

Марко Димитријевић,*
Асистент Правног факултета,
Универзитет у Нишу

НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 339.923:061.1EU

Рад примљен: 01.09.2014.

Рад прихваћен: 01.12.2014.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ НОВОГ ЕКОНОМСКОГ УПРАВЉАЊА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ (ЕВРОПСКИ СЕМЕСТАР)**

Апстракт: Предмет анализе у овом раду јесу институционални оквири новог економског управљања у Европској унији који су настали као одговор земаља чланица на последице глобалне економске и финансијске кризе. У том смислу су анализирани правни и економски услови настанка Економске монетарне уније као и значај традиционалних механизма економског управљања. У даљем тексту посвећује се пажња мерама Европског семестра, којим је практично предвиђено стварање фискалне уније, тачније, ради се о мерама које би требало да олакшају централизацију фискалне политике кроз реформу Пакта о стабилности и расту. Посебан акценат у раду стављен је на одредбе Фискалног споразума у циљу давања одговора на питање зашто нови институционални механизми економског управљања нису били успешнији у решавању кризе уз чињење одређених препорука *de lege ferenda*.

Кључне речи: Европска унија, Европски семестар, фискална политика, Фискални споразум, буџетска равнотежа, јавни дуг.

1. Увод

Проблеми који се уочавају у праву Европске уније у условима глобалне економске и финансијске кризе намећу потребу реформисања институционалних оквира управљања у Економској и монетарној унији. Још од оснивања Европске монетарне уније постало је јасно да таква

* markod1985@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом Европске уније“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу од 2013. до 2018. године.

унија не може опстати без заједничке економске политике. Правни аспекти заједничке монетарне политике имају своје правне последице, у смислу (не)могућности коришћења девизног курса у борби против асиметричних шокова и инфлације, што у условима постојања финансијске кризе може имати озбиљне правне, економске и политичке реперкусије (Snyder, 1999: 544–574). Институционални оквири новог економског управљања настали су изван оквира примарног права и аката секундарне легислативе и уобличени су одредбама Стратегије за паметан, одржив и инклузивни раст, мерама у склопу тзв. Европског семестра и Споразума о конституисању европског стабилизационог механизма (Burge, Saggi, Spring, 2013: 108–118). Како је уговор о оснивању ЕУ (чл. 136) експлицитно забрањивао кредитирање јавног дуга држава чланица (*no bailout clause*), током јануара 2013. године овај члан је ревидиран тако да се мере кредитне подршке више не третирају као облик солидарне одговорности за јавни дуг, већ се ради о мерама тренутне финансијске подршке (које се објашњавају постојањем рецесије), што је био предуслов за правно оправдање нових споразума. *Мишљења смо да је тешко процењивати правну комплементарност ових механизма сходно примарним изворима права, јер су они усвојени у циљу постизања макроекономске стабилности и равнотеже, док се правна сигурност не јавља као примарни, већ као посредни циљ. Такође, евидентно је да је глобална економска криза указала на слабости целокупне „међународне финансијске архитектуре“ (international financial architecture) као генусног појма за примену финансијских стандарда у циљу избегавања последица великих рецесија (елиминацијом системских ризика) и конституисања посебних органа у националним законодавствима који би подстицали поштовање тих стандарда (Giovanolì, Devos, 2011: 3–4).*

2. Правни и економски услови опстанка Економске монетарне уније

Економска криза је управо указала на чињеницу да се правни механизми координације фискалне политике држава чланица ЕУ споро реализују у пракси због немогућности балансирања интереса различитих држава које тешко пристају на фактичко ограничавање свог суверенитета (мада формално-правно посматрано то чине потписивањем комунитарних уговора и њиховом ратификацијом у национална законодавства, ипак практикују селективну примену истих). Стварање монетарне уније није циљ само по себи већ представља инструмент за остваривање фундаменталних циљева Европске заједнице (Голубовић, 2007: 49). Уговор из Мастрихта показао је да у стварању монетарне уније преовладало *конзервативно схватање* (по коме је за приступање Унији нужно поштовање фискалних

правила) над *либералним погледом*, где је за настанак монетарне уније довољно само увођење начела тврдог буџетирања по коме се забрањује финансирање буџетских дефицита кредитима централне банке (Бабић, 2011: 365–388). Искуство са координацијом фискалне политике на том плану показује да се у одређеном тренутку јавља склоност ка спасавању посрнутих чланица (непоштовања *no-bailout клаузуле*, тј. забране међусобног финансирања чланица Уније). Многи аутори, попут Дајсона (*Dyson*), Рогофа (*Rogoff*), Бланчарда (*Blanchard*) и других, указују на негативне последице постојања солидарне одговорности за јавни дуг, јер се тако оснажује проблем моралног хазарда (свесног упуштања у понашање које повећава вероватноћу наступања ризика) и подстиче се на неуредно вођење јавних финансија, што је главни разлог неуспеха координације националне фискалне и заједничке монетарне политике ЕУ.

У разматрању оправданости постојања монетарне уније у обзир морамо узети основне поставке монетарног права у ЕУ. Наиме, у структури монетарног права је уобичајено да се направи дистинкција између области у којима Унија има потпуну надлежност и јавља се као искључиви титулар права (самостално доноси финансијскоправне одлуке сходно принципу *lex monetae*) и надлежности у којима државе чланице (индивидуално или колективно закључивањем мултилатералних уговора) доносе одлуке у области монетарне политике (*lex contractus*). Монетарно право ЕУ сходно принципу *lex monetae* подразумева свеукупност правних норми које у монетарној сфери одређују карактер јавног дуга (Wahlig, 2000: 188–211). Свакако, чланице монетарне уније уживају уговорну слободу да приликом закључивања споразума одреде валутну јединицу у којој ће јавни дуг бити деноминираан, али када једном начине избор валутне јединице, по аутоматизму, оне постају субјекти под дејством норми монетарног права државе чију су валуту изабрали. Норме монетарног права (без обзира да ли су кодификоване у једном акту или више њих) требало би да пруже јасну дефиницију појма валуте (валутне јединице) и одређење њене вредности (De Larosee, 2006: 235–243).

Приликом настанка монетарне уније државе чланице су свој монетарни суверенитет делегирале Европској централној банци, што значи да је монетарно право ЕУ директно применљиво и не егзистира паралелно са националним монетарним законодавством држава чланица. Процесни извори монетарног права ЕУ присутни су у комунитарним актима и као такви уживају апсолутну суперматију. У том смислу, посебно је значајан чл. 123. Уговора о Европској унији, који је регулисао основне принципе преласка на нову јединствену валуту (евро) и утврдио правне механизме за примену таквих принципа у области секундарног (меког) права (Lou-

is, 2000: 5–34). На овом месту морамо напоменути да је у обликовању концепта монетарног суверенитета велики допринос дало и обичајно право, правна јуриспруденција и јудикатура судова, како националних тако и супранационалних. Посебан проблем са анализом монетарног суверенитета јесу његови *екстерни ефекти*, који се огледају у покушају субјеката (у овом случају ЕМУ) да своју надлежност прошири изнад територија држава чланица (што се нарочито уочава на примеру држава кандидата које морају хармонизовати своје финансијскоправне прописе са *acquis communautaire*) у одсуству нормe међународног јавног права која би то спречила (IMF, 2006). Преношењем надлежности за вођење монетране политике са националног на комунитарни ниво власти, ове нормe су добиле посебну димензију, јер су се државе чланице суочиле са последицама *трошкова* и *користи* постојања монетарне уније. *Трошкови* се огледају у губитку самосталности централне банке (као врховне монетарне институције у вођењу монетарно-кредитне политике) и коришћења девизног курса као инструмента за ублажавање економских шокова. Насупрот трошковима, *користи* заједничке монетарне политике огледају се у снижавању економских трошкова и бољој интегрисаности тржишта (De Grauwe, 2003: 111).

Велики број аутора указује на чињеницу се да је главни узрок финансијске кризе која је избила 2008. године постојање правних празнина у оснивачким прописима (уговорима) Европске уније (Hermann, 2013: 26–40). У том смислу, неопходно је преиспитивање испуњења услова за успешно функционисање заједничке валуте, како *економског услова* (да ли су привреде држава чланица ЕУ међусобно довољно конзистентне), тако и *правног услова* (способност ЕУ да брани куповну моћ евра). У финансијској литератури су мишљења теоретичара о оправданости постојања економске уније подељена. Мандел (*Robert Mundell*), који се сматра оснивачем *теорије оптималних валутних подручја*, истиче да је за дефинисање јединственог валутног подручја битан услов покретљивост физичког капитала и радне снаге, а да је покретљивост производних фактора само алтернативно средство економског прилагођавања (Mundell, 1961: 544). Фелдштајн (*Michael Feldstein*), такође, сматра да ЕУ не испуњава ниједан услов за успешно увођење јединствене валуте, јер земље чланице имају различите структуре друштвеног производа, зависне су од увоза нафте, а покретљивост радне снаге условљена је савлађивањем језичких и културних баријера (Feldstein, 2013: 11). *Правни услов* за приступање Европској монетарној унији који се односи на испуњавање критеријума конвергенције предвиђених Маастрихтским уговором (одредбе о висини јавног дуга, стопе инфлације, кретања девизног курса и дугорочних

каматних стопа), по нашем мишљењу, у пракси се тешко одржава и захтева преиспитивање (Siekmann, 2011: 6). Морамо напоменути и да је евро једина валута у свету која нема правну заштиту као симбол суверености, с обзиром на то да Уговор о Уставу Европске уније није успешно прошао на референдуму. Иако Европска централна банка има сва овлашћења као супранационална монетарна институција, иза ње не стоји држава снагом свог ауторитета, па самим тим нема ни санкција за непоштовање њених одлука, односно одступања од предвиђених критеријума конвергенције, што се у будућности мора обезбедити адекватним правним механизмима. Кумулативно испуњење правног и економског услова конвергенције подједнако је важно, *према нашем мишљењу*, за успешно функционисање еврозоне јер се у условима стварања глобалних економских система монетарна стабилност јавља као једно од *најзначајнијих јавних добара*, поред ефикасног правосуђа, унутрашње и спољашње безбедности, здравља грађана и очувања природних добара.

3. Улога Пакта о стабилности и расту у координацији фискалне политике

Уговором из Мастрихта успостављени су критеријуми конвергенције фискалне политике, што је требало да обезбеди одрживост јавних финансија Уније. Наиме, дефинисана су фискална правила по којима буџетски дефицит не сме бити већи од три процента домаћег бруто производа и јавни дуг не сме бити већи од 60 процената домаћег бруто производа изражено у тржишним ценама. Под фискалним правилима подразумевају се *„законом регулисана, дугорочна, нумерички изражена ограничења буџетских агрегата која се односе на висину јавног дуга, буџетских дефицита и односа јавних расхода и јавних прихода“* (Schaester, Kinda, Budina, 2012: 10–12).

Пактом о стабилности и расту (*The Stability and Growth Pact*) детаљно се разрађују фискална правила утврђена Уговором из Мастрихта којих се чланице монетарне уније морају придржавати. У оцени ефикасности превентивног и корективног механизма Пакта у одржавању строгих фискалних правила (као и откривања узрока и последица одсуства веродостојности у наметању санкција у склопу корективног механизма) морамо узети у обзир последице непостојања аутоматизма, односно дискреционог одлучивања у процедури са буџетским дефицитом. Проблеми су кулминирали када је *Европски савет* укинуо процедуру која се примењује у случају прекомерног дефицита за Немачку и Француску, због чега се Европска комисија обратила Европском суду правде, јер је у

питање била доведена једнакост третмана свих земаља чланица. Пакт о стабилности и расту је убрзо реформисан 2005. године и њиме се предвиђа да ће процедура о прекомерном дефициту изостати у случају негативне стопе раста (ниже стопе раста), а такође се уводи правни стандард „осталих битних чиниоца“ (који условљавају доношење одлуке о примени процедуре за случај прекомерног буџетског дефицита) (Dutzler, 2012: 35). Реч је о издацима за истраживање и развој, капиталним расходима и међународној солидарности који су значајно релативизирали јединственост оригиналног документа (Mortensen, 2013: 11). Такође, реформа Пакта је означила и продужење рокова за корекцију буџетских дефицита, као и рокова у којима Савет доноси одлуку о наметању санкција.

Ипак, пракса је показала да и овако реформисани Пакт није био у стању да изврши преко потребни утицај на општу фискалну дисциплину у дужем периоду, због чега је и даље актуелна потреба за његовим оптималним новелирањем. Наиме, како у тренутку кризе није било дозвољено „спасавање“ посрнутих чланица ЕУ (чланом 125. Мастрихтског уговора је то било забрањено), долази до установљавања Европске агенције за финансијску стабилност (*European Financial and Stability Facility*). Убрзо потом долази до стварања Европског стабилизационог механизма (*European Stability Mechanism*), који је означио промену комунитарног права, тачније чл. 136. (3) поменутог акта. Занимљиво је да је Европски суд правде утврдио (пресуда C-370/12, *Pringle vs. Ireland*)¹ да конституисањем овог координационог механизма није дошло до повреде комунитарног права, јер је његова правна природа таква да се мере финансијске помоћи схватају као кредитне мере, а не као мере усмерене на санирање последица јавног дуга (чиме је фактички створен својеврстан облик трансферне уније). Свакако, морамо истаћи да неадекватни резултати у примени Пакта о стабилности и расту произилазе из одсуства кредибилитета у имплементацији санкција изреченим државама, што је захтевало адекватну институционалну реформу (Lastra, 2007: 265–270).

4. Правна природа фискалног споразума

Споразум о стабилизацији, придруживању и координацији у Економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) закључен је 30. јануара 2012. године током неуспешних преговора држава чланица о лимитираним дерогацијама оснивачких уговора. *Фискални споразум* као централни део новог споразума

1 Case C-370/12 Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General from 27. Novembar 2012.

представља значајни правни инструмент чији је *ratio legis* успостављање буџетске равнотеже и поштривање фискалне дисциплине као главног узрока финансијске и економске кризе. Фискални споразум нису потписале све државе чланице (само 25 земаља без пристанка Велике Британије и Чешке), због чега је његово место у класификацији извора монетарног права ЕУ дискутабилно. Наиме, посматрано са аспекта примарног права ЕУ, мере утврђене овим актом представљају преседан *sui generis*, јер се примарним правом ЕУ утврђују процеси за постизање суштинске интерграције у којима морају да учествују све државе чланице. Реч је о институту тзв. *продубљене сарадње* (чл. 20. Уговора о оснивању ЕУ и чл. 326–334. Уговора о функционисању ЕУ). За разлику од Фискалног споразума, Споразум о конституисању Европског стабилизационог механизма морао је да буде у складу са оснивачким актима, па је било неопходно донети одговарајуће амандмане на чл. 136. Уговора о функционисању ЕУ. Фискални споразум *de facto* доприноси бољој интеграцији држава чланица које су га усвојиле, али се не налази у функцији кооперације са карактером продубљене сарадње, јер је у питању својеврсни међудржавни споразум који је закључен изван области примарног права ЕУ и као такав не би смео да угрози циљеве и базичне принципе утврђене оснивачким актима или мерама секундарног права (Kusak, Petrova, 2013: 102–117).

Фискални споразум се мора посматрати као интегрални елемент мера у склопу тзв. *новог економског управљања* (*new economic governance*), чији је примарни циљ очување стабилности евра, због чега је његова имплементација условљена ефикасном применом *Евро-плус пакета* и деловањем *Европског стабилизационог механизма*. Примена Фискалног споразума мора бити у сагласности не само са примарним и секундарним правом ЕУ, већ и са обичајним правом и општим принципима утврђеним пресудама Европског суда правде. То практично значи да у случају колизије споразума са правом ЕУ неће моћи да дође до примене одредбе споразума и да у таквом случају Суд правде мора донети одлуку о евентуалном (не) примењивању конкретне мере.

Правна природа фискалног споразума изгледа нарочито спорна у погледу додељивања нових овлашћења институција ЕУ, јер је то могуће реализовати било експлицитно или имплицитно само нормама примарног права, без обзира да ли је реч о сужавању или ширењу надлежности органа из области фискалне политике (Rose, 2012). Наиме, чл. 5. Фискалног споразума предвиђа значајне ингеренције Европске комисије и Савета у поступку одобравања и надгледања процеса буџетирања и економских програма уговорних страна које имају проблем са прекомерним буџетским дефицитом. Како ова „нова“ овлашћења Комисије и Савета још увек нису

усвојена на нивоу комунитарног права, њихова имплементација остаје спорна. Ипак, постоје одређене *нове ингеренције* Комисије које се могу прихватити и не морају бити предмет будућег прилагођавања. У питању су надлежности за утврђивање трајања временског оквира фискалне конвергенције и општих принципа примене корективних механизма у случају прекорачења фискалних правила утврђених Пактом о стабилности и расту (које Комисија утврђује према свакој чланици различито, зависно од ситуационих оквира и конкретног правно-економског чињеничног стања). Као последица свега овога, питање класификације и места Фискалног споразума у правним изворима ЕУ добија на посебном значају, јер се њиме преносе нова овлашћења са националног нивоа власти на комунитарни ниво и омогућава се *ad hoc* коришћење главних институција од стране уговорних страна, чиме се према *нашем мишљењу*, доводе у питање федерална подела власти на нивоу ЕУ, која се мора утврдити (и обезбедити) јасно и транспарентно оснивачким актима.

Требало би напоменути да правило буџетске равнотеже, утврђено овим уговором, не представља квалитативну новину, јер се њиме само понављају циљеви координације фискалне политике утврђене ревидираним Споразумом о стабилности и расту. Значајна новина јесте што се од држава чланица захтева да правило о тзв. „буџетским кочницама“ (*debt brakes*), регулишу својим уставима и да његова примена може бити предмет анализе пред Европским судом правде у случају непоштовања. Ове „кочнице“ односе се на строжа граничења буџетског дефицита и стање буџетске равнотеже, односно суфицита (што се сматра реализованим ако је је годишњи структурални буџет мањи од 0.5 процената домаћег бруто производа). Уговорне стране имају обавезу да у року од годину дана од дана ратификације споразума започну имплементацију буџетске равнотеже.

Уговорне стране су такође преузеле обавезу да примене корективне механизме у случају значајног одступања од жељене буџетске равнотеже, с тим што се овде ради о *правном стандарду* чија се садржина мора утврдити на бази конкретних ситуационих оквира и околности за сваку државу појединачно. *Битни елементи* који одређују одступање полазе од природе, обима и временског трајања неравнотеже. Уговорне стране с тим у вези имају обавезу да смање удео јавног дуга у домаћем бруто производу за једну двадесетину сваке године, ако јавни дуг прелази 60 процената референтне вредности.

Државе које имају проблема са прекомерним буџетским дефицитом морају израдити програме буџетског и економског партнерства, којим се реализују неопходне структурне реформе за побољшање економске ситуације. Ипак,

поставља се питање правног односа нове обавезе са већ раније утврђеним обавезама подношења извештаја и евалуације превентивних механизма који за циљ имају оцену успеха координације националне фискалне политике у облику међусобне формалне размене мишљења о постигнутој координацији која је утврђена одредбама Европског семестра. Новина предвиђена фискалним споразумом односи се на ингеренције Комисије и Савета над спровођењем економских програма и буџетских планова, што традиционално остаје у надлежности националног нивоа власти. Слично томе, обавеза обавештавања ових институција о планираним емисијама обвезница јавног зајма, у циљу бољег увида у стање јавног дуга у конкретној земљи се тешко може оправдати, јер политика управљања јавним дугом (зајмом) није централизована на нивоу Уније.

Значајна новина предвиђена фискалним споразумом јесте изрицање квазиаутоматских санкција за уговорне партнере који не поштују критеријуме у погледу буџетског дефицита, што се реализује увођењем специфичног модела доношења одлука тзв. обрнутог већинског гласања (*reverse majority voting*). По овом моделу гласања, за примену санкција према одређеној држави предвиђа се квалификована већина за доношење одлуке о непримењивању санкције (Голубовић, 2012: 170–182). Овај модел гласања, према мишљењу неких аутора, представља вид гласачког картела који може да фактички промени начин изгласавања одлука утврђен примарним изворима права (јер се претвара у тзв. правило понашања (*rule of behavior*) које ствара простор за бројне неправилности и злоупотребе). Такође, у финансијској литератури се истиче да примена кочница за дугове у пракси наилази на бројне потешкоће, из разлога што је веома тешко раздвојити структуралне и цикличне компоненте дефицита (Анђелковић, 2013: 181–201) и предвиђа кажњавање влада уговорних партнера *per se*, што у крајњој линији онемогућава коришћење јавног зајма као инструмента фискалне политике у околностима када то може бити корисно (једино) решење за финансирање јавних расхода, свакако, као привремене мере (De Grauwe, 2011: 114).

Сходно одредбама Фискалног споразума, Суд правде може у поступку покренутом од стране државе уговорне стране или на основу извештаја Комисије донети одлуку о увођењу правила о буџетској равнотежи у национално законодавство и изрећи финансијске санкције (у висини од 0,1 процента домаћег бруто производа) у случају непоступања по његовој одлуци у остављеном року. Комисија је сада овлашћена на покретање поступка пред Судом правде и у случају неподношења пријаве од стране уговорних страна, што је у супротности са овлашћењима изведеним на основу Уговора о функционисању ЕУ, јер се Комисија не може јавити као

locus standi покретач поступка. У циљу адекватне примене Фискалног споразума, такође, предвиђа се да парламенти уговорних страна активно учествују у контроли буџетске дисциплине на конференцији учесника сачињеној од комитета националних парламената и европског парламента (Вукадин, Лабус, 2012: 340–345).

4.1. Пакет шест (Six Pack)

Нове законодавне мере чији је циљ поштравање фискалне дисциплине односе се на примену реформског Пакета шест, који обухвата пет уредби и једну директиву. Овим мерама се уводе санкције у циљу ефикасније примене превентивног и корективног механизма утврђених Пактом о стабилности и расту на начин да се избегну прекомерни дефицити кроз надзор над извршавањем буџета, као и обезбеђење неопходне транспарентности јавних финансија (Голубовић, 2012: 177–180). У том смислу се као *conditio sine qua non* транспарентности јавља потреба усаглашавања буџетског рачуноводства и прецизног статистичког извештавања. Такође, овим законодавним изменама Комисија је добила значајна овлашћења у погледу ефикасније примене санкција у околностима када државе чланице не желе да смање прекомерни дефицит (уколико након одлуке Савета о депоновању каматаносног депозита не дође до кориговања истог). Комисија може да препоручи Савету да донесе одлуку о претварању депозита у новчану казну.

4.2. Евро плус пакет (Euro-Plus Pack)

У циљу ефикасне примене фискалних правила шефови влада усвојили су Евро плус пакет, меру за јачу координацију економске политике. У том смислу предвиђено је формирање националних комитета уговорних страна задужених за побољшање ефикасности и конвергенције монетарне и фискалне политике. Посебно се истиче потреба за структурним реформама у области зарада и пензионих система, с тим да се се у области политике запошљавања истиче тзв. *флексибилност* праћена адекватним пореским реформама, али уз уважавање рада како извора опорезивања. Реформе пензијског осигурања неопходне су у циљу ублажавања прогресивне тенденције раста пензијских расхода због чега се посебно инсистира на финансијској инфраструктури која би стимулисала развој приватних пензионих система (Димитријевић, Хрустић, 2009: 90–102). Зарад обезбеђења одрживих јавних финансија предвиђа се да директно опорезивање остане у надлежности држава чланица, али се истиче и значај развијања заједничке пореске основе пореза на добит корпорација ради

обезбеђивања конзистентности између националних пореских система и уважавања пореских стратегија (Ruffert, 2011: 1777–1806). Потреба за пореском хармонизацијом с тим у вези добија на посебном значају, али требало би имати у виду досадашње резултате самог процеса хармонизације која се превасходно одвијала у домену посредних пореза (Димитријевић, 2009: 284–295.). Значајан правни инструмент за обезбеђење конвергенције фискалне политике јесте и Пакет два (*Packet Two*), којим Комисија добија значајна овлашћења да посредно утиче на измене буџетских и пореских закона. Према *нашем мишљењу*, централизовање фискалне (а посебно буџетске) политике на нивоу ЕУ се тешко може реализовати јер је реч области која традиционално остаје у надлежности националног нивоа власти јер државе тешко пристају на ограничавање свог фискалног и финансијског суверенитета.

5. Закључак

Без обзира на чињеницу да су нови институционални механизми економског управљања настали изван оквира примарног права и по правилу не би требало да имају правно дејство когентних норми, њихова фактички правни домаћај делује другачије. У анализи новог концепта економског управљања у Европској унији користан модел јесте тзв. *концепт легализације*, који нам показује да, иако су нови институционални механизми настали изван оквира примарног права, они све више добијају његове карактеристике (Abbot et Al, 2002: 413–418). Концепт легализације представља пут фактичке модификације меког права у чврсто право, кроз промену трију димензија управљања: законске облигације, делегирања надлежности и прецизности. У области фискалне политике ЕУ димензија законских облигација је присутна у обавези уговорних страна фискалног споразума да у своје уставе унесу одредбе о начелу средњорочне буџетске равнотеже, док се димензија делегирања надлежности огледа у новим ингеренцијама Комисије за покретање поступка пред Судом правде у случају неиспуњења ове обавезе (чак и кад нема предлога од стране уговорних страна). Димензија прецизности односи се на индикаторе на основу којих се утврђује макроекономска равнотежа, у смислу података добијених на основу годишњег Извештаја о привредном расту конкретних земаља чланица. Без обзира на несумњив значај нових институционалних механизма, постоји сумња да се њима додатно оснажују дискрециона овлашћења главних чланица ЕУ и тиме повећава опасност *дискредитовања* заједничких институција. Услов опстанка економске и монетарне уније јесте да се управљање и одлучивање врати под *окриље* демократских процеса и надлежност заједничких органа. Према *нашем мишљењу*, то

је могуће једино усклађивањем нових институционалних механизма економског управљања са одредбама примарног права и актима секундарне легислативе уз подједнако респектовање принципа проистеклих из обичајног права и јудикатуре како Европског суда правде, тако и праксе националних судова држава чланица.

Литература

Abbot, K., Keohne, R., Moravcsik A., Slaughter, A.M. (2002). The Concept of Legalization. *The International Organisation*. 54(3). 413–418

Анђелковић, М. (2013). Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 65. 185–201

Бабић, С. Б. (2011). Правна страна кризе Европске монетарне уније. *Право и привреда*. 48(4–6). 420–435

Bohinger, C., Thomas, S., Spring, R., Swoboda, O. (2013). *Governance of EU Coordination*. U Visions for Economic Policy Coordination in Europe. Viena : bmwfj. 108–118

Current Issues in Monetary and Financial Law. (2006). Edited by International Monetary Fund. Legal Department. Washington D.C.

Giovanoli, M., Devos, D. (2011). *The International Monetary and Financial Law: The Global Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

Димитријевић, М. (2009). Хармонизација пореза у Европској унији: Очекивања и резултати. *Право и привреда*. 46 (5–8). 284–295

Димитријевић, М., Хрустић, Х. (2009). Стање и перспективе пензионог осигурања у Србији. *Социјална мисао*. 16(4). 90–102

Case C-370/12 Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General from 27. Novembar 2012

Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. 2013

De Lapasee, P. (2006). *The Legal Status of the Euro*. U Legal Aspects of European System of Central Banks. eds. Liber Amicorum and Paolo Zamboni Garavelli. European Central Bank. 235-243

De Grauwe, P. (2003). *Economics of Monetary Union*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press.

De Grauwe, P. (2011). *Balanced Budget Foundamentalism*. Center for European Policy Studies (CEPS).

Dutzler, B., Hable, A. (2005). *The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact-Just the Beginning*. European Integration online Papers (EioP). 9(5).

Feldestein, M. (2013). *Coordination in the European Union*. Working Paper. No. 18672. The National Bureau of Economic Research. Washington D.C.

- Голубовић, С. (2007). *Европска монетарна унија – Институционални аспекти*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета.
- Голубовић, С. (2012). *Фискална правила у Европској монетраној унији*. Ниш: Студентски културни центар.
- Hermann, C. (2013). Legal Aspects of the European Sovereign Debt Crisis. *Hittotsubaschi Journal of Law and Politics*. 41. 26–40
- Kusak, M., Petrova, L. et Al. (2013). *Legal Aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. TLQ.2.102–117. <http://www.ilaw.cas/cztlq>.
- Lastra, M.R. (2007). *Legal Foundations of International Monetary Stability*. Oxford: Oxford University Press.
- Louis, V.J. (2000). *The New Monetary Law of European Union*. U International Monetary Law, Issues for the New Millenium. Oxford: Oxford University Press. 2000.
- Mortensen, J. (2013). *Economic Policy Coordination in the EMU: From Maastricht via SCP to the Fiscal Pact*. CASE Network Studies & Analyses No.459.
- Mundell, M.R. (1961). *A Theory of Optimum Currency Areas*. *American Economic Review*. 4.
- Siekman, H. (2011). *Law and Economics of Monetary Union*. Institute for Monetary and Financial Stability. Working Papers Series no. 45.
- Rose, D.M. (2012). *The Legal and Constitutional Nature of New International Treaties on Economic and Monetary Union from the Perspective of EU Law*. *European Current Law*. Issue 5.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward the “Next-Generation” Rules*. A New Dataset. IMF Working Papers. WP12/8/175. Washington D.C.
- Ruffert, M. (2011). The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review*. No. 48. 1777–1806
- Regulation (EU) No. 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of Effective Enforcement of Budgetary Surveillance in the Euro Area and Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of the 16 November 2011 on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances.
- Snyder, F. (1999). *EMU Revisited: Are We Making a Constitution?, What Constitution We Are Making?*. U Craig and De Burca (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: First Edition. 544–574
- Букадин, Е., Лабус, М. (2012). *Економска политика за правнике*. Београд: Центар за публикације Правног факултета у Београду.
- Vourloumis, S. (2012). *The New EU Framework for Fiscal Surveillance: Hard Policy Coordination in the Shadow of the Crisis*. U 30 SUERF Colloquium “States, Banks and The Financing of the Economy”. Work in Progress.

Wahlig, B. (2000). *European Monetary Law: The Transition to the Euro and the Scope of Lex Monetae*. U International Monetary Law, Issues for the New Millennium. Oxford: Oxford University Press.

Marko Dimitrijević, LL.M.

Teaching Assistant,
Faculty of Law, University of Niš

Institutional Framework of the New Economic Governance in the European Union (European Semester)

Summary

The subject of analysis in this paper is the institutional framework of the new economic governance in the European Union that has arisen as response of the member countries to the consequences of the global economic and financial crisis. In this sense, the author analyzed the provisions of the European semester, which is practically anticipated the creation of a fiscal union, more precisely, it is about the measures that should facilitate the centralization of fiscal policy through the Reform of the Stability and Growth Pact, the implementation of the reform Six-pack, in terms of tightening fiscal rules. Hereinafter, special attention is given to the provisions of the Fiscal Pact, which refers to the state budget and the structural constraints of the public debt. Within this document were adopted two additional: Euro Plus Pact and the Competitiveness Pact, which should help in maintaining the stability of the single currency and to simultaneously facilitate structural reform. European Semester represented the legal basis for the adoption of the Treaty on Stabilization, Coordination and Governance in the Economic and Monetary union, which further develops the idea of creating a fiscal union (through the introduction of the so-called "golden rule" on the state budget and impose strict sanctions by the European Court of Justice for their non-compliance). Notwithstanding the undoubted importance of new institutional mechanisms, there is a doubt that this institutional framework strengthens the discretionary power of the main EU member states and thus increases the risk of "discrediting" of common institutions. Conditions for survival of the economic and monetary union is that management and decision-making back to the "umbrella" of democratic processes and the competence of communitarian authorities. This paper seeks to answer the question why the new coordination mechanisms were not successful in resolving the crisis and provide specific recommendations de lege ferenda for creators of Serbian economic policy towards the European Union.

Key words: European Union, European Semester, fiscal policy, fiscal treaty, budget balance, public debt.

МЕЂУНАРОДНОПРАВНА СЕСИЈА



