



**POVJERENSTVO
ZA
FISKALNU POLITIKU**

NA VALU REFORMI U EU: TREĆA PRILIKA ZA NACIONALNA FISKALNA PRAVILA

FRANE BANIĆ, MILAN DESKAR-ŠKRBIĆ, MAROJE LANG
Working paper NO. 2
Svibanj 2025.



Frane Banić

Savjetnik

Direkcija za ekonomske analize

Hrvatska narodna banka

frane.banic@hnb.hr**Milan Deskar-Škrbić**

Hrvatska narodna banka

Glavni savjetnik

Sektor komunikacija

milan.deskar-skrbic@hnb.hr**Maroje Lang**

Viceguverner

Hrvatska narodna banka

maroje.lang@hnb.hr**Sažetak**

Ovaj rad istražuje reformu nacionalnih fiskalnih pravila u Hrvatskoj u kontekstu šireg restrukturiranja fiskalnog okvira Europske unije. Premda nova europska pravila donose veći stupanj fleksibilnosti i prilagodbe, iskustva iz prethodnih kriza pokazuju da sama usklađenost s EU standardima nije dovoljna za izgradnju otpornog i vjerodostojnog fiskalnog sustava. Stoga se predlaže uvođenje dodatnih nacionalnih fiskalnih pravila, posebno pravila rashoda temeljenog na rastu neto primarnih rashoda, koje bi bilo jednostavnije, predvidivije i transparentnije od pravila temeljenih na strukturnom saldu. Nacionalna fiskalna pravila omogućuju integraciju specifičnosti nacionalnog gospodarstva – poput sezonalnosti prihoda, visoke osjetljivosti na cikličke porezne prihode te demografskih i institucionalnih izazova. Osim toga, dobro oblikovana pravila doprinose vjerodostojnosti nositelja fiskalne politike jer signaliziraju veću predanost fiskalnoj odgovornosti od samog poštivanja EU okvira, učvršćuju politički konsenzus među različitim strankama te pridonose stabilnijem i održivijem upravljanju javnim financijama. Poseban doprinos rada je prijedlog uvođenja posebnog računa u državnoj riznici za prikupljanje viškova prihoda, jednokratnih uplata i prihoda od privatizacije, čime se stvara institucionalizirani fiskalni amortizer. Ovakav instrument ne samo da omogućuje snažniji odgovor na buduće krize, već pruža i fleksibilnost u očuvanju financijske održivosti ključnih sektora socijalnog osiguranja, poput mirovinskog i zdravstvenog sustava. Kombinacijom nacionalnih i europskih fiskalnih pravila, Hrvatska ima priliku uspostaviti funkcionalniji, odgovorniji i otporniji okvir javnih financija, prilagođen vlastitim razvojnim ciljevima i makroekonomskim rizicima.

JEL klasifikacija: E62, H60, H61, H62, H63**Ključne riječi:** nacionalna fiskalna pravila, fiskalna održivost, novi EU fiskalni okvir, Hrvatska

1. Uvod

Nacionalna fiskalna pravila postala su jedno od središnjih pitanja fiskalne politike u Europskoj uniji, osobito nakon iskustava iz financijske krize 2008.-2009., europske dužničke krize te pandemije COVID-19. Kako bi se osigurala dugoročna fiskalna održivost i smanjila izloženost šokovima, većina država članica EU usvojila je vlastite fiskalne okvire, najčešće inspirirane pravilima iz Pakta o stabilnosti i rastu (SGP). Ipak, razlike u nacionalnim ekonomijama, fiskalnim kapacitetima i političkim prioritetima rezultirale su značajnim razlikama u dizajnu i učinkovitosti fiskalnih pravila (Kopits i Symansky, 1998.; Schaechter i sur., 2012.; Eyraud i sur., 2018.; Lledó i sur., 2017.; European Commission, 2023.). U Hrvatskoj, pitanje fiskalnih pravila poprimilo je dodatnu važnost nakon ulaska u EU i europodručje te u svjetlu nedavne reforme europskog fiskalnog okvira kroz Direktivu 2024/1265. Ta promjena stvara prostor za redefiniranje nacionalnog fiskalnog okvira u smjeru veće usklađenosti s europskim ciljevima, ali i prilagodbe nacionalnim ekonomskim specifičnostima.

Fiskalna pravila predstavljaju normativni okvir kojim se fiskalna politika usmjerava prema ciljevima stabilnosti, održivosti i odgovornosti. Njihova osnovna funkcija je ograničavanje diskrecijskog ponašanja vlade u svrhu sprječavanja prekomjernog zaduživanja i procikličnog djelovanja, koje može produbiti ekonomske krize (Debrun i Kumar, 2007.; European Commission, 2017.; IMF, 2014.; Beetsma i Debrun, 2016.; Heinemann i sur., 2018.). U optimalnim uvjetima, fiskalna pravila trebaju istovremeno osigurati fiskalnu disciplinu i omogućiti protuciklično djelovanje u kriznim vremenima. U praksi međutim, pravila koja su previše rigidna mogu postati kontraproduktivna, osobito ako onemogućuju intervenciju u uvjetima vanjskih šokova. Stoga je u dizajnu fiskalnih pravila ključno pronaći ravnotežu između fleksibilnosti i vjerodostojnosti (Wyplosz, 2012.; Bova, Carcenac i Guerguil, 2014.; Cordes i sur., 2015.; Caselli i Wingender, 2018.; Fall i Fournier, 2015.).

Nedavne krize otkrile su brojne slabosti postojećih fiskalnih pravila – od prevelike procikličnosti do nepostojanja mehanizama za razvojno usmjerenu potrošnju. Hrvatska, kao mala otvorena ekonomija s visokom osjetljivošću na vanjske šokove, ima dodatni interes za oblikovanje pravila koja će istodobno osigurati održivost javnih financija i poduprijeti gospodarsku otpornost (Alesina i Bayoumi, 1996.; Manasse, 2006.; Carnot, 2014.; IMF, 2015.; Deroose i Griesse, 2014.; Deskar-Škrbić i Milutinović, 2021.). Nadalje, izmjena europske Direktive o proračunskim okvirima otvara novu priliku za redefiniranje domaćih fiskalnih pravila. U tom kontekstu, Hrvatska ima priliku preispitati postojeći okvir i osmisliti nova, optimalnija fiskalna pravila koja uzimaju u obzir specifične strukturalne karakteristike domaćeg gospodarstva, važnost investicijske potrošnje, potrebu za fiskalnim amortizerima te usklađenost s revidiranim europskim pravilima.

Cilj ovog rada je analizirati postojeća fiskalna pravila u Hrvatskoj u kontekstu teorije optimalnih fiskalnih pravila te predložiti reformu nacionalnog fiskalnog okvira koja bi bila kompatibilna s novim europskim pravilima, ali i osjetljivija na nacionalne potrebe. Rad je strukturiran kako slijedi: Poglavlje 2 daje pregled vrste i uloge fiskalnih pravila, kako na nacionalnoj, tako i na EU razini; Poglavlje 3 analizira međuodnos između nacionalnih i europskih fiskalnih pravila te kritički razmatra njihovu usklađenost; Poglavlje 4 prikazuje teorijski okvir optimalnih fiskalnih pravila s naglaskom na obilježja kao što su kontracikličnost, fleksibilnost i investicijska prilagodljivost; Poglavlje 5 analizira hrvatski fiskalni okvir, prepoznaje njegove slabosti i predlaže alternativne scenarije reforme kroz kvantitativne simulacije; Poglavlje 6 donosi zaključke i preporuke za dizajn novih fiskalnih pravila u Hrvatskoj. Ovaj istraživački pristup kombinira teorijsku analizu, institucionalni pregled i empirijske simulacije kako bi se predložio fiskalni okvir koji je istodobno robustan, prilagodljiv i politički provediv.

2. Povijest fiskalnih pravila u Hrvatskoj

Hrvatska je do danas imala dva nacionalna fiskalna pravila definirana u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti.

Uvođenje prvog formalnog fiskalnog pravila ostvareno je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti iz 2010. (NN 139/2010) čime je uspostavljen okvir za jačanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i održivosti javnih financija, primjenjiv na cijeli sektor opće države.

Nacionalno fiskalno pravilo uvedeno u Hrvatskoj 2011. godine, s početkom primjene 2012., sadržavalo je dvije komponente – "privremeno" i "trajno" pravilo. Konkretnije, numerička pravila bila su definirana kroz privremeni i trajni režim:

- "privremeno pravilo": zahtijevalo je godišnje smanjenje rashoda opće države za 1 % BDP-a sve dok se ne postigne nominalni primarni saldo bez deficita.
- "trajno pravilo": nakon postizanja tog cilja, propisivalo je da ciklički prilagođeni primarni saldo opće države mora ostati najmanje na nuli ili u suficitu.

Predviđene su i iznimke (tzv. escape clause) za rashode povezane s projektima EU fondova u početnim godinama članstva, kao i za izvanredne situacije poput prirodnih nepogoda ili epidemija.

Primjena zakona formalno je započela nakon izbora 2012. godine. Međutim, provedba privremenog pravila pokazala se preoštrom u uvjetima padajućeg nominalnog BDP-a. Iako je fiskalna konsolidacija 2012. bila u skladu s pravilom, imala je snažan kontrakcijski učinak. U prijedlogu proračuna za 2013. vlasti su odustale od njegove daljnje primjene, što je rezultiralo sniženjem kreditnog rejtinga ispod investicijske razine.

Privremeno pravilo pretpostavilo je brzu i veliku nominalnu konsolidaciju državnih financija, što je u kontekstu tadašnje gospodarske krize bilo neprovedivo ali i ekonomski kontraproduktivno. Pokušaj provedbe tog pravila dodatno je produbio recesiju i ostavio trajne negativne posljedice na gospodarstvo (Deskar-Škrbić i Milutinović (2021.) detaljno su objasnili na koji način fiskalna konsolidacija može biti "samoporažavajuća" ako se u recesiji najviše režu javne investicije, otkazuju javne nabave te povećava porezna presija).

S druge strane, trajno pravilo trebalo je osigurati održavanje uravnoteženog proračuna nakon inicijalne konsolidacije. Međutim, gospodarska situacija u trenutku stupanja na snagu tog pravila bila je izrazito nepovoljna, obilježena dubokom i dugotrajnom recesijom koja je započela još 2008. godine. U takvom kontekstu, postizanje proračunske ravnoteže nije bilo moguće sve dok 2015. godine nije započeo gospodarski oporavak. Uz to, provedbu fiskalnog pravila otežavala je i ograničena institucionalna snaga Povjerenstva za fiskalnu politiku, iako je kroz godine ona povećana.

U 2014. godini donesene su izmjene fiskalnih pravila (NN 19/2014), kojima je nacionalni okvir usklađen s fiskalnim pravilima Europske unije. Hrvatska se time pridružila većini država članica koje su definirale vlastita nacionalna fiskalna pravila na jednak način kako su definirana europska pravila.

Fiskalna pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti iz 2014. godine (NN 19/2014) usklađena su s pravilima Europske unije i osmišljena kako bi osigurala dugoročno održivo upravljanje javnim financijama. Temeljna odredba bila je usmjerenost proračuna prema ostvarenju srednjoročnog fiskalnog cilja (MTO), koji je za Hrvatsku postavljen na -1,75 % BDP-a. To znači da je strukturni saldo proračuna, prilagođen za cikličke utjecaje i jednokratne mjere, trebao biti u skladu s tim ciljem. Ako je taj cilj bio ispunjen, državi je bila omogućena veća fiskalna fleksibilnost.

Uz to, uvedeno je pravilo rasta rashoda, prema kojemu realni godišnji rast proračunskih rashoda (isključujući kamate, EU projekte i sl.) nije smio prelaziti dugoročni trend rasta BDP-a. Cilj tog pravila bio je spriječiti prekomjerno povećanje rashoda, čak i u uvjetima rasta prihoda. Međutim, ako je strukturni saldo bio usklađen s ciljem, to se pravilo nije primjenjivalo, što se dogodilo u Hrvatskoj nakon izlaska iz procedure prekomjernog deficita.

Dodatno, zakon je sadržavao i tzv. pravilo duga, koje se temeljilo na obvezi postupnog smanjivanja javnog duga ako on prelazi referentnu granicu od 60 % BDP-a, sukladno pravilima EU. Iako to pravilo nije bilo razrađeno detaljno u samom zakonu, Hrvatska je bila obvezna pridržavati se mehanizma kojim se godišnje smanjuje 1/20 razlike između stvarnog i referentnog udjela duga.

Tablica 1: Ključni nedostatci starih nacionalnih fiskalnih pravila

Izazov	Opis	Posljedice
Neusklađenost s nacionalnim specifičnostima	Pravila ne uzimaju dovoljno u obzir volatilnost BDP-a, osjetljivost prihoda i ograničeni prostor na strani rashoda, bez jasno definiranih 'prioriteta' rashoda u slučaju konsolidacije.	Pravila relativno rigidna i neusklađena s nacionalnim specifičnostima.
Preklapanje nacionalnih i EU pravila	Nacionalna pravila izgubila funkciju zbog prilagodbe EU kriterijima.	Fiskalna politika postaje reakcijska i tehnička, gubi nacionalno vlasništvo.
Nedovoljna provedba i politička diskrecija	Pravila nisu dosljedno primjenjivana, posebno u razdobljima rasta prihoda.	Narušava se vjerodostojnost i povjerenje u fiskalni okvir.
Izostanak amortizacijskih mehanizama	Pravila se suspendiraju u krizi bez ugrađene fleksibilnosti.	Oslanjanje na diskreciju umjesto strukturiranih izuzeća.
Novi regulatorni zahtjevi ulaskom u europodručje i reforma EU	Ulazak u europodručje donosi strože koordinacijske zahtjeve i novu EU direktivu, posebno nakon novih reformi.	Potrebna reforma i jačanje institucionalnih kapaciteta.
Izostanak penalizacijskog mehanizma	Nema automatskih sankcija za kršenje fiskalnih pravila.	Smanjena odgovornost i poticaji za poštivanje pravila.
Izostanak obveze za stvaranje 'zaliha'	Nisu definirana pravila o stvaranju fiskalnih rezervi u dobrim vremenima.	Ograničena sposobnost fiskalne politike da reagira u kriznim razdobljima bez zaduživanja.

Izvor: autori

Za nadzor nad provedbom fiskalnih pravila osnovano je neovisno Vijeće za fiskalnu politiku, koje je pratilo usklađenost fiskalne politike s propisanim pravilima. Zakon je također predviđao korektivne mjere u slučaju odstupanja, kao i mogućnost privremenog odstupanja od pravila u izvanrednim okolnostima, uz obvezu izrade plana povratka unutar zadanih okvira.

Fiskalno pravilo uvedeno 2014. godine, iako usklađeno s pravilima Europske unije, suočilo se s nizom slabosti koje su umanjile njegovu učinkovitost. Prije svega,

Na valu reformi u EU: treća prilika za nacionalna fiskalna pravila¹

¹ Stavovi izneseni u ovom tekstu su osobni stavovi autora i ne predstavljaju stavove institucije u kojoj su zaposleni.

dolaskom epidemije bolesti Covid-19 primjena fiskalnih pravila bila je predugo suspendirana na Europskoj razini, pa time i u Hrvatskoj, koja je ostvarila brzi i snažni gospodarski oporavak od 2021.. Uz to, pravilo je ocijenjeno kao preblago u razdobljima visokog gospodarskog rasta, kada bi trebalo poticati jaču fiskalnu disciplinu i stvaranje proračunskih viškova. Tako je postojeće pravilo omogućilo veliki rast javne potrošnje, koji može predstavljati problem u slučaju budućeg usporavanja gospodarske aktivnosti. Dodatno, nadležnosti za praćenje njegove provedbe bile su podijeljene između hrvatskog Povjerenstva za fiskalnu politiku i Europske komisije, što je stvaralo određene nedoumice. U sustavu su nedostajali i automatski korektivni mehanizmi i sankcije, pa se pravilo uglavnom oslanjalo na politički pritisak, bez stvarne moći da promijeni fiskalno ponašanje.

Uz navedeno, stara nacionalna fiskalna pravila nisu vodila računa o nekim važnim obilježjima hrvatskog gospodarskog (i poreznog) sustava poput velike sezonalnosti gospodarstva, snažne oslonjenosti na potrošne poreze (posebno PDV), ograničeni prostor na strani rashoda, kao ni o strukturi rashoda tijekom razdoblja fiskalne konsolidacije, gdje je važno voditi računa rezanjem kojih rashoda se može dodatno naštetiti gospodarstvu.

3. Veza između nacionalnih i EU fiskalnih pravila

Iako se fiskalna pravila često percipiraju kao tehnički instrument upravljanja javnim financijama, njihova uloga u okviru Ekonomske i monetarne unije (EMU) znatno je složenija. Ovo poglavlje analizira kako se ta međuovisnost razvijala te u kojoj mjeri nacionalna fiskalna pravila mogu istovremeno služiti domaćim prioritetima i europskim zahtjevima fiskalne stabilnosti.

3.1. Svrha i formulacija fiskalnih pravila: usporedba pristupa na nacionalnoj i EU razini

Uvođenje zajedničke europske valute nije bilo popraćeno punom fiskalnom integracijom u skladu s teorijom optimalnog valutnog područja. Sjevernije članice, zabrinute zbog mogućeg utjecaja ekonomskih i fiskalnih teškoća u pojedinim državama članicama na zajedničku monetarnu politiku, tražile su zajedničku koordinaciju ekonomskih politika članica europodručja s istaknutim fiskalnim pravilima. Ta su pravila, postavljena Ugovorom iz Maastrichta (1992.), definirala gornje granice za deficit (3% BDP-a) i javni dug (60% BDP-a), kao i postupak ispravljanja fiskalnih neravnoteža. Osim fiskalne discipline, pravila su poticala gospodarsku konvergenciju i stvarala preduvjete za učinkovitu provedbu jedinstvene monetarne politike, osiguravajući tako stabilnost i vjerodostojnost eura.

Nacionalna fiskalna pravila, s druge strane, trebaju osigurati dugoročnu održivost javnih financija, uravnotežujući sadašnju potrošnju s budućim fiskalnim kapacitetom, vodeći pritom računa i o među-vremenskoj optimizaciji društvenog blagostanja.

Na valu reformi u EU: treća prilika za nacionalna fiskalna pravila¹

7

¹ Stavovi izneseni u ovom tekstu su osobni stavovi autora i ne predstavljaju stavove institucije u kojoj su zaposleni.

Fiskalna održivost pritom nije statičan pojam. S jedne strane, uključuje teret otplate i buduće obveze države, a s druge strane, sposobnost otplate koja ovisi o veličini i dinamici gospodarstva. Investicije koje kratkoročno povećavaju deficit, dugoročno mogu ojačati fiskalnu poziciju države. U tom kontekstu, pravila koja se temelje isključivo na kratkoročnim fiskalnim ciljevima mogu potkopati razvojni potencijal zemlje. Iz tog razloga, zajednička fiskalna pravila reformirana su kroz nekoliko ciklusa, od kojih je posljednji iz 2024. godine predvidio njihov srednjoročni pogled. Sadašnja geopolitička situacija, s druge strane, dodatno ukazuje na potrebe njihove pojačane fleksibilnosti kako bi se osigurala sredstva za financiranje obrane i otpornosti.

Unatoč tome, nacionalna fiskalna pravila trebaju dati širi i dugoročniji pogled na javnu potrošnju. Stoga je ključno pitanje kako dizajnirati nacionalna fiskalna pravila koja će biti u skladu s europskim ciljevima, ali istovremeno reflektirati specifičnosti i razvojne potrebe pojedine države.

3.2. Međuovisnost pravila: Kako nacionalna pravila doprinose ciljevima EU fiskalne politike i obrnuto

Direktiva o zahtjevima za proračunske okvire država članica proračunskim okvirima obvezuje države članice da donesu vlastita numerička fiskalna pravila kojima se doprinosi usklađenosti provedbe fiskalnih politika država članica i njihovih obveza na temelju UFEU-a, te koja su izražena pokazateljem izvršenja proračuna, kao što su deficit državnog proračuna, zaduživanje, dug, ili njihove glavne komponente.

Iako se time jača usklađenost između nacionalne i europske razine, posebno se pozivajući na referentne kriterije deficita i duga iz UFEU, Direktiva ne isključuje mogućnost da države članice uvedu dodatna fiskalna pravila, prilagođena vlastitim okolnostima. U praksi, mnoge članice – uključujući Hrvatsku – odlučile su usvojiti upravo pravilo definirano na razini EU, što je pojednostavilo nadzor, ali i suzilo prostor za nacionalne fiskalne prioritete. [napomena: dati neki izvor – nacionalna pravila preuzeta od EU].

Uz obvezu donošenja pravila, Direktiva traži i uspostavu ili osnaživanje neovisnih fiskalnih institucija (IFI). Njihova je zadaća nadgledati poštivanje fiskalnih pravila i ocjenjivati realističnost makroekonomskih pretpostavki koje služe kao temelj za proračunske projekcije. Time IFI postaju ključna karika između stručne analize i političke odgovornosti, a u nekim slučajevima preuzimaju i ulogu koordinacije između nacionalnih politika i europskih ciljeva.

Tako se fiskalna politika na nacionalnoj razini sve više oblikuje unutar europskog institucionalnog okvira, što otvara pitanje koliko su nacionalna fiskalna pravila još uvijek izraz autonomne strategije, a koliko instrument provedbe zajedničke europske fiskalne politike.

3.3. Nadzor i provedba: uloga nacionalnih fiskalnih tijela u kontekstu EU smjernica

Na razini EU, nadležnost za ocjenu poštivanja zajedničkih fiskalnih pravila ima Europska komisija, koja temeljem članka 126. UFEU-a može pokrenuti korektivne mjere. Uz nju, važnu analitičku i savjetodavnu ulogu imaju Europski revizorski sud i Europski fiskalni odbor (European Fiscal Board), koji redovito objavljuju evaluacije provedbe pravila.

Neovisna nacionalna fiskalna tijela (eng. Independent Fiscal Institutions IFI), ustrojena su istom Direktivom o proračunskim okvirima. Njihov osnovni zadatak je nadzirati poštivanje nacionalnih pravila donesenih u skladu s europskim obvezama, ali i ocjenjivati realističnost makroekonomskih pretpostavki koje služe kao osnova za proračunske projekcije.

U praksi česta je situacija [kvantificirati] kada se nacionalna i europska pravila preklapaju, a osobito u državama koje su nacionalna pravila formulirale identično EU pravilima, kao što je slučaj Hrvatske. Iako se očekivalo da će takva usklađenost ojačati njihovo poštivanje, iskustvo pokazuje da je time uloga nacionalnih fiskalnih tijela oslabljena jer su se nacionalne vlasti prvenstveno ravnale prema smjernicama Europske komisije. Štoviše, bilo je slučajeva kada su ocjene nacionalnih fiskalnih tijela bile su strože od Europske komisije, ali bez konkretnih posljedica, što je oslabilo autoritet tih institucija.

Taj paradoks ukazuje na potrebu za jasnijim definiranjem nadležnosti i uloge IFI-ja, posebno u situacijama kada se nacionalna fiskalna pravila oslanjaju isključivo na definicije iz europskog zakonodavstva, bez dodatne nacionalne specifičnosti ili institucionalne autonomije. Štoviše, to je još jedan od razloga zašto bi bilo korisno imati odvojena nacionalna fiskalna pravila.

3.4. Evaluacija i kritika fiskalnih pravila

Unatoč institucionalnom napretku i sve većoj ulozi fiskalnih pravila u oblikovanju javnih financija u EU, njihova primjena u praksi često otkriva niz slabosti i neželjenih posljedica. Ključna kritika odnosi se na njihovu pro-cikličnu prirodu, osobito u razdobljima gospodarskih kriza, kada stroga primjena pravila može dodatno pogoršati ekonomske uvjete.

3.4.1 Problemi provedbe: Kako EU pravila mogu dovesti do nepoželjnih pro-cikličnih efekata i smanjene fleksibilnosti na nacionalnoj razini

Primjeri fiskalnih konsolidacija tijekom globalne financijske krize i europske dužničke krize pokazali su da je mehanizam Excessive Deficit Procedure (EDP) poticao konsolidaciju upravo u trenucima kada je gospodarska aktivnost padala i fiskalna fleksibilnost bila najpotrebnija. U praksi su se zemlje, umjesto poticanja agregatne

potražnje, suočavale s pritiskom na smanjenje rashoda i povećanje poreza, što je dodatno produbljivalo recesiju.

Iskustvo Hrvatske tijekom EDP-a potvrđuje ovaj obrazac. U nastojanju da ispuni kriterije deficita i duga, provedena je snažna fiskalna prilagodba, ali uz cijenu pada javnih investicija i dodatnog usporavanja rasta. Konsolidacija se temeljila na smanjenju rashoda, pri čemu su fleksibilnije kategorije, poput kapitalnih ulaganja, bile prve na udaru. Snažna fiskalna konsolidacija produžila je ionako duboku recesiju u kojoj je Hrvatska provela gotovo puno desetljeće, što je utjecalo na odluku brojnih mladih radnika na rad u inozemstvo, posebice druge članice EU [referenca Mračna strana slobode kretanja]. Takav pristup narušava dugoročnu fiskalnu održivost, jer smanjuje razvojni potencijal i bazu budućih prihoda.

3.4.2. Kritike na pretjeranu pro-cikličnu konsolidaciju i nedovoljnu fleksibilnost u ekspanziji

Nasuprot razdobljima krize, fiskalna pravila nisu bila jednako učinkovita u ograničavanju ekspanzivne potrošnje u dobrim vremenima. U uvjetima visokog nominalnog rasta i rasta prihoda, države su često ostvarivale formalno zadane ciljeve (npr. strukturni deficit), ali bez stvarnog ograničenja rasta potrošnje. Pravila su se interpretirala fleksibilno, a korektivni mehanizmi nisu bili aktivirani. Time su se propustile prilike za stvaranje fiskalnih amortizera.

3.4.3. Pitanje usklađenosti s nacionalnim interesima i specifičnostima

Fiskalna pravila često zanemaruju nacionalne specifičnosti, poput strukture gospodarstva, institucionalne kvalitete, demografskih kretanja ili razine razvijenosti. Uniformna primjena pravila na različite fiskalne kapacitete može rezultirati neadekvatnim mjerama. U slučaju Hrvatske, stroga primjena pravila tijekom razdoblja visoke nezaposlenosti i strukturnih slabosti ograničila je mogućnost aktivnije fiskalne politike.

Dodatni izvor pritiska često dolazi i s financijskih tržišta, gdje percepcija fiskalne discipline igra ključnu ulogu. U nekim slučajevima, uključujući i grčku krizu, tržišna disciplina bila je glavni katalizator naglih konsolidacija. Strah od negativne reakcije tržišta, agencija za kreditni rejting ili institucija EU doveo je do politika koje nisu uvijek bile u skladu s dugoročnim interesima zemlje.

Ova iskustva ukazuju na potrebu za fiskalnim pravilima koja bolje integriraju protucikličku fleksibilnost i veću osjetljivost na nacionalne okolnosti. Prilagodljivost, vjerodostojnost i kvaliteta implementacije trebaju biti u središtu budućeg dizajna fiskalnog okvira, kako na europskoj, tako i na nacionalnoj razini.

3.5. Hipoteza: Prilagodba nacionalnih fiskalnih pravila može poboljšati usklađenost s EU smjernicama bez štetnog utjecaja na nacionalne interese

Iskustvo fiskalne konsolidacije u Hrvatskoj i drugim državama članicama ukazuje na ograničenja dosadašnjeg pristupa u kojem nacionalna fiskalna pravila u cijelosti preslikavaju pravila definirana na razini EU. Iako takav pristup osigurava formalnu usklađenost i pojednostavljuje nadzor, on zanemaruje specifične ciljeve, strukturne karakteristike i razvojne potrebe pojedine zemlje.

Jedna od središnjih hipoteza ovog rada jest da nacionalna fiskalna pravila mogu i trebaju biti oblikovana tako da istovremeno:

- budu usklađena s temeljnim ciljevima europskog fiskalnog okvira,
- odražavaju nacionalne razvojne prioritete i makroekonomske specifičnosti,
- omogućuju veću fleksibilnost u suočavanju s gospodarskim šokovima,
- potiču fiskalnu politiku usmjerenu na dugoročnu održivost, ne samo kroz kontrolu deficita i duga, već i kroz jačanje fiskalne baze.

Takva pravila ne moraju nužno koristiti iste indikatore kao i europski okvir. Umjesto toga, mogu se temeljiti na širem setu fiskalnih i makroekonomskih pokazatelja koji bolje prate među-vremensku ravnotežu, uključujući odnose između realnog rasta i realne kamatne stope, dinamiku javnih investicija, demografske trendove i sposobnost države da generira prihode u srednjem roku.

U osnovi, cilj nije udaljavanje od europskih ciljeva fiskalne stabilnosti, već njihova funkcionalna reinterpretacija u kontekstu nacionalne održivosti. Pravilno dizajnirano nacionalno fiskalno pravilo može poslužiti kao institucionalni amortizer: pružiti sidro fiskalnoj politici u dobrim vremenima, ali i prostor za protucikličko djelovanje u krizi.

Osim toga, ovako postavljena pravila jačaju domaću fiskalnu odgovornost i političku vjerodostojnost, čime se smanjuje potreba za vanjskim pritiscima ili nadzorom. Time se omogućuje uspostava održivog fiskalnog okvira koji je istovremeno vjerodostojan prema vani i funkcionalan prema unutra.

4. Optimalna (nacionalna) fiskalna pravila u literaturi

U raspravi o optimalnim nacionalnim fiskalnim pravilima ključno je uzeti u obzir dva temeljna aspekta: sposobnost odgovora na asimetrične šokove te usklađenost s nadnacionalnim pravilima, osobito unutar okvira monetarne unije. Optimalna fiskalna pravila trebaju omogućiti rast blagostanja pojedine države članice u srednjem i dugom roku, osigurati makroekonomsku stabilnost te održati vjerodostojnost fiskalne politike.

4.1. Nacionalna fiskalna pravila i asimetrični šokovi

Teorija optimalnih valutnih područja (Mundell, 1961.) ukazuje da zemlje koje dijele zajedničku valutu gube alat neovisne monetarne politike. U takvom okruženju fiskalna politika postaje glavni instrument stabilizacije. Zbog toga je ključno da fiskalna pravila omoguće dovoljnu fleksibilnost kako bi vlade mogle provoditi protucikličku fiskalnu politiku, reagirajući ekspanzivno u recesiji i restriktivno u ekspanziji (Blanchard i Giavazzi, 2004; Corsetti, 2019).

Empirijska istraživanja (Ferro, 2009; Malmierca, 2022) potvrđuju da fiskalna pravila koja nisu prilagođena ciklusu mogu pojačati negativne posljedice recesija. Rigidna pravila često prisiljavaju vlade da u krizama smanjuju rashode, što dodatno produbljuje pad gospodarske aktivnosti. Zato se sve više zagovara uvođenje fleksibilnijih mehanizama, poput klauzula o izuzeću ili prilagodbe ciljeva ciklusu (Bergman i Hutchison, 2015).

4.2. Usklađenost s nadnacionalnim fiskalnim okvirima

Nacionalna fiskalna pravila moraju biti u skladu s pravilima koja proizlaze iz članstva u EU, posebice Paktom o stabilnosti i rastu (SGP) te novom Direktivom 2024/1265, koja zahtijeva da fiskalna pravila uključuju numeričke pokazatelje temeljene na deficitu, dugu i njihovim komponentama. Cilj tih pravila je spriječiti fiskalnu neodgovornost i moralni hazard, osiguravajući dugoročnu održivost javnih financija (Buti i van den Noord, 2004; European Commission, 2023).

Međutim, unificirani pristupi fiskalnim pravilima često ignoriraju strukturne karakteristike nacionalnih gospodarstava, poput sezonalnosti prihoda, veličine javnog sektora, razine razvijenosti i izvozne ovisnosti. Stoga zajednička pravila ne moraju nužno biti optimalna za sve zemlje članice, a posebno ne za one s nižom administrativnom i fiskalnom sposobnošću (Debrun i Kumar, 2007).

4.3. Ključna obilježja optimalnih fiskalnih pravila

Prema teoriji i empiriji, optimalna fiskalna pravila trebaju zadovoljiti sljedeće kriterije:

a) Kontracikličnost

Pravila moraju omogućiti automatsko prilagođavanje fiskalne politike fazama poslovnog ciklusa. To znači ograničenje potrošnje u dobrim vremenima (kako bi se stvarao fiskalni prostor), ali i dovoljno prostora za ekspanziju u krizama (Ayuso-i-Casals et al., 2007; Guerguil et al., 2017).

b) Jednostavnost i transparentnost

Previše pravila otežava provedbu i nadzor. Učinkovita pravila moraju biti jasno definirana, lako mjerljiva i razumljiva (OECD, 2012). To povećava predvidivost fiskalne politike i povjerenje tržišta.

c) Laka komunikacija

Političari, mediji i javnost moraju moći shvatiti svrhu i funkcioniranje fiskalnih pravila. To smanjuje rizik političke manipulacije i olakšava provedbu korektivnih mjera (IMF, 2015b).

d) Iznimke za strateške investicije

Pravila bi trebala omogućiti izuzeće određenih razvojno važnih investicija iz proračunskih ograničenja. Naime, ulaganja u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje često su ključna za dugoročnu produktivnost, ali politički ranjiva kategorija rashoda (Arezki i Ismail, 2013; Serven, 2007). Bez takvih izuzeća dolazi do procikličnih rezova, čime se usporava oporavak.

e) Strogi korektivni mehanizmi na nacionalnoj razini

Nacionalne vlade trebaju imati automatizirane mehanizme korekcije u slučaju kršenja pravila – poput mehanizama "automatske" uplate penalizacijskog iznosa na poseban račun ili uvjetovanog smanjenja rashoda – koji ne ovise isključivo o diskreciji politike (Bova et al., 2014).

f) Stabilizacijski mehanizmi

Pravila moraju uključivati elemente koji sprječavaju prekomjerne rezove u krizama te omogućuju fiskalnu intervenciju kada je to najpotrebnije. To uključuje mogućnost vremenskog odgađanja mjera fiskalne konsolidacije u uvjetima gospodarske krize (Mourre et al., 2013).

4.4. Dodatni faktori dizajna fiskalnih pravila

Prilikom oblikovanja nacionalnih fiskalnih pravila važno je voditi računa i o sljedećem:

- Broj fiskalnih pravila – prevelik broj pravila može rezultirati preklapanjima, kontradikcijama i otežanom provedbom;
- Usklađenost s institucijama – pravila moraju biti kompatibilna s proračunskim ciklusom, kapacitetima ministarstva financija i neovisnih fiskalnih institucija (IFI);
- Produktivni vs. neproduktivni rashodi – pravila trebaju razlikovati vrste rashoda prema njihovom doprinosu rastu i stabilnosti;
- Dugoročna održivost – uključivanje pravila o javnom dugu i fiskalnim sidrima dugoročne prirode;
- Institucionalna kvaliteta – pravila su učinkovitija u zemljama s razvijenim institucijama, fiskalnom transparentnošću i niskim kljentelizmom (Bergman i Hutchison, 2015).

Dizajn optimalnih fiskalnih pravila ne može biti univerzalan. Nacionalna pravila moraju biti konkretna, fleksibilna, provediva i razumljiva, a istovremeno usklađena s EU pravilima. Izazov je postići ravnotežu između fiskalne discipline i ekonomskog razvoja, osobito u uvjetima učestalih kriza. Pametan dizajn fiskalnih pravila – uz praćenje kvalitete rashoda, institucionalnu podršku i integraciju investicijskih izuzeća – ključan je za održivu i stabilnu fiskalnu politiku u budućnosti.

Tablica 2: Obilježja "optimalnih" fiskalnih pravila

Obilježje	Opis
Kontracikličnost	Pravila omogućuju fleksibilnu fiskalnu politiku - štednju u ekspanziji i poticaje u recesiji.
Jednostavnost i transparentnost	Pravila su jasno definirana, lako mjerljiva i razumljiva, čime se olakšava nadzor i provedba.
Laka komunikacija	Javnost, mediji i političari mogu lako razumjeti svrhu i mehanizme pravila.
Iznimke za strateške investicije	Investicijski rashodi mogu se izuzeti iz stroge proračunske kontrole kako bi se zaštitila dugoročna produktivnost.
Strogi korektivni mehanizmi	Postoje automatizirani mehanizmi sankcija i korekcija kada se pravila prekrše.
Stabilizacijski mehanizmi	Pravila sadrže mehanizme koji sprječavaju pretjerano stezanje fiskalne politike u kriznim vremenima te osiguravaju stvaranje zaliha u dobrim vremenima.

Izvor: autori

5. Preporuke za dizajn novih nacionalnih fiskalnih pravila u Hrvatskoj

Prijedlog autora ovog rada je da se u novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti ugradi nacionalno fiskalno pravilo rashoda, koje bi bilo dio nacionalnog "preventivnog mehanizma".

Osim što bi pravilo rashoda bilo bolje usklađeno s novim okvirom fiskalnih pravila EU, upravo temeljenim na putanji neto primarnih rashoda, pravila rashoda imaju mnoge druge prednosti nad ostalim pravilima poput onih uravnoteženog budžeta.

Tablica 3: Prednosti pravila rashoda

Prednost	Pravila rashoda
Jednostavnost i transparentnost	lakša za razumijevanje i praćenje.
Stabilnost i pouzdanost	Ne podliježu čestim revizijama.
Automatski stabilizatori	Omogućavaju slobodno djelovanje stabilizatora u krizi.
Ograničenje "manipulacija"	Ne potiču optimistične projekcije jer ne ovise o procjenama rasta.
Vodič za proračunsko planiranje	Unaprijed definiraju koliko se može trošiti – pomaže fiskalnoj disciplini.
Politička i javna razumljivost	Lako komunicirati javnosti i parlamentu.
Praktična primjena	Sve češće koristi se u modernim fiskalnim okvirima (npr. Irska, Nizozemska, novi EU prijedlog).

Izvor: autori

Pravila rashoda predstavljaju sve popularniji instrument fiskalne politike u mnogim zemljama jer nude veću jednostavnost, transparentnost i učinkovitost u odnosu na pravila koja se temelje na strukturnom proračunskom saldu. Njihova prednost ogleda se u nekoliko ključnih područja.

Prije svega, pravila rashoda su znatno jednostavnija i transparentnija. Ona se temelje na jasno određenim nominalnim ili realnim ograničenjima državne potrošnje, što ih čini lakšima za razumijevanje i praćenje, kako za donositelje politika, tako i za građane. Nasuprot tome, strukturni saldo zahtijeva složene procjene poput potencijalnog BDP-a i cikličkih prilagodbi koje su često nejasne i podložne tehničkim greškama.

Druga važna prednost pravila rashoda je njihova stabilnost. Budući da se ne oslanjaju na teško mjerljive varijable, manje su podložna naknadnim revizijama koje narušavaju vjerodostojnost fiskalne politike. Strukturni saldo, s druge strane, često se znatno mijenja nakon revidiranja statističkih podataka, pa čak i za već prošla razdoblja.

Pravila rashoda također omogućuju prirodno funkcioniranje automatskih stabilizatora. U slučaju gospodarskog pada, prihodi države opadaju, a rashodi za naknade i potpore rastu. Pravilo rashoda ne ograničava ovu pojavu jer ne zahtijeva trenutnu prilagodbu deficita, za razliku od pravila strukturnog salda koje može prisiliti državu da štedi čak i u krizi.

Osim toga, pravila rashoda smanjuju prostor za političke manipulacije. Kod pravila strukturnog salda postoji snažan poticaj da se prikazuju optimistične prognoze

Na valu reformi u EU: treća prilika za nacionalna fiskalna pravila¹

15

¹ Stavovi izneseni u ovom tekstu su osobni stavovi autora i ne predstavljaju stavove institucije u kojoj su zaposleni.

potencijalnog rasta kako bi se umjetno smanjio prikazani deficit. Kod rashodnih pravila takvih problema nema, jer su ograničenja jasno definirana i ne ovise o ekonomskim procjenama koje se lako mogu mijenjati.

Važno je istaknuti i to da pravila rashoda pružaju jasne smjernice za izradu proračuna. Vlade unaprijed znaju koliko mogu potrošiti u pojedinim sektorima, što doprinosi boljem planiranju javnih politika i jačanju fiskalne discipline, osobito u razdobljima povećanih prihoda.

5.1. Preventivni mehanizam i novo nacionalno fiskalno pravilo

Prijedlog fiskalnog pravila autora ovog teksta ima sličnosti s onim u Irskoj, koje se pokazalo kao solidan instrument i vodič za vođenje fiskalne politike.

Novo fiskalno pravilo temeljilo bi se na ograničenju rasta neto primarnih rashoda, uzimajući u obzir izuzeća:

$$gNDR \leq \bar{g}^{10} nomBDP$$

pri čemu je $gNPR$ nominalni rast neto primarnih rashoda, a $\bar{g}^{nomBDP}$ desetogodišnji pomični prosjek rasta nominalnog BDP-a, s ciljem izbjegavanja procikličnog usmjerenja fiskalne politike.

Neto primarni rashodi se računaju kao:

$$NPR = UR - RK - EUPR - UN - OBR - NFJI + \Delta PR - JM$$

NPR: Neto primarni rashodi opće države

UR: Ukupni rashodi opće države

RK: Rashodi za kamate na javni dug

EUPR: EU-programski rashodi (rashodi pokriveni sredstvima EU)

UN: Naknade za nezaposlenost (nediskrecijske promjene)

OBR: Obrambeni izdaci prema COFOG klasifikaciji

NFJI: Nacionalno financirane javne investicije

ΔPR : Diskrecijske promjene na prihodovnoj strani

JM: Jednokratne mjere (rashodi i prihodi izvanredne prirode)

Neto primarni rashodi opće države (NPDR) definiraju se kao ukupni rashodi opće države (UR), umanjeni za izdatke za kamate na javni dug (IK), rashode koji se u cijelosti financiraju iz sredstava Europske unije (EUPR), nediskrecijske promjene u rashodima za naknade za nezaposlenost (UN), tekuće i kapitalne obrambene izdatke prema COFOG klasifikaciji (OBR) te nacionalno financirane javne investicije (NFJI). Uz to, u izračun se uključuju diskrecijske promjene na prihodovnoj strani (ΔPR), odnosno povećanja prihoda koja proizlaze iz zakonskih mjera, dok se jednokratne mjere (JM) –

i na rashodovnoj i na prihodovnoj strani – isključuju kako bi se osigurala točnost prikaza strukturnih fiskalnih kretanja.

Neto primarni rashodi opće države mogli bi se povećati iznad referentne vrijednosti za iznos povećanja prihoda zbog promjena zakonodavnog okvira. Također, svaka trajna promjena u prihodima zahtijevala bi proporcionalnu prilagodbu rashoda. Uz to, u pravilo treba uključiti i mehanizam kojim će se predviđeni rast rashoda uskladiti sa "iznenađenjima" u rastu cijena kako bi se osigurao stabilno kretanje realnih rashoda (ovaj mehanizam može uključivati korekciju neto rashoda u godini t za odstupanja ostvarene od prosječne desetogodišnje inflacije u godini $t-1$, o čemu odluku može davati Povjerenstvo za fiskalnu politiku).

Okvir 1: Inflacija i pravilo rashoda – treba li pravilo rashoda definirati u realnim terminima?

Zbog raznih činitelja je inflacija posljednjih godina bila znatno viša od očekivane, što stvara izazove za provođenje pravila rashoda koje je definirano u nominalnim iznosima. Zbog više inflacije, stvarni (realni) iznosi potrošnje koje država može ostvariti su niži od prethodnih planova, osim ako se rashodi naknadno ne prilagode – što bi zahtijevalo dodatna sredstva.

Naime, ako se rashodi planiraju u nominalnim vrijednostima, viša inflacija realno umanjuje vrijednost planirane javne potrošnje. Drugim riječima, država nominalno troši isto, ali za taj iznos može kupiti manje roba, usluga ili isplatiti manji broj realno vrijednih naknada. To smanjuje kapacitet države da očuva razinu javnih usluga, osim ako se rashodi ne povećaju kako bi „sustigli“ inflaciju – što bi zahtijevalo dodatne političke i fiskalne odluke.

U razdoblju viših cijena, tzv. „Stand-Still“ troškovi (troškovi održavanja postojećih razina usluga) rastu više od planiranih razina potrošnje, što stvara jaz između potreba i fiskalnog okvira. Bez korekcije tog jaza, realna vrijednost javnih usluga pada, što znači da građani dobivaju manje za istu razinu javne potrošnje.

Istodobno, inflacija povećava javne prihode, jer se šire porezne osnovice. Drugim riječima, povećanje nominalne osobne i turističke potrošnje rezultira povećanjem prihoda od PDV-a, dok povećanje mase plaća (porast plaća i/ili broj zaposlenih) povećava prihode od poreza na dohodak i socijalnih doprinosa, dok povećanje bruto operativnog viška povećava prihode od poreza na dobit (za detalje vidi). Ako potrošnja ostane nominalno ograničena, ovo može poboljšati saldo proračuna, ali stvara neizravnu fiskalnu kontrakciju, odnosno pojačava stezanje fiskalne politike.

Ova situacija otvara važno pitanje: treba li pravilo rashoda prilagoditi inflaciji?

Postoje dva pristupa:

Realno pravilo rashoda – definirati pravilo u realnim terminima, npr. dozvoliti rast rashoda za 3% iznad inflacije. Takav pristup koriste neke zemlje, poput Nizozemske. On omogućava automatsku prilagodbu rashoda inflacijskim kretanjima, ali zahtijeva pouzdane i pravovremene prognoze inflacije, što može biti izazovno u volatilnim uvjetima.

Nominalno pravilo uz korekcijski mehanizam – zadržati nominalni okvir, ali ugraditi fleksibilnost za prilagodbu kada inflacija značajno odstupa od očekivanja (npr. iznad određene tolerancije ili 10-godišnjeg prosjeka stope inflacije mjerene indeksom potrošačkih cijena). Time se zadržava predvidljivost, ali omogućuje očuvanje realne vrijednosti usluga.

Važno je istaknuti da automatsko povećanje rashoda zbog visoke inflacije nije poželjno, osobito u kontekstu negativnih šokova ponude (npr. problemi u lancima opskrbe, ratovi, energetska kriza). U takvim slučajevima, povećanje rashoda može dodatno pogoršati inflaciju i fiskalne pritiske. Isto vrijedi i za deflacijska razdoblja – automatsko smanjivanje rashoda može imati neželjene posljedice.

5.1.1. Dodatni preventivni mehanizam – poseban račun za stabilizaciju i međugeneracijske transfere

Preventivni mehanizam ojačao bi se kroz prijedlog uspostave posebnog računa u državnoj riznici na koji bi se automatski alocirali dijelovi viškova prihoda iznad plana, uključujući i sezonalne viškove prihoda od PDV-a (kao npr. u Nizozemskoj), dobit Hrvatske narodne banke, prihode od privatizacije, kamate na javne depozite te dio dobiti javnih poduzeća. Na taj način bi HNB, osim cilju stabilnosti cijena, dodatno doprinosio cilju stabilizacije domaćeg gospodarstva.

Poseban račun imao bi dvostruku funkciju – osim stabilizacijske uloge u slučaju recesije, vanjskih šokova ili prirodnih nepogoda, koristio bi se i za jačanje međugeneracijske solidarnosti kroz stvaranje dodatnih zaliha za buduće isplate mirovina.

Korištenje sredstava s tog računa za stabilizaciju bilo bi dopušteno isključivo u izvanrednim situacijama i samo ako nisu dostupni drugi izvori financiranja, uključujući sredstva Europske unije. Aktivacija sredstava bila bi uvjetovana prethodnim savjetovanjem Povjerenstva za fiskalnu politiku.

Za tehničke i administrativne aspekte uspostavljanja i vođenja posebnog računa zaduženo je Ministarstvo financija.

5.2. Korektivni mehanizam

Naš prijedlog sadrži i korektivni mehanizam. U slučaju da ostvarenja neto primarnih rashoda budu znatno iznad ograničenja, Vlada automatizmom mora na poseban račun izdvojiti 0,25% ukupnih rashoda, pri čemu se u pronalaženju sredstava mora voditi računa da se sredstva ne pronalaze na stavkama koje mogu naštetiti gospodarskom rastu (tzv. produktivni rashodi, poput javnih investicija, javnih nabava i sl.).

Odstupanje od fiskalnog pravila bilo bi znatno ako rast rashoda opće države, bez povećanja prihoda zbog promjene zakonodavnog okvira, ima učinak na povećanje manjka općeg proračuna od najmanje 0,5 % BDP-a u pojedinoj godini ili kumulativno u dvije uzastopne godine.

Privremeno odgađanje primjene fiskalnih pravila bi bilo dozvoljeno u slučaju izvanrednih okolnosti sukladno pravnim odredbama Europske unije koje se primjenjuju i na nadnacionalnoj razini, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjem roku

O privremenom odgađanju primjene fiskalnih pravila, na prijedlog Vlade, odlučivalo bi Povjerenstvo za fiskalnu politiku.

6. Zaključak

Reforma fiskalnih pravila u Europskoj uniji pruža Hrvatskoj važnu priliku da preispita i unaprijedi vlastiti sustav fiskalne odgovornosti. Umjesto pukog tehničkog usklađivanja s novim EU pravilima, ova faza reformi trebala bi poslužiti kao poticaj za razvoj nacionalnog fiskalnog okvira koji će bolje odgovarati hrvatskom gospodarskom kontekstu – uključujući sezonalnost prihoda, osjetljivost proračuna na porezne cikluse i potrebu za dugoročnom održivošću javnih financija.

Dosadašnja nacionalna fiskalna pravila, iako formalno usklađena s EU standardima, pokazala su niz slabosti: bila su često previše kruta u kriznim razdobljima, nisu omogućavala stvaranje fiskalnih pričuva u boljim vremenima, niti su imala dovoljno jake korektivne mehanizme za osiguranje dosljedne provedbe. Povrh toga, pravila su bila teško razumljiva široj javnosti i podložna političkoj diskreciji, što je umanjivalo njihovu vjerodostojnost i učinkovitost.

Zbog toga predlažemo da se u novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti uvrsti nacionalno fiskalno pravilo rashoda, temeljeno na ograničenju rasta neto primarnih rashoda države. Takav pristup je jednostavniji, transparentniji i stabilniji od dosadašnjih pravila koja su se temeljila na strukturnom saldu – varijabli koju je teško precizno mjeriti i koja često podliježe revizijama. Pravilo rashoda bilo bi usklađeno s novim europskim fiskalnim okvirom, ali bi pritom zadržalo nacionalnu kontrolu i prilagođenost lokalnim uvjetima.

U okviru predloženog modela, rashodi bi mogli rasti najviše do razine koja odgovara desetogodišnjem prosjeku rasta nominalnog BDP-a, čime bi se spriječio pretjerani rast potrošnje u dobrim vremenima i osigurala stabilnost u lošijim. Također, predviđa se uvođenje posebnog stabilizacijskog fonda u državnoj riznici, u koji bi se automatski preusmjeravali višak prihoda, prihodi od privatizacije i druge jednokratne uplate. Taj fond služio bi za stabilizaciju u kriznim razdobljima ili za jačanje međugeneracijske solidarnosti (npr. isplate mirovina).

Usto, prijedlog uključuje i korektivne mehanizme: u slučaju značajnog prekoračenja rashoda, Vlada bi automatski morala rezervirati dio sredstava kako bi nadoknadila odstupanja, pritom pazeći da se ne smanjuju produktivni rashodi (npr. javne investicije). Odstupanja bi bila dopuštena samo u iznimnim slučajevima, poput prirodnih nepogoda ili velike recesije, i to uz prethodno odobrenje Povjerenstva za fiskalnu politiku.

U konačnici, predložena reforma nacionalnog fiskalnog pravila ima za cilj povećati otpornost fiskalne politike, učiniti ju predvidivijom i odgovornijom, ojačati politički konsenzus oko fiskalne održivosti te omogućiti bolju pripremu za buduće krize. Time bi Hrvatska ne samo ispunila zahtjeve EU, već i izgradila vlastiti, snažniji i prilagođeniji okvir za upravljanje javnim financijama.

Literatura

- Alesina, A. i Bayoumi, T. (1996). The costs and benefits of fiscal rules in Europe. *Economic Policy*, 11(23), 37–52.
- Beetsma, R. i Debrun, X. (2016). Fiscal Councils, Independent Forecasts, and the Budgetary Process. *Intereconomics*, 51(4), 190–193.
- Bova, E., Carcenac, N. i Guerguil, M. (2014). Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World. IMF Working Paper, WP/14/122.
- Carnot, N. (2014). Evaluating fiscal policy: a rule of thumb. European Commission Economic Papers, No. 526.
- Caselli, F. i Wingender, P. (2018). Bunching at 3 Percent: The Maastricht Fiscal Criterion and Government Deficits. IMF Working Paper, WP/18/182.
- Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P. i Weber, A. (2015). Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF Working Paper, WP/15/29.
- Debrun, X. i Kumar, M. S. (2007). The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions. IMF Working Paper, WP/07/171.
- Deroose, S. i Griesse, J. (2014). Implementing economic reforms – Are EU Member States responding to European Semester recommendations? ECFIN Economic Brief, Issue 37.
- Deskari-Škrbić, M. i Milutinović, M. (2021). Procikličnost fiskalne prilagodbe u Hrvatskoj: postoji li prostor za uvođenje investicijski prilagođenih fiskalnih pravila? *Ekonomski pregled*, 72(5-6), 373–400.
- European Commission (2017). The Role of Fiscal Rules in Relation to the Budgetary Process. Institutional Paper 064.
- European Commission (2023). Fiscal policy guidance for 2024. Communication COM(2023) 141 final.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V. D. i Pattillo, C. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. IMF Staff Discussion Note, SDN/18/04.
- Fall, F. i Fournier, J.-M. (2015). Macroeconomic uncertainties, prudent fiscal policy and fiscal rules. OECD Economics Department Working Papers, No. 1230.
- Heinemann, F., Moessinger, M.-D. i Yeter, M. (2018). Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, 51, 69–92.
- IMF (2014). Fiscal Policy and Income Inequality. IMF Policy Paper.
- IMF (2015). Making Public Investment More Efficient. IMF Policy Paper.
- Kopits, G. i Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper No. 162.

Lledó, V. D., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S. i Kim, Y. (2017). Fiscal Rules at a Glance. IMF Background Paper.

Manasse, P. (2006). Pro-cyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions – A View from MARS. IMF Working Paper, WP/06/27.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. i Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset. IMF Working Paper, WP/12/187.

Wyplosz, C. (2012). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experience. NBER Working Paper No. 17884.