

ЕВРОПСКО ЕКОНОМСКО УПРАВЉАЊЕ КАО НОВИ ПОСТ-КРИЗНИ КОНЦЕПТ

EUROPEAN ECONOMIC GOVERNANCE AS A NEW POST-CRISIS CONCEPT

Мр Весна Петровић

Универзитет у Источном Сарајеву, Факултет пословне економије Бијељина, Бијељина, Република Српска,
БиХ, vesna.petrovic@fpe.unssa.rs.ba

Резиме: Рад се бавим новим економским политикама Европске уније као одговором на кризу која се неповољно одразила на економије ЕУ крајем прве деценије 21. вијека. Нови концепт европског економског управљања еволуирао је као наставак свих досадашњих процеса креирања монетарно-финансијске уније. У уводном дијелу представљају се опште и теоријске основе европске монетарне уније (ЕМУ) засноване на критеријумима конвергенције. Након тога обрађују се главни узроци и посљедице глобалне кризе са аспекта ЕУ, као и активности институција ЕУ на ублажавању и будућем избегавању сличних финансијских потреса. Највећа пажња у раду посвећује се новим политикама и инструментима концепта европског економског управљања. Успостављени су нови системи надгледања буџетских и економских политика, као и нови буџетски оквир планирања у евро зони. Нова правила, као што су тзв. Six Pack, Two Pack and the Treaty on Stability, Coordination and Governance, утемељена су у Европском Семестру, односно новом календару ЕУ за доношење економских политика. Тако интегрисани систем обезбеђује да постоје јаснија правила, боља координација националних политика током читаве године, редовно праћење и јасније санкције за кршење датих правила. Земље чланице евро зоне би на тај начин требале да испуњавају своје буџетске и реформске циљеве, што би чинило ЕМУ у цјелини стабилнијом и отпорнијом на будуће глобале нестабилности. Рад се бави и тзв. ре-регулацијом банкарског сектора, као главног узрочника кризе, активностима и правилима која се уводе или поштравају постојећа. Иако је релативно кратак период за сагледавање учинка и посљедица ових пост-кризних мјера, у завршном дијелу се анализира њихов

досадашњи учинак по саме земље чланице евро зоне, али и по шире окружење.

Кључне ријечи: ЕМУ, глобална криза, европско економско управљање, нови критеријуми конвергенције, европски семестар

Abstract: This paper deals with the new economic policies of the European Union as an answer to the crisis that has negatively influenced EU economies at the end of the first decade of the 21st century. The new concept of European economic governance has evolved as a continuation of all up to date processes of creation monetary and financial union. The introductory part presents general and theoretical background on the basics of European monetary union (EMU) founded on the convergence criteria. Following that, the main causes and consequences of the global crisis are being explored from the perspective of the EU, as well as, the activities of the EU institutions on mitigation and future avoidance of similar financial shocks. The major attention in this paper has been given to the new policies and instruments of the concept of European economic governance. New surveillance systems for budgetary and economic policies and a new budgetary timeline for the Euro area have been determined. The new rules, as for example, the Six Pack, the Two Pack and the Treaty on Stability, Coordination and Governance, have been grounded in the European Semester, i.e. the new EU policy-making calendar. Such an integrated system ensures that there are clearer rules, better coordination of national policies throughout the year, regular follow-up and swifter sanctions for breaching the rules. This should help member states to deliver on their budgetary and reform commitments, while making the EMU as a whole more robust as a whole and resistant to the future global instabilities. The paper additionally deals with so called re-

regulation of the banking sector, as the main causes of the crisis, activities and rules that have been introduced or became more strict in that regard. Despite the fact that relatively short time period for implementation of those post-crisis measure has expired, in the final part represents analysis of its impact towards member states of the Euro zone, and wider environment.

Key Words: EMU, global crisis, European Economic Governance, new convergence criteria, European Semester

I. УВОД – уопштено о ЕУ

У задњих неколико деценија, а поготово од почетка 21. вијека до данас, свједоци смо убрзане глобалне међузависности свјетских економија и финансија. Европска Унија (ЕУ) кључни је учесник тих процеса, јер као водећа регионална економска групација европских држава остварује њихове заједничке циљеве као што су уравнотежен економски и друштвени развој, ниска стопа незапослености, те заштита права и интереса грађана ЕУ. ЕУ учествује са 7% у свјетској популацији – преко 508 милиона становника, 25% у свјетском БДП-у, са 20% у свјетским трговинским токовима, доприноси са 50% укупној свјетској хуманитарној и са 60% развојној помоћи, а евро је постао кључна свјетска валута. Јединствено тржиште од 28 земаља чини европску привреду која мјерена у производњи роба и услуга на годишњем нивоу, односно бруто домаћем производу (БДП) за 2014. годину износи 13.920.541 милиона евра, што је превазишло БДП САД-а. Упркос утицају свјетске глобалне кризе трговинска размјена ЕУ са остатком свијета чини 20% свјетског извоза и увоза, а око двије трећине трговине се односи на трговину са осталим чланицама ЕУ. ЕУ је и даље највећи свјетски увозник са учешћем од 16,4%, док САД учествује са 15,5%, а Кина са 11,9%. Такође, ЕУ је и највећи извозник са учешћем од 15,4% укупног свјетског извоза, док је на другом мјесту Кина са 13,4% и на трећем САД-е са 10,5%. (Извор: www.euroa.eu).

Оснивачки уговори ЕУ чине тзв. примарно законодавство, а то су Паришки уговор из 1951. године, којим се Шумановом Декларацијом успоставља Европска заједница за угљ и челик са шест земаља оснивача. Затим је услиједио Римски уговор из 1957. године којим се оснива Европска Економска Заједница (ЕЕЗ) којом се укидају царине између шест држава и оснива се Европска заједница за атомску енергију. Крајем

шездесетих година 20. вијека институције трију ЕУ заједница су спојене и од тада постоји једна Комисија, Вијеће Министара и Европски Парламент. У примарно законодавство спадају и следећи уговори: Јединствени европски акт из 1986. године, којим је заокружено формирање јединственог тржишта, те проширене надлежности Комисије и Парламента, а успостављени су и темељи економске и монетарне уније, као и заједничке спољне и безбједносне политике. Следећи значајан акт примарног законодавства је Уговор из Мастрихта из 1992. године по коме се дефинишу заједничке политике - образовање, здравство и индустрија, као и три нова стуба тих политика, а те се поред економске интеграције појављује и идеја Европске Уније, а Уговор из Мастрихта (ступио на снагу 1993. године) допуњује Уговор из Амстердама из 1997. везано за додатна подручја, посебно права грађана. Услиједили су Уговор из Нице 2000. године и Уговор из Лисабона из 2007. године (ступио на снагу 2009. године), којима је унапређен начин доношења одлука у ЕУ, ефикасно руковођено новим круговима проширења, а посебно значајно разграничене су надлежности земаља чланица (здравство, образовање и индустрија) и заједничке надлежности (унутрашње тржиште, пољопривреда, саобраћај, енергија). Посебно се истичу надлежности ЕУ везане за конкуренцију, монетарну политику Еврозоне и заједничке трговинске политике, као и по први пут се уводи функција Високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику.

Институције ЕУ настале и еволуирале од педесетих година прошлог вијека до данас пролазе кроз константне процесе реформи и транзиције ка већој економско-политичкој интегрисаности. Стога, ЕУ посједује јединствено и богато искуство по питању регионалних економских интеграција. Главне институције у оквиру ЕУ данас су Савјет ЕУ или Савјет Министара, Европски Парламент, Европска Комисија, Европски Савјет, Суд правде, Европска централна банка и Европски ревизорски суд. Кључна институције је свакако Европска Комисија (ЕК) која кроз анализу и дефинисање економских политика усмјерава и унапређује регионалну, а уз то и међународну економску сарадњу. Генерални Директорат Европске Комисије за економска и финансијска питања (DG ECFIN) има веома захтјевну улогу управљања процесом убрзане и све обухватније глобалне интеграције. У циљу привредног напретка, као и успостављања и одржавања стабилности у пост кризном периоду ова институција је у константном дијалогу са

другим државама и међународним институцијама на билатералном, регионалном, плурилатералном и мултилатералном нивоу.

II. ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Заједничке економске политике ЕУ дефинисане су темељним Уговорима, тј. Примарним законодавством ЕУ, а надлежности могу бити искључиве подијелене и комплементарне. Када је ријеч о искључивим надлежностима само Еу може доносити и усвајати правно обавезујуће акте, код подијелене надлежности и ЕУ и земље чланице могу користити своје надлежности, а код комплементарне надлежности само државе чланице могу доносити и усвајати правно обавезујућа акта. Заједничка политика ЕУ на самом почетку усмјерена је била да заједничку трговинску политику, као и заједничку пољопривредну политику. Друге заједничке политике ЕУ су додаване постепено, с тим да је политика заштите животне средине важан саставни дио свих политика ЕУ, као и односи са остатком свијета. Заједничке политике ЕУ званично су следеће: јединствено тржиште, регионалнa политика, кохезијска политика, заједничка пољопривредна политика, социјална политика, политика заштите животне средине, економска и монетарна унија, транспортна политика, политика тржишне конкуренције и потрошачка политика.

Коначно, јединствено тржиште ЕУ постиже се остваривањем четири слободе: слобода кретања људи, роба, услуга и капитала. Процес стварања јединственог тржишта започео је оснивањем ЕЕЗ-а укидањем царинских баријера и успостављањем заједничке царинске тарифе која се примјењује на робу из земаља изван ЕЕЗ-а. Тај циљ је постигнут још 1968. године. Почетком деведесетих година прошлог вијека године укинута су пасошке и царинске контроле на већини унутрашњих граница ЕУ, што је убрзало проток људи а гарантовано је споразумом из Шенгена, уз истовремено јачање контрола да спољним границама ЕУ. Постепеним укидањем пререка за међусобну трговину заједничко тржиште се трансформише у јединствено тржиште већ крајем 1992. године, се тим да се на успостављању јединственог тржишта финансијских услуга још увијек радило.

Критерији из Копенхагена или приступни услови за чланство у Европској Унији, постављени су на састанку Европског Савјета у Копенхагену 1993. године:

- Политички: стабилност институција које осигуравају демократију, владавину права,

поштивање људских права и заштиту мањина;

- Економски: постојање функционалне тржишне привреде, способне да се носи с притиском конкуренције и тржишним снагама унутар Уније;
- Правни: способност преузимања обавеза чланства, укључујући приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније.

Уговор из Мастритха који је ступио на снагу 1993., а примјењује се од 1999. године поставио је основу за договор Европског Савјета о критеријима за коначну фазу ЕУ интеграција, односно европске монетарне уније (ЕМУ), као и Пакт стабилности и раста као инструмент за превентивно и корективно дјеловање, као и процедуру за прекомјерни дефицит, а све с циљем осигурања дугорочне стабилности фискалне политике.

Основу и најзначајнији дио економске интеграције ЕУ чини монетарна унија као систем развијан више од двадесет година који је званично произашао из Уговора из Мастритха започетог 1991. године, 1999. до коначно 2002. када је и емитована нова заједничка валута. Иако дуг процес, веома пажљиво осмишљен засновао се на бројним одредбама:

- увођење заједничке валуте морало је да значи крај процеса конвергенције.
- чланство у монетарној унији није могло да буде аутоматско, односно о пријеме су одлучивало да основу пет критеријума конвергенције: ниска инфлација, дугорочне каматне стопе, чланство у МДК, низак буџетски дефицит и опадање јавног дуга,
- иако се од свих земаља чланица очекује да се придруже валутном подручју, дјелом земљама (Данска и Велика Британија) је одобрена могућност изузећа (Baldwin & Wyplosz, 2010:515).

Иако монетарна унија подразумјева додјелу монетарне политике јединственој власти, то ипак није јединствен федерални систем, јер спаја новостворену Европску Централну Банку (ЕЦБ) са националним централним банкама свих земаља ЕУ. Увођењем јединствене валуте коју 2015. године од укупно 28 земаља чланица ЕУ користи 19 земаља чланица еврозоне, остварују се предности као што су редукација високих трошкова финансијских трансакција, елиминисање потенцијалних ризика изазваних валутним нестабилностима, интеграција финансијског тржишта и транспарентна политика цијена, као и улога свјетске валуте и

предности које ова позиција доноси (Поповић, 2009:335). Наравно да постоје и недостаци, а прије свега огромни трошкови увођења. Основни циљеви који омогућавају стабилност евростема углавном одражавају договорене критеријуме конвергенције: (1) стопа инфлације не би смјела да премаши просјек три земље чланице ЕУ са најнижим стопама инфлације за више од 1,5%; (2) дугорочна каматна стопа не премашује просјечне стопе три земље са најнижом каматном стопом за више од 2%; (3) земља мора да оствари бар двије године чланства у механизму за одржавање девизних курсева ЕМС-а без спровођења девалвације, (4) буџетски дефицит не смје бити већи од 3% од БДП-а и (5) укупан јавни дуг не смје бити већи од 60% од БДП-а (Baldwin & Wyplosz, 2010:490-493).

Стога, држање стопа инфлације у еврозони на приближној вриједности од 2% на средњи рок означава да је постигнута цјеновна стабилност. Исто тако, управљање каматном стопом на евро омогућава стабилне механизме кредита и понуде новца, које онда утиче на дугорочне каматне стопе и кретања девизног курса. Очигледно је да је монетарна политика кључни сегмент укупне економске политике ЕУ, јер утиче на привредна кретања и главне макроекономске индикаторе, као што су инфлација, каматне стопе, дефицит буџета, и сл. Ефекти сви економских политика захтјевају планирање, стратегије, временску димензију за постизање жељених резултата. Управо због тога, евростем се заснива на два стуба: економску анализу (средњорочни утицај тренутних услова везаних за инфлацију) и монетарна анализа (дугорочни утицај монетарних агрегата на инфлацију), који се заснивају на јединственој монетарној политици који омогућава да се у оквиру евростема води рачуна о читавој еврозони, а не појединачним земљама (Baldwin & Wyplosz, 2010:516).

Еврозона и ЕЦБ се показала способном да спроводи ефикасни монетарну политику, чак и у свијету који је склон шоковима и кризама, као и у суочавању са бројним логистичким, али и стратешким изазовима – од замјене валута евром и планирања увећања еврозоне када нове земље чланице коначно приступе (Artis & Nixon, 2007:276). Међутим, није тешко претпоставити да су тензије, које произилазе из асиметричности и не конвергенције услед различитих околности, неизбјежан дио тог процеса. Управо нас то уводи у следеће поглавље које се бави кризама у оквиру ЕУ, еврозоне и шире, као и различитим одговорима надлежних ЕУ институција.

III. ГЛОБАЛНА КРИЗА И ОДГОВОР ЕУ

Глобална, па и европска дужничка криза иницирана је догађајима у америчком банкарском сектору. Криза у америчкој економији изазвана је кризом у сектору некретнина, предимензионираном пласману и немогућношћу враћања стамбених кредита, односно губицима банкарских инвестиција у том сектору. Услиједили су колапси водећих банака оптерећених лошим инвестицијама, а утицај се проширио и на друге повезане банке и инвеститоре ширећи страх који је довео до предузимања екстремних мјера предострожности и заустављање позајмљивања, што је клијенте довело у незавидан положај. Европске банке које су инвестирале у америчко тржиште некретнина биле су веома погођене. Стога, у многим земљама ЕУ владе су морале да се укључе у спасавање банака, што се показало као веома скуп подухват. Тиме, Европа улази у рецесију током 2009. године, јер се проблем настао у банкарском сектору проширио и на владе, тј. укупну економску активност земаља, поготово у земљама које нису могле поднијети да спасавају банке у кризи. Тиме се фокус инвеститора преноси на бригу о јавним финансијама држава чланица ЕУ, посебно у погледу буџетског дефицита и јавног дуга. Важност јавних финансија постаје битнија него икад. Владе које су се до тада ослањале на значајне позајмице од банкарског сектора како би финансирале буџетски дефицит нашле су се у проблему, јер је све мање банака хтјело и било у могућности да настави процес позајмљивања. Оно што је почело као криза банкарског сектора претворило се у глобалну дужничку кризу.

Као што је речено, високи трошкови спасавања банкарског сектора у поједини земљама довели су до процјена у оквиру финансијских тржишта о томе које су владе уопште способне да подрже и спасе власити банкарски сектор. Иако до тада доступан, тзв лаки новац (енгл. *easy money*) инвеститори су пружали не обраћајући пажњу на незавидно стање економије у појединим земљама и повезане ризике. Основни постулати успјешног економског управљања били су непримјећено нарушени, као на примјер да се нарушила конкурентност и спровођење економских реформи у одређеним земљама ЕУ. Такође, одређене земље су игнорисале правила везана за стабилност еврозоне и самог евра. Тиме се зачарани круг изазване финансијске нестабилности одразио на економски раст који је смањио јавне приходе и тиме онемогућио враћање дугова, као и умањио просперитет за

будућа позајмљивања, односно значајно повећао трошкове позајмица. Све то довело је до преиспитивања поставки саме природе економских и монетарних европских интеграција.

Кључно на шта је криза указала у смислу европског економског управљања су следећи недостаци:

- превелики фокус на дефиците: мониторинг јавних финансија се сводио углавном на контролу годишњих дефицита, али не довољно и на ниво јавног дуга,
- недостатак контролних механизма везаних за конкурентност и макроекономске неравнотеже:
- слаби механизми примјене: за земље које се нису придржавале правила везаних за евро зону нису постајали начини принуде или казне;
- спори и слаби капацитети за доношење одлука;
- недоступност хитног финансирања ради превазилажења могућих криза (www.ec.europa.eu).

Како би спрјечили колапс комплетног банкарског система предузете су до тада невиђене финансијске мјере. Само између 2008-2011. године на мјере превазилажења кризе потрошено је 1,6 трилиона евра, односно 13% од годишњег БДП-а ЕУ. Такође, предузет је свеобухватан програм опоравка како би се обезбједила радна мјеста и одговарајући нивои социјалне заштите. Стабилност евра је донекла очувана, обезбјеђивањем стабилне основе за међународну трговину и инвестиције, земље еврозоне заштићене од најгорих ефеката економске кризе, али углавном кроз високу цијену позајмељеног новца. Као дио пакета реформи, успостављене су три нове институције за контролу и надгледање, како би координирале рад националних регулатора и осигурале конзистентну примјену европских правила.

То су: ЕБА - Европска банкарска агенција, ЕСМА - Европска агенција за хартије од вриједности и тржиште, и ЕИОПА – Агенција за осигурање. Супервизија европски банака је, такође, подигнута на виши ниво оснивањем Банкарске Уније, која је постала комплементарни дио ЕМУ-а, са основним задатком да се осигура боља капитализација и одговорност банака према сектору становништва и привреде. Унија успоставља заједничке механизме за надзор, опоравак и реструктурирање банака и осигурање депозита.

IV. КОНЦЕПТ НОВОГ ЕКОНОМСКОГ УПРАВЉАЊА

Глобална криза економског и финансијског сектора открила је слабости европског економског управљања. ЕУ је одговорила кроз предузимање мјера којим би се побољшало управљање европским економским простором и поново омогућио одрживи економски раст, креирање нових радних мјеста, финансијска стабилности и стабилне јавне финансије. Кључни стубови новог концепта европског економског управљања састоје се из тзв. *Six Pack (2011)*, *Two Pack (2013)*, као и међудржавни споразум (ИГА) познат као Споразум о стабилности, координацији и управљању Економском и Монетарном Унијом. Први документ садржи једну Директиву којом се прилагођава економско систем ЕУ и пет Уредби које се морају директно примјенити у свим државама потписницима Споразма. Тиме се ојачава претходни Пакт за стабилност и раст, али се и уводи нови макроекономски инструмент за надгледање, тзв. Процедура за макроекономске неравнотеже. Други документ тзв. *Two Pack* се састоји из правне регулативе којом се од чланица евро зоне захтјева да предоче Нацрте буџетског планирања за наредну годину средином октобра текуће године, како би се осигурало да се фискална питања размотре раније у буџетском процесу, као и да се смјернице Комисије могу узети у обзир прије него што су национални буџети усвојени.

Сва правила су сада повезана у контексту Европског Семстра, који представља годишњи циклус координације и надгледања економских политика ЕУ. Овако интегрисани систем омогућава јаснија правила, боље праћење и побољшану примјену заједнички договорених политика током године од стране свих земаља чланица ЕУ. Редовнијим надгледањем омогућава се ефикаснији одговор како би се предупредили проблеми. У складу са Европским Семстром, инцирани у 2015. години и потврђеним за 2016. годину остављено је више времена за дијалог између различитих институција, посебно Европског Парламента и националних законодавних институција, као и свих других учесника на свим нивоима.

Ажурирана правила сада укључују следеће:

- Дефицит и јавни дуг: Пакт за стабилност и раст поставља границу оф 3% од БДП-а за дефицит и 60% од БДП-а за дуг, што су правила од раније која и даље остају валидна.
- Бољи фокус на дуг: нова правила чине постојеће ограничење од 60% БДП-а

оперативним, што значи да земље чланице могу бити стављене под прецедуру прокорачења уколико се прокорачење не смањује за најмање 5% годишње у просјеку током три године.

- Нови оквир за трошкове: по новим правилима, јавна потрошња не смије расти брже од потенцијалног средњорочног раста БДП-а, уколико није у складу са одговарајућим повећањем прихода.
- Важности управљања буџетом: постављање средњорочних циљева буџета, ажурирање бар сваке три године, итд.

Нова правила економског управљања уводе и аутоматске корективне механизме који се покрећу у случају прекорачења ограничења, а земље се обавезују да у оквиру националног законодавства уведу процедуре и активности којим би се онемогућило кршење лимита везаних та будуће буџете. Боља примјена правила укључује бољу превенцију, рано упозоравање, процедуре прекорачења дефицита, ефикасније санкције и већу транспарентност и аутоматизам.

У закључку се може рећи да се током 2009. године Европа суочила са најдубљом рецесијом од краја Другог свјетског рата. БДП је пао за 4%, а индустријска производња за 20% што представља нивое из 1990. године. Након двије године раста, у 2012. години рецесија се поново вратила. Просјечна стопа незапослености у ЕУ износила је 12%, док је у појединим земљама ЕУ била знатно виша поготово код младе популације (Извор: www.ec.europa.eu). Рецесија је довела до тога да су се бројне земље ЕУ нашле у зачараном кругу опадајућих јавних прихода, а повећаних расхода усљед захтјева за подршку економских мјера за опоравак привреде, укључујући и финансијски сектор. Иако се назиру први знаци опоравка, ипак је за циљ дугорочног и одрживог раста потребно учинити много више. Фокусирањем на процес средњорочног буџетирања новим концептним европског економског управљања и Пактом за стабилност и раст омогућава се флексибилност током кризе. Уколико дође до неочекиваног пада привредног раста, земље чланице са буџетским дефицитом преко 3% од БДП-а могу да имају додатно времена да исправе те дефиците. Надаље, иницијативе за структурне реформе и инвестиције омогућене су кроз упутства Комисије из јануара 2015. године. Мониторинг је проширен и на праћење макроекономских показатеља и потенцијалних нестабилности. Кораци у том правцу укључују: бољу превенцију, рано упозоравање, детаљне прегледе, свеобухватне процедуре за регистровање нестабилности и коначно казне за чланице евро зоне.

Стога, може се рећи да је ЕМУ многа јача и стабилнија данас него прије економске и финансијске кризе. Међутим, без обзира на бројне поставке везане за нови концепт европског економског управљања, успостављање нових институција и Банкарске Уније, лидери ЕМУ-а и током 2015. године предузимају бројне активности како би је учиниле потпунијом и сигурнијом од будућих нестабилности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Artis, M. & Nixson F. (2007) *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- [2] Baldwin, R. & Wyplosz C. (2010) *Ekonomija Evropskih Integracija*, Datastatus, Beograd.
- [3] Popović, G. (2009) *Ekonomija Evropske Unije, makroekonomski aspekti i zajedničke politike*, Ekonomski fakultet, Banja Luka
- [4] www.europa.eu & www.ec.europa.eu
- [5] http://ec.europa.eu/economy_finance/international