija/financija. Ovakva organizacija Porezne uprave postoji od 2002. godine, kada je donesen Zakon o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine.

Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine organizovana je na dva nivoa, i to na nivou Središnjeg ureda sa sjedištem u Sarajevu i na nivou deset (10) kantonalnih poreznih ureda sa pripadajućim poreznim ispostavama (73 ispostave).

Poreska uprava Republike Srpske osnovana je krajem 2001. godine Zakonom o poreskoj upravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj: 51/01) i nalazi se u sastavu Ministarstva finansija Republike Srpske. U ovom obliku funkcioniše od 1. januara 2002. godine, kada je nastala spajanjem Republičke uprave javnih prihoda i Finansijske policije RS.

Poreska uprava Republike Srpske organizovana je takođe na dva nivoa:

U sjedištu poreske uprave u Banja Luci nalazi se pet samostalnih odjeljenja i šest sektora, dok u skladu sa teritorijalnom nadležnošću djeluje još sedam područnih centara.

Direkcija za finansije Distrikta osnovana je Zakonom o Direkciji za finansije Brčko distrikta. Za obavljanje poslova iz djelokruga rada Direkcije uspostavljene su sljedeće organizacione jedinice:

1. Kancelarija direktora;
2. Trezor;
3. Poreska uprava.

Direkcija za finansije obavlja upravne, stručne i druge poslove utvrđene Zakonom koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti u oblasti finansija<sup>97</sup>.

Prema tome, institucionalno usklađivanje direktnih poreza Bosne i Hercegovine biće neophodno u okviru usvojenih Smjernica Evropske unije i u okvirima koje bude zahtjevala Unija. Opšti zaključak u vezi harmonizovanosti direktnih fiskalnih opterećenja fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine prema fiskalnom sistemu Evropske unije je slijedeći:

---

<sup>97</sup> <http://df.bdbih.gov.ba/>

- u Bosni i Hercegovini usaglasiti (i koristiti) povlaštene poreske stope kao i u Evropskoj uniji,
- u Bosni i Hercegovini koristiti izuzeća koja postoje u fiskalnom sistemu Evropske unije,
- zadržati do sada usaglašene direktne poreze na dobit preduzeća i oslobađanja koja postoje kod reinvestiranja ostvarene dobiti,
- u mogućoj mjeri usaglasiti poreze na dohotke pojedinaca,
- oporezovati prihode po osnovu štednje, vrijednosnih papira, dividendi i kapitalnih dobitaka,
- visoko oporezovati špekulativne transakcije sa vrijednosnim papirima,
- usaglasiti strukturu poreskih oblika u entitetima i Distriktu u mogućoj mjeri,
- usaglasiti ostale stope direktnih poreza u entitetima i Distriktu,
- odrediti poresku strategiju (bar po entitetima) i u okviru nje prioritete fiskalne politike,
- uskladiti oblike, strukturu, stope i prioritete poreza u Bosni i Hercegovini u skladu s onim u Evropskoj uniji i pri tome voditi računa o optimizaciji odnosa veličine poreskih prihoda i njihovog uticaja na konkurentsku poziciju domaće privrede na svjetskom tržištu,<sup>98</sup>
- optimizirati javnu potrošnju sa ishodištima kvalitete njenih učinaka i mogućnosti privrede da podnese poreska i druga opterećenja, da bi domaća privreda sa fiskalnog aspekta bila konkurentna na svjetskom tržištu.

#### 4.3.3. Harmonizacija fiskalnih podsticaja

S obzirom na činjenicu da privreda Bosne i Hercegovine nema dovoljno vlastite akumulacije za brži privredni rast i zaposlenost, ona je objektivno upućena na korištenje inostranog kapitala po osnovu različitih modaliteta njegovog priliva. Međutim, da bi bila uspješno u privlačenju ovoga (inostranog) kapitala, Bosna i Hercegovina mora biti konkurentna u odnosu na druge zemlje, odnosno ona treba harmonizovati fiskalne

---

<sup>98</sup> Muratović, H., Monetarna i fiskalna politika Evropske unije, op. cit., p. 291.

podsticaje sa onima u Evropskoj uniji, a posebno sa drugim, konkurentskim zemljama, koje su takođe zainteresovane za priliv inostranog kapitala.<sup>99</sup>

Bez namjere dublje analize fiskalnih podsticaja, jer bi prešlo okvire ove disertacije, ukratko ćemo navesti fiskalne podsticaje za priliv inostranog kapitala, s obzirom da oni obuhvataju širok dijapazon, a u suštini se odnose na: privlačenje inostranih investicija, inovacije i izvoz.

Ovi podsticaji mogu se javiti kao posljedica: poreskog sistema, diskrecionih mjera kreatora fiskalne politike i ugrađenih automatskih stabilizatora. Fiskalni podsticaji u okviru poreskog sistema u suštini se odnose na karakter toga sistema, transparentnost, konkurentnost i stabilnost, te na činjenicu da li su ovi podsticaji privremenog (kratkoročnog) ili trajnijeg (dugoročnog) karaktera. Nažalost, većina navedenih atributa nepovoljna je u našem fiskalnom sistemu u odnosu na fiskalni sistem Evropske unije. Jer, kod nas su česte promjene vrsta poreza, poreskih stopa, odnosno poreskih opterećenja.

Diskrecione mjere kreatora fiskalne politike često nisu predvidive, a ne postoje ugrađeni automatski stabilizatori, tako da je inostranom investitoru teško procijeniti kvalitet fiskalne politike u domenu njenog provođenja, posebno u srednjem i dužem roku.

Nadalje, u Bosni i Hercegovini nema jasnog razlikovanja između privremenih i stalnih fiskalnih podsticaja, a nije precizno regulisano da li su oni opšteg karaktera (kada se odnose na sve inostrane investitore) ili selektivni (kada se odnose na određene investicije).

Stoga bi fiskalni podsticaji u Bosni i Hercegovini trebali biti definisani sa sektorskog, vlasničkog i lokacijskog aspekta, da bi bili harmonizovani sa onima u Evropskoj uniji.

Fiskalni podsticaji uglavnom se odnose na stimulativan uticaj za privlačenje investicija, inovacija, te na izvoz. Postoji čitav niz različitih fiskalnih podsticaja, koji se koriste i koji mogu imati različite efekte pri privlačenju stranih investitora i jačanja konkurentnosti.<sup>100</sup>

Fiskalni podsticaji mogu biti rezultat selektivne ekonomske politike, posljedica diskrecionih mjera i djelovanja ugrađenih automatskih stabilizatora.<sup>101</sup> Ako su rezultat

---

<sup>99</sup> Muratović, H.: Inostrani kapital i rivredni razvoj BiH, Primaprom, Banja Luka, 2021., str. 107.

<sup>100</sup> Hasanbegović, E.: Fiskalni podsticaji u funkciji većeg dotoka stranih investicija, Travnik, Pregledni rad, Sveučilište/Univerzitet „Vitez“, 2019. p. 2.

<sup>101</sup> Mirković, S.: Strane direktne investicije kao faktor privrednog razvoja zemlje domaćina, Ekonomski fakultet Banja Luka, 2019. (doktorska disertacija), str. 82.

selektivne politike i diskrecionih mjera, onda su oni inicirani od kreatora i donosilaca fiskalnih odluka i imaju uticaj na visinu javnih prihoda i javnih rashoda, ali različito pogađaju privredne subjekte na koje se (ne)odnose. Za razliku od njih, automatski ugrađeni instrumenti djeluju linearno i nemaju različite uticaje na pojedine poreske obveznike. Uz to, oni su svim privrednim subjektima unaprijed poznati i ne zavise od tekućih intervencija nosilaca ekonomske politike. Praksa je pokazala da se prednost daje automatski ugrađenim stabilizatorima, jer su oni sigurniji za investiciona ulaganja, olakšavaju planiranje investicija, onemogućavaju korupciju u ovom domenu, ne favorizuju manje isplative investicije, smanjuju se administrativni troškovi i mogućnost korupcije.

U praksi se primjenjuju opšti, selektivni i regionalni fiskalni podsticaji. S obzirom na stepen razvijenosti i karakter njene ustavne strukture, Bosni i Hercegovini bi najviše odgovarali opšti fiskalni podsticaji iz više razloga: prvo, Bosna i Hercegovina u cjelini posmatrano je slabo razvijena država; drugo, preferiranje bilo koga njenog regiona imalo bi ne samo ekonomske već i negativne političke konotacije; treće, jednom učinjene greške kod nas se vrlo teško ispravljaju zbog niskog nivoa usaglašenosti politika.

FDI su u Bosni i Hercegovini regulirane posebnim zakonom - Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini. Ovim zakonom je strani ulagač po pravima i obvezama jednak rezidentu, jamči mu se izbjegavanje diskriminacije po bilo kojem osnovu i sigurnost da FDI neće biti nacionalizirana, ekspropirirana ili podvrgnuta nekim sličnim mjerama kojim bi se ugrozila.

Bosne i Hercegovina ima potpisane sporazume o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja sa brojnim državama, a posebno se ističu neki od ključnih investitora u Bosni i Hercegovine, kao što su Hrvatska, Srbija, Austrija, Italija, Njemačka i Slovenija.

U Bosni i Hercegovini je na snazi nulta carinska stopa za repromaterijale i sirovine porijeklom iz Evropske unije, a koji se ne proizvode u Bosni i Hercegovini. Pored toga, egzistira nekoliko zona slobodne trgovine. Zonu slobodne trgovine čini dva ili više carinskih područja unutar kojih su ukinute sve carine i druga trgovinska ograničenja na gotovo svu robu porijeklom iz tih područja. Zakonom o slobodnim zonama u BiH<sup>3</sup> je određeno da se u slobodnim zonama mogu obavljati sve trgovinske, industrijske i uslužne djelatnosti koje nisu štetne za okoliš, zdravlje ljudi, materijalna dobra i sigurnost zemlje.

Odluku o osnivanju zona slobodne trgovine donosi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, ukoliko je osnivanje zone ekonomski opravdano (izvoz iz slobodne zone treba preći najmanje 50% ukupne vrijednosti proizvedene robe koja napušta slobodnu zonu u periodu od 12 mjeseci).

Da bi Bosna i Hercegovina bila privlačna za inostrana ulaganja, a istovremeno imala harmonizovanu fiskalnu politiku sa onom u Evropskoj uniji, fiskalni sistem treba da:<sup>102</sup>

- eliminiše dvostruko oporezivanje,
- primjenjuje snižene stope poreza na dobit, posebno ako se ona reinvestira u zemlji,
- priznaje poreske praznike (posebno u početnim godinama poslovanja),
- priznaje ubranu amortizaciju (kao podsticaj razvoja novih tehnologija),
- priznaje olakšice po osnovu investicionog odbitka,
- priznaje umanjene doprinosa kao podsticaj inostranim ulaganjima,
- prihvati carinska izuzeća,
- priznaje porez po odbitku,
- prihvati niži porezi na dohodak i niže doprinose, kao faktore cijene rada,
- da daje subvencije i vrši poreska izuzeća za određene namjene.

S obzirom da fiskalni podsticaji imaju cijenu, njihov trošak mora se uporediti sa koristima koje domaća privreda ima od inostranih ulaganja. Dakle, koristi po osnovu inostranih ulaganja moraju biti veće od troškova nastalih po osnovu podsticaja. U suprotnom, dio negativne razlike pao bi na teret domaće privrede. Stoga u istu ravan treba staviti fiskalne podsticaje domaćoj privredi i inostranim investitorima, jer će samo u takvim okolnostima oni imati isti tretman konkurentnosti.

Što se tiče poreske harmonizacija unutar Evropske unije, ona predstavlja dugotrajan proces usaglašavanja poreskih politika i propisa između velikog broja zemalja članica. Direktivama Savjeta Evropske unije fazno su se provodile pojedinačne reforme i usaglašavanja poreskih politika zemalja članica. U tom pogledu uvođenje PDV-a svakako predstavlja jednu od najznačajnijih reformskih agendi u sferi indirektnih poreza. Fiskalni sistemi zemalja članica Evropske unije bazirani su na personalnim porezima, korporacijskim porezima i indirektnim porezima. Prva fazu harmonizacije indirektnih poreza koji su sa našeg aspekta najizdašniji vid poreza, karakteriše donošenje Šeste direktive 1967. godine, čime su postavljeni zakonski osnovi usklađivanja osnovnih

---

<sup>102</sup> Muratović, H.: Fiskalni podsticaji u funkciji priliva inostranog kapitala, IANUBIH, Sarajevo, 2022.



poreskih elemenata svefaznog poreza na dodatnu vrijednost. Direktivom o približavanju stopa poreza na dodatnu vrijednost, regulisano je da države primjenjuju standardnu stopu koja ne može biti niža od 15% i jednu ili dvije snižene stope koje ne mogu biti niže od 5%.

Uspostavom formalnih pretpostavki u vidu Fiskalnog vijeća koga sačinjavaju svi bitni organi izvrše fiskalne i monetarne vlasti unutar Bosne i Hercegovine, uspostavljen su bitne pretpostavke funkcionalnosti fiskalnog sistema. Uzroci povremenih zastoja ovog vida koordinacije fiskalne politike, koji se manifestuju kroz prolongiranje usvajanja odluka i dokumenata koji proizilaze iz definisane nadležnosti Fiskalnog vijeće, ne može se tražiti unutar formalnih pretpostavki. Prvenstvene razloge treba tražiti uslijed, nedostatak kompromisa suprotstavljenih političkih koncepata unutar Bosne i Hercegovine koji se svakako reflektuju i u sferi upravljanja fiskalnom politikom.

Udio poreza na dodatnu vrijednost u ukupnim poreskim prihodima zemalja članica Unije i potencijalnih kandidata, je veći kod novih članica nego kod starih članica. Da bi se moglo pristupiti potpunoj harmonizaciji fiskalnog sistema Bosne i Hercegovine sa fiskalnim sistemom Evropske unije, potrebno je u “budućim” pristupnim pregovorima uzeti u obzir i sve domaće specifičnosti te iskoristiti sva dosadašnja pregovaračka iskustva ostalih pridruženih članica Evropske unije, kako bi se maksimizirale koristi od poreske harmonizacije.

Fiskalni sistem Bosna i Hercegovine prati njenu ustavnu strukturu, te za isti možemo reći da se radi o decentralizovanom obliku fiskalnog sistema. Poreska reforma izvršena u tranzicijskom periodu u najvećoj mjeri je usklađivana sa evropskom pravnom legislativom.

## **5. MJERENJE EFIKASNOSTI FISKALNOG SISTEMA PUTEM KOMPARATIVNE ANALIZE FINANSIJSKIH INDIKATORA FUNKCIONALNOSTI FISKALNIH INSTRUMENATA**

### **5.1. Ograničene mogućnosti upravljanja fiskalnom politikom u okvirima monetarne unije**

Ulaskom u monetarnu uniju zemlje članice odrekle su se deviznog kursa kao bitnog instrumenta monetarne politike. Devizni kurs predstavlja cijenu po kojoj se valute jedne zemlje razmjenjuje za valutu druge zemlje. Pomoću deviznog kursa zemlje mogu da razvijaju svoju ekonomsku doktrinu, podstičući konkurentnost svojih proizvoda u inostranstvu. Devizni kurs predstavlja način definisanja cijena u međunarodnoj razmjeni i odsustvu jedinstvenog monetarnog sredstva.<sup>103</sup>

Potcijenjen devizni kurs nacionalne valute obezbjeđuje konkurentniji odnos domaće valute, s obzirom na to da stimuliše izvoz i jedan je od načina uravnoteženja platnog bilansa, kada je izražen deficit platog bilansa. Viši devizni kurs, odnosno precijenjena vrijednost domaće valute, onemogućava niže cijene domaćih proizvoda na ino tržištu, te ih samim tim stavlja u nekonkurentniji položaj u odnosu na druge proizvođače. Precijenjen devizni kurs djeluje stimulatивно na uvoz i destimuliše izvoz.

Periferne zemlje Euro zone bile su oslonjene više na izvoz na dolarska tržišta, dok su centralne zemlje Euro zone svoj izvoz najviše bazirali na tržišta perifernih zemalja, gdje su njihovi proizvodi konkurentniji.

Konvergencija dugoročnih kamatnih stopa, odnosno njihovo približavanje između „slabih“ i „jakih“ zemalja Evropske unije bio je jedan od najjačih motiva za odricanjem od sopstvene valutne i monetarne politike i ulazak u zonu eura. U periodu od 1997. do 2007. godine, njihova očekivanja su ispunjena. Prije uvođenja eura kapitalni tokovi u Evropskoj uniji bili su ograničeni neizvjesnošću oko valutnih kurseva. Ulaskom u euro zonu bez valutnog rizika kamatne stope se formiraju na osnovu kreditnog rejtinga zemalja

---

<sup>103</sup> Jotanović, G.Č: *Međunarodni ekonomski odnosi*, Banja Luka, Ekonomski fakultet u Banja Luci, 1999. p. 199.

dužnika. U uslovima neograničenog protoka kapitala, on teče neometano iz jednog djela Eurozone u drugi, produbljujući neravnoteže. Evropska unija putem instrumenata kohezije nastoji da ublaži razlike koje postoje unutar realnog privrednog sektora. Njemačka kao vodeća sila Evropske unije opirala se uvođenju euro-obveznica, odnosno finansiranju evropskih programa putem instrumenata duga.<sup>104</sup>

Razlikuju se četiri izvora financiranja budžetskog deficita:

1. Zaduživanjem kod Središnje banke,
2. Prodajom državne imovine,
3. Zaduživanjem na domaćem finansijskom tržištu i
4. Zaduživanjem u inostranstvu.

Određena država može se zadužiti kod Centralne banke uzimanjem direktnih kredita ili kupovinom državnih vrijednosnih papira, kao npr. trezorski zapisi, obveznice itd.

U junu 2014. godine Evropska centralna banka najavila je niz ciljanih operacija dugoročnijeg refinanciranja (TLTRO) kojima je bila svrha u razdoblju od inicijalno dvije godine poboljšati bankovno kreditiranje kreditnih institucija u europodručju. Drugi niz (TLTRO II) započeo je u martu 2016. godine, a treći niz (TLTRO III) u martu 2019. godine.

Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 Upravno vijeće ECB-a odlučilo je znatno olakšati uslove za preostale operacije TLTRO III, zajedno s privremenim smanjenjem promjenjivih kamatnih stopa. Osim toga, odlučeno je da se provede jedanaest dodatnih operacija dugoročnijeg refinanciranja zbog pandemije (PELTRO) u razdoblju od maja 2020. godine do decembra 2021. godine.

Nekoliko programa kupovine vrijednosnih papira provedeno je od 2009. godine u cilju podsticanja rasta u Europodručju i u skladu s ciljem postizanja stope inflacije koja je ispod, ali blizu 2% u srednjoročnom periodu. Ti programi obuhvatali su program kupovine vrijednosnih papira korporativnog sektora (CSPP), program kupovine vrijednosnih papira osiguranih imovinom (ABSPP) i treći program kupovine pokrivenih obveznica (CBPP3).

Ostali, već završeni programi uključuju program za tržišta vrijednosnih papira (SMP), program kupovine pokrivenih obveznica (CBPP) i drugi program kupovine pokrivenih

---

<sup>104</sup> Sinn, H.W: *The Trouble with Eurobonds*, Minhen, Project Syndicate, 2011.

obveznica (CBPP2). Mjesečni ritam neto kupovine imovine u početku iznosio je 60 milijardi eura (mart 2015. – mart 2016.), a kasnije je taj iznos porastao na 80 milijardi eura mjesečno (april 2016. – mart 2017.).

Neto kupovina imovine zatim je postepeno smanjivana na 15 milijardi eura mjesečno (septembar 2018. – decembar 2018.). U decembru 2018. godine Upravno vijeće ECB-a odlučilo je obustaviti neto kupovinu imovine, s ciljem da nastavi ponovo ulagati u isplate glavnica za vrijednosne papire koji dopijevaju i da zadrži ukupne neto kupovine u okviru svakog programa kupovine imovine na njihovim nivoima. Međutim, zbog nepredviđenih okolnosti, nastalih uticajem “lockdowna” uslovljenog pandemijom Covid 19, neto kupovina imovine ponovno je pokrenuta u septembru 2019. godine uz mjesečni ritam od 20 milijardi eura počevši od 1. novembra 2019. godine, očekujući da će ona trajati „onoliko dugo koliko je potrebno da se ojača akomodativni učinak kamatne stope i da će završiti ubrzo nakon što počne podizati ključne kamatne stope ECB-a”.

Kao dodatni odgovor na krizu, uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19, Upravno vijeće odlučilo je do kraja 2020. godine povećati postojeću neto kupovinu imovine dodatnim paketom od 120 milijardi eura. Osim toga, pokrenut je novi privremeni krizni program kupovine imovine javnog i privatnog sektora (PEPP) s početnom predviđenim iznosom od 750 milijardi eura, koji je trebao trajati do kraja 2020. godine.

Upravno vijeće odlučilo je juna 2020. godine povećati paket PEPP-a na 600 milijardi eura na 1350 milijardi eura. Navedeni paket PEPP-a dodatno je povećan decembra 2020. godine za 500 milijardi eura, na ukupno 1.850 milijardi eura. Takođe je odlučeno da se razdoblje neto kupovine PEPP-a produži barem do kraja marta 2022. godine. Odlučeno je i o ponovnom ulaganju dospjelih plaćanja glavnice u okviru PEPP-a barem do kraja 2023. godine. U PEPP-u je ugrađena veća fleksibilnost, čime su omogućene „promjene u raspodjeli tokova kupovine tokom vremena, prema kategorijama imovine i među jurisdikcijama”.

Prostom računicom, evidentno je da je od strane ECB-a u periodu od 2015. do 2022. godine usmjereno na javni i privatni, finansijski i nefinansijski sektor Evropske unije, preko 3.000 milijardi eura. Uzroci trenutne inflacije u zemljama Evropske unije, kao i zemljama koje su na direktan ili indirektan način u sistemu Eura svakako se mogu tražiti u monetarnom finansiranju budžetskih deficita i javnog duga, odnosno intezivnog dužničkog finansiranja privatnog finansijskog i nefinansijskog sektora.

Slična situacija je i u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje je inflacija porasla na najviši nivo u posljednjih 40 godina, kada je u maju 2022. godine dosegla iznos od 8,6 % na godišnjem nivou.

Američke federalne rezerve (FED) uprkos zabrinutosti od recesije planiraju da nastave sa pooštavanjem monetarne politike, kao odgovorom na rastuću inflaciju. Javni dug Sjedinjenih Američkih Država (SAD) po prvi put je premašio 30 biliona dolara.

Odnos inflacije i javnog duga možda ne spada izričito u ciljeve upravljanja samim javnim dugom, ali ima važnu ulogu kod donošenja odluka za upravljanje. Ukoliko država nije ugovorila valutnu klauzulu tada inflacija djeluje na smanjenje javnog duga. U takvoj situaciji inflacija se smatra prihodom države i jednim od rješenja protiv duga.

Problem zaduženosti dio je makroekonomske politike koja ne može biti efikasna ako se politika zaduživanja ne vodi u odgovarajućem smjeru. Politika zaduživanja trebala bi imati za cilj izbor optimalne kombinacije rizika i dohotka od inostranog kapitala.

Odnos ukupnog spoljnog duga i bruto domaćeg proizvoda pokazuje na stepen opterećenja tekuće ekonomske aktivnosti vanjskim dugom. Ukoliko se on nastavi povećavati to će za određenu zemlju značiti moguće probleme solventnosti i nemogućnosti otplate duga. Ako je taj odnos manji od 48% zemlja je manje zadužena. Između 48% i 80% radi se o srednje zaduženoj zemlji ili ako je iznad 80%, onda se već radi o visokoj zaduženosti. Izvoz robe i usluga glavni je izvor deviznih prihoda potrebnih za otplatu inostranog duga.

Prema svjetskim iskustvima, ukoliko je otplata duga u odnosu na izvoz veća od 20% može doći do problema s spoljnom likvidnošću zemlje. U slučaju reprogramiranja dugova kamate se ne reprogramiraju nego samo glavnica duga. Posljedica ovog je mijenjanje visine kamata zbog promjene visine glavnice pri reprogramiranju duga.

Prekomjerni javni dug prije izbijanja finansijske krize 2008. godine imale su Grčka, Italija, Belgija, Mađarska i Malta. Navedene države imale su visok nivo javnog duga jer je prelazio više od referentne vrijednosti od 60% BDP-a. Ostale zemlje članice imale su nivo javnog duga u referentnim vrijednostima do 2008. godine.

Najveći javni dug koji je računat udjelom u BDP-u u 2017. godini ima Grčka, 175 %. Nakon Grčke, slijede Italija sa zabilježenim postotkom od 134,7 %, te Portugal sa postotkom od 132,1%. Države članice sa najnižim zaduženjima su: Estonija 8,9% BDP-a, Luksemburg 23,4% i Bugarska 27,7% BDP-a.

Najveći nominalni iznos javnog duga u eurima 2017. godine zabilježila je Italija, u iznosu od 1.606.200 milijarde eura. Slijedile su je Francuska, Njemačka, Velika Britanija,

Španija. Unazad posljednih 10 godina Italija nije uvijek zauzimala prvo mjesto u dugovanju, izmjenjivale su se Njemačka i Velika Britanija. Od 2008. godine pa sve do 2014. godine Njemačka je bila država sa najvećim nominalnim javnim dugom u eurima, a Velika Britanija je to mjesto zauzimala tokom 2015. godine. Nakon 2015. godine, do danas, najviši javni dug u eurima ima Italija. Bitno je napomenuti da odnos javnog duga i BDP-a zavisi i od načina obračuna, odnosno šta se sve smatra javnim dugom. U tom kontekstu navodimo primjer njemačke ekonomije koja ima najzaduženija javna poduzeća u EU i njihov dug je 1,2 puta veći od njemačkog BDP-a.<sup>105</sup>

Na kraju prošle godine javni dug Srbije iznosio je 26,66 milijardi evra, što je činilo 57,4 procenta BDP-a. Vanjski dug Bosne i Hercegovine u prvom kvartalu ove godine iznosio je 9,67 milijardi KM, dok je unutrašnji dug oko 3,50 milijardi KM, odnosno ukupno preko 13 milijardi KM, što u odnosu na 37,34 milijarde KM. Javni dug BiH u BDP-u u 2021. godini iznosi oko 35% što je svrstava u red manje zaduženih zemalja. U navedene podatke nisu uračunate garancije koje su date javnim preduzećima.

## **5.2. Komparativna analiza finansijskih pokazatelja Mastroških kriterijuma konvergencije**

Njemačka je naučena lekcijama iz prošlosti, o opasnostima koje nosi inflatorno finansiranje duga i potrošnje, kada je inflacija sa početka 1920-tih godina prošlog vijeka, dovela do hiperinflacije prilikom koje su se cijene mijenjale po nekoliko puta dnevno.

Naravno, navedna pojava ni nama nije nepoznata obzirom da smo i mi tokom 1990-tih godina takođe doživjeli hiperinflaciju. U slučaju njemačke hiperinflacije bila je potisnuta srednja klasa građana, što je stvorilo uvod u dolazak nacista na vlast.

Njemački konzervativni stav u pogledu vođenja monetarne politike dolazio je do konfrontacije sa pogledima na vođenje monetarne politike koji su zauzimale Velika Britanija i Francuska na čelu sa SAD-om. Tokom sedamdesetih godina njemački kancelar Helmut Šmit kritikovao je monetarnu politiku navedenih zemalja uz ukazivanje da bi njihov preveliki deficit mogao dovesti do krize. Na sličan način je njemačka kancelarka Angela Merkel kritikovala SAD i Bank of England zbog „kvantitativnog popuštanja“. Njemačka vlada je ostala čvrsto pri stavu o rigoroznom upravljanju budžetskim deficitom,

---

<sup>105</sup> Andrašec, A: Javni vs. vanjski dug u zemljama Evropske unije, Pula 2019.

te je na svjetlost dana iznijela zakon kojim se državni deficit do 2016. godine ograničava na 0,35% BDP-a, a da se do 2020. godine potpuno eliminiše.

Evropsko monetarno ujedinjenje 90-tih godina prošlog vijeka, trebalo je biti popraćeno sa fiskalnom konvergencijom i harmonizacijom. Sličan scenario Mاستriškim kriterijumima konvergencije, putem kojih se deficit budžeta ograničava na 3%, već je viđen u SAD-u. Naime, Američki Kongres je 1985. godine donio Gram-rudmanov zakon, kojim je bilo predviđeno automatsko smanjenje potrošnje u slučaju prevelikog deficita.<sup>106</sup>

Može se navesti da postoje dvije grupe faktora koji određuju direktne fiskalne posljedice članstva u Evropskoj uniji, a to su: veličina transfera Unije koja je direktno usmjerena prema državnom sektoru i doprinos zemalja članica budžetu Unije. Uvođenjem kriterijuma Mاستrihta i Pakta o stabilnosti i rastu, najveći dio fiskalnih pravila već je predodređen, dok je unutar Eurozone monetarna politika pojedinih zemalja članica skoro u potpunosti izgubila svoj suverenitet. Fiskalni kriterijumi, zasnovani su na načelu održive fiskalne politike, odnosno sprječavanja mogućnosti da se putem neracionalnog trošenja javnih finansija poveća stopa inflacije u budućnosti.

Prepoznavajući opasnosti od prekomjernog troška opšte države, što se tokom 1980-tih godine na primjeru određenih evropskih zemalja (posebno Belgije i Italije) pokazalo kao veoma složeno pitanje zbog teškoća u stabilizovanju javnih finansija, Evropska komisija pod vodstvom tadašnjeg predsjedika Žak Delorsa, postavila je temelje za osnivanje Ekonomske i monetarne unije. Kao kruna uložениh napora potpisan je sporazum u Mاستrihtu, kojim su definisana fiskalna pravila putem pet temeljnih principa konvergencije.<sup>107</sup>

Zemlje koje apliciraju za članstvo dužne su u potpunosti implementirati i primjeniti pravnu tekovinu Evropske unije, prije nego postanu punopravni članovi. *Acquis communautaires*, predstavlja francuski pojam koji se odnosi na zajednički pravni i institucionalni okvir Evropske unije. Njime je obuhvaćeno područje četiri slobode, odnosno – slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i radne snage, zatim pravo trgovačkih društava, politika tržišne konkurencije, poljoprivreda i ribarstvo, saobraćajna politika, oporezivanje, ekonomska i monetarna politika, statistika, socijalna politika i zapošljavanje, energetika, industrijska politika, mala i srednja preduzeća, nauka i

---

<sup>106</sup> James, H: *Germany's Fiscal Follies*, Prinston, Project Syndicate, 2009.

<sup>107</sup> Obadić, A: *Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.

obrazovanje, telekomunikacije, kultura i životna sredina, zaštita prava potrošača, carinska unija, vanjski odnosi, finansijski nadzor, pravosuđe i vanjski poslovi, institucije i ostalo.

Dva najvažnija kriterijuma, budžetski deficit i javni dug, koji su trebali da posluže stabilizaciji, uvođenjem eura i privremenim izjednačavanjem kamatnih stopa, značajno si izašli iz svojih limita.<sup>108</sup>

Deficitarno finansiranje i politika skupog novca usmjereni na stabilnost cijena prvobitno su doveli do visoke realne kamate i do visokog realnog deviznog kursa, zarad održavanja platnobilansne ravnoteže i stabilnosti kursa.

Konstantan rast javnog duga dovodi do njegovog sve većeg učešća u BDP, pri čemu se obveznice duga uglavnom nalaze u privatnim rukama. Možemo navesti primjer Italije, čije državne obveznice predstavljaju najunosnije finansijske investicije u Evropi. Kamate na vrijednosne papire u Italije iznose 58,50 % izdataka budžeta. Bez kamata, učešće rashoda budžeta u javnom proizvodu iznosi svega 3,40 % BDP-a, što u suštini znači da država nije skupa ako se posmatra samo sa ovoga aspekta.. Ukupan rashod budžeta sa kamatama penje se na 11,50% BDP-a.<sup>109</sup>

Zemlje članice su se obavezale da će nivo budžetskog deficita i javnog duga držati u strogo zacrtanim okvirima, za budžetski deficit 3% BDP-a, a javni dug 60% BDP-a. Međutim usljed sve većih pritisaka na monetarnu politiku stabilizacije ECB, od 2012. godine, došlo je do kvantitativnog popuštanja. Međutim, iz narednih tabela vidljivo je da su zacrtani okviri konvergencije čak i višestruko prekršeni.

U svakoj od tabela<sup>110</sup> nastojali smo markiranjem određenih podataka ukazati na nivoe kršenja, a za malobrojne zemlje i poštivanja Mastroškim kriterijumima konvergencije.

Na osnovu navedenih podataka, vidljivo je da je kod većine zemalja od 2008. godine budžetski deficit premašio dozvoljen nivo od 3% BDP-a. Najveći nivo budžetskog deficita vidljiv je kod Irske, Grčke, Španije i Portugala, koji su u tabelama markirani crvenom bojom, kao što slijedi u tabeli.

U pogledu odnosa javnog duga i BDP, iz tabelarnog prikaza vidljivo je da je kod većine zemalja članica taj nivo značajno premašio referentnu vrijednost od 60% BDP-a.

---

<sup>108</sup> Sinn, H.W: *Two Models for Europe*, Minhen, Project Syndicate, 2011.

<sup>109</sup> Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008.182.

<sup>110</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>



Nadalje, u sljedećem tabelarnom prikazu vidljivi su nivoi kamatnih stopa na dugoročne državne instrumente duga za zemlje centra i periferije Euro zone, te zemlje koje su odbile prisupiti Euro zoni, a što je slikovito predstavljeno i na dijagramu. Putem nivoa dugoročnih kamatnih stopa utvrđuje se kreditni rejting zemlje. Isto nam ukazuje na nivo solventnosti pojedinačne zemlje i odnos subjekata finansijskog tržišta prema njoj. Iz pomenutog možemo zaključiti da su kamatne stope od uvođenja eura značajno konvergirale sa blažim oscilacijama, sve do 2009. godine, kada su kamatne stope kod perifernih zemalja značajno porasle, dok je kod zemalja centra i onih koje su odbile pristupiti euro zoni, došlo čak i do pada kamatnih stopa.

Nivo dugoročnih kamatnih stopa kod većine zemalja je daleko premašio dvadesetogodišnji Njemački prosjek 3,25%. Prosječna dugoročna kamatna stopa po kojima se države Evropske unije zadužuju na tržištu kapitala iznosi 4,30%.

Ukoliko se izvrši analiza dugoročnih kamatnih stopa na način da zemlje sa visokim dužničkim rizikom razvrstaju po parametru visine kamatne stope iznad 8%, što svakako predstavlja izuzetno visoku kamatnu stopu ukoliko znamo da je mogućnost za vraćanje kredita proporcionalna procentu rasta BDP-a, onda je jasno da koloki je njihov rizik. Ako je navedeni procenat manji od visine k/s zemlja nema povoljnu dužničku perspektivu, naravno sa aspekta dužnika.

Prema navedenom parametru, Grčka je ubjedljivo sa najviše „crvenih kvadratića“. Ona se od 2010. do 2017. godine nalazila u apsolutno crvenoj zoni sa prosječnom k/s od 11,04 %. Navedena k/s uz javni dug koji se popeo na apsolutno visokih 200 %, te negativnom prosječnom stopom rasta BDP-a u posmatranom periodu unazad 20 godina, predstavlja apsolutno očit primjer dolijevanja ulja na vatru. Pri tome ulje predstavljaju novi krediti ili tzv. „Paketi pomoći“, a vatra su navedeni parametri u vidu procenta javnog duga/stope rasta BDP-a/kamatne stope.

Više je nego očigledno da zemlja sa ovakvim dugom nema nikakvih šansi za otplatu redovnim putem te da je jedini spas u takvoj situaciji proglašenje bankrota, gdje bi i povjerioci preuzeli na sebe određeni dio gubitka.

**21. Tabelarni prikaz međuodnosa budžetskog deficita i BDP-a za EU 28 i zemlje  
kandidate, u odnosu na referentnu vrijednost od 3% BDP-a**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3,1	-2,9	-2,6	-1,5	-0,6	-2,2	-6,2	-6,3	-4,2	-3,8	-3,1	-2,5	-2,0	-1,5	-0,9	-0,4	-0,7	-7,1	-5,1
1,9	-0,2	-2,7	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4,1	-4,3	-4,3	-3,1	-3,1	-2,4	-2,4	-0,7	-0,9	-2,0	-9,0	-5,5
0,0	1,8	1,6	2,7	0,0	1,4	-4,4	-3,7	-1,7	-0,8	-0,7	-5,4	-1,9	0,3	1,6	1,7	2,1	-4,0	-4,1
5,9	-2,4	-3,0	-2,2	-0,6	-2,0	-5,4	-4,2	-2,7	-3,9	-1,3	-2,1	-0,6	0,7	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,9
0,1	2,1	5,0	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,2	1,1	-1,2	0,1	1,8	0,8	4,1	-0,2	2,3
3,7	-3,3	-3,3	-1,7	0,3	-0,1	-3,2	-4,4	-0,9	0,0	0,0	0,6	1,0	1,2	1,3	1,9	1,5	-4,3	-3,7
1,8	2,4	1,1	2,9	2,7	-2,6	-2,2	0,2	1,1	-0,3	0,2	0,7	0,1	-0,4	-0,5	-0,6	0,1	-5,6	-2,4
0,3	1,3	1,6	2,8	0,3	-7,0	-13,9	-32,1	-13,6	-8,5	-6,4	-3,6	-2,0	-0,8	-0,3	0,1	0,5	-5,1	-1,9
7,8	-8,8	-6,2	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,3	-10,5	-9,1	-13,4	-3,6	-5,9	0,2	0,6	0,9	1,1	-10,2	-7,4
0,4	-0,1	1,2	2,1	1,9	-4,6	-11,3	-9,5	-9,7	-11,6	-7,5	-6,1	-5,3	-4,3	-3,1	-2,6	-3,1	-10,3	-6,9
4,0	-3,6	-3,4	-2,4	-2,6	-3,3	-7,2	-6,9	-5,2	-5,0	-4,1	-3,9	-3,6	-3,6	-3,0	-2,3	-3,1	-8,9	-6,5
4,5	-5,0	-3,5	-3,1	-2,2	-2,9	-6,2	-6,4	-7,9	-5,5	-5,5	-5,5	-3,4	-0,9	0,8	0,0	0,2	-7,3	-2,9
3,2	-3,5	-4,1	-3,6	-1,3	-2,6	-5,1	-4,2	-3,6	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,4	-2,4	-2,2	-1,5	-9,6	-7,2
5,9	-3,7	-2,2	-1,0	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,8	-5,6	-8,8	-0,9	0,3	1,9	-3,6	1,3	-5,8	-1,7
1,6	-1,2	-0,5	-0,5	-0,6	-4,3	-9,5	-8,6	-4,3	-1,4	-1,2	-1,6	-1,4	0,0	-0,8	-0,8	-0,6	-4,5	-7,3
1,3	-1,4	-0,3	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,2	-2,6	-0,6	-0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	-7,3	-1,0
0,3	-1,4	-0,2	1,9	4,4	3,4	-0,2	-0,3	0,7	0,5	0,8	1,3	1,3	1,9	1,4	3,0	2,3	-3,4	0,9
7,2	-6,6	-7,8	-9,3	-5,1	-3,8	-4,7	-4,4	-5,2	-2,3	-2,6	-2,8	-2,0	-1,8	-2,5	-2,1	-2,1	-7,8	-6,8
3,9	-4,2	-2,8	-2,5	-2,0	-4,1	-3,1	-2,2	-3,0	-3,4	-2,2	-1,5	-0,8	1,1	3,3	2,1	0,6	-9,5	-8,0
3,1	-1,8	-0,4	0,0	-0,2	0,1	-5,2	-5,3	-4,5	-4,0	-3,0	-2,3	-2,1	0,0	1,3	1,4	1,7	-3,7	-2,5
1,8	-4,8	-2,5	-2,5	-1,4	-1,5	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-2,0	-2,7	-1,0	-1,5	-0,8	0,2	0,6	-8,0	-5,9
5,0	-5,0	-3,9	-3,5	-1,9	-3,6	-7,3	-7,4	-5,0	-3,8	-4,2	-3,6	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,9
5,7	-6,2	-6,1	-4,2	-2,9	-3,7	-9,9	-11,4	-7,7	-6,2	-5,1	-7,4	-4,4	-1,9	-3,0	-0,3	0,1	-5,8	-2,8
1,4	-1,1	-0,8	-2,1	-2,7	-5,4	-9,1	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,2	-0,6	-2,6	-2,6	-2,8	-4,3	-9,3	-7,1
2,6	-1,9	-1,3	-1,2	0,0	-1,4	-5,8	-5,6	-6,6	-4,0	-14,6	-5,5	-2,8	-1,9	-0,1	0,7	0,4	-7,8	-5,2
3,1	-2,3	-2,9	-3,6	-2,1	-2,5	-8,1	-7,5	-4,3	-4,4	-2,9	-3,1	-2,7	-2,6	-1,0	-1,0	-1,3	-5,5	-6,2
2,4	2,2	2,7	4,0	5,1	4,2	-2,5	-2,5	-1,0	-2,2	-2,5	-3,0	-2,4	-1,7	-0,7	-0,9	-0,9	-5,5	-2,6
1,2	0,2	1,8	2,1	3,3	1,9	-0,8	-0,1	-0,3	-1,1	-1,5	-1,5	0,0	1,0	1,4	0,8	0,6	-2,7	-0,2

**22. Tabelarni prikaz međuodnosa javnog duga i BDP za zemlje EU 28 u odnosu na  
referentnu stopu od 60% BDP-a**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	69,7	70,4	68,4	66,0	69,7	80,2	85,7	87,6	91,0	93,0	93,1	91,2	90,4	87,9	85,8	83,8	97,2	95,6

97,2	95,1	91,5	87,3	93,2	100,2	100,3	103,5	104,8	105,5	107,0	105,2	105,0	102,0	99,8	97,7	112,8	108,2
35,7	26,6	20,9	16,3	13,0	13,7	15,3	15,2	16,6	17,0	27,0	25,9	29,1	25,1	22,1	20,0	24,7	25,1
28,4	27,7	27,6	27,3	28,1	33,4	37,1	39,7	44,2	44,4	41,9	39,7	36,6	34,2	32,1	30,1	37,7	41,9
44,2	37,4	31,5	27,3	33,3	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0	44,3	39,8	37,2	35,9	34,0	33,6	42,1	36,7
65,2	67,5	66,9	64,2	65,7	73,2	82,0	79,4	80,7	78,3	75,3	71,9	69,0	64,6	61,2	58,9	68,7	69,3
5,1	4,7	4,6	3,8	4,5	7,2	6,7	6,2	9,8	10,2	10,6	10,1	10,0	9,1	8,2	8,6	19,0	18,1
28,1	26,1	23,6	23,9	42,5	61,8	86,2	110,5	119,7	120,0	104,3	76,7	74,3	67,8	63,1	57,2	58,4	56,0
102,9	107,4	103,6	103,1	109,4	126,7	147,5	175,2	162,0	178,2	180,3	176,7	180,5	179,5	186,4	180,7	206,3	193,3
45,4	42,4	39,1	35,8	39,7	53,3	60,5	69,9	90,0	100,5	105,1	103,3	102,8	101,9	100,5	98,3	120,0	118,4
65,9	67,4	64,6	64,5	68,8	83,0	85,3	87,8	90,6	93,4	94,9	95,6	98,0	98,1	97,8	97,4	114,6	112,9
40,0	40,9	38,5	37,2	39,1	48,4	57,3	63,7	69,4	80,3	83,9	83,3	79,8	76,7	73,3	71,1	87,3	79,8
105,1	106,6	106,7	103,9	106,2	116,6	119,2	119,7	126,5	132,5	135,4	135,3	134,8	134,2	134,4	134,1	155,3	150,8
64,8	63,4	59,3	54,0	45,5	54,3	56,4	65,9	80,3	104,0	109,1	107,2	103,1	92,9	98,4	91,1	115,0	103,6
14,6	11,9	10,0	8,4	18,5	36,7	47,7	45,1	42,4	40,4	41,6	37,1	40,4	39,0	37,1	36,7	43,3	44,8
18,7	17,6	17,3	15,9	14,6	28,0	36,2	37,1	39,7	38,7	40,5	42,5	39,7	39,1	33,7	35,9	46,6	44,3
7,8	8,0	8,2	8,1	14,6	15,3	19,1	18,5	20,9	22,4	21,9	21,1	19,6	21,8	20,8	22,3	24,8	24,4
58,8	60,5	64,4	65,5	71,7	78,0	80,0	80,3	78,1	77,2	76,5	75,7	74,8	72,1	69,1	65,5	79,6	76,8
71,3	69,9	64,3	61,9	61,8	66,3	65,5	70,0	66,6	66,4	62,1	56,2	54,7	47,7	43,7	40,7	53,4	57,0
50,3	49,8	45,2	43,0	54,7	56,8	59,2	61,7	66,2	67,7	67,9	64,6	61,9	56,9	52,4	48,5	54,3	52,1
65,2	68,6	67,3	65,0	68,7	79,9	82,7	82,4	81,9	81,3	84,0	84,9	82,8	78,5	74,1	70,6	83,3	82,8
45,1	46,6	47,3	44,5	46,7	49,8	53,5	54,7	54,4	56,5	51,1	51,3	54,2	50,6	48,8	45,6	57,1	53,8
67,1	72,2	73,7	72,7	75,6	87,8	100,2	114,4	129,0	131,4	132,9	131,2	131,5	126,1	121,5	116,6	135,2	127,4
18,9	15,9	12,4	11,9	12,3	21,8	29,6	34,0	37,1	37,6	39,2	37,8	37,3	35,1	34,7	35,3	47,2	48,8
26,9	26,4	26,1	22,8	21,8	34,5	38,3	46,5	53,6	70,0	80,3	82,6	78,5	74,2	70,3	65,6	79,8	74,7
41,7	34,7	31,4	30,3	28,6	36,4	40,8	43,3	51,9	54,9	53,7	51,8	52,4	51,6	49,6	48,1	59,7	63,1
42,6	39,9	38,1	33,9	32,6	41,5	46,9	48,3	53,6	56,2	59,8	63,6	63,2	61,2	59,8	59,6	69,0	65,8
48,5	48,7	43,6	38,9	37,5	40,7	38,1	37,2	37,5	40,3	45,0	43,7	42,3	40,7	38,9	34,9	39,6	36,7

**23. Tabelarni prikaz kamatnih stopa na dugoročne državne instrumente duga za EU 28 sa označavanjem visine K/S**

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
European Union - 28 countries (2013-2020)	:	5,30	5,06	4,34	4,44	3,75	4,07	4,56	4,55	4,12	3,82	4,27	3,64	2,94	2,20	1,44	1,11	1,31
Euro area (EA11-1999, EA12-2001, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2009, EA17-2011, EA18-2014, EA19-2015)	5,43	5,00	4,91	4,14	4,12	3,42	3,84	4,32	4,31	3,82	3,60	4,34	3,86	2,99	2,04	1,21	0,86	1,09
Belgium	5,59	5,13	4,99	4,18	4,15	3,43	3,81	4,33	4,42	3,90	3,46	4,23	3,00	2,41	1,710	0,84	0,48	0,72
Bulgaria	:	:	:	6,45	5,36	3,87	4,18	4,54	5,38	7,22	6,01	5,36	4,50	3,47	3,35	2,49	2,27	1,60
Czechia	:	6,31	4,88	4,12	4,82	3,54	3,80	4,30	4,63	4,84	3,88	3,71	2,78	2,11	1,58	0,58	0,43	0,98
Denmark	5,64	5,08	5,06	4,31	4,30	3,40	3,81	4,29	4,28	3,59	2,93	2,73	1,40	1,75	1,32	0,69	0,32	0,48
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	5,26	4,80	4,78	4,07	4,04	3,35	3,76	4,22	3,98	3,22	2,74	2,61	1,50	1,57	1,16	0,50	0,09	0,32
Estonia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ireland	5,51	5,01	5,01	4,13	4,08	3,33	3,77	4,31	4,53	5,23	5,74	9,60	6,17	3,79	2,37	1,18	0,74	0,80
Greece	6,10	5,30	5,12	4,27	4,26	3,59	4,07	4,50	4,80	5,17	9,09	15,75	22,50	10,05	6,93	9,67	8,36	5,980
Spain	5,53	5,12	4,96	4,12	4,10	3,39	3,78	4,31	4,37	3,98	4,25	5,44	5,85	4,56	2,72	1,73	1,39	1,56

France	5,39	4,94	4,86	4,13	4,10	3,41	3,80	4,30	4,23	3,65	3,12	3,32	2,54	2,20	1,67	0,84	0,47	0,81		
Croatia	:	:	:	:	:	4,40	4,43	4,93	6,04	7,83	6,28	6,54	6,13	4,68	4,05	3,55	3,49	2,77		
Italy	5,58	5,19	5,03	4,25	4,26	3,56	4,05	4,49	4,68	4,31	4,04	5,42	5,49	4,32	2,89	1,71	1,49	2,11		
Cyprus	:	7,62	5,70	4,74	5,80	5,16	4,13	4,48	4,60	4,60	4,60	5,79	7,00	6,50	6,00	4,54	3,77	2,62		
Latvia	:	7,57	5,41	4,90	4,86	3,88	4,13	5,28	6,43	12,36	10,34	5,91	4,57	3,34	2,51	0,96	0,53	0,83		
Lithuania	:	8,15	6,06	5,32	4,50	3,70	4,08	4,54	5,61	14,00	5,57	5,16	4,83	3,83	2,79	1,38	0,90	0,31		
Luxembourg	5,52	4,86	4,70	3,32	2,84	2,41	3,30	4,46	4,61	4,23	3,17	2,92	1,82	1,85	1,34	0,37	0,25	0,54		
Hungary	:	7,95	7,09	6,82	8,19	6,60	7,12	6,74	8,24	9,12	7,28	7,63	7,89	5,92	4,81	3,43	3,14	2,96		
Malta	:	6,19	5,82	5,04	4,69	4,56	4,32	4,72	4,81	4,54	4,19	4,49	4,13	3,36	2,61	1,49	0,89	1,28		
Netherlands	5,40	4,96	4,89	4,12	4,10	3,37	3,78	4,29	4,23	3,69	2,99	2,99	1,93	1,96	1,45	0,69	0,29	0,52		
Austria	5,56	5,08	4,96	4,14	4,13	3,39	3,80	4,30	4,36	3,94	3,23	3,32	2,37	2,01	1,49	0,75	0,38	0,58		
Poland	:	10,68	7,36	5,78	6,90	5,22	5,23	5,48	6,07	6,12	5,78	5,96	5,00	4,03	3,52	2,70	3,04	3,42		
Portugal	5,59	5,16	5,01	4,18	4,14	3,44	3,91	4,42	4,52	4,21	5,40	10,24	10,55	6,29	3,75	2,42	3,17	3,05		
Romania	:	:	:	:	:	6,99	7,23	7,13	7,70	9,69	7,34	7,29	6,68	5,41	4,49	3,47	3,32	3,96		
Slovenia	:	:	8,71	6,40	4,68	3,81	3,85	4,53	4,61	4,38	3,83	4,97	5,81	5,81	3,27	1,71	1,15	0,96		
Slovakia	:	8,04	6,93	4,99	5,03	3,52	4,41	4,49	4,72	4,71	3,87	4,45	4,55	3,19	2,07	0,89	0,54	0,92		
Finland	5,48	5,04	4,98	4,13	4,11	3,35	3,78	4,29	4,29	3,74	3,01	3,01	1,89	1,86	1,45	0,72	0,37	0,55		
Sweden	5,37	5,11	5,30	4,64	4,43	3,38	3,70	4,17	3,89	3,25	2,89	2,61	1,59	2,12	1,72	0,72	0,54	0,65		
U. Kingdom	5,33	5,01	4,91	4,58	4,93	4,46	4,37	5,06	4,50	3,36	3,36	2,87	1,74	2,03	2,14	1,79	1,22	1,18		

## 24. Tabelarni prikaz stopa rasta BDP-a za EU 28 i kandidate

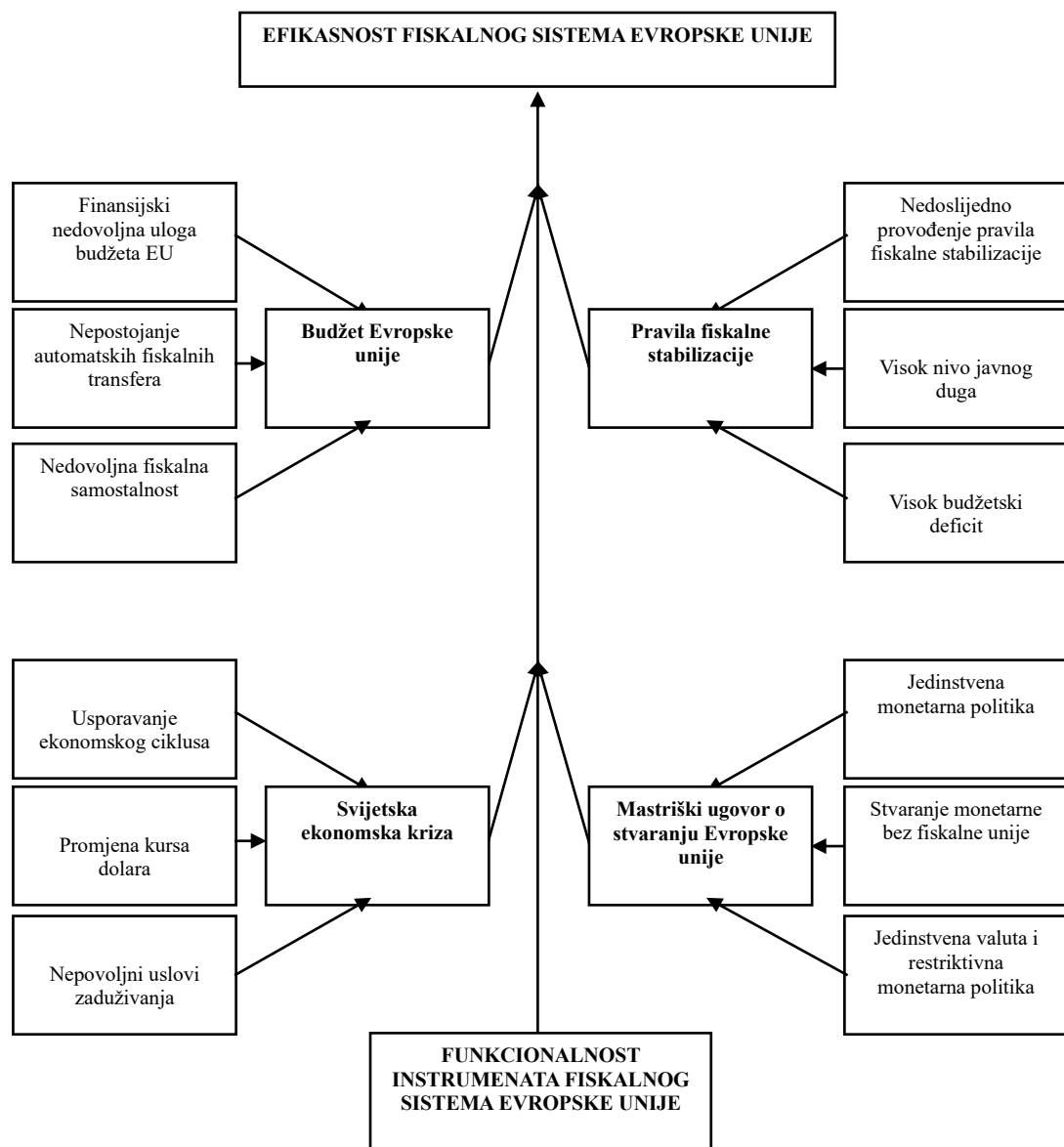
GEO/TIME	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
European Union - 28 countries (2013-2020)	2,2	1,3	1,3	2,5	2,1	3,3	3,0	0,5	-4,3	2,2	1,8	-0,4	0,3	1,8	2,3	2,0	2,6	1,9	1,8	:	:
Euro area - 19 countries (from 2015)	2,2	0,9	0,6	2,3	1,7	3,2	3,0	0,4	-4,5	2,1	1,7	-0,9	-0,2	1,4	2,0	1,9	2,6	1,8	1,6	-6,3	
Belgium	1,1	1,7	1,0	3,6	2,3	2,6	3,7	0,4	-2,0	2,9	1,7	0,7	0,5	1,6	2,0	1,3	1,6	1,8	2,1	-5,7	
Bulgaria	3,8	5,9	5,2	6,5	7,1	6,8	6,6	6,1	-3,3	1,5	2,1	0,8	-0,6	1,0	3,4	3,0	2,8	2,7	4,0	-4,4	
Czechia	3,0	1,6	3,6	4,8	6,6	6,8	5,6	2,7	-4,7	2,4	1,8	-0,8	0,0	2,3	5,4	2,5	5,2	3,2	3,0	-5,8	
Denmark	0,8	0,5	0,4	2,7	2,3	3,9	0,9	-0,5	-4,9	1,9	1,3	0,2	0,9	1,6	2,3	3,2	2,8	2,0	2,1	-2,1	
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	1,7	-0,2	-0,7	1,2	0,7	3,8	3,0	1,0	-5,7	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,7	1,1	1,1	-4,6	
Estonia	6,0	6,8	7,6	6,8	9,5	9,8	7,6	-5,1	14,6	2,4	7,3	3,2	1,5	3,0	1,9	3,2	5,8	4,1	4,1	-3,0	
Ireland	5,3	5,9	3,0	6,8	5,7	5,0	5,3	-4,5	-5,1	1,8	1,1	-0,1	1,3	8,7	25,2	2,0	8,9	9,0	4,9	5,9	
Greece	4,1	3,9	5,8	5,1	0,6	5,7	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	10,1	-7,1	-2,5	0,5	-0,2	-0,5	1,1	1,7	1,8	-9,0	
Spain	3,9	2,7	3,0	3,1	3,7	4,1	3,6	0,9	-3,8	0,2	-0,8	-3,0	-1,4	1,4	3,8	3,0	3,0	2,3	2,1	-10,8	
France	2,0	1,1	0,8	2,8	1,7	2,4	2,4	0,3	-2,9	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,9	1,8	-7,8	
Croatia	3,0	5,7	5,5	4,1	4,3	4,9	4,9	1,9	-7,3	-1,3	-0,1	-2,3	-0,4	-0,3	2,5	3,5	3,4	2,9	3,5	-8,1	
Italy	2,0	0,3	0,1	1,4	0,8	1,8	1,5	-1,0	-5,3	1,7	0,7	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,5	-9,0	

Cyprus	4,0	3,7	2,6	5,0	4,9	4,7	5,1	3,6	-2,0	2,0	0,4	-3,4	-6,6	-1,8	3,4	6,5	5,9	5,7	5,3	-5,0
Latvia	6,3	7,1	8,4	8,3	10,7	12,0	9,9	-3,2	14,2	-4,5	2,6	7,0	2,0	1,9	3,9	2,4	3,3	4,0	2,5	-3,8
Lithuania	6,5	6,8	10,6	6,6	7,7	7,4	11,1	2,6	14,8	1,7	6,0	3,8	3,6	3,5	2,0	2,5	4,3	4,0	4,6	-0,1
Luxembourg	3,1	3,2	2,6	4,2	2,5	6,0	8,1	-0,3	-3,2	3,8	1,0	1,6	3,2	2,6	2,3	5,0	1,3	2,0	3,3	-1,8
Hungary	4,1	4,7	4,1	5,0	4,3	3,9	0,3	1,0	-6,6	1,1	1,9	-1,3	1,8	4,2	3,7	2,2	4,3	5,4	4,6	-4,5
Malta	-1,2	2,6	4,1	0,1	3,4	2,5	4,8	3,8	-1,1	5,5	0,5	4,1	5,5	7,6	9,6	3,4	10,9	6,2	5,9	-8,3
Netherlands	2,3	0,2	0,2	2,0	2,1	3,5	3,8	2,2	-3,7	1,3	1,6	-1,0	-0,1	1,4	2,0	2,2	2,9	2,4	2,0	-3,8
Austria	1,3	1,7	0,9	2,7	2,2	3,5	3,7	1,5	-3,8	1,8	2,9	0,7	0,0	0,7	1,0	2,0	2,3	2,5	1,5	-6,7
Poland	1,3	2,0	3,5	5,0	3,5	6,1	7,1	4,2	2,8	3,7	4,8	1,3	1,1	3,4	4,2	3,1	4,8	5,4	4,7	-2,2
Portugal	1,9	0,8	-0,9	1,8	0,8	1,6	2,5	0,3	-3,1	1,7	-1,7	-4,1	-0,9	0,8	1,8	2,0	3,5	2,8	2,7	-8,4
Romania	5,2	5,7	2,3	10,4	4,7	8,0	7,2	9,3	-5,5	-3,9	1,9	2,0	3,8	3,6	3,0	4,7	7,3	4,5	4,2	-3,7
Slovenia	3,2	3,5	3,0	4,4	3,8	5,7	7,0	3,5	-7,5	1,3	0,9	-2,6	-1,0	2,8	2,2	3,2	4,8	4,4	3,3	-4,2
Slovakia	3,3	4,5	5,5	5,3	6,6	8,5	10,8	5,6	-5,5	6,3	2,6	1,4	0,7	2,7	5,2	1,9	3,0	3,8	2,6	-4,4
Finland	2,6	1,7	2,0	4,0	2,8	4,0	5,3	0,8	-8,1	3,2	2,5	-1,4	-0,9	-0,4	0,5	2,8	3,2	1,1	1,2	-2,3
Sweden	1,4	2,2	2,3	4,3	2,9	4,7	3,4	-0,5	-4,3	6,0	3,2	-0,6	1,2	2,7	4,5	2,1	2,6	2,0	2,0	-2,2
Iceland	4,0	0,6	2,1	7,8	6,1	6,3	8,5	2,2	-7,7	-2,8	1,8	1,1	4,6	1,7	4,4	6,3	4,2	4,9	2,4	-7,1
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Norway	2,1	1,4	0,9	4,0	2,6	2,4	3,0	0,5	-1,7	0,7	1,0	2,7	1,0	2,0	2,0	1,1	2,3	1,1	0,7	-0,7
Switzerland	1,6	0,0	0,0	2,8	2,9	4,0	4,0	2,8	-2,1	3,3	1,9	1,2	1,8	2,4	1,7	2,0	1,6	2,9	1,2	-2,4
U. Kingdom	2,7	2,2	3,3	2,3	3,0	2,7	2,4	-0,3	-4,1	2,1	1,3	1,4	2,2	2,9	2,4	1,7	1,7	1,3	1,4	:
Montenegro	:	:	:	:	:	:	6,8	7,2	-5,8	2,7	3,2	-2,7	3,5	1,8	3,4	2,9	4,7	5,1	4,1	-15,3
N. Macedonia	-3,1	1,5	2,2	4,7	4,7	5,1	6,5	5,5	-0,4	3,4	2,3	-0,5	2,9	3,6	3,9	2,8	1,1	2,9	3,9	-6,1
Albania	8,3	4,5	5,5	5,5	5,5	5,9	6,0	7,5	3,4	3,7	2,5	1,4	1,0	1,8	2,2	3,3	3,8	4,0	2,1	-3,5
Serbia	6,9	6,4	4,4	9,0	5,5	5,1	6,4	5,7	-2,7	0,7	2,0	-0,7	2,9	-1,6	1,8	3,3	2,1	4,5	4,3	-0,9
Turkey	-5,8	6,4	5,8	9,8	9,0	6,9	5,0	0,8	-4,8	8,4	11,2	4,8	8,5	4,9	6,1	3,3	7,5	3,0	0,9	1,8
Bosnia and Herzegovina	2,4	5,0	3,9	6,3	3,9	5,4	5,9	5,4	-3,0	0,9	1,0	-0,8	2,3	1,2	3,1	3,1	3,2	3,7	2,8	-3,1
Kosovo (under United Nations Security Council Resolution 1244/99)	:	:	:	:	:	:	:	:	5,0	4,9	6,3	1,7	5,3	3,3	5,9	5,6	4,8	3,4	4,8	-5,3

### 5.3. Utvrđivanje uzročno - posljedične veze između funkcionalnosti fiskalnih instrumenata i efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije primjenom Işikava dijagrama

Primjenom Işikava dijagrama grafički su predstavljene rezultati empirijskog istraživanja uzroka nefikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije, do kojih se došlo primjenom metoda naučnog istraživanja u toku rada.

#### 25. Işikava dijagram uzročno posljedične veze između efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije i funkcionalnosti fiskalnih instrumenata



Na osnovu predstavljenog dijagrama uočavamo da se kroz nivoe funkcionalnosti instrumenata fiskalnog sistema Evropske unije, odražava efikasnosti fiskalnog sistema. Izvršenim istraživanjem doveli smo u vezu navedene uzroke sa problemima neefikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije.

Slične probleme sa kojima se susreće Evropske unija tokom trenutne krize, i prethodnih kriza, prije dvadesetak godina preživjela je Južna Koreja. Mada su u suštini različiti uzroci kriza u Južnoj Koreji 1997. godine i trenutne krize u Evrozoni, pouke za spas Euro zone mogu se izvući iz iz korejske opcije izlaska iz krize. Naime, Južna Koreja je u jesen 1997. godine došla u poziciju masovnog bijega kapitala i urušavanja vrijednosti valute. Uzrok navedenom je bio u privatnom sektoru jer su velike privatne korporacije poput Daewoo-a, postale prezadužene, vodeći se nadom da su previše važni za državu da bi im bilo dopušteno da idu u stečaj. Prilikom deprecijacije valute u Južnoj Koreji korporativni sektor se našao u problemu zbog nepovoljnih stranih kredita. Podrška pružena od MMF nije značajno poboljšala situaciju. Južna Koreja je poduzela gorke strukturne reforme (Daewoo grupacije je doživjela bankrot i restrukturiranje), što može poslužiti kao lekcija za ponašanje evropskih mega banaka.

Nakon provedenih reformi Južna Koreja je iznenađujuće brzo stabilizovala svoju privredu, te je već 1999. godine ostvarila rast BDP-a za 11,1 %. Jasno je da je izlaz u podsticanju privrednog rasta i smanjenja negativnog odnosa javni dug – BDP.<sup>111</sup>

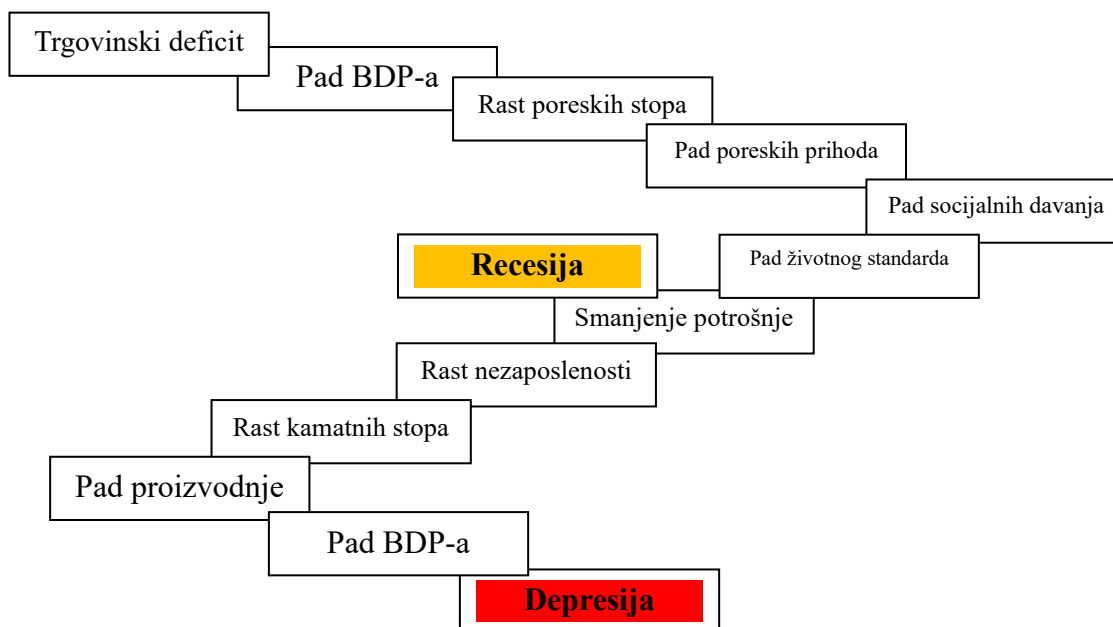
Međutim, standardni načini za podsticaj evropske ekonomije nisu dostupni. Fiskalna politika je ograničena zbog već visokog nivoa zaduženosti, dok Evropska centralna banka čvrsto drži uzde monetarne politike, držeći nizak nivo inflacije. Evropa mora pristupiti strukturnim reformama, uz razmatranje dalje fiskalne centralizacije po primjeru SAD-a, koje su centralizovale fiskalnu vlast 1787. godine.

---

<sup>111</sup> Johnson, S: *Does Europe Have a Korean Option?* Vašington, Project Syndicate, 2011.

Način na koji privrede ulaze u recesiju, a potom i u depresiju, grafički je predstavljen na slijedećem dijagramu:

## 26. Dijagram toka ulaska u recesiju/depresiju



Nepovoljna privredna aktivnost dovodi do lošeg spoljnotrgovinskog bilansa, koji za posljedicu ima trgovinski deficit. Smanjenjem privredne aktivnosti dolazi do pada BDP-a. Pokušavajući da nadomjeste deficit u budžetu, vlasti podižu poreske stope. Međutim, te mjere pretežno su kratkoročnog dejstva, te u perspektivi, ukoliko ne dođe do strukturnih promjena dolazi do pada poreskih prihoda. Posljedično dolazi do umanjenja socijalnih davanja, prema najranjivijim kategorijama, koje u svakoj krizi najviše osjete njenu težinu, još većim padom životnog standarda. Navedeni trendovi uvode u recesiju, koja se ogleda u ukupnom smanjenju potrošnje, a što opet dovodi do smanjenje tražnje za proizvodima i uslugama, te samim tim dolazi do dodatnog pada privredne aktivnosti i rasta nezaposlenosti. Zbog sve lošije finansijske pozicije povećava se rizik od mogućnosti vraćanja pozajmljenih sredstava, a što za posljedicu ima rast kamatnih stopa, što dodatno dovodi do pada privredne aktivnosti i proizvodnog ciklusa, a samim tim i pada BDP-a u, što je uvod u situaciju ekonomske depresije.

Ukoliko pogledamo šta je početni uzrok zbog koga dolazi do krize, a u određenoj temporalnoj fazi i recesije, to je pad privredne aktivnosti. Stoga je za svako društvo važno da održava određeni tempo privredne aktivnosti, na način da odredi prioritete razvoja, da



javnu potrošnju neproaktivnog (ličnog) karaktera drži u optimalnom iznosu, da redistribucijom dohotka podstiče propulzivne grane, da javni dug optimizira i sredstva dobijena po osnovu ovoga duga usmjerava u produktivne namjene, gdje će aktive finansirane javnim dugom moći vraćati obaveze po javnom dugu, da poreska politika bude racionalno dimenzionirana i da postoji pozitivna investiciona klima za produktivna ulaganja u datoj zemlji.

## 6. NOVA PLATFORMA FISKALNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Stvaranjem Eurozone data su ustanovljena pravila ponašanja za zemlje članice. Navedena pravila funkcionalna su u normalnim uslovima. Međutim, pojavom recesije i kriznih situacija kojima su bile izložene sve zemlje, pa tako i članice Eurozone, kriterijumi konvergencije umjesto stabilizacije doveli su do destabilizacije prilika u zemljama sa slabijim ekonomijama.

Ekonomije sa slabijom stopom produktivnosti manje su konkurentne ukoliko ne mogu da zaštite svoju ekonomiju korištenjem suverenih makroekonomskih instrumenata. Između ostalih i monetarne politike, te zbog slabije konkurentnosti i pada proizvodnje povećavaju im se trgovinski disbalansi. Trgovinski deficit dovodi do pada BDP. Zemlje koje se nađu u navedenim ekonomskim poteškoćama, a zbog nemogućnosti korištenja mjera monetarne politike, posežu za većim poreskim stopama. Navedeno kratkoročno može da popravi stanje u budžetu, međutim to u pravilu dugoročno dovodi do pada poreskih prihoda. Pad poreskih prihoda dovodi do pada socijalnih davanja, a samim tim i do pada životnog standarda. Kao posljedica navedenog, dolazi do smanjenje potrošnje, a što u pravilu, zbog umanjenja tražnje, dovodi do povećanja nezaposlenosti. Veća nezaposlenost dovodi do recesije, povećane nesigurnosti i rizici, dovode do većih kamatnih stopa, te pada proizvodnog ciklusa, a što u konačnici odvodi zemlju u ekonomsku depresiju.

Razmatrajući navedeni proces na primjerima zemalja Eurozone, kao i zemljama koje razmatraju priključenje istoj, pretpostavimo da se zemlje u prvom redu vode političkim, pa tek onda ekonomskim ciljevima. Vršeći analizu postignutih ekonomskih pokazatelja na primjeru zemalja Eurozone vidljivo je da nisu sve zemlje ostvarile iste benefite od uvođenja zajedničke valute. Očito je da su zemlje centra ostvarile veće ekonomske koristi u odnosu na tzv. periferne zemlje.

Primjer krize u Grčkoj ide u prilog navedenoj tvrdnji. Mjere štednje koje je nametnula Trojka (Evropska centralna banka, Evropska komisija i Međunarodni monetarni fond), dale su određene benefite samo međunarodnim povjeriocima, odnosno kreditorima. Ispostavilo se da je paket spašavanja Grčke ustvari paket za otplatu dugova, dok je grčka ekonomija po svim parametrima u dubokoj recesiji. Stoga se postavlja hipotetičko pitanje

da li bi do toga došlo da se Grčka nije odrekla svoje valute? Šta je najbolje rješenje za prezadužene zemlje? Kakav se može postići dogovor sa kreditorima? Koliki su troškovi pristupanja tržištima po stabilizaciji?

Problemi bankrota ovise o predviđenim „potresima“ koji mogu nastati poslije njegovog proglašenja, dok su njegove prednosti uštede na budućim plaćanjima od strane vlade, posebno na isplatama nerezidentima. Zemlje koje se nalaze u blizini bankrota nalaze se u blizini da odgađanje odluke „da ne mogu da plate“, zamjene odlukom „da ne žele platiti“, zbog visokih kamatnih stopa i eventualnih benefita – ušteda u slučaju bankrota. Zemlje koje imaju najveće dužničke probleme: Grčka, Irska, Portugal, Španija najveći dio svog duga imaju kod stranih rezidenata. Jedino dug Italije i Belgije je porijeklom od domaćih kreditora, te su im manji interesi za bankrotom. Međutim, veličina duga ovih zemalja je zabrinjavajuća.<sup>112</sup> Bivši direktor Evropske centralne banke Jean-Claude Trichet često bi istakao oprez koji je neophodan tržišnim učesnicima na finansijskim tržištima od predviđanja nastanka Ponzi šema.<sup>113</sup> Koja je odgovornost bankarskog sektora? Koji je rizik od prezaduženosti u Bosni i Hercegovini?

Posmatrajući naš finansijski sektor možemo primjetiti da se većina kapitala nalazi u rukama stranih banaka. Navedeno ima za posljedicu da je većina kredita vezana „valutnom klauzulom“ za valutu matične zemlje. Samim tim je zemlji domaćinu uskraćen značajan dio monetarnog suvereniteta iz razloga što u slučaju da se zemlja odluči na devalvaciju domaće valute, ista mjera ne bi mogla pomoći smanjenju nivoa duga.

Kreiranjem jedinstvene valutne zone - Eurozone, određeni su i tzv. Kriterijumi konvergencije, koji su trebali poslužiti kao ograničavajući i stabilizirajući faktor. Međutim, navedeni kriterijumi usmjereni su samo prema zaduženju javnog sektora, dok je zaduživanje privatnog sektora, koje je istorijski gledano jednako važno, ukoliko ne i važnije, nije regulisano.

Postavlja se pitanje: Zašto se države prekomjerno zadužuju? Jedan od razloga je svakako nedostatak društvene odgovornosti vladajućih elita. Sa pozicije povjericilaca svakako je važna činjenica da se kreditiranje države do sada pokazalo kao najsigurnije

---

<sup>112</sup> Johnson, S. Boone, P: *Europe's Monetary Cordon Sanitaire*, Vašington, Project Syndicate, 2010.

<sup>113</sup> Carlo Pietro Giovanni Guglielmo Tebaldo Ponzi, (03.03.1882. – 18.01.1949.) poznatiji kao Charles Ponzi, slavu stekao na 1920-tih godina, finacijskim šemama, zasnovanim na ulaganjima uz obećanje visokih interesa. Finacijske šeme zasnivao na isplati dobiti iz priliva novca od novih ulagača. U novijoj istoriji sličnu šemu ulaganja stvorio je Bernard Lawrence "Bernie" Madoff, posredstvom koje su investitori, kada je raskrinkana u SAD-u 2008. godine, izgubili oko 13 milijardi dolara.

obzirom da se povjerioci uobičajeno spašavaju. U prilog navedenom možemo navesti meksičko, argentinsko, indonezijsko, korejsko i na kraju, evropsko spašavanje. U svim navedenim primjerima spašavane su zapadne banke od strane MMF-a, centralnih banaka i država. Ekonomska i politička kriza, koja se periodično ispoljava u Evropskoj uniji, logično ne pogađa podjednako sve njene članice. Mediteranske zemlje pokušavaju da se izbore za svoja prava u odnosu na tzv. zemlje centra. U tom kontekstu značajno je spomenuti „Atinsku deklaraciju“, donesenu u Atini u septembru 2016. godine, u kojoj su sadržani zahtjevi južnoevrpskih država upućeni Briselu i Berlinu za napuštanje „Pakta o stabilnosti i rastu“, te okončanje tzv. dogmatskog ekonomskog režima. Da li su ekonomska kriza izazvana Covidom 19, na koju se nadovezala nova kriza nastala uslijed rata u Ukrajini, privremeno ili stalno zamrzнула Procedure koje se aktiviraju u slučaju prekovremenog deficita?

Sigurno je da su zemlje centra sa Njemačkom na čelu svjesne svoje liderske pozicije, te je zasigurno neće ugroziti čineći određene ustupke na svoju štetu. Njemački socijaldemokrata predsjednik Evropskog parlamenta, Markus Ferber, izrazio je zabrinutost da zemlje Južne Evrope žele da formiraju redistributivnu koaliciju koja će potkopati finansijsku stabilnost Evrope. Po njegovom mišljenju glavna opasnost po izlasku Velike Britanije iz Evropske unije jeste da će zemlje Južne Evrope steći pravo veta u sistemu odlučivanja Evropske unije, te pri tom insistirati na svojim inicijativama.

Njemački suficit drugim članicama Evropske unije nameće eksternalije. Zbog negativnog spoljnotrgovinskog deficita zemlje su prinuđene da svoj budžetski deficit finansiraju dodatnim zaduženjem. Procjenjuje se da je njemački suficit u 2014. godini iznosio je 286 milijardi dolara, dok je za uporedbu kineski deficit iste godine iznosio 220 milijardi dolara, što dovoljno govori o snazi njemačke ekonomije.<sup>114</sup>

Ono što dodatno opterećuje zajedničku valutu jesu i suprotavljeni interesi zemalja dužnika i zemalja povjerilaca unutar evrozone. Zemlje povjerioci u namjeri da osiguraju svoj dug i uvećaju dobit putem trojke MMF, ECB i EK, nametnule su Grčkoj stroge mjere štednje uz povećanje poreskih stopa, što je samo dodatno usporilo privredu i oslabilo fiskalne prihode. Navedeno je u suprotnosti sa kenizijanskom politikom ugrađenih automatskih stabilizatora na osnovu koje u slučaju pojave recesije država interveniše putem većih socijalnih davanja, te smanjuje poreze u slučaju usporavanja privrede da bi

---

<sup>114</sup> Stiglic, J: *Evro*, Beograd, Savremena administracija, 2016. p. 145

održala potrošnju i premostila krizni period. Isprepletenost menadžmenta privatnog i finansijskog sektora sa menadžmentom centralnih banaka omogućava približavanje prioriteta i stavova. Samo 10% novca od ukupno pozajmljenog Grčkoj, došlo je do grčkog naroda. Ostatak novca otišao je na isplatu povjerilaca, uključujući njemačke i francuske banke.<sup>115</sup>

Posmatrajući nivo zaduženosti puno bolja situacija nije ni u ostalim tzv. perifernim zemljama. Mnogo puta se čulo od čelnih ljudi Evropske unije, te čelnih ljudi tzv. zemalja centra da je povjerenje jedino moguće povratiti ukoliko država smanji deficit (potrošnju), te da će uz obovu povjerenja investicije rasti. Identičan stav zastupa i „trojka“ EK, ECB i MMF u svojim paketima pomoći zemljama sa prekomjernim deficitima. Nijedan standardni ekonomski model ne podržava navedenu teoriju, već naprotiv pravi efekti snižavanja deficita i štednje jeste usporavanje privrede, a što definitivno narušava povjerenje i vodi u dublju recesiju. Jedan od glavnih krivaca rastuće nejednakosti je svakako bankarski sektor. Svu vrijednost državnih kreditnih garancija prisvojio je privatni finansijski sektor. Kao produkt navedene „državne vjerodostojnost“ dolazi do enormno bogaćenje privatnog finansijskog sektora i slabljenje uloge i pozicije države. Definitivno da banke ne ispunjavaju društvene odgovorne uloge koje bi trebale da imaju u uređenim društvima.

## **6.1. Potreba za reformisanjem fiskalnog sistema Evropske unije**

Nije li neobično da Evropska centralna banka, koncipirana po principu njemačke Bundes banke, sudjeluje u poslu kupovine državnih obveznica od pet država Euro zone koje se nalaze u dužničkim problemima? Zašto se ova monetarna vlast ponaša kao fiskalna agencija? Nije li Evropska centralna banka trebala biti politički neovisna i operativno autonomna institucija, predana borbi protiv inflacija i očuvanju valute?

Od početka formiranja Eurozone postoje predviđanja o njenom neuspjehu, pa čak i raspadu.<sup>116</sup> Međutim, zbog postojanost jake političke volje kod najsnažnijih evropskih zemalja problemi koji evidentno postoje i koji su praćeni uvijek novim izazovima putem različitih finansijskih mehanizama, uspješno se savladavaju.

---

<sup>115</sup> Stiglic, J: *Evro*, Beograd, Savremena administracija, 2016. p. 230

<sup>116</sup> El-Erian, M.A: *Europe's Central Bank at Sea*, Newport Beach, Project Syndicate, 2011.

Procjena je da su putem raznih mehanizama finansijske podrške, Evropska komisija, poslovne banke i Evropska centralna banka kroz različite instrumente duga od 2010. godine do sada, plasirali oko 8.000 milijardi eura na finansijska tržišta Evropske unije. U vezi navedenog možemo samo konstatovati da inflacija, koja se dešava kao nusproizvod, apsolutno nije neočekivana.

Kakve su implikacije na Bosnu i Hercegovinu? Obzirom da se većina devizne aktive Centralne banke Bosne i Hercegovine nalazi u vrijednosnim papirima denominovanim u valuti Euro, zbog eksternalija u vidu porasta cijena uvoznih proizvoda i visoke stope inflacije, Bosna i Hercegovina je na putu da izgubiti značajan kapital. Monetarna politika Bosne i Hercegovine nije proaktivna. Određenu monetarnu stabilnost pruža sistem Currency board-a, međutim navedena svoje težište pronalazi u valitnom sidru odnosno Euru. Uzimajući u obzir činjenicu da se Evropska unija odlučila za monetarno finansiranje duga, što svjesno vodi do pada vrijednosti Eura, u budućnosti se kroz ovakvu konstantnu stopu inflacije svakako može očekivati i devalvacija Eura. Očito je da bi u takvom scenariju Bosna i Hercegovina zbog svoje monetarne politike izgubila ne mali dio nacionalnog bogatstva. Održavanje zlatno deviznog standarda po svaku cijenu (što u biti predstavlja fiksnoš kursa KM za euro, ali ne po tržišnoj, već po unaprijed određenoj vrijednosti), koji su sve razvijene zemlje napustile još 1970-tih godina i izbjegavanja monetarno-kreditne multiplikacije, potpuno je destimulativno po privredu Bosne i Hercegovine. Zaduženje na stranim tržištima uvijek je nepovoljnije nego što je to slučaj kod aktivne monetarne politike domaće centralne banke, koja putem operacija na otvorenom tržištu plasira novac finansijskim institucijama i privrednim subjektima.

Tradicionalna optimalna teorija javnih finansija, odnosno fiskalnog federalizma, preporučuje provođenje funkcije fiskalne stabilizacije sa središnjeg (federalnog) nivoa zbog tzv. Leakage efekta. Ispunjenje funkcije fiskalne stabilizacije Evropske unije je samo jedan od primjera po kojem je postojeći fiskalni sistem u sukobu sa tradicionalnom teorijom javnih finansija. Slična situacija je i sa provođenjem funkcija redistribucije i alokacije. Fiskalni položaj Evropske unije uslovljen je fiskalnim položajem zemalja članica, obzirom da se fiskalna politika nalazi u njihovoj nadležnosti. Fiskalni položaj regulisan je prvenstveno Mاستriškim kriterijumima konvergencije koji su kasnije dopunjeni kroz Pakt o stabilnosti i rastu, a kasnije sa Paktom za euro plus, kojim je dodatno definisana tzv. procedura kod prekomjernih deficita. Pakt je usvojen da bi zemlje članice nakon stupanja u Ekonomsku i monetarnu uniju nastavile sprovoditi razumno

budžetsku politiku, odnosno da bi se očuvala stabilnost cijena koja se može narušiti fiskalnom nedisciplinom zemalja članica. Takođe, u cilju poboljšanja fiskalnog monitoringa 2010. godine uveden je sistem Evropskog semestra. On podrazumijeva ciklus koordinacije ekonomske, fiskalne i socijalne politike, te politike rada unutar Evropske unije. Obzirom da je usmjeren na prvih šest mjeseci u godini, naziva se semestar. Tokom semestra države članice usklađuju svoje politike sa politikama koje su dogovorene na nivou Evropske unije. Njegov prvi ciklus pokrenut je 2011. godine. Pravna osnova proizilazi iz člana 121. i 148. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a zatim i tzv. „paketa od šest mjera”, odnosno šest zakonodavnih akata kojima je reformiran Pakt o stabilnosti i rastu. Najveće kritike Paktu o stabilnosti i rastu upućene su iz razloga što se putem istog direktno utiče na mjere koje pojedine zemlje provode u fiskalnoj politici stabilizacije putem automatskih stabilizatora i u potpunosti kreira stabilizacionu fiskalnu politiku u Evropskoj uniji.

Očekivano je da su zemlje članice kao nosioci fiskalne politike odgovorne i za vraćanje nastalih obaveza po osnovu javnog duga. Međutim, ukoliko ciljevi Pakta koji se odnose na budžetske pozicije i pozicije javnog duga nisu adekvatno postavljeni prema određenoj članici, uzimajući u obzir stvarna strukturalna i ciklička kretanja, u slučaju negativnih ekonomskih procesa, pada ekonomskog rasta i slično, može doći do iskakanja zemlje članice iz zadatih okvira, određenih Paktom. U takvim slučajevima Savjet i Komisija reaguju na način da zahtijevaju od članice da restriktivnim mjerama dodatno stegne svoj fiskalni položaj, u cilju ostvarenja zacrtanih ciljeva. Zemlja članica je ograničena samo na djelovanje putem mjera fiskalne politike. Putem diskrecionih mjera i automatskih stabilizatora ista pokušava da podstakne ekonomski rast, a što u krajnjoj liniji na duži vremenski rok znači porast deficita i javnog duga. Da su navedeni kriterijumi bili postavljeni suviše generalno bez uzimanja u obzir fiskalnih pozicija pojedinih zemalja koje tradicionalno imaju prodleme sa prekomjernim deficitom i visokim nivom javnog duga, pokazalo je i posljednje zamrzavanje procedura u slučaju prekomjernog deficita. Dužnička kriza u cijelom svijetu, pa tako i u Evropskoj uniji, predstavlja sigurno jednu od najvećih rizika po budućnost. Da bi se izvukle iz krize, zemlje očekivanja grade na finansijskoj pomoći ili monetarizaciji duga.

Visoki javni rashodi u zemljama Evropske unije proistakli su iz strukturalnih ekonomskih problema. Jačanjem poreske konkurencije u Evropskoj uniji dodatno se smanjuju fiskalni prihodi. Ukoliko se želi nastaviti sa provođenjem Pakta, odnosno

ograničavanje zaduživanja budžeta zemalja članica, nužno je povećati ulogu budžeta Evropske unije. Ojačavanje finansiranja sa centralnog nivoa pridodavanjem novog finansijskog instrumenta NewGeneration budžetu Evropske unije, svakako će biti ojačana makroekonomska stabilnost na srednji rok. Ono što ne treba zanemariti je činjenica da je novi finansijski instrument finansiran najvećim dijelom iz obveznica koje izdaje Evropska komisija. Na taj način teret dugovanja se sa već srednje i teško zaduženih zemalja Evropske unije prenosi na Evropsku komisiju, kao supranacionalni organ, te ona na sebe preuzima rizik otplate ovoga duga.

Mišljenja smo da bi sa aspekta fiskalne pozicije Evropske unije bilo povoljnije da je uveden novi značajniji izvor finansiranja u obliku određene vrste poreza na nivou Evropske unije, putem koga bi bila vršena automatska preraspodijela bogatstva, odnosno ublaženi ekonomski disbalansi između privredno i industrijski vrlo razvijenih zemalja centra i manje razvijenih tzv. perifernih zemalja. Istini za volju, od 01.01.2021. godine uveden je i novi vlastiti prihod u obliku poreza na bazi primjene jedinstvene paušalne poreske stope na težinu plastičnog ambalažnog otpada proizvedenog u svakoj državi članici koji se ne reciklira, ali to još uvijek ne predstavlja značajniji izvor prihoda. Jedinstvena paušalna poreska stopa iznosi 0,80 eura po kilogramu.<sup>117</sup>

## **6.2. Fiskalna unija kao preduslov monetarne unije**

Nobelovac Milton Fridman, američki ekonomista, koji je ostavio najveći trag na ekonomsku teoriju u drugoj polovini 20-tog vijeka, rekao je da se zajednička valuta i monetarna unija ne mogu održati bez dubokog oblika ekonomske i političke unije. Euro zona se trenutno hrve sa problemima fiskalne neravnoteže i dužničkom krizom. Ima jaku centralnu banku, ali je fiskalno rascjepkana i politički djelimično ujedinjena. Kriterijumi Matrihta koji u teoriji nameću fiskalnu disciplinu postavljanjem ograničenja na državne deficite i nivo javnog zaduženja, strukturisani su da bi se spriječilo besplatno jahanje na fiskalnoj disciplini drugih. Njihov cilj je da se spriječi da se dođe do insolventnosti.

Međutim, pokazalo se da Eurozona nije homogena na rizik. U stabilnom svijetu pravila Matrihta mogla bi obaviti posao, međutim u svijetu, sklonom šokovima, navedena pravila su krhka. Stoga nije ni čudno što je Ugovor o strogim budžetskim ograničenjima

---

<sup>117</sup> ODLUKA VIJEĆA (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. decembra 2020. o sistemu vlastitih sredstava Evropske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom



prekršen već u prvom desetljeću postojanja Eura, kako od strane perifernih zemalja, tako i onih u centru.

Za razliku od SAD-a, Evropska unija nema snažan centralizovan fiskalni sistem sa jakim procikličnim mandatom. Dva su osnovna razloga, sigurnosna ventila, zbog kojih američki federalni sistem nije krhak kao sistem Evropske unije: prvi, jer je centralna vlada sposobna da djeluje odlučno, te da odobri deficit. Drugi se razlog nalazi u pokretljivosti radne snage, koja u Evropskoj uniji zbog jezičkih barijera nije u potrebnoj mjeri mobilna.<sup>118</sup>

Kritičari eura naglasili bi da je euro od samog početka nepotpuna valuta. Ugovorom iz Maastrichta osnovana je monetarna unija bez političke, sa zajedničkom centralnom bankom, ali bez zajedničkog trezora. Njegovi arhitekti bili su svjesni tog nedostatka, što je došlo do izražaja poslije krize 2008. godine. Bankama je omogućeno držanje minimalnih rezervi za kupovinu obveznica zemalja članica. Konvergencija kamatnih stopa je bila skoro potpuna. Neznatno su bile jače premije na obveznice iz perifernih zemalja. Na primjer, evropske banke drže više od 1.000 milijardi eura španskog duga dok više od polovine tog duga pripada njemačkim i francuskim bankama. Umjesto konvergencije prediviđenom Ugovorom iz Maastrichta, radikalno sužavanje u rasponu kamatnih stopa dovelo je do odstupanja u pravcima ulaganja i privrednog razvoja. U zemljama poput Irske, Grčke i Španije tržište nekretnina značajno se uvećalo, a istovremeno su stvoreni trgovinski deficiti sa ostatkom Eurozone, dok je Njemačka koja je bila opterećena troškovima ujedinjenja, izvršila reformu tržišta rada i postala konkurentija od ostatka Eurozone, čime je razvila značajan trgovinski suficit. Umjetna konvergencija kamatnih stopa bila je slomljena kada je grčka vlada otkrila da je manjak nastao u periodu prethodne vlade znatno veći nego što je stvarno bilo prikazano. Evropske vlasti su sporo reagirale zbog oprečnih stavova zemalja članica.<sup>119</sup> Njemačka, koja je bila traumatizirana inflacijom iz 20-tih godina prošlog vijeka, ispočetka se odlučno protivila pomoći i dodatnom štampanju eura. Troškovi spašavanja su i dalje rasli. Krizne zemlje Eurozone, zbog nemogućnosti zaduženje u sopstvenoj valuti, dovedene su na situaciju da se za pomoć obraćaju MMF-u i traženje pozajmnica u stranoj valuti. Navedno je dodatno pogoršalo njihov kreditni rejting. Evropa se bori s neizbježnim negativnim posljedicama nametanja jedinstvene valute na vrlo heterogenu zbirku zemalja.

---

<sup>118</sup> Spence, M: *The End of Fiscal Sovereignty in Europe*, Milan, Project Syndicate, 2010.

<sup>119</sup> Soros, G: *Financial Turmoil in Europe and United States*, New York, Public Affairs, 2012.

Budžetska kriza u Grčkoj, rizik od insolventnosti u Španiji i Italiji, samo su dio problema uzrokovanih jedinstvenom valutom. Krhkost glavnih evropskih banaka i velike unutarevropske trgovinske neravnoteže (Njemačka ima 200 milijardi dolara suficit tekućeg računa u odnosu na 300 milijardi dolara deficita drugih zemalja u ostatku Eurozone), takođe odražavaju refleksiju korištenja eura. Evropski političari koji su insistirali na uvođenju eura u 1999. godini, ignorisali su upozorenja ekonomista koji su predviđali da će jedinstvena valuta za cijelu Evropu stvoriti niz problema. Zagovornici eura bili su usmjereni ka cilju evropske političke integracije i vidjeli su jedinstvenu valutu kao dio procesa stvaranja osjećaja političke zajednice u Evropi. Oni su okupili javnu podršku pod sloganom „Jedno tržište, jedan novac“, tvrdeći da će područje slobodne trgovine uspijeti jedino uz korištenje jedinstvene valute.

Euro kao jedinstvenu valutu trenutno koristi devetnaest od dvadesetsedam država članica Evropske unije. Ključni argument evropskih zvaničnika i ostalih protagonista eura je da jedinstvena valuta dobro funkcioniše i u SAD-u, te da bi takođe trebalo isto funkcionisati i u Evropi. U oba slučaja radi se o velikim, kontinentalnim i raznovrsnim privredama. Međutim, navedeni argument ne podržavaju tri bitna nedostaka:

1. Tržište rada u SAD-u je jedinstveno i funkcioniše po principu migracija radne snage iz regija sa visokom i rastućom nezaposlenošću ka regionima gdje postoji veća ponuda poslova. U Evropi to nije slučaj. Postoji sloboda kretanja radne snage, međutim nacionalna tržišta funkcionišu odvojeno zbog jezičkih, kulturnih, religijskih i drugih barijera, članstva u sindikatima i različitog sistema socijalnog osiguranja.
2. Druga važna razlika je u tome što SAD imaju centralizovan fiskalni sistem te fizička lica i preduzeća većinu poreza plaćaju na federalnom nivou, a postoji veća mogućnost redistribucije sredstava između država.
3. Treća razlika je u tome što su u Ustavu SAD-a države obavezne da uravnoteže svoje godišnje operativne budžete. Zaduživanje saveznih država ograničeno je na finansiranje kapitalnih projekata od javnog značaja. Čak država, poput Kalifornije, koja vrijedi za rasipnu državu po pitanju javne potrošnje, trenutno ima budžetski deficit od samo 1% svog BDP-a i ukupni dug od 4% BDP-a.

Nijedna od karakteristika američke ekonomije ne može se uspješno razviti u Evropi, čak i ako bi Evropska unija, odnosno Eurozona evoluirala u viši stepen političke unije. Iako se viši oblik političke unije zagovara u Njemačkoj, to ne bi uključivalo

centralizovano prikupljanje prihoda, poput SAD-a, jer bi to stavilo veći teret na njemačkim poreskim obveznicima za finansiranje vladinih programa drugih zemalja. Veći stepen političke unije takođe ne bi doprinijeo većoj mobilnosti radne snage. U Evrozoni su i dalje prisutni problemi uslovljeni nametanjem zajedničke monetarne politike prema zemljama sa različitim cikličnim procesima, te nemogućnost poboljšanja trgovinskih performansi zemalja koje ne mogu devalvirati svoje valute radi povraćaja konkurentnosti.<sup>120</sup>

### **6.3. Model fiskalnog federalizma *versus* centralizovana fiskalna politika po modelu teorije optimalnih valutnih oblasti**

Fiskalni federalizam označava fiskalne odnose između centralnih organa vlasti, u slučaju Evropske unije komunitarnog nivoa, te nižih organa vlasti odnosno nacionalnih organa vlasti. U nacionalnim državama fiskalnim federalizmom se uređuju ovlasti lokalnih zajednica odnosno regionalnih organa u odnosu na centralne nacionalne organe vlasti<sup>121</sup>. Dio ovlasti u prikupljanju fiskalnih prihoda zavisi od nivoa centralizacije u pojedinačnoj državi, odnosno koliko su centralni organi vlasti spremni da prepuste fiskalnih ovlasti za ubiranje poreza nižim organima<sup>122</sup>.

U pogledu Evropske unije fiskalni federalizam je postavljen suprotno u odnosu na klasične primjere. Nadnacionalni nivo komunitarne vlasti nema direktinih ovlaštenja u određivanju i ubiranju poreza. Ubiranje fiskalnih prihoda u nadležnosti je nacionalnih organa, a institucije i fondovi Evropske unije najviše se finansiraju putem transfera od država članica. Jedini vlastiti izvori prihoda Evropske unije su tradicionalni prihodi, odnosno prihodi od carina i poljoprivrednih dadžbina na uvoz poljoprivrednih proizvoda na tržište Evropske unije, te u manjem dijelu prihodi od taksi, kazni i sl. Uz navedene, od početka 2021., kao vlastiti prihod uvedena je taksa na neregistrirani plastični otpad.

Prema teoriji optimalnih valutnih oblasti, u monetarnoj uniji poželjno je centralizovati značajan dio nacionalnih budžeta na zajedničkom nivou. Centralizovani budžet bi omogućio zemljama i regionima koji su pogođeni negativnim šokom da ostvare

---

<sup>120</sup> Feldstein, M: *Europe is Not the United States*, Kembridž, Project Syndicate, 2011.

<sup>121</sup> Škreb, M.K: *Fiskalni federalizam*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2009.

<sup>122</sup> Oates, W.E: *Fiscal federalism*, Njujork, Harcourt Brace Jovanovic, 1972.

automatski transfer, čime bi bili smanjeni troškovi monetarne unije, a što je bio i glavni zaključak Donald Mac Dougall-ovog izvještaja prezentovanog još davne 1977. godine. Monetarna unija bi morala podrazumjevati centralizaciju sistema beneficija nezaposlenim, pa je predviđano da ukoliko se navedeni uslov ne ispuni, moglo doći do velikih socijalnih napetosti. Ukazano je na problem nedovoljnog budžeta Evropske zajednice i njegovu nesposobnost vršenja stabilizacijske funkcije, te da je to „važan razlog zbog kojeg monetarna unija trenutno nije izvodiva“. Nadalje, predlagan je niz opcija za izgradnju fiskalnih kapaciteta na nivou Evropske zajednice, u svrhu stabilizacije i distribucije.<sup>123</sup>

U slučaju veće centralizacije budžeta, sistem transfera među državama bi trebao da se koristi privremeno, a kao dugoročno rješenje bilo bi prilagođavanje nadnica i cijena ili pomjeranje faktora proizvodnje. Ovakav sistem fiskalnog uravnotežavanja primjenjuje se u Njemačkoj nakon Drugog svjetskog rata tzv. *Finanzausgleich*. Šušina navednog sistema da države kod kojih je poreski prihod manji od 92% planiranog prihoda primaju transfer od drugih država, čiji fiskalni prihodi premašuju zadane okvire.<sup>124</sup>

Ukoliko nije moguća veća centralizacija budžeta na evropskom nivou, zbog ulaska u monetarnu uniju, a samim tim i gubitka deviznog kursa kao značajnog instrumenta ekonomske politike, zemljama članica bi trebalo da bude omogućeno fleksibilnije i autonomnije korištenje nacionalnih budžeta kroz sistem ugrađenih automatskih fiskalnih stabilizatora. Putem navedenih mjera u recesionim periodima, privremeno je omogućeno stvaranje većih budžetski deficita kroz smanjenje vladinih prihoda i povećanje socijalnih izdataka. Na određen način privremenim zamrzavanjem pravila dozvoljenog budžetskog deficita, uslijed pandemijske krize, omogućeno je državama da premoste fiskalni jaz putem deficitarnog finansiranja.

#### **6.4. Pravci reforme fiskalnog sistema Evropske unije**

Radi sprječavanja ponavljanja grešaka iz prošlosti, do kojih je dolazilo prilikom nepoštivanja pravila koja je definisao Pakt o stabilnosti i rastu na prijedlog Evropske

---

<sup>123</sup> Mac Dougall izvještaj - uloga javnih finansija u evropskim integracijama, Brisel, Evropska komisija, 1977.

<sup>124</sup> Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008. p.180.

komisije, a u kontekstu ispunjavanja ciljeva strategije Europa 2020., Evropski savjet je u vidu Evropskog semestra, usvojio novi mehanizam koordinacije Evropskih fiskalnih politika. Evropski semestar predstavlja nadogradnju postojećeg Pakta o stabilnosti i rastu. Po projekciji njegovih kreatora, on je uveden kao sistem preventivnog nadzora. Države potpisnice u obavezi su da programe stabilizacije i konvergencije dostave Evropskoj komisiji na usaglašavanje, te da po prijedlogu Komisije izvrše usaglašavanje nacionalnih budžeta prije nego što budu usvojeni u nacionalnim parlamentima.

Prioritetni ciljevi Evropskog semestra su budžetsko uravnoteženje i fiskalna održivost, smanjenje nezaposlenosti kroz reforme tržišta rada i stvaranje uslova za poboljšanje rasta. To uključuje reformu Pakta o stabilnosti i rastu u cilju jačanja nadzora fiskalnih politika i primjene prinudnih mjera dosljednije nego u ranijoj fazi. Uvedene su nove odredbe o nacionalnim fiskalnim okvirima i poboljšan nadzor makroekonomskih neravnoteža. Indeksi utroška rada usvojeni se kao ključni parametar nadzora konkurentnosti uz preporuku za rasterećenje troškova rada, posebno za zapošljavanje mladih, te značajnije ulaganje u obrazovanje i infrastrukturu.

Pored nadzora visine javnog duga, predviđen je i sistem nadzora duga domaćinstava, preduzeća i pojedinaca. Kroz ujednačanje osnovica poreza na dobit, te angažovanje na sprječavanju poreskih prevara izvršena se dodatna koordinacija fiskalnih politika zemalja članica. Kao nadogradnja Evropskog semestra i Evropskog pakta za stabilnost oformljen je i novi dodatni mehanizam nadzora nad javnim finansijama zemalja članica Euro zone kojima su se u međuvremenu priključile Bugarska, Danska, Letonija, Litvanija, Poljska i Rumunija, nazvan Pakt za euro plus. Isti je koncipiran prvenstveno da putem strukturnih reformi, prvenstveno reforme tržišta rada, te sistema penzionog i socijalnog osiguranja, podstakne konkurentnost privreda Evropske unije. Upravo zbog navedenih reformi od strane sindikata dignut je glas radi straha od ukidanja stečenih prava, te je zahtjevano uspostavljanje Pakta za solidarnost umjesto Pakta za euro plus.

Međutim, moderni svijet počiva na doktrini neoliberalizma. Nevidljiva ruka tržišta, deregulacija, maksimiziranje profita multinacionalnih kompanija, samo su neka od prepoznatljivih formi koje odlikuju neoliberalizam. Sa druge strane medalje neoliberalizma, primjetan je trend udaljavanja od države blagostanja, gdje su radnička prava na marginama interesa.

Prije 2010. godine nadzor nad fiskalnim pozicijama zemalja članica bio je zasnovan na nadzoru budžetskih deficita, što je sprovedeno u okviru Sporazuma o stabilnosti i rastu. Postupak ekonomskog nadzora je funkcionisao, ali je nedostajalo političke podrške provođenju potrebnih mjera. Poboljšana verzija, osim nadzora nad budžetskim deficitom, uvodi i nadzor nad makroekonomskom neravnotežom i nadzor nad finansijskom stabilnošću. Međutim, ni ovaj sistem nije imun na opasnost od finansijskih špekulacija.<sup>125</sup>

Evropska unije svoju politiku stabilizacije i pomoći zaduženim zemljama provodi i kroz više finansijskih fondova, putem kojih plasira sredstva državama članicama. Evropski fond za finansijsku stabilnost osnovan je na privremenoj bazi 2010. godine. Putem navedenog plasirano je 440 milijardi eura u Irsku, Portugal i Grčku. Isti formalno postoji, ali ne vrši nove plasmane od formiranja Evropskog stabilizacionog mehanizma. Evropski stabilizacioni mehanizam raspolaže zajmovnim kapacitetom od 500 milijardi eura. Sredstava pronalazi na finansijskim tržištima, a za ista garantuju dioničari, odnosno države članice Eurozone. Po osnivanja na funkciju direktora imenovan je dotadašnji direktor Evropskog fonda za finansijsku stabilnost Klaus Regling.<sup>126</sup> Sa istim ciljem, 2011. godine osnovan je Mehanizam za evropsku finansijsku stabilnost. Putem istog je omogućeno Evropskoj komisiji pružanje finansijske pomoći državama članicama koje se nađu u poteškoćama ili im prijete ozbiljne finansijske poteškoće zbog izvanrednih okolnosti izvan njihove kontrole. Finansira se pomoću obveznica izdanih u ime Unije na tržištima kapitala ili pozajmljivanjem od finansijskih institucija. I njega su oformile države članice Eurozone. Nadalje, sa istom svrhom osnovan je i Evropski instrument za finansijsku stabilnost. Registrovan je na bazi privatnog preduzeća, kojem su osnivači državne članice Eurozone.

Članom 143. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđeno je da države izvan Eurozone takođe mogu biti konzumenti sredstava iz navedenih fondova, pod posebnim uslovima.

Ključ doprinosa svake države članice u ukupnom osnovnom kapitalu Evropskog stabilizacionog mehanizma zasnovan je na ključu uplaćenog kapitala u Evropsku centralnu banku. Ulaskom u Eurozonu, svaka država članica postaje i član ovog finansijskog fonda sa punim pravima i obavezama. Isti održava blisku saradnju sa MMF-om u pružanju finansijske asistencije, kako u tehničkom tako i finansijskom nivou.

---

<sup>125</sup> Ferry, J.P: *EMU 2.0?*, Brisel, Project Syndicate, 2011.

<sup>126</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/91/financijska-pomoc-drzavama-clanicama-eu-a>

Analizu održivosti duga zajednički sprovodi Evropska komisija, MMF i ECB. Evropski stabilizacioni mehanizam zapravo predstavlja evropsku verziju MMF-a, putem koga se vršiti refinansiranje prezaduženih zemalja, zarad spasa bankarskog sistema, eura kao jedinstvene valuta, te u krajnjoj liniji i postojanja Evropske unije. U slučajevima špekulacija na tržištu odlučna djelovanja Evropske centralne banke i stvorenih mehanizama bi trebala stabilizovati situaciju.

U svijetu pronalaženja novih atraktivnih izvora finansiranja dugo je zagovarana ideja o izdavanju euro-obveznica. Isto bi značilo zamjenu strategije „svaki čovjek za sebe“, na strategiju „svi za jednog, jedan za sve“, što bi omogućilo zajedničko zaduživanje.<sup>127</sup> Na određeni način obveznice koje izdaje Evropska komisija, mogu se smatrati euro-obveznicama, iako zvanično ne nose navedeni naziv. Izdavanjem obveznica od strane Evropske komisije dodatno se centralizuje fiskalna vlast na nivou Unije. Države članice dužne su da Evropskoj komisiji podnesu Programe konvergencije, po čijem se odobravanju mogu povući sredstva iz strukturnih finansijskih fondova, a koja u osnovi služe za fiskalnu stabilizaciju nacionalnih ekonomija. Na navedeni način Evropska komisija direktno i potpuno utiče na fiskalnu politiku zemalja članica.

Sadašnja, evropska finansijsko-fiskalna infrastruktura pravno je utemeljena na dokumentu koji je Savjet Evrope u vidu zaključka<sup>128</sup> usvojio je 20.04.2011. godine u Briselu. Navedenim dokumentom zvanično su postavljeni osnovi za formiranje Evropskog stabilizacionog mehanizma, Evropskog semestra, Euro plus pakta i strategije Evropa 2020.<sup>129</sup>

## **6.5. Ekonomija duga – izazovi budućnosti**

Za razliku od neoliberalnih teorija, moderne teorije ističu nepotpune informacije i često iracionalne potrošače i firme koje posluju na tržištu sa nesavršenim i asimetričnim informacijama, gdje se dobit obično može više uvećavati iskorišćavanjem tih tržišnih nedostataka, nego na bilo koji drugi način. Dobitnici Nobelove nagrade za ekonomiju

---

<sup>127</sup> Ferry, J.P: *Europe's Small Steps and Giant Leaps*, Brisel, Project Syndicate, 2011.

<sup>128</sup> European Council, *Conclusion 24/25 March 2011*. Brisel 20.04.2011.

<sup>129</sup> Klaus Regling, head of the European Financial Stability Facility, part of interviewed by Sami Zeidan, For Europe: 'The Firepower Is There', An Interview Al Jazeera, 23.02.2012.

Džordž Akerlof i Rob Šiler dokumentovali su ovo rasprostranjeno ponašanje u knjizi „Phishing for phool“, u prevodu „Pecanje budala“, upotrebljavajući izraz za Internet prevarante koji sistemski „pecaju budale“. S finansijskim proizvodima koji su se sve lakše kretali po čitavoj Evropi, prilika da se iskoristi čitava masa ljudi, nasamarenih da kupe finansijske proizvode koji nisu za njih pokazala se neodoljivom.<sup>130</sup>

Trgovinski suficit zemlje povjerioca i trgovinski deficit zemlje dužnika, daju rezultat mimoilaženje u ekonomskim interesima i perspektivama. Iz istog razloga zajednička valuta je na dodatnim iskušenjima da funkcioniše u koristi svih. Od strane trojke (MMF, ECB, EK) nametajući Grčkoj stroge mjere štednje, došlo je do pada fiskalnih prihoda, povećanja poreza, te dodatnog slabljenja privrede. „Kognitivno osvajanje“ - isprepletenost rukovodstva CB sa privatnim finansijskim institucijama, kod koga je neizbježan simptom „Kružnih vrata“, obezbjeđuje približavanje prioriteta i stavova.<sup>131</sup>

Preuzimanje Atinskog aerodroma od strane njemačke kompanije „Hoshtief“, odnosno njegovog 45% upravljačkog prava je ilustrativno. Preuzeto je oko pola milijarde eura duga od strane aerodroma prema državi. Trojka je predložila privatizaciju i ostalih regionalnih aerodroma, odnosno prodaju njemačkim kompanijama, koje pored ostalih čine i javna preduzeća u kojima je njemačka država Hesenski najveći akcionar sa 34% akcija. Samim tim se postavlja pitanje privatizacije, ako upravljanje od države domaćina preuzima država partner. Programi Eurozone zaista su bili uspješni u pogledu isplate povjerilaca – njemačkih i francuskih banaka, te je postignuta i ravnoteža tekućeg bilansa, što je neophodno za transfer resursa iz kriznih zemalja u zemlje kojima se duguje novac. Možda su pravi ciljevi Njemačke i drugih država povjerilaca zaista ispunjeni.

Većina sredstava iz instrumenta NextGenerationEU u iznosu od 723,8 milijardi eura u tekućim cijenama potrošiće se u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Mehanizam za oporavak i otpornost uključuje opsežnu finansijsku podršku javnim ulaganjima i područjima kao što su zeleni i digitalni projekti. Navedeno će biti raspoređeno u obliku bespovratnih sredstava i to 338 milijardi i zajmova 385,8 milijardi eura<sup>132</sup>. Rezerva za prilagođavanje Brexitu od pet milijardi eura poslužiće kao podrška zemljama i privrednim sektorima koji su najpogođeniji izlaskom Velike Britanije iz Evropske unije.

---

<sup>130</sup> Stiglic, J: *Evro*, Beograd, Savremena administracija, p.147

<sup>131</sup> Stiglic, J: *Evro*, Beograd, Savremena administracija, p.187-219

<sup>132</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_hr)



Evropska unija suočena je sa usporavanjem realnog rasta BDP zbog prekida u snabdijevanju i smanjene tražnje. Povećanje plata iznad produktivnosti može zadržati inflaciju na visokom nivou u dužem vremenu. Trenutni koeficijent ukupnog javnog duga dostigao je svoj maksimum i on je u 2021. godini iznosio 92% BDP-a. Razlike u nivou javnog duga između država članica su značajne. Očekuje se da će koeficijent duga iznad 100% BDP-a biti zadržan kod šest država, dok će ispod 60% ostati polovina članica.

Procjenjuje se da bi suviše nagla konsolidacija javnog duga potkopala solventnost navedenih šest država, te je u tom kontekstu odlučeno da se privremeno zamrzne mehanizam koji se koristi u slučaju prekomjernog duga u okviru Pakta za stabilnost i rast. Izazovi dvostruke tranzicije nalaze se pred svim državama članicama. Klimatski i digitalni ciljevi zahtijevaju dodatne investicije putem kojih se očekuje podsticanje rasta. Predviđeno je da se u periodu od 2021. do 2030. godine za navedene namjene na godišnjem nivou utroši oko 520 milijardi eura. Investicioni jaz za postizanje digitalne transformacije procenjen je na 125 milijardi eura.

Međutim, vidljiva je odlučnost evropskih aktera da naprave novi iskorak ka višem stepenu digitalizacije sa ciljem povećanja efikasnosti u svim sektorima, te ubrzanom prelasku na zelenu energiju dodatno uslovljenim ratom u Ukrajini. Putem instrumenta NextGeneration EU do 2026. godine planirano je obezbjeđenje 338 milijardi eura u vidu grantova i do 386 milijardi eura u kreditima. Od strane Evropske komisije vrši se valorizacija programa koje podnose države članice za svoje Planove opravka. Do sada su isti odobreni dvadeset i dvijema državama. Prioriteti evropske ekonomske politike i politike zapošljavanja strukturirani su oko sljedećih prioriteta: Životne sredine;

1. Odživosti;
2. Produktivnosti;
3. Pravičnosti i
4. Makroekonomske stabilnosti.<sup>133</sup>

Zelena agenda u bliskoj budućnosti predstavljaće ne samo investicioni potencijal za razvoj Evropske unije, već i bitan politički mehanizam na unutrašnjem, a posebno na

---

<sup>133</sup> See European Commission (2021) 'Annual Sustainable Growth Survey 2022,' COM(2021) 740 final of 21 November 2021.

spoljnotrgovinskom nivou. “Zelene mjere” svakako da će biti jedna od glavnih prepreka za uvoz “nepodobnih” proizvoda na tržište Evropske unije. Planirano je i donošenje odluka o novom fiskalnom konsenzusu na bazi obezbjeđivanja održivosti duga što podrazumijeva i postepeno smanjenje koeficijenta visoko zaduženih zemalja i promovisanju održivog rasta kroz investicije i reforme.

Planirano je donošenje odluka o novom fiskalnom konsenzusu na bazi obezbjeđivanja održivosti duga, što podrazumijeva i postepeno smanjenje koeficijenta visoko zaduženih zemalja i promovisanju održivog rasta kroz investicije i reforme.

U tom kontekstu može se tumačiti i izjava Izvršnog potpredsjednika Komisije i povjerenika za trgovinu Valdisa Dombrovskisa: *“Obećali smo da ćemo trgovinu učiniti održivom i to obećanje danas ispunjavamo. Naši trgovinski sporazumi omogućili su nam uticaj na svjetskoj sceni te podstiču privredni rast i održivi razvoj, međutim, ubuduće želimo da još snažnije utiču na pozitivne promjene. Kako bi se to ostvarilo, sarađivaćemo sa svojim partnerima i pružati im podršku. Pojaćaćemo provođenje sporazuma, ali i pribjeći sankcijama ako se ne ispune ključne obaveze u području rada i klime.”*

Značaj suvereniteta u vođenju jedinstvene ekonomske politike, na primjeru krize Eurozone, uz osvrt na poteškoće koje kao posljedicu višegodišnje primjene sistema Currency board/a ima Bosna i Hercegovina, dokazuje uzročno posljedičnu vezu između nedostatka koordinacije instrumenata monetarne i fiskalne politike sa efikasnošću ekonomskog sistema.

Usljed nedosljednog provođenja Mastroškijh kriterijuma konvergencije, odnosno Pravila fiskalne stabilizacije od strane zemalja članica, koja se prvenstveno ogledaju u obavezi održavanja nivoa ograničenja budžetskih deficita i javnog duga, te budžeta Evropske unije koji je nedovoljan za ispunjavanje makroekonomskih funkcija alokacije, distribucije i stabilizacije, fiskalni sistem Evropske unije nije u dovoljnoj mjeri efikasan u održavanju fiskalne stabilnosti Evropske unije.

Kao preteča Eura 1974. godine nastao je EKI, čime su monetarne politike zemalja članica bile već djelimično stavljenje pod nadzor. Na taj način su putem Mehanizma deviznog kursa ograničene međusobne fluktuacije valuta do 2,25%. Putem principa graduacije postepeno je stvorena Ekonomska i monetarna unija - EMU.

Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine, koji je nastao u specifičnim unutrašnjim i spoljnopoličkim okolnostima, napravljena je prekretnica u daljoj monetarnoj i poličkoj integraciji. Na naše žaljenje u trenutku najkrupnijih koraka na ujedinjavanju evropskih država mi smo se cijepali i međusobno uništavali. Loša spoljnopolička procjena tajminga za ulazak u tranziciju poličkog sistema uz situaciju globalne neravnoteže vratila nas je daleko nazad na istorijskom točku.

Uvođenje eura u platni sistem 2002. godine, te njegova 20-to godišnjica postojanja dovoljan je vremenski period da se u pogledu svjetski priznate valute smatra uspješnim projektom. Jedinstven novac u devetnaest država članica predstavlja veliki napredak u pogledu monetarne politike i politike ujedinjenja Evrope. Njegov nedostatak proizilazi iz ekonomskih neravnoteža između navedenih država usljed kojih nastaju trgovinski disbalansi. Da bi se navedene ravnoteže ispravile, potrebne su obimnije fiskalne redistribucije dohotka između zemalja preko komunitarnog nivoa, međutim to kroz nivo budžeta Evropske unije, koji se kreće u okviru od oko 1% BDP-a EU, nije ni približno ostvarivo. Strukturalne reforme Evropske unije do sada su imale karakteristiku pribavljanja većih ovlaštenja u korist centralnih zemalja, koje ujedno imaju i najveće koristi od monetarne unije.

Ekonomska i monetarna unija (EMU) predstavlja u svijetu jedinstven model u kojem se u vođenju ekonomske politike kombinuju, jedinstvena monetarna i decentralizovane ostale makroekonomske i strukturne politike od kojih se posebno ističe fiskalna politika. Stupanjem na snagu Pakta o stabilnosti i rastu, kao nastavka Maastrichtskih kriterijuma konvergencije, definisan je model decentralizovane fiskalne politike Evropske unije.

Vršenjem nadzora provođenja pravila definisanih Paktom o stabilnosti i rastu, zemlje su u obavezi da svoja srednjoročna budžetska salda dovedu u ravnotežu ili čak suficit, tako da bi u slučaju nastanka cikličnih pritisaka mogli da se nose sa njima ne prelazeći referentnu granicu od 3% BDP. Mehanizam nadzora provodi se putem tzv. dvostrukog sidra, odnosno putem dva kriterijuma konvergencije i to, nivoa budžetskog deficita i ukupnog javnog duga.

Nedostaci Pakta o stabilnosti i rastu prvi put su se manifestirali 2002. godine kada je došlo do usporavanja rasta u većini zemalja članica Eurozone, te je u toj situaciji većina zemalja bila pred obavezom da snosi predviđene kazne. U navedenoj situaciji donesene su odluke o preformulaciji pravila Pakta u smislu veće fleksibilnosti prema zemljama i

razmatranju svakog slučaja odvojeno, uzimajući u obzir poslovne cikluse pojedinačnih zemalja.

Institucionalna kriza u funkcionisanju Pakta nastala je 2003. godine kada Vijeće za ekonomska i finansijska pitanja (ECOFIN) nije primjenilo kaznene odredbe na Francusku i Njemačku kada su prestupile limite budžetskih deficita. Vijeće je tom prilikom donijelo odluku da se ovim zemljama ostavi rok do 2005. godine, da vrata nivo deficita u dozvoljene granice. Navedena odluka pokazala je nedosljednost institucija kada je u pitanju odlučivanje o interesima „velikih zemalja“. Svoju odluku opravdali su razlogom usporenja opšteg nivoa rasta na početku novog milenijuma.

Međutim, kada je u slučaju Portugala 2001. godine došlo do prekročenja zacrtane linije budžetskog deficita od 3% BDP-a, pod snažnim pritiskom Evropske komisije Portugal je morao da sreže javnu potrošnju. Zbog toga je već naredne godine portugalska ekonomija ušla u recesiju, dok se već 2005. godine, budžetski deficit popeo na nivo 5% BDP-a.

Navedeni primjer je pokazao da se rigidnim pristupom pravilima Pakta, bez uvažavanja pojedinačnih okolnosti u kojima se zemlja nalazi ne može postići kvalitetan dugoročni efekat.

U kontekstu navednog potrebno je da se uz stepen ekonomske razvijenosti uvažiti i nivo javnog duga svake pojedinačne zemlje članice. Nivo budžetskog deficita od 3% BDP-a ne može se isto posmatrati kod zemlje koja ima nizak nivo javnog duga, u odnosu na zemlju kojoj javni dug prelazi iznos preko 100% BDP-a.

Sa stanovišta vođenja aktivne kontraciklične fiskalne politike, nivo ograničenja propisan Paktom ne ostavlja zemlji dovoljnu mogućnost za djelovanje automatskih fiskalnih stabilizatora. Takođe, u rastućim ekonomijama uravnotežen budžet nema neku značajniju ulogu. Ograničeni deficit onemogućava državne investicije, putem kojih se može doprinijeti višim stopama rasta u budućnosti, a samim tim i lakšoj otplati dugova, smanjenjem omjera deficita i BDP-a.

Pravila Pakta više puta su osporavana od strane država članica zbog godišnjeg ciklusa primjene. Prijedlozi za izmjene išli su u pravcu primjene Pakta u ekonomskim ciklusima, jer ograničavanje javne potrošnje tokom recisionih perioda može usporiti rast ekonomije. Navedni problemi rezultirali su izmjenama pravila Pakta, odnosno popuštanja i uvođenja veće fleksibilnosti u primjeni sankcija za zemlje koje prekorače ograničenja Pakta. Zemlje kod kojih budžetski deficit pređe 3%, a u slučaju da mogu navedeno da obrazlože

izvanrednim okolnostima, ne bi se primjenjivale kaznene odredbe. Pod istima se može uzeti u obzir ako je pad BDP-a iznad 2%, u slučaju stalnog opadanja ekonomije ili ako su u pitanju strukturne reforme, kao što je reforma penzionog sistema i sl. Takođe i vrijeme prilagođavanja pravilima Pakta je produženo.

Provođenje zajedničke stabilizacijske fiskalne politike putem koordinacije pojedinačnih fiskalnih politika zemalja članica, prvenstveno je podređeno ciljevima Ekonomske i monetarne unije. Ako u okviru Ekonomske i monetarne unije nastaju takvi diferecijalni šokovi koji pogode određenu državu, te ukoliko Unija ima restriktivnu monetarnu politiku usmjerenu na očuvanje cijena, jedini instrument za ublažavanje ekonomskih šokova ostaje fiskalna politika.

Učinci fiskalne politike su značajni i snažni u mjeri koliki je obim budžeta. Navedeno se odnosi kako na budžet Evropske unije tako i na nacionalne budžete. Budžet EU u proteklih 12 godina porastao za oko 20% sa 141 na 169,5 milijardi eura, što uz prateću stopu inflacije ne predstavlja značajnije povećanje. Međutim, isti se značajno promjenio iz aspekta struktura rashoda. Sedamdesetih godina na rashode iz oblasti poljoprivrede i ribarstva odlazilo je gotovo 80% budžeta, tok je sada taj oblik finansiranja zastupljen sa duplo manjim iznosom od oko 40%.

Veći dio budžetski izdataka evropskih prezaduženih zemalja izdvaja se za pokriće kamata državnog duga, dok je manje od polovine budžeta usmjereno na „izdatke države“. To nam govori u prilog činjenici da je država „jeftina“, ali da je teret prezaduženosti prevelik i ostavljen na teret narednim generacijama.

Ukoliko kamatne stope na javni dug premaše stopu rasta ekonomije, dug je dinamički postavljen, tako da se odnos javnog duga i BDP-a pogoršava. Samo po sebi isto je na duži rok neodrživo i zahtjeva korektivne akcije.

Ukoliko se želi nastaviti sa provođenjem Pakta, odnosno ograničavanje zaduživanja budžeta zemalja članica, nužno je povećati ulogu budžeta Evropske unije. Ojačavanje finansiranja sa centralnog nivoa pridodavanjem novog finansijskog instrumenta NewGeneration budžetu Evropske unije, svakako će biti ojačana makroekonomska stabilnost na srednji rok. Ono što ne treba zanemariti je činjenica da je novi finansijski instrument finansiran najvećim dijelom iz obveznica koje izdaje Evropska komisija. Na taj način teret dugovanja se sa već srednje i teško zaduženih zemalja Evropske unije

prenosi na Evropsku komisiju kao supranacionalni organ, te ona na sebe preuzima rizik otplate ovoga duga.

Mišljenja smo da bi sa aspekta fiskalne pozicije Evropske unije bilo povoljnije da je uveden novi značajniji izvor finansiranja u obliku određene vrste poreza na nivou Evropske unije, putem koga bi bila vršena automatska preraspodijela bogatstva, odnosno ublaženi ekonomski disbalans između privredno i industrijski vrlo razvijenih zemalja centra i manje razvijenih, tzv. perifernih zemalja.

Princip budžetske ravnoteže (the principle of equilibrium), znači da prihodovna i rashodovna strana moraju biti u ravnoteži, odnosno da finansiranjem budžeta zaduživanjem nije dozvoljeno. Međutim, Evropska unija putem različitih fondova koji se finansiraju na bazi izdavanja obveznica od 2012. godine, uvela je sistem dužničkog finansiranja sa nivoa Evropske unije. Kroz zadnji Višegodišnji finansijski okvir 2021-2027, takođe se potencira novi finansijski instrument futurističkog naziva NextGenerationEU, a koji takođe na posredan način predstavlja dužnički oblik finansiranja budžetskih potreba, kome je garant Evropska komisija.

Unazad dvije godine na snazi je Odluka donijeta od strane Evropske komisije o "Zamrzavanju postupaka u slučaju prekomjernog deficita". Usto odluka je donijeta uslijed vanrednih pritisaka na budžet izazvanih pandemijom, međutim, ona je produžena iz razloga novonastalih kriznih okolnosti proizašlih iz rata u Ukrajini.

Na osnovu naprijed navedenog, očito je da Evropska unije prolazi kroz ekonomsku krizu uslovljenu faktorima prezaduženosti i inflacije. Kreatori monetarne i fiskalne politike odlučili su se da pribjegu monetarnom finansiranju duga kroz politiku jeftinog novca i finansijske fondove. Za očekivati je da bi visoka stopa inflacije mogla "pojesti" značajan iznos dugova, te na taj način rasteretiti prezadužene zemlje. Međutim, inflacija će na isti način pojesti i štednju, što bi moglo uticati i na značajniji pad životnog standarda stanovništva Evropske unije, kao i zemalja koje su u njenom polju uticaja.

Kao glavni prioritet fiskalnog sistema Evropske unije postavljen je cilj očuvanja fiskalne stabilnosti i stabilizacijske politike, sa posebnim zadatkom održavanja cijena kao glavnog cilja jedinstvene antiinflacione monetarne politike. Fiskalni položaj zemalja članica regulisan je prvenstveno Matriškim kriterijumima konvergencije koji su kasnije dopunjeni kroz Pakt o stabilnosti i rastu, a kasnije sa Paktom za euro plus, kojim je dodatno definisana tzv. procedura kod prekomjernih deficita.

Iako organi Unije, a u prvom redu Komisija, odobravaju i vrše nadzor nad programima stabilizacije zemalja članica, najveći dio odgovornosti snose ipak organi vlasti na nacionalnom nivou, jer su u krajnjoj liniji oni odgovorni prema svojim građanima.

Od uvođenja jedinstvene valute 2002. godine, na osnovu ispitanih finansijskih i fiskalnih indikatora odnosa BDP-a i javnog duga, BDP-a i budžetskog deficita, te nivoa dugoročnih kamatnih stopa na državne instrumente duga, utvrdili smo da je došlo do značajnog pogoršanja fiskalnog položaja većine zemalja članica Eurozone.

Jedan od razloga trenutne krize je i neujednačenosti ekonomija koje su ušle u monetarnu uniju, odnosno koje su svoje valute zamjenile za euro, što je dovelo do toga da slabije razvijene zemlje krenu u smjeru budžetskog finansiranja potrošnje.

Početno konvergiranje kamatnih stopa, koje je trajalo do početka 2009. godine, uslovljeno svijetskom krizom, te nedosljednim provođenjem pravila fiskalne stabilizacije, uz neadekvatne strukturne reforme, prvenstveno tržišta rada i sistema penzionog i socijalnog osiguranja, dovelo je do toga da države „periferije“ dospiju na rub bankrota.

Model fiskalnog federalizma koji se primjenjuje u Evropskoj uniji, uz nedovoljan budžetski okvir koji ne prepoznaje mogućnost zaustavljanja anticikličkih procesa putem ugrađenih automatskih fiskalnih stabilizatora, u recesionim periodima nedovoljno doprinosi konvergenciji zemalja članica.

Primjenom nove finansijsko-fiskalne arhitekture, koja se ogleda u Evropskom fondu za finansijsku stabilost, te Evropskom stabilizacionom mehanizmu u duhu Strategije Evropa 2020, te novom finansijskom instrumentu NextGenerationEU, srednjeročno je ojačana finansijska pozicija evropskih zemalja.

Osnovni cilj navedenih mehanizama je da spriječe finansijski krah Eurozone, putem prijeteće nelikvidnosti banka, zbog potencijalne nesolventnosti „perifernih zemalja“, a koji bi se mogao domino efektom proširiti Eurozonom.

Najveći povjerioci potencionalno nesolventnih država su banke iz centralnih zemalja Euro zone, odnosno najsnažnijih evropskih ekonomija, Njemačke i Francuske. Navedene banke su prvenstveno bile zainteresovane za ojačavanje kapaciteta Fonda za finansijsku stabilnost i Evropskog stabilizacionog mehanizma, te njihovih emisija instrumenata duga, koje se čak emituju i po negativnoj kamatnoj stopi.

Putem emisija obveznica Evropskog fonda za finansijsku stabilnost, finansira se likvidnost kriznih zemalja za otplatu dugova upravo prema velikim evropskim bankama.

Procesi koji se događaju u Evropskoj uniji i Euro zoni u posljednjih godina, ukazivali su da bi moglo doći do disolucije uslijed napuštanja temeljnih principa solidarnosti i konvergencije.

Na osnovu naprijed navedenog, može se zaključiti da instrumenti fiskalnog sistema Evropske unije, svojim funkcionisanjem nisu u dovoljnoj mjeri zadovoljili postavljene ciljeve, te da su loše uticali na efikasnost fiskalnog sistema Evropske unije.

Prema izvršenoj analizi makroekonomskih parametara, koji se tiču odnosa BDP i javnog duga, odnosno odnosa BDP i budžetskog deficita, Bosne i Hercegovina ispunjava Matriške kriterijume konvergencije. Obzirom da je u Bosni i Hercegovini kurs konvertibilne marke fiksno vezan za euro, sa navedenog aspekta potencijalno su ispunjeni i uslovi za ulazak u Eurozonu obzirom da se prilikom ulaska u monetarnu uniju traži stabilnost deviznog kursa. Na kraju, zaključujemo da prema svim ekonomskim i formalnim parametrima fiskalni sistem Bosne i Hercegovine u potpunosti konvergira sa fiskalnom sistemom Evropske unije.

Zbog nepostojanja konsenzusa oko budućeg pravca monetarne politike, postojeći sistem "Valutnog odbora" sve više predstavlja ograničavajući faktor ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine. Uzmemo li u obzir da je kao uslov u predpristupnim pregovorima Bosne i Hercegovina u potpunosti morala da liberalizuje svoju carinsku politiku prema Evropskoj uniji, samim tim u proteklim godinama domaći privrednici su zbog precijenjenog kursa konvertibilne marke bili u nepovoljnoj poziciji u odnosu na privrednike iz susjednih zemalja.

Obzirom da sistem "Valutnog odbora" ne dozvoljava korištenje instrumenata aktivne monetarne politike, odnosno monetarne regulacije (osim instrumenta obavezne reserve)<sup>134</sup> Bosna i Hercegovina na određeni način dijeli sudbinu perifernih zemalja Eurozone.

Trenutno stanje u svijetu, te promjene koje ubrzano slijede određiće način života ovoj, ali i budućim generacijama. Bosna i Hercegovina u tom svjetlu treba da se priključi procesima koje vodi Evropska unija u oblasti digitalizacije i zelene energije. Strateški

---

<sup>134</sup> Muratović, H.: Centralno bankarstvo, Primus, Gradiška, 2017., str. 112.



značaj Evropske unije u najvećoj mjeri određuje i naše politike u svim sferama. Prilagodba evropskim standardima je tehničko-pravno pitanje i zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u najvećoj mjeri konvergira evropskom pravnom nasleđu. Veći problem je nedostatak unutrašnjeg političkog konsenzusa oko bitnih strateških ciljeva i metoda ekonomske politike. Projiciranje starih rana uz „kompleks zatvorene kutije“ predstavlja rizik koji može naš put ekonomskog razvoja okrenuti u negativnom smjeru. Zašto?

Sa oko tri i pol miliona stanovnika Bosna i Hercegovina je u redu najmanjih evropskih država. Njena ekonomsko-politička važnost u geopolitičkim okvirima je samim tim minimalna. Pozitivni ekonomski trendovi posljednjih godina pružaju šansu za ekonomskim napretkom, omogućujući u perspektivi svojim stanovnicima pristojan život. Generacija koja je proživjela užasni pakao rata, te poslijeratni tranzicijski period koji ni po socio-psihološkom, niti ekonomskom aspektu nije bio podnošljiv, ne zaslužuje da propusti priliku da se pridruži grupi najrazvijenih zemalja svijeta. Možemo zaključiti da je potrebno učiniti sve potrebne reforme, koje osim ispunjavanja standarda podrazumijevaju i prilagođavanje politika, da bi se na vrijeme uhvatio priključak u novim procesima koji se ubrzano dešavaju.

Svijet kakav danas poznajemo već za deset godina ukoliko se ispune reformski ciljevi Evropske unije, u mnogome će se razlikovati. Zelena agenda, koja nije politički marketinški pamflet kako to ponekad izgleda iz naše pozicije, dodatno je uslovljena postojećim čvrstim zauzimanjem geopolitičkih pozicija, značajno će otvoriti prostor za upotrebu novih tehnologija.

Da li nam je suverenitet bitniji od životnog standarda? Potpuni suverenitet je privilegija koju imaju samo nekoliko država tzv. super sila. Svoju geografsku poziciju između Istoka i Zapada, trebamo nastojati minimalizirati u političkom smislu. Svaka vrsta stvaranja osjećaja važnosti u geopolitičkom smislu dovodi nas u poziciju monete za podkusurivanje, odnosno ponencijalnog žarišta za nadmetanje velikih. Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, koliko god je bila uspješna na unutrašnjem planu poslije ratnog razvoja, ubrzane industrijalizacije i obnove, nije izdržala međunarodni pritisak prilikom geopolitičke prekompozicije prije tridesetak godina. Zauzimanje geopolitičkih pozicija može samo štetiti svima, a posebno građanima Bosne i Hercegovine. Obzirom da se geografski i ekonomski nalazimo u Evropi, iako još nismo u statusu kandidata, neminovno je da ćemo prije ili kasnije biti, odnosno da ćemo postati i „punopravni“ član Evropske unije. Jasno je da Evropska unija sve više vodi

centralizovanu politiku u svim oblastima. Samim tim od zemalja članica zahtjeva se „poslušnost,“ odnosno kordinacija u pogledu provođenja svih vrsta politika, što svakako trebamo imati na umu.

Postizanjem unutrašnjeg konsenzusa u Bosni i Hercegovini od ključnog je značaja u vremenu koje dolazi, prvenstveno iz razloga da se ne bi kasnilo u donošenju bitnih odluka koje se tiču prilagodbe dvostrukoj agendi Evropske unije, koja se odnosi na digitalizaciju i zelenu politiku. Naše komparativne prednosti u energetsom sektoru pružaju nam dodatnu razvojnu priliku da za novi investicioni ciklus kojim bi u srednjoročnom razdoblju obezbjedili makroekonomsku stabilnost i kontinuiran rast. Prelazak na zelenu energiju uz neminovno kreiranje destimulirajućih poreza i carina na CO<sub>2</sub>, trebalo bi što prije prepoznati kao realnost te bi svoje kapacitete trebali usmjeriti u pravcu praćenja odluka evropskih institucija i traženju povoljnih izvora finansiranja za poboljšanje energetske učinkovitosti i postepenog prelaska na zelenu energiju.

Takođe i oblast digitalizacije predstavlja ništa manju razvojnu priliku. Obzirom da imamo nepovoljne demografske trendove, evidentno je da svoje kapacitete trebamo razvijati poboljšanjem izvrsnosti. Tome će svakako doprinijeti dodatna digitalizacija u oblasti obrazovanja, čime bi se mladim otvorila mogućnost da na institucionalan i planski način, razviju kompetencije za komercijalni, a ne samo konzumentski pristup, saiber prostoru. Svijet u kojem živimo brzim koracima se mjenja, te u skladu sa tim trebamo se mjenjati i mi.

Zbog spoljnih šokova i globalne svjetske krize, koja se odrazila i na evropsku ekonomiju, očito je da se ciljevi koji su postavljeni Lisabonskom strategijom i Strategijom EU 2020 nisu mogli ostvariti, tako da će i sadašnji vrlo ambiciozni ciljevi dualne reforme EU vjerovatno morati da se postave na nižoj ljestvici.

Budžet Evropske unije kao centralizovani instrument sprovođenja zajedničke fiskalne politike zbog svoje veličine ne omogućava ostvarenje funkcija alokacije, stabilizacije i distribucije. Na jedinstvenom tržištu u kojem je očito da postoje značajne razlike u nivou privredne razvijenosti, te samim tim značajan spoljnotrgovinski disbalans, budžet EU bi se morao pojaviti kao značajniji kanal distribucije finansijskih sredstava od razvijenih ka manje razvijenim, da bi mogao ublažiti ekonomske šokove u pojedinim regionima i zemljama koje se nađu u problemima.

Usljed nedovoljnih izvora finansiranja budžeta EU, Evropska komisija je posegla za dužničkim finansiranjem, skupljajući sredstva putem emisije obveznica visoke solventnosti, te distribuiranjem finansijskih sredstava u obliku kredita i grantova prema zemljama članicama. Navedenim načinom otvorena je mogućnost jeftinog zaduživanja i manje solventnih zemalja koje bi se samostalno zaduživale po višim kamatnim stopama. To svakako predstavlja rizik za sve zemlje članice, tako da su na navedeni način evropski akteri pokazali visok nivo solidarnosti.

Globalne ekonomske krize izazvane različitim uzrocima, koje se nadovezuju, uz deficitarno finansiranje, zasigurno su podstakle visoku stopu inflacije u Evropskoj uniji, kao i u našoj zemlji koja se nalazi u evropskom ekonomskom prostoru. Zbog najšireg obima spoljnotrgovinske razmjene sa zemljama Evropske unije, te vezanosti domaće valute za Euro, uticaj eksternalija je suviše jak da bi se mogao zaustaviti samo putem diskrecionih mjera fiskalne politike.

Neminovna je potreba i za promjenom kursa monetarne politike Bosne i Hercegovine, odnosno za izlazak iz zone konfora "Valutnog odbora". Promjenom zakonodavstva na način da se omogući klasično (na tržišnim principima) uređenje Centralne banke Bosne i Hercegovine, koje bi koristila mjere aktivne monetarne politike, zasigurno bi se značajno povećale mogućnosti jeftinijeg finansiranja privrednog rasta iz domaćih izvora, ali i rizici da monetarna politika rezultira visokom inflacijom zbog previsoke neproduktivne potrošnje u odnosu na BDP, odnosno finansiranja ogromne administracije na svim nivoima javno-pravnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini<sup>135</sup>.

Međutim, navedeno nije razlog da se kroz nečinjenje dugoročno osudimo na život u prosjeku oduzimajući sebi alate aktivne monetarne politike, koje koriste sve razvijene ekonomije svijeta.

---

<sup>135</sup> Muratović, H., Centralno bankarstvo, op. cit., str. 274.

# ZAKLJUČAK

Nakon obrade šest poglavlja ove disertacije, izvučeni su određeni zaključci. Poslije definisanja i opisa problema, predmeta i cilja istraživanja, definisanih hipoteza, načina i metoda istraživanja, postavljenih hipoteza i očekivanih rezultata istraživanja, zaključujemo sljedeće:

**1. Proces nastanka Evropske unije i Evropskog monetarnog i fiskalnog sistema** imao je svoj historijat, koji je počeo od Panevropskog pokreta, nastanka Evropske zajednice za uglj i čelik i koncepta “Šumanovog plana”, zatim donošenja Rimskog ugovora, kao temeljne postavke Zajednice, definisanja nadležnosti EEZ, EZ, odnosno Evropske unije, gdje su definisane isključive nadležnosti Unije, odnosno zajedničke nadležnosti između Unije i zemalja članica. Stvaranje fiskalnog sistema Evropske unije podrazumijevalo je postojanje političkih pretpostavki. Na tom putu bilo je više političkih kriza i problema. Jedno od važnih bilo je pitanje samostalnog finansiranja, koje je riješeno prvim ugovorom o pitanjima budžeta 1970. godine. Tokom 1970-tih i 1980-tih godina stvarana je politička podloga za većim integrisanjem EEZ, dodjeljivanjem dodatnih nadležnosti komunitarnim institucijama. Usvojen je Jedinstveni evropski akt 1986. godine. On je predstavljao prelazno rješenje do potpisivanja Mastroškog sporazuma (ugovora) 1992. godine. Donesena je odluka o jedinstvenom tržištu, kojega karakterišu četiri slobode: kretanja roba, vršenja usluga, kretanja kapitala i kretanja fizičkih lica. Nadalje, usvojena je Bijela knjiga, kojom je predviđeno uklanjanje fizičkih barijera, tehničkih barijera i uklanjanje fiskalnih barijera. Mastroški sporazum najznačajniji je akt u uspostavljanju Evropske unije i on predstavlja historijski iskorak, s obzirom da je njime izvršeno 12 najznačajnijih reformi, odnosno doneseno više važnih odluka. Ugovor iz Amsterdama predstavljao je Evropu u više brzina, Ugovor iz Nice označavao je daljnju centralizaciju Unije, da bi Liabonski ugovor trebao biti Evropski ustav. Ali, nakon negativnog referendumskeg odgovora u Francuskoji i Holandiji, došlo je do razočarenja.

**Nastanak Ekonomske i monetarne unije (EMU) prošao je kroz više faza**, od Vernerovog plana 1970. do ratifikacije Mastroškog ugovor 1993. godine, odnosno od Evropskog monetarnog instituta 1994. do osnivanja Evropske centralne banka (ECB) 1998., početka Monetarne unije 1999. do 2002. godine i uvođenja eura kao jedinstvene valute u opticaj. Euro kao jedinstvena valuta uveden je s ciljem da bi se mogla voditi jedinstvena i sinhronizovana monetarna politika. Njegovo uvođenje kvalitativno je

promijenilo karakter evropskih integracija. U početku njegove primjene, navedene su očekivane prednosti eura kao jedinstvene valute u 17 tačaka. Međutim, već na početku njegove primjene ukazano je i na potencijalno negativne posljedice, koje su se ogledale u činjenici da članice imaju različit nivo razvijenosti i različite ekonomske cikluse, tako da ne mogu koristiti politiku promjene kursa valute, prilagođavanje kamatnih stopa i drugih mjera monetarne politike, kojim bi se uticalo na privredne cikluse, gdje, dakle, samostalnu monetarnu politiku članice više ne mogu provoditi. Druga, potencijalna negativnost, bila je upitnost da li će članice moći ispunjavati Mastroške kriterije konvergencije i odredbe Pakta o stabilnosti i rastu i da li će posegnuti za lažnim bilansiranjem budžetskog deficita, zatim većim zaduživanjem i da će gubitak monetarne autonomije više pogoditi periferne, manje razvijene zemlje Unije. Tokom primjene jedinstvene valute, pokazalo se da su bojazni od negativnih posljedica bile opravdane.

**Mastroškim ugovorom određen je glavni zadatak eurosistema- stabilnost cijena,** definisanu kao godišnje povećanje harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena u eurozoni do 2% tokom srednjeg perioda, ali ne i definisanje toga perioda. **Drugi ciljevi bili su sekundarnog karaktera.** Da bi ostvario postavljeni cilj, Eurosistem koristi određene instrumente: operacije na otvorenom tržištu, ustaljene pogodnosti kreditiranja banaka od ECB, obaveznu rezervu i rezervu likvidnosti.

**Mastroški kriteriji konvergencije bili su najznačajniji sa aspekta finansija,** s obzirom da su zahtijevali da prosječna stopa inflacije ne smije biti veća od prosječne stope u tri države s najnižom stopom, uvećanom za 2%, da dugoročne kamatne stope članica ne smiju biti više od prosječne stope u tri države sa najnižom stopom na državne obveznice, uvećanom za 2%, da odstupanje deviznog kursa može biti do 2,5% od centralnog kursa ECB, da budžetski deficit može biti 3% vrijednosti BDP-a i učešće javnog duga u BDP-u može biti do 60%. **Praksa je pokazala da mnoge članice, posebne manje razvijene, nisu mogle ispunjavati navedene kriterije konvergencije.**

**ECB zauzima centralnu poziciju unutar Evropskog sistema centralnih banaka.** Posebno važno mjesto ona je zauzela nakon uvođenja eura i činjenice da je po Ugovoru o osnivanju institucionalno nezavisna, da je nezavisna u odabiru targeta i instrumenata, da članovi Upravnog vijeća imaju duge i neopozive mandate i da je finansijski nezavisna. U procesu nastanka Eurosistema navedeni su ključni problemi, te problemi njegovog funkcionisanja. Jedno od pitanja koje smo **problematizovali** bilo je i pitanje da li

Evropska centralna banka treba da sprječava rast inflacije i po cijenu usporavanja (ili pada) dugotrajnog privrednog rasta i zaposlenosti. Kasniji događaji potvrdili su da je ovo problematizovanje bilo ispravno, ali i da privredni rast ne treba uvijek vezivati za monetarnu politiku. Činjenica je da su se uvođenjem eura razlike u stopama inflacije između članica smanjile, ali da su **periferne članice** Unije i dalje ostale u nepovoljnijem položaju i da se same moraju suočiti sa problemom inflacije, s obzirom da visoke cijene njihovih autputa pogoršavaju poziciju u spolnoskotrgovinskoj razmjeni. **Objašnjenje za nejednake stope inflacije među članicama Unije obrazložili** smo Balaso-Samuelsonovim efektom, pogrešnom početnom stopom konverzije, samostalnošću zarada (koje često puta više rastu od rasta produktivnosti) i njihovim pritiskom na cijene, greškama u primjeni politike, asimetričnih potresa i uticaja asimetrične politike. Međutim, i pored toga, **problematizovali** smo mogućnost primjene racionalne jedinstvene politike u, po stepenu razvijenosti, heterogenoj Evropskoj uniji i to takve monetarne politike koja bi odgovarala svim njenim članicama i prestala biti uzrok inflacije. Usto, **inflaciju generiraju i troškovi**, tako da ona nije više samo monetarno uzrokovana, a rješenja problema inflacije nisu samo u monetarnoj sferi, već i u primjeni kontrakcione fiskalne politike, što su potvrdili događaji u eurozoni u posljednje tri godine.

**2. Odlike fiskalnih instrumenata i njihov uticaj na procese integracije**, detaljno su analizirane preko razlika koje postoje između budžeta Evropske unije i nacionalnih budžeta članica. Fiskalni sistem Unije postavljen je na budžetu, pravilima fiskalne stabilizacije i poreskoj harmonizaciji, koji čine tri njegova ključna stuba. **Budžet Evropske unije značajno ne učestvuje u stabilizovanju cikličnih kretanja zbog malog obima** (do 1,2% BDP-a), činjenice da ne postoje automatski ugrađeni stabilizatori i da je stabilizacijska politika Unije prvenstveno usmjerena na stabilizaciju cijena, ali ne i na stabilizaciju nepovoljnih cikličnih kretanja. Budžet kao jedan od tri stuba Evropske unije detaljno je obrađen sa aspekta izvora prihoda, opštih principa, rashoda, višegodišnjih finansijskih okvira po periodima i s tim u vezi, zaključili smo da plasiranje budžetskih sredstava putem evropskih fondova ipak nije u mogućnosti da riješi fiskalne izazove, odnosno da **zbog nedovoljnog obima** značajno utiče na alokativnu, redistributivnu i stabilizacionu funkciju. Usto, problem stabilizacije čini i nepoštovanje Pravila fiskalne stabilizacije od pojedinih članica. Problemi u Uniji i nastaju zbog kršenja Pravila fiskalne stabilizacije ili objektivne nemogućnosti njihovog poštovanja. **Pravila su detaljno obrađena preko** Mastroških kriterija konvergencije, Pakta o stabilnosti i rastu i

Multilateralnog nadzora određenih budžetskih pozicija, te harmonizacije poreskih sistema, harmonizacije indirektnih poreza u skladu sa **Šestom direktivom**, u kojoj su postavljeni zakonski okviri za usklađivanje osnovnih poreskih elemenata. S tim u vezi, **zaključili smo da se process harmonizacije poreskih sistema članica Unije odvijao usporeno** ne samo zbog namjere članica da ne poštuju Pravila fiskalne stabilizacije, već i činjenice da kod članica postoje **različite** privredne i poreske strukture, **različiti** ciljevi fiskalne politike, koju kod članica utvrđuju nacionalni parlamenti i činjenice da su odnosi indirektnih i direktnih poreza zasnovani na **različitim** ekonomskim strukturama zemalja, koji se objektivno u kraćem roku ne mogu riješiti bilo kojim propisom, što je pokazala praksa u Uniji.

**3. Fiskalni sistem Bosne i Hercegovine** po svojoj suštini pripada modelu decentralizovanih fiskalnih sistema, dok je po načinu funkcionisanja usklađen sa evropskim fiskalnim sistemom. Prema tome, **fiskalni sistem BiH u značajnoj mjeri kompatibilan je sa fiskalnim sistemom Evropske unije**. Ako fiskalni položaj Bosne i Hercegovine posmatramo po kriterijima konvergencije, proizlazi da je naš fiskalni položaj u relativno boljem položaju u odnosu na pojedine članice Evropske unije. Značaj suvereniteta u vođenju jedinstvene ekonomske politike na primjeru Eurozone, uz osvrt na poteškoće koje postoje kao posljedica višedecenijske primjene sistema Valutnog valutnog odbora u funkcionisanju Centralne banke BiH, dokazuju uzročno-posljedičnu vezu između nedostatka koordinacije instrumenata monetarne i fiskalne politike sa efikasnošću ekonomskog sistema.

Usljed nedosljednog provođenja Mاستriških kriterijuma konvergencije, odnosno Pravila fiskalne stabilizacije od strane zemalja članica, kao što je već navedeno, koja se prvenstveno ogledaju u obavezi održavanja nivoa ograničenja budžetskih deficita i javnog duga, te budžeta Evropske unije, koji je nedovoljan za ispunjavanje makroekonomskih funkcija alokacije, distribucije i stabilizacije, **fiskalni sistem Unije nije u dovoljnoj mjeri efikasan u održavanju fiskalne stabilnosti** Evropske unije.

U BiH napušten je sistem finansiranja zajedničkih potreba i izvršena **njegova transformacija** dijelom u društveno-fondovski, dijelom u budžetski, te sistem javnih preduzeća. S obzirom da su navedena tri modela normirana na tri različita nivoa vlasti, **u BiH postoji fiskalni federalizam i fiskalna decentralizacija**. Kako u BiH postoji pet nivoa fiskalne vlasti, čiji je primarni cilj da obezbijede javne prihode za svoje funkcionisanje, a da nije riješeno pitanje efikasne fiskalne koordinacije, razumljivo je

onda da **nije riješeno pitanje efikasne koordinacije**, budući da su prikupljena sredstva atomizirana i nedovoljna za ozbiljniji rast i razvoj. Kada se u obzir uzme još i činjenica da postoje **brojne limitiranosti** u domenu političke, pravne, ekonomske i regionalne prirode, onda je teško očekivati da fiskalni sistem BiH vrši adekvatnu alokativnu, redistributivnu i stabilizacionu funkciju.

**Fiskalne nadležnosti podijeljene su između BiH, entiteta i distrikta Brčko.** Pred svaki od njih postavlja se **zahtjev da bude efikasan, funkcionalan i ekonomičan** i da postoji usklađenost između njegovih dijelova. Zbog ustavnog uređenja BiH teško je ispuniti navedene zahtjeve. Istina, **indirektni porezi usklađeni su sa stanovišta stopa, ali nisu utvrđeni prioriteti upotrebe prikupljenih prihoda čak ni na nivou entiteta.** U takvim okolnostima od fiskalnog sistema ne može se očekivati da ima ozbiljnije efekte na tri ključne funkcije (alokativnu, redistributivnu i stabilizacionu), **pa je on dominantno u funkciji obezbjeđenja javnih prihoda**, potrebnih za finansiranje javnih rashoda datog nivoa javno-pravnih kolektiviteta.

**Fiskalni sistem konkretizuje se kroz fiskalnu politiku, koja je segment opšte makroekonomske politike.** Stoga je razumljivo da prioritete fiskalnoj politici određuje ekonomska politika. Kako je ona u BiH decentralizovana, onda je razumljivo da ne postoje usaglašeni stavovi oko ključnih razvojnih problema, niti pravovremeno poduzimanje mjera u slučaju pogoršane konjunktura i visokog rasta cijena, što **je sada očito kod neredukovanja ili bar privremenog eliminisanja akciza na gorivo i smanjenja PDV na osnovne životne namirnice.** Čak i u ovim okolnostima ne postoji odgovornost za preraspodjelu dohotka u korist sektora privrede i za socijalu. Jednom rječju, donosioci ekonomskih odluka ne koriste kontracikličnu (restriktivnu), niti ekspanzivnu fiskalnu politiku, kada to moraju činiti. O pravovremenosti poduzimanja mjera i njihovoj efikasnosti ne može se govoriti, kao ni o primjeni formule fleksibilnosti i ugrađenih stabilizatora, s obzirom da oni i ne postoje. Da bi se harmonizovao fiskalni sistem BiH sa onim u EU, odnosno prihvatile odredbe Šeste direktive EU, nije dovoljno samo harmonizovati poreske stope, već usavršiti ovaj sistem na način **da se poreska evazija svede na minimum**, da se definišu razvojni ciljevi u domenu rasterećenja privrede, da se usklade stope doprinosa, da se drugi fiskaliteti i parafiskaliteti svedu u okvire koji postoje u Uniji i kod drugih zemalja. **Indirektni porezi u domenu PDV-a su harmonizovani sa onima u Uniji, budući da jedinstvena stopa iznosi 17%, bez bilo kojih izuzeća.** Međutim, zaključujemo da je nerazumno da nerazvijena BiH nema



snižene stope PDV-a na osnovne životne namirnice, lijekove i učila. **Akcize** u BiH svode se na četiri grupe proizvoda i one su usklađene sa onima u Uniji. Međutim, nerazumno je da se komponente za proizvodnju određenih proizvoda, odnosno repromaterijali pri njihovom uvozu oporezuju, ali ne i uvozni proizvodi koji su proizvedeni od istih repromaterijala (komponenti). **Carine ne samo da su harmonizovane, već su i najniže od svih tranzicijskih zemalja, pa one treba da se izjednače sa onima u okviru Opšteg sporazuma o slobodnoj trgovini. Harmonizacija direktnih poreza nije dovršena ni u EU, niti u BiH, osim što u BiH postoji harmonizovanost poreza na dobit preduzeća i pri reinvestiranju ostvarene dobiti.** Da bi privukli inostrana ulaganja, trebalo bi prihvatiti Smjernice i Kodeks ponašanja pri oporezivanju dobiti preduzeća i dohodaka po osnovu rada i kapitala, koje je izradilo Vijeće Evrope. **Harmonizaciju fiskalnih podsticaja**, važnih za privlačenje inostranog kapitala, trebalo bi izvršiti za cio prostor Države da nepotrebno ne bi sami sebi stvarali konkurenciju. U tom smislu naveli smo najvažnije konkretne mjere koje BiH treba poduzeti i primjeniti, ali istovremeno ne dopustiti da troškovi fiskalnih podsticaja padnu na teret domaćih preduzeća.

**4. Mjerenje efikasnosti fiskalnog sistema putem komparativne analize finansijskih indikatora funkcionalnosti fiskalnih instrumenata** obrađeno je u okviru ograničene mogućnosti upravljanja finansijskom politikom u eurozoni, s obzirom da članice ne mogu koristiti instrumente monetarne regulacije u određenom konjunktornom ciklusu, pa onda vrše monetizaciju budžetskih deficita i javnog duga zaduživanjem kod Centralne banke, prodajom državne imovine i zaduživanjem na domaćem i na inostranim finansijskim tržištima. U cilju podsticanja rasta u eurozoni od 2009. godine vršene su kupovine vrijednosnih papira (VP) korporativnog sektora, VP osiguranih imovinom i kupovine pokrivenih obveznica. Mjesečni ritam neto kupovina u početku iznosio je 60 milijardi, da bi krajem 2020. godine dostigao iznos 1,85 biliona eura. Zbir svih programa ECB, koji su usmjereni na javni, privatni, finansijski i nefinansijski sektor EU iznosio je tri biliona eura. U ovoj činjenici sadržan je dio uzroka sadašnje inflacije. Slična situacija je i u SAD, čiji je javni dug premašio 30 biliona dolara i čija je inflacija u maju 2022. godine iznosila 8,6%. Stoga su SAD odlučile da moraju pooštriti monetarnu politiku (povećati referentnu kamatnu stopu) da bi suzbile inflaciju, što će vjerovatno morati učiniti i ECB.

**Zaduživanje je dio makroekonomke politike, što nije sporno.** Međutim, ono mora respektovati odnos duga i BDP-a, odnosno troškove zaduživanja i stopu realnog rasta BDP-a. Reprogramiranje, kojem dužnici često pribjegavaju, odlaže samo plaćanje

glavnice, ali ne i kamate. Stoga je upravljanje javnim dugom neophodno. Ako se poredi relativno zaduženje BiH sa zaduženjem članica Eurozone, proizlazi da smo mi zaduženi 35,27% BDP-a. Međutim, u ovu cifru nisu uračunat iznosi duga javnih preduzeća, koji su prema zadnjem zvaničnom Izvještaju MMF-a četiri milijarde eura, tako da stvarni dug BiH iznosi 56,60% vrijednosti BDP-a, što je u okviru Mastroških kriterija, ali preveliko za zemlju ovolikog stepena razvijenosti. Stoga smatramo da su zaključci do kojih su došli profesori Ekonomskog fakulteta Beograd (D. Šoškić) ispravni kada tvrde da bi za zemlje Zapadnog Balkana stopa zaduženosti trebala biti maksimalno 40% vrijednosti BDP-a. Ovo potvrđuje i činjenica da BiH o roku ne može izvršavati obaveze po osnovu javnog duga, pa ga reprogramira i/ili se zadužuje kod novih kreditora da bi vratila dospjele obaveze.

**Praksa je pokazala da su Mastroški kriteriji konvergencije održivi u normalnim, ali ne i u globalnim turbulentnim okolnostima,** što su potvrdili podaci od 2008. godine, pa na ovamo, što su pokazali iznosi duga i BDP-a po članicama, odnosi stopa rasta BDP-a i stopa rasta kamata po osnovu duga i uzročno-posljedične veze između funkcionalnosti fiskalnih instrumenata i efikasnosti fiskalnog sistema EU putem Işikova dijagrama. Stoga smo zaključili da EU mora pristupiti strukturnim reformama, uz daljnju fiskalne centralizaciju, kao što je slučaj sa SAD. Ali, problem u EU je u činjenici da se članice teško odriču suvereniteta nad fiskalnom politikom, s obzirom da su uvidjele posljedice prenosa suvereniteta nad monetarnom politikom.

**5. Nova platforma fiskalne politike EU** obrađena je koristeći iskustva stečena u dosadašnjem periodu i objektivne potrebe da se u recesionim uslovima drugačije tretiraju Fiskalna pravila stabilizacije. Jer, kriteriji konvergencije umjesto do stabilizacije, doveli su do destabilizacije, posebno u manje razvijenim perifernim zemljama Unije, gdje su izazvali pad proizvodnje, rast nezaposlenosti i trgovinskog deficit. U takvim okolnostima zemlje su povećavale poreze, što je rezultiralo smanjenjem potrošnje, odnosno tražnje, veće nezaposlenosti, viših kamatnih stopa, pada privrednog ciklusa i ulazak zemlje u recesiju. Mjere štednje koje je nametnula Trojka (ECB, Evropska komisija i MMF) donijele su benefite razvijenim zemljama centra i međunarodnim kreditorima. Paket “spašavanja” Grčke u suštini je bio paket za otplatu njenih dugova njemačkim i francuskim bankama, s obzirom da je Grčka od ukupne “pomoći” dobila svega 10%. S tim u vezi, **postavlja se pitanje da li bi Grčka došla u ovako tešku poziciju da je imala vlastitu valutu.** Nadalje, postavljaju se **pitanja šta je rješenje za prezadužene zemlje**

**Eurozone, zašto su Matriški kriteriji usmjereni na javni sektor i zašto povjerioci preferiraju zaduživanje javnog sektora?** Na osnovu dosadašnjih iskustava smatramo da bi Grčka platila manju cijenu da je imala na raspolaganju sopstvene instrumente monetarne regulacije. Povjerioci preferiraju javni sektor zbog manjeg rizika. Matriški kriteriji usmjereni su na javni sektor jer se pri njihovom kreiranju podrazumijevalo da će tržište instrumentima sopstvene regulacije urediti privatni sektor, što se pokazalo neispravnim. Odgovor na pitanje šta je rješenje za prezađuzene zemlje Eurozone, dijelom je dala Njemačka, tvrdnjom da ove zemlje žele formirati redistributivnu koaliciju, ali ne da potkopaju stabilnost EU (kako tvrdi Njemačka), već da poprave svoju poziciju u okviru Eurozone.

Na osnovu iznesenih činjenica, jasno je da je neminovna potreba za reformisanjem fiskalnog sistema EU. Jer, ECB u osnivačkom aktu definisana kao institucija čiji je primarni zadatak borba zadržavanje inflacije u zadatim gabaritima, ali ne i da se ona ponaša kao fiskalna agencija u poslu kupovine državnih obveznica od pet država eurozone koje se nalaze u dužničkoj krizi?! U okolnostima kada ECB i poslovne banke, uz podršku Evropske komisije (EK), od 2010. godine plasiraju 8.000 milijardi eura na finansijska tržišta Unije, **onda inflacija ne može biti neočekivana.** Kako se devizna aktiva Centralne banke BiH nalazi u vrijednosnim papirima denominiranim u eurima, zbog eksternalija u vidu porasta uvoznih cijena, **BiH objektivno gubi značajan dio kapitala.** Monetarna stabilnost BiH, zbog rada Centralne banke BiH po modelu Valutnog odbora, **samo je prividna,** budući da je KM fiksno vezan za valutno sidro (euro), a da se vrijednost eura efektivno objektivno smanjuje, što multiplikuje negativne efekte na bh privredu preko viših cijena uvoznih inputa i nepovoljnijeg zaduženja na inostranom tržištu, umjesto kod domaće Centralne banke, **čije rezerve se drže u njemačkim i švajcarskim bankama po kamatnoj stopi od 0,164% (2021.) na godišnjem nivou, a subjekti iz BiH na inostranim finansijskim tržištima zadužuju se po stopi iznad 4%, što je nedopustivo.** Dakle, ovakvom monetarnom politikom **došlo se u apsurdnu situaciju** da jedna mala, nerazvijena BiH, podstiče privredni rast i zaposlenost Njemačke i Švajcarske sa 13,5 milijardi po simboličnoj kamatnoj stopi (0,164%), a ne domaću privredu.

Poznato je da tradicionalna optimalna teorija javnih finansija zastupa stav da provođenje funkcije fiskalne stabilizacije treba biti sa centralnog nivoa, pa proizlazi da je postojeći fiskalni sistem EU u sukobu sa tradicionalnom teorijom javnih

**finansija**, što je slično i sa redistributivnom i alokativnom funkcijom. Fiskalni položaj EU regulisan je Mastroškim kriterijima konvergencije, koji su kasnije **dopunjeni** Paktom o stabilnosti i rastu i Paktom za euro plus. U cilju poboljšanja fiskalnog monitoringa uveden je i sistem **Evropskog semestra**, koji podrazumijeva ciklus koordinacije ekonomske, fiskalne i socijalne politike. Tokom semestra članice usklađuju svoje politike sa politikama dogovorenim na nivou EU. Budući da su članice nosioci fiskalne politike i odgovorne za vraćanje dugova, pa ako budžetske pozicije i pozicije javnog duga nisu adekvatno postavljene, te ako dođe do pada ekonomskog rasta, može doći do nepoštivanja utvrđenih limita. **Ali, tada Savjet i Komisija traže od članice da restriktivnim mjerama dodatno stegnu svoj fiskalni položaj.** Članica tada pokušava da podstakne ekonomski rast monetizacijom duga i očekivanjima finansijske pomoći, što rezultira već poznatim scenarijem.

**Jačanjem poreske konkurencije u EU smanjuju se fiskalni prihodi.** Međutim, ako se želi ograničiti zaduživanje budžeta članica, potrebno je povećati ulogu budžeta unije. Pridodavanjem **NewGenerationEU**, kao novog finansijskog instrumenta, treba da se ojača makroekonomska stabilnost EU na srednji rok. **Ovaj instrument finansiran je najvećim dijelom obveznicama koje izdaje Evropska komisija, tako da se teret zaduživanja prenosi na Evropsku komisiju kao nadnacionalni organ, budući da ona na sebe preuzima rizik otplate duga.** Međutim, smatramo da bi **bolje rješenje** bilo da je na nivou Evropske komisije uvedena određena vrsta poreza, putem kojega bi se vršila automatska preraspodjela prihoda, čime bi se ublažili ekonomski disbalansi između razvijenih i manje razvijenih perifernih zemalja Unije. Jer, teret duga koji preuzima Evropska komisija opet će u određenoj mjeri pasti na teret članica-dužnika.

**Da je veći oblik fiskalne unije preduslov monetarne unije pokazala je dosadašnje iskustvo.** Stoga je nobelovac **M. Fridman** tvrdio je da se zajednička valuta i monetarna unija ne mogu održati bez dubljeg oblika ekonomske i političke unije, odnosno bez jače fiskalne unije. Eurozona ima probleme sa fiskalnom neravnotežom i dužničkom krizom. Iako su Mastroški kriteriji nametnuti da bi obezbjedili fiskalnu disciplinu, međutim, u globalnim kriznim okolnostima oni nisu dovoljni, pa su kršeni već u prvoj deceniji postojanja eura. **Ako komapariramo fiskalni sistem EU i SAD,** vidljivo je da EU nema snažan centralizovani fiskalni sistem sa jakim procikličnim mandatom kao SAD, budući da je američka centralna vlada sposobna da djeluje odlučno i da obori deficit, a usto ima i veliku pokretljivost radne snage, dok ta dva sigurnosna ventila EU nema. Kreatori

Mastriškog sporazuma bili su svjesni njegovih nedostataka, što se pokazalo 2008. godine. Do tada bankama je bilo omogućeno držanje minimalnih rezervi za kupovinu obveznica članica. Međutim, nakon velike finansijske krize 2008. godine, evropske banke vrše neuporedivo veće kupovine obveznica, što pokazuje primjer gdje sada banke drže oko 1.000 milijardi eura španskog duga, gdje su dominantni kreditori njemačke i francuske banke. **Konvergencija kamatnih stopa** bila je skoro potpuna, da bi promjene u rasponu kamatnih stopa dovele do odstupanja u pravcima ulaganja i privrednog razvoja. Međutim, kada se uvidjelo da je Grčka lažno bilansirala budžetski deficit i javni dug, vještačka konvergencija kamatnih stopa bila je slomljena. Iako se Njemačka protivila dodatnom štampanju eura, troškovi spašavanja i dalje su rasli. Kako se manje razvijene zemlje eurozone nisu mogle zadužiti u sopstvenoj valuti, one su se umjerile na **traženje pomoći od MMF-a i pozajmica u stranoj valuti**, što je dodatno pogoršalo njihov kreditni rejting. Dakle, Evropska unija došla je u situaciju da se bori s **neizbježnim negativnim posljedicama nametanja jedinstvene valute u heterogenoj skupini zemalja**. Grčka budžetska kriza, insolventnost Španije i Italije, velike unutarevropske trgovinske neravnoteže, odraz su i korištenja eura. Svojevremeni stav političara da „jedno tržište traži i jedan novac“, kao u SAD, **pokazao se kao problematičan, jer ovaj argument ne podržavaju bitni faktori**: tržište radne snage, za razliku od Evrope, funkcioniše po principu migracije radne snage širom SAD, ali ne i u Evropi, SAD ima centralizovani fiskalni sistem, a EU ne. Međutim, čak i kada bi EU htjela da primjeni neki od navedenih kriterija SAD, to ne bi rezultiralo uspjehom, jer su u pitanju ipak vrlo heterogene zemlje, članice Unije.

U obradi ove disertacije **problematizovan je model fiskalnog federalizma versus centralizovana fiskalna politika po modelu teorije optimalnih valutnih oblasti**, s obzirom da je fiskalni federalizam u EU postavljen suprotno u odnosu na klasične primjere, jer je ubiranje fiskalnih prihoda u nadležnosti članica, a institucije i fondovi EU najviše se finansiraju putem transfera od članica, budući da su vlastiti izvori prihoda Unije od carina, taksu i dadžbina na uvoz poljoprivrednih proizvoda simbolični. Prema teoriji optimalnih valutnih oblasti, u monetarnoj uniji poželjno je centralizovati značajan dio nacionalnih budžeta na zajedničkom nivou, što bi u slučaju šokova omogućilo automatski transfer za pogođene zemlje ili regione. Prema tome, problem je nedovoljan budžet Unije i njegova nesposobnost zbog malog obima da vrši stabilizacijsku funkciju. Ukoliko nije moguća veća centralizacija budžeta na nivou Unije, članicama bi trebalo omogućiti

fleksibilnije i samostalnije korištenje nacionalnih budžeta kroz sistem ugrađenih automatskih fiskalnih stabilizatora. U slučaju većih kriza, privremeno bi trebalo zamrznuti limite koji se odnose na budžetske deficite, da bi zemlja prevazišla fiskalni jaz deficitnim finansiranjem.

Nakon što pravila Mاستrihta, Pakta o stabilnosti i rastu, nisu dala zadovoljavajuća rezultate, Evropski savjet usvojio je novi mehanizam koordinacije fiskalnih politika u vidu **Evropskog semestra**. Suština mu je da se države obavežu da programe stabilizacije i konvergencije dostave Evropskoj komisiji na usaglašavanje nacionalnih budžeta prije nego što budu usvojeni u nacionalnim parlamentima. Pored nadzora visine javnog duga, predviđen je i sistem nadzora duga preduzeća, domaćinstava i pojedinaca. Dodatna koordinacija fiskalnih politika izvršena je ujednačavanjem osnovica poreza na dobit, te angažovanje na sprečavanju poreskih prevara. Kao nadogradnja Evropskog semestra oformljen je i novi, dodatni mehanizam nadzora nad javnim finansijama članica eurozone, nazvan **Pakt za euro plus**, s ciljem da se podstakne konkurentnost privrede EU putem strukturnih reformi na tržištu rada, penzionog i socijalnog osiguranja. Iako su se sindikati pobunili i tražili da se uvede Pakt za solidarnost, umjesto Pakta za euro plus, to nisu ostvarili, jer se današnji razvijeni svijet zasniva se na doktrini neoliberalizma, gdje je prisutna deregulacija, udaljavanje od države blagostanja, gdje su radnička prava marginalizovana, a maksimizirani profiti MNC. Ni poboljšana verzija nadzora nad budžetskim deficitom, nadzor nad makroekonomskom neravnotežom i nadzor nad finansijskom stabilnošću, **nije dao očekivane rezultate**. Da bi poboljšala politiku stabilizacije i pomoći zaduženim zemljama, Unija je osnovala **Evropski fond za finansijsku stabilnost** (2010.), putem kojega je plasirano 440 milijardi eura Irskoj, Portugalu i Grčkoj. Osim toga, osnovan je i **Evropski stabilizacioni mehanizam** koji raspolaže zajmovnim kapacitetom od 500 milijardi eura. Sredstva pronalazi na finansijskim tržištima, a garanti su članice eurozone. Sa sličnim ciljem 2011. osnovan je i **Mehanizam za evropsku finansijsku stabilnost**, kojim je Evropskoj komisiji omogućeno da pruža finansijsku pomoć članicama koje se nađu u teškoćama zbog vanrednih okolnosti koje su van njihove kontrole, s pomoću obveznica izdatih u ime Unije na tržištima kapitala ili pozajmljivanjem na finansijskim tržištima. Osim toga, **osnovan je i Evropski instrument za finansijsku stabilnost na bazi privatnog preduzeća**, gdje su osnivači članice eurozone, a sredstva mogu koristiti i države koje su izvan eurozone. Ključ doprinosa ovom Fondu zasnovan je na iznosu uplaćenog kapitala u ECB, gdje svaka

članica ulaskom u eurozonu postaje i članica ovoga finansijskog fonda. Budući da analizu održivosti duga zajednički provode EK, MMF i ECB, **on je s pravom nazvan evropskom verzijom MMF-a**, jer vrši refinansiranje prezaduženih zemalja zbog spasa bankarskog sektora i eura, te u krajnjoj liniji, i postojanja EU. Izdavanjem obveznica Evropska komisija dodatno centralizuje fiskalnu vlast na nivou Unije. Kako su članice dužne Evropskoj komisiji podnijeti planove konvergencije, po čijem odobrenju se mogu povući sredstva iz finansijskih fondova, ovim Evropska komisija direktno utiče na fiskalnu politiku članica.

Budući da trgovinski deficit zemlje povjerioca i trgovinski deficit zemlje dužnika, rezultiraju mimoilaženjem u ekonomskim interesima i perspektivama, zajednička valuta je na dodatnim iskušenjima da funkcioniše u korist svih, što je pokazao slučaj nametanja stroge štednje Grčkoj. Usto, preuzimanje aerodroma u Atini od njemačke kompanije „Hoshtief“ (45% upravljačkih prava), ostalo je pola milijarde duga od ovog aerodroma državi. I ne samo to. Trojka je predložila privatizaciju i drugih grčkih aerodroma, odnosno njihovu prodaju njemačkim kompanijama, koje, pored ostalih, čine i javna preduzeća, gdje je država Hesen najveći akcionar sa 34% akcija, pa se u vezi s tim, postavlja pitanje privatizacije ako upravljanje od države domaćina preuzima država partner? Stoga nije ni čudo da su povjerioci (njemačke i francuske banke) bili uspješni u naplati svojih potraživanja.

Evropska unija suočena je usporavanjem rasta BDP zbog različitih razloga (prekida u snabdijevanju određenim inputima ili visokim povećanjima njihovih cijena, kao što je sada slučaj sa energentima). Povećanje plata iznad produktivnosti može zadržati inflaciju na visokom nivou u dužem periodu. Pored njih, troškovnu inflaciju generiraće enorman porast cijena energenata, nastalih kao posljedica rata u Ukrajini. Usto, koeficijent ukupnog javnog duga dostigao je 92% BDP, što je maksimum. Razlike u nivou duga su značajne jer polovina članica ima javni dug između 70-100%, šest država članica imaju javni dug iznad 100%, pa je stoga zamrznut mehanizam Pakta o stabilnosti i rastu. Budući da se pred Unijom nalaze izazovi dvostrukih tranzicija (klimatski i digitalni), stoga je predviđeno da se za njihovo podsticanje u periodu 2021. do 2030. na godišnjem nivou utroši oko 520 milijardi eura. Putem instrumenta NexGeneration EU do 2026. planirano je da se u vidu grantova obezbijedi 338 milijardi eura, a u vidu kredita 386 milijardi eura. Dakle, bez obzira što je EU u različitim periodima koristila različite mehanizme za stabilizaciju budžetskog deficita i javnog duga i što valorizaciju programa konvergencije

i preuzimanja plasiranja obveznica sada vrši Evropska komisija, pitanje daljnjeg racionalnog funkcionisanja Eurozone i dalje ostaje otvoreno.

**Nakon sumiranja ishodišta istraživanja, koje je provedeno pri obradi ove disertacije, potvrđena je glavna hipoteza:** „Usljed nedosljednog provođenja Mastroških kriterija konvergencije, odnosno Pravila fiskalne stabilizacije od strane zemalja članica Evropske unije, fiskalni sistem Unije nije u dovoljnoj mjeri efikasan u održavanju njene fiskalne stabilnosti. Fiskalni sistem Bosne i Hercegovine u značajnoj mjeri je kompatibilan fiskalnom sistemu Evropske unije. Posmatrano prema kriterijima konvergencije, BiH nominalno je u relativno boljem fiskalnom položaju u odnosu na pojedine države Evropske unije, ali ne i u monetarnom pogledu.“ **Isto tako, istraživanjem predmetne problematike potvrđene i pomoćne hipoteze:**

- model fiskalnog federalizma u kojem prema načelu susidijarnosti glavni dio upravljanja javnim finansijama nosi nacionalni nivo, dok se sa komunitarnog nivoa obavlja funkcija koordinacije, uz nedovoljan uticaj budžeta Evropske unije, ne zadovoljava funkcije alokacije, distribucije i stabilizacije;
- sa aspekta korištenja mjera monetarne politike BiH se nalazi u lošijoj poziciji nego zemlje članice eurozone zbog nemogućnosti autonomnog upravljanja monetarnim instrumentima zbog rada Centralne banke BiH po sistemu Currency boarda;
- formiranjem novih mehanizama za stabilnost, uz zadržavanje nivoa budžeta Evropske unije u postojećoj finansijskoj projekciji, na kratak rok moći će se ojačati fiskalna pozicija država članica eurozone, ali održavanje dugoročne stabilnosti Unije i dalje ostaje otvoreno.

Dokazivanjem postavljenih hipoteza i činjenicom da dugoročno nije riješen problem fiskalnog sistema Eurozone, eksplicitno su naznačena dalja istraživanja predmetne problematike. Isto tako, implicitno je ukazano na neophodnost da se monetarna politika BiH kreira i implementira na način da ona bude i u funkciji privrednog rasta i zaposlenosti, a ne samo u funkciji monetarne stabilnosti i da funkcionisanje Centralne banke BiH postepeno prelazi na tržišne kriterije rada, gdje bi se racionalno koristili instrumenti monetarne regulacije i pomagalo domaćoj privredi, a ne da njene devizne rezerve služe za podsticanje privrednog rasta i zaposlenosti Njemačke i Švajcarske uz simbolične kamatne stope (0,164%).



## LITERATURA

1. Antevski, M: *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Miroslav Antevski, Beograd, 2008.
2. Begić, K: *Ustavni okvir fiskalne decentralizacije BiH*, Forum o fiskalnoj decentralizaciji BiH,
3. Belak, S: *Uvod u znanost*, Šibenik, VŠTM Šibenik, 2005.
4. Brigid, L: *The Finances of the EU*, London, Mac Milan Press, 1998.
5. Ćirović, M: *Bankarski menadžment*, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd 2000.
6. *Ekonomska enciklopedija*, Beograd, Savremena administracija, 1984.
7. Gasmi, I.G: *Reforme EU*, Beograd, IGP Prometej, 2004.
8. Janjević, M: *Treći stub Evropske unije*, Beograd, Službeni list SCG, 2003.
9. Janjević, M: *Ustav evrope*, Beograd, Službeni glasnik, 2005.
10. Jednjak, J: *Ekonomija Evropske unije*,
11. Jelčić, B: *Javne financije*, RRIF, Zagreb, 2001.
12. Jotanović, Č.G: *Međunarodni ekonomski odnosi*, Banja Luka, Ekonomski fakultet u Banja Luci, 1999.
13. Jovanović, A: *Fiskalna harmonizacija u Evropskoj uniji*, Ekonomika-Sven, Niš, 2008.
14. Jović, S: *Analiza inflacije u Jugoslaviji*, Tanjug, Beograd, 1976.
15. Kasagić, R: *Pravo Evropske unije*, Banja Luka, Univerzitet u Banja Luci, Ekonomski fakultet Banja Luka, 2005.
16. Konjhodžić, H: *Fiskalna politika u funkciji privrednog razvitka BiH*, *Ekonomika 1*, Univerzitet „Džemal Bijedić, Mostar, 1997.
17. Kovačević, R: *Tehničke prepreke u trgovini sa EU*, Beograd, Institut za spoljnu trgovinu, 2003.
18. Mirković, S.: *Strane direktne investicije kao factor privrednog razvojazemlje domaćina*, Ekonomski fakultet Banja Luka, 2019.

19. Mishkin, F.S:0 *Ekonomija novca, bankarstva i finansijskih tržišta*, MATE, Zagreb, 2005.
20. Misita, N: *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, Magistrat, 2002.
21. Muratović, H: *Efekti javne potrošnje na privredu BiH*, Banja Luka, Primaprom, 2020.
22. Muratović, H: *Inostrani kapital i privredni razvoj BiH*, Banja Luka, Primaprom, 2021.
23. Muratović, H: *Javni dug poluga savremenih finansija*, Gradiška, Primus, 2019.
24. Muratović, H: *Monetarna i fiskalna politika Evropske unije*, Gradiška, Primus, 2011.
25. Muratović, H.: *Centralno bankarstvo*, Primus, Gradiška, 2017.
26. Nikolić, A: *Evropske javne finansije i budžet Evropske unije*, Novi Sad, Privredna akademija Novi Sad, 2008.
27. Oates W.E: *Fiscal federalism*, Njujork, Harcourt Brace Jovanovic, 1972.
28. Popović, V.Ž: *Evropska agrarna podrška i održivi ruralni razvoj*, Beograd Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, 2003.
29. Ristić, Ž. Komazec, S. Radičić, M: *Menadžment finansijske ekonomije*, Novi Sad, VPŠ Novi Sad, 2002.
30. Ristić, Ž: *Fiskalna strategija*, Beograd, Ekonomski fakultet Beograd, 2000.
31. Ristić, Ž: *Fiskalni menadžment*, Beograd, Savremena administracija Beograd, 1995.
32. Sabitović, M: *Ekonomski izazovi razvoja*, ARKA Press, Sarajevo, 2002.
33. Simić, J: *Evropski parlament: Akter u odlučivanju u Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
34. Šimović, J. Šimović, H: *Fiskalni sustav i fiskalna politika Evropske unije*, Zagreb, Univerzitet u Zagrebu, Ekonomski Fakultet u Zagrebu, 2006.
35. Soros, G: *Financial Turmoil in Europe and United States*, New York, Public Affairs, 2012.
36. Stiglic, J: *Evro*, Beograd, Akademska knjiga, 2016.
37. Stojanović, S. R: *Finansiranje Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2008.
38. Todaro, M.P. Smith, S.C: *Ekonomski razvoj - deveto izdanje*, Ibrahimpašić, Sarajevo, 2006.
39. Todorović, T: *Carinski sistem Jugoslavije*, Beograd, Želnid, 1997.

40. Trkulja, M: *Finansiranje opštih društvenih potreba*, Knjiga I, Beograd 1993.
41. Vukadinović, R.D: *Pravo Evropske unije*, Banja Luka, Kragujevac, Pravni fakultet u Banja Luci i Centar za pravo EU u Kragujevcu, 2006.
42. Vukmirica, V. Špirić, N: *Ekonomska i monetarna integracija evrope*, Banja Luka, Ekonomski fakultet u Banja Luci, 2005.
43. Zarka, J.C: *Osnovi institucija EU*, Beograd, Institut G-17, 2004.
44. Zelenika, R: *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, Rijeka, Ekonomski fakultet u Rijeci, 2000.

### NAUČNI RADOVI:

1. Andrešević, A: *Javni vs. vanjski dug u zemljama Europske unije*, Pula, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“, 2019.
2. Bajo, A. Alibegović, J.D: *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Financijska terorija i praksa, Zagreb, 2009.
3. Bičanić, I. Franičević, V: *Izazovi stvarnoga i subjektivnog siromaštva i porasta nejednakosti u ekonomijama jugoistočne Evrope u tranziciji*, Financijska terorija i praksa, Zagreb, 2005.
4. Bilas, V: *Trgovinska povezanost Hrvatske i EU*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2007.
5. Bogdan, Ž: *Transition: The first ten years – analysis and lessons for eastern Europe and the former Soviet union*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.
6. Božina, M: *Pravni i ekonomski aspekti ugovora o europskoj uniji iz 1992. godine*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2006.
7. Bratić, V: *Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: Snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?*, Financijska terorija i praksa, Zagreb, 2008.
8. Cindori, S: *Sustav sprječavanja pranja novca*, Financijska terorija i praksa, Zagreb, 2008.

9. Cooper, G: *Uzroci finansijskih kriza: Središnje banke, kreditni mjehuri i zabluda učinkovitog tržišta*, Zagreb, Masmedia, 2009.
10. Dabić, M: *Uloga multinacionalnih kompanija u promicanju tehnološkog razvoja zemalja u tranziciji*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2007.
11. Dragičević, V: *Javne finansije i Evropska unija*, Banja Luka, Časopis defendologija, 2011.
12. Dragičević, V: *Zajedništvo u oblasti bezbjednosti Evropske unije*, Banja Luka, Časopis MUP RS Banja Luka - Bezbjednost, policija, građani, 2010.
13. Đurđević, Z: *Prevara na štetu proračuna EU: Pojavni oblici, metode i uzroci*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2006.
14. El-Erian, M.A: *Europe's Central Bank at Sea*, Newport Beach, Project Syndicate, 2011.
15. Feldstein, M: *Europe is Not the United States*, Kembridž, Project Syndicate, 2011.
16. Ferry, J.P: *EMU 2.0?*, Brisel, Project Syndicate, 2011.
17. Ferry, J.P: *Europe's Small Steps and Giant Leaps*, Brisel, Project Syndicate, 2011.
18. Ferudin, M. Sawhney, B. Jalil, A: *Openness and economic growth in an emerging economy: The case of Russia*, School of Economic and Management, Wuhan University, 2009.
19. Glavinić, A: *Oblikovanje matematičke metode za analizu djelovanja javnih prihoda i ulaganja na gospodarski razvitak*, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković", Pula, 2006.
20. Grgić, M. Bilas, V. Šimović, H: *Finansijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Evropske unije*, Zagreb, Časopis Ekonomskog fakulteta u Zagrebu - Serija članaka u nastajanju, 2006.
21. Grimani, V: *Potrošačko društvo i život na dug*, Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Filozofski fakultet, Odsjek za kulturalne studije, 2022.
22. Hasanbegović, E: *Fiskalni podsticaji u funkciji većeg dotoka straih investicija*, Pregledni rad, Sveučilište/Univerzitet „Vitez“, Travnik, 2019.

23. Heipertz, M. Ward-Warmedinger, M: *Emonomski i socijalni modeli u Evropi i važnost reforme*, Evropska središnja banka, Frankfurt, 2008.
24. Horak, H. Dumančić, K: *Evropsko privatno društvo-novi oblik trgovačkog društva na jedinstvenom evropskom tržištu*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2009.
25. James, H: *Germany's Fiscal Follies*, Princeton, Project Syndicate, 2009.
26. Johnson, S. Boone, P: *Europe's Monetary Cordon Sanitaire*, Vašington, Project Syndicate, 2010.
27. Johnson, S: *Does Europe Have a Korean Option?* Vašington, Project Syndicate, 2011.
28. Karla, J: *Proračun Europske Unije i njegova budućnost*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2019.
29. Kliment, A. Lutinski, I.D: *PDV na temelju računa – usporedba Hrvatske sa zemljama EU*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.
30. Kliment, A. Lutinsky, I.D: *Porez na dodanu vrijednost na temelju računa – usporedba Hrvatske sa zemljama Evropske unije*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.
31. Krtalić, S. Gasparini, A: *Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?*, Fakultet ekonomije i turizma “Dr. Mijo Mirković”, Pula, 2006.
32. Krtalić, S. Tomić, D: *Fiskalni sustavi LAC regije u okviru globalizacijskih utjecaja na početku 21. stoljeća*, Fakultet ekonomije i turizma “Dr. Mijo Mirković”, Pula, 2006.
33. Marzinotto, B: *The EU Budget's Outsize Political Role*, Brisel, Project Syndicate, 2011.
34. Mihaljek, D: *Globalna finansijska kriza i fiskalna politika u središnjoj i istočnoj Europi: Hrvatska proračunska odiseja u 2009. godini*, Financijska terorija i praksa, Zagreb, 2009.
35. Muratović, H.: *Fiskalne detaksacije u funkciji priliva inostranog kapitala u BiH*, INAUBIH, Sarajevo, februara 2022.
36. Muratović, H.: *Kako kreirati i implementirati monetarnu politiku BiH?*, IANUBIH, Sarajevo, februara 2022.

37. Obadić, A: *Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.
38. Obadić, A: *Uticaj veličine države na ekonomski rast u okviru najnovijih promjena fiskalne politike Evropske unije*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2006.
39. *Poreska reforma u funkciji podsticanja privrednog razvoja i novog zapošljavanja*, Vitez, Zbornik radova sa stručno-naučne rasprave, 2012.
40. Richer, S: *Poljoprivredne potpore: Drugačiji pogled na posljedice mogućeg proširenja na balkanske zemlje*, Beč, Vienna Institute for International Economic Studies, 2008.
41. Šimović, H: *Fiskalna politika u Evropskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*, Zagreb, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2005.
42. Šimović, H: *Proračun EU*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2005.
43. Šimović, H: *Uticaj fiskalnog sustava i fiskalne politike na konkurentnost gospodarstva*, Časopis Ekonomskog fakulteta u Zagrebu - Serija članaka u nastajanju, Zagreb 2007.
44. Sinn, H.W: *The Trouble with Eurobonds*, Minhen, Project Syndicate, 2011.
45. Sinn, H.W: *Two Models for Europe*, Minhen, Project Syndicate, 2011.
46. Škreb, M.K: *Fiskalni federalizam*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2009.
47. Škreb, M.K: *Kriteriji konvergencije*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2006.
48. Škreb, M.K: *Lisabonska strategija*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2007.
49. Škreb, M.K: *Pakt o stabilnosti i rastu*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2008.

50. Škreb, M.K: *Poreska harmonizacija*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2007.
51. Škreb, M.K: *Pretpristupni programi*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2006.
52. Škreb, M.K: *Program FISCALIS*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2008.
53. Sopta, M: *Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava*, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci, 2004.
54. Soros, G: *Europe's Year of Indecision*, Njujork, Project Syndicate, 2011.
55. Spence, M: *The End of Fiscal Sovereignty in Europe*, Milan, Project Syndicate, 2010.
56. Stierle-Von Schutze, U: *Regional economic policy in Europe*, Zagreb, Finansijska teorija i praksa, Institut za javne finansije Zagreb, 2009.
57. Stručna publikacija, *PDV primjena po djelatnostima*, Sarajevo, Revicon, 2007.
58. Stručna publikacija, *Zajedničke politike EU*, Sarajevo, EU Info centar, 2008.
59. Švaljek, S: *Oporezivanje dohodaka od kapitala: Evropska unija i zemlje u tranziciji*, Privredna kretanja i ekonomska politika, 2005.
60. Wertheimer-Baletić, A: *Eksplisitna i imlicitna populacijska politika u evropskim zemljama*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 2006.

#### **DOKUMENTI:**

1. *Adjustment of the multiannual financial framework in accordance with Article 7 of Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*, Brussels, 28.1.2022 COM(2022) 80 final ANNEX;
2. *Bosna i Hercegovina u brojevima*, Agencija za statistiku BiH, Sarajevo, 2019. godina;
3. *Communication from the Commission to the Council*, Fiscal policy guidance for 2023, Brussels, 2.3.2022 COM(2022) 85 final;
4. *Communication from the Commission, Europe 2020 Strategy*, Brisel, Evropska komisija, 2010.

5. *Dokument nacionalne kohezivne strategije sačinjen od strane Vlade Poljske, Ministarstva regionalnog razvoja, Poland National Cohesion Strategy, Warsaw, Document adopted by the European Commission on 7th May 2007, Ministry of Regional Development, 2007.*
6. *Europe's Agenda 2000, Luksemburg, Evropska komisija, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.*
7. *European Commission (2021) 'Annual Sustainable Growth Survey 2022,' COM(2021) 740 final of 21 November 2021;*
8. *Instrument prepristupne pomoći – IPA, Zagreb, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Vlada RH Zagreb, 2010.*
9. *Intervju sa Klaus Regling-om, direktor Evropskog fonda za finansijsku stabilnost, 23.02.2012. godine, novinaru Al Jazeera, Sami Zaidan-u. (Klaus Regling, head of the European Financial Stability Facility, part of interviewed by Sami Zeidan, For Europe: 'The Firepower Is There', An Interview Al Jazeera),*
10. *Izmenjeni predlog Komisije za Uredbu Savjeta o utvrđivanju višegodišnjeg finansijskog okvira za 2014-2020, Brussels, 6.7.2012 COM(2012) 388 final 2011/0177 (APP) Službeni list EU broj L 444 I/11 od 21.02.2020. godine;*
11. *Izveštaj Predsjedništva o trenutnom stanju rada u vezi s novim vlastitim sredstvima, Vijeće Evropske unije, 9700/22;*
12. *Jedinstveni evropski akt, Evropska komisija, Luksemburg, 1986.*
13. *Konačno donošenje (EU, Euratom) 2022/182 opšteg budžeta Evropske unije za finansijsku godinu 2022.*
14. *Kvartalni izvještaj o vanjskom dugu BiH I kvartal 2022, Ministarstvo finansija BiH, 2022. godina;*
15. *Mac Dougall izvještaj - uloga javnih finansija u evropskim integracijama, Brisel, Evropska komisija, 1977.*
16. *Međuinstitucijski sporazum od 16. decembra 2020. između Evropskog parlamenta, Vijeća Evropske unije i Evropske komisije o budžetskoj disciplini, saradnji u budžetskim pitanjima i dobrom finansijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava;*
17. *Način pružanja pomoći: Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom, Brisel, Evropska komisija, Ured za saradnju Evrope, EuropeAid Cooperation Office, Opšta uprava za razvoj, Development DG, 2008.*
18. *Odluka vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. decembra 2020. o sistemu vlastitih sredstava Evropske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom;*



19. *Odluka vijeća EU (EU, Euratom) 2020/2053 od 14.12.2020. godine;*
20. *Ovir EU fiskalne politike*, Evropski parlament, Strazbur, 2021. godina;
21. *Politika ruralnog razvoja EU za period 2007 – 2013. godine*, Brisel, European Communities, Evropska komisija, Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj, 2006.
22. *Povijest proračuna EU*, Glavni odbor za budžetska pitanja, Evropski parlament, 2019. godina;
23. *Preporuke Vijeća o nacionalnim programima reformi za 2022. za sve države članice i mišljenja Vijeća o ažuriranim programima stabilnosti ili konvergencije, 9602/22*, Vijeće Evropske unije, Brisel, 2022.
24. *Regionalna politika Evropske unije*, Beograd, Kancelarija za pridruživanje EU, Vlada Republike Srbije, 2004.
25. *Strategija privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015*, Agencija Crne Gore za promociju stranih investicija, Vlada Crne Gore, 2013.
26. *Treaty of Lisbon (2007)*, Brisel, Foundation for EU democracy, 2008.
27. *Ugovor o funkcionisanju EU – prečišćena verzija, C202/69*, Službeni list EU, 2016.
28. *Uredba (EU) 2020/2092 Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. decembra 2020. o opštem režimu uslovljenosti za zaštitu Budžeta Unije*, L 433 I/1, Službeni list EU, 2020.
29. *Uredba vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Evropske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19*, L 433 I/23, Vijeće Evrope, Službeni list EU, 2020.
30. *Uredba vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17.12.2020. godine kojom se utvrđuje višegodišnji finansijski okvir za period 2021.–2027. godine;*
31. *Zaključak Savjeta Evrope 24/25 marta 2011 godine, o formiranju Evropskog stabilizacionog mehanizma*, (Conclusions 24/25 March 2011. European Council, Brussels, 20.april 2011.).

#### **WEB STRANICE:**

1. <http://df.bdbih.gov.ba/>
2. <http://ec.europa.eu>
3. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
4. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>,
5. <http://wordeconomicforum.com>
6. <http://www.bhas.ba>
7. <http://www.klasičnikanalkamatnestope.com>

8. <http://www.new.uino.gov.ba/bs/O-NAMA>
9. <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Upravni%20odbor>
10. [http://www.podaci.net/\\_gBiH/propis/Zakon\\_o\\_fiskalnom/Z-fvecu\\_02v0863.html](http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Zakon_o_fiskalnom/Z-fvecu_02v0863.html)
11. [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_hr)
12. [https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index\\_hr.htm#shortcut-5](https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_hr.htm#shortcut-5)
13. [https://hr.wikipedia.org/wiki/Euroobveznica\\_\(Eurozona\)#cite\\_note-22](https://hr.wikipedia.org/wiki/Euroobveznica_(Eurozona)#cite_note-22)
14. <https://investsrpska.vladars.net/sr/troskovi-poslovanja/porezi-i-doprinosi/>
15. Javni dug u Europi - Google Public Data Explorerfile

### **POPIS TABELA, DIJAGRAMA I SLIKA:**

1. Tabelarni prikaz nadležnosti komunitarnih institucija
2. Šematski prikaz načina donošenja pravnih akata u zajednici
3. Tabelarni prikaz reformi EEZ/EU
4. Tabelarni prikaz projektovanih godišnjih izdvajanja po kategorijama rashoda budžeta
5. Dijagram finansijske projekcije 2000-2006. godina
6. Tabelarni prikaz projektovanih godišnjih izdvajanja po kategorijama
7. Dijagram izdvajanja po kategorijama u finansijskoj projekciji za 2007-2013. godinu
8. Dijagram međuodnosa sektora poljoprivrede i strukturnih operacija
9. Tabela višegodišnjeg finansijskog okvira za period 2014-2020. godina
10. Tabelarni prikaz VFO za period 2021-2027. godina
11. Šematski prikaz modela finansiranja iz budžeta Evropske unije
12. Tabelarni prikaz budžetskih izvajanja za 2010. godinu uz procentualne korekcije u odnosu na prthodnu godinu
13. Tabelarni prikaz prihoda budžeta za 2010. godinu razvrstano na izvore prihoda
14. Dijagram međuodnosa budžetskog deficita i javnog duga za Grčku
15. Tabelarni prikaz međuodnosa budžetskog deficita i javnog duga za Grčku
16. Tabelarni prikaz međuodnosa dugoročna nominalna kamatna stopa / Stopa rasta BDP – rasta ekonomije na primjeru Grčke

17. Dijagram međuodnosa dugoročna nominalna kamatna stopa / Stopa rasta BDP – rasta ekonomije na primjeru Grčke
18. Tabela prikaz jedinstvene stope prihoda EU na stopu PDV-a po godinama primjene
19. Tabela prikaz poreskih stopa PDV-a zemalja članica EU
20. Tabela prikaz direktnih poreza u zemljama regiona
21. Tabela prikaz međuodnosa budžetskog deficita i BDP-a za EU 28 i zemlje kandidate, u odnosu na referentnu vrijednost od 3% BDP-a
22. Tabela prikaz međuodnosa javnog duga i BDP za zemlje EU 28 i kandidate, u odnosu na referentnu stopu od 60% BDP-a
23. Tabela prikaz kamatnih stopa na dugoročne državne instrumente duga za EU 28 sa označavanjem visine k/s
24. Tabela prikaz stopa rasta BDP-a za EU 28 i kandidate
25. Iškava dijagram uzročno posljedične veze između efikasnosti fiskalnog sistema Evropske unije i funkcionalnosti fiskalnih instrumenata
26. Dijagram toka ulaska u recesiju/depresiju

## Rezime

Pravo nad ubiranjem fiskalnih prihoda svojstveno je za nacionalne države. Nadležnost za provođenje fiskalne politike dodjeljuje se onom nivou koji bi trebao da na najefikasniji način koristi fiskalne agregate. Fiskalni sistemi razlikuju se u zavisnosti od državnih uređenja. Bosna i Hercegovina u skladu sa svojim složenim državnim uređenjem koristi model fiskalnog sistema podjeljene fiskalne nadležnosti. U nadležnosti državnog nivoa nalaze se indirektni fiskalni prihodi, dok su direktni fiskalni prihodi u nadležnosti entitetskih, odnosno kantonalnih i nižih nivoa vlasti. Takođe, i fiskalni rashodi raspodjeljuju se u skladu sa mjestom ubiranja direktnih poreza, odnosno definisanim formulama za raspodjelu indirektnih poreza.

U ovoj disertaciji dokazivanje postavljenih hipoteza početo je sa predstavljanjem Evropske monetarne unije, a zatim fiskalne politike Unije, s obzirom da uspješnost ukupne finansijske politike zavisi od racionalno kombinovanih segmenata ove dvije politike, odnosno monetarne i fiskalne politike. Bitno je napomenuti da Evropska unija raspolaže djelomičnim fiskalnim ovlaštenjima, kojima koordinira fiskalne politike država članica u domenu indirektnih poreza, te da ima određeni minimalni ekskluzivitet u ubiranju vlastitih prihoda, a da monetarnu politiku kreira Evropska centralna banka u ime članica Eurozone.

Stabilnost svakog ekonomskog sistema bazirana je na upotrebi široke palete ekonomskih mjera. To se prije svega odnosi na korištenje instrumenata fiskalne i monetarne politike. Evropska unija, koja predstavlja sui generis nadsocijalnu zajednicu svojim je ekonomsko-političkim evoluiranjem postepeno dobijala i određene ekskluzivne nadležnosti. Formiranjem Evropske monetarne unije (EMU) i uvođenjem Eura, Unija je dobila ekskluzivitet u vođenju monetarne politike.

Osnovni princip u izgradnji svakog društva koje ozbiljno planira svoju budućnost trebao bi da bude princip jednakosti, odnosno solidarnosti. Isti princip nalazi se u političkoj agendi Evropske unije, te je kao takav utkan i u osnivačke pravne akte. Međutim, da li se to preslikava u praksi? Prelaskom na jedinstveni valutni sistem, koji je

zamjenio valute više zemalja članica, uz definisana fiskalna pravila, smatralo se da će Evropska unija preći na veći nivo integracije i zajedništva kao nadnacionalni entitet.

Poznato je da je jedinstvena monetarna politika karakteristična za nacionalne države bez obzira na model uređenja. Instrumenti monetarne politike u simbiozi sa instrumentima fiskalne politike omogućavaju državama efikasno upravljanje ekonomskim sistemom u domenu finansija. Zemlje Evropske monetarne unije, sa ciljem zajedničkog prosperiteta, veoma su bitan dio vlastitog ekonomskog suvereniteta, koji se ogleda u vođenju samostalne monetarne politike, prenijele na nadnacionalni nivo. Prenošnjem ovog segmenta ekonomske politike, zemlje su se dobrovoljno odrekle veoma djelotvornog mehanizma zaštite nacionalne ekonomske politike. Ulaskom u jedinstvenu valutnu zonu gubi se mogućnost valutnog prilagođavanja na ciklične poremećaje. Zemlje slabije ekonomske konkurentnosti u navedenim uslovima nemaju mogućnost autonomne upotrebe monetarnih instrumenata, odnosno korištenja kamata i deviznog kursa u svrhu podizanja sopstvene konkurentnosti i pune zaposlenosti, odnosno umanjenja konkurentnosti uvoza. Kroz analizu funkcionisanja Evrozone, moguće je uvidjeti značaj nacionalne suverenosti u korištenju instrumenata monetarne politike, ali i činjenicu da fiskalna politika ne može nadomjestiti gubitak monetarne suverenosti zemlje članice koja pristupi Evrozoni. Evropska unija svoju fiskalnu politiku provodi kroz budžet i pravila fiskalne stabilizacije. Putem navedenih instrumenata definisano je da Unija sprovodi mjere stabilizacijske politike zarad ispunjenja stabilnosti cijena kao osnovnog cilja jedinstvene monetarne politike. Međutim, zbog nedovoljnog uticaja budžeta Evropske unije na ciklične procese u Uniji, i uz monetarnu politiku na nadnacionalnom nivou, zemlje sa nižim stepenom ekonomske razvijenosti dovedene su u nepovoljniji položaj.

Ukoliko kroz prizmu suvereniteta nad vođenjem ekonomskih politika posmatramo našu zemlju, vidljivo je da se Bosna i Hercegovina uvođenjem konvertibilne marke obavezala da će u monetarnoj politici primjenjivati sistem „Valutnog odbora“, odnosno da će vrijednost svoje valute konvertibilne marke vezati za njemačku marku, odnosno euro kao valutno sidro. Navedeno monetarno uređenje sa aspekta stabilnosti cijena i sprečavanja inflacije, dalo je pozitivne ekonomske efekte. Takođe, putem konvertibilnosti domaće valute vraćeno je povjerenje u naš monetarni sistem. Međutim, svjedoci smo činjenice da se inflacija u zoni eura, direktno prelijeva i na našu zemlju, odnosno valutu. Evropska centralna banka je počevši od ekonomske krize 2008. godine do danas, odnosno

posljednjih četrnaest godina, pustila u sistem putem kupovine obveznica i drugim operacijama na otvorenom tržištu oko 8.000 milijardi eura. Kao što je poznato, monetizacija javnog duga i inflacija su u uzročno-poslijedničnoj vezi. Samom činjenicom da je konvertibilna marka fiksirana za euro, padom njegove vrijednosti više je nego jasno da će i ona automatski gubiti na svojoj vrijednosti. Navedeni procesi nisu predupređeni određenim aktivnostima Centralne banke Bosne i Hercegovine, već su posljedica njene neaktivnosti, odnosno nedostatka političke volje. Pravovremeno prepoznavanje ekonomsko političkih procesa, te pravodobno reagovanje na iste od ključnog je značaja da se umanje gubici nastali usljed djelovanja eksternalija. Funkcionisanje Centralne banke Bosne i Hercegovine po modelu Valutnog odbora bilo je predviđeno za period obnove, oporavka i stabilizacije makroekonomskih odnosa, te se moglo očekivati da se najkasnije za 10 godina pređe na funkcionisanje Centralne banke po tržišnim kriterijima te da devizne rezerve Banke budu ne samo u funkciji monetarne stabilnosti (cijena), već i u funkciji podsticanja privrednog rasta i zaposlenosti. Nažalost, to se nije dogodilo zbog divergentnih međunacionalnih odnosa, neshvatanja važnosti korištenja monetarne politike u punom kapacitetu i bojazni da će kao rezultat neodgovornosti nacionalnih vladajućih koalicija doći do inflatornog finansiranja visoke neproduktivne javne potrošnje u odnosu na vrijednost domaćeg bruto društvenog proizvoda. Dakle, ključni razlog zašto Centralna banka Bosne i Hercegovine još uvijek funkcionise po modelu Valutnog odbora i što naše devizne rezerve u iznosu od oko 16 milijardi konvertibilnih maraka služe za podsticaj privrednog rasta i zaposlenosti Njemačke i Švajcarske uz kamatnu stopu na godišnjem nivou od 0,164%, krivi su kreatori i provodioci naše makroekonomske politike. Ovu politiku ne zabrinjava činjenica da se subjekti iz Bosne i Hercegovine na inostranom finansijskom tržištu zadužuju po kamati i do 7%. U takvim okolnostima teško je kreirati, a posebno implementirati monetarnu politiku koja bi bila i u funkciji razvoja. Nadalje, fiskalna politika u takvim okolnostima ne može biti dovoljno efikasna bez obzira kako bila koncipirana. Ako se još zna da se za podsticanje realnog sektora izdvaja nedovoljan iznos sredstava, ni najbolje harmonizovana fiskalna politika ne može biti učinkovita. Stoga, pri optimizovanju fiskalne politike u Bosni i Hercegovini, prvo se mora poći od rezanja neproduktivne javne potrošnje najmanje za 10% na godišnjem nivou u naredne dvije godine i sredstva dobijena redukovanjem javne potrošnje usmjeriti u produktivne namjene.

## Summary

The right to collect fiscal revenues is inherent to nation states. Competence for implementing fiscal policy is assigned to the level that should use fiscal aggregates in the most efficient way. Fiscal systems will differ depending on state arrangements. Bosnia and Herzegovina, in accordance with its complex state structure, uses the fiscal system model of division of fiscal jurisdiction. Indirect fiscal revenues are under the jurisdiction of the state level, while direct fiscal revenues are under the jurisdiction of the entity, that is, cantonal and lower levels of government. Also, fiscal expenditures will be distributed in accordance with the place of collection of direct taxes, that is, defined formulas for the distribution of indirect taxes.

In this dissertation, we will start the proof of theses with the presentation of the European Monetary Union, and then the fiscal policy of the Union, considering that the success of the overall financial policy depends on the rationally combined segments of these two policies, that is, monetary and fiscal policy. It is important to note that the European Union has partial fiscal powers, with which it coordinates the fiscal policies of the member states in the domain of indirect taxes, and that it has a certain minimum exclusivity in collecting its own revenues, and that the monetary policy is created by the European Central Bank on behalf of the Eurozone members.

The stability of any economic system is based on the use of a wide range of economic measures. This primarily refers to the use of fiscal and monetary policy instruments. The European Union, which represents a *sui generis* supranational community, gradually gained certain exclusive competences through its economic and political evolution. With the formation of the European Monetary Union (EMU) and the introduction of the Euro, the Union gained exclusivity in conducting monetary policy.

The basic principle in building any society that seriously plans its future should be the principle of equality, that is, solidarity. The same principle is found in the political agenda of the European Union, and as such is woven into the founding legal acts. However, is it reflected in practice? By moving to a single currency system, which replaced the currencies of several member countries, with defined fiscal rules, it was thought that the

European Union would move to a higher level of integration and unity as a supranational entity. It is known that a single monetary policy is characteristic of nation states, regardless of the model of organization. Monetary policy instruments in symbiosis with fiscal policy instruments enable states to effectively manage the economic system in the field of finance. The countries of the European Monetary Union, with the goal of common prosperity, transferred a very important part of their own economic sovereignty, which is reflected in the conduct of an independent monetary policy, to the supranational level. By transferring this segment of economic policy, countries have voluntarily given up a very effective mechanism for protecting national economic policy. By entering the single currency zone, the possibility of currency adjustment to cyclical disturbances is lost. Countries with weaker economic competitiveness under the mentioned conditions do not have the possibility of autonomous use of monetary instruments, that is, the use of interest and exchange rates for the purpose of raising their own competitiveness and full employment, that is, reducing the competitiveness of imports. Through the analysis of the functioning of the Eurozone, it is possible to see the importance of national sovereignty in the use of monetary policy instruments, but also the fact that fiscal policy cannot replace the loss of monetary sovereignty of a member country that joins the Eurozone. The European Union implements its fiscal policy through the budget and fiscal stabilization rules. Through the aforementioned instruments, it is defined that the Union implements stabilization policy measures in order to fulfill price stability as the basic goal of the unified monetary policy. However, due to insufficient influence of the European Union budget on cyclical processes in the Union, and with monetary policy at the supranational level, countries with a lower degree of economic development are put in a disadvantageous position.

If we look at our country through the prism of sovereignty over the conduct of economic policies, it is evident that, by introducing the convertible mark, Bosnia and Herzegovina committed itself to apply the "Currency Board" system in monetary policy, i.e. to tie the value of its currency, the convertible mark, to the German mark, in relation to the euro as currency anchor. The mentioned monetary regulation from the aspect of price stability and prevention of inflation, gave positive economic effects. Also, trust in our monetary system was restored through the convertibility of the domestic currency. However, we are witnesses to the fact that inflation in the euro zone directly spills over to our country, that is, the currency. Starting from the economic crisis of 2008 until today,



that is, in the last fourteen years, the European Central Bank has released about 8,000 billion euros into the system through the purchase of bonds and other operations on the open market. As is known, the monetization of public debt and inflation are in a causal relationship. By the mere fact that the convertible mark is fixed to the euro, if its value falls, it is more than clear that it will also automatically lose its value. The aforementioned processes were not preceded by certain activities of the Central Bank of Bosnia and Herzegovina, but followed on the basis of its inactivity, i.e. lack of political will. Timely recognition of economic and political processes and timely response to them is of key importance in order to reduce losses caused by externalities. The functioning of the Central Bank of Bosnia and Herzegovina according to the model of the Currency Board was planned for the period of reconstruction, recovery and stabilization of macroeconomic relations, and it could be expected that in 10 years at the latest, the Central Bank would switch to functioning according to market criteria, and that the Bank's foreign exchange reserves would be not only in function of monetary stability (prices), but also in the function of encouraging economic growth and employment. Unfortunately, this did not happen due to divergent inter-national relations, failure to understand the importance of using monetary policy in full capacity and fear that as a result of the irresponsibility of national ruling coalitions, there will be inflationary financing of high non-productive public spending in relation to the value of the domestic gross social product.

So, the key reason why the Central Bank of Bosnia and Herzegovina still functions according to the Currency Board model and that our foreign exchange reserves in the amount of about 16 billion convertible marks serve to stimulate economic growth and employment in Germany and Switzerland with an annual interest rate of 0.164%, the creators and implementers of our macroeconomic policy are to blame. This policy is not concerned by the fact that entities from Bosnia and Herzegovina are borrowing on the foreign financial market at interest rates of up to 7%. In such circumstances, it is difficult to create, and especially to implement, a monetary policy that would also serve the purpose of development. Furthermore, fiscal policy in such circumstances cannot be effective enough, regardless of how it was conceived. If it is still known that an insufficient amount of funds is allocated to stimulate the real sector, even the best harmonized fiscal policy cannot be effective. Therefore, when optimizing the fiscal policy in Bosnia and Herzegovina, one must first start by cutting non-productive public spending

by at least 10% annually in the next two years and direct the funds obtained by reducing public spending to productive uses.