



Bruxelles, 16.11.2016.
COM(2016) 727 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**PREMA RAZVOJU POZITIVNOG SMJERA FISKALNE POLITIKE
EUROPODRUČJA**

1. Uvod

U pismu namjere priloženom govoru o stanju Unije 2016. predsjednik Juncker i prvi potpredsjednik Timmermans najavili su namjeru Komisije da promiče „pozitivnu fiskalnu politiku europodručja u sljedećoj preporuci o ekonomskoj politici europodručja u skladu s monetarnom politikom Europske središnje banke.”

Ova se Komunikacija donosi zajedno s preporukom o ekonomskoj politici europodručja za razdoblje 2017. – 2018.¹ te se u njoj objašnjavaju razlozi njezinih fiskalnih aspekata. Njihovim objavljivanjem na početku godišnjeg ciklusa europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika, zajedno s Godišnjim pregledom rasta 2017.² i povezanim dokumentima, omogućuje se pravovremena rasprava o ekonomskim i socijalnim prioritetima na razini EU-a, europodručja i država članica. Ishod te rasprave trebao bi se odraziti u politikama država članica, a posebno u njihovim programima o ekonomskoj i fiskalnoj politici koje će dostaviti u proljeće sljedeće godine.

Potreba za pozitivnim smjerom fiskalne politike europodručja temelji se na općem kontekstu snažnog ali skromnog ekonomskog rasta, što potvrđuje i nedavno objavljena Komisijina jesenska prognoza 2016.³ Posljednjih je godina ostvaren značajan napredak: BDP europodručja u realnim terminima ponovno je od 2015. dosegnoo razinu zabilježenu prije krize, nezaposlenost se smanjila na najnižu razinu od 2010. – 2011. i ulaganja su se počela povećavati. Međutim, oporavak europodručja i dalje je spor, kapaciteti tržišta rada i kapitala i dalje su u velikoj mjeri neiskorišteni te je visoka opća razina neizvjesnosti. Nadalje, zbog ograničenih i neizvjesnih izgleda za rast zemalja izvan EU-a učinak izvoza vjerojatno neće biti znatan, ako ga uopće bude. Nastavak rasta u europodručju trebao bi se stoga u sve većoj mjeri temeljiti na domaćoj potražnji.

Posljednjih se godina monetarnom politikom poticao rast, ali to u manjoj mjeri vrijedi za fiskalnu politiku. Opći smjer fiskalne politike bio je restriktivan u razdoblju 2011. – 2013. jer su mnoge države članice provodile fiskalnu konsolidaciju kako bi na vrhuncu krize državnog duga zadržale pristup tržištima. Iako se time usporio rast, smatralo se da je konsolidacija potrebna kako bi se očuvala financijska stabilnost u dosad nezabilježenim okolnostima i spriječio rizik širenja u europodručju, što je moglo dovesti do još gorih scenarija. U razdoblju 2014. – 2015. opći smjer fiskalne politike bio je uglavnom neutralan, zatim u 2016. neznatno ekspanzivan, a očekuje se da će u 2017. ponovno biti uglavnom neutralan.

Ta situacija djelomično odražava ograničenja fiskalnog okvira EU-a⁴. Prvo, postojeći fiskalni okvir EU-a ne sadržava pravila ni instrumente za izravno upravljanje općim smjerom fiskalne politike europodručja, što je ključna razlika u odnosu na ostala područja u svijetu koja imaju zajedničku valutu. Preporuka o ekonomskoj politici europodručja počinje se smatrati

¹ Vidi COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

² Vidi COM(2016) 725 final, 16.11.2016.

³ Prognoza je dostupna na: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm

⁴ Vidi i poglavlje o „smjeru fiskalne politike europodručja” Ekonomskog biltena Europske središnje banke iz lipnja 2016.

referentnim izvorom za usmjeravanje napora, ali njezina djelotvornost u konačnici ovisi o pojedinačnoj i kolektivnoj spremnosti država članica da je primjenjuju.

Drugo, u osnovi je cilj pravila Pakta o stabilnosti i rastu spriječiti prekomjerne razine deficita i državnog duga⁵. Tim se pravilima predviđaju stroži i obvezujući mehanizmi za države članice koje ne ostvaruju svoj srednjoročni proračunski cilj, među ostalim kako bi im se pomoglo da ponovno uspostave makroekonomsku stabilnost. Međutim, državama članicama koje su ostvarile svoje fiskalne ciljeve i/ili imaju veći fiskalni prostor za djelovanje mogu se na temelju instrumenata europskog semestra samo preporučiti, ali ne i nametnuti, fiskalne politike koje su u većoj mjeri ekspanzivne. To je odraz onoga što se katkad opisuje kao asimetrija fiskalnog okvira EU-a: pravilima se mogu zabraniti visoki deficiti (kako bi se izbjegao visoki dug), ali njima se proračunski suficiti mogu samo preporučiti, ne i nametnuti.

S obzirom na potrebu da se podupre postojeći oporavak i spriječi rizik od nepovoljne situacije „niskog rasta odnosno niske inflacije”, u ovoj se Komunikaciji navode pozitivni argumenti kojima se u ovom trenutku zagovara veća razina pozitivnog smjera fiskalne politike europodručja. Pozitivan smjer fiskalne politike odnosi se na ekspanzivan smjer kojim bi fiskalna politika općenito trebala krenuti te na kvalitetu strukture prilagodbe u pogledu raspodjele napora među državama i vrste rashoda i/ili poreza na kojima se temelji.

Sadašnja situacija nije optimalna barem u dva aspekta. Prvo, s obzirom na najnovije ekonomske i proračunske podatke potpuno ispunjenje fiskalnih zahtjeva iz preporuka Vijeća po državama članicama dovelo bi do umjereno restriktivnog općeg smjera fiskalne politike europodručja u cjelini u 2017. i 2018., dok se čini da bi ekonomska situacija u trenutačnim okolnostima zahtijevala ekspanzivan smjer fiskalne politike.

Drugo, postojeći fiskalni agregat prikriva vrlo neujednačenu fiskalnu raspodjelu među državama članicama, što sa stajališta europodručja nije dobro u ekonomskom smislu. Ta se situacija može sažeti u obliku proturječnog argumenta: oni koji ne raspolažu fiskalnim prostorom žele ga iskoristiti; oni koji raspolažu fiskalnim prostorom ne žele ga iskoristiti. Potrebna je veća razina kolektivnog pristupa kako bi se spriječio rizik od scenarija koji je negativan za europodručje u cjelini.

U kretanju prema razvoju tako pozitivnog smjera fiskalne politike potrebno je uzeti u obzir niz ekonomskih i pravnih ograničenja te prihvatiti moguće kompromise. Nadalje, u ovoj se Komunikaciji naglašava ključna potreba da se poboljša kvaliteta javnih financija kako bi njihov učinak na zapošljavanje, rast i socijalnu pravednost bio što veći, i to ne samo na nacionalnoj razini već na razini europodručja u cjelini.

U ovoj se Komunikaciji navodi niz zaključaka, dok su neposrednije posljedice u pogledu politika sadržane u preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2017. – 2018., koja se objavljuje istovremeno s ovom Komunikacijom.

⁵ Ta su pravila znatno ojačana u razdoblju 2011. – 2013. kao odgovor na financijsku krizu i krizu državnog duga.

Okvir 1.: Smjer fiskalne politike europodručja

Iako ne postoji općeprihvaćena definicija, „smjer fiskalne politike” obično se definira kao smjer koji se utvrđuje za fiskalnu politiku na temelju diskrecijskih odluka vlada o porezima i rashodima. Smjer fiskalne politike obično je obilježen promjenom strukturnog primarnog salda (odnosno proračunski saldo korigira se na temelju ekonomskog ciklusa, izvanrednih mjera i plaćanja kamata), iako se i drugi pokazatelji mogu koristiti kako bi ga se iskazalo (primjerice pokazatelji koji se temelje na rastu rashoda isključujući nove mjere na strani prihoda). Ovisno o tome odluče li vlade podupirati ili smanjiti učinak javnih financija na realno gospodarstvo ili ga pak ne promijeniti, na temelju povećanja/smanjenja potrošnje ili bez uvođenja novih poreznih mjera, smatra se da je smjer fiskalne politike ekspanzivan, restriktivan ili neutralan.

Zajedno s monetarnom politikom fiskalna politika ima ulogu u stabilizaciji makroekonomskog okruženja, a istovremeno pridonosi općim ciljevima fiskalne održivosti i preraspodjele. Smjer fiskalne politike određuje ulogu fiskalne politike u ekonomskom ciklusu, koja može u većoj ili manjoj mjeri biti prociklička ili protuciklička ovisno o okolnostima.

Ako se uzme u obzir europodručje u cjelini, važno je napomenuti da iako je monetarna politika osmišljena i definirana kao jedinstveni instrument, opća fiskalna politika rezultat je skupa 19 pojedinačnih fiskalnih politika. Instrumentima europskog semestra i pravilima Pakta o stabilnosti i rastu već se duže vrijeme određuje smjer djelovanja na nacionalnoj razini, ali osim nedavne uloge koju je preuzela preporuka o ekonomskoj politici europodručja, koordinacija djelovanja dosad je bila ograničena te se u obzir nisu uzimali situacija u europodručju i njegovi izazovi. Konkretno, prikladnost i usklađenost skupa nacionalnih fiskalnih politika s monetarnom politikom još uvijek je nasumična. To je pitanje osobito relevantno u slučaju kada u okviru monetarne politike kamatne stope dosegnu „nultu donju granicu” (vidi Prilog 2.).

Rasprava o odgovarajućem smjeru fiskalne politike za europodručje ključan je aspekt nastojanja Komisije da se intenzivira rasprava o općem interesu i zajedničkoj odgovornosti za europodručje u okviru prve faze djelovanja na temelju Izvješća petorice predsjednika o dovršetku europske ekonomske i monetarne unije („osnaživanje djelovanjem”)⁶.

2. RAZNOLIKO EKONOMSKO OKRUŽENJE ZAHTIJEVA POZITIVAN SMJER FISKALNE POLITIKE

U usporedbi s razdobljem prije krize srednjoročni potencijal rasta europodručja gotovo se prepolio. To je djelomično povezano s demografskim i općim kretanjima, ali odražava i ono što se naziva „učinci histereze” koji su rezultat krize: slabim rezultatima gospodarstva tijekom dužeg razdoblja mogu se fizički kapital i produktivnost te sudjelovanje radne snage smanjiti u tolikoj mjeri da se na temelju toga trajno smanji potencijal rasta⁷. Kako je istaknuto u Godišnjem pregledu rasta 2017. i preporuci o ekonomskoj politici europodručja, za povećanje potencijala rasta u EU-u potrebne su prije svega strukturne politike kojima se potiče zapošljavanje i produktivnost, no tome može pridonijeti i odgovorna fiskalna politika kojom se potiče rast, prvenstveno u ovom trenutku.

⁶ Izvješće je dostupno na: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

⁷ Među tipične primjere ubrajaju se nedostatak vještina zbog visoke i dugotrajne nezaposlenosti te velika razina investicijskog jaza, što se događa u Europi.

Trenutačni su gospodarski izgledi raznoliki s time da se stabilan oporavak bilježi od 2013., ali ne ubrzava se. BDP europodručja dosegnuo je razinu zabilježenu prije krize, no oporavak je i dalje spor te je njegovo jačanje i dalje obilježeno nesigurnošću i činjenice upućuju na to da je znatan potencijal gospodarstva još uvijek neiskorišten. Inflacija je i dalje postojano niska unatoč nezapamćenim mjerama monetarne politike. Nadalje, ima mnogo negativnih rizika. Vrlo veliki vanjski suficit europodručja još uvijek prikriva opće makroekonomske neravnoteže. Nezaposlenost se smanjuje, ali je u nekim državama članicama i dalje vrlo visoka. Rast produktivnosti i plaća i dalje je ograničen. Nove neizvjesnosti posljedica su ishoda referenduma UK-a o članstvu u EU-u i ostalih geopolitičkih kretanja. Zbog toga je prijeko potrebno ojačati domaće izvore rasta.

Budući da Europska središnja banka (ESB) u velikoj mjeri koristi instrumente svoje monetarne politike, općeprihvaćena je činjenica da monetarna politika ne može preuzeti cjelokupan teret uspostave makroekonomske stabilizacije te da odgovorna fiskalna politika kojom se potiče rast treba imati veću ulogu u potpori oporavku europodručja. To mišljenje dijeli svjetska zajednica: na svojim nedavnim sastancima skupina G20 istaknula je predanost svojih članica strategiji rasta koja se temelji na tri elementa, odnosno u priopćenju iz rujna 2016. izjavili su sljedeće: „odlučni smo sve instrumente politika – monetarne, fiskalne i strukturne – upotrebljavati pojedinačno i kolektivno kako bismo ostvarili cilj snažnog, održivog, uravnoteženog i uključivog rasta”⁸.

Postoji potreba i mogućnost da se upravo u ovom trenutku djeluje u području fiskalne politike te da se uravnoteži opća raznolikost politika europodručja. Postojeća i očekivana inflacijska očekivanja i dalje ne zadovoljavaju definiciju stabilnosti cijena koju utvrđuje ESB (odnosno razina inflacije nešto manja od 2 % u srednjoročnom razdoblju). Zajedno s provedbom strukturnih reformi i snažnim naglaskom na ulaganja, fiskalnom politikom mora se na izravni način pridonijeti uspostavi domaće potražnje, povećanju inflacije i potpori oporavku. Takvim bi se povećanjem inflacije moglo pridonijeti normalizaciji kamatnih stopa, što bi osobito imalo povoljan učinak na naknade za štednju i općenito na funkcioniranje financijskog sektora, u kojemu se još treba riješiti velika razina duga naslijeđena iz krize.

S obzirom na posebne okolnosti moguće je da će makroekonomski učinak fiskalne politike biti veći nego u uobičajenim okolnostima. Djelotvornost fiskalne politike kao instrumenta stabilizacije ovisi o općem ekonomskom okruženju u kojem se primjenjuje. S obzirom na to da su u okviru monetarne politike kamatne stope na „nultoj razini” (odnosno „nultoj donjoj granici”), učinak mjera fiskalne politike na realno gospodarstvo (multiplikacijski učinak) i gospodarstva drugih zemalja (učinak prelijevanja) veći je nego što bi inače bio slučaj⁹, primjerice da su kamatne stope visoke ili da postoji rizik da će brzo rasti te da bi se javnim poticajima istisnula privatna ulaganja (vidi Prilog 2.). Nadalje, postojeći

⁸ Priopćenje čelnika skupine G20 sa sastanka u Hangzhouu, 4. i 5. rujna 2016.

⁹ Učinak prelijevanja fiskalnog poticaja u „velikim” državama članicama EU-a općenito se smatra neznatnim u uobičajenim razdobljima. Međutim, to možda ne vrijedi u ovom trenutku kada se bilježi postojana razina vrlo niske inflacije i kamatnih stopa. Konkretno, javna ulaganja u državama članicama koje bilježe suficit mogla bi imati znatan pozitivan učinak prelijevanja -na BDP ostalih država članica europodručja (vidi Prilog 2.).

uvjeti niskih kamatnih stopa dovode do znatno nižih troškova financiranja ili refinanciranja javnih proračuna.

Ako se dobro osmisli, osobito u kombinaciji s reformama i potpori ulaganjima, aktivnijom fiskalnom politikom moglo bi se u ovom trenutku pridonijeti bržem smanjenju nezaposlenosti u kratkoročnom razdoblju, ali i povećanju srednjoročnog (potencijalnog) rasta u europodručju. U ovom trenutku još uvijek se bilježi određena stagnacija gospodarstva te je ključni izazov izbjeći situaciju u kojoj bi se ustalili niski rast i niska inflacija. Nakon razdoblja krize postoji i znatno „zasićenje reformama”: kapaciteti potrebni za donošenje i provedbu glavnih strukturnih reformi mogu podrazumijevati troškove za javne financije u kratkoročnom razdoblju, no ako se uspješno provedu, takve bi reforme mogle imati izravne dugoročne pozitivne učinke na proračune, uključujući povećanjem potencijalnog rasta. Osim što bi se oporavak poticao u EU-u, ekspanzivnija fiskalna politika mogla bi dovesti do pozitivnih učinaka prelijevanja na svjetsko gospodarstvo tako što bi se pridonijelo smanjenju trenutačnog suficita tekućeg računa u europodručju, čime bi se pridonijelo i smanjenju neravnoteža na svjetskoj razini.

Nedavnim inicijativama na razini EU-a pridonosi se maksimalnom povećanju učinka javnih financija na realno gospodarstvo. Planom ulaganja za Europu, kojim se žele potaknuti privatna ulaganja u ekonomski isplative i održive projekte ulaganja, pridonosi se uklanjanju investicijskog jaza koji se nagomilao u razdoblju krize¹⁰. Za pružanje novih inovacijskih financijskih instrumenata, kojima se maksimalno povećava ekonomski učinak svakog uloženog eura financiranog javnim sredstvima, osobito je obećavajuća kombinacija sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova i iz Europskog fonda za strateška ulaganja. Ostvarenje napretka u dovršetku bankovne unije i unije tržišta kapitala¹¹ ključno je i za diversifikaciju izvora financiranja realnog gospodarstva i time smanjenja pritiska na javne financije. I usredotočenost na provedbu strukturnih reformi kao potporu ulaganjima (tzv. treći stup Plana ulaganja za Europu), u okviru europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika, ključna je za maksimalno povećanje djelotvornosti fiskalne politike.

3. POSTOJEĆI SMJER FISKALNE POLITIKE EUROPODRUČJA

Kako bi se procijenila postojeća situacija, potrebno je europodručje smatrati jedinstvenom cjelinom kao da postoji ministar financija za europodručje u cjelini te njegovu fiskalnu politiku analizirati u općem smislu. U ovom se odjeljku navodi taj pristup.

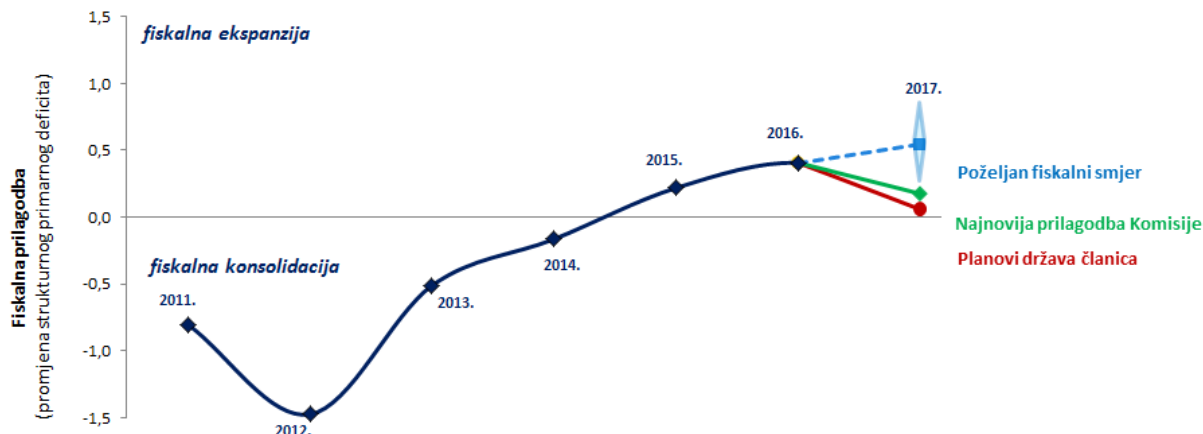
Općenito, na temelju značajne fiskalne konsolidacije u razdoblju 2011. – 2013. predviđa se uglavnom neutralan smjer fiskalne politike europodručja u razdoblju 2014. – 2017. (vidi dolje navedeni grafikon). Smjer fiskalne politike bio je restriktivan u razdoblju 2011. – 2013. odnosno u trenutku slabljenja gospodarstva. U kontekstu oporavka smjer fiskalne politike bio je u razdoblju 2014. – 2015. uglavnom neutralan te u 2016. neznatno

¹⁰ Europska komisija predložila je 14. rujna 2016. da se produži trajanje Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) te da se do kraja 2020. razina cilja ulaganja poveća na barem 500 milijardi EUR, a do 2022. na 630 milijardi EUR.

¹¹ Vidi COM(2016) 601 final, 14.9.2016.

ekspanzivan. Skup nacрта proračunskih planova država članica (u grafikonu navedeni kao „planovi država članica”) i Komisijina jesenska prognoza 2016. upućuju na to da će smjer fiskalne politike u 2017. ponovno biti uglavnom neutralan.

Smjer fiskalne politike europodručja u razdoblju 2011. – 2017.



Napomena: U ovom je grafikonu prikazan smjer fiskalne politike europodručja, odnosno smjer fiskalne politike na općoj razini. Mjeri se promjenom primarnog strukturnog salda (vidi i okvir 1.). Pozitivna vrijednost odgovara fiskalnom deficitu koji se povećava (koji pridonosi „fiskalnoj ekspanziji”), dok negativna vrijednost odgovara fiskalnom deficitu koji se smanjuje („fiskalna konsolidacija”). U ukupni izračun nije uključena Grčka jer se na nju primjenjuje program potpore stabilnosti.

S obzirom na spori oporavak i rizike u makroekonomskom okruženju postoje pozitivni argumenti da se u ovom trenutku zagovara umjereno ekspanzivan smjer fiskalne politike europodručja. Na temelju procjena službi Komisije fiskalna ekspanzija u vrijednosti do 0,5 % BDP-a na razini europodručja u cjelini smatra se u postojećim okolnostima poželjnom za 2017.¹² Ta se vrijednost temelji na procjeni razina ekonomske aktivnosti, neiskorištenih kapaciteta, nezaposlenosti i inflacije. Riječ je o pragmatičnoj i promišljenoj ciljnoj vrijednosti u okviru općeg niza procjena: takvim bi se ekspanzivim smjerom fiskalne politike smanjio udio neiskorištenih proizvodnih kapaciteta u europodručju, a istovremeno bi se podupirala monetarna politika¹³ i izbjeglo nepotrebno pregrijavanje gospodarstva.

Iako je smjer nesporan, moglo bi se smatrati da je točna ciljna vrijednost u okviru granica te je za nju potrebna daljnja analiza. Vrijednost fiskalne ekspanzije od 0,3 % bila bi donja granica: time bi se osiguralo da se proizvodni jaz europodručja u 2017. prepolovi¹⁴, dok bi ta vrijednost bila uglavnom u skladu s ciljem fiskalne održivosti. Međutim, takav smjer možda nije dovoljno ambiciozan jer su procjene proizvodnog jaza obilježene nesigurnošću, što može dovesti do toga da se umanju potreba za stabilizacijom u europodručju. S druge

¹² Takva fiskalna ekspanzija značila bi u 2017. dodatan fiskalni „poticaj” od oko 50 milijardi EUR za europodručje u cjelini u usporedbi sa scenarijem uobičajenog pristupa koji se predviđa u najnovijoj Komisijinoj prognozi. Taj iznos odgovara povećanju strukturnog deficita (uključujući plaćanje kamata) kako bi se uspostavio poželjan smjer fiskalne politike.

¹³ Ekspanzivnim smjerom fiskalne politike u vrijednosti od 0,5 % razlika između predviđene temeljne inflacije u europodručju i ciljne inflacije u vrijednosti od 2 % smanjila bi se u 2017. za jednu četvrtinu.

¹⁴ Proizvodni jaz jest razlika između razine postojeće ekonomske proizvodnje i njezina potencijala.

strane, vrijednost fiskalne ekspanzije od 0,8 % značila bi gornju granicu: time bi se već 2017. omogućilo uklanjanje proizvodnog jaza. Međutim, takav bi smjer mogao biti u prevelikoj mjeri ekspanzivan jer bi se njime u nekim državama članicama moglo potaknuti nepoželjno pregrijavanje te ne bi bio u skladu s ciljem očuvanja održivosti javnih financija.

Postojeća je situacija takva da, iako ekonomisti mogu zagovarati „poželjan” smjer fiskalne politike za europodručje kojim se može kombinirati makroekonomska stabilnost i održivost, takav smjer fiskalne politike ne proizlazi spontano iz primjene pravila na svaku državu članicu. S obzirom na najnovije ekonomske i proračunske podatke potpuno ispunjenje fiskalnih zahtjeva iz preporuka po državama članicama koje je Vijeće donijelo u srpnju 2016. podrazumijevalo bi na općoj razini umjereno restriktivan smjer fiskalne politike za europodručje u cjelini u 2017., a slični se trendovi mogu predvidjeti i za 2018.¹⁵ (vidi grafikon 4. u Prilogu 1.). Pritom se ne uzima u obzir fleksibilnost predviđena pravilima kako bi se u obzir uzele promjenjive ekonomske okolnosti¹⁶.

U raspravi o odgovarajućem smjeru fiskalne politike za europodručje u ovom trenutku, važno je napomenuti da se postojećom fiskalnom situacijom prikriva očigledna činjenica da raspodjela fiskalne prilagodbe među državama članica u ovom trenutku nije optimalna. Kad je riječ o fiskalnom prostoru ili potrebama za konsolidacijom, države su članice u vrlo različitim situacijama (vidi grafikon 3. u Prilogu 1.). Ako se uzme u obzir 2017., čini se da bi države članice s potrebom za dodatnom konsolidacijom trebale provoditi još ekspanzivniju fiskalnu politiku, što mi moglo izazvati probleme u pogledu održivosti njihovih javnih financija (vidi grafikon 5. u Prilogu 1.). S druge strane, države članice koje imaju fiskalnog prostora nužno ga ne koriste. Time se može potaknuti pitanje o potrebi da se povećaju ulaganja i ojačaju temelji njihova rasta, ali i kapacitet da se podupire oporavak europodručja u cjelini.

4. EKONOMSKA I PRAVNA OGRANIČENJA ZA OSTVARENJE POZITIVNOG SMJERA FISKALNE POLITIKE

Provedba pozitivnog smjera fiskalne politike na općoj razini europodručja ima ekonomska i pravna ograničenja. Ekonomska ograničenja u osnovi se odnose na potrebu da se u kratkoročnom razdoblju uravnoteže potrebe za makroekonomskom stabilnošću uz istovremeno očuvanje javnih financija u srednjoročnom razdoblju u okviru općeg ekonomskog programa. Pravna ograničenja odnose se na djelovanje okvira fiskalnog nadzora EU-a u određenim okolnostima. Obje vrste ograničenja upućuju na moguće kompromise, što u konačnici zahtijeva donošenje političkih odluka.

Nepodudarnost između potrebe da se u kratkoročnom razdoblju podupre oporavak i da se u srednjoročnom razdoblju osiguraju održive javne financije osobito je velika u nekim državama članicama koje bilježe vrlo visoke razine državnog duga. (vidi grafikon 3. i

¹⁵ Očekuje se da će u 2018. fiskalni zahtjevi i smjer fiskalne politike koji iz njih proizlazi biti uglavnom slični onima za 2017. jer ovise o tome koliko je državi članici potrebno za ostvarenje njezina srednjoročnog proračunskog cilja, ekonomskoj situaciji i razini duga, za koje se ne predviđaju značajne promjene.

¹⁶ Vidi COM(2015) 12 final, 13.1.2015.

grafikon 8. u Prilogu 1.). U tim državama članicama preaktivna fiskalna politika mogla bi pogoršati probleme povjerenja u održivost javnih financija i oporavka, a ne ih riješiti. To bi se moglo dogoditi ako strategija ne bude popraćena reformama i politikama kojima se doista osigurava primjena učinka u realnom gospodarstvu, ako se pokaže da se njome ne mogu znatno smanjiti razine duga i/ili ako dovede do rasta kamatnih stopa.

Fiskalna održivost i dalje je prioritet, prije svega za određene države članice, no poteškoće su se značajno smanjile od vrhunca krize, te vjerojatno nisu glavni uzrok rizika za europodručje u cjelini u kratkoročnom razdoblju. Stanje javnih financija naglo se pogoršalo u razdoblju 2008. – 2012. u kojem se u europodručju rast državnog duga u prosjeku povećao sa 60 % BDP-a na 90 % BDP-a. U većini slučajeva veliki rast duga zabilježen posljednjih godina posljedica je dokapitalizacije banaka i niskog rasta nominalnog BDP-a, a ne fiskalne rastrošnosti. Trenutačno se javni dug polako smanjuje u odnosu na najveću vrijednost od 92 % zabilježenu 2015., no razine duga su i dalje vrlo visoke, primjerice u sedam država članica veće su od prosjeka europodručja: Grčka (182 % BDP-a u 2016.), Italija (133 %), Portugal (130 %), Cipar (107 %), Belgija (107 %), Španjolska (99 %) i Francuska (96 %). Istovremeno, ukupni javni dug europodručja smanjio se s nešto više od 6 % BDP-a u 2010. na manje od 2 % u 2016. te se predviđa njegov daljnji pad.

Kako je prethodno navedeno, pozitivniji smjer fiskalne politike činio bi se prikladnijim s obzirom na stanje oporavka, no to se ne može pretpostaviti za razdoblje 2017. – 2018. Postojećim fiskalnim okvirom EU-a naglasak se stavlja na određivanje posebnih zahtjeva za države članice, a pritom se ne uzimaju u potpunosti u obzir posljedice za europodručje. U okviru pravila Pakta o stabilnosti i rastu argumentacija je da same države članice mogu najbolje automatskim stabilizatorima omogućiti da u potpunosti ispune svoju svrhu nakon što proračun ostvari svoj srednjoročni proračunski cilj te da se očekuje određena razina fiskalne konsolidacije dok se to ne dogodi. Nakon što provedu potrebne fiskalne prilagodbe, od država članica koje ostvare svoje srednjoročne proračunske ciljeve i imaju fiskalni prostor očekuje se da odluče podupirati domaću potražnju, što je u njihovu interesu i općem interesu, ali to se od njih izričito ne zahtijeva: godišnje preporuke EU-a po državama članicama sadržavaju jasne smjernice o tome, ali tim se državama članicama ne upućuju kvantitativni fiskalni zahtjevi. Preporukama za 2017. izdanima u okviru Pakta o stabilnosti i rastu propisuje se da mnoge države članice moraju nastaviti konsolidirati svoje proračune kako bi smanjile prekomjerni deficit (u okviru korektivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu) ili kako bi ostvarile svoje srednjoročne ciljeve (u okviru preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu).

Budući da ne postoji centralizirani proračun koji bi mogao imati aktivniju ulogu, nije jednostavno utvrditi ispravnu kombinaciju politika. Iako europski strukturni i investicijski fondovi mogu imati važnu ulogu u podupiranju domaće potražnje¹⁷, vrijednost postojećeg proračuna EU-a, koja iznosi oko 1 % BDP-a EU-a, relativno je niska a njegova struktura nije posebno namijenjena potrebama europodručja, s time da su mogućnosti prilagodbe iz jedne

¹⁷ Sredstva iz tih fondova čine znatan udio ukupnih javnih ulaganja u mnogim državama članicama te više od 1 % BDP-a u sedam država članica europodručja u određenoj godini. Nadalje, činjenica da se njima osigurava redovita financijska potpora upućuje na to da mogu imati funkciju stabilizacije, osobito za manja gospodarstva koja su u većoj mjeri izložena šokovima.

godine u drugu ograničene. To je istaknuto i u Izvješću petorice predsjednika o dovršetku europske ekonomske i monetarne unije.

5. VAŽNOST STRUKTURE I KVALITETE SMJERA FISKALNE POLITIKE

Promicanje pozitivnog smjera fiskalne politike nije samo pitanje smjera i veličine proračunskog salda, već i u velikoj mjeri odgovarajuće strukture i kvalitete javnih financija. Osim prethodno navedene raspodjele prilagodbe među državama članicama, važno je naglasiti i kvalitetu javnih rashoda i oporezivanja.

U preporukama EU-a po državama članicama naglasak se stavlja na načine osmišljavanja odgovorne fiskalne politike kojom se potiče rast i utvrđuju se određena prioritetna područja koja bi imala koristi od povećane/bolje potrošnje ili preusmjeravanja oporezivanja na nacionalnoj razini. To je osobito važno za države članice koje moraju riješiti problem slabog rasta i/ili rizike za dugoročnu održivost. Međutim, očigledno je da u mnogim državama članicama struktura fiskalne konsolidacije nakon krize nije optimalna unatoč danim smjernicama. Konkretno, u državama članicama s već visokim udjelima prihoda u BDP-u fiskalna konsolidacija isključivo se temeljila na povećanju poreza, čime se smanjio rast (vidi grafikon 6. u Prilogu 1.). Istovremeno, državni rashodi za ulaganja, koji su bili znatno smanjeni u okviru konsolidacijskih napora u razdoblju nakon krize, i dalje se smanjuju (vidi grafikon 7. u Prilogu 1.).

Kvaliteta javnih financija može se dodatno poboljšati reformama mirovinskog i zdravstvenog sustava. U većini država članica na mirovine i zdravstvo otpada većina javnih financija te je daljnja modernizacija sustava socijalne skrbi zajednički prioritet s obzirom na nove izazove, ali i mogućnosti, uzrokovane promjenama u strukturama obitelji, dužim očekivanim životnim vijekom i digitalizacijom gospodarstva. Euroskupina je nedavno usuglasila niz načela kojima se nastoji povećati održivost mirovinskih sustava. Pozvala je i Komisiju da ih uzme u obzir u svojim postupcima nadzora te da na toj osnovi analizira kretanja odgovarajućih referentnih mjerila¹⁸.

Poboljšanjima nacionalnih fiskalnih okvira može se potaknuti javna potrošnja kojom se promiče rast, osobito uspostavom učinkovitih revizija rashoda i jačim upravljanjem javnim financijama na svim razinama uprave. Takvim se instrumentima i praksama znatno pridonosi poboljšanju vjerodostojnosti fiskalne politike na način da se okvir EU-a primjenjuje u kontekstu nacionalnih politika te se time poboljšava osjećaj odgovornosti. Načela za provedbu revizija rashoda koje je nedavno podržala Euroskupina jesu vrlo korisno polazište¹⁹.

Za većinu država članica još jedan važan prioritet jest i postići da se određenim dijelovima javnih financija u većoj mjeri ublažavaju ciklička kretanja i stoga povećava njihova funkcija makroekonomske stabilizacije. Mnogi aspekti javnih financija imaju obilježja apsorpcije šokova i protuciklička obilježja, primjerice sustavi naknada za nezaposlenost i socijalnu pomoć ili sustavi progresivnih poreza na dohodak.

¹⁸ Izjava Euroskupine o zajedničkim načelima za jačanje održivosti mirovinskih sustava dostupna je na: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/>

¹⁹ Vidi: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf

Nekoliko instrumenata u okviru Plana ulaganja za Europu omogućuju državama članicama da povećaju financijske kapacitete svojih javnih ulaganja u realno gospodarstvo, čime bi se koristi ostvarile u određenoj državi članici i izvan nje. To se događa ako države članice odluče bolje iskoristavati inovativne financijske instrumente u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova. To se događa i ako države članice odluče pridonijeti aktivaciji Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU). Primjerice, jamstva EFSU-u djelotvoran su način kojim države članice s fiskalnim prostorom mogu ispuniti svoju obvezu osiguranja potpore oporavku u europodručju²⁰.

Uspjeh svakog poticaja kojim se nastoje potaknuti ulaganja ovisit će o dostupnosti kvalitetnih projekata. Na europskoj razini primjeri projekata ulaganja od europskog interesa dostupni su na novom europskom ulagačkom portalu. Na nacionalnoj je razini važno ostvariti napredak prema uspostavi infrastrukturnih planova koji su dogovoreni i usuglašeni na svim razinama uprave kako bi se osigurao stabilan portfelj visokokvalitetnih projekata.

6. ZAKLJUČAK

Najvažniji elementi programa ove Komisije jesu zapošljavanje, rast i socijalna pravednost. Njezino je djelovanje usredotočeno na ekonomsku politiku koja se oslanja na trokut uspješnosti, odnosno kombinaciju ponovnog pokretanja ulaganja, provedbe strukturnih reformi i odgovornih fiskalnih politika. Komisija je pojasnila fleksibilnost koja postoji u okviru pravila Pakta o stabilnosti i rastu te ju je primijenila kako bi se bolje uzeo u obzir ekonomski ciklus i potaknule strukturne reforme i ulaganja. U svojim je preporukama po državama članicama izdala precizne smjernice.

U ovom trenutku, obilježenom slabim oporavkom i velikom nesigurnošću, znatno pozitivniji smjer fiskalne politike europodručja čini se opravdanim. To je važno kako bi se poticalo ne samo realno gospodarstvo, već i monetarna politika Europske središnje banke. Istovremeno bi se takav smjer trebao temeljiti na pravnom okviru utvrđenom Paktom o stabilnosti i rastu te bi se pritom u obzir trebala uzeti zabrinutost u pogledu opće fiskalne održivosti, što je osobito relevantno za određene države članice. Taj novi smjer trebao bi biti dio uspostave opće ravnoteže raznolikosti prioriteta i politika u europodručju, uključujući i veću usredotočenost na kvalitetu javnih financija i provedbu strukturnih reformi.

Zbog nedostatka funkcije fiskalne stabilizacije na razini EU-a ne postoji ugrađeni mehanizam kojim bi se uspostavio smjer fiskalne politike koji je prikladan za europodručje u cjelini i istovremeno dobro uravnotežen na razini država članica. Ni slijepa primjena pravila Pakta o stabilnosti i rastu kojom bi se zanemarili elementi fleksibilnosti koji su u njima sadržani ne bi dovela do zadovoljavajućeg ishoda, osobito ne u postojećim okolnostima. Osmišljavanje pozitivnog smjera fiskalne politike stoga je u osnovi kolektivna odgovornost država članica europodručja.

²⁰ Doprinosi EFSU-u mogu biti u obliku gotovine ili jamstva. Iako se za razliku od jamstava gotovinskim doprinosima povećavaju deficit i dug u statističkom smislu, oni se neutraliziraju za potrebe procjene usklađenosti s Paktom o stabilnosti i rastu.

S obzirom na potrebu za djelovanjem u ovom trenutku, Komisija potvrđuje svoju namjeru da će:

- pružiti potporu Euroskupini, Vijeću i Europskom vijeću u njihovoj raspravi o preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2017. – 2018. U preporuci bi se trebao odrediti opći smjer fiskalne politike europodručja i raspodjela nastojanja koja se očekuju od različitih kategorija država članica, ne samo s obzirom na ekonomsku i fiskalnu situaciju pojedinačnih država članica, već i cijelog europodručja. Države članice na koje se primjenjuje postupak u slučaju prekomjernog deficita kao i one koje još trebaju ostvariti napredak prema ostvarivanju svojeg srednjoročnog proračunskog cilja trebale bi i dalje raditi na ubrzanju napretka, kako im se i preporučuje. Države članice s fiskalnim prostorom trebalo bi poticati da provode ekspanzivniju fiskalnu politiku, među ostalim potpunom primjenom instrumenata iz Plana ulaganja za Europu, kako bi se maksimalno povećao učinak na realno gospodarstvo, primjerice pružanjem jamstava Europskom fondu za strateška ulaganja.
- nastaviti primjenjivati Pakt o stabilnosti i rastu na temelju ekonomske analize predviđene pravilima, među ostalim kako bi se u obzir uzeli izazovi i prioriteti europodručja u cjelini. U mišljenjima o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2017., koja se danas donose, iznesen je isti pristup²¹.
- surađivati s državama članicama europodručja, u kontekstu europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika, kako bi nacionalne politike bolje odražavale izazove i prioritete europodručja. To se prije svega odnosi na države članice koje u okviru postupka zbog makroekonomskih neravnoteža podliježu detaljnom preispitivanju. Napredak svake države članice pratit će se u okviru izvješća po državama članicama koja će se objaviti u veljači sljedeće godine.
- nastaviti koristiti sve instrumente koji su na raspolaganju na razini EU-a, primjerice instrumente iz Plana ulaganja za Europu, kako bi se maksimalno povećao učinak javne potrošnje na sve razine uprave, uključujući i prekogranično, te kako bi se ojačala sinergija između nacionalnih strategija i strategija EU-a.
- provoditi redovitu ponovnu procjenu situacije u kontekstu Europskog semestra 2017. i svojih budućih ekonomskih prognoza. Komisija je spremna iskoristiti sve dostupne mogućnosti u skladu s fiskalnim okvirom EU-a u slučaju da oporavak europodručja i dalje bude ograničen ili da se materijaliziraju negativni rizici. S druge strane, rizici od pregrijavanja i procikličke politike trebali bi se spriječiti, osobito ako oporavak bude jači od očekivanog.

U ovoj se Komunikaciji naglasak stavlja u osnovi na specifičnu situaciju za razdoblje 2017. – 2018., no ona je dio općih nastojanja Komisije da se promiču zajednički interesi europodručja i njegovih država članica te da europska ekonomska i monetarna unija bude povezanija. Od objavljivanja Izvješća petorice predsjednika i popratne komunikacije Komisije²² ostvaren je određeni napredak u okviru faze „osnaživanje djelovanjem”. Konkretno, nedavno je

²¹ Vidi COM(2016) 730 final, 16.11.2016.

²² Vidi COM(2015) 600 final, 21.10.2015.

osnovan Europski fiskalni odbor, koji će Komisiju redovito savjetovati o budućnosti smjera fiskalne politike koji je prikladan za europodručje i o primjeni fiskalnog okvira EU-a.

Komisija će u ožujku 2017. izraditi dodatne smjernice o budućnosti ekonomske i monetarne unije u okviru svoje Bijele knjige o budućnosti Europe.