

FISKALNA KONVERGENCIJA U ZEMLJAMA ČLANICAMA EU

Bilan, Domina

Master's thesis / Diplomski rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:124:130448>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-21**

Repository / Repozitorij:

[REFST - Repository of Economics faculty in Split](#)



UNIVERSITY OF SPLIT



SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

DIPLOMSKI RAD

**FISKALNA KONVERGENCIJA U ZEMLJAMA
ČLANICAMA EU**

Mentor: Prof. dr. sc. Nikša Nikolić

Student: Domina Bilan, bacc. oec.

Split, rujan 2021.

SADRŽAJ

| | |
|---|-----------|
| 1.1. Predmet istraživanja | 1 |
| 1.2. Predmet istraživanja | 3 |
| 1.3. Istraživačke hipoteze | 4 |
| 1.4. Ciljevi istraživanja..... | 5 |
| 1.5. Metode istraživanja | 5 |
| 1.6. Doprinos istraživanja | 6 |
| 1.7. Struktura rada | 6 |
| 2. FISKALNI SUSTAV U EU | 8 |
| 2.1. Definicija fiskalne politike i fiskalnog sustava | 8 |
| 2.2 Instrumenti, funkcije i ciljevi fiskalne politike | 10 |
| 2.3. Fiskalni sustav EU | 12 |
| 2.4. Segmenti fiskalnog sustava u EU | 18 |
| 2.4.1 Proračun EU | 18 |
| 2.4.2. Harmonizacija poreza u EU..... | 25 |
| 2.4.3. Koordinacija fiskalnih politika..... | 28 |
| 2.5. Veza fiskalne i monetarne politike u EMU | 31 |
| 3. FISKALNA KONVERGENCIJA U EU | 35 |
| 3.1. Dužnička kriza u Eurozoni i potreba za fiskalnom konvergencijom | 35 |
| 3.2. Kriteriji konvergencije..... | 38 |
| 3.2.1. Maastrichtski kriteriji | 39 |
| 3.2.2. Pakt o stabilnosti i rastu..... | 42 |
| 3.3. Zadovoljavanje kriterija konvergencije na primjeru Hrvatske..... | 44 |
| 3.4. Održivost fiskalnih politika u EU..... | 46 |
| 3.5. Prednosti i nedostaci fiskalne konvergencije | 48 |
| 4. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE..... | 52 |
| 5. ZAKLJUČAK..... | 64 |
| LITERATURA | 66 |
| POPIS GRAFOVA I TABLICA | 71 |
| SAŽETAK..... | 73 |
| SUMMARY | 73 |

1. UVOD

1.1. Predmet istraživanja

Strukturom fiskalne politike Europske unije (EU) nastoji se uspostaviti čvrst i djelotvoran okvir za koordinaciju i nadzor fiskalnih politika država članica. Bolja koordinacija ekonomskih politika je ključna za dobro funkcioniranje ekonomske i monetarne unije (EMU).

Cilj ovog rada je analizirati održivost ekonomskih politika u okviru Europske unije. Prvenstveno se nastoji ocijeniti održivost fiskalne politike i njeno provođenje u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu (SGP) kao i mogućnost postizanja ekonomskih kriterija konvergencija razvijenih zemalja članica i zemalja članica u razvoju. Postavlja se pitanje mogu li zemlje s različitim stupnjem razvoja koordinirano funkcionirati po ekonomskim kriterijima koji jednako vrijede za razvijene zemlje kao i za zemlje u razvoju.¹

Provođenje fiskalne konvergencije analizirat će se kroz zadovoljavanje kriterija za provođenje fiskalne konvergencije, a to su Kriteriji iz Maastrichta i Pakt o stabilnosti i rastu (SGP). Upravo ovi kriteriji imaju za cilj da fiskalna politika među zemljama članicama EU konvergira.²

Nakon dužničke krize u eurozoni, fiskalna politika je postala iznimno važna. Mnoge su zemlje zbog dužničke krize i globalne financijske krize probile granice javnog duga i deficita postavljene SGP-om. Cilj je da javni dug ne bude veći od 60% BDP-a, a deficit od 3% BDP-a. Ti su ciljevi postavljeni kako bi osigurali zdrave i održive javne financije u EU. Međutim i dalje se javlja pitanje konvergira li fiskalna politika u EU i da li je ona održiva.³

Glavna pouka krize jest da su u monetarnoj uniji fiskalne politike od ključnog zajedničkog interesa. Dobro funkcioniranje EMU-a ne mogu osigurati ni snažna ekonomska i financijska unija ni zajednička monetarna politika usmjerena na stabilnost cijena. Neodržive fiskalne

¹ Obadić, A. (2005). Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 3 (1), 55-73. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26213>

² Arčabić V. (2019). Razlike sve veće, ekstrema sve više. Fiskalna politika u Europskoj uniji zapravo nije održiva. (<http://ideje.hr/razlike-sve-vece-ekstrema-sve-vise-ono-sto-je-nedopusteno-postalo-je-pravilo-fiskalna-politika-u-europskoj-uniji-zapravo-nije-odrziva/>)

³ Arčabić, V., 2018. Fiscal convergence and sustainability in the European Union. *Public Sector Economics*, 42(4), str. 353-380. <https://doi.org/10.3326.pse.42.4.1>

politike ne ugrožavaju samo stabilnost cijena u Uniji, nego su one i štetne za financijsku stabilnost jer su uzrok širenja štetnih posljedica među državama članicama. Odgovorne nacionalne fiskalne politike su iznimno važne i one moraju imati dvostruku funkciju. Moraju jamčiti održivost javnog duga i osigurati da se fiskalnim automatskim stabilizatorima mogu ublažiti ekonomski šokovi karakteristični za pojedinu zemlju. U slučaju ozbiljnih kriza nacionalni proračuni mogu postati preopterećeni i u tom slučaju nacionalni fiskalni stabilizatori možda neće biti dostatni za ublažavanje šoka i osiguravanje optimalne razine ekonomske stabilnosti što se može negativno odraziti na cijelo europodručje. Stoga je važno uspostaviti fiskalnu stabilizacijsku funkciju na razini cijelog europodručja.⁴

Uvođenjem kriterija iz Maastrichta i SGP-a najveći dio fiskalnih pravila već je predodređen, a unutar eurozone monetarna politika je već izgubila svoj suverenitet. Fiskalni kriteriji zasnivaju se na načelu održivosti fiskalne politike i moraju se uspostaviti takvi kriteriji koji će osigurati da svaka zemlja članica vodi zdravu fiskalnu politiku. Kreatori fiskalnog sustava Europske monetarne unije (EMU) moraju voditi računa o tome da zemlje bez monetarne politike moraju na asimetrične šokove odgovarati korištenjem fiskalne politike. Potrebno je osigurati sustav u kojem neće dolaziti do neželjenih prelijevanja vanjskih dugova neke zemlje i na taj način ugroziti održivost EMU. Dakle treba osigurati, s jedne strane dovoljno proračunske fleksibilnosti, a s druge zaustavljanje vanjskog zaduženja.⁵

Fiskalna konvergencija je konačni cilj koji bi potvrdio da su zemlje Europske unije zaista homogene. Europska unija ima mnogo faktora, kao što su zajedničke politike, institucije, europski fondovi, procesi integracije, koji vode konvergenciji općenito kao i konvergenciji fiskalne politike. No isto tako, postoje i oni faktori koji udaljavaju Europsku uniju od konvergencije, kao što su političke nestabilnosti i politički ekstremizam, recesije, dužničke krize i mnogi drugi.

U skladu s prethodno navedenim, problem rada je učinkovitost zajedničkih ekonomskih politika i provođenje fiskalne konvergencije u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu i Maastrichtskih kriterija imajući u vidu razlike u razvoju između zemalja članica Europske Unije.

⁴ JC. Junckera. et al. (2015): Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije. Europska komisija

⁵Obadić, A. (2005). Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 55-73. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26213>

1.2. Predmet istraživanja

Zemlje članice EU vode samostalnu fiskalnu politiku te pomoću nje rješavaju probleme koji nastaju zbog zajedničke monetarne politike. Ekonomska politika neke zemlje sastoji se od fiskalne i monetarne politike, a budući da su zemlje eurozone predale vođenje monetarne politike Europskoj središnjoj banci, fiskalna politika je jedina na koju se zemlje članice mogu osloniti.

Fiskalni sustav u EU je specifičan u usporedbi sa fiskalnim sustavima klasičnih nacionalnih država. Može se promatrati kroz tri segmenta. Prvo, proračun EU je jedini instrument koji se u potpunosti provodi sa središnje razine EU i prvenstveno služi kao zajednička blagajna iz koje se financiraju zajedničke politike EU, dok njegovo makroekonomsko značenje nije kao kod klasičnih proračuna nacionalnih država. Ostatak fiskalnog sustava može se promatrati kao skup pravila i dogovora preko kojih zemlje članice koordiniraju ostale segmente fiskalne politike. Drugi segment je harmonizacija oporezivanja. Nametanje poreza je u nadležnosti zemalja članica EU, a porezni propisi pripadaju nacionalnom poreznom sustavu zemlje članice. Ipak, njihov porezni suverenitet je ograničen, odnosno podijeljen između EU i zemalja članica budući da je članstvo u EU utemeljeno na međunarodnom ugovoru koji za članice sadrži razna prava i obveze. EU raznim smjernicama i propisima utječe na formiranje poreznih sustava zemalja članica. Treći segment se odnosi na koordinaciju fiskalnih politika putem Maastrichtskih kriterija i Pakta o stabilnosti i rastu.⁶ Osnovni cilj navedenih kriterija je sprječavanje prekomjernih deficita u svrhu osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim financijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Ekonomske i monetarne unije (EMU).⁷

Potreba uvođenja fiskalnih pravila u obliku Pakta može se opravdati stajalištem da se kod većine zemalja pojavljuju prekomjerni deficiti posebno nakon ulaska u monetarnu uniju. Fiskalne restrikcije proizašle iz tih kriterija prvenstveno su rezultat straha da preveliki deficiti i javni dug zemalja članica može utjecati na rast kamatnih stopa u drugim članicama EMU, što može bitno utjecati na stabilnost cijena. Fiskalna nedisciplina utječe na rast kamatnih stopa zbog čega dodatno raste javni dug, odnosno javni rashodi naspram javnih prihoda. Takve sve veće nestabilnosti odražavaju se na tržište kapitala i prelijevaju se na druga tržišta.

⁶ Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 75-88. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26214>

⁷ Grgić, M., Bilas, V. i Šimović, H. (2006). Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije. EFZG working paper series, (14), 1-22. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/137200>

U najgorem scenariju ovakav slijed događaja vodi k nestabilnosti globalnog tržišta. Pakt je, dugoročno gledano, najbolji način postizanja stabilnosti u međunarodnim okvirima, bez obzira na njegov nedostatak nemogućnosti rješavanja pojedinačnih nestabilnosti zemalja članica EU.⁸

S obzirom na navedeno, predmet rada je razmatranje problema koji se mogu javiti kod provođenja fiskalne konvergencije u Europskoj Uniji.

1.3. Istraživačke hipoteze

Hipoteza koja se proizlazi iz problema i predmeta istraživanja i koja će se prihvatiti ili odbaciti ovim istraživanjem je:

H(0): Stupanj fiskalne konvergencije je veći ukoliko su razlike u stupnju razvijenosti zemalja manje

Fiskalna konvergencija se provodi u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu i Maastrichtskim kriterijima koji su jednaki za sve zemlje koje pristupaju Europskoj Uniji. Pristupanjem u Europsku Uniju zemlja gubi svoj monetarni suverenitet, a najveći dio fiskalnih pravila je već predodređen. Da bi fiskalna konvergencija učinkovito funkcionirala fiskalni kriteriji moraju biti zasnovani na načelu održivosti fiskalne politike i moraju osigurati da svaka zemlja vodi zdravu fiskalnu politiku. Takva fiskalna politika lakše će se uspostaviti ukoliko su razlike u stupnju razvijenosti zemalja manje.

Ovom hipotezom analizira se kako manje razlike u stupnju razvijenosti između zemalja, što je uzeto kao nezavisna varijabla, djeluju na stupanj fiskalne konvergencije što predstavlja zavisnu varijablu.

⁸ Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 75-88. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26214>

1.4. Ciljevi istraživanja

Glavni cilj istraživanja je analizirati stupanj fiskalne konvergencije na temelju razlika u stupnju razvijenosti zemalja članica Europske Unije i objasniti provođenje fiskalne konvergencije u skladu s kriterijima konvergencije.

Pomoćni ciljevi su:

- Analizirati kriterije fiskalne konvergencije i isto tako zadovoljavanje tih kriterija, a to su Maastrichtski kriteriji i Pakt o stabilnosti i rastu,
- Analizirati učinkovitost fiskalne konvergencije i njenu održivost
- Objasniti fiskalni sustav EU i zemalja članica,
- Utvrditi prednosti i ograničenja fiskalne konvergencije,
- Dati kritički pregled dosadašnjih istraživanja

1.5. Metode istraživanja

U ovom radu metode istraživanja koje će se koristiti, sukladno problemu i predmetu istraživanja, temeljiti će se na prikupljanju relevantne literature. Za potrebe istraživanja koristit će se metoda indukcije i dedukcije pomoću kojih će se prikupljanjem i analiziranjem podataka doći do općeg zaključka. Za opisivanje prikupljenih podataka i dobivenih zaključaka koristit će se deskriptivna metoda. Metoda analize omogućit će bolje razumijevanje predmeta istraživanja kroz analiziranje njegovih pojedinih dijelova. U radu će se još koristiti povijesna metoda, metoda komparacije, metoda sinteze.

Osim navedenih metoda koristit će se i različite statističke metode koje obuhvaćaju prikupljanje i obradu podataka, a dobiveni rezultati bit će popraćeni grafičkim i tabelarnim prikazima i njihovim objašnjenjima.

U radu će biti promatran odnos fiskalne konvergencije i razlike u stupnju razvijenosti zemalja članica Europske Unije. U radu se koriste metode deskriptivne statistike kojima se prezentiraju brojčane vrijednosti, i to aritmetička sredina i standardna devijacija. Prikupljat će

se podaci o kretanju indeksa razvijenosti, dugoročnoj kamatnoj stopi, inflaciji, proračunskom saldu i javnom dugu.

Povezanosti se ispituju Pearsonovim koeficijentom korelacije, dok se razlike s obzirom na razvijenost ispituju T-testom, dok se utjecaj inflacije, razvijenosti i dugoročne kamatne stope na odstupanja u proračunskom deficitu i javnom dugu ispituju regresijom.

1.6. Doprinos istraživanja

Glavni doprinos istraživanja je bolje razumijevanje povezanosti stupnja fiskalne konvergencije i razlika u stupnju razvijenosti zemalja članica Europske unije. Fiskalna konvergencija je širok pojam i može se promatrati kroz više aspekata, a u ovom radu pažnja će biti na javnom dugu i deficitu zemalja članica EU. Manje razlike u stupnju razvijenosti između zemalja članica pridonose većem stupnju fiskalne konvergencije i isto tako njenom provođenju i održivosti.

Uz glavni doprinos, doprinos rada je i u analiziranju kriterija konvergencije i njihovom pobližem objašnjenju kao i zadovoljavanju tih kriterija od strane zemalja članica EU.

Kako bi mogli analizirati fiskalnu konvergenciju potrebno je i objasniti fiskalni sustav EU i njenih članica. Stoga će ovaj rad doprinijeti i razumijevanju dosadašnjeg fiskalnog sustava. Kroz rad će biti obrađene i prednosti i ograničenja fiskalne konvergencije i njena održivost.

Rezultati rada pokazat će koliko razlike u razvijenosti između zemalja članica utječu na stupanj fiskalne konvergencije i koliko su povezani.

1.7. Struktura rada

Prvi dio diplomskog rada obuhvaća metodologiju izrade rada. U uvodu su definirani problem i predmet istraživanja, ciljevi istraživanja i postavljene su istraživačke hipoteze. Nadalje, objašnjenje su metode istraživanja koje se koriste i doprinos i struktura rada.

U drugom djelu rada objašnjava se fiskalni sustav EU pri čemu je naglasak na segmentima fiskalnog sustava EU. To su proračun, harmonizacija oporezivanja i koordinacija fiskalnih

politika, te je svaki segment pojedinačno objašnjen. U ovom djelu rada dotiče se i veza između monetarne i fiskalne politike unutar EMU-a.

Treći dio rada odnosi se na fiskalnu konvergenciju zemalja članica EU. U ovom poglavlju analiziraju se kriteriji fiskalne konvergencije te njihovo zadovoljavanje, te održivost fiskalne konvergencije njene prednosti i ograničenja.

Četvrti dio sadrži analizu razvijenosti zemalja članica EU. Ovaj dio rada sadrži i objašnjenje veze između stupnja fiskalne konvergencije i razlika u razvijenosti zemalja članica.

U završnom, petom djelu izneseni su zaključci.

Na kraju rada je popis literature, popis tablica i slika, te sažetak rada na engleskom i hrvatskom jeziku.

2. FISKALNI SUSTAV U EU

2.1. Definicija fiskalne politike i fiskalnog sustava

U sklopu politika koje države koriste za ostvarivanje svojih makroekonomskih ciljeva, dvije su posebno važne, a to su fiskalna i monetarna politika. Kroz ovaj rad prvenstveno će se objašnjavati i istraživati fiskalna politika.

Pod fiskalnom politikom podrazumijevamo promjenu državnih prihoda i rashoda pomoću kojih se izmjenjuju makroekonomski rezultati ili reguliraju ekonomske aktivnosti. Makroekonomski ciljevi koji se žele postići fiskalnom politikom uključuju punu zaposlenost, gospodarski rast, vanjsku ravnotežu, stabilnosti cijena i pravedna raspodjela dohotka i bogatstva. Među zadaće fiskalne politike ubraja se:

1. Rast domaćeg proizvoda,
2. Stabilnost cijena i domaćeg proizvoda,
3. Pravedna raspodjela dohotka.⁹

Fiskalna politika djeluje unutar fiskalnog sustava koji predstavlja temelj na kojem se može voditi uspješna fiskalna politika primjenom njenih elemenata. Za kakav će se fiskalni sustav vlade odlučiti ovisi o odluci fiskalne politike. U njega ubrajamo sve oblike javnih prihoda i rashoda i sve propise kojima se fiskalna politika uređuje. Fiskalni sustav je skup raznih podsustava, a to su:

- Porezni sustav
- Carinski sustav
- Sustav doprinosa za socijalno osiguranje
- Sustav pristojbi
- Sustav ostalih davanja i sustav donacija
- Sustav koncesija i drugih prihoda¹⁰

Fiskalnom politikom prikupljaju se državni prihodi, a u nju isto tako ubrajamo i državne rashode i oporezivanja. Dva su oblika državnih rashoda. Prvi oblik obuhvaća rashode za kupnju roba i usluga koji uključuju trošenje na robe i usluge. uz prvi oblik rashoda imamo još i drugi, koji uključuje transferna davanja koja potiču dohodak ciljanih skupina, to mogu biti

⁹ Benazić, M. (2006). Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije. *Ekonomski pregled*, 57 (12), 882-917. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/8527>

¹⁰ Šimović, J. I Šimović, H. (2006) Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije. Zagreb, Pravni fakultet Zagreb.

davanja za umirovljene ili nezaposlene. S makroekonomskog gledišta, državna potrošnja utječe i na opću razinu potrošnje u ekonomiji, a samim time i na razinu BDP-a. Uz državne prihode i rashode, u fiskalnu politiku ubrajamo i oporezivanja koji prvenstveno utječu na dohotke građana. Njime fiskalna politika utječe na dohotke kućanstava i utječe na količinu potrošnje kućanstava. Većim poreznim opterećenjem, smanjuje raspoloživi dohodak jednog kućanstva, a tako utječe i njegovu potrošnju, a zatim i na količinu privatne štednje. Utjecajem na štednju i privatnu potrošnju, oporezivanjem se utječe i na investicije, a tim putem i na potencijalnu proizvodnju. Fiskalna politika koristi državne rashode i oporezivanje kako bi ublažila utjecaje naglih uzleta i padova poslovnih ciklusa na gospodarstvo te se fiskalnom politikom utječe na dugoročni gospodarski rast. S obzirom na cilj koji želi postići, fiskalna politika koristi ekspanzivnu ili restriktivnu fiskalnu politiku. U vrijeme duboke krize koristi se ekspanzivna fiskalna politika koja podrazumijeva povećanje državne potrošnje i smanjenje poreza i na taj način se potiče potrošnja. Obrnuto je kod restriktivne politike koja smanjuje javnu potrošnju i povećava poreze. To radi u vrijeme kada je prisutna visoka inflacija jer tako smanjuje količinu raspoloživog novca u gospodarstvu. Smanjenjem državne potrošnje i povećanjem poreza, smanjuje se potrošnja i istovremeno vrši pritisak na cijene. Prvenstveno je usmjerena na smanjenje prihoda i rashoda javnog sektora.¹¹

Važnost fiskalne politike nije uvijek kroz povijest bila jednaka. Uloga vlade je prije 1930. godine bila ograničena i primjenjivao se „laissez-faire“ pristup. U novije vrijeme funkcija vlade se smanjila, a tržišta su preuzimala pojačanu ulogu u raspodjeli dobara i usluga. Kako je došlo do krize i pada burze, došlo je i do novog poimanja fiskalne politike, te se smatralo kako bi vlada trebala zauzeti aktivniju ulogu u gospodarstvu.¹²

U početku glavni cilj fiskalne politike je bio pokriće javnih rashoda kako se ne bi izazvali veći poremećaji u gospodarskim kretanjima. Početkom 20. st, točnije 30-ih godina 20. st., značaj javnih financija se počinje širiti na ekonomske i socijalne aspekte, a uloga fiskalne politike postaje sve značajnija u ekonomskoj politici zemlje.¹³

¹¹ Benazić, M. (2006). Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije. *Ekonomski pregled*, 57 (12), 882-917. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/8527>

¹² Samuelson, P. A. (2011). *Ekonomija*. Zagreb: Mate.

¹³ Družić, G. I Krtalić, S. (2006) Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Hrvatskoj?. *Ekonomija/Economics*, 13 (1), 67-83.

Samom značaju fiskalne politike pridonio je i John Maynard Keynes koji je smatrao kako fiskalna politika može imati značajan utjecaj na gospodarski rast alociranjem javnih prihoda u javnu potrošnju. Ona potiče rast na način da efikasnije usmjerava proračunska sredstva u područja koja su važna za razvoj, njen doprinos je i u smanjenju fiskalnog deficita kao i prisutnosti države u gospodarstvu. Fiskalnom politikom ostvaruju se širi ciljevi korištenjem instrumenata javnih prihoda i rashoda za financiranje općih i zajedničkih potreba. Ciljevi koje svaka država želi postići, a koji uključuju gospodarski rast uz istodobno visoku zaposlenost i nisku inflaciju, ostvarivi su uz kombinaciju instrumenata fiskalne politike i zbog toga se fiskalna politika i smatra veoma značajnom u vođenju ekonomske politike svake država.¹⁴

2.2 Instrumenti, funkcije i ciljevi fiskalne politike

Osim što utječe na agregatnu potražnju, fiskalna politika utječe i na agregatnu ponudu. Utječe na agregatnu potražnju, proizvodnju i zaposlenost promjenom državne potrošnje i oporezivanjem. Fiskalna politika može se koristiti za stabilizaciju nacionalnog dohotka, pogotovo u situaciji kada je gospodarstvo izloženo vanjskim šokovima. Na stabilizaciju nacionalnog dohotka utječe izravno državnim potrošnjom i neizravno oporezivanjem. Prema Keynesijancima fiskalna politika snažno utječe na agregatnu proizvodnju i na zaposlenost kada gospodarstvo proizvodi značajno manje od potencijalnog nacionalnog dohotka. U slučaju kada zemlja proizvodi manje od svog potencijala, potrebno je osigurati stimulanse potražnji. Vlada mora aktivno koristiti mjere fiskalne politike kako bi povećala agregatnu potražnju. Fiskalna politika u svom djelovanju ima važnu alokacijsku, distribucijsku i stabilizacijsku funkciju.¹⁵

Alokacijom se financiraju javna dobra i usluge. Iz ukupno raspoloživih sredstava financiraju se javne potrebe, kao što su nacionalna obrana, izgradnja autocesta i slično. Na taj se način obavlja raspodjela sredstava iz državnog proračuna na zajedničku i ostalu potrošnju.

Druga funkcija fiskalne politike je distribucija kojom se preraspodjeljuje dohodak i bogatstvo i tako omogućava pravednija raspodjela koja je društveno prihvatljiva. To se ponajprije odnosi na ravnomjerniju socijalnu distribuciju javne potrošnje putem socijalne pomoći.

¹⁴ Šimović, H., Ćorić, T. i Deskar-Škrbić, M. (2014). Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj. *Ekonomski pregled*, 65 (6), 541-575. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/132919>

¹⁵ Bartulović, V. (2019). Utjecaj fiskalne politike na gospodarski rast: *Diplomski rad* (Master's thesis). Retrieved from <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:792777>

Uz alokaciju i distribuciju, važna fiskalna funkcija je i stabilizacija. Stabilizacijom se nastoje postići ciljevi koji podrazumijevaju održavanje visoke stope zaposlenosti, zadovoljavajućeg stupnja stabilnosti cijena, odgovarajuće stope privrednog rasta i rezultata u razmjeni s inozemstvom. Ciljevi navedenih funkcija su puna zaposlenost, stabilnost cijena, poboljšanje bilance plaćanja, poticanje proizvodnje i privrednog rasta, preraspodjela dohotka i bogatstva i ostvarivanje eksterne ravnoteže. Navedeni ciljevi ujedno predstavljaju u i glavne ciljeve fiskalne politike.¹⁶

Da bi mogla ostvariti navedene ciljeve fiskalna politika koristi različite instrumente. Neki od fiskalnih instrumenta kojih će se spomenuti u ovom radu su državni proračun, automatski stabilizatori,

i diskrecijske mjere. Proračun je financijski instrument koji predstavlja zakonski akt kojeg u demokratskim državama donosi parlament. Njime država predviđa dohotke i alocira rashode kako bi zadovoljila opće društvene potrebe. Proračunom se prikazuju novčana sredstva i novčani izdatci koji moraju biti u ravnoteži. Kako bi trošenje proračunskih rashoda bilo racionalno, proračunska sredstva se nadziru i troše po određenom složenom postupku trošenja. Sljedeći instrument fiskalne politike su automatski stabilizatori. Oni se primjenjuju bez izravne intervencije države i osiguravaju brz fiskalni odgovor koji se sam korigira. Oni odražavaju sposobnost poreznog sustava i državne potrošnje da se prilagode tijekom poslovnog ciklusa bez intervaniranja države. Među najznačajnije automatske stabilizatore ubrajamo promjene poreznih prihoda od dohotka građana i korporacija, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, socijalna pomoć i ostala transferna davanja.¹⁷

Za razliku od automatskih stabilizatora, diskrecijske mjere obično podrazumijevaju kašnjenje u provedbi. Dok automatski stabilizatori djeluju bez izravnog djelovanja države, diskrecijske mjere zahtijevaju intervenciju države i poduzimaju se po vlastitoj procjeni nadležnih državnih tijela.

Diskrecijske mjere nisu iste za svaku situaciju u gospodarstvu. One se mijenjaju i uvode ovisno o vrsti i veličini poremećaja u gospodarstvu na koje se nastoji djelovati ili pozitivno stimulirati. Osnovna sredstva koja ubrajamo u diskrecijske mjere su javni radovi, projekti zapošljavanja u javnom sektoru, mijenjanje poreznih stopa.¹⁸

¹⁶Čvarak, V. (ur.) (2011) *Gospodarstvo Hrvatske*. Zagreb. Politička kultura, nakladno – istraživački zavod

¹⁷Reić, Z., Mihaljević Kosor, M., (2011). *Ekonomija*. Split. Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet.

¹⁸Čvarak, V. (ur.) (2011) *Gospodarstvo Hrvatske*. Zagreb. Politička kultura, nakladno – istraživački zavod

2.3. Fiskalni sustav EU

Fiskalni sustav Europske unije (EU), ujedno i europske Ekonomske i monetarne unije (EMU) je jedinstven i razlikuje se od fiskalnog sustava ostalih zemalja. U sklopu fiskalnog sustava EU jedina politika koja se provodi centralizirano je monetarna politika, dok se ostale makroekonomske i strukturne politike provode decentralizirano. Stabilizacijski ciljevi zemalja članica EU su heterogeni pa se izvršenje fiskalnih politika zemalja članica provodi preko samostalnih fiskalnih politika zemalja članica EU. S obzirom da je monetarna politika za zemlje članice jednaka, fiskalne politike zemalja članica moraju biti koordinirane. Iz tog razloga uvedena su fiskalna pravila koje su definirana Paktom o stabilnosti i rastu i Maastrichtskim kriterijima.¹⁹

Fiskalna pravila smatraju se nužnim zbog internalizacije prelijevanja i zaštite nacionalnog interesa. U slučaju prelijevanja fiskalna pravila su posebno važna u valutnom području koje su formirale suverene zemlje. Do prelijevanja može doći ili izravno između fiskalnih vlasti ili neizravno utjecajem fiskalnih politika na jedinstvenu monetarnu politiku. Kako bi se zaštitila stabilnost unije i njeno funkcioniranje, postavljen je okvir koji osigurava da samo zemlje s dovoljnom dobrim fiskalnim pokazateljima mogu ući u europodručje.²⁰

Pravilima se nastoji utjecati na fiskalnu rasipnost i pristranost deficitu u unutarnjoj politici zemlje. Neumorno povećanje zaliha duga ukazalo je na potrebu za održivom fiskalnom politikom čak i u zemljama koje tradicionalno karakteriziraju slabe fiskalne performanse. Pravila kojima se želi postići fiskalna razboritost mogu imati oblik numeričkih ciljeva ili proceduralnih normi. Numeričkim ciljevima nameću se trajna ograničenja fiskalne politike. Numeričkim ciljevima se postavljaju specifični ciljevi ili gornje granice na ključne varijable poput potrošnje, posuđivanja, duga i slično. Kod proceduralnih normi podrazumijevamo institucionalne aranžmane prema kojima se usvajaju i izvršavaju vladini proračuni.²¹

Kada uspoređujemo fiskalni sustav pojedinih zemalja i fiskalni sustav EU, može se primijetiti kako je fiskalni sustav EU- a specifičan. U odnosu na druge fiskalne sustave on je malen i

¹⁹ Europska Unija. Povijest Europske Unije. Pristup ostvaren 02.04.2020. https://europa.eu/european-union/about-eu/history_hr

²⁰ Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 75-88. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26214>

²¹ Bach, S. (2018). *Utjecaj fiskalnih pravila i fiskalnih odbora na razinu transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim financijama.* (Disertacija). Preuzeto s <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:849993>

nerazvijen. U izgradnji fiskalnog sustava EU bilo nije se mogla slijediti tradicionalna teorija javnih financija već je bilo potrebno izgraditi takve fiskalne odnose s kojima bi:

- Zemlje članice zadržale visok stupanj političke i konstitutivne neovisnosti
- Supra- nacionalna ili konfederalna razina vlasti imala bi samo one ovlasti koje su joj zemlje članice dodijelile
- Fiskalna pravila utvrđena na konfederalnoj razini ne bi bila u sukobu s onima na nacionalnoj razini
- Te bi unutar konfederacije trebala funkcionirati monetarna unija

Jedini instrument koji se provodi sa središnje razine EU-a je upravo proračun. Ostatak fiskalnog sustava svodi se na skup raznih pravila i dogovora pomoću kojih zemlje članice usklađuju i koordiniraju fiskalne politike. To se prvenstveno odnosi na harmonizaciju i koordinaciju stabilizacijskih politika kroz Pakt o stabilnosti i rastu i Maastrichtske kriterije. Europska unija ima obilježja i međunarodne zajednice i savezne države. Stvorena je sklapanjem međunarodnih ugovora poput međunarodne zajednice, ali se od nje razlikuje po tome što raspolaže dijelom suvereniteta zemalja članica, raspolaže vlastitim prihodima, donosi pravne propise kojih se njene članice trebaju pridržavati. Te je ovlaštena sklapati ugovore s trećim državama. Zemlje članice predale su dio svog suvereniteta na europske institucije kako bi se učinkovito donosile odluke koje su u zajedničkom interesu. Postoji mnogo agencija, odbora i tijela koji djeluju u EU, a najvažniji od njih su: Vijeće Europske unije, poznato i kao Vijeće ministara Europski parlament Europski sud pravde Europska komisija i Europsko vijeće.²²

Europski parlament je zakonodavno tijelo EU-a kojeg izravno biraju glasači u zemljama članicama EU-a svakih pet godina. Broj njegovih zastupnika iz svake zemlje članice razmjernan je njezinu broju stanovnika, a ni jedna članica ne može imati manje od 6 ni više od 96 zastupnika. Parlamentom zastupa predsjednik i daje konačno odobrenje za proračun EU-a. U parlamentu djeluje 20 odbora i 2 pododborna, a svaki se bavi određenim područjem politike. Rad parlamenta se odvija na dvije glavne razine, na razini odbora i plenarnih sjednica. Odbori razmatraju zakonske prijedloge za koje zastupnici mogu predlagati izmjene ili ih odbaciti. Na plenarnim sjednicama donosi se zakonodavstvo. Da bi se odobrio zakonodavni prijedlog ili

²² Šimović, J. I Šimović, H. (2006) Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije. Zagreb, Pravni fakultet Zagreb.

predložene izmjene, zastupnici Parlamenta se okupljaju jednom mjesečno i glasaju. Glavna područja rada Europskog parlamenta su:

- **Zakonodavno;** Parlament donosi propise na temelju prijedloga Europske komisije , donosi odluke o međunarodnim sporazumima i odluke o proširenju zajedno sa Europskim vijećem, preispituje rad Komisije i poziva ju da predloži zakonodavne akte
- **Nadzorno;**Parlament provodi demokratski nadzor svih institucija EU-a, izabire predsjednika Komisije i odobrava Komisiju kao tijelo, odobrava izvršenje proračuna EU-a, razmatra predstavke građana i pokreće istrage, raspravlja o monetarnoj politici s Europskom središnjom bankom, postavlja pitanja Komisiji i Vijeću, promatra izbore.
- **Proračunsko;**Parlament zajedno sa Vijećem odlučuje o proračunu EU-a i odobrava dugoročni proračun EU-a.²³

Druga temeljna institucija je **Europsko vijeće** čija je uloga određivanje općeg političkog usmjerenja i prioriteta Europske unije. Predstavlja najvišu razinu političke suradnje između zemalja EU-a. Europsko vijeće sastoji se od čelnika država ili vlada svih zemalja članica, predsjednika Europskog vijeća i predsjednika Europske komisije. Predsjednika Europskog vijeća bira samo Vijeće na mandat od dvije i pol godine i mandat se može obnoviti samo jednom. Predsjednik predstavlja EU na međunarodnoj razini. Vijeće se obično sastaje četiri puta u godini, no predsjednik može sazvati dodatne sastanke ako se radi o raspravi hitnih pitanja. Odluke se donose konsenzusom, a u nekim slučajevima i jednoglasno ili kvalificiranom većinom. Pravo glasa u Vijeću imaju samo šefovi država ili vlada. Europsko vijeće u svojoj nadležnosti :

- Odlučuje o općem usmjerenju i političkim prioritetima EU-a, ali ne donosi zakonodavstvo,
- Bavi se složenim ili osjetljivim pitanjima koja nije moguće riješiti na nižim razinama međudržavne suradnje,
- Određuje zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a, uzimajući u obzir strateške interese i implikacije u području obrane,
- Nominira i imenuje osobe na određene visoke položaje na razini EU-a, na primjer one Europskoj središnjoj banci i Komisiji²⁴

²³ Europska Unija. Europski Parlament. Pristup ostvaren 05.04.2020. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr

²⁴ Europska Unija. Europsko Vijeće. Pristup ostvaren 05.04. 2020. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_hr

Sljedeća institucija je **Vijeće Europske unije ili Vijeće ministara** koje se skraćeno naziva i samo Vijeće. U njemu se sastaju nacionalni ministri iz svih zemalja članica kako bi raspravljali o zakonodavstvu, njegovim izmjenama i donošenju, te koordinaciji politika. Ministri mogu obvezati svoje vlade da djeluju u skladu s dogovorima sjednica. Vijeće nema stalnih članova i sastaje se u deset različitih sastava ovisno o području politike o kojoj se raspravlja. Ministri zemalja članica se sastaju kad raspravljaju ili glasaju o nacrtima zakonodavnih akata. Za donošenje odluka, kada su u pitanju postupovna i upravna pitanja, je potrebna kvalificirana većina, a pod iznimke spadaju osjetljive teme. Poput vanjske politike i oporezivanja, za koje je potrebna jednoglasna odluka. Uz Europski parlament, Vijeće EU-a glavno je tijelo EU-a koje donosi odluke. U njegovom nadležnosti je da:

- Pregovara o zakonodavstvu EU-a i donosi ga zajedno sa Europskim parlamentom na temelju prijedloga Europske komisije
- Koordinira politike država članica EU-a
- Razvija vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a na temelju smjernica Europskog vijeća
- Sklapa sporazume između EU-a i drugih država ili međunarodnih organizacija
- Donosi godišnji proračun EU-a zajedno sa Europskim parlamentom ²⁵

Politički neovisno tijelo EU-a i jedina odgovorna za izradu prijedloga za novo europsko zakonodavstvo je **Europska komisija**. Osim što predlaže zakonodavstvo, provodi odluke Europskog parlamenta i Vijeća EU-a. Njeno političko vodstvo čini tim od 27 povjerenika, p jedan iz svake zemlje članice. Na čelu Komisije je predsjednik koji određuje tko je nadležan za određeno područje politike i određuje političko usmjerenje. Povjerenici zajedno donose odluke o strateškim ciljevima i izradi godišnjeg programa rada. Odluke se donose na temelju načela kolektivne odgovornosti, a svi povjerenici jednaki su u postupku odlučivanja i snose jednaku odgovornost. U nadležnosti Komisije je da:

- Predlaže novo zakonodavstvo; Komisija predlaže zakonodavstvo, a o njegovom donošenju odlučuje Parlament i Vijeće. Njime se štite interesi EU-a i njegovih građana u pogledu pitanja koja se ne mogu riješiti na nacionalnoj razini na učinkovit način.
- Upravlja politikama i dodjeljuje financijska sredstva EU-a; Zajedno sa Vijećem i Parlamentom određuje prioritetne potrošnje i izrađuje godišnje proračune koje odobravaju Parlament i Vijeće, te nadgleda potrošnju sredstava pod nadzorom Revizorskog suda

²⁵ Europska Unija. Vijeće Europske Unije. Pristup ostvaren 08.04.2020. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_hr

- Provodi zakonodavstvo EU-a; Osigurava ispravnu primjenu prava EU-a u svim zemljama članicama zajedno sa Sudom Europske unije
- Predstavlja EU na međunarodnoj razini; Zastupa sve države članice EU-a u međunarodnim tijelima i pregovara o sklapanju međunarodnih sporazuma u ime EU-a.²⁶

Da bi se pravo u EU jednako tumačilo i primjenjivalo u svim državama članicama brine se **Europski sud** i osigurava da zemlje, kao i institucije EU-a, poštuju pravo EU-a. Ako pojedinci, u određenim okolnostima, smatraju da je neka od institucija EU-a povrijedila njihova prava, mogu pokrenuti postupak protiv te institucije na Europskom sudu. Sud donosi odluke u postupcima koji su pokrenuti pred njime. Sud EU-a se sastoji od dva suda, a to su: Sud i Opći sud. Sud rješava zahtjeve za odluke koje podnose nacionalni sudovi i određene postupke za poništenje i žalbe. Opći sud donosi odluke u postupcima za poništenje koje su pokrenuli pojedinci, poduzeća, i u nekim slučajevima i vlade zemalja članica. Opći sud se bavi uglavnom predmetima povezanim sa zakonodavstvom o tržišnom natjecanju, državnom potporom, trgovinom, poljoprivredom i žigovima. Svakog suca i nezavisnog odvjetnika imenuju nacionalne vlade na šestogodišnji mandat, koji se može obnoviti. Svaki sud ima svog predsjednika kojeg biraju suci, a čiji mandat traje tri godine i može se obnoviti. Za svaki postupak dodjeljuje se jedan sudac i jedan nezavisni odvjetnik. Najčešće vrste postupaka odnose se na:

- Tumačenje prava; Pravilnu primjenu prava EU-a su dužni osigurati nacionalni sudovi zemalja članica, ali ga se u različitim zemljama može različito tumačiti
- Provedbu prava; Protiv nacionalnih vlada se mogu pokrenuti postupci ako vlade ne djeluju u skladu s pravom EU-a, a pokrenuti ih može Europska komisija ili druga zemlja EU-a.
- Poništenje pranih akata EU-a; Vlade zemalja članica EU-a, Vijeće EU-a, Europska komisija ili Europski parlament mogu zatražiti od Suda da se poništi određeni akt EU-a ako se smatra da se njime krše ugovori EU-a ili temeljan prava.
- Osiguravanje djelovanja EU-a; Vlade zemalja članica, institucije EU-a, poduzeća ili pojedinci mogu se obratiti Sudu ukoliko Parlament, Vijeće i Komisija ne ispunjavaju svoje obveze u vidu donošenja odluka u određenim okolnostima

²⁶ Europska Unija. Europska komisija. Pristup ostvaren 10.04.2020. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr

- Kažnjavanje institucija EU-a; U situaciji da pojedinci ili poduzeća smatraju da su oštećeni zbog djelovanja EU-a ili njegova osoblja ili njihova propusta da djeluju, mogu pokrenuti postupak protiv njih pred Sudom.²⁷

Postoje još mnoge institucije EU-a, no one su u pogledu fiskalne politike manje važne. Njihove zadaće se uglavnom svode na nadopunjavanje funkcija već spomenutih institucija i rješavanje mogućih nesporazuma i nedoumica. Od svih ostalih institucija bitno je još spomenuti **Europsku središnju banku (ESB)** koja posredno utječe na fiskalni sustav i fiskalnu politiku EU-a. ESB je odgovorna za provođenje monetarne politike koja je jedna od politika koje se vode centralizirano. S obzirom na to da je monetarna politika samostalna, ona ima indirektno utjecaje na interakciju s fiskalnim politikama zemalja članica u stabilizaciji ekonomskih kretanja. Glavni cilj Europske središnje banke je održati stabilnost cijena te tako potaknuti gospodarski rast i otvaranje novih radnih mjesta. U skladu sa svojim ciljevima ESB upravlja eurom te određuje i provodi gospodarsku i monetarnu politiku EU-a. Ima tri tijela za donošenje odluka, a u njih ubrajamo Upravno vijeće, Izvršni odbor i Opće vijeće. Upravno vijeće predstavlja glavno tijelo za donošenje odluka i sastoji se od izvršnog odbora i guvernera nacionalnih središnjih banaka zemalja članica europodručja. Izvršni odbor upravlja svakodnevnim radom ESB-a, a sastoji se od predsjednika i potpredsjednika ESB-a te četiri druga člana koja su imenovali čelnici zemalja članica na mandat od osam godina. Uloga Općeg vijeća je savjetodavna i koordinacijska, a sastoji se od predsjednika i potpredsjednika ESB-a te guvernera nacionalnih središnjih banaka svih zemalja članica EU-a. ESB surađuje s nacionalnim bankama svih zemalja članica EU-a zajedno tvore Europski sustav središnjih banaka. U nadležnosti ESB-a je:

- Određivanje kamatnih stopa po kojima dodjeljuje zajmove komercijalnim bankama u europodručju i tako upravlja količinom novca u opticaju i inflacijom
- Upravljanje deviznim pričuvcama europodručja i kupnjom ili prodajom valuta radi održavanja ravnoteže deviznih tečajeva
- Osiguravanje da nacionalna tijela nadziru financijska tržišta i institucije te da platni sustavi funkcioniraju na djelotvoran način
- Jamčenje sigurnosti i stabilnosti europskog bankarskog sustava
- Izdavanje odobrenja za izradu euronovčanica državama članicama europodručja
- Nadziranje kretanja cijena i procjenjivanje rizika za njihovu stabilnost²⁸

²⁷ Europska Unija. Sud Europske unije. Pristup ostvaren 15.04.2020. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hr

Kako bi koordinirala i nadzirala ekonomsku i fiskalnu politiku zemalja članica Europska unija koristi različite instrumente. Njen glavni cilj je suzbiti i ispraviti trendove koji slab gospodarski rast u zemljama članicama i isto tako poboljšati ekonomsku stabilnost u EU kao cjelini. U Rimskom ugovoru kojim je osnovana Europska ekonomska zajednica 1957. godine, već je navedeno postizanje koordinacije politika između zemalja članica. Ugovorom iz Maastrichta, koji je stvorio Europsku uniju, također je dogovoreno da će se stvoriti ekonomska i monetarna unija (EMU). EMU-om su brojene zemlje članice EU uvele jedinstvenu valutu. Uvođenjem eura kao jedinstvene valute između zemalja članica, vođenje monetarne politike prebačeno je na novoosnovanu Europsku središnju banku. Time se monetarna politika provodila sa središnje razine vlasti EU-a dok je fiskalna politika ostala u rukama zemalja članica. Da bi fiskalna politika bila održiva, za nju je u protokolu priloženom Ugovoru iz Maastrichta utvrđeno niz pravila. Tako da iako su fiskalne politike ostale u rukama zemalja članica, za njih su postojala određena pravila kojih se svaka zemlja članica mora pridržavati pri vođenju fiskalne politike. Da bi se osigurala održivost javnih financija bilo je potrebno uvesti fiskalna pravila. U visoko integriranoj uniji od velike je važnosti da se zemlje članice pridržavaju fiskalne politike koja je temeljena na zajedničkim pravilima jer proračunska kriza jedne zemlje može uzrokovati poteškoće i u drugim zemljama članicama. Fiskalna pravila trebala bi biti jednostavna i dosljedna, te oblikovana tako da njihovo poštivanje osigurava zdrave javne financije. U monetarnoj uniji, održiva fiskalna politika je posebno važna s obzirom na to da zemlje članice gube svoj suverenitet monetarne politike.

2.4. Segmenti fiskalnog sustava u EU

2.4.1 Proračun EU

Zemlje članice Europske putem raznih ugovora i pravila usklađuju i koordiniraju segmente fiskalne politike što čini fiskalni sustav Europske unije. Jedini segment fiskalnog sustava Europske unije koji se je centraliziran je proračun EU. on se donosi na 6 godina i predstavlja financijski instrument koji prikazuje sve prihode i rashode EU-a. Temeljna funkcija proračuna je financiranje zajedničkih politika EU-a. proračun određuje iznos rashoda koji se raspoređuju u svako područje politike u koje je EU uključena. U odnosu na ostale klasične

²⁸ Europska Unija. Europska središnja banka. Pristup ostvaren 18.04.2020. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_hr

proračune nacionalnih država, proračun EU se znatno razlikuje. Relativno je malen u odnosu na klasične proračune, a u njegove osnovne funkcije ubraja se provođenje fiskalne politike i politike transfera između regija. U sklopu fiskalne politike podrazumijeva se upravljanje proračunskim prihodima i rashodima, odnosno deficitom ili suficitom proračuna. Zakonitosti koje vrijede za svaki proračun, pa tako i proračun EU-a. Te zakonitosti podrazumijevaju da je proračun dovoljno velik u odnosu na društveni proizvod kako bi mogao utjecati na ekonomska kretanja. Mora postojati mogućnost stvaranja deficita kako bi se moglo djelovati na ciklička kretanja i kako bi se gospodarstvo usmjeravalo u određenom smjeru, fiskalna i monetarna politika moraju biti koordinirane.²⁹

Proračun EU-a je specifičan u svim segmentima. Ako se promatra ekonomsko i političko okruženje u kojem on postoji, mnoga pravila za njega ne vrijede. U izgradnji višerazinskog sustava odlučivanja o fiskalnim pitanjima postoje okvirna pravila kojih se treba pridržavati, a koja su sadržana u tradicionalnoj teoriji javnih financija. U tradicionalnoj teoriji javnih financija, politička i konstitutivna ograničenja koja se danas odnose na konfederacije, kao što je EU, tada nisu postojala. S obzirom na ta ograničenja bilo je potrebno izgraditi fiskalne odnose prema kojima bi zemlje članice zadržale visok stupanj političke i konstitutivne suverenosti, a supra – nacionalna razina bi imala samo one ovlasti za koje joj je zemlja članica dala dodijelila. Fiskalna pravila koja postoje na konfederalnoj razini moraju biti u skladu s onima na nacionalnoj razini, odnosno ne smiju biti u sukobu. Mnoga su obilježja prema kojima se proračun EU-a razlikuje od klasičnih nacionalnih proračuna, kao što su:

- Prihodna i rashodna strana proračuna EU razlikuje se od proračuna nacionalnih država,
- Proračun EU relativno je malen u odnosu prema veličini gospodarstva koje pokriva,
- Strože je i čvršće reguliran, iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen
- Iz njega je izuzeto zaduživanje, ali i posuđivanje sredstava korisnicima proračuna³⁰

U početku se proračun EU-a financirao samo putem financijskih doprinosa zemalja članica. Nakon zasjedanja Europskog vijeća u Luxemburgu donesena je odluka o vođenju financiranja vlastitim sredstvima. Prema toj odluci EU je postupno trebala graditi svoju financijsku autonomiju. Vlastita sredstva su u početku uključivala carine i tradicionalne izvore prihoda,

²⁹ Barač, M. (2012). Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije. *Pravni vjesnik*, 28 (1), 207-223. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/85463>

³⁰ Šimović, H. (2005). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 29 (3), 299-315. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5680>

no takva vlastita sredstva nisu bila dovoljno i tada je Vijeće uvelo nova vlastita sredstva koja su sad uključivala još i prihode na ime PDV-a s usklađenom osnovicom PDV-a. Uvođenje zajedničkog sustava PDV-a za sve zemlje članice kao i uvođenje jedinstvene porezne osnovice stvaralo je znatne poteškoće, stoga se njihovo uvođenje odgađalo sve do 1979. godine, dok su tradicionalna vlastita sredstva bila na raspolaganju. Zbog nedovoljno porasta prihoda iz tradicionalnih sredstava i PDV-a, do kojih je došlo zbog usporenog porasta prihoda iz tradicionalnih vlastitih sredstava kao i gospodarska stagnacija koja se štetno odrazila na prihode od PDV-a, pokazalo se da postojeći sustav ne može odgovoriti na financijske problema s kojima se susreće EU. s obzirom na to da je postojeći sustav bio nezadovoljavajuć, došlo je do ponovnih promjena koje su uvedene odlukom Vijeća iz 1988. godine. Najznačajnija novost ove odluke bilo je uvođenje novih vrsta vlastitih sredstava na osnovi BDP-a država članica, kao i utvrđivanje gornje granice vlastitih sredstava za financiranje troškova EU. Od 1995. godine EU se financira isključivo vlastitim sredstvima.³¹

Proračun EU financira se vlastitim sredstvima koja nisu podložna međuvladinim pregovorima. U vlastita sredstva prihoda kojima se financira njen proračun ubrajaju se: poljoprivredne pristojbe, carine, udio u PDV-u i uplate zemalja članica. Kao što je već rečeno, prva dva oblika koristila su se u početku Unije, no pokazala su se nedovoljnim i pojavila se potreba za novim izvorima financiranja. Glavnina proračunskih prihoda danas se prikuplja novim vlastitim sredstvima koja uključuju udjele u PDV-u i uplatama zemalja članica. Visina i struktura vlastitih sredstava se određuje ovako:

- Poljoprivredne pristojbe - čine oko 2% proračunskih prihoda, a prikupljaju se od carina na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz zemalja koje nisu članice EU.
- Carine - obuhvaćaju oko 13% proračunskih prihoda, a slično kao i poljoprivredne pristojbe prikupljaju se od carina na uvoz iz zemalja koje nisu članice EU
- Udio u prihodima od PDV-a - čini oko 35% proračunskih prihoda EU i transfer je dijela PDV-a ubranog u zemlji članici. Određuje se primjenom jedinstvene stope na osnovicu PDV-a svake zemlje članice,
- Uplate razmjerne BNP-u - čine polovicu ukupnih sredstava proračuna EU, one su dodatni izvor jer se određuju tako da se nadoknadi manjak koji može nastati zbog

³¹ Mijatović, N., Perić, R. i Lerman, B. (2012). Proračunska pitanja Europske Unije: Preispitivanje financijske autonomije. Pravni vjesnik, 28 (2), 39-57. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/121028>

nedostatka sredstava iz prethodno spomenutih izvora. Na taj se način osigurava da EU proračun nije nikad u deficitu.³²

Proračun EU-a ima vlastite i neovisne prihode, no oni se dosta razlikuju od prihoda koje imaju klasični nacionalni proračuni. Porezni prihodi kao PDV, porez na dobit i dohodak su klasične stavke nacionalnih proračuna koje proračun EU-a nema. klasične porezne prihode kao što su PDV, porez na dobitak i dohodak. Druga razlika između proračuna EU i nacionalnih proračuna je ta što središnji proračun prikuplja većinu poreznih prihoda i raznim transferima financijski pomaže proračune nižih razina vlasti. Kod proračuna EU-a zemlje članice kontroliraju porezne prihode i iz njih se izvode prihodi kojima se financira proračun EU-a, a razlog zbog kojeg proračun EU-a ne sudjeluje u većoj alokaciji je njegova veličina.³³

Što se tiče rashoda proračuna, financijski sustav unije zasniva se na sustavu financijske perspektive kojim se označava srednjoročno programiranje rashoda unije na temelju sporazuma između Parlamenta, Vijeća i Komisije. Sustav financijske perspektive predstavlja financijski instrument kojim unija održava proračunsku disciplinu na način da postavlja gornje granice proračunskih rashoda radi njihova zadržavanja u granicama raspoloživih vlastitih prihoda. Ovakvo ograničenje utvrđivanja rashoda je u skladu načela proračunske ravnoteže prema kojem proračunski rashodi moraju biti jednaki proračunskim приходima. Razvoj i provedba zajedničkih politika Unije financira se proračunskim rashodima.³⁴

Područja koja se financiraju iz proračuna EU su ona područja za koja su zemlje članice prenijele svoje ovlasti na EU. Rashode proračuna EU može se podijeliti na obvezne i neobvezne rashode. Oni koji proizlaze iz obveza preuzetih ugovorima ili sekundarnim zakonodavstvom spadaju u obvezne rashode, a u neobvezne spadaju oni na čije oblikovanje mogu utjecati institucije EU-a. Kod klasičnih nacionalnih politika, najveći udio rashoda čine uglavnom rashodi za socijalno osiguranje, zdravstvo, obrazovanje, obranu i slično, dok su rashodi kod proračuna EU-a ograničeni su na uzak spektar politika. Dvije su značajne skupine

³² Kesner-Škreb, M. (2007). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 31 (2), 199-201. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/16163>

³³ Barač, M. (2012). Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije. *Pravni vjesnik*, 28 (1), 207-223. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/85463>

³⁴ Đurđević, Z. (2004). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 181-202. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5740>

rashoda proračuna EU-a, a to su zajednička poljoprivredna politika i strukturna politika. Razlika između spomenutih proračuna leži i u veličini proračuna.³⁵

Pravni propisi primarnog prava Europske zajednice, odnosno osnivački ugovori reguliraju postupak izrade, usvajanja i izvršenja proračuna EU-a, njegovu strukturu i temeljna načela. Proračunska načela na kojima se temelji proračun EU su: jedinstvo, univerzalnost, godišnje razdoblje, ravnoteža, specifikacija, i monetarna jedinica. Proračun EU-a je jedini instrument provođenja fiskalne politike u fiskalnom sustavu EU-a koji se provodi sa središnje, supranacionalne razine EU.³⁶

Tablica 1: PRIHODI PRORAČUNA EU (u %ukupnih prihoda)

| | 2018 | 2019 |
|---------------------------------|--------|--------|
| Tradicionalna vlastita sredstva | 13,86% | 14,49% |
| Prihodi od PDV-a | 11,85% | 11,97% |
| Prihodi od BNP-a | 72,63% | 72,26% |
| Ostali prihodi | 1,66% | 1,28% |

Izvor: Izrada autora na temelju podataka Europske komisije (2019)

U tablici 1 prikazani su prihodi proračuna EU za 2018. i 2019. godinu. Iz tablice je vidljivo kako najznačajniji izvor prihoda za proračun EU—a predstavljaju prihodi od BNP-a. Tradicionalna vlastita sredstva u 2018. godini iznosila su 13,86% ukupnih prihoda, a u 2019. godini 14,49% ukupnih prihoda. Drugi najznačajniji izvor prihoda su prihodi od PDV-a koji su u 2018. godini iznosili 11,85%, a u 2019. iznosili su 11,97% ukupnih prihoda. Kao što je već spomenuto najznačajniji izvor prihoda predstavljaju prihodi od BNP-a i oni su u 2018. godini iznosili 72,63%, a u 2019. iznosili su 72,26% ukupnih prihoda. U početku osnivanja

³⁵Barač, M. (2012). Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije. *Pravni vjesnik*, 28 (1), 207-223. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/85463>

³⁶Đurđević, Z. (2004). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 181-202. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5740>

Unije glavni prihodi bili su tradicionalna vlastita sredstva, no vidljivo je kako ona iznose tek mali udio ukupnih prihoda i ne bi bila dovoljna za pokrivanje svih rashoda Unije.

Tradicionalna vlastita sredstva ubrajaju carine pri uvozu proizvoda iz zemalja koja nisu članice EU, a ubiru se prema Zajedničkoj carinskoj tarifi. Poljoprivredne pristojbe su još jedna stavka koja se ubraja u tradicionalna vlastita sredstva. Zemlje članice izravno ubiru carine i poljoprivredne pristojbe od sudionika u gospodarskoj transakciji i potom doznačuju EU. Prihodi na osnovi PDV-a ubiru se primjenom odgovarajuće jedinstvene stope na nacionalnu poreznu osnovicu država članica. kao značajnija skupina prihoda javlja se i prihod na osnovi BNP-a koji se izračunava tako da se određena stopa primjeni na razliku između BNP-a svake zemlje članice i harmonizirane osnovice PDV-a. Ostali prihodi proračuna EU su porez na dohodak i pristojbe koje plaća osoblje institucija EU-a, prihodi od kazni zbog kršenja pravila tržišnog natjecanja, prihodi od kamata koje država članice plaćaju u slučaju zakašnjele uplate svojih iznosa u proračun EU i ostali.³⁷

³⁷ Šimović, H. (2005). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 29 (3), 299-315. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5680>

Tablica 2: RASHODI PRORAČUNA EU (U % UKUPNIH RASHODA)

| | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|--------|--------|
| Pametnan i uključiv rast | 46,02% | 45,59% |
| Održivi rast: prirodni resursi | 38,71% | 38,73% |
| Sigurnost i građanstvo | 2,06% | 2,38% |
| Globalna Europa | 6,15% | 6,31% |
| Administracija | 6,68% | 6,71% |
| Posebni instrumenti | 0,38% | 0,28% |

Izvor: Izrada autora na temelju podataka Europske komisije (2019)

Tablica 2 prikazuje rashode proračuna EU u 2018. i 2019. godini. Najznačajniji rashodi spadaju u stavku Pametan i uključiv rast i u 2018. su iznosili 46,02% ukupnih rashoda, a u 2019. su iznosili 45,59% ukupnih rashoda. Pametan i uključiv rast predstavlja strategiju Europe kojom se želi postići razvoj gospodarstva utemeljenog na znanju i inovacijama, promicanje zelenijeg, konkurentnijeg gospodarstva temeljenog na učinkovitom korištenju resursa, poticanje ekonomije visoke stope zaposlenosti, uz rezultat ekonomske socijalne i teritorijalne kohezije. Druga stavka rashoda predstavlja Održivi rast i iznosi 38,71% ukupnih rashoda u 2018. i 38,73% ukupnih rashoda u 2019. godini.

Na sigurnost i građanstvo u 2018. otpada 2,06% ukupnih prihoda, a u 2019. godini 2,38%. Stavka Globalna Europa iznosi 6,15% ukupnih rashoda u 2018. godini i 6,31% ukupnih rashoda u 2019. godini. Cilj Programa Globalna Europa je učinkovitije promicanje vrijednosti i interesa EU-a diljem svijeta te brži odgovor na nove globalne izazove. Njime se financiraju se prioritete vanjske politike EU-a i podupire održivi razvoj u susjednim zemljama. Program podupire i projekte koji se bave iskorjenjivanjem siromaštva i migracija te promiče vrijednosti EU-a poput ljudskih prava i demokracije.³⁸

³⁸ Europska komisija. Europa 2020. Strategija za pametan, održiv i uključiv rast. Pristup ostvaren 22.04.2021. <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Strategija-EUROPA-2020.-hr.pdf>

Sljedeća stavka obuhvaća Administraciju i na nju je u 2018. godini otpalo 6,68% ukupnih rashoda, u 2019. godini 6,71% ukupnih prihoda. U rashode se ubrajaju još i posebni instrumenti koji su u 2018. godini iznosili 0,38% ukupnih prihoda, a u 2019. godini 0,28% ukupnih prihoda. Posebni instrumenti osiguravaju fleksibilnost proračuna EU i primjenjuju se u određenim nepredviđenim okolnostima, kao što su prirodne katastrofe i izvanredne situacije.

39

2.4.2. Harmonizacija poreza u EU

Najznačajniji izvor prihoda svake zemlje predstavlja porezni sustav. S obzirom na njegovu važnost potrebno kreirati optimalni porezni sustav za svaku zemlju u skladu s njenom razvijenošću i njenim mogućnostima. Porezi su obvezna davanja od osoba i poduzeća, nametnuta od strane države, koja nemaju izravnu protučinidbu. Da bi mogla financirati javne rashode, država prikuplja poreze, odnosno porezi predstavljaju cijenu javnih dobara koje nam osigurava država. Javna dobra koja država osigurava su obrazovanje, zdravstvena zaštita, javna sigurnost i slično. Porezna politika u EU ima dvije komponente, a to su izravni porezi, koji ostaju u nadležnosti zemalja članica i neizravni porezi koje EU koordinira i usklađuje zakone o porezu na dodanu vrijednost i trošarine. EU kontrolira poreze kako bi se osiguralo natjecanje na unutarnjem tržištu koje može biti ugroženo zbog varijacija stopa neizravnog oporezivanja i sustavima kojima jedna zemlja može dati nepravednu prednost domaćim tvrtkama u odnosu na ostale. Nacionalna vlada svake zemlje članice odlučuje o iznosu poreza koji će svaki građanin platiti i kako će se trošiti prihodi od poreza i prema tome EU nema neposrednu ulogu u ubiranju poreza ili utvrđivanju poreznih stopa. EU može nadzirati nacionalne porezne propise u nekim područjima, posebno u onim područjima politika EU-a koje se odnose na poslovanje i zaštitu potrošača.⁴⁰

Da bi se izbjegle nacionalne mjere koje mogu negativno utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta potrebna je koordinacija poreznih sustava EU, odnosno potrebna je porezna harmonizacija. Proračun je bio prvi segment fiskalnog sustava EU, a drugi segment predstavlja porezna harmonizacija. Ugovorom o osnivanju Europske ekonomske zajednice

³⁹ Europska komisija. Instrumenti fleksibilnosti i posebni instrumenti. Pristup ostvaren 21.04.2021. https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/flexibility-and-special-instruments_hr

⁴⁰ Europska komisija. Oporezivanje. Pristup ostvaren 22.04.2021. https://europa.eu/european-union/topics/taxation_hr

utvrđene su pravne norme koje se odnose na poreze. Prema njima svaka zemlja članica ima pravo zadržati vlastiti porezni sustav i uvoditi nove porezne oblike, no to mora raditi tako da se oni ne sukobljavaju s odlukama tijela EU. Najvažnija načela kojima se provodi harmonizacija poreza u EU su načelo nacionalne nadležnosti, jednoglasnosti i supsidijarnosti. Prema načelu nacionalne nadležnosti, nadležnost pojedinih politika leži u rukama zemalja članica, osim ako Unija nema nadležnost po tom pitanju na temelju Ugovora. Pod načelom jednoglasnosti podrazumijeva se da pitanja vezana za porezni sustav EU mogu biti prihvaćena samo ako su prihvaćena od strane svih zemalja članica, odnosno jednoglasno. Prema načelu supsidijarnosti odgovornost za određenu javnu uslugu treba dodijeliti onoj razini vlasti koja je kompatibilna s područjem korisnosti te javne usluge. Najvažniji kriteriji kod načela supsidijarnosti za dodjelu funkcija određenoj razini vlasti predstavlja kriterij učinkovitosti.⁴¹

EU teži harmonizaciji poreza kako bi se postigli sljedeći ciljevi:

- Osnivanje zajedničkog tržišta i uklanjanje fiskalnih prepreka koje remete konkurenciju na zajedničkom tržištu
- Uklanjanje fiskalnih smetnji što utječu na slobodno kretanje roba, ljudi i kapitala na cijelom području EU-a
- Postupno međusobno približavanje ekonomskih politika zemalja članica
- Uvođenje niza zajedničkih politika u različitim područjima
- Omogućiti financiranje EU-a vlastitim sredstvima
- Osiguranje ekonomske neutralnosti fiskalnih sustava zemalja članica u pogledu geografske alokacije resursa i poštivanja načela nediskriminacije poreznih subjekata i proizvoda u svezi s njihovom rezidencijom i podrijetlom
- Učiniti harmonizaciju fiskalnih sustava članica EU-a instrumentima ubrzanja procesa integriranja i međuzavisnosti nacionalnih gospodarstva⁴²

Porezna harmonizacija u zemljama članicama EU prije svega treba biti pravedna. Samo na nacionalnoj razini je teško postići pravednost, a osobito kada se radi o prekograničnoj aktivnosti. Pravedni porezni sustav ne smije omogućiti trgovačkim društvima u jednoj zemlji prednost naspram njegovih konkurenata u drugoj zemlji. Također, porezni zakoni ne smiju dopustiti izbjegavanje oporezivanja u drugoj zemlji. Unatoč tome što Europsko unutarnje

⁴¹ Kuvač, L. (2015). Harmonizacija izravnih poreza unutar EU. Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, (1-2/2015), 231-239. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/142323>

⁴² Barač, M. (2012). Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije. Pravni vjesnik, 28 (1), 207-223. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/85463>

tržište, ljudima i društvima omogućuje slobodno kretanje i trgovinu unutar EU, istovremeno postojanje različitih poreznih sustava otežava prekogranično poslovanje trgovačkih društava i pojedinaca. Ostali problemi za pojedince i trgovačka društva proizlaze iz troškova ispunjavanja porezne obveze i oporezivanja u svakoj zemlji članici, što uzrokuje visoku opću razinu oporezivanja. Zemlje članice moraju blisko surađivati kako bi se ovakvi problemi riješili. Pri kreiranju poreznih zakon nacionalne vlade su slobodne sukladno nacionalnim prioritetima, no ipak moraju poštivati neka temeljna načela koja podrazumijevaju ne diskriminaciju i slobodu kretanja na unutarnjem tržištu. Svaka zemlja članica za sebe odlučuje o poreznom zakonodavstvu. U slučaju da Europska komisija smatra da je potrebna akcija kako bi unutarnje tržište funkcioniralo ispravno, ona može dati prijedloge za porezno zakonodavstvo. Da bi porezno zakonodavstvo EU-a bilo prihvaćeno, odluka mora biti donesena jednoglasno, odnosno sve zemlje članice ga moraju prihvatiti. Kao što je već spomenuto porezi se dijeli na izravne i neizravne poreze. U izravne ubrajamo poreze koji se nameću pojedincima ili trgovačkim društvima, a u tu skupinu spadaju porezi na dohodak ili porezi na dobit. Neizravni porezi obuhvaćaju PDV, porez na prodaju dobara i usluga, trošarine na alkohol i duhan i slično. U razmjerima nužnim za unaprjeđenje funkcioniranja unutarnjeg tržišta EU-a i rješavanje zajedničkih zakona, propisi o izravnim porezima ograničuju se na usklađivanje zakona u članicama EU-a. Što se tiče primjene propisa o neizravnim porezima, ona obuhvaća usklađivanje nacionalnih zakona. Prevelike razlike u poreznim pravilima za robu i usluge mogu narušiti tržišno natjecanje i otežati kupovinu i prodaju proizvoda preko granice.⁴³

U EU je postignut određeni minimum usklađivanja poreznih sustava putem nekoliko posebnih smjernica o harmonizaciji pojedinih poreza. Što se tiče harmonizacije, najdalje se otišlo u harmonizaciji neizravnih poreza dok je u području izravnih poreza postignuta je djelomična harmonizacija. U Ugovoru u EU, člancima 90. do 93. definirana je pravna osnova za usklađivanje neizravnog oporezivanja,. Njom se zabranjuje porezna diskriminacija koja bi mogla dovesti do izravnog ili neizravnog pogodovanja nacionalnim proizvodima na štetu proizvoda drugih država, te se poziva na harmonizaciju poreza na promet, trošarina i drugih neizravnih poreza. U tom području ciljevi su jako brzo postignuti. Zatim je donesena šesta direktiva kojom se osigurava primjena PDV-a na iste transakcije u svim zemljama članicama. Uveden je zajednički sustav trošarina koji sv posebno odnosi na na promet duhanskih

⁴³ Mijatović, N.: Oporezivanje u Europskoj uniji: promicanje unutarnjeg tržišta i ekonomskog rasta. Preuzeto s <https://www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2015/4/mijatovic.pdf>

proizvoda, alkohola i alkoholnih pića te energente, u pogledu usklađivanja stopa trošarina, strukture trošarina i kretanja dobara koja se oporezuju postignut je značajan napredak. Postignut je i dogovor o suradnji i razmjeni informacija poreznih uprava država članica. Zajednička politika EU-a odnosi se ponajprije na neizravne poreze koji neposredno utječu na funkcioniranje zajedničkog tržišta na području slobodnog kretanja roba i slobode pružanja usluga. Područje izravnih poreza još uvijek je uglavnom u rukama nacionalnih vlada zemalja članica. S obzirom na to da su nacionalni porezi uglavnom u nadležnosti zemalja članica teško je postići potpunu harmonizaciju poreznog sustava EU. unatoč uvođenju zajedničkog tržišta i postojanju ekonomske i monetarne unije, istinska porezna politika u EU još uvijek ne postoji. Jedan od razloga je i to što zemlje članice smatraju da je porezni sustav jedno od temeljnih obilježja nacionalnog suvereniteta i teško prebacuju svoje nadležnosti s tog područja na EU.⁴⁴

2.4.3. Koordinacija fiskalnih politika

Koordinacija stabilizacijskih proračunskih politika zemalja članica EU predstavlja treći segment fiskalnog sustava EU. njegov cilj je osigurati zdrave javne financije i sprečavanje makroekonomske neravnoteže. Provođenje stabilizacijske fiskalne politike u EU i koordinacija pojedinih proračunskih politika treba se promatrati kroz EMU. U EMU se provodi zajednička monetarna politika za čije je vođenje zadužena Europska središnja banka. S obzirom na to da zemlje članice imaju zajedničku monetarnu politiku, ukoliko dođe do ekonomskih šokova koji različito pogađaju svaku zemlju članicu, najučinkovitiji instrument za njihovo ublažavanje je fiskalna politika. Ovi šokovi su jedan od razloga zašto je fiskalna politika i dalje u nadležnosti zemalja članica. Iako je u nadležnosti vlada zemalja članica, fiskalna politika ipak je regulirana određenim pravilima. Pravila prema kojim se kreira fiskalna politika određena su prvo Maastriškim sporazumom kojeg nadopunjuje Paktu o stabilnosti i rastu. Da bi monetarna unija, koja je usmjerena na stabilnost cijena, uredno funkcionirala potrebna je i fiskalna disciplina. Potreba za uvođenjem fiskalnih pravila može se pronaći u više razloga. Jedan od njih su prekomjerni deficiti koji se pojavljuju u većini zemalja nakon ulaska u monetarnu uniju. Preveliki deficiti i javni dug zemalja članica može

⁴⁴ Kesner Škreb, M. (2007). Porzna harmonizacija. Financijska teorija i praksa, 31 (3), 305-307. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/18216>

utjecati na rast kamatnih stopa u drugim zemljama članicama, što zatim može dovesti do dodatnog povećanja javnog duga. Takve nestabilnosti mogu utjecati na tržište kapitala i učinci prelijevanja mogu postajati sve veći, a u najgorem slučaju može doći i do nestabilnog globalnog tržišta. Zbog toga se strukturom fiskalne politike Europske unije nastoji se uspostaviti čvrst i djelotvoran okvir za koordinaciju i nadzor fiskalnih politika zemalja članica.⁴⁵

Kao što je već spomenuto, pravila za fiskalnom disciplinom sadržana su u Maastriškim kriterijima konvergencije. Maastriški kriteriji konvergencije predstavljaju kriterije koje svaka zemlja članica mora zadovoljavati kako bi uopće i postala članicom. Kriteriji koji su sadržani u kriterijima konvergencije su:

- Državne financije – pokazatelj održivosti državnih financija definiran je umjerenim proračunskim deficitom
- Tečaj - održavanje normalnih fluktuacija u granicama određenim Tečajnim mehanizmom Europskog monetarnog sustava
- Dugoročne kamatne stope – postojanost konvergencije koju ostvari zemlja članica izražava se pomoću razina dugoročnih kamatnih stopa⁴⁶

Kriteriji iz Maastrichta zahtijevaju od zemalja članica da izbjegavaju prekomjerni deficit. Ukoliko Vijeće odluči da postoji prekomjerni deficit, pokreće se postupak za uklanjanje nesklada. Ako se za njegovo uklanjanje ne poduzmu prihvatljivi koraci, Vijeće tada može izdati upozorenja i nametnuti beskamatni depozit koji zemlja članica polaže u Uniju, koji se s vremenom može pretvoriti u nepovratnu kaznu ako deficit nije korigiran u zadanom razdoblju.⁴⁷

Zatim uz kriterije konvergencije, pravila fiskalne politike sadržana su i u Paktu o stabilnosti i rastu. Pakt se sastoji od dvije uredba. Prva se odnosi na nadzor fiskalnih politika zemalja članica i predstavlja preventivni ogranak čiji je cilj osigurati zdrave javne financije. Pri nadzoru i usmjeravanju ključni koncept predstavlja srednjoročni proračunski cilj koji visi o

⁴⁵ Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 75-88. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26214>

⁴⁶ Kesner-Škreb, M. (2006). Kriteriji konvergencije. Financijska teorija i praksa, 30 (4), 407-408. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/8536>

⁴⁷ Eichengreen, B. Institutions for Fiscal Stability, *CESifo Economic Studies*, Volume 50, Issue 1, 2004, Pages 1–25, <https://doi.org/10.1093/cesifo/50.1.1>

pojedinoj zemlji. Zemlje članice obvezuju se da će dovesti svoja srednjoročna salda u ravnotežu ili čak suficit. Druga uredba se odnosi na ispravak prekomjernih deficita i predstavlja korektivni ogranak koji za cilj ima spriječiti prekomjerne deficite i u slučaju njihova postojanja osigurati njihovo žurno ispravljanje. U slučaju prekomjernog deficita pokreće se postupak za prekomjerne deficite na temelju kriterija deficita ili kriterija duga. Kriterij deficita podrazumijeva da je deficit prekomjeran ako prelazi zadanu granicu od 3 % BDP-a, a kod kriterija duga deficit je prekomjeran ako je dug veći od 60% BDP-a. Uz kriterije konvergencije i Pakt o stabilnosti i rastu fiskalna politika uređena je i fiskalnim ugovorom. Fiskalni ugovor predviđa da se zlatno pravilo uravnoteženog proračuna, s nižom granicom strukturnog deficita od 0,5 % BDP-a (ako je javni dug niži od 60% BDP-a, ta niža granica je postavljena na 1%), ugrađuje u nacionalno pravo, po mogućnosti na ustavnoj razini. Ako ovaj propis nije ispravno proveden zemlje članice mogu tužiti druge zemlje članice pred Sudom Europske unije. Dodatne uredbe fiskalnog ugovora obuhvaćaju još i automatsko pokretanje korektivnog mehanizma i pooštrenje propisa za države u postupku u slučaju prekomjernog deficita. Financijska pomoć iz Europskog stabilizacijskog mehanizma može se pružiti samo zemljama članicama koje su potpisale fiskalni ugovor. Uz fiskalni ugovor postoje i dodatne reforme za jačanje gospodarskog upravljanja u europodručju. Ove reforme obuhvaćaju dvije uredbe. Prva se odnosi na određivanje zajedničkih vremenskih okvira za izradu proračuna za sve zemlje članice u europodručju i propisa o tome kako će Komisija pratiti i ocjenjivati proračunske planove zemalja članica. Druga odredba odnosi se na zemlje članice koje imaju ozbiljne poteškoće u pogledu financijske stabilnosti ili kojima prijete takve poteškoće. Njome se utvrđuju propisi za pojačani nadzor, financijsku pomoć i nadzor nakon završetka programa.⁴⁸

Ekonomska i monetarna unija kombiniraju jedinstvenu monetarnu politiku s nacionalnim, neovisnim fiskalnim politikama koje su jedini makroekonomski instrument dostupan na razini zemlje. S obzirom na to da zemlje vode različite fiskalne politike, kako bi se osigurala fiskalna disciplina EU je postavio okvir za upravljanje fiskalnom politikom. Cijela rasprava od početka pregovora o EMU se svodi na pronalaženje ravnoteže između dva cilja: osigurati da nacionalne vlade nisu lišene nijednog značajnijeg makroekonomskog stabilizacijskog instrumenta za ublažavanje asimetričnih šokova, i s druge strane osigurati da zemlje ne

⁴⁸ Europski parlament. Okvir *EU-a za fiskalne politike*. Pristup ostvaren 28.04.2020. www.europarl.europa.eu/factsheets/hr

iskorištavaju jedinstvenu valutu i monetarnu politiku da bi poboljšali svoj fiskalni položaj na štetu drugih zemalja.⁴⁹

2.5. Veza fiskalne i monetarne politike u EMU

Ekonomska i monetarna unija (EMU) rezultat je postupne gospodarske integracije u EU-u. Proširenje jedinstvenog tržišta EU-a obilježeno je zajedničkim odredbama o proizvodima i slobodnim kretanjem robe, kapitala, radne snage i usluga. Kako bi ovakva zajednica mogla uredno i nesmetano funkcionirati potrebna je zajednička monetarna politika i koordinirane fiskalne politike. Jedinstvenu monetarnu politiku određuje Eurosustav i provodi Europska središnja banka, a nadopunjuju je fiskalna pravila i koordinacije gospodarskih politika. Konačni cilj europske integracije nakon uvođenja Ekonomske i monetarne unije, bio je postignuti potpunu liberalizaciju kretanja kapitala, potpunu konvertibilnost valuta zemalja članica i neopozivi fiksni tečaj. Uvođenje ekonomske i monetarne unije predviđeno je u tri faze. Prva faza predstavljala je slobodno kretanje kapitala među državama članicama. U drugoj fazi bi se jačala suradnja među nacionalnim središnjim bankama zemalja članica i postigla bi se konvergencija ekonomskih politika. Kako bi se monetarne politike mogle uskladiti, uspostavljen je Europskog monetarnog instituta koji bi jačao suradnju među nacionalnim središnjim bankama i provodio potrebne pripreme za uvođenje jedinstvene valute. U ovoj fazi nacionalne središnje banke trebale bi postati neovisne. Treća faza podrazumijeva provedbu zajedničke monetarne politike u okviru Eurosustava i postupno uvođenje novčanica i kovanica eura u svim državama članicama europodručja. Visoki stupanj konvergencije koji se mjeri prema nizu kriterija je nužan preduvjet za prijelaz u treću fazu.⁵⁰

Zajedničku monetarnu politiku u EMU vodi Europska središnja banka koja ima složeni okvir ciljeva, instrumenata i postupaka odlučivanja. Njen zadatak je održavanje stabilnosti cijena, i pod uvjetom da taj cilj ne ugrožava, promicati gospodarski rast u EMU. Izrada jedinstvene monetarne politike i postavljanje smjernica za njeno provođenje zadatak je Upravnog Vijeća

⁴⁹ Coeure, B., Pisani-Ferry, J. (2005). Fiscal policy in EMU: Towards a sustainability and growth pact? Oxford Review of Economic Policy Vol. 21, No. 4, FISCAL POLICY (Winter 2005), pp. 598-617 (20 pages). Preuzeto s: <https://www.jstor.org/stable/23606850>

⁵⁰ Europski parlament. Povijest ekonomske i monetarne unije. Pristup ostvaren 03.05.2020. www.europarl.europa.eu/factsheets/hr

ESB-a. Odgovornosti Upravno Vijeća obuhvaćaju odluke koje se odnose na srednje monetarne ciljeve, ključne kamatne stope i opskrbu rezervama u europodručju. Odluke o monetarnoj politici donose se običnom većinom, a svaki član Upravnog Vijeća ima jedan. Upravno vijeće se sastoji od guvernera nacionalnih središnjih banaka koje u potpunosti sudjeluju u EMU-u i članovi su Izvršnog odbora.⁵¹

U drugoj ekonomskoj fazi ekonomske i monetarne unije uspostavljene su monetarne institucije, od kojih među najvažnije spadaju: Europski monetarni institut, Monetarni odbor, Europska središnja banka, Europski sustav središnjih banaka i Eurosustav, Gospodarski i financijski odbor, Vijeće za ekonomske i financijske poslove te Euroskupina. **Europski monetarni institut** ustanovljen je na početku druge faze EMU-a, i nije imao nikakvog utjecaja na monetarnu politiku. Njegov glavni zadatak pri provedbi druge faze bio je jačanje suradnje između nacionalnih središnjih banaka i koordinacija monetarnih politika država članica. **Monetarni odbor** ustanovljen također u drugoj fazi, služio je za promicanje koordinacije politika država članica u punoj mjeri potrebnoj za funkcioniranje unutarnjeg tržišta i imao je savjetodavnu ulogu. Sastojao se od članova koje su u jednakom broju imenovala Komisija i države članice. **Europska središnja banka** ustanovljena je u trećoj fazi i ona je odgovorna za provođenje monetarne politike na cijelom europodručju. Europska središnja banka skupa sa nacionalnim središnjim bankama svih zemalja članica EU-a čini **Europski sustav središnjih banka**. On predstavlja instituciju treće faze ekonomske i monetarne unije i njime upravljaju tijela Europske središnje banke nadležna za odlučivanje. Za cilj ima održavanje stabilnosti cijena i u skladu s tim podržava opće ekonomske politike kojima se omogućava ostvarivanje ciljeva unije. Te ciljeve ostvaruje pomoću ispunjavanja svojih zadataka, koji podrazumijevaju: utvrđivanje i provođenje monetarne politike Unije, obavljanje deviznih poslova, držanje službenih deviznih pričuva zemalja članica i upravljanje njima, promicanje nesmetanog funkcioniranja platnih sustava te doprinosenje nesmetanom vođenju politika nadležnih tijela koje se odnose na bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama i stabilnost financijskog sustava. **Eurosustav** se razlikuje od Europskog sustava središnjih banaka po tome što on uključuje Europsku središnju banku i nacionalne središnje banke zemalja članica na europodručju, a ne EU-a. **Gospodarski i financijski odbor** ima iste zadaće kao i Monetarni odbor, uz jednu razliku, a to je da je obavještavanje Komisije o

⁵¹ Di Bartolomeo, G., Engwerda, J., Plasmans, J., Van Aarle, Bas., (2002). Monetary and fiscal policy design in the emu. *Open Economies Review*, vol. 13, issue 4, 340 pages. Preuzeto s: <http://hdl.handle.net/10.1023/A:1020609312575>

razvoju događaja u vezi s monetarnom situacijom sad u nadležnosti ESB-a. Sastoji se od najviše šest članova, od kojih trećinu imenuju države članice, trećinu Komisija i trećinu ESB. **Vijeće za ekonomske i financijske poslove** donosi odluke na europskoj razini. Njegovi članovi su ministri financija svih zemalja članica EU-a. On nakon savjetovanja s ESB-om donosi odluke u vezi s tečajnom politikom eura u odnosu na valute kojih nema unutar unije. sve to čini pridržavajući se cilja u vezi sa stabilnošću cijena. **Euroskupina** je savjetodavno i neslužbeno tijelo koje se redovno sastaje kako bi raspravljalo o svim pitanjima u vezi s neometanim funkcioniranjem europodručja te ekonomske i monetarne unije.⁵²

Monetarnu politiku ekonomske i monetarne unije provodi, kao što je već rečeno, Europska središnja banka čiji je osnovni cilj stabilnost cijena. Ugovorom iz Maastrichta određen je stupanj neovisnosti koji banka mora postići kako bi mogla ući u Europski sustav središnjih banka.. Kako bih provodila monetarnu politiku ESB također mora biti neovisna, a svoju neovisnost temelji na institucionalnoj, osobnoj i financijskoj neovisnosti. Ako je banka neovisna to znači da ne postoji direktan utjecaj eksternih činitelja kada donosi odluke. Osim neovisnosti banka mora biti i transparentna. Pri korištenju instrumenata centralne banke i pri korištenju svojih instrumenata ESB može biti neovisna. Ne smije davati zajmove članicama, može birati različite makroekonomske ciljeve koji se mogu razlikovati od vladinih. Cilj ESB-a ne mora biti uvijek isti kao i cilj Vijeća ministara. Unutar ESB-a odluke se donose većinski prema principu jedan čovjek – jedan glas. Članovi upravljačkog vijeća biraju se kao individue i nisu predstavnici svojih zemalja i centralnih banaka. Glavni instrumenti monetarne politike kojima se služi ESB su:

1. Operacije na otvorenom tržištu u što spadaju: glavne operacije refinanciranja, dugoročne operacije refinanciranja, operacije finog prilagođavanja te strukturne operacije
2. Ustaljene pogodnosti kreditiranja banaka od strane ESB-a
3. Politika rezervi likvidnosti

Kako bi se monetarna politika što uspješnije provodila potreban je značajan stupanj konvergencije zemalja članica.⁵³

Kao što je već rečeno u EU postoji jedinstvena monetarna politika i mnogo pojedinačnih fiskalnih politika. Da bi EU mogao stabilno funkcionirati fiskalne politike moraju biti

⁵²Europski parlament. Institucije ekonomske i monetarne unije. Pristup ostvaren 10.05.2020. www.europarl.europa.eu/factsheets/hr

⁵³Grgić, M., Bilas, V. i Šimović, H. (2006). Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije. EFZG working paper series, (14), 1-22. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/137200>

koordinirane. Jedinствена fiskalna politika ne postoji, ali fiskalne politike zemalja članica su ograničene određenim pravilima postavljenim od strane EU. U EU glavni cilj monetarne politike je stabilnost cijena. Da bi se taj cilj postigao ESB mora imati status neovisnosti kako bi se izbjegao tereta političkih pritisaka. Monetarna politika je zajednička i za njeno vođenje se brine ESB pa stoga nacionalne vlade imaju manje poticaja razmatrati utjecaje nacionalnih politika na inflaciju. Takve odluke mogu imati posljedice u smislu globalne financijske stabilnosti i ravnoteže. Upravo zbog toga Ugovorom iz Maastrichta određena je potrebna koordinacija ekonomskih politika svih zemalja članica. za tu svrhu opisuju se i institucionalni postupci. No, EMU je veliko gospodarstvo i kao takvo ima provodi monetarnu politiku koja odgovara velikim gospodarstvima, a ne uzimaju se u obzir potrebe svih zemalja članova. Monetarna politika mora biti postavljena da bi osigurala održivost cjenovne stabilnosti, a da bi se to postiglo važno je osigurati funkcioniranje tržišnih mehanizama i fleksibilnosti preostalih instrumenata kao odgovor na lokalne ekonomske uvjete i asimetrične šokove.⁵⁴

⁵⁴ Menguy, S. Monetary and fiscal policies in emu: Conflict or Coordination? (2011). Journal of Economic Integration Vol. 26, No. 2 (June 2011), pp. 361-385 (25 pages). Preuzeto s: <https://www.jstor.org/stable/23000935>

3. FISKALNA KONVERGENCIJA U EU

3.1. Dužnička kriza u Eurozoni i potreba za fiskalnom konvergencijom

Financijska kriza koja se iz SAD-a proširila na Europu i Japan, uslijed brzog kreditnog rasta, malih premija za rizik, velike likvidnosti, rasta cijena imovine i napuhavanja cijena nekretnina započela je 2007. u SAD- u, proširila se 2008. i 2009. godine. Inače su povijesne krize nastajale zbog nestanka resursa, nestanka energije ili prirodnih katastrofa, no za ovu krizu to nisu bili razlozi. Ova kriza proizašla je iz sustava koje je proizvodilo dugoročno neodržive nejednakosti i tako sprječavao dugoročno održiv i stabilan rast gospodarstva. Došlo je do visokog globalnog rasta gospodarstva koji nije bio praćen s povećanjem plaća. Plaće su stagnirale, kako u Americi tako i u zemljama u razvoju i smanjivao se udio u njihovom nacionalnome dohotku. U 2007. godini i u prvoj polovini 2008. godine povećale su se cijene hrane i energije i u mnogim zemljama se pogoršala situacija u javnim financijama što je gurnulo 100 milijuna ljudi u zemljama u razvoju u siromaštvo. I zemlje u razvoju i razvijene zemlje, ekonomske krize jednako pogađaju, no razlika je u tome što zemlje u razvoju pogađa s jačim negativnim posljedicama i njima je potrebno mnogo više vremena kako bi se oporavile. Ova kriza raširila se svijetom i za posljedicu je imala oštri pad agregatne potrošnje. Smatra se kako je ova kriza započela pucanjem balona koji se stvorio na tržištu nekretnina u Americi, ali i drugim zemljama. Kriza je započela u financijskom sektoru od hipotekarnih kredita. Baloni na tržištu nekretnina nastaju iz više razloga, a prvi je taj što je Amerika vodila politiku niskih kamatnih stopa. Kamatne stope snižene su na nisku razinu od 1% dok su se cijene nekretnina povećavale značajno više od inflacije koja je iznosila 3%. Takav odnos između kamatnih stopa i cijena nekretnina, poticao je stanovništvo na zaduživanje uz nisku kamatnu stopu kako bi kupovali nekretnine čija cijena je rasla. Uz to, mogućnost smanjivanja porezne osnovice za iznos kamata na hipotekarne kredite poticalo je i stanovništvo koje je bilo siromašnije da kupuje nekretnine. Sve veća potražnja za nekretninama uzrokovala je još veće povećanje njihovih cijena. Još jedan od razloga ove globalne krize bila je i stalna globalna neravnoteža. Bez globalne regulacije još brže se proširila globalna kriza. Kriza je u Americi dovela do gubitka štednji, mirovina, posla, stanova i kuća milijuna ljudi. Prvo odustaju od trajnih dobara, nakon toga odustaju od povremene potrošnje, a one robe svakodnevne potrošnje smanjuju se na one koje su stvarno potrebne. Smanjenje potrošnje odrazilo se i na smanjenje svjetske potrošnje i potražnje za uvozom i tako se financijska kriza

prelila u realni sektor i padom uvoza i na zemlje koje nisu značajnije na svjetskom tržištu, ali im značajan udio u bruto društvenom tržištu čini izvoz.⁵⁵

Iako su nacionalne vlade spašavanjem financijskih institucija pokušale spriječiti globalni financijski slom, do tada je globalna financijska kriza već izazvala globalnu ekonomsku krizu. Globalno gospodarstvo doživjelo je najoštriji pad BDP-a ikada, sa 5,2 na -0,8%. U Eurozoni BDP je opao za neviđenih 9%, s 3,8% u 2007. godini na -5,2% u 2009. godini. Europodručje doživjelo je krizu državnog duga počevši od Grčke, u svibnju 2010. godine, preselivši se u Irsku krajem studenog iste godine, a na kraju i na ostale zemlje. Izvješće ECB-a iz prosinca 2010. identificiralo je kako poteškoće s državnim dugom i slabostima bankarskog sustava nekih zemalja potencijalno prijete održivosti cijele eurozone. Procjena ECB-a razlikovala je izvore rizika izvan i unutar financijskog sustava EMU-a. Vanjski izvori rizika bili su u makroekonomskim neravnotežama između različitih zemalja članica, koje su se odrazile na porast razine nezaposlenosti i s tim povezano smanjenje kredita privatnim ekonomskim sektorima. Rizici koji su se pojavljivali unutar financijskog sustava uključivali su mogućnost veće volatilnosti financijskih tržišta u nedostatku makroekonomskog oporavka.⁵⁶

Do krize Eurozone došlo je zbog strukturnih problema Europske monetarne unije. Ti problemi Europske unije mogu se pronaći u neusklađenosti visokog stupnja monetarne integracije i niske političke integracije, u nedovoljnoj koordiniranosti ekonomskih politika zemalja članica, te u tome što se monetarna politika provodi sa središnje razine Europske unije, a supervizija komercijalnih banaka u nadležnosti je središnjih banaka.⁵⁷

Kako bi prebrodila krizu Europska unija prihvatila je Plan gospodarskog oporavka 2008. Godine čiji je prioritet bio ublažavanje utjecaja financijskih previranja na realni sektor. Plan se sastojao od dva stupa:

1. Poticanje potražnje, čemu je bilo namijenjeno 200 milijarda eura
2. Poticanje prioritetnih područja utemeljenih u Lisabonskoj strategiji

⁵⁵ Jurčić, Lj. (2010). Financijska kriza i fiskalna politika. *Ekonomski pregled*, 61 (5-6), 317-334. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/56576>

⁵⁶ Chinn, Menzie D., and Jeffrey A. Frieden. 2012. The Eurozone in crisis: Origins and prospects. *La Follette Policy Report* 21(2): 1-5. Preuzeto s <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:10212562>

⁵⁷ Radošević, D. (2012). Upravljanje kapitalnim računom Hrvatske i dužnička kriza Evropske monetarne unije: preispitivanje. *Ekonomski pregled*, 63 (3-4), 127-161. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/80993>

Europska središnja banka je na financijsku krizu reagirala tako što je puštala velike količine likvidnosti na tržišta, zemlje članice su reagirale fiskalnim pravilima. U ovim vremenima Pakt o stabilnosti i rastu dopušta je fleksibilnost u pogledu fiskalne discipline. Sve razine EU zajedno su pokušavale zaštititi štednju i osigurati kredite za poduzeća i građanstvo. Ova kriza je ukazala na nedostatke u sustavu financijskog nadzora i sustav se pokazao nesposobnim da zaštiti, upravlja i riješi krizu. Potrebno je bilo stvaranje temelja za bolji sustav upravljanja financijskim sustavom u budućnosti. Pred EU je ova kriza postavila izazov u vidu stvaranja okvira za čvrstu financijsku stabilnost u Europi koji mora biti jedinstven i ne smije se ograničavati nacionalnim zakonima i supervizijskim okvirima. Predstavljene su preporuke za osnivanje dviju supra-nacionalnih razina u EU, a to su: Europski sustav financijske supervizije i Europsko vijeće za sistemski rizik.⁵⁸

Dužnička kriza ukazala je važnost fiskalne politike. Mnoge zemlje su probile granice javnog duga i deficita koje su postavljene u Paktu o stabilnosti i rastu. Stabilno funkcioniranje EMU-a ne može osigurati samo zajednička monetarna unija, pa čak ni zajedno s ekonomskom i financijskom unijom ukoliko fiskalna politika nije održiva. Fiskalna politika ima zadatak da jamči održivost javnog duga i da osigura da se automatskim stabilizatorima mogu ublažiti šokovi. Ako fiskalna politika ne može obavljati svoj zadatak, pojedine zemlje mogu bilježiti duga razdoblja pada koja se onda mogu preliti na cijelo europodručje. Neodrživom fiskalnom politikom ugrožava se ne samo stabilnost cijena nego i financijska stabilnost. Nacionalni proračuni u vrijeme ozbiljnih kriza postaju preopterećeni i tada nacionalni fiskalni stabilizatori možda nisu dovoljni za ublažavanje šoka i osiguravanje optimalne razine ekonomske stabilnosti, što se opet može negativno odraziti na cijelo europodručje. Iz tog razloga važno je da zemlje članice europodručja uspostave fiskalnu stabilizacijsku politiku. To je važno i kako bi se izbjegao moralni hazard i osigurala zajednička fiskalna disciplina. Okvir fiskalnih politika poboljšana je Paketom od šest mjera, paketom od dvije mjere i Ugovorom o stabilizaciji, koordinaciji i upravljanju. Pomoću ovih mjera nastoje se spriječiti proračunske neravnoteže, pratiti kretanje duga, uspostaviti bolje mehanizme izvršenja i jačanje odgovornosti za pravila EU-a na nacionalnoj razini. Da bi se postojeći okvir pravilno provodio i osnažio potrebno je osnovati savjetodavni europsko odbor koji bi koordinirao i dopunjavao rad postojećih fiskalnih vijeća. Sastavljao bi javne i neovisne ocjene uspješnosti proračuna i njihova izvršenja u odnosu na ekonomske ciljeve i preporuke utvrđene okvirom

⁵⁸ Kersan-Škabić, I. i Mihaljević, A. (2010). Nove zemlje članice EU i EMU - konvergencija i financijska kriza. *Ekonomski vjesnik*, XXIII (1), 12-26. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/57830>

fiskalnog upravljanja EU-a. Time bi se nastojalo osigurati bolje poštivanje zajedničkih pravila, kvalitetnije javne rasprave i snažniju koordinaciju nacionalnih fiskalnih politika. Stvorio bi se trajni mehanizam za potpore država članica u nevolji ukoliko se taj mehanizam temelji na međunarodnom ugovoru i ukoliko je ugrožena stabilnost cijelog europodručja da do krize ne bi ponovno došlo modernizirano je sekundarno zakonodavstvo i uspostavljen je Europski semestar kojim je ojačan Pakt o stabilnosti i rastu. U slučaju makroekonomskih neravnoteža uveden je postupak a usklađivanje ekonomskih politika se nastojalo dodatno ojačati. Sa ovakvim europskim fiskalnim odborom osiguralo bi se bolje poštivanje zajedničkih pravila te snažnija koordinacija nacionalnih fiskalnih politika.⁵⁹

3.2. Kriteriji konvergencije

Dovoljna razina konvergencije koja podrazumijeva stabilno i konkurentno gospodarstvo zemalja članica Europske Unije je preduvjet koji zemlja mora ispuniti kako bi postala članica EU-a. Za ocjenu konvergencije pojedine zemlje analiziraju se razna područja, poput monetarnog, fiskalnog, pravnog, institucionalnog područja, odnosno sve što utječe na spremnost zemlje da se pridruži EU. Spremnost zemlje mjeri se putem zadovoljavanja kriterija konvergencije u koje spadaju:

- Politički kriteriji koji zahtijevaju da zemlja koja želi postati članicom postigne stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu manjina.
- Ekonomski kriteriji uključuju postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva i sposobnost zemlje da se suoči s pritiscima konkurencije i tržišnih snaga u Uniji
- Pravni kriteriji podrazumijevaju sposobnost preuzimanja obveza koje proistječu iz članstava u Uniji
- Administrativni kriteriji – koji podrazumijevaju stvaranje uvjeta za integraciju za prilagodbom vlastitih administrativnih struktura⁶⁰

⁵⁹Juncker, J., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M., Schulz, M., (2015). Doprinos europske ekonomske i monetarne unije. Europska komisija. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.hr.pdf>

⁶⁰Faulend, M., Curavić, I., Šabić, A., (2005) Kriteriji Europske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije – Gdje je Hrvatska?. HNB. <https://www.hnb.hr/-/kriteriji-europske-unije-s-posebnim-naglaskom-na-ekonomske-kriterije-konvergencije-gdje-je-hrvatska->

Kao što je već rečeno, glavni cilj EMU-a je očuvanje stabilnosti cijena. Fiskalna nedisciplina može narušiti taj cilj, te je potrebno uvesti fiskalnu disciplinu kroz određena ograničenja i pravila koja se odnose na fiskalnu politiku. Maastrichtski kriteriji predstavljaju jedno od tih ograničenja, a uz njih postoje još i ograničenja utvrđena putem Pakta o stabilnosti i rastu čijih se pravila automatski moraju pridržavati sve članice EMU-a. Prvim kriterijima, odnosno Maastrichtskim kriterijima utvrđene su granice javnog duga i deficita, dok se Paktom o stabilnosti i rastu dodatno proširuje procedura u slučaju kada postoje prekomjerni deficiti u zemljama članicama.. U ovom radu detaljnije analizirani će biti Maastrichtski kriteriji i Pakt o stabilnosti i rastu.⁶¹

3.2.1. Maastrichtski kriteriji

Kriteriji koji se temelje na ekonomskim pokazateljima i koje zemlje članice moraju ispuniti za ulazak u eurozonu, a zatim ih nastaviti poštivati su Maastrichtski kriteriji. Njima se nameće kontrola nad inflacijom, javnim dugom i deficitom, stabilnošću tečaja i konvergencijom kamatnih stopa. Maastrichtski Ugovor, poznat još i pod nazivom Ugovor o Europskoj uniji stupio je na snagu 1. studenog 1993. godine, a potpisan je 7. veljače 1992. godine u Maastrichtu u Nizozemskoj. Da bi Unija nesmetano funkcionirala ova pravila se moraju poštivati kao i Pakt o stabilnosti i rastu.⁶²

Kriteriji sadržani u Maastrichtskom ugovoru su:

1. Stabilnost cijena – stopa inflacije ne smije prelaziti 1,5% boda prosječne stope inflacije triju država članica s najmanjom inflacijom
2. Kamatne stope - prosječna dugoročna nominalna kamatna stopa ne smije biti viša od 2% boda u odnosu na kamatne stope triju zemalja članica Unije s najnižom stopom inflacije
3. Deficiti proračuna opće države - udio proračunskog deficita opće države u BDP-u ne smije prelaziti 3%
4. Državni dug – udio bruto duga opće države u BDP-u ne smije prijeći 60%

⁶¹ Čvarak, V. (ur.) (2011) *Gospodarstvo Hrvatske*. Zagreb. Politička kultura, nakladno – istraživački zavod

⁶² Kesner-Škreb, M. (2006). Kriteriji konvergencije. *Financijska teorija i praksa*, 30 (4), 407-408. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/8536>

5. Stabilnost tečaja - nacionalna valuta ne smije devalvirati u prethodne dvije godine i mora se nalaziti unutar tečajnih raspona utvrđenih Europskim monetarnim sustavom

Prvi kriterij vezan je za **stabilnost cijena** što predstavlja cilj središnjih banaka općenito, pa tako i središnje banke u EU. Banke su usredotočene na stabilnost cijena, odnosno održavanje niske i stabilne inflacije jer takva inflacija najviše potiče jačanje gospodarske aktivnosti i rastu životnog standarda. Njome se povećava i transparentnost cijena i pozitivno utječe na efikasnu alokaciju realnih resursa te tako povećava produktivnost ekonomije. Niskom i stabilnom inflacijom se minimizira premija inflacijskog rizika što dovodi do smanjenja dugoročne kamatne stope, a time i do povećanja investicija i rasta. Pomaže održavanju socijalne kohezije i stabilnosti tako što onemogućava veliku i arbitrarnu redistribuciju bogatstva i dohotka. Inflacija se mjeri pomoću indeksa potrošačkih cijena koji pokazuju promjene u razini cijena dobara i usluga tijekom vremena nabavljanja koristi ili plaća stanovništvo koje se promatra u određenoj zemlji. Indeksi potrošačkih cijena omogućuju usporedbu troška tržišnih košarica dobara i usluga između dva vremenska razdoblja. Osim što se upotrebljava kao mjera opće inflacije, može se upotrebljavati i za usporedbu kretanja stope inflacije između zemalja. Računanje ovih indeksa, njihov koncept i metodologija može se razlikovati od zemlje do zemlje zbog čega njihova usporedivost može biti upitna i zato su razvijeni harmonizirani indeksi potrošačkih cijena. Harmonizirani indeksi potrošačkih cijena osiguravaju mjerenje inflacije koja se može uspoređivati između zemalja jer u obzir uzima različitosti nacionalnih ekonomija.

Drugi kriterij je kriterij **dugoročnih kamatnih stopa**. On se odnosi na ujednačenost kamatnih stopa između zemalja članica. Kada bi dugoročne kamatne stope bile ujednačene ne bi postojali inflacijski pritisci ili pritisci javnih financija koji bi se bitno razlikovali između zemalja članica. Ovaj kriterij bitan je i zbog špekulativnih kretanja kapitala. Razlike u kamatnim stopama mogu dovesti do špekulativnih kretanja kapitala što može dovesti do pritisaka na aprecijaciju ili deprecijaciju valuta dugoročne kamatne stope zemalja članica mjeru se na osnovi bruto prinosa dugoročnih obveznica koje je izdala država ili usporedivih financijskih instrumenata. Pri računanju se u obzir uzimaju razlike u nacionalnim ekonomijama. Kriteriji prema kojima se odabiru obveznice čiji se prinos koristi sadržani su u harmoniziranom statističkom okviru za definiranje dugoročnih kamatnih stopa. Ovi kriteriji su postavljeni kako bi se osigurala usporedivost podataka zemalja članica i uzimaju u obzir različitosti u stupnju razvijenosti pojedinih nacionalnih tržišta kapitala i njihovih mogućnosti.

U slučaju da ne postoje obveznice koje udovoljavaju kriterijima, koriste se drugi dugoročni financijski instrumenti koji su usporedivi.

Pokazatelj održivosti javnih financija predstavlja treći kriterij i on je definiran umjerenim proračunskim deficitom. Ovaj kriterij dijeli se na dva potkriterija, a to su **kriterij deficita proračuna opće države i kriterij državnog duga**. Kriterij deficita proračuna opće države kaže da udio proračunskog deficita ne smije prelaziti 3% BDP-a. Kriterij državnog duga podrazumijeva da udio bruto duga opće države ne smije prijeći 60 % BDP-a. Ovim kriterijima nastoji se osigurati održiva fiskalna politika koja neće povećavati rizik od više stope inflacije u budućnosti. Svaka zemlja mora voditi zdravu politiku da bi se održala stabilnost cijena i pravedna raspodjela troškova i koristi. Zdrava fiskalna politika ne smije imati prekomjerne deficite, ali ako se to i dogoditi postoji određena fleksibilnost. Fleksibilnost postoji samo pod uvjetom da je do prekomjernog deficita došlo zbog privremenog ili izvanrednog događaja. Ako zemlja ima iznimno visoke proračunske manjkove može se smatrati da zadovoljava kriterije ako te manjkove kontinuirano smanjuje i približava se vrijednosti od 3% BDP-a. Kod javnog duga također postoji fleksibilnost prema kojoj država s prethodno velikim udjelom javnog duga u BDP-u taj udio smanjuje i približava se razini od 60 % zadovoljavajućom brzinom.

Putem kriterija **stabilnosti tečaja** nastoji se osigurati nesmetano funkcioniranje zajedničkih tržišta i stabilnost eura. Ovaj kriterij uključuje neopozivo fiksiranje tečaja pa čak i eliminaciju međusobnih tečajeva između valuta zemalja članica. Da bi tečaj bio dugoročno održiv potrebna je adekvatna razina konvergencije i trajni napor zemalja članica da usklade svoje ekonomske politike i da ih kontinuirano prilagođavaju. Od iznimne je važnosti da zemlja postigne određenu razinu nominalne i realne konvergencije prije trajnog fiksiranja tečaja i ulaska u monetarnu uniju kako ne bi došlo do negativnih posljedica koje mogu dovesti do niskog rasta ili čak recesije. Važnost ovog kriterija ogleda se i u sprječavanju zlouporabe konkurentskih devalvacija ili deprecijacija pred fiksiranje tečaja. Time se nastoji otkloniti bilo kakva mogućnost manipulacije tečaja za postizanje boljeg konkurentskog položaja. Prema kriteriju stabilnosti tečaja zemlja članica mora sudjelovati u tečajnom mehanizmu najmanje dvije godine bez ozbiljnih promjena na deviznom tržištu i devalvacije prema euru.⁶³

⁶³ Faulend, M., Curavić, I., Šabić, A., (2005) Kriteriji Europske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije – Gdje je Hrvatska?. HNB. <https://www.hnb.hr/-/kriteriji-europske-unije-s-posebnim-naglaskom-na-ekonomske-kriterije-konvergencije-gdje-je-hrvatska->

3.2.2. Pakt o stabilnosti i rastu

Pakt o stabilnosti i rastu dizajniran je 1997. godine i proveden je početkom 1999. Pruža definiciju koncepta fiskalne održivosti nametanjem granica na proračunski deficit i javni dug. Nudi smjernice za vladine javne financije i nudi način za koordinaciju javnih financija za postizanje optimalne kombinacije monetarne i fiskalne politike unutar eurozone. Pakt o stabilnosti i rastu smatra se presudnim elementom koordinacije za očuvanje zdravih javnih financija i nacionalnih fiskalnih politika unutar ekonomske i monetarne zajednice. Uz monetarnu politiku orijentiranu na stabilnost cijena, održavanje proračunske discipline u zemljama članicama eurozone smatra se bitnim preduvjetom za stabilno funkcioniranje unije. Ugovor iz Maastrichta sadrži odredbe za nadzor i koordinaciju fiskalnih politika zemalja članica. Prije svega, obvezuje zemlje članice na izbjegavanje pretjeranog deficita. Ugovor sadrži odredbe kako bi se spriječio nastanak prekomjernog deficita i procedure za pokretanje postupka za ispravljanje mogućih prekomjernih deficita. Pakt o stabilnosti i rastu koji je u početku sadržavao dvije odredbe nastojao je ojačati fiskalni okvir Ugovora iz Maastrichta određivanjem detaljnijih pravila i postupaka za proračunski nadzor i ubrzavanjem i razrješavanjem provedba u slučaju prekomjernog deficita. Pakt o stabilnosti i rastu je odgovor Europske unije na zabrinutost u vezi fiskalne neodrživosti. Jedan od glavnih ciljeva Pakta bio je postići fiskalnu disciplinu kao trajno obilježje unije.⁶⁴

Pakt o stabilnosti i rastu osigurava provođenje Maastrichtskih kriterija kojih se zemlje članice moraju pridržavati. Fiskalni kriteriji čije provođenje osigurava Pakt o stabilnosti i rastu su kriteriji javnih financija. Kao što je već rečeno, kriterij javnih financija dijeli se na dva potkriterija, kriterij proračunskog deficita opće države i kriterij državnog duga. Prema njima:

- Udio proračunskog deficita opće države u BDP-u ne smije prelaziti 3%
- Udio bruto duga opće države u BDP-u ne smije prelaziti 60%

Glavna načela pakta su:

- Zemlje su dužne težiti uravnoteženom proračunu
- Novčane kazne do visine najviše 0,5% BDP-a za zemlje čiji proračunski deficit prelazi 3% BDP-a

⁶⁴ Šabić, A. (2006). Reform of the Stability and Growth Pact. *Financial theory and practice*, 30 (3), 283-293. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5970>

- Od kazne se mogu izuzeti one zemlje koje su se susrele s izvanrednim okolnostima, odnosno prirodnim katastrofama ili padom BDP-a više od 2% godišnje

Vijeće ima mogućnost kazniti svaku zemlju koja ne poduzima određene mjere kako bi uklonila proračunski deficit. tu mogućnost osigurava Pakt o stabilnosti i rastu. U početku su kaznene mjere uključivale beskamatni depozit koji bi se mogao pretvoriti u globu ukoliko se deficit ne korigira u zadanom vremenu. O ovim mjerama odlučuje Vijeće koje subjektivno procjenjuje nastanke prekomjernih deficita. Pakt o stabilnosti i rastu je više puta bio podložan kritikama zbog svoje nefleksibilnosti. Prihvaćanjem kritika Vijeće je 2005. godine ublažilo pravila Pakta o stabilnosti i rastu.⁶⁵

Paktom o stabilnosti i rastu nastoji se podvrgnuti nacionalne fiskalne politike zemalja članica određenim pravilima kako bi se postigla veća fiskalna disciplina zemalja članica EMU-a. Pakt o stabilnosti i rastu glavni je instrument za ispravak i nadzor prekomjernih deficita, a sastoji se od preventivnog i korektivnog ogranka.⁶⁶

Preventivnim ogrankom uveden je sustav multilateralnog nadzora fiskalnih politika zemalja članica. S obzirom da fiskalna politika jedne zemlje članice može utjecati na fiskalnu politiku drugih zemalja članica, bilo je potrebno uvesti nadzor. U sklopu nadzora koji se provodi u okviru procesa europskog semestra, zemlje članice moraju dostaviti svoje programe stabilnosti i konvergencije. te programe ocjenjuje Komisija, a Vijeće iznosi preporuke po zemljama članicama na temelju preporuka Komisije. Glavni cilj preventivnog ogranka je osigurati bržu konvergenciju zemalja članica prema uravnoteženom proračunu ili čak proračunskom višku. Važnost Pakta je narasla nakon usporavanja rasta u EU od 2007. godine i Komisija je potvrdila kako je njegovo ispunjavanje važan preduvjet da bi se izbjeglo pokretanje postupka prekomjernog deficita.⁶⁷

Nadzor proračunskih pozicija može se podijeliti na dva dijela, a to su srednjoročni rani sustav upozorenja i kratkoročni nadzor. Ranim sustavom upozorenja nadziru se srednjoročne projekcije proračunskih pozicija i u ranoj fazi se prepoznaju eventualne prepreke u izvršenju

⁶⁵ Kesner-Škreb, M. (2008). Pakt o stabilnosti i rastu. *Financijska teorija i praksa*, 32 (1), 83-85. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/21967>

⁶⁶ Europski parlament. *Okvir EU-a za fiskalne politike*. Pristup ostvaren 14.06..2020. www.europarl.europa.eu/factsheets/hr

⁶⁷ Europski revizorski sud. *Tematsko izvješće (2018). Je li postignut glavni cilj preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.* <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/preventive-arms-european-semester-18-2018/hr/>

ciljeva Pakta o stabilnosti i rastu. Kratkoročnim nadzorom nadziru se trenutne proračunske pozicije na osnovi polugodišnjih izvještaja i donosi se odluka o tome postoji li prekomjerni deficit i je li proračunska politika adekvatna za izvršenje cilja od 3%.⁶⁸

Korektivni ogranak uključuje ubrzanje i pojašnjenje postupaka u slučaju postojanja prekomjernog deficita. Postupkom u slučaju prekomjernog deficita nastoji se osigurati njihovo sprječavanje ili brzo ispravljanje ako do njih dođe. Ako Vijeće donese negativno mišljenje na temelju nadzora onda slijede procedure u slučaju prekomjernog deficita. U početku zemlja sa prekomjernim deficitom dobije preporuke kojih se mora pridržavati da bi smanjila prekomjerni deficit, a ako se tih preporuka ne pridržava Vijeće joj može nametnuti detaljne mjere za smanjenje deficita. Te mjere zemlja treba primijeniti u roku od mjesec dana, a ako ih se i dalje ne pridržava, Vijeće se može odlučiti za uvođenje sankcija. Sankcije uključuju: informiranje javnosti o neposluhu u slučaju kada se izdaju državne obveznice, reviziju kreditne politike, obvezu deponiranja beskamatnih depozita i nametanje raznih novčanih kazni. Nakon donesenih mjera zemlja članica ima rok od dva mjeseca da dovede deficit u zahtijevane granice prije nego se iste te mjere počnu primjenjivati. Ako se zahtjevi ne izvrše, sankcije trenutno nastupaju.⁶⁹

3.3. Zadovoljavanje kriterija konvergencije na primjeru Hrvatske

Maastrichtski kriteriji konvergencije, kao što je već spomenuto u radu su kriteriji koji se temelje na ekonomskim pokazateljima, i kojih se zemlje članice moraju pridržavati. Hrvatska, kao jedna od zemalja članica EU-a, je također podložna ovim kriterijima. Sljedeća tablica prikazuje koliko Hrvatska udovoljava kriterijima iz Maastrichta.

⁶⁸ Europski parlament. Okvir *EU-a za fiskalne politike*. Pristup ostvaren 14.06.020. www.europarl.europa.eu/factsheets/hr

⁶⁹ Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 75-88. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26214>

Tablica 3: Pokazatelji za Hrvatsku

| | 2018 | 2019 |
|---------------------------------|------|------|
| Inflacija | 1,6 | 0,8 |
| Dugoročne kamatne stope | 2,17 | 1,29 |
| Proračunski deficit (kao % BDP) | 0,2 | 0,3 |
| Javni dug (kao % BDP) | 74,3 | 72,8 |

Izvor: Izrada autora na temelju podataka Eurostata (2019)

Prvi kriteriji je kriterij stabilnosti cijena, koji je ujedno i cilj središnjih banaka. Prema Ugovoru iz Maastrichta ovaj kriterij je zadovoljen ukoliko stopa inflacije ne prelazi 1,5% boda prosječne stope inflacije triju država članica s najmanjom inflacijom. Referentna vrijednost inflacije izračunava se kao aritmetička sredina prosječne stope inflacije za tri države s najboljim pokazateljima inflacije uvećana za 1,5 postotnih bodova.⁷⁰ Dakle, ako prosječna stopa inflacija za tri najuspješnije zemlje iznosi 0,3% (što je bio slučaj u Ožujku 2020) tada referentna vrijednost iznosi 1,8%. Ako zemlja članica ima stopu veću od referentne vrijednosti tada ne ispunjava kriterij stabilnosti cijena. S obzirom da se izvještaj o konvergenciji izvodi svake dvije godine, promatrat ćemo 2018. i 2020. godinu. U ožujku 2018 godine referentna vrijednost iznosila je 1,9%. Ako gledamo vrijednost iz 2018. i 2020. godine Hrvatska zadovoljava kriterij stabilnosti cijena.

Drugi kriterij odnosi se na dugoročne kamatne stope. Ovaj kriterij zemlja ispunjava ukoliko zemlja članica ima prosječnu nominalnu dugoročnu kamatnu stopu koja ne prelazi za više od 2 postotna boda kamatne stope u tri države članice s najboljim ostvarenjem kriterija

⁷⁰ Faulend, M., Curavić, I., Šabić, A., (2005) Kriteriji Europske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije – Gdje je Hrvatska?. HNB. <https://www.hnb.hr/-/kriteriji-europske-unije-s-posebnim-naglaskom-na-ekonomske-kriterije-konvergencije-gdje-je-hrvatska->

stabilnosti cijena u tom promatranom razdoblju. Dugoročne kamatne stope mjere se na osnovi bruto prinosa dugoročnih (10-godišnjih) obveznica koje je izdala središnja država ili usporedivih financijskih instrumenata, uzimajući u obzir različitost u nacionalnim ekonomijama. Referentna vrijednost u Ožujku 2018. godine iznosila je 3,2%, a u Ožujku 2020. godine iznosila je 2,9%. Promatrajući obje referentne vrijednosti Hrvatska zadovoljava i ovaj kriterij.

Kriterij državnih financija sastoji se od dva potkriterija, a to su: 1) godišnji proračunski manjak ne smije prelaziti 3% BDP-a, 2) javni dug ne smije prelaziti 60% BDP-a. Postoji određena fleksibilnost prema kojoj se može tolerirati proračunski manjak i iznad 3% BDP-a, ali samo ako je riječ o privremenom i izvanrednom događaju. Kada promatramo prvi potkriterij Hrvatska zadovoljava i ovaj kriterij. Njen proračunski manjak ne prelazi 3 % BDP-a. Što se tiče kriterija javnog duga, Hrvatska ovom kriteriju ne udovoljava, te prelazi granicu duga od 60% BDP-a.⁷¹

3.4. Održivost fiskalnih politika u EU

Pod održivosti fiskalnih politika podrazumijeva se sposobnost zemlje da u dugoročnom razdoblju ispuni se svoje obveze i da pritom ne ugrozi svoju solventnost i da ne smanji planiranu potrošnju. U nedavnoj krizi postalo je jasno koliko je održivost fiskalne politike važna. Kontroliranje javnog duga i sposobnost izdavanja dužničkih instrumenata je ključno za nesmetano funkcioniranje gospodarstva. Specifična kombinacija politika koja ovisi o izazovima s kojima se suočava svaka zemlja je neophodna da bi se osigurala fiskalna održivost. U EU, fiskalna održivost je povezana s načelima sadržanim u Ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu, te postupcima multilateralnog nadzora koji se provodi u okviru europskog semestra. Fiskalna održivost procjenjuje se dugoročnim i kratkoročnim analizama. Te analize temelje se na odgovarajućim pokazateljima koji ukazuju na razmjer i opseg problema u području održivosti. U EU je fiskalna održivost od iznimne važnosti zbog toga što se

⁷¹ Faulend, M., Curavić, I., Šabić, A., (2005) Kriteriji Europske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije – Gdje je Hrvatska?. HNB. <https://www.hnb.hr/-/kriteriji-europske-unije-s-posebnim-naglaskom-na-ekonomske-kriterije-konvergencije-gdje-je-hrvatska->

nestabilnost javnih financija jedne zemlje lako može prelići na ostale zemlje članice i tako ugroziti funkcioniranje cijele Unije.⁷²

Osnovna svrha vladinog fiskalnog ponašanja je osigurati da financijski tokovi podržavaju dugoročne potrebe. Provedba zdrave fiskalne politike ili cjelokupno poboljšanje fiskalne discipline kroz fiskalna pravila jedno je od glavnih ciljeva za sve vlade i kreatore politike. Nakon 2008. godine cjelokupni okvir fiskalnog upravljanja EU-a, zasnovan na skupu specifičnih pravila, nastojao je poboljšati kvalitetu javnih financija i kontrolirati cjelokupnu aktivnost koja se događa na političkoj i ekonomskoj razini. Počevši od Maastrichtskog sporazuma koji je potpisan 1992. godine i koji utvrđuje zahtjeve za održavanjem javnog deficita na niskim razinama i osiguravanje proračunske discipline, zahtjevi za osiguravanjem fiskalne discipline se neprestano nadograđuju. Kako bi se učvrstila ideja fiskalne discipline u okviru Ekonomske i monetarne unije i da se detaljnije objasne kriteriji iz Maastrichta, 1997. godine pojavljuje se Pakt o stabilnosti i rastu.⁷³

Prema Ugovoru iz Maastrichta održivost je glavno načelo po kojem se utvrđuju kriteriji za zdrave financijske položaje zemlje. Ugovora iz Maastrichta kojim se utvrđuju kriteriji za zdrave financijske položaje zemlje. Fiskalna pravila utvrđena u Ugovoru i kasnije nadograđena Paktom o stabilnosti i rastu zahtijevaju proračunske pozicije zemalja blizu ravnoteže ili u suficitu, deficiti moraju biti niži od 3% BDP-a i dug ne smije biti iznad 60% BDP-a. Usklađenost s ovim pravilima, koji kombiniraju fiskalnu disciplinu i fleksibilnost, isključuje neodržive fiskalne politike.⁷⁴

Veliki omjeri duga u BDP-u predstavljaju rizike za održivu fiskalnu politiku i stoga postoji skup pravila kako bi se poboljšala kvaliteta javnih financija i kontrolirala cjelokupna aktivnost koja se odvija na političkoj i ekonomskoj razini na cijelom području EU-a. Da bi se postigla fiskalna održivost nije dovoljno samo upravljanje deficitom zemalja članica, već je potrebno i stvaranje zdravih institucija. Pravila i postupaka za postavljanje i kontrolu proračunskog postupka. Poštivanje pravila za održivost fiskalne politike trebaju osigurati fiskalne institucije

⁷² Europska komisija. Tematski informativni članak o europskom semestru. Održivost javnih financija. Pristup ostvaren 10.06.2020. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_hr.pdf

⁷³ Onofrei M, AG, Bostan I, Oprea F, Paraschiv G, Lazăr CM. The Implication of Fiscal Principles and Rules on Promoting Sustainable Public Finances in the EU Countries. *Sustainability*. 2020; 12(7):2772. <https://doi.org/10.3390/su12072772>

⁷⁴ Enzo, C., Juan-Ramon, H., (2003). Assessing fiscal sustainability: A cross-country comparison. IMF working Papers. Vol. 3 (1). Preuzeto s <https://www.elibrary.imf.org>

i mehanizmi za provođenje fiskalne uprave. Još jedna bitna stavka fiskalnog upravljanja je transparentnost koja je povezana s većom fiskalnom disciplinom. Putem transparentnosti se prisiljava vlade da otkriju sastav rashoda i smanje korupciju i tako se postižu bolji gospodarski rezultati i niže razine duga. U situaciji kada se očekuje da trenutna razina duga odgovara sadašnjoj vrijednosti primarnih viškova, fiskalna održivost je osigurana. Do neodrživih razina duga u zemlji dovodi pristranost deficita u fiskalnoj politici, a da bi se to riješilo potrebna su fiskalna pravila jer njihovo usvajanje vezuje ruke vladama i dovodi do predanosti ispravnoj fiskalnoj politici i daje do znanja vladama da nepoštivanje obaveza košta.⁷⁵

3.5. Prednosti i nedostaci fiskalne konvergencije

Kada zemlje formiraju monetarnu uniju, one napuštaju svoj monetarni suverenitet u korist zajedničke monetarne politike. Ovakva odluka znači da zemlje gube kontrolu nad svojim monetarnim politikama, i predaju je središnjoj banci, u ovom slučaju Europskoj središnjoj banci, čija je briga zajednički interes unije, a ne osobni interes jedne države. Za zemlje članice EMU –a monetarna politika više ne postoji kao nacionalno sredstvo stabilizacije. Ni kratkoročne kamatne stope ni devizni tečaj ne mogu se prilagoditi domaćem gospodarstvu u slučaju asimetričnih šokova. S obzirom na gubitak monetarnog suvereniteta, jedino čime zemlje mogu odgovoriti na asimetrične šokove je fiskalna politika. Osim što zemlje gube svoj monetarni suverenitet, i njihova fiskalna politika određena je brojnim fiskalnim pravilima unutar EMU-a. Unutar EU-a sve zemlje članice podložne su nadnacionalnim fiskalnim pravilima sadržanim u Fiskalnom ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu. Fiskalni ugovor predstavljao je korak prema usklađivanju fiskalnih politika u EU i za cilj je imao ugraditi odgovarajuća pravila uravnoteženog proračuna u nacionalno pravo. Djelomično u rukama nacionalnih vlada, fiskalna politika određena je i nizom pravila postavljenih od strane EU-a.⁷⁶

⁷⁵ Europska komisija. Tematski informativni članak o europskom semestru. Održivost javnih financija. Pristup ostvaren 15.06.2020. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_hr.pdf

⁷⁶Europski parlament. Heinrich, W.,(2020) Benefits and drawbacks of an expenditure rule, as well as of a golden rule in the EU fiscal framework. Preuzeto s https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hr/document.html?reference=IPOL_STU%282020%29645732

Fiskalna pravila definiraju se kao trajna ograničenja fiskalne politike kroz jednostavna numerička ograničenja proračunskih agregata. Pravila definiraju dugoročni numerički cilj prema kojem se uređuje vođenje fiskalne politike. Iako fiskalna pravila može služiti različitim ciljevima, fokus je prvenstveno na pravilima koja potiču fiskalnu održivost. Pravila imaju za cilj ispravljanje iskrivljenih poticaja i suzbijanje pritisaka na prekomjernu potrošnju, pogotovo u dobrim vremenima, kako bi se osigurala fiskalna odgovornost i održivost duga.⁷⁷

U EMU postojanje fiskalnih pravila i zajedničkog fiskalnog okvira opravdava se time što fiskalna politika i akumulacija duga jedne zemlje može utjecati na drugu zemlju. Inflatorna ili deflatorna fiskalna politika u jednoj zemlji euro područja može utjecati na prosjek inflacija u euro području koji Europska središnja banka cilja. Fiskalni okvir u EMU-u ima dva cilja: osigurati dugoročnu fiskalnu stabilnost i održivost duga i podržati protucikličku fiskalnu politiku i u dobrim i u lošim vremenima. Kada bi se u potpunosti poštivala europska fiskalna pravila, odnos javnog duga i BDP-a bio bi na niskim razinama, čak i nižim od postavljene granice od 60% javnog duga u BDP-u, i kao takav javni dug bio bi održiv. Što se tiče protucikličke politike, kada bi pravila bila pravilno proveden i poštivana, onda bi se ograničila sklonost pretjeranim rashodima u dobrim vremenima i omogućilo djelovanje automatskih stabilizatora u lošim vremenima.⁷⁸

Fiskalna pravila općenito su povezana sa boljim fiskalnim rezultatima. Zajednička fiskalna politika mogla bi ublažiti troškove priključivanja monetarnoj uniji. Fiskalne politike zemlja članica u načelu bi bile dovoljne da apsorbiraju učinke cikličkih fluktuacija. Međutim, ekonomije monetarne unije su integrirane više od samostalnih zemalja, što povećava prelijevanje i smanjuje učinkovitost nacionalnih fiskalnih reakcija. Koordinacija nacionalnih fiskalnih politika bi bila način za internalizaciju prelijevanja iz različitih zemalja.⁷⁹

Iako su povezana sa boljim fiskalnim rezultatima, fiskalna pravila u EU imaju nekoliko slabosti. Jedan od problema leži u njihovoj složenosti te se sadašnji sustav smatra gotovo

⁷⁷ International Monetary Fund. (2009) Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances. Preuzeto s <https://www.imf.org>

⁷⁸ Darvas, Z., Martin, P., Ragot, X., (2018) European fiscal rules require a major overhaul. Vol. 18. Preuzeto s <https://www.bruegel.org/2018/10/european-fiscal-rules-require-a-major-overhaul/>

⁷⁹ Balassone, Fabrizio & Momigliano, Sandro & Romanelli, Marzia & Tommasino, Pietro. (2014). Just Round the Corner? Pros, Cons, and Implementation Issues of a Fiscal Union for the Euro Area. SSRN Electronic Journal. Preuzeto s https://www.researchgate.net/publication/314887431_Just_Round_the_Corner_Pros_Cons_and_Implementation_Issues_of_a_Fiscal_Union_for_the_Euro_Area

neukrotivim zbog stalnog dodavanja iznimaka. Složenost fiskalnih pravila dovodi do netransparentnosti i kreatorima politike su teško usvojiva, što još više doprinosi njihovom nepoštivanju. U odnosu na kriterije iz Maastrichta, Pakt o stabilnosti i rastu je mnogo više podložan kritikama. Nakon što zemlje postane članicom EMU-a brigu o fiskalnoj disciplini preuzima Pakt o stabilnosti i rastu. Problem sa Paktom se javlja kada u zemlji dođe do usporavanja rasta, a zbog toga što zemlja ne može odgovoriti korištenjem monetarne politike ona koristi automatske stabilizatore i diskrecijske mjere, što su instrumenti fiskalne politike. Korištenjem ovih instrumenata potiče ekonomski rast što za posljedicu može imati rast deficita i javnog duga. To pak dovodi do iskakanja zemlje iz granica koje su utvrđene Paktom o stabilnosti i rastu i od zemlje se zahtjeva da stegne svoj fiskalni položaj što može dovesti do fokusiranja na krive ciljeve što dodatno otežava položaj zemlje. Također, u zemlji koja ima visoke deficite, a recesija nije tolika da bi se ti deficiti opravdali, tada zbog pritiska, fiskalna politika može postati prociklička, odnosno može dalje poticati negativna ekonomska kretanja.

80

Osim ekonomske zabrinutosti, postoje najmanje dvije političko-ekonomske zamjerke fiskalnih pravila. Prvo je pitanje moralnog hazarda. Primjerice, ukoliko države mogu računati na nadnacionalne instrumente za smanjenje troškova nezaposlenosti, imale bi manje poticaja provoditi politike koje bi smanjile rizik od nezaposlenosti, posebno ako takve politike podrazumijevaju značajnije političke troškove. Drugo razlog ističe kulturne razlike među građanima zemalja članica. Sustavi socijalnog osiguranja zahtijevaju dovoljnu razinu povjerenja među članovima. Trenutno ovakvo zajedničko povjerenje nedostaje u europskom kontekstu.⁸¹

Sveukupno treba osmisliti fiskalni okvir koji bi smanjio rizike prelijevanja, osigurao zemljama s jedne strane dovoljno fleksibilnosti kako bi se borile protiv asimetričnih šokova, a s druge strane osigurao dovoljno čvrsta pravila kako bi fiskalne politike bile održive i stabilne. Treba osigurati jača ograničenja koja se odnose na deficite i dugove zemalja članica, uključujući procese upravljanja javnim financijama, što bi smanjilo rizik

⁸⁰ Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 75-88. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/26214>

⁸¹ Balassone, Fabrizio & Momigliano, Sandro & Romanelli, Marzia & Tommasino, Pietro. (2014). Just Round the Corner? Pros, Cons, and Implementation Issues of a Fiscal Union for the Euro Area. SSRN Electronic Journal. Preuzeto s https://www.researchgate.net/publication/314887431_Just_Round_the_Corner_Pros_Cons_and_Implementation_Issues_of_a_Fiscal_Union_for_the_Euro_Area

od idiosinkratskih šokova fiskalne politike. Snažna ograničenja trebaju spriječiti zemlje u vođenju fiskalnih neravnoteža. Osnovni razlog za to je sprječavanje neodrživog fiskalnog ponašanja. Provedba ovih ograničenja zahtjeva učinkovit nadzor fiskalnog razvoja na razini zemalja članica. To zahtjeva zajedničke standarde kako bi se osigurala dosljedna primjena pravila, često i pravovremeno izvještavanje o fiskalnim podacima kako bi se omogućilo proaktivno provođenje pravila i učinkovite revizije kako bi se osigurala vjerodostojnost prijavljenih podataka. Na bolju koordinaciju fiskalnih politika utjecao bi i veći proračun. Proračun EU-a je malen i nema istu ulogu kao i klasični nacionalni proračuni zemalja članica. Veći središnji proračun smanjio bi rizik idiosinkratskih šokova. Što je veći udio odgovornosti za potrošnju centraliziran, to je manja vjerojatnost velikih fiskalnih neravnoteža na lokalnoj razini. Razlog tome je što su mogućnosti lokalnog trošenja manje ukoliko se neke kategorije potrošnje centraliziraju. Kako bi fiskalni okvir dugoročno dobro funkcionirao potrebno je i usklađivanje, centralizacija i koordinacija drugih ne fiskalnih politika.⁸²

⁸² Cottarelli, C. (2013). European Fiscal Union: A vision for the long run. *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, vol. 149, issue II, 167-174. Preuzeto s <http://www.sjes.ch/papers/2013-II-5.pdf>

4. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE

Za potrebe izrade empirijskog dijela ovog rada pristupljeno je bazama podataka Eurostat, te su prikupljeni podatci o kretanju indeksa razvijenosti, dugoročnoj kamatnoj stopi, inflaciji, proračunskom saldu i javnom dugu.

U radu se koriste metode deskriptivne statistike kojima se prezentiraju brojčane vrijednosti, i to aritmetička sredina i standardna devijacija.

Povezanosti se ispituju Pearsonovim koeficijentom korelacije, dok se razlike s obzirom na razvijenost ispituju T-testom, dok se utjecaj inflacije, razvijenosti i dugoročne kamatne stope na odstupanja u proračunskom deficitu i javnom dugu ispituju regresijom.

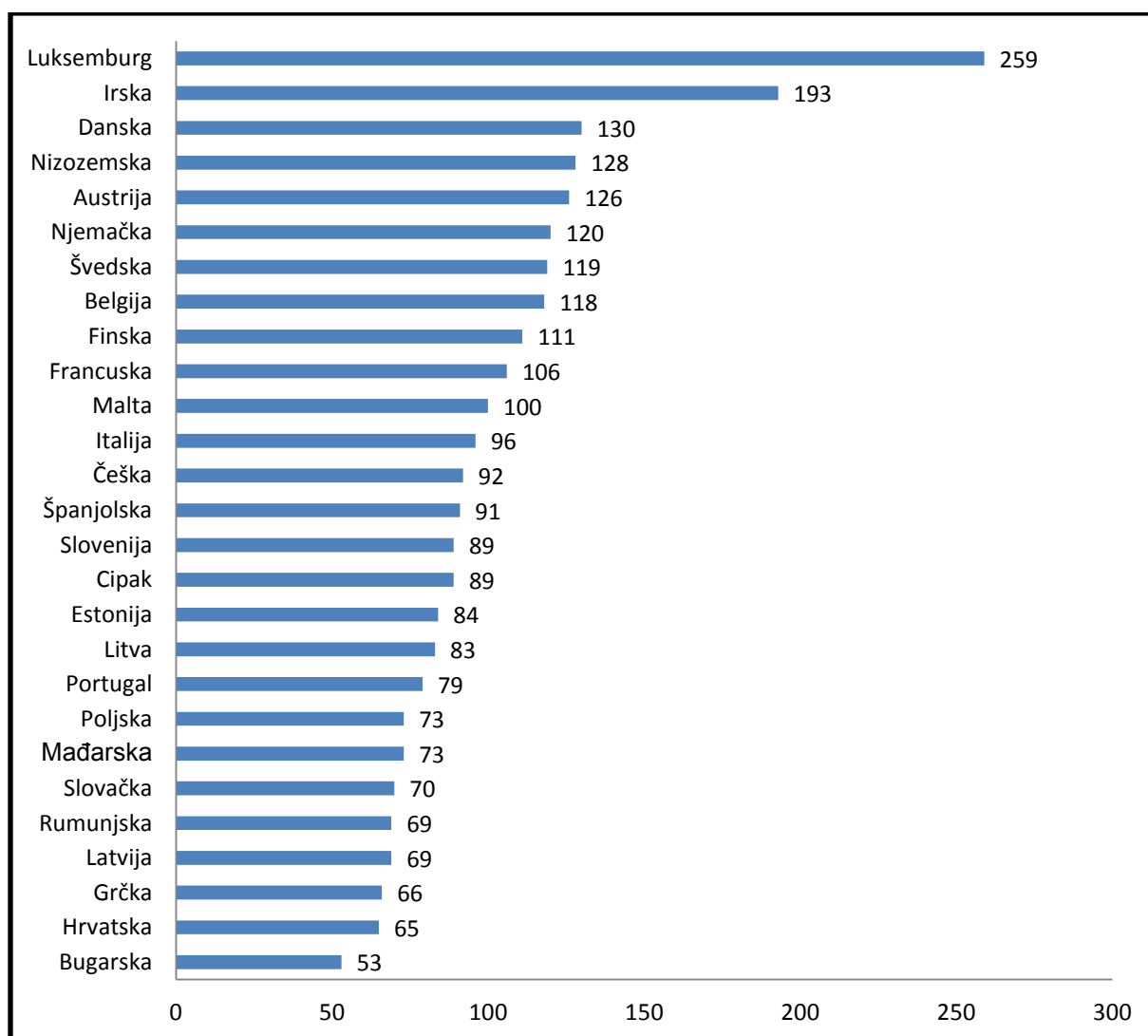
Analiza je rađena u statističkom softveru SPSS 25.

Kako bi mogli analizirati fiskalnu konvergenciju između razvijenih i manje razvijenih zemalja, prvo moramo definirati razvijene i manje razvijene zemlje. Razvijenost i životni standard može se usporediti mjerenjem cijene određene robe i usluga u svakoj zemlji u odnosu na dohodak korištenjem zajedničke fiktivne valute koja se zove standard kupovne moći (SKM). SKM, engleski PPS, predstavlja umjetnu valutnu jedinicu kojom se eliminiraju razlike između razine cijena među zemljama EU-a. Na taj način jedna jedinica SKM-a kupuje istu količinu roba i usluga u svim zemljama. Ta jedinica omogućuje usporedbu obujma ekonomskih pokazatelja u svim zemljama.⁸³

Sljedeći graf prikazuje BDP po stanovniku izražen u SKM-u iz kojeg je vidljivo koje su zemlje pri samom vrhu kad se uspoređuje razvijenost zemalja, a koje se nalaze na dnu. Podaci korišteni u grafu prikazuju BDP po stanovniku izraženom u SKM-u iz 2019. godine.

⁸³ Europska komisija. Živjeti u EU. Pristup ostvaren 17.08.2021. https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_hr

Graf 1: BDP po stanovniku izražen u SKM-u (2019)



Izvor: Izrada autora na temelju podataka Eurostata (2019)

Iz grafa je vidljivo kako se na samom vrhu po razvijenosti, izračunatoj prema razini BDP-a po stanovniku izraženom u SKM-u, nalazi Luksemburg, dok se na dnu ljestvice nalazi Bugarska. Indeks volumena BDP-a po stanovniku u Standardima kupovne moći izražen je u odnosu na prosjek Europske Unije postavljen na 100. Ako je indeks zemlje veći od 100, razina BDP-a po stanovniku ove zemlje veća je od prosjeka EU. Ako je indeks zemlje manji od 100, razina BDP-a po stanovniku ove zemlje manja je od EU prosjeka. Za potrebe ovog rada promatrat će se pet zemalja iznad prosjeka EU, kao razvijenije zemlje, i pet zemalja ispod prosjeka EU, kao manje razvijene zemlje. U skupini razvijenijih zemalja promatrat će se Luksemburg, Irska, Danska, Nizozemska te Austrija. U drugoj skupini promatrat će se manje razvijene zemlje u koju spadaju Rumunjska, Latvija, Grčka, Hrvatska te Bugarska. U

sljedećim tablicama bit će prikazana kretanja inflacije, dugoročnih kamatnih stopa, proračunskog salda, javnog duga i razvijenosti između razvijenih i manje razvijenih zemalja.

Tablica 4: Razvijene zemlje

| Zemlja | Godina | Inflacija | Dugoročne kamatne stope | Proračunski deficit/suficit (kao %BDP) | Javni dug (kao % BDP) | Razvijenost |
|------------|--------|-----------|-------------------------|--|-----------------------|-------------|
| Austrija | 2018 | 2,10 | 0,69 | 0,20 | 74,80 | 128 |
| | 2019 | 1,50 | 0,06 | 0,60 | 70,50 | 126 |
| Danska | 2018 | 0,70 | 0,45 | 0,70 | 33,30 | 129 |
| | 2019 | 0,70 | -0,18 | 3,80 | 33,30 | 130 |
| Ireland | 2018 | 0,70 | 0,95 | 0,10 | 57,40 | 190 |
| | 2019 | 0,90 | 0,33 | 0,50 | 57,40 | 193 |
| Luksemburg | 2018 | 2,00 | 0,56 | 3,00 | 22,00 | 261 |
| | 2019 | 1,60 | -0,12 | 2,40 | 22,00 | 259 |
| Nizozemska | 2018 | 1,60 | 0,58 | 1,40 | 48,70 | 130 |
| | 2019 | 2,70 | -0,07 | 1,80 | 48,70 | 128 |

Izvor: Izrada autora na temelju podataka Eurostata (2019)

U skupini razvijenih zemalja stopa inflacije se kretala u rasponu od 0,70% do 2,70%. Dugoročne kamatne stope za Dansku, Luksemburg i Nizozemsku su u 2019. godini bilježile negativne vrijednosti. Sve promatrane zemlje su ostvarile proračunski suficit u obje promatrane godine, te se suficit kretao u rasponu od 0,20 do 3,80% BDP-a. Javni dug Austrije je znatno veći u odnosu na javni dug ostalih promatranih razvijenih zemalja, te se nalazi iznad preporučene vrijednosti od 60% BDP-a. Indeks razvijenosti je najveći u Luksemburgu u obje promatrane godine, dok je najniži u Austriji.

Tablica 5 : Nerazvijene zemlje

| Zemlja | Godina | Inflacija | Dugoročne kamatne stope | Proračunski saldo (kao % BDP) | Javni dug (kao % BDP) | Razvijenost |
|-----------|--------|-----------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------|
| Bugarska | 2019 | 2,50 | 0,43 | 2,10 | 20,20 | 53 |
| | 2018 | 2,60 | 0,89 | 2,00 | 20,20 | 51 |
| Hrvatska | 2018 | 1,60 | 2,17 | 0,20 | 72,80 | 64 |
| | 2019 | 0,80 | 1,29 | 0,30 | 72,80 | 65 |
| Grčka | 2018 | 0,80 | 4,19 | 0,90 | 180,50 | 66 |
| | 2019 | 0,50 | 2,59 | 1,10 | 180,50 | 66 |
| Latvija | 2018 | 2,60 | 0,90 | -0,80 | 37,00 | 69 |
| | 2019 | 2,70 | 0,34 | -0,60 | 37,00 | 69 |
| Rumunjska | 2018 | 4,10 | 4,69 | -2,90 | 35,30 | 65 |
| | 2019 | 3,90 | 4,54 | -4,40 | 35,30 | 69 |

Izvor: Izrada autora na temelju podataka Eurostata (2019)

Među lošije razvijenim europskim zemljama stopa inflacije se kretala u rasponu od 0,80% do 4,10%. Dugoročne kamatne stope su pozitivne, te su u obje promatrane godine najveće u Rumunjskoj. Bugarska, Hrvatska i Grčka su u obje promatrane godine ostvarile proračunski suficit, dok je u Latviji i Rumunjskoj utvrđen proračunski deficit. Najveći javni dug je utvrđen u Grčkoj, dok Bugarska ima najmanji javni dug. Među promatranim zemljama najrazvijenija je Latvija koja je u obje godine imala indeks razvijenosti 69.

Tablica 6: Group Statistic

| Group Statistics | | | | | |
|-------------------------------|-------------|----|--------|----------------|-----------------|
| | Razvijenost | N | Mean | Std. Deviation | Std. Error Mean |
| Inflacija | Niža | 10 | 2,21 | 1,26 | ,40 |
| | Viša | 10 | 1,45 | ,69 | ,22 |
| Dugoročne kamatne stope | Niža | 10 | 2,20 | 1,72 | ,54 |
| | Viša | 10 | ,33 | ,39 | ,12 |
| Proračunski saldo (kao % BDP) | Niža | 10 | -,21 | 2,08 | ,66 |
| | Viša | 10 | 1,45 | 1,27 | ,40 |
| Javni dug (kao % BDP) | Niža | 10 | 69,16 | 61,44 | 19,43 |
| | Viša | 10 | 46,81 | 18,77 | 5,94 |
| Razvijenost | Niža | 10 | 63,70 | 6,45 | 2,04 |
| | Viša | 10 | 167,40 | 55,18 | 17,45 |

Izvor: Izrada autora

Iz tablice deskriptivne statistike se može utvrditi veća razina inflacije u niže razvijenim europskim zemljama u odnosu na više razvijene europske zemlje. Manje razvijene zemlje se u prosjeku zadužuju po višim kamatnim stopama, te u prosjeku ostvaruju proračunski deficit, dok razvijenije zemlje u prosjeku ostvaruju suficit. Manje razvijene zemlje imaju više vrijednosti javnog duga, te nižu razinu razvijenosti.

Prisutnost razlike u promatranim varijablama s obzirom na razvijenost ispituje se T-testom.

Tablica 7: T-test

| Independent Samples Test | | | | | | | | | |
|-------------------------------|---|------|------------------------------|--------|-----------------|-----------------|-----------------------|---|--------|
| | Levene's Test for Equality of Variances | | t-test for Equality of Means | | | | | | |
| | F | Sig. | T | df | Sig. (2-tailed) | Mean Difference | Std. Error Difference | 95% Confidence Interval of the Difference | |
| | | | | | | | | Lower | Upper |
| Inflacija | 3,982 | ,061 | 1,669 | 18 | ,112 | ,76 | ,46 | -,20 | 1,72 |
| Dugoročne kamatne stope | 18,151 | ,000 | 3,370 | 9,903 | ,007 | 1,88 | ,56 | ,63 | 3,12 |
| Proračunski saldo (kao % BDP) | 1,424 | ,248 | 2,155 | 18 | ,045 | -1,66 | ,77 | -3,28 | -,04 |
| Javni dug (kao % BDP) | 6,202 | ,023 | 1,100 | 10,666 | ,295 | 22,35 | 20,32 | -22,54 | 67,24 |
| Razvijenost | 27,499 | ,000 | 5,902 | 9,246 | ,000 | -103,70 | 17,57 | -143,29 | -64,11 |

Izvor: Izrada autora

Nakon provedenog ispitivanja nije utvrđena prisutnost statistički značajne razlike u razini inflacije među razvijenim i nerazvijenim zemljama ($t_e=1,167$; $p_e=0,112$). Ispitivanjem je utvrđena prisutnost statistički značajne razlike u dugoročnim kamatnim stopama između razvijenih i manje razvijenih europskih zemalja ($t_e=3,37$; $p_e=0,007$), u razini proračunskog

salda ($t_e=2,16$; $p_e=0,045$), te indeksu razvijenosti ($t_e=5,90$; $p_e<0,001$), dok ispitivanjem razlike u visini javnog duga nije utvrđena prisutnost razlike ($t_e=1,10$; $p_e=0,295$).

Ispitivanje hipoteza

H(0): Stupanj fiskalne konvergencije je veći ukoliko su razlike u stupnju razvijenosti zemalja manje

Prije ispitivanja hipoteza rađena je transformacija varijabli u vrijednosti odstupanja od prosjeka uzorka. Veća odstupanja dovode do veće divergencije, dok manja odstupanja dovode do konvergencije.

Tablica 8: Razvijenost i Proračunski saldo (kao % DBP-a)

| Correlations | | | |
|---------------------------------|---------------------|---------------|---------------------------------|
| | | d.razvijenost | d.Proračunski saldo (kao % BDP) |
| d.razvijenost | Pearson Correlation | 1 | ,416* |
| | Sig. (1-tailed) | | ,034 |
| | N | 20 | 20 |
| d.Proračunski saldo (kao % BDP) | Pearson Correlation | ,416* | 1 |
| | Sig. (1-tailed) | ,034 | |
| | N | 20 | 20 |

*. Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).

Izvor: Izrada autora

Tablica 9: Razvijenost i Javni dug (kao % BDP-a)

| Correlations | | | |
|-------------------------|---------------------|---------------|-------------------------|
| | | d.razvijenost | d.javni dug (kao % BDP) |
| d.razvijenost | Pearson Correlation | 1 | -,277 |
| | Sig. (1-tailed) | | ,118 |
| | N | 20 | 20 |
| d.javni dug (kao % BDP) | Pearson Correlation | -,277 | 1 |
| | Sig. (1-tailed) | ,118 | |
| | N | 20 | 20 |

Izvor: Izrada autora

Povezanost između razlike u razvijenosti zemalja i odstupanja javnog duga je negativna, odnosno manje razvijene zemlje će ostvarivati veća odstupanja javnog duga (imat će veće razine) u odnosu na razvijene zemlje. Koeficijent korelacije nije statistički značajan (empirijska razina signifikantnosti $11,8\% > 5,0\%$), te se može utvrditi da razlika u razvijenosti posljedično ne dovodi do divergencije u zaduženosti.

Tablica 10: Inflacija i Proračunski saldo (kao % DBP-a)

| Correlations | | | |
|---------------------------------|---------------------|-------------|---------------------------------|
| | | d.inflacija | d.Proračunski saldo (kao % BDP) |
| d.inflacija | Pearson Correlation | 1 | -,558** |
| | Sig. (1-tailed) | | ,005 |
| | N | 20 | 20 |
| d.Proračunski saldo (kao % BDP) | Pearson Correlation | -,558** | 1 |
| | Sig. (1-tailed) | ,005 | |
| | N | 20 | 20 |

** . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Izvor: Izrada autora

Povezanost između odstupanja stope inflacije od prosjeka i odstupanja proračunskog deficita je negativna i statistički značajna (empirijska razina signifikantnosti 0,005), odnosno zemlje s većim stopama inflacije imaju veća negativna odstupanja proračunskog salda, odnosno ostvaruju manji neto proračunski saldo (više su sklone negativnom proračunskom saldu).

Tablica 11: Inflacija i Javni dug (kao % BDP-a)

| Correlations | | | |
|-------------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|
| | | d.inflacija | d.javni dug (kao % BDP) |
| d.inflacija | Pearson Correlation | 1 | -,478 [*] |
| | Sig. (1-tailed) | | ,017 |
| | N | 20 | 20 |
| d.javni dug (kao % BDP) | Pearson Correlation | -,478 [*] | 1 |
| | Sig. (1-tailed) | ,017 | |
| | N | 20 | 20 |

*. Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).

Izvor: Izrada autora

Povezanost između odstupanja stope inflacije od prosjeka i odstupanja javnog duga je negativna i statistički značajna (empirijska razina signifikantnosti 0,017), odnosno zemlje sa većim stopama inflacije imaju manja odstupanja javnog duga, odnosno ostvaruju manja odstupanja od prosjeka u odnosu na zemlje sa niskim razinama odstupanja stope inflacije.

Tablica 12: Dugoročne kamatne stope i Proračunski saldo (kao % DBP-a)

| Correlations | | | |
|---------------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------------|
| | | d.dugoročne kamatne stope | d.Proračunski saldo (kao % BDP) |
| d.dugoročne kamatne stope | Pearson Correlation | 1 | -,685 ^{**} |
| | Sig. (1-tailed) | | ,000 |
| | N | 20 | 20 |
| d.Proračunski saldo (kao % BDP) | Pearson Correlation | -,685 ^{**} | 1 |
| | Sig. (1-tailed) | ,000 | |
| | N | 20 | 20 |

** . Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).

Izvor: Izrada autora

Povezanost između odstupanja dugoročne kamatne stope i odstupanja proračunskog deficita je negativna i statistički značajna (empirijska razina signifikantnosti <0,001), odnosno zemlje sa većim stopama dugoročnih kamatnih stopa imaju veća negativna odstupanja proračunskog

salda, odnosno ostvaruju manji neto proračunski saldo (više su sklone negativnom proračunskom saldu).

Tablica 13: Dugoročne kamatne stope i Javni dug (kao% DBP-a)

| Correlations | | | |
|---------------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|
| | | d.dugoročne kamatne stope | d.javni dug (kao % BDP) |
| d.dugoročne kamatne stope | Pearson Correlation | 1 | ,432* |
| | Sig. (1-tailed) | | ,029 |
| | N | 20 | 20 |
| d.javni dug (kao % BDP) | Pearson Correlation | ,432* | 1 |
| | Sig. (1-tailed) | ,029 | |
| | N | 20 | 20 |

*. Correlation is significant at the 0.05 level (1-tailed).

Izvor: Izrada autora

Povezanost između odstupanja stope dugoročne kamatne stope i odstupanja javnog duga je pozitivna i statistički značajna (empirijska razina signifikantnosti 0,029), odnosno zemlje s većim stopama dugoročne kamatne stope imaju veća odstupanja javnog duga, odnosno ostvaruju veća odstupanja od prosjeka u odnosu na zemlje s niskim razinama dugoročne kamatne stope.

Model: Fiskalna konvergencija prema kriteriju proračunskog salda

Tablica 14: Fiskalna konvergencija prema kriteriju proračunskog salda

| Coefficients ^a | | | | | | | | |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|-------|-------------------------|-------|
| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. | Collinearity Statistics | |
| | | B | Std. Error | Beta | | | Tolerance | VIF |
| 1 | (Constant) | -1,604E-16 | ,294 | | ,000 | 1,000 | | |
| | d.inflacija | -,630 | ,305 | -,357 | 2,065 | ,056 | ,860 | 1,163 |
| | d.dugoročne kamatne stope | -,649 | ,229 | -,535 | 2,840 | ,012 | ,725 | 1,380 |
| | d.razvijenost | ,002 | ,005 | ,056 | ,303 | ,766 | ,753 | 1,328 |

a. Dependent Variable: d.Proračunski saldo (kao % BDP)

Izvor: Izrada autora

Ispitivanjem je utvrđeno da odstupanje u inflaciji umanjuje neto proračunski saldo u prosjeku za 0,36 postotnih bodova svakim povećanjem odstupanja inflacije za 1 postotni bod uz zadovoljenje uvjeta ceteris paribus. Parametar je statistički značajan pri graničnoj razini signifikantnosti od 10% (empirijska razina signifikantnosti 0,056).

Svaki porast odstupanja dugoročne kamatne stope umanjuje proračunski saldo u prosjeku za 0,535 postotnih bodova svakim porastom odstupanja za jedan postotni bod i suprotno. Parametar je statistički značajan (empirijska razina signifikantnosti 0,012).

Odstupanje u vrijednosti indeksa razvijenosti zemlje statistički značajno ne utječe na odstupanje u proračunskom saldu (empirijska razina signifikantnosti 0,766).

Tablica 15: ANOVA 1

| ANOVA ^{až} | | | | | | |
|--|------------|----------------|----|-------------|-------|-------------------|
| Model | | Sum of Squares | Df | Mean Square | F | Sig. |
| 1 | Regression | 39,562 | 3 | 13,187 | 7,637 | ,002 ^b |
| | Residual | 27,630 | 16 | 1,727 | | |
| | Total | 67,192 | 19 | | | |
| a. Dependent Variable: d.Proračunski saldo (kao % BDP) | | | | | | |
| b. Predictors: (Constant), d.razvijenost, d.inflacija, d.dugoročne kamatne stope | | | | | | |

Izvor: Izrada autora

Empirijski F omjer je 7,637, te se pri graničnoj razini signifikantnosti od 5% može utvrditi da je procijenjeni model kao cjelina statistički značajan. Empirijska razina signifikantnosti 0,002.

Tablica 16: Model 1 Summary

| Model Summary | | | | |
|--|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
| 1 | ,767 ^a | ,589 | ,512 | 1,31 |
| a. Predictors: (Constant), d.razvijenost, d.inflacija, d.dugoročne kamatne stope | | | | |

Izvor: Izrada autora

Procijenjeni model tumači 58,9% sume kvadrata odstupanja razlike u proračunskom saldu od aritmetičke sredine. Model je niže razine reprezentativnosti ($R^2 < 0,70$).

Model: Fiskalna konvergencija prema kriteriju javnog duga

Tablica 17: Model 2 Summary

| Model Summary | | | | |
|--|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|
| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate |
| 1 | ,817 ^a | ,668 | ,605 | 28,70 |
| a. Predictors: (Constant), d.razvijenost, d.inflacija, d.dugoročne kamatne stope | | | | |

Izvor: Izrada autora

Procijenjeni model tumači 60,5% sume kvadrata odstupanja razlike u javnom dugu od aritmetičke sredine. Model je niže razine reprezentativnosti ($R^2 < 0,70$).

Tablica 18: Fiskalna konvergencija prema kriteriju javnog duga

| Coefficients ^a | | | | | | | | |
|--|---------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|-------|-------|-------------------------|-------|
| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | T | Sig. | Collinearity Statistics | |
| | | B | Std. Error | Beta | | | Tolerance | VIF |
| 1 | (Constant) | -3,952E-16 | 6,418 | | ,000 | 1,000 | | |
| | d.inflacija | -31,859 | 6,669 | -,743 | 4,777 | ,000 | ,860 | 1,163 |
| | d.dugoročne kamatne stope | 17,299 | 4,994 | ,587 | 3,464 | ,003 | ,725 | 1,380 |
| | d.razvijenost | -,149 | ,116 | -,213 | 1,285 | ,217 | ,753 | 1,328 |
| a. Dependent Variable: d.javni dug (kao % BDP) | | | | | | | | |

Izvor: Izrada autora

Ispitivanjem je utvrđeno da odstupanje u inflaciji umanjuje odstupanje u javnom dugu u prosjeku za 0,743 postotnih bodova svakim povećanjem odstupanja inflacije za 1 postotni bod uz zadovoljenje uvjeta ceteris paribus. Parametar je statistički značajan pri graničnoj razini signifikantnosti od 5% (empirijska razina signifikantnosti $< 0,001$).

Svaki porast odstupanja dugoročne kamatne stope povećava odstupanje u javnom dugu u prosjeku za 0,587 postotnih bodova svakim porastom odstupanja za jedan postotni bod i suprotno. Parametar je statistički značajan (empirijska razina signifikantnosti 0,003).

Odstupanje u vrijednosti indeksa razvijenosti zemlje statistički značajno ne utječe na odstupanje u javnom dugu (empirijska razina signifikantnosti 0,217).

Tablica 19: ANOVA 2

| ANOVA ^a | | | | | | |
|--|------------|----------------|----|-------------|--------|---------------------|
| Model | | Sum of Squares | Df | Mean Square | F | Sig. |
| 1 | Regression | 26463,435 | 3 | 8821,145 | 10,707 | <0,001 ^b |
| | Residual | 13181,771 | 16 | 823,861 | | |
| | Total | 39645,206 | 19 | | | |
| a. Dependent Variable: d.javni dug (kao % BDP) | | | | | | |
| b. Predictors: (Constant), d.razvijenost, d.inflacija, d.dugoročne kamatne stope | | | | | | |

Izvor: Izrada autora

Empirijski F omjer je 10,707, te se pri graničnoj razini signifikantnosti od 5% može utvrditi da je procijenjeni model kao cjelina statistički značajan. Empirijska razina signifikantnosti <0,001.

Nakon provedenog ispitivanja donosi se zaključak da se hipoteza H(0) kojom se pretpostavlja da stupanj fiskalne konvergencije je veći ukoliko su razlike u stupnju razvijenosti zemalja manje prihvaća kao istinita.

5. ZAKLJUČAK

Unutar Europske unije vodi se jedinstvena monetarna politika čija je provedba u rukama Europske središnje banke. S obzirom na to da zemlje gube monetarnu neovisnost, jedina politika pomoću koje mogu rješavati ekonomske šokove, koji su specifični za svaku zemlju, je fiskalna politika. Ona ostaje u rukama vlada zemalja članica. Iako u rukama zemalja članica, fiskalna politika nije u potpunosti neovisna. Ona je određena skupom pravila i kriterija koji su detaljno opisani u radu. Fiskalna pravila i kriteriji su uvedeni kako se ne bi narušio glavni cilj u Europskoj uniji, a to je stabilnost cijena. S obzirom na to da zemlje imaju zajedničku monetarnu politiku, domaće vlasti imaju manje poticaja za razmatranje utjecaja nacionalnih politika na inflaciju, kao i na posljedice koje takve politike mogu imati na financijsku stabilnost i neravnoteže unutar cijele Europske unije. I upravo to je opravdanje za uvođenjem fiskalnih pravila i kriterija. Dobro funkcioniranje Europske unije ne može jamčiti čak ni zajednička monetarna politika ni snažna financijska i ekonomska unija ukoliko fiskalna politika nije održiva.

Fiskalna politika zemalja članica Europske unije određena je Maastrichtskim kriterijima konvergencije, Paktom o stabilnosti i rastu i ostalim fiskalnim pravilima koja su opisana u trećem djelu rada. Maastrichtskim kriterijima utvrđene su granice javnog duga i deficita, dok je Paktom o stabilnosti i rastu proširena procedura kod prekomjernih deficita. Fiskalna pravila imaju i svoje nedostatke koji se ogledaju u njihovoj složenosti i stalnim izmjenama, ograničenom djelovanju na specifične šokove koji pogađaju pojedinu zemlju. Kod nedostataka fiskalnih pravila može se još ubrojiti i problem moralnog hazarda kao i kulturne razlike. Unatoč svojim nedostacima fiskalna pravila povezana su s boljim fiskalnim rezultatima i osiguravaju fiskalnu odgovornost i održivost. Isto tako fiskalna politika i akumulacija duga jedne zemlje može negativno utjecati na drugu zemlju zbog čega i dolazi do potrebe za fiskalnim pravilima.

Fiskalna konvergencija je konačni cilj Europske unije koji bi potvrdio kako su zemlje članice zaista homogene. Na fiskalnu konvergenciju utječu i razlike u razvijenosti između zemalja članica. U empirijskom dijelu rada ispitana je povezanost razlike u razvijenosti i fiskalne konvergencije. Utvrđeno je kako manja razlika u razvijenosti dovodi do većeg stupnja fiskalne konvergencije. Provedeno istraživanje pokazuje kako postoji statistički značajna

povezanost između razvijenosti zemalja i fiskalne konvergencije. Zemlje s manjom razlikom u razvijenosti uglavnom postižu sličnije fiskalne rezultate.

Može se zaključiti kako unatoč fiskalnim pravilima i kriterijima fiskalna konvergencija nije u potpunosti postignuta na razini Europske Unije i da razlike u razvoju utječu na fiskalnu konvergenciju kao konačni cilj unije. Europska Unija ima mnogo faktora, kao što su zajedničke politike, institucije, europski fondovi, procesi integracije, koji vode konvergenciji općenito pa tako i fiskalnoj konvergenciji. No, postoji još isto tako i faktori koji udaljavaju uniju od konvergencije i na kojima se treba još raditi kako bi se fiskalna konvergencija mogla u potpunosti postići.

LITERATURA

1. Arčabić V. (2019). Razlike sve veće, ekstrema sve više. Fiskalna politika u Europskoj uniji zapravo nije održiva.. Dostupno na: <http://ideje.hr/razlike-sve-vece-ekstrema-sve-vise-ono-sto-je-nedopusteno-postalo-je-pravilo-fiskalna-politika-u-europskoj-uniji-zapravo-nije-odrziva/>
2. Arčabić, V., 2018. Fiscal convergence and sustainability in the European Union. *Public Sector Economics*, 42(4), str. 353-380. Dostupno na: <https://doi.org/10.3326.pse.42.4.1>.
3. Bach, S. (2018). Utjecaj fiskalnih pravila i fiskalnih odbora na razinu transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim financijama. (Disertacija). Dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:849993>.
4. Balassone, Fabrizio & Momigliano, Sandro & Romanelli, Marzia & Tommasino, Pietro. (2014). Just Round the Corner? Pros, Cons, and Implementation Issues of a Fiscal Union for the Euro Area. *SSRN Electronic Journal*. Dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/314887431_Just_Round_the_Corner_Pros_Cons_and_Implementation_Issues_of_a_Fiscal_Union_for_the_Euro_Area.
5. Barač, M. (2012). Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije. *Pravni vjesnik*, 28 (1), 207-223. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/85463>.
6. Bartulović, V. (2019). Utjecaj fiskalne politike na gospodarski rast: Diplomski rad (Master's thesis). Dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:792777>.
7. Benazić, M. (2006). Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije. *Ekonomski pregled*, 57 (12), 882-917. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/8527>.
8. Chinn, Menzie D., and Jeffrey A. Frieden. 2012. The Eurozone in crisis: Origins and prospects. *La Follette Policy Report* 21(2): 1-5. Dostupno na: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:10212562>.

9. Coeure, B., Pisani-Ferry, J. (2005). Fiscal policy in EMU: Towards a sustainability and growth pact? *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 21, No. 4, FISCAL POLICY (Winter 2005), pp. 598-617 (20 pages). Dostupno na: <https://www.jstor.org/stable/23606850>.
10. Cottarelli, C. (2013). European Fiscal Union: A vision for the long run. *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, vol. 149, issue II, 167-174. Dostupno na: <http://www.sjes.ch/papers/2013-II-5.pdf>.
11. Čvarak, V. (ur.) (2011) *Gospodarstvo Hrvatske*. Zagreb. Politička kultura, nakladno – istraživački zavod .
12. Darvas, Z., Martin, P., Ragot, X., (2018) European fiscal rules require a major overhaul. Vol. 18. Dostupno na: <https://www.bruegel.org/2018/10/european-fiscal-rules-require-a-major-overhaul/>.
13. Di Bartolomeo, G., Engwerda, J., Plasmans, J., Van Aarle, Bas., (2002). Monetary and fiscal policy design in the emu. *Open Economies Review*, vol. 13, issue 4, 340 pages. Dostupno na: <http://hdl.handle.net/10.1023/A:1020609312575> .
14. Družić, G. I Krtalić, S. (2006) Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Hrvatskoj?. *Ekonomija/Economics*, 13 (1), 67-83.
15. Đurđević, Z. (2004). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 181-202. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5740>.
16. Eichengreen, B. Institutions for Fiscal Stability, *CESifo Economic Studies*, Volume 50, Issue 1, 2004, Pages 1–25. Dostupno na: <https://doi.org/10.1093/cesifo/50.1.1>.
17. Enzo, C., Juan-Ramon, H., (2003). Assessing fiscal sustainability: A cross-country comparison. *IMF working Papers*. Vol. 3 (1). Dostupno na: <https://www.elibrary.imf.org>.
18. Europska komisija. Europa 2020. Strategija za pametan, održiv i uključiv rast. Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Strategija-EUROPA-2020.-hr.pdf> .
19. Europska komisija. Instrumenti fleksibilnosti i posebni instrumenti. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/flexibility-and-special-instruments_hr.

20. Europska komisija. Oporezivanje. Dostupno na: [https://europa.eu > european-union > topics > taxation_hr](https://europa.eu/european-union/topics/taxation_hr).
21. Europska komisija. Tematski informativni članak o europskom semestru. Održivost javnih financija. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_hr.pdf
22. Europska komisija. Živjeti u EU. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_hr
23. Europski parlament. Heinrich, W.,(2020) Benefits and drawbacks of an expenditure rule, as well as of a golden rule in the EU fiscal framework. Dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hr/document.html?reference=IPOL_STU%282020%29645732.
24. Europski parlament. Institucije ekonomske i monetarne unije. Dostupno na: www.europarl.europa.eu/factsheets/hr.
25. Europski parlament. Okvir EU-a za fiskalne politike . Dostupno na: www.europarl.europa.eu/factsheets/hr.
26. Europski parlament. Povijest ekonomske i monetarne unije. Dostupno na: www.europarl.europa.eu/factsheets/hr.
27. Europski revizorski sud. Tematsko izvješće (2018). Je li postignut glavni cilj preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. Dostupno na: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/preventive-arms-european-semester-18-2018/hr/>.
28. Europska Unija. Europska komisija. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr.
29. Europska Unija. Europska središnja banka. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_hr.
30. Europska Unija. Europski Parlament. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr.
31. Europska Unija. Europsko Vijeće. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_hr.

32. Europska Unija. Povijest Europske Unije. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_hr.

Europska Unija. Sud Europske unije. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hr.

33. Europska Unija. Vijeće Europske Unije. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_hr.

34. Faulend, M., Curavić, I., Šabić, A., (2005) Kriteriji Europske unije s posebnim naglaskom na ekonomske kriterije konvergencije – Gdje je Hrvatska?. HNB. Dostupno na: <https://www.hnb.hr/-/kriteriji-europske-unije-s-posebnim-naglaskom-na-ekonomske-kriterije-konvergencije-gdje-je-hrvatska->.

35. Grgić, M., Bilas, V. i Šimović, H. (2006). Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije. EFZG working paper series, (14), 1-22. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/137200>.

36. International Monetary Fund. (2009) Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances. Dostupno na: <https://www.imf.org>.

37. JC. Junckera. et al. (2015): Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije. Europska komisija.

Dostupno na: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.hr.pdf>.

38. Jurčić, Lj. (2010). Financijska kriza i fiskalna politika. Ekonomski pregled, 61 (5-6), 317-334. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/56576>.

39. Kersan-Škabić, I. i Mihaljević, A. (2010). Nove zemlje članice EU i EMU - konvergencija i financijska kriza. Ekonomski vjesnik, XXIII (1), 12-26. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/57830>.

40. Kesner Škreb, M. (2007). Porzna harmonizacija. Financijska teorija i praksa, 31 (3), 305-307. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/18216>.

41. Kesner-Škreb, M. (2006). Kriteriji konvergencije. *Financijska teorija i praksa*, 30 (4), 407-408. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/8536>.
42. Kesner-Škreb, M. (2007). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 31 (2), 199-201. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/16163>.
43. Kesner-Škreb, M. (2008). Pakt o stabilnosti i rastu. *Financijska teorija i praksa*, 32 (1), 83-85. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/21967>.
44. Kuvač, L. (2015). Harmonizacija izravnih poreza unutar EU. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, (1-2/2015), 231-239. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/142323>.
45. Menguy, S. Monetary and fiscal policies in emu: Conflict or Coordination? (2011). *Journal of Economic Integration* Vol. 26, No. 2 (June 2011), pp. 361-385 (25 pages). Dostupno na: <https://www.jstor.org/stable/23000935>.
46. Mijatović, N., Perić, R. i Lerman, B. (2012). Proračunska pitanja Europske Unije: Preispitivanje financijske autonomije. *Pravni vjesnik*, 28 (2), 39-57. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/121028>.
47. Mijatović, N.: Oporezivanje u Europskoj uniji: promicanje unutarnjeg tržišta i ekonomskog rasta. Dostupno na: <https://www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2015/4/mijatovic.pdf>.
48. Obadić, A. (2005). Koordinacija ekonomskih politika i fiskalni kriteriji konvergencije u procesu proširenja EU. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 3 (1), 55-73. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/26213>.
49. Onofrei M, AG, Bostan I, Oprea F, Paraschiv G, Lazăr CM. The Implication of Fiscal Principles and Rules on Promoting Sustainable Public Finances in the EU Countries. *Sustainability*. 2020; 12(7):2772. Dostupno na: <https://doi.org/10.3390/su12072772>.
50. Radošević, D. (2012). Upravljanje kapitalnim računom Hrvatske i dužnička kriza Evropske monetarne unije: preispitivanje. *Ekonomski pregled*, 63 (3-4), 127-161. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/80993>.

51. Reić, Z., Mihaljević Kosor, M., (2011). Ekonomija. Split. Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet.
52. Samuelson, P. A. (2011). Ekonomija. Zagreb: Mate.
53. Šabić, A. (2006). Reform of the Stability and Growth Pact. Financial theory and practice, 30 (3), 283-293. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5970>.
54. Šimović, H. (2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, 3 (1), 75-88. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/26214>.
55. Šimović, H. (2005). Proračun Europske unije. Financijska teorija i praksa, 29 (3), 299-315. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5680>.
56. Šimović, H., Ćorić, T. i Deskar-Škrbić, M. (2014). Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj. Ekonomski pregled, 65 (6), 541-575. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/132919>.
57. Šimović, J. I Šimović, H. (2006) Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije. Zagreb, Pravni fakultet Zagreb.

POPIS GRAFOVA I TABLICA

Graf 1: BDP po stanovniku izražen u SKM-u (2019)

Tablica 1: Prihodi proračuna EU (u % ukupnih prihoda)

Tablica 2: Rashodi proračuna EU (u % ukupnih rashoda)

Tablica 3: Pokazatelji za Hrvatsku

Tablica 4: Razvijene zemlje

Tablica 5 : Nerazvijene zemlje

Tablica 6: Group Statistic

Tablica 7: T-test

Tablica 8: Razvijenost i Proračunski saldo (kao % DBP-a)

Tablica 9: Razvijenost i Javni dug (kao % BDP-a)

Tablica 10: Inflacija i Proračunski saldo (kao % DBP-a)

Tablica 11: Inflacija i Javni dug (kao % BDP-a)

Tablica 12: Dugoročne kamatne stope i Proračunski saldo (kao % DBP-a)

Tablica 13: Dugoročne kamatne stope i Javni dug (kao% DBP-a)

Tablica 14: Fiskalna konvergencija prema kriteriju proračunskog salda

Tablica 15: ANOVA 1

Tablica 16: Model 1 Summary

Tablica 17: Model 2 Summary

Tablica 18: Fiskalna konvergencija prema kriteriju javnog duga

Tablica 19: ANOVA 2

SAŽETAK

Ovaj rad razmatra fiskalnu konvergenciju unutar Europske unije i kriterije te pravila kojima se ona postiže. Razmatra se kako razlike u razvoju između zemalja članica utječu na fiskalnu konvergenciju. Postavljanjem radne hipoteze nastojalo se dokazati kako manje razlike u razvoju utječu na veći stupanj fiskalne konvergencije. Prikupljeni podatci prikazani su putem metoda grafičkog prikazivanja i metodom deskriptivne statistike.

Dobiveni rezultati potvrđuju negativan utjecaj razlika u razvoju na fiskalnu konvergenciju. Drugim riječima, što su razlike u razvoju veće, to je stupanj fiskalne konvergencije manji i obrnuto. Što su razlike u razvoju između zemalja članica manje, to je stupanj fiskalne konvergencije veći, slijedom čega se hipoteza prihvaća kao istinita. Stupanj fiskalne konvergencije bi se povećao ukoliko bi se razlike u razvoju između zemalja smanjile.

Ključne riječi: fiskalna konvergencija, razvijenost zemalja, kriteriji iz Maastrichta, Pakt o stabilnosti i rastu

SUMMARY

This paper discusses fiscal convergence within European Union and the criteria and rules by which it is achieved. It discusses how differences in development affect fiscal convergence. By setting working hypotheses, an attempt was made to prove how less differences in development affect a greater degree of fiscal convergence. The collected data are presented through the method of graphical presentation and the method of descriptive statistics.

The obtained results confirm the negative impact of differences in development on fiscal convergence. In other words, the greater the differences in development, the smaller the degree of fiscal convergence and vice versa. The smaller the differences in development between member states, the greater the degree of fiscal convergence, as a result of which the hypothesis is accepted as true. The degree of fiscal convergence would increase if differences in development were reduced.

Key words: fiscal convergence, country development, Maastricht criteria. Stability and Growth Pact