

**Др Срђан Голубовић,\***  
редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-40633

UDK: 336.02:338.124.4(4-672EU):616.98:578.834

Рад примљен: 13.10.2022.

Рад прихваћен: 14.11.2022.

## **ПРИМЕНА ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У УСЛОВИМА КРИЗЕ ИЗАЗВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ\*\***

**Апстракт:** Фискална правила у Европској унији (ЕУ) уведена су примарним и секундарним законодавством и имају за циљ да очувају фискалну дисциплину држава чланица. Пандемијска криза, изазвана вирусом КОВИД 19, снажно је погодила здравствени сектор и привреду држава чланица ЕУ. Превладавање последица кризе подразумевало је примену мера које су нужно водиле нарушавању фискалне равнотеже (појава дефицита и повећање задужености) и прекорачењу граница постављених фискалним правилима. Рад је посвећен примени фискалних правила Европске уније у условима поремећаја изазваних КОВИД 19 пандемијом, када, први пут од њиховог увођења, долази до активирања опште клаузуле о одступању. У последњем делу рада разматрају се специфичности процеса деактивирања клаузуле о одступању од примене фискалних правила и указује на потребу прилагођавања фискалних оквира ЕУ постковид условима.

**Кључне речи:** пандемија, економска криза, фискална правила, Пакт о стабилности и расту.

---

\* golub@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

## 1. Увод

Формирање Европске економске и монетарне уније (ЕМУ) од самог почетка пратило је настојање држава чланица да развију одговарајуће инструменте којима би се осигурала координација фискалне политике држава чланица. Решење је пронађено у инкорпорирању фискалних правила у институционални механизам ЕМУ, односно дефинисању нумеричких ограничења у кретању буџетског дефицита и јавног дуга, као главних фискалних индикатора. Улога фискалних правила у ЕМУ током времена је еволуирала од инструмента који је у функцији испуњавања критеријума конвергенције до инструмента који примарно има за циљ очување фискалне дисциплине држава чланица. Суочене са озбиљном економском кризом, изазваном пандемијом, институције Европске уније марта 2020. године први пут су активирале општу клаузулу о одступању од примене фискалних ограничења утврђених Пактом о стабилности и расту (тзв. излазна клаузула). Клаузула је уведена као део реформе фискалних правила 2011. године (пакет шест мера) и омогућава државама чланицама да, због озбиљних економских поремећаја, привремено одступе од постављених фискалних ограничења. Активирањем клаузуле, државама чланицама остављен је маневарски простор за предузимање експанзивних мера фискалне политике, којима се ублажавају последица кризе, али и негативно утиче на буџетску равнотежу. Мада конципирана као привремено одступање фискалних индикатора од задатих вредности, у пракси је дошло до екстензивне примене опште клаузуле, што је *de facto* довело до суспензије фискалних правила ЕУ. На то је утицало и опредељење Европске комисије и Савета ЕУ да, због озбиљности кризе и неизвесности у погледу опоравка, одустану од покретања поступка против држава чланица са прекомерним буџетским дефицитом. Искуство са применом фискалних правила током пандемијске кризе намеће потребу редефинисања институционалних оквира фискалног управљања у ЕУ, које ће осигурати чвршћу везу између нумеричких ограничења и циљева фискалне политике, али и довољно простора и ресурса за интервенцију у условима неповољних економских кретања.

## 2. Еволуција улоге фискалних правила у Европској унији

Стварање Европске монетарне уније представља, свакако, један од највећих изазова у европском интеграционом процесу. Област монетарног регулисања, која се традиционално доживљава као један од прерогатива суверених националних држава, преноси се на наднационални ниво, а државе чланице се практично лишавају једног од главних ослонаца

економске политике. Оно што стварање ЕМУ чини специфичним то је да монетарну интеграцију није истовремено пратила и фискална интеграција, због неспремности држава чланица да, са монетарном надлежношћу, пренесу и надлежност за вођење фискалне политике.<sup>1</sup> Додатну тешкоћу представљало је и то што су у процес монетарног уједињења биле укључене државе које нису чиниле оптималну валутну зону – државе укључене у процес монетарне интеграције карактерисала је неусклађеност привредних структура, разлике у погледу степена развијености, као и значајне разлике у правном систему и политичкој култури). У тако конципираном моделу монетарног уједињења, од фискалних правила се очекивало да подстакну процес номиналне и реалне конвергенције држава чланица. Њихова примарна улога сводила се на искључивања из процеса монетарне интеграције земаља које нису у стању да испуне критеријуме конвергенције.<sup>2</sup> У Европској унији фискална правила су дефинисана примарним законодавством (споразумом из Мастрихта 1992)<sup>3</sup>, и она подразумевају перманентна ограничења фискалне политике постављањем граница у погледу кретања фискалних индикатора. Одредбе о критеријумима конвергенције дефинисане су некадашњим члановима 121, т. 1, 122, т. 2 и 123, т. 5 тада важећег Уговора о Европској заједници (сада члан 126 и чл. 140 Уговора о функционисању Европске уније), као и Протоколом бр. 12 и 13. Поред захтева у погледу висине каматне стопе и стабилности девизног курса државе, чланице ЕУ за пријем у ЕМУ су морале да испуне фискалне критеријуме, и то ограничење висине буџетског

---

1 Фискална политика остала је у надлежности држава чланица. У складу са принципом супсидијарности – чл. 5 Уговора о Европској унији „у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише само, и у мери, у којој циљеви разматране акције не би могли бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу, већ се, имајући у виду величину или учинак разматране акције, они могу боље остварити на нивоу Уније“

2 Коначан корак ка стварању монетарне уније на тлу Европе предузет је маја 1998. године, када је Савет ЕУ одлучио да је једанаест земаља Европске уније (Немачка, Француска, Италија, Шпанија, Холандија, Белгија, Луксембург, Португал, Финска, Аустрија и Ирска) испунило неопходне услове за усвајање јединствене валуте почев од 1. јануара 1999. године. Једина земља која није на почетку испунила критеријуме утврђене Уговором била је Грчка. Она их је накнадно испунила, тако да се од 1. јануара 2001. године прикључује евро зони, чиме се број чланица ЕМУ увећава на 12, а централна банка Грчке постаје део ЕМУ.

3 Фискална ограничења дефинисана Споразумом из Мастрихта 1992. године преузета су Лисабонским уговором 2007. године, који поред Уговора о ЕУ обухвата и Уговор о функционисању ЕУ. Важећа фискална правила дефинисана су чланом 126 Уговора о функционисању Европске уније и Протоколом бр. 12 о поступку у случају прекомерног дефицита.

дефицита са референтном вредношћу од 3% бруто домаћег производа – БДП, односно висине јавног дуга (не више од 60% БДП).

Након стварања Европске монетарне уније улога фискалних правила се мења. Нагласак се ставља на очување фискалне дисциплине држава чланица, а у циљу спречавања евентуалног преливања фискалне кризе. Примена фискалних правила у ЕУ конкретизирана је секундарним законодавством и то Пактом о стабилности и расту из 1997. године.<sup>4</sup> Основу овог система представља мултилатерални надзор који спроводи Савет ЕУ на основу извештаја Европске комисије, као и примена превентивних и корективних мера према државама чланицама против којих је покренут поступак због постојања прекомерних дефицита. С обзиром на то да институционална структура ЕМУ укључује наднационалну монетарну политику и децентрализовану фискалну политику, читав концепт фискалних правила заснован је на идеји интернализовања асиметричних поремећаја и њиховог елиминисања мерама националних фискалних политика. Међутим, усвојена институционална решења нису искључила могућност преливања негативних ефеката, већ се показало током глобалне финансијске кризе 2007. године да је њихово преливање могуће, и то кроз два канала. Прво, фискална недисциплина једне државе чланице, због интегрисаности финансијског тржишта, могла је лако да се прелије на финансијски сектор других држава чланица, с обзиром на то да је финансирање дефицита презадужене државе чланице на финансијском тржишту утицало и на раст каматних стопа за читаву еврозону. Друга потенцијална опасност била је да ниво задужења држава чланица пређе границу након чега држава више није у могућности да уредно сервисира своје обавезе. Проглашење банкрота презадужене чланице ЕМУ довело би до домино ефекта, будући да купци обвезница из других земаља чланица постају такође угрожени. Опасност од ефекта преливања фискалне кризе државе или држава чланица повећала би притисак да се проблем прекомерне задужености решава тако што ће остале државе преузети на себе терет отплате дугова или тако што ће централна банка одобрити монетизацију дугова. Постојање негативних екстерних ефеката разлог је што Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ),<sup>5</sup> поред фискалних ограничења, предвиђа и заштитне клаузуле које треба да елиминису могућност њиховог преливања. У том смислу, за очување фискалне дисциплине

4 Пакт о стабилности и расту обухвата: Уредбу Савета (ЕЗ) бр. 1466/97 од 7. 7. 1997. о јачању надзора стања буџета и надзора и координације економских политика и Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1467/97 од 7. 7. 1997. о убрзању и појашњењу спровођења поступка у случају прекомерног дефицита.

5 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ of the European union, C 202/01, Volume 59, 2016.

предвиђени су следећи механизми: најпре, чланом 120 УФЕУ за државе чланице предвиђена је обавеза координације економске политике, затим се чл. 123 уводи забрана финансирања дефицита кредитима Европске централне банке, односно забрана преузимања инструмената дуга држава чланица, односно институција ЕУ, укључујући и забрану повлашћеног приступа финансијским институцијама предвиђену чл. 124 Уговора. И, најзад, чланом 125 УФЕУ искључена је могућност да Унија одговара или преузима обавезе државних органа и других организација или јавних предузећа неке државе чланице, као и могућност да држава чланица одговара за обавезе централних администрација, других органа, или јавних предузећа неке друге државе чланице. Принцип да је свака држава чланица одговорна за своје јавне финансије представља главну упоришну тачку постављеног система фискалне одговорности (Louis, 2010: 978). Нити Унија нити државе чланице не могу бити одговорне за обавезе друге државе чланице. На тај начин, уношењем ове клаузуле у оснивачке акте Уније, упозоравају се финансијска тржишта да је свака држава чланица препуштена сама себи када су у питању њене јавне финансије и да нема имплицитних гаранција од стране Заједнице или држава чланица (Smits, 1997: 77–78). Према томе, држава може да финансира дефицит емитовањем обвезница на финансијском тржишту, али према условима који одговарају њеној кредитној способности. Уколико се на тржишту појави држава са ниском кредитном способношћу, тј. која се понаша финансијски неодговорно, то ће резултирати већом премијом за ризик.

Кључни изазов за овако постављени систем фискалне одговорности је његова доследна примена. Уколико она изостане, фискална правила, али и предвиђене заштитне клаузуле показују се неефикасним, чиме се урушава њихов кредибилитет. Управо то је и разлог честих промена Пакта о стабилности и расту. Свакако најзначајнија промена реализована је као одговор на глобалну финансијску кризу 2007–2008. године усвајањем тзв. пакета „шест мера“.<sup>6</sup> Усвојен 2011. године, пакет „шест

---

6 Пакет шест мера обухвата једну Директиву и пет уредби и то: Council Directive 2011/85 of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member State; Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No. 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on establishing enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) No 1176/2011 of European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Council

мера“ имао је за циљ јачање процедуре за смањење дефицита и решавања макроекономских неравнотежа. Реформа Пакта о стабилности и расту била је подржана међудржавним фискалним споразумом под називом „Уговор о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији“ и мерама усвојеним 2013. (пакет „две мере“<sup>7</sup>) који обавезује државе чланице еврозоне да предлог буџета усагласе са заједничким стандардима утврђеним од стране Комисије и Савета (Димитријевић, 2014: 801). Идеја је била да се отклоне недостаци манифестовани током финансијске и дужничке кризе, пре свега избегне крутост правила и осигура њихова флексибилност, појача буџетски надзор, посебно да се осигура простор за спровођење структурних реформи увођењем средњорочних буџетских циљева и увођењем обавезе држава чланица да фискална правила уведу у националне фискалне оквире.

### **3. Пандемија и примена фискалних правила**

Саставни део фискалних правила су и опште клаузуле о одступању, одосно излазне клаузуле које дозвољавају носиоцима економске политике суоченим са озбиљним економским изазовима да привремено прекораче нумерички одређене границе у погледу висине буџетског дефицита, односно висине јавног дуга (Bandaogo, 2020: 3). Њихова основна улога је да крутост фискалних правила ублаже и створе простор за флексибилнији приступ. У противном, инсистирање на поштовању фискалних правила у условима неповољних економских кретања би могло, уместо стабилизационо, деловати проциклично. То значи да би мере усмерене на смањење јавне потрошње и степена задужености, а у циљу поштовања ограничења наметнутих фискалним правилима, у периодима кризе имале негативан ефекат на економске перформансе, пре свега стопу запослености и привредни раст. Суочене са таквим последицама државе би, пре или касније, одустале од примене фискалних ограничења и определиле се за експанзивну фискалну политику, а кредибилитет фискалних правила би био урушен. Да би се то спречило и уједно отворио простор за антициклично

---

Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of excessive deficit procedure.

7 Овај пакет дефинисан је двама уредбама: Regulation (EU) No 473/2013 on the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro Area и Regulation (EU) 472/2013 of European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the Euro Area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability.

деловање фискалне политике, фискална правила, поред нумеричких ограничења, садрже и излазну клаузулу. Оне омогућавају субјектима економске политике да у изузетним и непредвиђеним условима одступе од фискалних ограничења, при чему се унапред зна да та одступања нису трајна већ привременог карактера, што обавезује владу да након кризе припреми одговарајући план повратка на пут фискалне стабилности.

Пакт о стабилности и расту допуњен је општом клаузулом о одступању реформом из 2011. године, према којој примена фискалних критеријума може бити суспендована у случајевима озбиљног економског пада у еврозони или ЕУ у целини, под условом да се тиме не угрожава фискална одрживост на средњи рок. Општа клаузула омогућава одступање како од примене превентивних мера, тако и од корективних мера предвиђених одговарајућим уредбама. У складу са чланом 5, ст. 1 и чланом 9, ст. 1 Уредбе 1466/97 (примена превентивних мера), предвиђена је могућност да се „у случају неуобичајеног догађаја изван контроле дотичне државе чланице које имају већи утицај на финансијско стање државе или у периодима озбиљног привредног пада на европодручју или у Унији у целини“, државама чланицама може допустити привремено одступање од прилагођавања средњорочном буџетском циљу, под условом да се таквим поступањем не угрожава фискална одрживост.<sup>8</sup> Овом клаузулом, такође, уводи се могућност одступања и од донетих корективних мера. Наиме, у погледу корективних поступака чланом 3, ст. 5 и чланом 5, ст. 2 Уредбе 1467/97 предвиђено је да у случају озбиљне економске кризе на европодручју или у Унији у целини, Савет ЕУ може донети одлуку, на основу препоруке Комисије, о одступању од утврђене фискалне путање, односно договореног фискалног прилагођавања, а које је усвојено на основу чл. 126, ст. 7 УФЕУ. На препоруку Комисије, Савет може донети одлуку којом се мења утврђена препорука. Узимајући у обзир релевантне чиниоце наведене у чл. 2, ст. 3 ове Уредбе, ревидираном препоруком може се продужити рок за отклањање прекомерног дефицита, и то, по правилу, за једну годину. Савет процењује постојање неочекиваних економских кретања (рецесија) са значајним неповољним последицама по јавне финансије, у складу са прогнозама о економским кретањима датим у препоруци. Као и у случају корективних мера, активирање излазне клаузуле могуће је уз услов да се применом измењене препоруке не угрожава средњорочна фискална одрживост. Општом клаузулом о одступању не суспендују се поступци у

---

8 Чл. 5, ст. 1 Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies,

оквиру Пакта о стабилности и расту. Напротив, идеја је да се Комисији и Савету омогући да предузимају потребне мере за усклађивање политика у оквиру Пакта (фискални надзор), уз истовремено одступање од фискалних захтева који би се иначе примењивали с тим што би, након изласка из кризе, државе биле у обавези да поново успоставе фискалну равнотежу.<sup>9</sup>

Пандемија изазвана коронавирусом изазвала је глобалну јавноздравствену кризу, што се негативно одразило на функционисање светске привреде. Носиоци економске политике у свим земљама суочили су се са огромним изазовом да својом акцијом ублаже економску кризу. Одговор се, углавном, заснивао на примени фискалних мера, тј. повећању расхода намењених подмиривању нарасталих трошкова здравственог система, субвенционисању предузећа ради очувања нивоа запослености, одобравању бесповратних средстава становништву и примени мера за очување ликвидности предузећа. Сама природа предузете акције нужно је водила нарушавању фискалне равнотеже (појави дефицита и повећању задужености), што је значило и прелазак граница постављених фискалним правилима. Ковид пандемија, између осталог, разоткрила је све недостатке институционалних оквира ЕУ, пре свега колизију наднационалне монетарне и децентрализоване фискалне политике. У условима када су државе чланице одговорне за фискалну политику, подршка институција ЕУ државама чланицама сводила се на уклањање препрека за примену експанзивних мера. С обзиром на то да је пандемија догађај који је настао изван контроле држава, као и да је примена фискалних мера увелико утицала на јавне финансије, институције ЕУ су се определиле за активирање опште излазне клаузуле предвиђене Пактом о стабилности и расту, што значи да се ефекат предузетих мера на фискалне индикаторе неће узимати у обзир приликом процене националних фискалних политика од стране институција ЕУ (Bilbiie, Monacelli, Roberto Perotti, 2021: 84). Први пут од када је Пакт о стабилности и расту на снази, ЕУ се определила за примену мера којима се подстиче потрошња (јавна и инвестициона), без стриктног поштовања строгих правила о дугу и дефициту која обично ограничавају буџетску политику држава чланица. Упоредо са овом одлуком, и на нивоу држава чланица активирани су клаузуле о одступању од примене националних фискалних правила.<sup>10</sup> На тај начин, омогућена је правовремена реакција

9 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, Brussels, 20. 3. 2020 COM(2020)

10 За поједине државе чланице активирање клаузуле од стране Савета ЕУ аутоматски је подразумевало и активирање националне излазне клаузуле (Португал), док је, на пример, у Немачкој за активирање излазне клаузуле била неопходна одлука парламента, којом је одобрено прекорачење границе постављене у немачком Уставу о емитовању државних обвезница у износу који је виши од 0,35% номиналног БДП.



којом је, с једне стране, спречен економски суноврат европских економија, а с друге створена основа за економски опоравак. Овакав приступ помогао је државама да експанзивном фискалном политиком ублаже последице пандемије.

#### 4. Деактивирање опште клаузуле о одступању

Активирање опште клаузуле о одступању од примене фискалних правила оправдано је потребом за ангажовањем додатних фискалних ресурса, а ради покривања нараслих здравствених трошкова, односно ублажавања последица економске кризе изазване пандемијом. Примена експанзивних мера фискалне политике нужно је водила нарушавању фискалне равнотеже с обзиром на евидентан пад прихода од пореза и пораст јавних расхода. С друге стране, и поред високог степена неизвесности у погледу трајања и дубине кризе, активирање излазне клаузуле има привремени карактер, што значи да са престанком разлога за њено увођење треба започети процес прилагођавања фискалних индикатора вредностима дефинисаним фискалним правилима. Међутим, прави изазов за институције ЕУ је процена тренутка враћања фискалних правила. Ово утолико пре што се економски утицај кризе узроковане пандемијом разликује од земље до земље; неке државе чланице су релативно брзо ставиле пандемију под контролу и кренуле у економски опоравак, док су код других последице кризе још увек видљиве. То отежава одлуку Комисије и Савета о доношењу одлуке о деактивирању излазне клаузуле. Чињеница је да земље које су пре избијања кризе имале крхко стање јавних финансија током кризе су још више продубиле фискалну неравнотежу, што је институције Уније присилило да, због озбиљности кризе и неизвесности у погледу опоравка, продуже важење ове клаузуле до марта 2023. године.<sup>11</sup> Приликом доношења одлуке о продужењу важења примене клаузуле о одступању, Комисија је првенствено имала у виду процену стања привреде држава чланица, односно ниво производње у ЕУ или еврозони у поређењу са стањем пре кризе. Посебан изазов за повратак начелу фискалне дисциплине је чињеница да су поједине државе чланице прихватиле активирање ове клаузуле као *de facto* одустајање од примене фискалних правила ЕУ, опредељујући се за фискалну експанзију као да више неће постојати обавеза враћања фискалних индикатора (буџетског дефицита и јавног дуга) у задате оквире.

---

Марта 2020. године парламент је одобрио емитовање обвезница у износу од 156 милијарди евра (4,5% БДП). European Fiscal Monitor Special Update, March 2020.

11 Пројекције Комисије су биле да ће клаузула о одступању, пре рата у Украјини, важити до краја 2023. године.

Искуство ЕУ током пандемије показало је да је релативно лако доношење мера о одступању од примене фискалних правила, али да је много сложенији процес повратка фискалним ограничењима. Политичка дилема је очигледна. С једне стране, ЕУ не жели да угрози економски опоравак прераним активирањем фискалних ограничења, али с друге стране постоји опасност да државе чланице ову клаузулу и пандемију искористе као простор за неконтролисано задуживање и повећану јавну потрошњу, што би, у сваком случају, довело до акумулирања дугова, експлозије дефицита и покретања кризе сличне оној из 2007. године. Са губљењем замаха пандемије постаје све актуелније питање поступка деактивирања опште клаузуле о одступању. У Европској унији, за разлику од других земаља, није прецизно уређен овај поступак, нити је дефинисан прелазни период у коме би државе чланице нарасли буџетски дефицит и јавни дуг вратиле у оквиру дефинисане правилима. Уместо тога, Комисија је одлуком о активирању опште клаузуле време важења везала за епидемиолошке и економске услове. Сузбијање пандемије и економски опоравак би био прави моменат за постепено укидање мера фискалне подршке и почетак процеса фискалног прилагођавања. Оно што овај поступак чини сложеним је то што је већина држава чланица током пандемије прекомерно повећала ниво задужености и буџетског дефицита. Због тога је прави изазов за институције ЕУ да приликом активирања фискалних правила осигурају равнотежу између обезбеђивања правовременог повратка фискалних правила и избегавања наглих корекција које би угрозиле економски опоравак држава чланица. За релативно безболан повратак фискалних ограничења неопходно је дефинисање одређеног прелазног периода у коме би државе имале времена да своје фискалне индикаторе доведу на ниво задатих вредности.

Поред питања времена реафирмације фискалних правила, пандемијска криза покренула је и друга питања битна за функционисање фискалних оквира ЕУ. Једно од таквих тиче се дилеме да ли се са престанком кризе одредити за пут повратка старих правила или овај период фактичке суспензије фискалних правила искористити за њихову темељну промену, будући да је КОВИД 19 створио нову форму макроекономске реалности (инфлација, нарасли дефицити, скок каматних стопа), у којој повратак на непромењени Пакт о стабилности и расту не би дао очекиване резултате. У литератури се као главна слабост важећих фискалних правила ЕУ истиче њихова комплексност, што у кризним периодима отежава њихову примену (Blanchard, Leandro, Zettelmeyer, 2021: 4). Фискални оквири ЕУ, дефинисани примарним и секундарним законодавством ЕУ, али и међународним уговорима (Фискални споразум), обухватају бројна и разноврсна правила,

врло често некохерентна, што отвара простор контрадикцијама и недоследностима у примени. На пример, правило о висини буџетског дефицита 3% примењује се упоредо са правилом о циљном структурном дефициту од 0,5%. Без обзира на настојања институција ЕУ да очувају кохерентност, овакав приступ дефинисању циљева често води нежељеним резултатима и фактички доводи до избегавања примене правила. Осим тога, инсистирање на примени важећих правила у постковид фази, на пример правила о смањењу јавног дуга, представљало би велики изазов за групу земаља која је током пандемије знатно увећала јавни дуг. Због тога, чине се оправданим захтеви да садашњи период треба искористити као прилику за корекцију фискалних правила ЕУ. То се, пре свега, односи на поједностављење фискалних правила и стављање нагласка на остваривање средњорочних циљева, који би фискалној политици држава чланица оставили довољно простора за поступно прилагођавање утврђеној фискалној путањи. Реформисана фискална правила свакако треба да обухвате и детаљније регулисање поступка активирања излазне клаузуле, временски оквир и пут прилагођавања фискалних индикатора вредностима садржаним у правилима (у ком периоду фискална политика може одступати од циљева предвиђених правилима уз обавезу дефинисања начина прилагођавања задатим вредностима након престанка кризе), ефикасан контролни механизам и добру комуникациону стратегију. Досадашње искуство са функционисањем фискалних оквира ЕУ показало је да постављање граница у погледу висине буџетског дефицита, односно степена задужења државе чини само један од сегмената много ширег система фискалне одговорности, који, поред фискалних правила, чине процедурална правила, као и независне фискалне институције (фискални савет), који треба да обезбеде дисциплину и одговорност фискалних власти (Голубовић, Димитријевић, 2021: 82). Конципирањем заокруженог система фискалне одговорности створили би се услови за фискално управљање које ће осигурати чвршћу везу између нумеричких ограничења и циљева фискалне политике, али и довољно простора и ресурса за интервенцију у условима неповољних економских кретања.

## 5. Закључак

Пандемија изазвана корона вирусом, са озбиљним импликацијама по здравствени сектор и економску активност, захтевала је брз и ефикасан одговор субјеката економске политике. У Европској економској и монетарној унији централизована монетарна политика није праћена и фискалним уједињењем, што је и разлог да је у сузбијању пандемијске кризе доминантан децентрализован приступ, где државе чланице преузимају на себе терет

предузетих фискалних мера. Будући да примена мера за сузбијање пандемијске кризе (јачање здравственог сектора, повећање ликвидности предузећа, очување нивоа запослености и дохотка становништва) нужно води погоршању стања јавних финансија, институције ЕУ су биле принуђене да активирају општу клаузулу о одступању, која због изузетних околности и озбиљних економских поремећаја омогућава државама чланицама да прекораче ограничења у погледу висине буџетског дефицита и јавног дуга. На тај начин, излазна клаузула омогућила је субјектима економске политике да одступе од фискалних ограничења, при чему та одступања нису трајна већ привременог карактера, с обзиром на то да важе док постоји пандемијска криза, што обавезује владу да, након кризе, припреми одговарајући план повратка на пут фискалне стабилности. Међутим, прави изазов за институције ЕУ и економску политику држава чланица настаје након савладавања пандемијске кризе. У постковид периоду све државе чланице суочавају се са озбиљном фискалном неравнотежом, пре свега са теретом нараслих јавних дугова који увелико прекорачују границе постављене Пактом о стабилности и расту. За разлику од активирања опште клаузуле, процес деактивирања је много сложенији и захтева увођење прелазног периода, у коме ће се омогућити државама чланицама да националну фискалну политику усагласе са утврђеном фискалном путањом. Због евидентних недостатака важећих фискалних оквира, овај период, такође, треба искористити за даљу реформу фискалних правила и изградњу заокруженог система фискалне одговорности.

### Литература / References

- Bandaogo, S, M. (2020). Fiscal Rules in Times of Crisis. *World Bank Group Research & Policy Briefs* 36. 1–4.
- Bilbiie, F., Monacelli, T., Perotti, R. (2021). Fiscal Policy in Europe. *The Journal of Economic Perspectives*. 3(35). 77–10.
- Голубовић, С., Димитријевић, М. (2021). Место фискалних правила у систему фискалне одговорности У Г. Обрадовић (Прир.), тематски зборник радова Правног факултета у Нишу (стр. 81–96). Ниш: Правни факултет.
- Димитријевић, М. (2014). Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 68. 791–804.
- Estella, A. (2021). The ‘Muting’ of the Stability and Growth Pact. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 23. 73–90.

Eu Independent Fiscal Institutions. *European Fiscal Monitor Special Update*, March (2020).

Louis Victor, J. (2010). Guest Editorial: The No-Bailout Clause And Rescue Packages. *Common Market Law Review*. 47: 971–986.

Regulation (EU) No 1173 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/1 (2011).

Regulation (EU) No. 1174 of the European Prliament and of the Council of 16 November 2011 on establishing enformcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; *Official Journal of the European Union*. No. L 306/8 (2011).

Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of ecnomic policies. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/12 (2011).

Regulation (EU) No 1176 of European Parliament and of the Council of 16 November 20111 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; *Official Journal of the European Union*. No. L 306/25 (2011).

Regulation (EU) No 473 on the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro Area. *Official Journal of the European Union*. No. L 140/11 (2013).

Regulation (EU) 472/2013 of European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the Eruo Area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability. *Official Journal of the European Union*. No. L 140/1 (2013).

Smits, P. (1997). *The European Central Bank, Institutional Aspects*, The Hague/ London/Boston: Kluwer Law International.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*. C 202/01 (2016).

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, Brussels, 20. 3. 2020 COM (2020).

Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of excessive deficit procedure. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/33 (2011).

Council Directive 2011/85 of 8 november 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member State. *Official Journal of the European Union*. No. L 306/41 (2011).

*Srdjan Golubović, LL.D.,  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš,  
Republic of Serbia*

## **THE APPLICATION OF THE EUROPEAN UNION FISCAL RULES IN THE COVID-19 PANDEMIC CRISIS**

### **Summary**

*The paper examines the application of the European Union fiscal rules in the conditions of disturbances caused by the COVID-19 pandemic. Faced with a severe economic crisis, the European Union (EU) institutions for the first time activated a “general escape clause”, which allows for temporary deviation from the budgetary requirements set by the Stability and Growth Pact in March 2020. The clause was introduced as part of the 2011 fiscal rules reform (six-pack) and it allows member states to temporarily derogate from fiscal constraints due to severe economic disruptions. By activating the clause, the member states have been left with sufficient room for maneuver to take expansive fiscal policy measures, which mitigate the consequences of the crisis but also negatively affect the budget balance. Although conceived as a temporary deviation of fiscal indicators from the set values, in practice there was an extensive application of the general clause, which de facto led to the suspension of EU fiscal rules. This was also influenced by the decision of the European Commission and the Council of the EU to withdraw from initiating proceedings against member states with excessive budget deficits, due to the seriousness of the crisis and uncertainty regarding the recovery. The experience with the application of fiscal rules during the Coronavirus pandemic crisis imposes the need to redefine the institutional framework of fiscal governance in the EU, which will ensure a stronger link between numerical constraints and fiscal policy objectives but also provide enough space and resources for intervention during severe economic downturn.*

**Keywords:** *pandemic, economic crisis, fiscal rules, Stability and Growth Pact*