

Марко Димитријевић
Правни факултет, Универзитет у Нишу

О ПОТРЕБИ ФОРМИРАЊА ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ У ЕВРОПСКОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ*

Сажетак

Предмет анализе у раду јесте сагледавање потребе за формирањем фискалне уније у циљу заокруживања концепта европске економске и монетарне уније. У том смислу се свеобухватно сагледавају појам фискалне уније, њена потенцијална институционална структура и правни основ детерминисани одредбама примарног и секундарног монетарног законодавства уз указивање на трошкове и користи обликовања таквог концепта координације националних фискалних политика. Сагледавањем искустава земаља које успешно реализују концепте фискалне уније у пракси желе се препознати оптимални конститутивни елементи за обликовање европске фискалне уније с обзиром на осетљивост држава у ограничавању компоненти фискалног и финансијског суверенитета. Применом догматског, аксиолошког и компаративно-правног метода у раду се настоји указати на највеће дилеме са којима ће се европски законодавац суочити на том плану и препознати одређене смернице *de lege ferenda*.

Кључне речи: фискална унија, фискални суверенитет, финансијски суверенитет, фискална правила, монетарно право, Европска унија

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

1. КООРДИНАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ФИСКАЛНИХ ПОЛИТИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Усаглашавање националних фискалних политика држава чланица Европске монетарне уније (ЕМУ) започело је са усвајањем Споразума о Пакту о стабилности и расту крајем 1997. године. Главни разлози за усвајање овог *sui generis* међудржавног споразума тицали су се достизања ценовне стабилности као циља ефективне монетарне политике која се не може реализовати у случају буџетске неравнотеже и обезбеђивања независности централне банке (тј. анулирања притисака за монетизацијом јавног дуга у државама са високим дефицитом, што у екстремном облику води снижавању дисконтне стопе). Истовремено, *ratio legis* Пакта била је интернализација негативних екстерних ефекта преливања у монетарним унијама, јер у условима јединственог тржишта капитала, државе са већим дефицитом и јавним дугом могу релативно лако доћи до „уштеда“ других држава чланица монетарне уније ради покривања сопственог дефицита.¹⁾ Координација фискалне политике може почивати на *тржишном механизму* (по коме ће тржишне снаге у садејству са одлукама надлежних државних агенција успоставити нарушену равнотежу) или на примени фискалних правила.²⁾ Фискална правила утврђена Пактом о стабилности и расту, представљају одбрамбени механизам држава чланица које воде одговорну фискалну политику наспрам држава које не усаглашавају своје фискалне политике и тиме продубљују проблем негативних екстерналија и моралног хазарда.³⁾

Усвајањем Пакта о стабилности и расту није дошло до ограничавања фискалног и финансијског суверенитета чланица Уније, али су наметнута правила која су за циљ имала приближавање националних буџетских политика и вођење здравих јавних финансија, јер су ограничења о висини јавног дуга и буџетског дефицита уграђена у норме националног законодавства. Премда ограничавање фискалног суверенитета није долазило у обзир, субјекти еко-

- 1) Vito Tanzi, „Stability and Growth Pact: Its Role and Future”, *Cato Journal*, Vol. 24, Cato Institute, 2004, стр. 58-59. У таквим околностима долази до повећања каматних стопа на тржишту капитала за све чланице услед чега државе воде експанзивније фискалне политике у циљу рефинансирања јавног дуга проузрокованог понашањем несавесних чланица.
- 2) О значају фискалних правила видети: Срђан Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, 2012.
- 3) Armin Steinbach, *Economic Policy Coordination in the Euro Area*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, стр. 60-61.

номске политике су разрадом фискалних правила показали да је могуће остварити одређене компромисе на том пољу зарад остваривања макроекономске стабилности. Тиме су државе чланице потврдиле постојање политичке воље за утврђивање заједничког правца и смера вођења економске политике који је управо у сегменту фискалне политике суочен са бројним изазовима и дилемама. Поступак усаглашавања фискалних политика је детаљно разрађен поступком који се примењује у случају постојања прекомерних буџетских дефицита и утврђивањем мултилатералног надзора буџетских позиција држава чланица, размене информација и начином подношења извештаја о примењеним мерама и постигнутим резултатима.

2. ПОЈАМ И КОНСТИТУТИВНИ ЕЛЕМЕНТИ ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

Фискална унија у *ужем смислу* базира се на усвајању јединственог буџета ЕУ (у чијој се структури посебно наглашава значај и употреба трансферних социјалних расхода), док фискална унија у *ширем смислу* обухвата концепт банкарске уније и екстензивно тумачење мандата европске централне банке за пружање финансијске подршке.⁴⁾ Државе чланице еврозоне имају другачије погледе у вези са принципима координације економске политике у оквиру фискалне уније. Тако, представници *Немачке* сматрају да фискална унија мора бити заокружена у форми чврсте буџетске координације са заједничким ингеренцијима субјеката националне и наднационалне економске политике у домену буџетске контроле, супранационалним фискалним правилима и аутоматским санкцијама за случај њиховог непоштовања. Ставови осталих држава се заснивају на колективној одговорности за јавни дуг и примени фискалних трансфера као главног елемента фискалне уније. Независно од међусобно супротстављених ставова држава чланица у погледу потребних елемената фискалне уније, у финансијској теорији се истиче неопходност инкорпорирања следећих елемената: прецизна јасна фискална правила за сваку државу чланицу; конзистентна правила координације и надзора; механизми управљања у периодима криза; заједничке гаранције за финансирање јавног дуга; механизам фискалне једнакости за вршење трансфера између

4) Claire Dheret *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, European Policy Centre, 2012, стр. 5-10.

држава чланица и; проширена структура ЕУ буџета и увођење националних (европских) пореза.⁵⁾

Нарочито комплексни елемент фискалне уније тиче се увођења механизма за управљање будућим кризама и механизма фискалне једнакости, који подразумева претходно прилагођавање пореске политике и политике јавних расхода. Реформа пореског система би морала бити приходно неутрална на нивоу ЕУ ради лакшег поређења прихода и контроле јавних издатака. Креатори економске политике морају обезбедити услове за стварање пореског система који се налази у функцији корисности пореским обвезницима, где би начин додељивања трансфера био условљен нето приходом убраних пореза држава чланица (што имплицира да је укупни порески терет правично редистрибуиран између пореских обвезника).⁶⁾ У операционализацији идеје фискалне уније корисно је указати на искуства САД-а. *Кеслер (Kesler)*, тако истиче да се модерне фискалне уније морају заснивати на *три принципа*: фискалним трансферима између земаља чланица; примени *non-bailout* клаузуле на свим нивоима управљања и дефинисању избалансираних фискалних правила.⁷⁾

Фискални трансфери се у стабилним околностима реализују у области здравства, образовања и транспорта и, по правилу, нису условљени економским критеријумима. У условима озбиљних привредних поремећаја јавни расходи се финансирају од стране федерације и тада се зарад постизања циљева стабилизационе економске политике привремено напушта правило уравнотеженог буџета. Ово значи да федерални буџет мора бити пажљиво планиран, јер се њиме не могу финансирати сва јавна добра током кризе.⁸⁾ Примена фискалних правила у трошењу буџетских средстава није правнообавезујућа. Владе самоиницијативно одлучују о њиховом увођењу и обично се примењују само на опште државне фондове. Како је последњих година у процесу буџетирања присутна тенденција примене буџетске технике „од дна ка врху (енг. *bottom to up*)“, фискална правила се уводе у различитим етапама тог проце-

5) Olivier Bargain *et al.*, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, Ox1 HP, Working Paper 12/22, 2012, стр. 5-6.

6) Овакви системи не могу у потпуности заменити националне пореске системе, али је њихов удео у укупним приходима врло значајан (нпр. у САД износи две трећине од укупног пореског прихода). Исто, стр. 7.

7) Claire Dheret *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, нав. дело, стр. 9-10.

8) Свакако, државе чланице фискалне уније САД-а морају помоћи финансирање јавних расхода и сопственим средствима прикупљеним превасходно наплатом централних пореза поред федералне подршке у износу од 20-25% БДП-а конкретне државе.

са. Ипак, делује да је за разлику од економске политике ЕУ где је забрана финансирања јавног дуга предмет правне регламентације, у САД то предмет политичких одлука. За ЕУ су значајна искуства фискалне уније САД-а током кризних времена, јер показују да влада може водити успешну економску политику уколико се пронађе добро законодавно решење између фискалне одговорности држава и принципа солидарности федерације.⁹⁾

3. ПРАВНИ ОСНОВ ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ У ЕВРОПСКОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ

У праву ЕУ већ се може уочити *структура* будуће фискалне уније. *Потенцијални елементи* фискалне уније ослањају се на одредбе Мастрихтског уговора (чл. 122., 125. и 126. којима се регулише фискална одрживост Уније), а које су касније разрађене Пактом о стабилности и расту и новим моделом економског управљања (Пакетом 6 и Фискалним споразумом). Постојеће одредбе секундарног права могу послужити као правни основ установљавања *независних агенција за финансијско прогнозирање*, што је између осталог и предвиђено мерама у склопу Пакета Два. Мада је Фискалним споразумом уведена установа *аутоматских корекционих механизма* у домаће право, недостаје могућност улагања *права вета* на усвајање националних предлога буџета од стране Заједнице када они нису усаглашени са принципима координације. Ово право Заједнице је могуће установити само ревизијом Уговора о ЕУ (што ће због осетљивости питања вероватно захтевати и организовање референдума у неким државама чланицама).

На основу чл. 122., 136. и 352. Уговора о ЕУ, хипотетички је могуће установити посебне фондове финансијске подршке у периодима криза и на основу тога саставити посебан буџет чланица еврозоне, који би представљао интегрални елемент јединственог буџета ЕУ. Уколико би дошло до усвајања таквог буџета, начин усклађивања пензионих расхода са новом правном регулативом би био изузетно комплексан. Механизам одобравања фискалних трансфера би се могао реализовати установљавањем Европске агенције за управљање дугом (*European Debt Agency*).¹⁰⁾ Уколико

9) Фискална унија у САД је створена на иницијативу Александра Хамилтона (*Alexander Hamilton*), министра финансија који је још давне 1790. године указао на користи формирања фискалног савеза.

10) Céline Allard et al., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09, стр. 23-24.

фискалну унију схватимо у ужем значењу те речи (као банкарску унију), овакав правни основ би био сасвим довољан за усаглашавање фискалних политика држава чланица. Ако фискалну унију сагледавамо у ширем смислу, за постизање финансијске стабилности би било потребно и ангажовање извршног одбора Европског стабилизационог механизма.

Услови настанка фискалне уније подразумевају успешну координацију буџетских политика, преношење одређеног степена фискалне суверености на заједничке институције и суверене националне буџете.¹¹⁾ Делегирање дела фискалне суверености је можда најтеже реализовати у пракси. Фискални суверенитет је део политичког суверенитета и подразумева врховну власт државе над новцем. Као такав он имплицира установљавање, увођење и наплату пореза, као и дискреционо право државе да одлучује о јавној потрошњи и буџетском дефициту. Значајан инструмент политике фискалних трансфера у таквим околностима представљају кохезиони фондови чија се средства користе сходно постигнутим резултатима политике регионалног развоја.

Можемо приметити да би коришћење трансфера у таквим околностима било условљено степеном успеха имплементације циљева регионалне политике, а не макроекономским приликама. Додатни механизам фискалних трансфера би се омогућио резвивањем наднационалних пореза и емисијом бондова Уније. *Други услов* успешне фискалне уније унутар ЕМУ који се заснива на координацији националних буџетских политика је формално посматрано већ испуњен. Правни механизми координације садржани у Фискалном споразуму сублимирају све принципе и вредности координације оснивачких аката и Пакта о стабилности и расту. Реализација овог услова у пракси би значила да чланице еврозоне задржавају своју надлежност у домену свих релевантних питања буџетске политике, али уз захтев да буџет ЕУ буде заснован на интегрисаним националним предлозима буџета. У погледу суверености влада у закључивању уговора о јавног зајма, истиче се потреба за увођењем нове категорије државних обвезница. Тако би се поред тзв. *црвених обвезница* о чијем емитовању држава самостално одлучује, увела и категорија *плавих обвезница* за финансирање

11) Claire Dheret *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union*, нав. дело, стр. 19-22. Уговор о функционисању ЕУ ни у једном делу не утврђује елементе комунитарне фискалне политике. Уговором се европодручју не признаје посебан статус као што се ни царинској унији не признаје статус правног лица. Значајни помаци јесу учињени међудржавним споразумима као извором секундарног права, али *сматрамо* да би у случају формирања кредибилне фискалне уније требало приступити и одређеној ревизији одредаба примарног права.

нових расхода усклађених са буџетом ЕУ.¹²⁾ Плаве обвезнице би биле додатно осигуране моделом колективног јемства осталих чланица Уније, а њихова пуна демократска легитимност би се обезбедила учешћем одбора националних представничких тела и расправама Европског парламента.¹³⁾

Сувереност националних буџета као *трећи услов* захтева појачану пажњу субјекта економске политике у фази буџетског планирања и пуно поштовање статичких и динамичких буџетских начела и времена доспелости обвезница јавног зајма. *Можемо* уочити да координација економске политике у фискалној унији не значи потпуно делегирање фискалног и финансијског суверенитета на ниво Заједнице. Финансијски суверенитет као субјективно буџетско право сваке државе мора остати у надлежности националног нивоа власти, као и димензија фискалног суверенитета у делу права на увођење нових пореза. Концепт фискалне уније не значи истовремено безусловну замену концепта националне фискалне политике концептом наднационалне, али је евидентно да су одређене модификације (одређени степен централизације фискалне политике) нужне.

Координација економске политике у фискалној унији може пронаћи ефикасан механизам против хипотекарних, банкарских и сличних поремећаја у правно-економској сфери друштва. Као што смо то више пута образложили, у ЕУ постоји јака монетарна унија, али слаба економска унија. Формирањем фискалне уније на принципима који су одраз консесуалности националних и наднационалних субјекта, економска унија би добила значајан интегративни елемент. Процес координације фискалних политика и заједничке монетарне политике одвијао би се у правно сигурнијем, политички уређенијем и економски оптималнијем амбијенту за остваривање заједничких економских циљева.

Од поменутих елемената будуће фискалне уније у ЕУ, посебно се издваја значај успостављања оптималног механизма фискалне једнакости. Установљавање овог механизма не подразумева увођење наднационалних пореза, већ се односи на редистрибуцију пореских прихода између чланица фискалне уније. Сама редистрибуција је условљена способношћу сваке чланице да генерише порески приход, односно пореским капацитетом фискалне уније. Порески капацитет обухвата нето приход пореза који преостане држави чланици након потпуне имплементације тзв. просечних

12) Исто.

13) Емилија Вукадин, Миролуб Лабус, *Економска политика за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 343-345.

европских пореза и систем трансфера.¹⁴⁾ Систем фискалне једнакости у фискалној унији државама чланицама не може генерисати исти степен једнакости. Конкретни ефекти зависиће од фискалне позиције саме државе, тј. да ли се она јавља у улози корисника средстава фискалних трансфера или је нето давалац истих. Државе чланице са високим дохотком *per capita* би се јавиле у улози даваоца трансфера, док би се остале земље нашле у улози корисника средстава.

Када је у питању однос фискалне једнакости и аутоматских стабилизатора, истиче се да уколико национални субјекти економске политике могу да слободно реагују на привредне поремећаје коришћењем јавног зајма, систем фискалних трансфера неће угрозити дејство аутоматских стабилизатора.¹⁵⁾ Свакако, смисао успешне координације фискалне политике не дозвољава неограничено задуживање држава чланица еврозоне и у таквим околностима помоћ које државе добијају се значајно смањује из разлога што се редукује и порески капацитет даваоца трансфера. Тако је, *Ирска* током 2008. године била суочена са озбиљним финансијским потешкоћама, што се у великој мери одразило и на њено учешће у овом систему, због чега је њено место тада заузела *Белгија*. Са друге стране, помоћ коју би државе добиле је значајно умањена управо због поменутих околности (с тим што се истиче да земље које су биле ближе реализацији стабилизационих циљева нису много изгубиле на вредности трансфера, попут *Португала*).

У вези са претходним се може уочити да фискална интеграција чланица еврозоне мора бити изведена на начин који излази из оквира фискалног федерализма схваћеног у уобичајеном смислу. Како ЕУ представља конфедерацију *sui generis* то захтева и примену својеврсног фискалног федерализма. Образац фискалне интеграције у основи мора бити такав да омогући очување домаће политичке културе и допринесе реализацији јединственог тржишта заснованог на примени четири слободе. То имплицира да је оп-

14) Olivier Bargain *et al.*, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, нав. дело, стр. 28-30. У светлу глобалне економске кризе, то би подразумевало да би *Ирска* и *Аустрија* партиципирале у механизму фискалне једнакости са 66,7 еура, односно 17,5 еура по домаћинству (што износи 9,6%, тј. 3.2 % бруто прихода ових земаља). Државе чланице које су највише погођене последицама криза попут *Грчке*, *Португала*, *Шпаније*, *Италије* и *Француске* би примиле највеће трансфере. Примера ради, *Грчка* би у таквој фискалној унији могла да прими трансфер у износу од 84 еура по глави домаћинства што износи 33% просечног бруто прихода, док би *Француска* примила најмањи износ финансијске помоћи од свега 8,5 еура, односно 1,7% просечног бруто прихода.

15) Henrik Enderlein *et al.*, *Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe, Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, Notre Europe, Thinking a United Europe, Penser l'unité européenne, 92 Studies and Report, 2013, стр. 20.

тимални фискални федерализам у ЕУ онај који не позива одмах на наднационални ниво права, већ садржи најмањи могући ниво неопходног фискалног заједништва за очување и функционисање еура.¹⁶⁾

4. ДОПРИНОС ДОКТРИНА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ФОРМИРАЊУ ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

У давању одговора на питање које се доктрине економске политике морају користити за стварање фискалне уније није могуће дати једнозначан одговор. Фискална интеграција у ЕУ мора решити парадокс који се огледа у истовременом захтеву за очувањем домаћих политичких интереса и изградњом интегрисаног економског оквира, у коме Заједница постаје самостални субјекат економске политике у правом смислу. Када говоримо о фискалном федерализму који је тренутно присутан у ЕМУ, морамо истаћи да он комбинује елементе из различитих модела. У финансијској литератури се истичу два модела фискалног федерализма: тржишно оријентисани модел фискалног федерализма и модел заснован на хијерархијским подстицајима.¹⁷⁾

Тржишно оријентисан модел се базира на забрани монетизације јавног дуга, док се други модел ослања на употребу строгих централних правила и административних процедура у постизању субцентралне фискалне одрживости. Унутар ЕМУ присутна су решења из оба поменута модела, где се хијерархијска контрола на комунитарном нивоу постиже применом превентивног и корективног механизма регулисаног Пактом о стабилности и расту. Најчешће критике у вези са начином фискалне интеграције у ЕУ тичу се *негативно дефинисаних стандарда понашања* субјеката економске политике. Тако се у Пакту о стабилности и расту и Фискалном споразуму, код критеријума фискалне конвергенције изричито каже да се дефицит не сме повећати изнад 3%, уместо позитивне формулације типа остваривања жељеног нивоа дефицита у одређеном временском периоду. Постојећа фискална правила су негативна (односе се само на ниво дефицита) и не постоје правила за стање суфицита (тзв. *симетрична фискална правила*). Потребан фискални федерализам у ЕМУ мора бити заснован на примени, како негативних, тако и позитивних фискалних правила, којима се делује подстицајно на остваривање циљева координације. Оваква решења *de facto* значе и ограничавање дела фискалног суверенитета, али

16) Исто, стр. 21.

17) Исто, стр. 36-37.

искључиво у околностима када наступи инсолвентност државе. У обликовању концепта фискалне уније, значајне смернице се могу извести на основу искустава САД-а, Канаде, Аргентине, Бразила и Немачке. Њихова искуства, почев од периода установљавања фискалне уније, преко деловања током Велике економске кризе до новонасталих околности у условима глобализације, представљају драгоцену фактичку грађу за регламентирање фискалне уније Заједнице на правноекономски, политички и социјално оптималан начин. Садржај ових смерница би се, уопштено говорећи, могао свести на следеће постулате:¹⁸⁾

- Стварање чврстих националних фискалних институција на принципима независности, одговорности и јавности рада (по угледу на реформу централних банака);
- Уважавање постојања високог степена међузависности јавних прихода и јавних расхода између чланица локалног фискалног савеза у коме се примењује no-bailout клаузула;
- Увођење и наплата федералних пореза у условима великих економских поремећаја. Како су постојећи аранжмани којим је уведен еуро показали велике правне празнине у условима глобалне кризе, све више на значају добија идеја увођења *обвезница Заједнице*, чиме се умањује проблем бесплатних корисника;
- Увођење система фискалних трансфера ради јачања комунитарног фискалног ауторитета и способност учења из сопствених грешака.

Признавајући значај свим поменутих постулатима проистеклим из искустава земаља које концепте економске политике стварају и примењују у условима фискалне уније, *мишљења смо*, да је посебно значајна способност учења из сопствених поступака. Једино прихватањем фискалне одговорности за сопствене поступке, владе могу научити да управљају финансијским и монетарним интеграцијама на оптималан начин. Прихватањем одговорности за фискалне неуспехе, разумевањем узрока и последица развијају се моторне снаге за ефикасно прилагођавање текућим макроекономским приликама. Истовремено, субјекти економске политике морају тежити смањењу ефеката временског заостајања у што вишем степену.

18) Michael D. Bordo *et al.*, *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working Paper Series, No. 17380, 2011, стр. 15-27. Фискални федерализам у Немачкој карактерише принцип солидарности и трансфери који су недискреционе природе (лишени економске условљености). Федерални ниво није овлашћен да рестриктивним клаузулама ограничава право држава да једне другима позајмљују новчана средства. Ипак, реалне потребе за интервенцијом федералног нивоа и нема, јер свака земља у свом буџетском законодавству предвиђа правило налик „правилу златног буџета“.

5. ТРОШКОВИ И КОРИСТИ ФОРМИРАЊА ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

Концепт реализације фискалне уније са собом доноси одређене *користи* и *трошкове*. Користи се могу сагледати у кратком и дугом временском року, где се најзначајније односе на ублажавање ефеката будућих криза и контролисање ефеката преливања. Међутим поред *користи*, постоје и *трошкови* координације економске политике у условима формирања фискалне уније, који се огледају у *политичким* и *оперативним трошковима*.¹⁹⁾ *Политички трошкови* захтевају одређени вид јавних расправа о потреби формирања фискалне уније и повезани су са неопходним ревизијама оснивачких аката на које се од стране представника држава чланица, али и грађана не гледа благонаклоно (сетимо се само ефеката усвајања Фискалног споразума).

Оперативни трошкови могу бити *двојаки*. Прва категорија трошкова се везује за благовремено учовање економских поремећаја који захтевају фискални трансфер, док је друга категорија трошкова финансијске природе и обухвата морални хазард и одсуство фискалне дисциплине.²⁰⁾ У околностима када постоји колективна одговорност за јавни дуг ови трошкови се могу значајно повећати ако се концептом економске политике претходно не утврде правила у погледу процента тј. удела јавног дуга за који постоји колективно јемство, време трајања јемства и услова за финансијску подршку.²¹⁾ Када финансијска помоћ траје дуже него што је то реално потребно, оперативни трошкови се повећавају. Да би се спречила злоупотреба средстава нужно је установити прецизне механизме надзора стања јавних финансија у чланицама што је до некле и учињено механизмом *Европског семестра*.

6. ОДНОС ИЗМЕЂУ БАНКАРСКЕ И ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

Банкарска унија јесте израз продубљене финансијске интеграције Европског савета и обухвата скуп законодавних механизма којима се врши централизација банкарске политике стварањем

19) Céline Allard et al., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, нав. дело, стр. 22-24.

20) Исто.

21) Clemens Fuest, Andreas Peichl, *European Fiscal Union: What is it? Does it work? And Are There Really „No Alternatives“?*, IZA Policy Papers No. 39, March 2012, стр. 5-10.

интегрисаног европског банкарског система.²²⁾ Формирање банкарске уније не представља циљ *per se*, већ заједно са концептом фискалне уније, уније конкурентности и политичке уније чини услове коначне реализације економске и монетарне уније.²³⁾ Услови који се односе на формирање банкарске уније произилазе из резултата координације економске политике на терену фискалне уније. Наиме, централизација надзора и контроле банака на нивоу ЕУ захтева ограничавање неких димензија фискалног суверенитета и одређени вид политичке уније, која би у крајњој линији могла да представља одговор на проблем постојања структурног политичког дефицита у ЕУ.²⁴⁾ Реализација концепта банкарске уније није могућа без квалитативних помака на плану примене фискалне уније. Ефикасно деловање Јединственог санацијског механизма, као првог стуба банкарске уније захтева одређени степен централизације у вођењу фискалне политике који тренутно не постоји у Унији. Услов централизације фискалне политике није остварив без политичке уније, којом би се отклонио структурни демократски дефицит комунитарних институција као главне успоравајуће детерминанте ефикасне координације.²⁵⁾ Последице глобалне економске и финансијске кризе указале су да традиционално схватање о томе да је основни циљ ЕЦБ монетарна стабилност захтева преиспитивање, јер врховна монетарна институција заузима и централно место у постизању финансијске стабилности.²⁶⁾

7. ЗАКЉУЧАК

За успех фискалне уније неопходно је реформисати и Европски стабилизациони механизам тако да у свом раду не буде толико везан за националне парламенте. Од суштинског је значаја радити

22) European Council, *European Council Conclusion of 28/29 June 2012, EUCO 76/12*, стр. 1-3.

23) Марко Димитријевић, „Институционалне основе банкарске уније“, *Право и привреда*, Београд, Бр. 7-9/2016, стр. 275-285.

24) Veron Nicolas, *Europe's Single Supervisory Mechanism and the long journey towards a banking union*, in European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012, стр. 10-15.

25) Anne Sibert, *Banking Union and a Single bank Supervisory mechanism*, in European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2012, стр. 28-29.

26) Rosa Maria Lastra, *International Financial and Monetary Law*, Oxford University Press, 2015, стр. 350-360.

на стварању услова којима се омогућава формирање одређеног механизма финансијских подстицаја (награда) државама које поштују препоруке Комисије о правцу координације економске политике. ЕСМ своју функционалну независност може стећи сопственим приходима, који би дошли од увођења пореза на финансијске трансакције. Финансијска самосталност ЕСМ-а би онемогућила државе са највећим уделом у капиталу да утичу на процес доношења одлука. У новонасталим околностима ЕСМ би требало да води рачуна о очувању принципа и циљева координације и имао би улогу „чуvara“ фискалне уније.²⁷⁾ Координација економске политике у будућој фискалној унији подразумева синхронизацију свих легислативних и оперативних активности Комисије, Европског Савета, Парламента, Европске централне банке и нарочито Европског суда правде, који ће у ревизији оснивачких аката морати да сарађује са поменутиим институцијама да би сам процес прошао на што безболнији начин. Иако сам концепт фискалне уније није лишен недостатака, *мишљења смо*, да су његове користи ипак бројније од трошкова, због чега се морају наставити напори држава чланица и Заједнице у тој сфери економске политике зарад макроекономске стабилности будућих привредних токова.

ЛИТЕРАТУРА

- Вукадин Емилија, Лабус Мирољуб, *Економска политика за правнике*, Правни факултет Универзитет у Београду, 2012.
- Голубовић Срђан, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, 2012.
- Димитријевић Марко, „Институционалне основе банкарске уније“, *Право и привреда*, Београд, Бр. 7-9/2016, стр. 275-285.
- Allard Céline *et al.*, *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09, стр. 1-29.
- Bargain Olivier *et al.*, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, Ox1 HP, Working Paper 12/22, 2012, стр. 1-31.
- Bordo D. Michael *et al.*, *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working Paper Series, No. 17380, 2011, стр. 1-33.

27) Francesko Nicoli, *Pathways to achieve a Genuine Fiscal Union*, European Policy Centre, Policy Brief, 2013, стр. 4-5.

- Dheret Claire *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, European Policy Centre, 2012, стр. 1-38.
- Enderlein Henrik *et al.*, *Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe, Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, Notre Europe, Thinking a United Europe, Penser l'union europeene, 92 Studies and Report, 2013, стр. 1-52.
- European Council, *European Council Conclusion of 28/29 June 2012, EUCO 76/12*, стр. 1-15.
- Fuest Clemens, Peichl Andreas, *European Fiscal Union: What is it? Does it Work? And Are There Really „No Alternatives”?*, IZA Policy Papers No. 39, March 2012, стр. 1-10.
- Lastra Rosa Maria, *International Financial and Monetary Law*, Oxford University Press, 2015.
- Nicoli Francesco, *Pathways to achieve a Genuine Fiscal Union*, European Policy Centre, Policy Brief, 2013, стр. 1-4.
- Sibert Anne, *Banking Union and a Single bank Supervisory mechanism*, in European Parliament, Directorat-General for Internal Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2012, стр. 1-14.
- Steinbach Armin, *Economic Policy Coordination in the Euro Area*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2015.
- Tanzi Vito, „Stability and Growth Pact: Its Role and Future”, *Cato Journal*, Vol. 24, Cato Institute, 2004, стр. 57-69.
- Veron Nicolas, *Europe's Single Supervisory Mechanism and the long journey towards a banking union*, in European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012, стр. 1-16.

Marko Dimitrijevic

ABOUT THE NEED OF CONSTITUTION THE FISCAL UNION IN EUROPEAN MONETARY LAW

Resume

The subject of analysis in this paper is to review the need for formation the fiscal union for the purpose of completing the concept of European economic and monetary union. In this context, a notion of fiscal union is comprehensively perceived, potential institutional structure and legal basis are determined by the provisions of primary

and secondary monetary legislation by indicating the costs and benefits of creating such a concept of coordination of national fiscal policies. By reviewing the experiences of countries that successfully implement the concepts of fiscal union in practice, it wants to identify optimally constituent elements for the creation of a European fiscal union, with the respect on the sensitivity of the countries in limiting components of fiscal and financial sovereignty. Applying dogmatic, axiological and comparative legal method, the paper attempts to point out the biggest dilemmas that the European legislator will face in this area and identify certain guidelines *de lege ferenda*. We can notice that economic policy coordination in the fiscal union is not the complete delegation of fiscal and financial sovereignty to the Community level. The financial sovereignty as a subjective budgetary right of every state should remain within the competence of the national government level, as well as the dimensions of the fiscal sovereignty of the law on the part of imposing the new taxes. The concept of fiscal union at the same time does not mean unconditional replacement of the concept of national fiscal policy by the concept of supranational, but it is evident that certain modifications (a certain degree of centralisation of fiscal policy) are necessary. Coordination of economic policies in the fiscal union can find an effective mechanism against the mortgage, banking and related disorders in the legal and economic spheres of society. The fiscal union, according to the author's opinion, is *conditio sine qua non* harmonisation of economic and monetary systems of the Member States which in condition of global financial crisis represents an important model of a credible macroeconomic management that may restrict legal and economic consequences in a way that is socially acceptable.

Keywords: fiscal union, monetary law, European Union, fiscal sovereignty, financial sovereignty, fiscal rules

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.