



POVJERENSTVO
ZA
FISKALNU POLITIKU

HRVATSKI FISKALNI OKVIR: IZAZOV ODRŽAVANJA FISKALNE DISCIPLINE U KONTEKSTU RASTUĆIH JAVNIH RASHODA

DULIBA MLADEN

Working Paper No. 5

Rujan 2026.

Zagreb, rujan 2026.

SAŽETAK

Fiskalna disciplina predstavlja jedan od ključnih stupova makroekonomske stabilnosti i dugoročne održivosti javnih financija. U okviru Europske unije (dalje u tekstu: EU), fiskalne politike država članica uređene su pravilima Pakta o stabilnosti i rastu te dopunjene nacionalnim fiskalnim pravilima. Republika Hrvatska (dalje u tekstu: RH), kao država članica EU-a, uspostavila je institucionalni fiskalni okvir koji obuhvaća numerička fiskalna pravila, srednjoročno proračunsko planiranje i neovisni fiskalni nadzor.

Unatoč formalnoj razvijenosti institucionalnog okvira, fiskalna politika RH u posljednjem je desetljeću suočena s rastućim pritiscima na javne rashode. Empirijski podaci upućuju na postojanje strukturnih pritisaka na rashodnoj strani proračuna, što otežava dosljedno provođenje fiskalne discipline i ograničava prostor za provedbu fiskalne politike usmjerene na dugoročnu održivost javnih financija. U tom kontekstu, ovaj rad analizira fiskalne posljedice navedenih pritisaka te razmatra mogućnosti jačanja fiskalne održivosti Republike Hrvatske.

Očuvanje fiskalne discipline predstavlja osobit izazov u okolnostima u kojima rast javnih rashoda nadmašuje potencijalni gospodarski rast, čime se postupno sužava prostor za odgovorno upravljanje javnim financijama. Tijekom posljednjih godina RH se suočila upravo s takvim makroekonomskim okolnostima. Nakon snažnog poremećaja izazvanog pandemijom uslijedilo je razdoblje ubrzanog gospodarskog oporavka, praćeno istodobnim intenziviranjem ekspanzivno i prociklički usmjerene fiskalne politike. Povoljna kretanja na prihodovnoj strani državnog proračuna, potaknuta iznadprosječnim gospodarskim rastom i inflacijskim učincima, pridonijela su stvaranju prividno povoljne fiskalne pozicije. Istodobno, javni su rashodi rasli brže od bruto domaćeg proizvoda (BDP-a), čime je ograničen prostor za snažniju fiskalnu konsolidaciju u razdoblju od 2022. do 2025. godine.

U takvim okolnostima, novi fiskalni okvir EU-a dodatno naglašava potrebu za discipliniranim i dugoročno održivim upravljanjem javnim rashodima. Njegov ključni operativni pokazatelj, neto primarni rashodi, ograničava prostor za povećanje javne potrošnje te zahtijeva pažljivo i srednjoročno usklađeno planiranje fiskalne politike, osobito u funkciji očuvanja održivosti duga opće države. Poseban izazov pritom predstavljaju dugoročni strukturni trendovi, ponajprije nepovoljna demografska kretanja i rast troškova povezanih sa starenjem stanovništva. Navedeni trendovi postupno povećavaju pritiske na sustave zdravstvene zaštite, mirovinskog osiguranja i dugotrajne skrbi te time dodatno opterećuju rashodnu stranu javnih financija. Istodobno, usporavanje gospodarskog rasta i postupno zatvaranje proizvodnog jaza smanjuju doprinos cikličkih čimbenika fiskalnim prihodima i ograničavaju mogućnost financiranja rastućih javnih rashoda bez ugrožavanja fiskalne stabilnosti.

U takvim okolnostima, očuvanje fiskalne discipline u nadolazećem razdoblju zahtijevat će kombinaciju čvrstog upravljanja javnim rashodima, ciljano usmjerenih strukturnih reformi te povećanja učinkovitosti javnog sektora i produktivnosti gospodarstva u cjelini. S obzirom na suženi prostor za odstupanje od zadane putanje

rashoda, uz istodobno povećavanje dugoročnih fiskalnih obveza, RH će morati dodatno uskladiti fiskalnu politiku s novim europskim pravilima te snažnije usmjeriti upravljanje javnim financijama prema strukturnoj održivosti. Takav pristup predstavlja važan preduvjet za očuvanje makroekonomske stabilnosti, održivost duga opće države i ostvarivanje stabilnog dugoročnog gospodarskog razvoja.

SADRŽAJ

1 UVOD	3
2 OSNOVNE ZNAČAJKE HRVATSKOG NACIONALNOG FISKALNOG OKVIRA	4
3 FISKALNA KRETANJA NA RAZINI OPĆE DRŽAVE	8
4 FISKALNI PROSTOR ZA REFORME I DUGOROČNA ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA	15
Kretanja na razini državnog proračuna	17
Projekcije fiskalnih kretanja na razini opće države prema reformiranim fiskalnim pravilima	19
5 PRILAGODBA RH NOVOM FISKALNOM OKVIRU EU	23
Trebaju li nam dodatna nacionalna fiskalna pravila?	24
6 ZAKLJUČAK	29
DODATAK: KRATKI PRIKAZ RAZVOJA FISKALNOG OKVIRA EU	31
Reforma fiskalnog okvira EU iz 2024. godine.....	36
LITERATURA	42

1 UVOD

Republika Hrvatska, iako najmlađa država članica Europske unije, do danas je ostvarila trinaest godina članstva, dok je proces usklađivanja nacionalnog fiskalnog okvira s europskim pravilima započeo već tijekom pristupnih pregovora. Navedeno razdoblje predstavlja dostatnu vremensku osnovu za analizu razvoja fiskalnog okvira Republike Hrvatske, kretanja ključnih fiskalnih agregata na razini opće države, osobito manjka i duga opće države, razvoja višegodišnjeg proračunskog planiranja te projiciranih fiskalnih izazova, koji se procjenjuju primjenom usklađenih metodoloških standarda na razini Europske unije.

Razdoblje od 2014. do sredine 2017. godine, tijekom kojeg je Republika Hrvatska bila u postupku prekomjernog manjka, obilježeno je ograničenjima u upravljanju ključnim fiskalnim agregatima, kao i suženim prostorom za autonomno oblikovanje fiskalnih mjera i politika koje je Vlada Republike Hrvatske planirala provoditi. Nakon izlaska iz postupka prekomjernog manjka, Republika Hrvatska provodila je fiskalnu politiku u uvjetima veće autonomije, ali istodobno suočena s nizom značajnih vanjskih i unutarnjih izazova. Među njima se posebno ističu pandemija bolesti COVID-19, tijekom koje je primjena fiskalnih pravila na razini Europske unije bila privremeno suspendirana, energetska kriza te pristupanje europodručju, uz istodobno djelovanje domaćih strukturnih i fiskalnih izazova.

Poput ostalih država članica Europske unije, Republika Hrvatska suočena je i s dugoročnim fiskalnim rizicima, čija se procjena i praćenje uključuju u nacionalni fiskalni okvir. Njihova važnost dodatno je naglašena novim fiskalnim okvirom Europske unije, koji je stupio na snagu 2024. godine i kojim je uveden izmijenjeni pristup srednjoročnom upravljanju javnim financijama. U skladu s novim pravilima, države članice bile su obvezne prilagoditi svoja nacionalna zakonodavstva do kraja 2025. godine.

Polazeći od navedenoga, cilj je ovoga rada prikazati razvoj i analizirati institucionalni okvir fiskalne politike Republike Hrvatske, s posebnim naglaskom na izazove očuvanja fiskalne discipline u uvjetima strukturnog rasta javnih rashoda. U radu se primjenjuju metode deskriptivne i komparativne analize, pri čemu se razvoj fiskalnog okvira Republike Hrvatske razmatra u kontekstu promjena europskog fiskalnog okvira i ključnih faza hrvatske fiskalne politike.

Predmet analize nije struktura prihoda i rashoda proračuna opće države, već razvoj institucionalnog i fiskalnog okvira, kretanje ključnih fiskalnih agregata te izazovi povezani s održavanjem fiskalne discipline i dugoročnom fiskalnom održivošću Republike Hrvatske.

2 OSNOVNE ZNAČAJKE HRVATSKOG NACIONALNOG FISKALNOG OKVIRA

Fiskalni okvir Republike Hrvatske prije 2011. godine bio je normativno uređen prvenstveno Zakonom o proračunu (NN 87/08). Tim su zakonom uređeni planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, kao i upravljanje javnom imovinom, obvezama i javnim dugom. Nadalje, zakon je propisivao pravila zaduživanja i izdavanja jamstava, uređivao sustav proračunskog računovodstva i nadzora te definirao odnose unutar sustava općeg proračuna, uključujući izvanproračunske korisnike. Rashodni limiti utvrđivali su se u okviru godišnjeg proračunskog procesa, uz trogodišnji horizont planiranja, pri čemu nisu postojala zasebno definirana kvantitativna fiskalna pravila.

Obuhvat javnog sektora, kako je bio definiran navedenim zakonom, uključivao je državni proračun, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunske i izvanproračunske korisnike na državnoj i lokalnoj razini. Izmjenama Zakona o proračunu iz 2015. godine (NN 15/15) ovaj je obuhvat dodatno usklađen s europskim standardima, kako u terminološkom smislu, uvođenjem pojma opće države, tako i u metodološkom smislu, usklađivanjem s odredbama Uredbe (EU) br. 549/2013 (SL L 174, 26. 6. 2013.).

Prvo nacionalno fiskalno pravilo uvedeno je donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti 2010. godine (NN 139/2010), s početkom primjene 2012. godine. Fiskalno pravilo sastojalo se od dviju komponenti – privremenog i trajnog pravila. Privremenim pravilom propisivala se obveza godišnjeg smanjenja rashoda općeg proračuna za najmanje 1 % bruto domaćeg proizvoda (BDP-a), sve do postizanja uravnoteženog nominalnog primarnog salda općeg proračuna. Nakon ostvarenja tog cilja primjenjivalo se trajno pravilo, prema kojemu je ciklički prilagođeni primarni saldo općeg proračuna trebao biti uravnotežen ili ostvaren u suficitu.

Normativni okvir istodobno je predviđao i klauzule odstupanja (engl. *escape clauses*), koje su omogućavale privremeno odstupanje od primjene fiskalnih pravila u jasno definiranim okolnostima. Takva su odstupanja, među ostalim, bila dopuštena za rashode povezane s projektima financiranim iz fondova Europske unije u početnim godinama članstva, kao i u izvanrednim okolnostima, uključujući prirodne nepogode i epidemije.

Donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti 2010. godine (NN 139/2010) fiskalni okvir Republike Hrvatske uspostavljen je kao sustav dvaju međusobno povezanih zakonodavnih instrumenata. Dok Zakon o proračunu uređuje proračunski proces i institucionalni obuhvat javnog sektora, Zakon o fiskalnoj odgovornosti propisuje kvantitativna fiskalna pravila, definira institucionalni okvir njihova nadzora i kontrole te utvrđuje odgovornost proračunskih korisnika za provedbu fiskalnih planova. Istodobno, Zakon o fiskalnoj odgovornosti predstavlja jedan od temeljnih instrumenata usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije u području fiskalnih pravila.

U narednom razdoblju fiskalni je okvir dodatno usklađivan s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU (SL L 306/41, 23. 11. 2011.), dok su danas važeća fiskalna pravila,

sadržana u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, uspostavljena 2018. godine (NN 111/18). Ta pravila obuhvaćaju nekoliko međusobno povezanih komponenti.

Prva komponenta odnosi se na pravilo strukturnog salda opće države, koje je usklađeno s europskim fiskalnim okvirom te uključuje određivanje srednjoročnog proračunskog cilja (engl. *medium-term objective*, dalje u tekstu MTO) i pripadajuće putanje prilagodbe. Navedeni elementi utvrđuju se u okviru Programa stabilnosti, koji Vlada Republike Hrvatske donosi u sklopu godišnjeg ciklusa Europskog semestra.

Druga komponenta odnosi se na pravilo rasta rashoda, kojim se ograničava godišnji rast rashoda opće države na razinu referentne potencijalne stope rasta BDP-a, utvrđene u skladu s metodologijom Europske unije. Primjena ovog pravila povezana je s ostvarenjem srednjoročnog proračunskog cilja.

Treća komponenta odnosi se na pravilo duga, prema kojemu udio duga opće države u BDP-u ne bi trebao prelaziti referentnu vrijednost od 60 %. U slučajevima kada udio duga opće države premašuje navedenu referentnu vrijednost, predviđena je obveza njegova postupnog smanjivanja u skladu s dinamikom utvrđenom pravnim okvirom Europske unije.

Navedena fiskalna pravila konceptualno su usklađena s preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te predstavljaju njegovu nacionalnu operacionalizaciju. Uz navedena pravila, Zakon o proračunu sadržava i dodatne operative mehanizme koji se postupno razvijaju od 2008. godine, s ciljem usklađivanja planiranja rashoda na razini pojedinačnih proračunskih jedinica s agregatnim fiskalnim ciljevima opće države. Na taj se način nastoji ojačati vertikalna i horizontalna koordinacija unutar sustava javnih financija te osigurati veća konzistentnost fiskalnog planiranja.

U procesu pripreme proračuna godišnje se utvrđuje ograničenje rashoda kao jedan od ključnih instrumenata fiskalne kontrole. Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Ministarstva financija i na temelju Programa stabilnosti, donosi odluku o proračunskom okviru za sljedeće trogodišnje razdoblje najkasnije do 30. lipnja tekuće godine (Zakon o proračunu, 2021). Tom se odlukom utvrđuju ukupna razina rashoda te planirani manjak, odnosno višak, čime se stvaraju pretpostavke za izradu državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.

Na temelju navedene odluke Ministarstvo financija upućuje detaljne upute ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije za izradu prijedloga državnog proračuna. Proračunski korisnici na toj razini potom izrađuju i dostavljaju upute za pripremu i dostavu prijedloga financijskih planova korisnicima iz svoje nadležnosti, uključujući proračunske i izvanproračunske subjekte. Istodobno, Ministarstvo financija izrađuje zasebne upute za pripremu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uključujući njihove proračunske i izvanproračunske korisnike.

Sustav rashodnih limita u ovom se obliku primjenjuje od donošenja Zakona o proračunu 2008. godine (NN 87/08), pri čemu se njegov obuhvat postupno prilagođavao, uz sve izraženiji naglasak na višegodišnje, odnosno trogodišnje planiranje. Uvođenje rashodnih limita proizlazi iz činjenice da zakon ne propisuje obvezu uravnoteženog proračuna u smislu potpunog izostanka manjka, već

zahtijeva uravnoteženost financiranja, odnosno pokriće ukupnih rashoda i izdataka ukupnim prihodima i primicima. Međutim, u praksi se fiskalne projekcije za naredne godine ne prenose uvijek dosljedno u sljedeće proračunske cikluse, dok se odstupanja od prethodno utvrđenih projekcija ne obrazlažu sustavno.

Normativni okvir istodobno uspostavlja ograničenja zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Propisano je da ukupna godišnja obveza po osnovi zaduživanja, koja uključuje otplatu glavnice, kamate i eventualno aktivirana jamstva, ne smije prelaziti 20 % ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini zaduživanja. Iznimke od navedenog ograničenja odnose se na projekte sufinancirane sredstvima Europske unije te projekte energetske učinkovitosti, i to do visine prihvatljivih troškova. Dugoročno zaduživanje u okviru ovih ograničenja odobrava Ministarstvo financija, dok za veće iznose suglasnost daje Vlada Republike Hrvatske. Cjelokupan postupak zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave podliježe nadzoru Ministarstva financija, čime se nastoji osigurati fiskalna disciplina i na decentraliziranim razinama vlasti.

Institucionalni aspekt fiskalnog okvira dodatno je ojačan uspostavljanjem neovisnog tijela za fiskalni nadzor¹. Godine 2010. započeo je proces institucionalnog jačanja fiskalnog nadzora, a 2011. godine Odlukom o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku (NN 40/11) osnovan je Odbor za fiskalnu politiku kao stručno tijelo kojim je predsjedao ministar financija. Potreba za jačanjem njegove neovisnosti pojavila se osobito u kontekstu provedbe Direktive Vijeća 2011/85/EU (SL L 306/41, 23. 11. 2011.) o zahtjevima za nacionalne proračunske okvire te potrebe za snažnijim nadzorom nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10).

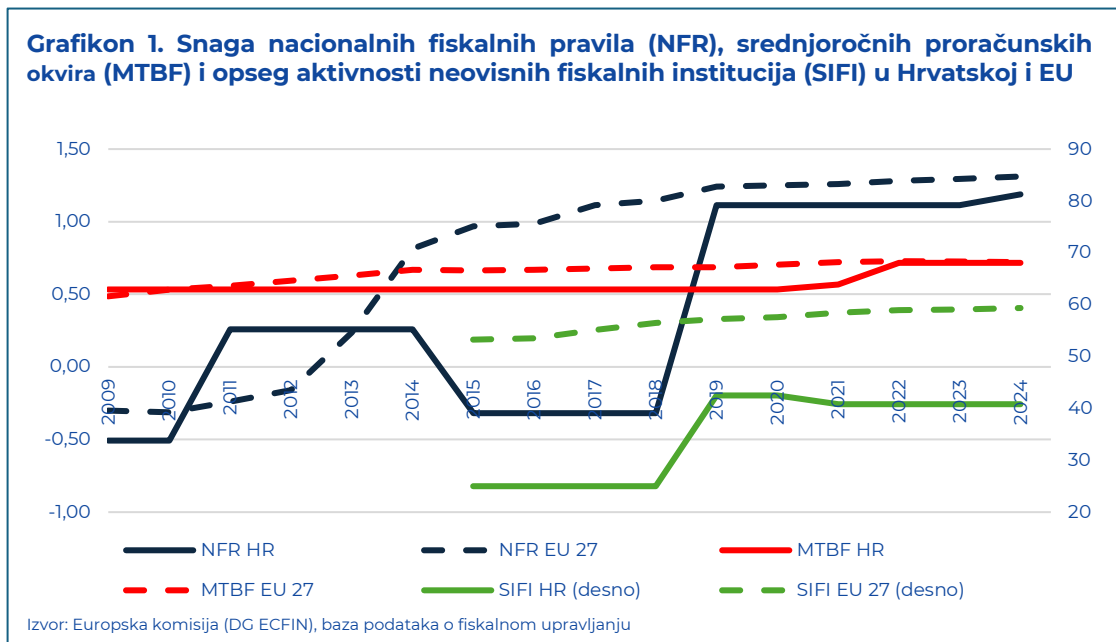
Hrvatski sabor je 18. prosinca 2013. godine donio Odluku o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (NN 156/13), čime je uspostavljeno neovisnije institucionalno tijelo zaduženo za praćenje provedbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Povjerenstvo je time institucionalno odvojeno od izvršne vlasti, odnosno Ministarstva financija, te je njegova nadzorna funkcija dodatno ojačana.

Novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti iz 2018. godine (NN 111/18) u nacionalno je zakonodavstvo dodatno ugrađen europski okvir uspostavljen Direktivom Vijeća 2011/85/EU (SL L 306/41, 23. 11. 2011.), čime je dodatno osnažena uloga Povjerenstva za fiskalnu politiku. Povjerenstvo je definirano kao stalno, neovisno, samostalno i stručno tijelo kojemu je dodijeljena izraženija nadzorna funkcija nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kao i nad provedbom fiskalne politike Republike Hrvatske. Njegova institucionalna neovisnost dodatno je uređena zakonskim odredbama, uključujući način imenovanja članova i predsjednika Povjerenstva. Predsjednik Povjerenstva bira se i imenuje u posebnom postupku na mandat od pet godina, a prvi predsjednik sukladno navedenom zakonu imenovan je 2021. godine.

Navedeni normativni i institucionalni elementi zajedno čine temelj suvremenog fiskalnog okvira Republike Hrvatske. Kako je prikazano na Grafikonu 1, Republika Hrvatska je iz perspektive Europske unije već u ranoj fazi razvoja nacionalnog fiskalnog okvira, odnosno 2011. godine, uvela relativno ambiciozno nacionalno fiskalno pravilo. Međutim, ono je izmjenama Zakona o fiskalnoj odgovornosti iz 2014. godine (NN 19/14) ukinuto, uz istodobno uvođenje srednjoročnog

¹ Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/2010)

proračunskog cilja (MTO). Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Direktivom Vijeća 2011/85/EU (SL L 306/41, 23. 11. 2011.) odvijalo se postupno, pri čemu je puna implementacija njezinih zahtjeva ostvarena donošenjem novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti 2018. godine (NN 111/18). Time je zaokružen proces uspostave institucionalnog i normativnog okvira koji povezuje nacionalna fiskalna pravila s europskim pravilima fiskalnog upravljanja.



Razdoblje od siječnja 2014. do lipnja 2017. godine obilježeno je primjenom procedure prekomjernog manjka i provedbom fiskalne prilagodbe u Republici Hrvatskoj. Donošenjem novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti 2018. godine (NN 111/18) dodatno je ojačana institucionalna neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: PFP), koja je, kako je prethodno istaknuto, normativno uređena kao njegoa institucionalna neovisnost. Istim su zakonom preciznije definirane zadaće PFP-a te obveze Vlade Republike Hrvatske u području fiskalnog upravljanja. Istodobno su detaljnije razrađene odredbe kojima se uređuju pravila i postupci usmjereni na jačanje fiskalne odgovornosti tijekom izvršavanja proračuna na različitim razinama i kod različitim kategorija proračunskih korisnika.

Navedena institucionalna i normativna unaprjeđenja bila su praćena smanjenjem jaza između vrijednosti SIFI indeksa Republike Hrvatske i prosjeka Europske unije, što upućuje na postupno približavanje kvalitete nacionalnog fiskalnog okvira europskom prosjeku. Blaga korekcija vrijednosti SIFI indeksa za Republiku Hrvatsku u 2021. godini posljedica je promjene metodologije izračuna indeksa, kojom je u njegov obuhvat uključena i naknadna procjena točnosti makroekonomskih projekcija.

3 FISKALNA KRETANJA NA RAZINI OPĆE DRŽAVE²

U proteklih dvadeset i pet godina proračun opće države, neovisno o fazi gospodarskog ciklusa, kontinuirano je iskazivao manjak sve do izlaska Republike Hrvatske iz procedure prekomjernog manjka 2017. godine, kada je prvi put ostvaren strukturni višak. Razdoblje do 2007. godine obilježili su stabilan realni gospodarski rast, intenzivna investicijska aktivnost te relativno nizak udio duga opće države u BDP-u, koji se kretao oko 40 %. Međutim, globalna financijska kriza iz 2008. godine snažno je utjecala na kretanje proračunskih prihoda i rashoda, kao i na uvjete zaduživanja i refinanciranja postojećeg duga opće države (grafikoni 2 i 3). Uslijed navedenih kretanja duga opće države u BDP-u udvostručio se u razdoblju od četiri godine, dok su rastući troškovi njegova financiranja dodatno opteretili proračun (grafikon 6).

Do 2012. godine, kada je započela primjena prethodno opisanog nacionalnog fiskalnog pravila, fiskalna politika imala je pretežito obilježja kontraciklične ekspanzivne politike (grafikoni 3 i 4). Nakon značajnog zaokreta 2012. godine, fiskalna politika u 2013. godini poprima obilježja prociklične restriktivne politike. Nakon kratkotrajnog ublažavanja restriktivnog smjera tijekom 2014. godine, fiskalna prilagodba dodatno se intenzivirala ulaskom Republike Hrvatske u proceduru prekomjernog manjka. U okviru navedene procedure postavljen je cilj smanjenja proračunskog manjka na 2,7 % BDP-a do kraja 2016. godine. Provedba strukturnih reformi, ograničavanje pojedinih rashodnih kategorija, povećanje učinkovitosti naplate poreza, osobito uvođenjem sustava fiskalizacije, te ukidanje primjene nulte stope PDV-a na određene proizvode bili su povezani sa značajnim smanjenjem proračunskog manjka. Razdoblje od 2017. do 2019. godine obilježila je kontraciklična restriktivna fiskalna politika, uz ostvarivanje fiskalne ravnoteže na razini opće države.

Nakon gospodarski i fiskalno turbulentne 2020. godine, obilježene provedbom snažne kontraciklične ekspanzivne fiskalne politike usmjerene na očuvanje gospodarske aktivnosti, 2021. godina označila je početak snažnog gospodarskog oporavka i razdoblja u kojemu fiskalna politika ponovno poprima obilježja prociklične ekspanzije, uz rast strukturnog primarnog manjka. Iako je primjena fiskalnih pravila u tom razdoblju bila privremeno suspendirana, saldo opće države i strukturni saldo ostali su unutar referentnih fiskalnih okvira, odnosno ispod granice od 3 % BDP-a. Istodobno, proizvodni jaz ponovno je poprimio pozitivna obilježja, u skladu s putanjom započetom 2017. godine, te je u promatranom ciklusu dosegnuo najvišu vrijednost 2022. godine.

U razdoblju nakon pandemijske krize (uzrokovane bolešću COVID-19) nominalni i realni rast BDP-a znatno su nadmašivali početne projekcije. Takva su kretanja utjecala na potrebu za izmjenama proračunskih projekcija i rebalansima, ali i na povećanje pojedinih rashodnih kategorija u odnosu na prvotno planirane iznose. Primjerice, tijekom 2025. godine izmijenjen je okvir za izračun mirovina i ostvarivanje pojedinih mirovinskih prava, što ima potencijalno značajne dugoročne implikacije na dinamiku proračunskih rashoda. Za razliku od mirovina, kretanje plaća u državnom i javnom sektoru nije automatski vezano uz indeksacijski

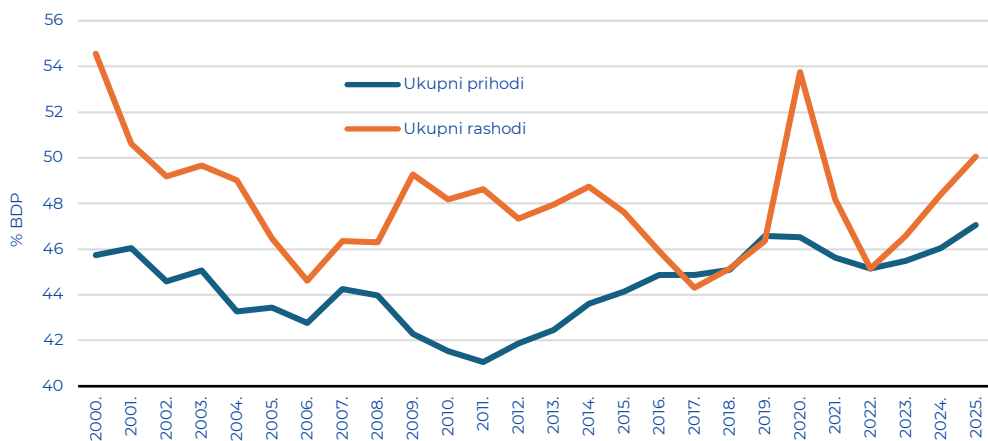
² U kontekstu fiskalnih pravila

mehanizam, već se u značajnoj mjeri određuje pregovorima između Vlade i predstavnika zaposlenika te kolektivnim ugovorima. Takav institucionalni okvir dodatno otežava pouzdano projiciranje kretanja rashoda za plaće u srednjem i dugom roku.

Tijekom cijelog promatranog razdoblja udio rashoda za zdravstvo u BDP-u pokazuje trend rasta (grafikon 7). Ostale kategorije rashoda prema COFOG klasifikaciji pokazuju izraženije oscilacije, ovisno o gospodarskim kretanjima i specifičnim okolnostima pojedinih godina, ali se u pravilu zadržavaju oko svojih dugoročnih prosječnih vrijednosti. U posljednjim godinama, obilježenima snažnim gospodarskim rastom, diskrecijskim su mjerama povećani i udjeli pojedinih kategorija rashoda koje u ranijem razdoblju nisu u istoj mjeri pratili dinamiku rasta BDP-a. Time su se njihove vrijednosti približile dugoročnim prosjecima.

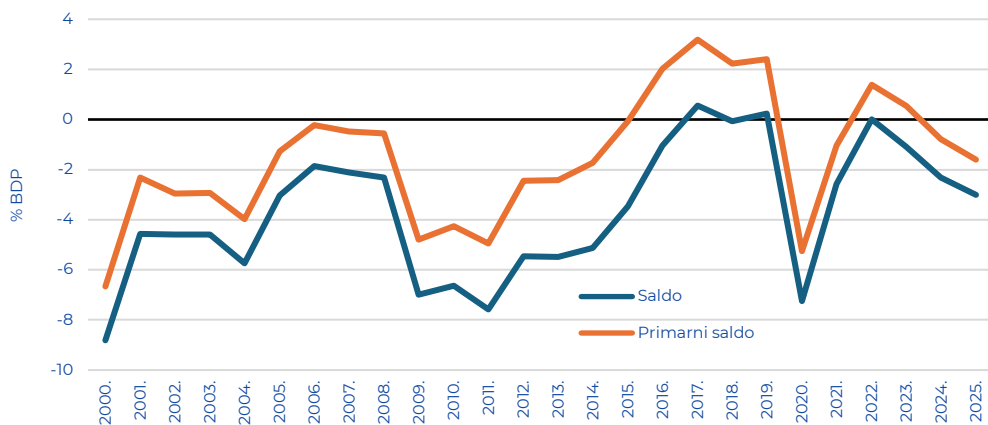
Proračunsko planiranje u Republici Hrvatskoj formalno obuhvaća trogodišnji horizont, no u praksi odstupanja projekcija za godine $t+2$ i $t+3$ i dalje su relativno izražena. Projekcije za tekuću proračunsku godinu u pravilu su preciznije, dok se prihodi planiraju relativno konzervativno. Odstupanja na rashodnoj strani ponajprije su povezana s diskrecijskim odlukama o pojedinim ključnim kategorijama rashoda, koje se donose tijekom proračunske godine. Posljedično, čak i u razdobljima bez izraženih vanjskih šokova dolazi do učestalih prilagodbi početno usvojenog proračunskog plana putem rebalansa. Navedeno upućuje na ograničenu prediktivnu pouzdanost višegodišnjih proračunskih projekcija te na važnost daljnjeg jačanja srednjoročnog proračunskog planiranja.

Grafikon 2. Kretanje prihoda i rashoda opće države od 2000. do 2025.



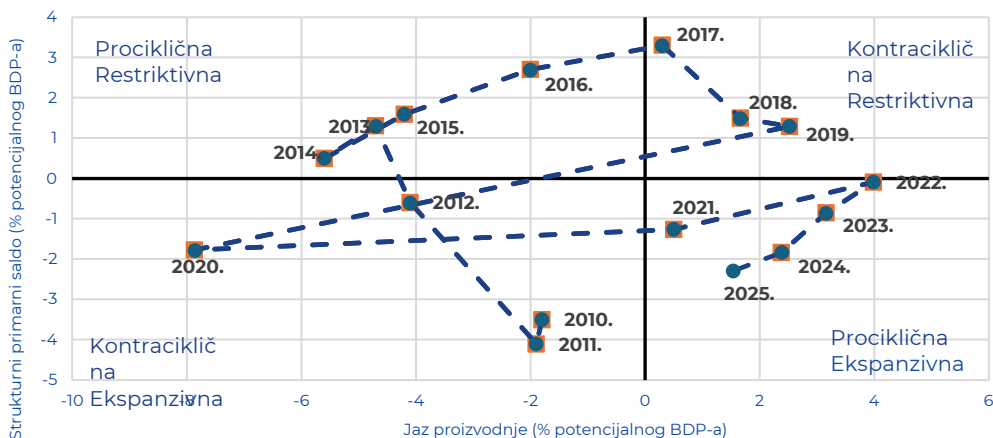
Izvor: AMECO

Grafikon 3. Kretanje salda i primarnog salda opće države od 2000. do 2025. (ESA 2010)



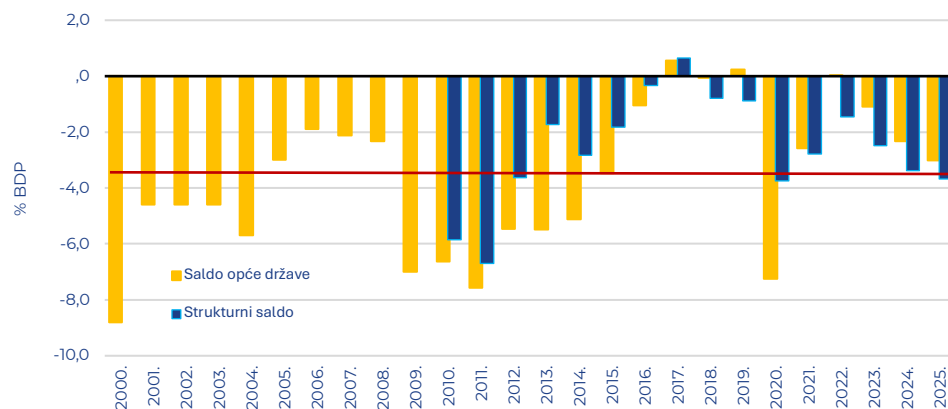
Izvor: AMECO

Grafikon 4. Fiskalna pozicija Hrvatske u razdoblju 2010. - 2025.



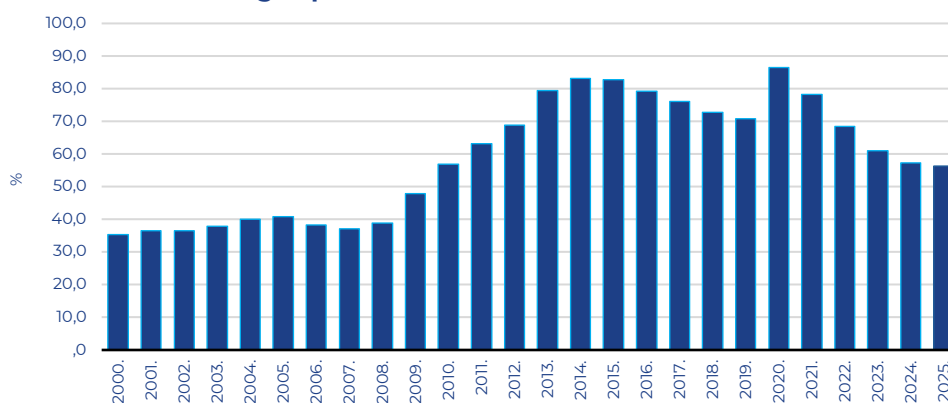
Izvor: AMECO, samostalna izrada autora

Grafikon 5. Udio manjka opće države od 2000. do 2025. te strukturnog manjka od 2010. do 2025. (ESA 2010)



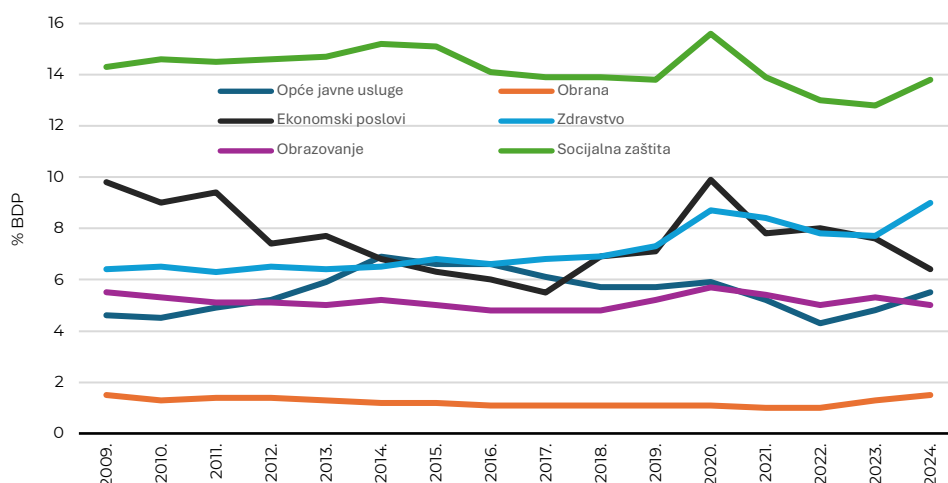
Izvor: AMECO

Grafikon 6. Udio duga opće države u BDP-u od 2000. do 2025.



Source: AMECO

Grafikon 7. Kretanje rashoda opće države prema funkcijskoj klasifikaciji (COFOG) od 2009. do 2024.



Izvor: AMECO

U usporedbi s prosjekom Europske unije, Republika Hrvatska bilježi niži koeficijent semi-elastičnosti proračunskog salda.³ Za razliku od Hrvatske, države članice Europske unije u prosjeku raspolažu snažnijim automatskim stabilizatorima, kako na prihodovnoj, tako i na rashodovnoj strani proračuna. Konkretno, koeficijent elastičnosti prihoda u Republici Hrvatskoj iznosi 0,90, u odnosu na 1,04 za prosjek Europske unije, što se ponajprije može povezati s razlikama u strukturi poreznih prihoda. Istodobno, koeficijent elastičnosti rashoda u Hrvatskoj iznosi -0,03, dok za prosjek Europske unije iznosi -0,12, što upućuje na manji udio rashoda koji automatski reagiraju na promjene u gospodarskoj aktivnosti.

Navedena obilježja upućuju na relativno slabije djelovanje automatskih stabilizatora u Republici Hrvatskoj u odnosu na prosjek Europske unije, pri čemu je doprinos rashodne strane automatskom cikličkom prilagođavanju proračunskog salda ograničen. Takva struktura može imati važne implikacije za vođenje fiskalne politike tijekom različitih faza gospodarskog ciklusa. U razdobljima snažnog gospodarskog rasta povoljna kretanja proračunskih prihoda mogu stvoriti dodatni fiskalni prostor koji nije nužno trajan, dok u razdobljima usporavanja gospodarske aktivnosti slabije djelovanje automatskih stabilizatora može pridonijeti izraženijem pogoršanju nominalnog fiskalnog salda. Navedena obilježja mogu biti jedan od čimbenika koji objašnjavaju potrebu za učestalim diskrecijskim fiskalnim mjerama usmjerenima na prilagodbu proračuna tijekom različitih faza gospodarskog ciklusa. Posljedično, u kretanju pojedinih kategorija rashoda opće države u odnosu na BDP mogu se uočiti izraženije oscilacije (grafikon 7).

U tom kontekstu, razvoj fiskalnog okvira Europske unije dodatno naglašava važnost predvidljivog i srednjoročno usmjerenog fiskalnog planiranja. Cilj takvog pristupa jest povećati predvidljivost fiskalne politike, ograničiti procikličke učinke diskrecijskih fiskalnih odluka te omogućiti da se njihove fiskalne posljedice sagledavaju u duljem vremenskom horizontu. Srednjoročno planiranje stoga predstavlja važan instrument za usklađivanje godišnjih fiskalnih odluka s dugoročnim ciljevima održivosti javnih financija.

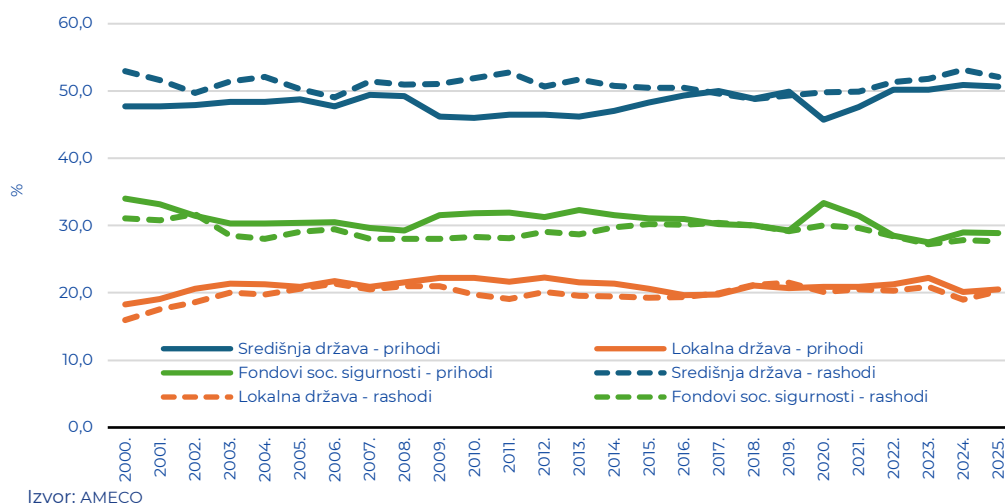
Sektorska struktura opće države u Republici Hrvatskoj relativno je stabilna, uz umjerene oscilacije udjela pojedinih sektora. Udio središnje države⁴ u prihodima opće države kreće se oko 50 %, dok je njezin udio u ukupnim rashodima nešto viši (grafikon 8). Promatraju li se prihodi i rashodi pojedinih sektora u odnosu na BDP (grafikon 9), tijekom posljednjih petnaestak godina može se uočiti blag uzlazni trend udjela prihoda središnje države. Kod lokalne države izraženija promjena vidljiva je u posljednjoj promatranoj godini, što se može povezati s promjenama u poreznom sustavu i preraspodjeli prihoda između različitih razina javne vlasti.

³ Koeficijent semi-elastičnosti proračunskog salda mjeri koliko se proračunski saldo (manjak ili višak) mijenja kao odgovor na promjenu gospodarske aktivnosti, najčešće BDP-a, pri čemu se promjena promatra u relativnom (postotnom) smislu, ali samo u jednom smjeru prilagodbe (semi). Pokazatelj koji opisuje automatsku reakciju proračuna na ciklus: bez promjene fiskalne politike, nego isključivo kroz djelovanje poreza i rashoda osjetljivih na gospodarska kretanja.

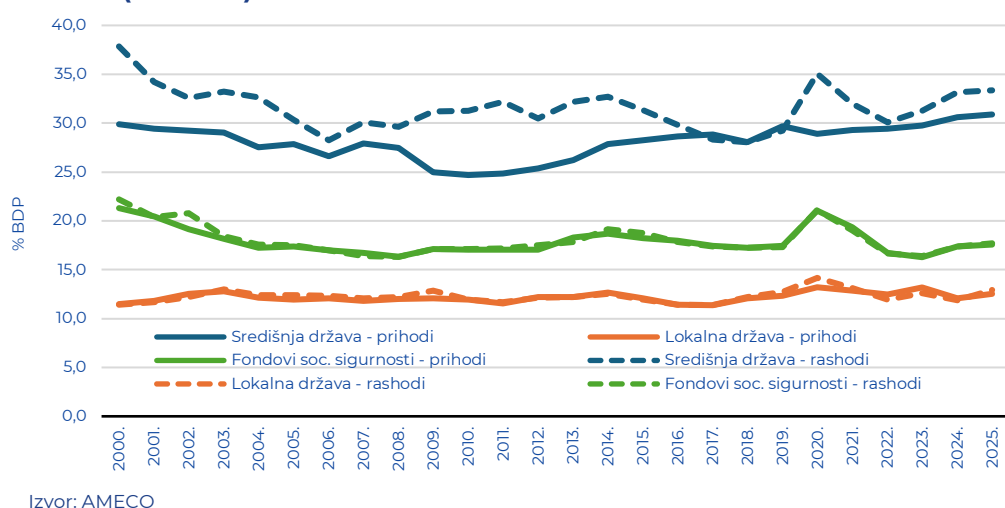
⁴ Prema metodologiji ESA 2010 središnja država obuhvaća tijela državne uprave (ministarstva, državne urede Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije i urede državne uprave u županijama), ali i Hrvatske autoceste, Autocestu Rijeka – Zagreb, Hrvatske ceste, Hrvatske vode, HRT, HŽ Infrastrukturu, DAB, HBOR itd. Udjeli su u grafikonu računani temeljem međusobno nekonsolidiranih podataka pojedinih podsektora sklopu opće države u ukupnom zbroju. To znači da su iznosi u izračunu nešto veći, ali bi izračunati udjeli trebali približno odgovarati udjelima pojedinih podsektora u sektoru opće države. Kumulativni utjecaj konsolidacije među podsektorima prema podacima za 2025. godinu iznosi oko 14% BDP-a odnosno oko 30% konsolidiranih ukupnih prihoda opće države. U statistikama se konsolidacija provodi na razini sektora/podsektora za koji se podaci prikazuju.

U prethodno promatranom razdoblju kretanja manjka, odnosno viška opće države u najvećoj su mjeri bila povezana s fiskalnom pozicijom središnje države. Takvu strukturu potrebno je promatrati u kontekstu nacionalnih fiskalnih pravila i institucionalnog okvira kojim se uređuju odnosi između različitih razina javne vlasti. Istodobno, stabilnost sektorske strukture opće države ne isključuje postojanje razlika u intenzitetu fiskalnih prilagodbi između središnje i lokalne države, osobito u razdobljima promjena poreznih pravila i preraspodjele javnih prihoda.

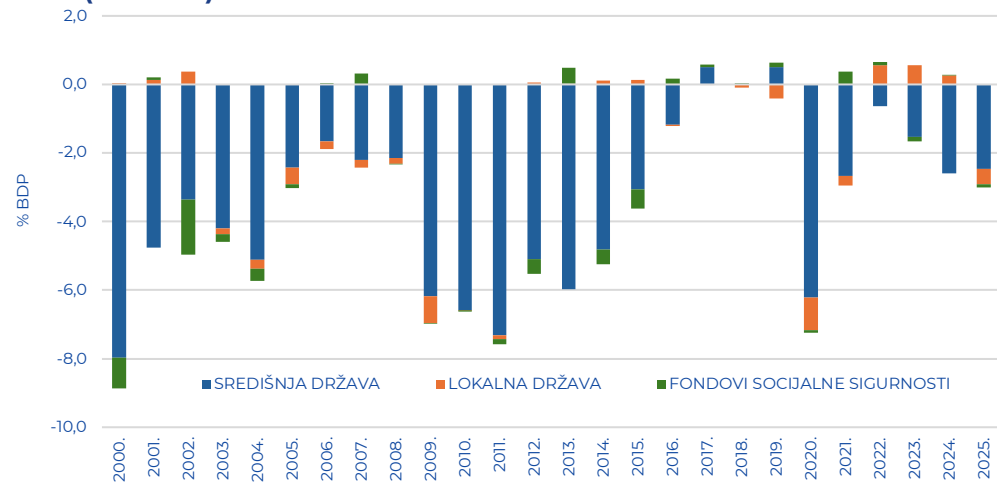
Grafikon 8. Udio prihoda i rashoda pojedinih podsektora opće države RH od 2000. do 2025. (ESA 2010)



Grafikon 9. Udio prihoda i rashoda pojedinih podsektora opće države od 2000. do 2025. (ESA 2010)



Grafikon 10. Kretanje viška/manjka pojedinih sektora opće države od 2000. do 2025. (ESA 2010)



Izvor: AMECO

4 FISKALNI PROSTOR ZA REFORME I DUGOROČNA ODRŽIVOST JAVNIH FINACIJA

Fiskalna politika ostaje u nadležnosti i odgovornosti država članica Europske unije, no kroz zajednički fiskalni okvir i pripadajuće pokazatelje nacionalne se fiskalne politike usmjeravaju prema zajednički definiranim ciljevima i prioritetima. U tom kontekstu, Izvješće o starenju stanovništva (engl. *Ageing Report*, dalje Izvješće) predstavlja usklađenu procjenu Europske komisije i država članica o očekivanim dugoročnim kretanjima troškova povezanih sa starenjem stanovništva. Projekcije se temelje na najnovijim raspoloživim podacima te uzimaju u obzir provedene i formalno usvojene reforme.

Pri izradi Izvješća primjenjuju se zajedničke pretpostavke i metodološki okviri, čime se omogućuje izrada opsežnog skupa međusobno usporedivih i metodološki konzistentnih projekcija. Na taj se način osigurava usporediv uvid u očekivanu dinamiku demografskog starenja, njegove makroekonomske učinke te povezane dugoročne fiskalne izazove s kojima se suočavaju države članice Europske unije. Analiza obuhvaća četiri ključna područja javnih politika: obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, mirovinski sustav i dugotrajnu skrb.

Izvješće se ažurira i objavljuje svake tri godine, a najnovije izdanje iz 2024. godine obuhvaća projekcijsko razdoblje do 2070. godine. Projekcije sadržane u Izvješću predstavljaju važnu podlogu za niz nadzornih i koordinacijskih procesa na razini Europske unije. Između ostalog, koriste se u okviru Europskog semestra, provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, procjene dugoročne održivosti javnih financija te fiskalnog nadzora u okviru Pakta o stabilnosti i rastu.

Za Republiku Hrvatsku projekcije upućuju na umjeren rast ukupnih troškova povezanih sa starenjem stanovništva, izraženih kao udio u BDP-u, do 2045. godine, nakon čega se do 2070. godine očekuje njihovo postupno smanjenje. Međutim, navedena projekcija osjetljiva je na pretpostavke o budućem razvoju pojedinih sustava javnih usluga, osobito dugotrajne skrbi. U hipotetskom scenariju u kojem bi Republika Hrvatska do 2070. godine dosegla prosječni udio troškova dugotrajne skrbi u BDP-u na razini Europske unije, ukupni troškovi povezani sa starenjem bili bi, prema projekcijama, viši za više od dva postotna boda BDP-a u odnosu na osnovni scenarij.

Navedene projekcije ukazuju na važnost dugoročnog sagledavanja fiskalnih učinaka demografskih promjena. Iako osnovni scenarij za Republiku Hrvatsku ne upućuje na kontinuirani rast ukupnih troškova povezanih sa starenjem tijekom cijelog projekcijskog razdoblja, potencijalne promjene u obuhvatu i razini javnih usluga mogu znatno utjecati na buduće fiskalne obveze. Stoga demografska kretanja i s njima povezani rashodi predstavljaju jedan od ključnih elemenata procjene dugoročne fiskalne održivosti te važan čimbenik pri oblikovanju srednjoročnog i dugoročnog fiskalnog planiranja.

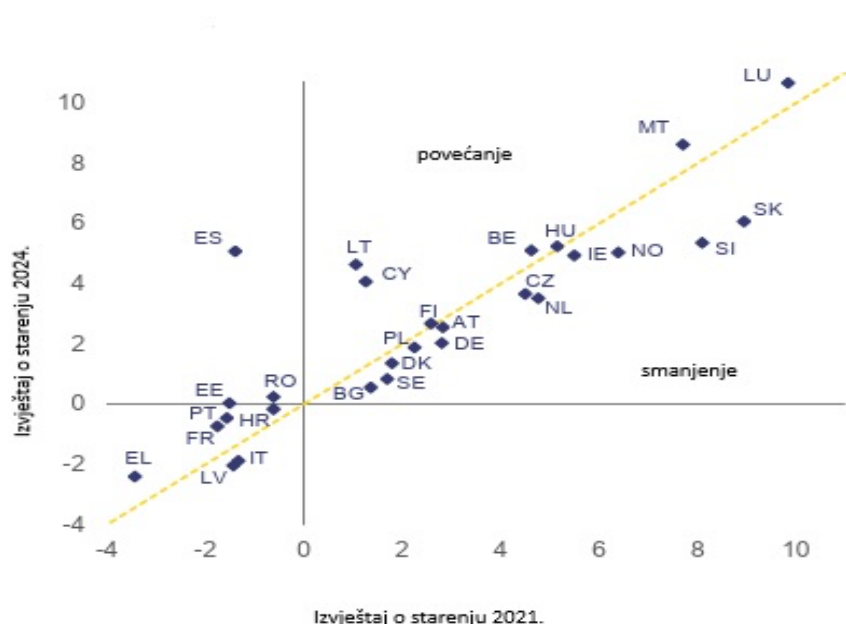
Tablica 1 Promjena u troškovima starenja od 2022. do 2070. godine (pb BDP-a)

Izveštaj o starenju 2024 - bazna projekcija (pps BDP-a)																
	mirovine			zdravstvo			dugotrajna skrb			obrazovanje			ukupno			
	2022	Δ 2022 2045	Δ 2022 2070	2022	Δ 2022 2045	Δ 2022 2070	2022	Δ 2022 2045	Δ 2022 2070	2022	Δ 2022 2045	Δ 2022 2070	2022	Δ 2022 2045	Δ 2022 2070	
BE	12,7	1,9	3,5	6,1	0,4	0,6	2,3	0,9	1,7	5,6	-0,8	-0,8	26,8	2,4	5,1	BE
BG	9,5	-0,1	0,1	4,5	0,4	0,2	0,5	0,1	0,2	3,7	-0,1	0,1	18,2	0,3	0,6	BG
CZ	8,7	1,3	1,7	6,4	0,1	0,2	1,5	0,7	1,4	4,1	0,1	0,3	20,6	2,2	3,7	CZ
DK	8,3	0,0	-1,4	7,4	0,1	0,4	3,0	2,0	3,3	5,8	-0,5	-0,9	24,4	1,6	1,4	DK
DE	10,2	0,8	1,2	8,0	0,0	0,1	1,9	0,5	0,5	4,3	0,2	0,2	24,3	1,5	2,0	DE
EE	7,4	0,1	-0,7	5,1	0,4	0,6	0,4	0,4	0,7	3,9	-0,6	-0,6	16,8	0,3	0,0	EE
IE	3,8	1,7	2,8	4,1	0,8	1,5	1,2	0,6	1,4	2,8	-0,6	-0,7	12,0	2,4	4,9	IE
EL	14,5	-0,5	-2,5	5,4	0,6	0,6	0,1	0,0	0,0	3,4	-0,4	-0,5	23,4	-0,4	-2,4	EL
ES	13,1	3,8	3,6	5,9	1,0	1,2	0,8	0,4	0,9	4,1	-0,7	-0,6	23,9	4,5	5,1	ES
FR	14,4	-0,5	-0,9	8,8	0,1	0,3	1,9	0,4	0,7	4,8	-0,7	-0,9	29,9	-0,7	-0,7	FR
HR	9,0	0,3	-0,2	5,8	0,4	0,7	0,5	0,1	0,1	3,4	-0,7	-0,7	18,8	0,1	-0,2	HR
IT	15,6	0,9	-1,9	6,3	0,1	0,1	1,6	0,3	0,5	3,8	-0,6	-0,8	27,3	0,7	-2,0	IT
CY	8,2	2,7	3,6	7,5	0,5	0,8	0,2	0,1	0,1	5,0	-0,4	-0,5	20,9	2,8	4,1	CY
LV	7,2	-0,8	-1,7	6,0	-0,3	-0,3	0,5	0,2	0,3	3,6	-0,4	-0,2	17,2	-1,4	-1,9	LV
LT	6,4	3,1	3,2	4,3	0,5	0,8	1,0	0,4	0,9	3,0	-0,4	-0,3	14,8	3,7	4,6	LT
LU	9,2	2,6	8,3	3,9	0,7	1,2	1,1	0,5	1,6	3,0	-0,4	-0,4	17,2	3,4	10,7	LU
HU	7,7	2,4	4,3	4,3	0,4	0,5	0,5	0,2	0,4	3,5	0,0	0,1	16,0	3,0	5,2	HU
MT	6,2	-0,5	4,4	5,1	0,5	2,1	1,2	0,6	2,3	4,5	-0,7	-0,1	16,9	-0,2	8,6	MT
NL	6,5	1,4	2,0	5,7	0,5	0,7	3,8	1,2	1,9	4,9	-0,7	-1,0	21,0	2,3	3,5	NL
AT	13,7	0,5	0,4	7,8	0,8	1,1	1,6	0,8	1,5	4,6	-0,5	-0,4	27,7	1,6	2,6	AT
PL	10,2	0,4	-0,2	4,4	0,7	1,1	0,5	0,4	0,9	3,9	-0,2	0,1	19,1	1,2	1,9	PL
PT	12,2	2,9	-1,8	6,2	0,7	1,0	0,5	0,3	0,4	4,4	0,0	-0,1	23,3	4,0	-0,5	PT
RO	8,5	2,1	-0,9	4,4	0,6	0,7	0,3	0,2	0,4	2,5	0,0	0,0	15,8	2,9	0,2	RO
SI	9,8	3,0	3,8	7,0	0,7	0,8	1,0	0,6	1,0	4,3	-0,4	-0,3	22,1	3,8	5,4	SI
SK	8,5	2,7	2,8	5,7	1,3	1,6	1,0	0,7	1,4	3,7	0,1	0,3	19,0	4,9	6,1	SK
FI	12,8	-0,4	1,4	6,2	0,4	0,6	2,1	1,1	1,8	5,3	-0,9	-1,1	26,4	0,1	2,7	FI
SE	7,4	-0,4	-0,2	7,3	0,1	0,4	3,2	0,6	1,3	5,8	-0,5	-0,6	23,6	-0,3	0,8	SE
NO	10,8	1,2	1,7	7,7	0,8	1,2	4,0	1,8	3,5	7,5	-1,2	-1,4	30,1	2,5	5,0	NO
EA	11,9	0,9	0,6	7,1	0,2	0,4	1,8	0,5	0,8	4,3	-0,4	-0,5	25,1	1,2	1,4	EA
EU	11,4	0,7	0,4	6,9	0,2	0,4	1,7	0,5	0,8	4,4	-0,4	-0,5	24,4	1,0	1,2	EU

Izvor: Ageing Report 2024

Na Grafikonu 11 prikazana je dinamika promjena projekcija troškova povezanih sa starenjem stanovništva između Izvešća o starenju iz 2021. i 2024. godine. Usporedbom dviju projekcija vidljivo je da su procijenjeni troškovi za Republiku Hrvatsku u novijem izdanju Izvešća blago revidirani naviše. Razlika između projekcija rezultat je ažuriranja ulaznih podataka te promjena u demografskim i makroekonomskim pretpostavkama i projekcijama relevantnih varijabli. Stoga reviziju projekcija treba promatrati u kontekstu promijenjenih pretpostavki i informacijske osnove na kojoj se temelji novo projekcijsko razdoblje, a ne isključivo kao promjenu očekivanog fiskalnog opterećenja.

Grafikon 11. Promjena projiciranih troškova vezanih uz starenje (pb BDP-a)



Izvor: Izvešće o starenju stanovništva 2024

Kretanja na razini državnog proračuna⁵

Usporedbom ostvarenih prihoda državnog proračuna s inicijalno planiranim vrijednostima u razdoblju od 2022. do 2024. godine uočava se njihovo znatno povoljnije ostvarenje u odnosu na plan. Navedena odstupanja mogu se u značajnoj mjeri povezati s povoljnijim makroekonomskim kretanjima i višim stopama gospodarskog rasta u odnosu na pretpostavke ugrađene u početne proračunske projekcije⁶.

Po pojedinim godinama, ostvareni prihodi državnog proračuna bili su viši od inicijalno planiranih za:

- 1,4 % BDP-a u 2022. godini,
- 3,2 % BDP-a u 2023. godini,
- 2,3 % BDP-a u 2024. godini.

Navedena povoljna fiskalna kretanja u velikoj su mjeri povezana sa snažnijom dinamikom realnog BDP-a u odnosu na onu koja je bila pretpostavljena pri izradi početnih proračunskih projekcija. U Tablici 2 prikazane su projekcije BDP-a korištene pri izradi državnog proračuna za pojedinu godinu te naknadne procjene

⁵ Podaci u ovom poglavlju su prikazani po nacionalnoj metodologiji računskog plana te stoga nisu u potpunosti usporedivi s ESA 2010 podacima.

⁶ I u 2025. godini su ostvareni bolji porezni prihodi u odnosu na plan, ali su ukupni prihodi ostvareni ispod plana zbog znatno manjeg ostvarenja prihoda od pomoći.

BDP-a korištene u pripremi izvještaja o godišnjem izvršenju državnog proračuna. Usporedba navedenih veličina omogućuje sagledavanje odstupanja između makroekonomskih pretpostavki ugrađenih u početni proračunski plan i naknadno procijenjenih odnosno ostvarenih kretanja.

U godinama u kojima je tijekom proračunske godine proveden rebalans državnog proračuna, revidirane projekcije nisu zasebno prikazane. Za potrebe ove analize nije od primarnog interesa dinamika izmjena proračunskih projekcija unutar pojedine godine, već odstupanje između početno planiranih veličina i konačno ostvarenih prihoda. Takav pristup omogućuje izravniju procjenu preciznosti početnih proračunskih projekcija i njihove osjetljivosti na odstupanja u makroekonomskim kretanjima.

Tablica 2 Procjene rasta BDP-a prema Ministarstvu financija u trenutku pripreme proračunskih dokumenata i kod izvršenja u %⁷

	Plan 2022.	Ostvarenje 2022.	Plan 2023.	Ostvarenje 2023.	Plan 2024.	Ostvarenje 2024.	Plan 2025.	Ostvarenje 2025.
Nominalni rast BDP	7,2	15,8	6,8	11,8	7,3	8,5	7	8,2
Realni rast BDP	4,4	6,3	0,7	3,1	2,8	3,8	3,2	3,4
BDP deflator	2,7	8,9	6,1	8,5	4,4	4,5	3,7	4,7

Izvor: Proračunski dokumenti MFIN, izračun autora

Povoljna makroekonomska kretanja u promatranom razdoblju u manjoj su se mjeri odrazila na povećanje rashoda državnog proračuna nego na kretanje proračunskih prihoda. Posljedično, ostvareni manjak državnog proračuna bio je povoljniji u odnosu na inicijalno planirane razine (Tablica 3).

Tijekom 2023. godine uveden je izmijenjeni sustav plaća u državnom i javnom sektoru, uz istodobno povećanje pojedinih naknada građanima i kućanstvima, uključujući mirovine. Navedene promjene odrazile su se na povećanje rashoda u odnosu na izvorno planirane vrijednosti te su u značajnoj mjeri utjecale na dinamiku ukupnih rashoda državnog proračuna u toj godini. Istodobno, povoljnija ostvarenja na prihodovnoj strani omogućila su da se povećanje rashoda ne odrazi u istom intenzitetu na konačni proračunski saldo.

⁷ Iskazano kao udjel u BDP prema posljednjoj raspoloživoj revidiranoj seriji. Izračun autora.

Tablica 3 Promjena prihoda, rashoda i salda državnog proračuna od izvornog plana do izvršenja u % BDP-a⁸ (nacionalna metodologija)

	Proračun za 2022.	Proračun za 2023.	Proračun za 2024.	Proračun za 2025.
Rast prihoda	1,4	3,2	2,3	-0,4
Rast rashoda	0,2	1,8	0,1	-1,1
Promjena salda	1,2	1,4	2,2	0,7
Ostvareni saldo	-0,7	-0,9	-2,6	-3,6

Izvor: Proračunski dokumenti MFIN, izračun autora

Iako su tijekom cijelog promatranog razdoblja zabilježena povoljna makroekonomska kretanja koja su značajno pridonijela rastu prihoda državnog proračuna, proračunski je saldo u svim promatranim godinama ostao negativan. U 2025. godini ostvareni su niži prihodi i rashodi u odnosu na inicijalno planirane vrijednosti, što je ponajprije bilo povezano sa znatno nižim ostvarenjem prihoda od pomoći u odnosu na planirane iznose.

Takva kretanja upućuju na to da povoljna faza gospodarskog ciklusa nije u potpunosti rezultirala poboljšanjem fiskalne pozicije. Unatoč povoljnoj dinamici prihoda, kontinuirano ostvarivanje proračunskog manjka ograničilo je intenzitet fiskalne konsolidacije tijekom promatranog razdoblja. U tom se kontekstu može zaključiti da je razdoblje snažnog gospodarskog rasta pružalo prostor za snažnije poboljšanje strukturne fiskalne pozicije, osobito imajući u vidu potrebu za stvaranjem fiskalnog prostora za suočavanje s budućim strukturnim pritiscima na javne rashode.

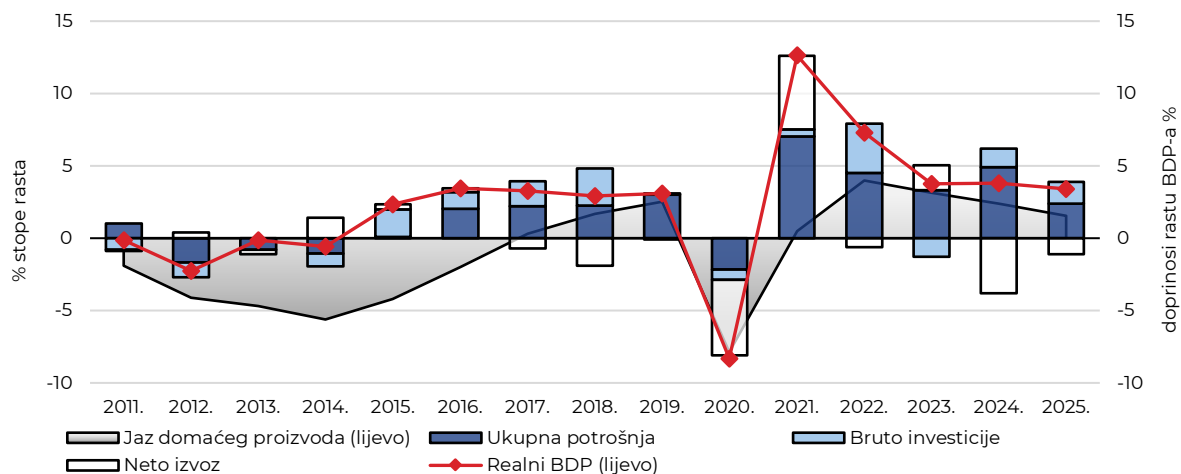
Projekcije fiskalnih kretanja na razini opće države prema reformiranim fiskalnim pravilima

Ukupna potrošnja od 2016. godine predstavlja dominantan doprinos rastu BDP-a, a očekuje se da će takva struktura rasta biti zadržana i tijekom projekcijskog razdoblja (Grafikon 12). Istodobno se projicira postupno usporavanje realnih i nominalnih stopa rasta BDP-a, uz postupno smanjivanje proizvodnog jaza i njegovo zatvaranje do 2027. godine.

Dodatno, očekuje se da će dinamika povlačenja i korištenja sredstava Europske unije u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost dosegnuti vrhunac tijekom sljedeće dvije godine, nakon čega bi trebalo uslijediti postupno smanjenje njihova korištenja, u skladu s vremenskim okvirom provedbe Mehanizma. Navedena dinamika predstavlja važan čimbenik projekcija gospodarske aktivnosti, osobito u kontekstu očekivanog postupnog smanjivanja doprinosa europskih sredstava rastu domaće potražnje.

⁸ Iskazano kao udjel u BDP prema posljednjoj raspoloživoj revidiranoj seriji. Izračun autora.

Grafikon 12. Doprinosi komponenata BDP-a realnom rastu i razina jaza domaćeg proizvoda za RH, 2011. - 2025.



Tablica 4 Ostvarenja fiskalnih pokazatelja za opću državu za 2024. i 2025. godinu i projekcije za 2026. godinu (prema ESA 2010. metodologiji), u % BDP-a

KATEGORIJA / GODINA	2024.	2025.	Plan 2026.
Ukupni prihodi	46,1	47,1	47,4
Ukupni prihodi bez EU tijekova	44	44,6	44,2
Ukupni rashodi	48,4	50,1	50,3
Nacionalno financirani rashodi	46,3	47,6	47,1
Neto nacionalno financirani rashodi	44,5	45,9	45,1
Rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda (%)	17,4	11,1	5,6
Neto pozajmljivanje (+) / zaduživanje (-)	-2,3	-3	-2,9
Primarni saldo	-0,8	-1,6	-1,5
Strukturni saldo	-3,6	-3,8	-3,4
Dug opće države, % BDP	57,4	56,3	54,8
Ukupni rashodi za obranu	1,5	1,5	1,6

Izvor: MFIN

Prema projekcijama Vlade Republike Hrvatske, udio prihoda opće države u BDP-u trebao bi se povećati i u 2026. godini, uz istodobno blago smanjenje udjela nacionalno financiranih rashoda. Očekuje se da će se manjak opće države zadržati

na razini blizu referentne vrijednosti propisane u okviru Pakta o stabilnosti i rastu (engl. Stability and Growth Pact, dalje u tekstu SGP) (Council Regulation (EC) No 1466/97, 1997), dok bi se strukturni saldo, nakon pogoršanja zabilježenog u 2025. godini, u 2026. godini trebao poboljšati.

Projekcije Europske komisije u osnovi su usklađene s navedenim očekivanjima glede smjera kretanja ključnih fiskalnih pokazatelja Republike Hrvatske. U Tablici 5 prikazana je projekcija neto nacionalno financiranih primarnih rashoda, koja omogućuje usporedbu očekivane fiskalne dinamike Republike Hrvatske s fiskalnim okvirom utvrđenim na razini Europske unije. Navedeni pokazatelj pritom ima posebno značenje u okviru novog ekonomskog upravljanja Europske unije, budući da predstavlja jednu od ključnih referentnih veličina za praćenje provedbe fiskalne politike država članica.

Tablica 5 Projekcije EK neto nacionalno financiranih primarnih rashoda za RH

		2024	2025	2026
		izvršenje	izvršenje	plan
Rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda (nakon DRM)	mlrd EUR	5,7	4,3	2,4
Ostvarenje/ projekcija neto nacionalno financiranih rashoda	% promjene	17,3	11,1	5,6
Preporučeno kretanje neto nacionalno financiranih rashoda	% promjene	18,6	6,4	4,9
Godišnje odstupanje	mlrd EUR	-0,4	1,8	0,3
Kumulativno odstupanje	mlrd EUR	-0,4	1,4	1,7
Godišnje odstupanje	% BDP	-0,5	1,9	0,3
Kumulativno odstupanje	% BDP	-0,5	1,5	1,7

Izvor MFIN, Izvješće o napretku u provedbi nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Republike Hrvatske za 2025. i 2026. godinu

Republika Hrvatska je, uz odobrenje Vijeća Europske unije, aktivirala nacionalnu klauzulu o odstupanju povezanu s povećanim izdacima za obranu, kojom se privremeno omogućuje odstupanje od utvrđene putanje rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda. Navedena se klauzula može primjenjivati do 2028. godine, nakon čega će Republika Hrvatska biti obvezna osigurati povratak unutar okvira fiskalnih pravila te dodatno definirati način financiranja eventualnog trajnog povećanja obrambenih izdataka.

Prema podacima Europske komisije i Ministarstva financija, izdaci za obranu projicirani su na razini od 1,6 % BDP-a u 2026. godini, čime se omogućuje korekcija utvrđene putanje neto nacionalno financiranih primarnih rashoda u visini od približno 0,6 % BDP-a.

Prema izračunima Ministarstva financija, Republika Hrvatska odstupa od utvrđene putanje neto nacionalno financiranih primarnih rashoda tijekom 2025. i 2026. godine, kao i na kumulativnoj razini. Ukupno kumulativno odstupanje do kraja 2026. godine projicira se na 1,7 % BDP-a. Nakon uračunavanja 0,6 % BDP-a dopuštenog odstupanja povezanog s povećanim izdacima za obranu, preostaje 1,1 % BDP-a odstupanja. Dodatnim umanjnjem za 0,6 postotnih bodova koji se

odnose na tzv. dopušteno odstupanje, preostaje 0,5 % BDP-a kumulativnog odstupanja koje će u preostalom razdoblju ovog fiskalnog ciklusa biti potrebno postupno korigirati kroz prilagodbu putanje rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda.

U skladu s navedenim, u narednom će razdoblju biti potrebno dodatno ograničiti rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda kako bi se osiguralo njegovo usklađivanje s utvrđenom fiskalnom putanjom.

U takvim će se uvjetima potencijal gospodarskog rasta u sve većoj mjeri morati oslanjati na komponente neto izvoza, umjesto na domaću potrošnju, koja je u prethodnom razdoblju predstavljala dominantan izvor gospodarskog rasta.

5 PRILAGODBA RH NOVOM FISKALNOM OKVIRU EU

U trenutku izrade ovog dokumenta izmjene fiskalnog okvira Europske unije, koje su stupile na snagu 2024. godine, još nisu bile transponirane u zakonodavni sustav Republike Hrvatske. Države članice bile su obvezne navedene izmjene implementirati u nacionalna zakonodavstva do kraja 2025. godine. Pritom su dužne prenijeti propisane elemente zajedničkog fiskalnog okvira, dok istodobno imaju mogućnost uvođenja strožih fiskalnih pravila i dodatnih nacionalnih odredbi kojima se fiskalni okvir može prilagoditi specifičnostima pojedine nacionalne ekonomije.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku uputilo je nadležnom zakonodavcu prijedloge i preporuke usmjerene na daljnji razvoj nacionalnog fiskalnog okvira te jačanje institucionalnog položaja i uloge Povjerenstva. U svibnju 2025. godine Povjerenstvo je organiziralo ekonomsku radionicu posvećenu potrebi uvođenja nacionalnih fiskalnih pravila i načinima njihova definiranja u hrvatskom kontekstu. U okviru radionice formulirani su prijedlozi koji uključuju strože ograničenje rasta neto primarnih rashoda u odnosu na prosječnu stopu rasta BDP-a, uspostavu posebnog stabilizacijskog računa državne riznice koji bi se automatski punio određenim kategorijama prihoda, uvođenje načela fiskalne neutralnosti za diskrecijske fiskalne mjere te jačanje ovlasti Povjerenstva za fiskalnu politiku. Stoga ostaje otvoreno pitanje hoće li Republika Hrvatska, uz primjenu obveznih fiskalnih pravila Europske unije, uspostaviti i dodatna nacionalna fiskalna pravila.

Praktična primjena novog fiskalnog okvira na razini Europske unije započela je 2024. godine, neovisno o dovršetku njegove transpozicije u nacionalna zakonodavstva država članica. U skladu s kretanjem manjka i duga opće države, Europska komisija utvrđuje putanje neto primarnih rashoda, kako je prethodno opisano. Republika Hrvatska u promatranom razdoblju ostvaruje manjak opće države ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a, dok se udio duga opće države u BDP-u postupno smanjuje, uz projekcije njegova približavanja razini ispod 60 % BDP-a.

Slijedom navedenoga, Republika Hrvatska je u lipnju 2024. godine od Europske komisije zaprimila tehničku informaciju kojom je definiran fiskalni cilj za 2028. godinu u obliku ostvarenja strukturnog primarnog salda od -0,4 % BDP-a (Europska komisija, 2024). Istodobno je utvrđena putanja fiskalne prilagodbe koja treba osigurati zadržavanje manjka i duga opće države ispod referentnih vrijednosti od 3 %, odnosno 60 % BDP-a, tijekom razdoblja od najmanje deset godina nakon završetka plana, uz vjerojatnost od najmanje 70 %.

Na temelju navedene tehničke informacije Republika Hrvatska izradila je Nacionalni fiskalno-strukturni plan za razdoblje od 2025. do 2028. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2024). Plan je izrađen u skladu s novim pravilima fiskalnog okvira Europske unije, dok su pripadajuće projekcije fiskalnih kretanja prikazane u prethodnom poglavlju.

Trebaju li nam dodatna nacionalna fiskalna pravila?

Kako je prikazano u ovom radu, Republika Hrvatska u promatranom razdoblju, neovisno o kretanjima makroekonomskog okruženja, nije ostvarivala suficit opće države, osim u okolnostima pojačanog vanjskog institucionalnog pritiska, odnosno u razdoblju obuhvaćenom Procedurom prekomjernog proračunskog manjka (dalje u tekstu: EDP procedura) te uoči donošenja odluke o pristupanju Republike Hrvatske monetarnoj uniji. Pozitivan strukturni saldo ostvaren je samo u fiskalnoj godini u kojoj je Republika Hrvatska izašla iz EDP procedure. Pritom se u ovom radu ne razmatra pitanje u kojoj je mjeri takva fiskalna politika bila rezultat ciljane fiskalne politike, a u kojoj mjeri posljedica cikličkih i drugih privremenih čimbenika.

S aspekta dugoročne održivosti javnih financija, ovakva kretanja otvaraju određena pitanja. Naime, unatoč povoljnom kretanju relativnog pokazatelja duga opće države, nominalna razina duga opće države kontinuirano raste, čime se povećava izloženost javnih financija nepovoljnim makroekonomskim okolnostima, uključujući potencijalnu buduću recesiju. Povoljna makroekonomska kretanja, osobito visoke stope realnog rasta BDP-a, pritom pridonose poboljšanju relativnih pokazatelja fiskalnog salda i duga opće države, dok se udio prihoda i rashoda opće države, odnosno veličina javnog sektora mjerena njegovim udjelom u BDP-u, postupno povećava. Takva dinamika upućuje na važnost razlikovanja poboljšanja fiskalnih pokazatelja koje proizlazi iz strukturnog poboljšanja javnih financija od poboljšanja koje je posljedica povoljnog gospodarskog ciklusa.

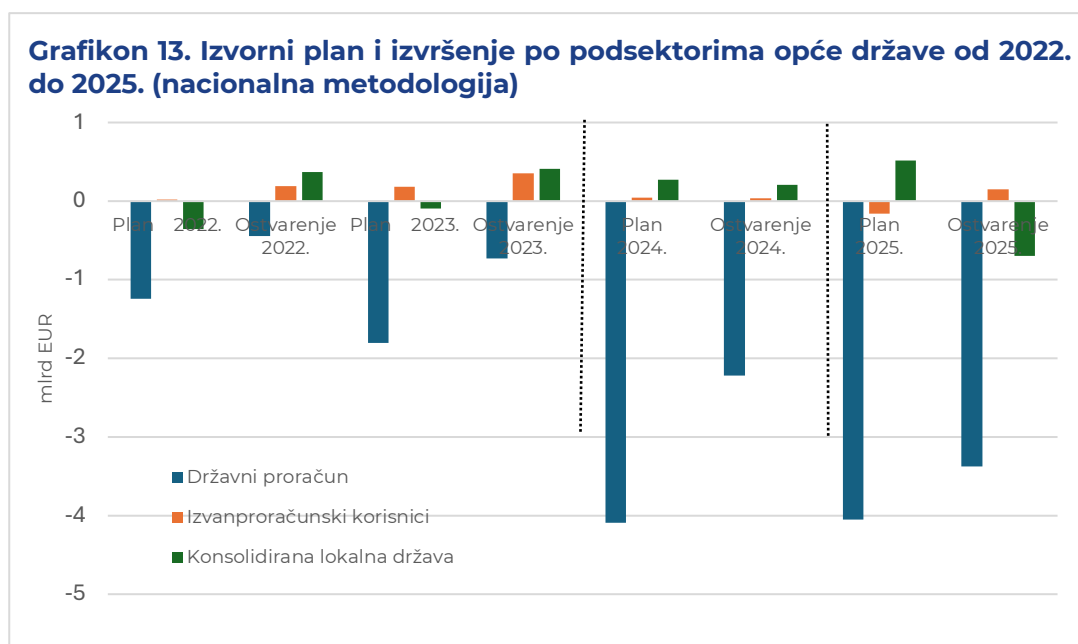
Dinamika ostvarenja po pojedinim podsektorima opće države, prema nacionalnoj metodologiji, u odnosu na prvotno planirane vrijednosti za pojedinu godinu prikazana je na Grafikonu 13. Uz oscilacije na razini državnog proračuna, uočljiva su i značajna odstupanja na razini konsolidirane lokalne države, osobito u 2025. godini. Razlike između planiranih i ostvarenih fiskalnih rezultata na razini pojedinih podsektora stoga otvaraju dodatno pitanje adekvatnosti postojećeg sustava fiskalnog planiranja i pravila koja uređuju upravljanje javnim financijama na pojedinim razinama opće države.

U tom kontekstu nameće se pitanje treba li Republika Hrvatska, uz primjenu fiskalnog okvira Europske unije i razmatranje prijedloga iznesenih na prethodno navedenoj ekonomskoj radionici Povjerenstva za fiskalnu politiku, koji su primarno usmjereni na razinu opće države, dodatno razmotriti razvoj i preciziranje fiskalnih pravila koja se primjenjuju na pojedine podsektore opće države, a osobito na lokalnu državu. Za lokalnu su državu već uspostavljena određena ograničenja u okviru nacionalnog zakonodavstva, no navedena odstupanja između planiranih i ostvarenih fiskalnih rezultata upućuju na potrebu preispitivanja njihove dostatnosti, ali i načina na koji se postojeća pravila odražavaju na proces proračunskog planiranja.

Posebno je relevantno pitanje kvalitete i konzistentnosti proračunskog planiranja na razini lokalne države. Naime, u 2024. i 2025. godini ostvarena su kretanja fiskalnog salda koja nisu u potpunosti bila u skladu s promjenama makroekonomskog okvira. Kretanje ostvarenog salda u odnosu na prvotno planirane vrijednosti pritom je bilo suprotno smjeru promjene makroekonomskih uvjeta. Takva odstupanja mogu upućivati na ograničenja postojećeg sustava

fiskalnog planiranja, osobito u pogledu sposobnosti proračunskih korisnika i jedinica lokalne države da pravodobno prilagode fiskalne projekcije promjenama makroekonomskog okruženja.

Navedeno otvara prostor za daljnju analizu odnosa između nacionalnih fiskalnih pravila, pravila koja proizlaze iz europskog fiskalnog okvira te fiskalnih ograničenja i mehanizama planiranja na razini pojedinih podsektora opće države. Posebnu pozornost pritom bi trebalo posvetiti lokalnoj državi, s obzirom na njezin doprinos ukupnom fiskalnom saldu i izražena odstupanja između planiranih i ostvarenih vrijednosti.



Izvor: MFIN

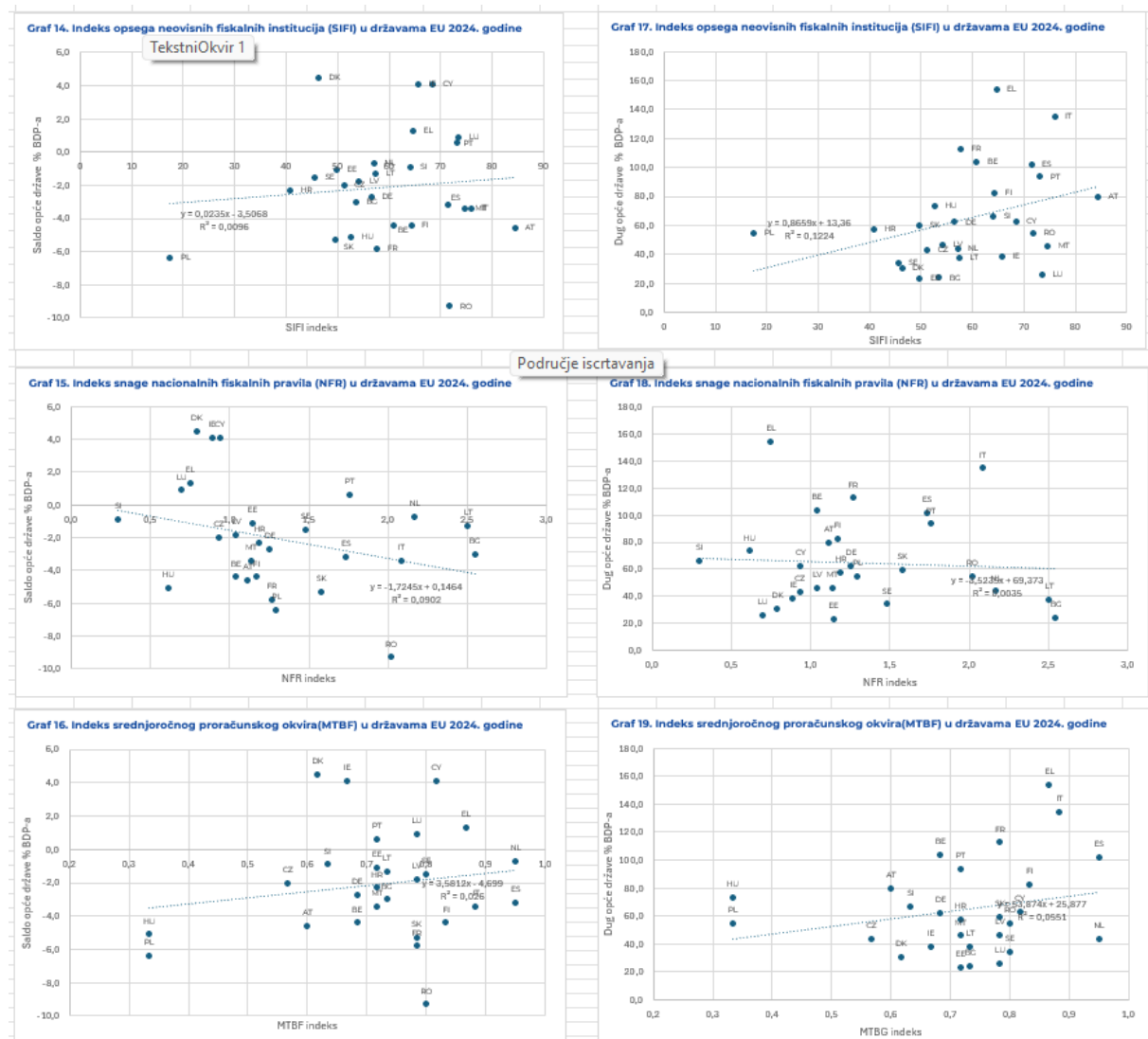
Fiskalna politika u Europskoj uniji u značajnoj je mjeri u nadležnosti država članica, koje, uz primjenu zajedničkog fiskalnog okvira Europske unije, mogu uspostaviti i dodatna nacionalna fiskalna pravila. Ta pravila predstavljaju važan instrument nacionalnog fiskalnog upravljanja jer mogu sadržavati stroža ograničenja od onih koja proizlaze iz zajedničkog europskog okvira te biti prilagođena specifičnostima pojedinih nacionalnih gospodarstava.

Glavna uprava Europske komisije za gospodarske i financijske poslove (engl. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, dalje DG ECFIN) održava bazu podataka o nacionalnim fiskalnim okvirima država članica, koja se ažurira na godišnjoj razini. Posljednja dostupna verzija baze objavljena je u ožujku 2026. godine te sadržava podatke o stanju nacionalnih fiskalnih okvira krajem 2024. godine. Baza predstavlja relevantan izvor za usporedbu institucionalnih obilježja nacionalnih fiskalnih pravila među državama članicama, uključujući njihovu pravnu osnovu, obuhvat i institucionalne mehanizme provedbe.

Međutim, pri interpretaciji tih podataka potrebno je uzeti u obzir vremensko ograničenje baze. Budući da su države članice, u skladu s novim pravilima fiskalnog

okvira Europske unije, bile obvezne do kraja 2025. godine prilagoditi nacionalna zakonodavstva novom okviru, podaci koji se odnose na stanje krajem 2024. godine ne odražavaju nužno konačnu strukturu nacionalnih fiskalnih pravila nakon provedene reforme. Stoga će se učinci nove regulative na nacionalne fiskalne okvire moći potpunije sagledati tek u narednim izdanjima baze podataka, kada budu dostupni podaci za razdoblje nakon završetka procesa implementacije.

Slijedom navedenoga, postojeću bazu podataka treba promatrati prvenstveno kao prikaz strukture nacionalnih fiskalnih okvira prije pune implementacije novog europskog fiskalnog okvira, a ne kao konačnu osnovu za procjenu njihova sadašnjeg stanja. Usporedba nacionalnih fiskalnih pravila stoga može poslužiti kao polazište za analizu institucionalnih rješenja država članica, ali se na temelju trenutno dostupnih podataka ne može pouzdano zaključiti kako će izgledati njihova struktura nakon završetka procesa prilagodbe novim pravilima Europske unije.



Izvor: Europska komisija, baza podataka o fiskalnom upravljanju 2024

Na grafikonima 14–19 prikazan je odnos salda opće države i duga opće države s indeksom snage nacionalnih fiskalnih pravila (engl. National Fiscal Rules, NFR), indeksom srednjoročnog proračunskog okvira (engl. Medium-Term Budgetary Frameworks, MTBF) te indeksom opsega neovisnih fiskalnih institucija (engl. Scope Index of Fiscal Institutions, SIFI) za 2024. godinu. Prikazani pokazatelji upućuju na izraženu heterogenost nacionalnih fiskalnih okvira među državama članicama Europske unije, kako u pogledu fiskalnih ishoda tako i u pogledu institucionalne razvijenosti fiskalnih pravila i mehanizama njihova nadzora.

Krajem 2024. godine u državama članicama Europske unije bilo je aktivno ukupno 120 fiskalnih pravila, od kojih se 66 odnosilo na opću državu, dok su se preostala pravila odnosila na pojedine podsektore opće države ili na kombinaciju više podsektora. Ovakva struktura upućuje na to da se fiskalna pravila na nacionalnoj razini ne usmjeravaju isključivo na agregatnu razinu opće države, već se u značajnom broju država primjenjuju i na pojedine razine javnog sektora.

Ako se, ilustracije radi, promatraju samo aktivna fiskalna pravila koja se odnose na lokalnu državu, može se izdvojiti nekoliko karakterističnih rješenja:

- Najmanje jedno takvo pravilo imalo je 18 država članica
- Od toga je 15 država imalo najmanje jedno pravilo koje se odnosilo na proračunski saldo
- U četiri države propisano je pravilo uravnoteženog proračuna, dok jedna država kombinira zahtjev za uravnoteženim proračunom u fazi donošenja proračuna s maksimalno dopuštenim manjkom u fazi njegova izvršenja
- U jednoj državi predviđena je mogućnost iznimnog odstupanja od pravila u okolnostima izvanrednog karaktera
- Sedam država članica imalo je najmanje jedno pravilo koje se odnosi na razinu duga. Takva su pravila u pravilu oblikovana tako da se ukupna razina duga ili maksimalni godišnji iznos otplate povezuje s visinom prihoda, pri čemu se u pojedinim slučajevima kao osnovica koristi višegodišnji prosjek prihoda
- Dvije države imale su pravilo kojim se ograničava kretanje rashoda, pri čemu je ograničenje povezano s prosječnom stopom rasta BDP-a odnosno rashoda.

Navedena heterogenost upućuje na važan zaključak u pogledu oblikovanja nacionalnog fiskalnog okvira: fiskalno pravilo primijenjeno u jednoj državi članici nije moguće mehanički prenijeti u drugu državu uz pretpostavku da će proizvesti jednake ili usporedive fiskalne učinke. Učinkovitost pojedinog pravila ovisi o institucionalnom okviru, strukturi javnih financija, volatilnosti prihoda i rashoda, razini fiskalne decentralizacije, cikličkim obilježjima gospodarstva te sposobnosti institucija da pravilo pravodobno prate i provode.

Stoga bi prije uvođenja ili izmjene pojedinog nacionalnog fiskalnog pravila trebalo jasno definirati fiskalni cilj koji se njegovom primjenom želi ostvariti, procijeniti očekivane troškove i koristi njegova uvođenja te utvrditi mehanizme za praćenje i korekciju odstupanja. Posebno je važna dostupnost pravodobnih, pouzdanih i metodološki konzistentnih statističkih podataka potrebnih za izračun i praćenje kvantitativno definiranih fiskalnih pravila. Bez takve informacijske i institucionalne

osnove postoji rizik da pravilo bude formalno uspostavljeno, ali da njegova primjena ne pridonese očekivanom poboljšanju fiskalne discipline.

U tom kontekstu relevantno je iskustvo Republike Hrvatske s privremenim fiskalnim pravilom uvedenim 2010. godine. S obzirom na tadašnje makroekonomske i fiskalne okolnosti, zahtjevi sadržani u pravilu bili su relativno ambiciozni u odnosu na raspoloživi fiskalni prostor i sposobnost prilagodbe javnih financija. Iskustvo njegove provedbe pritom upućuje na važnost usklađivanja dizajna fiskalnog pravila s početnim fiskalnim položajem, makroekonomskim okolnostima i institucionalnim kapacitetom za njegovu provedbu.

Dodatnu ilustraciju pružaju kretanja prikazana na Grafikonu 13, osobito za 2025. godinu. Ona upućuju na to da se prilagodba manjka opće države tijekom izvršenja proračuna u značajnoj mjeri ostvaruje kroz promjene na razini državnog proračuna, pri čemu se fiskalni rezultat državnog proračuna prilagođava kretanju salda ostalih podsektora opće države. Na taj se način osigurava ostvarenje fiskalnog cilja na razini opće države, iako takav mehanizam istodobno otvara pitanje raspodjele fiskalnog prilagođavanja među pojedinim podsektorima.

Navedeno iskustvo upućuje na potrebu da se pri eventualnom razvoju dodatnih nacionalnih fiskalnih pravila, uz agregatna pravila za opću državu, razmotri i odnos između pravila koja se primjenjuju na različite podsektore. Posebno je važno osigurati da fiskalna pravila na razini opće države ne stvaraju poticaje za prebacivanje potrebne fiskalne prilagodbe između pojedinih razina javnog sektora, već da se odgovornost za ostvarenje fiskalnih ciljeva rasporedi na transparentan i predvidiv način.

6 ZAKLJUČAK

Fiskalni okvir Europske unije tijekom posljednja tri desetljeća postupno se transformirao iz sustava utemeljenog na relativno jednostavnim numeričkim pravilima u složen institucionalni mehanizam koji obuhvaća fiskalna sidra, nadzorne procedure, ugrađene elemente fleksibilnosti te povećanu odgovornost država članica za vođenje nacionalnih fiskalnih politika. Reforma provedena 2024. godine predstavlja važnu fazu u tom razvoju, s naglašenim pomakom prema srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima, većim operativnim naglaskom na kretanje neto rashoda te unaprijeđenim mehanizmima za osiguravanje održivosti duga opće države, uz istodobno uvažavanje različitih makroekonomskih i fiskalnih početnih pozicija država članica.

Republika Hrvatska od pristupanja Europskoj uniji postupno je usklađivala svoj fiskalni okvir sa zajedničkim pravilima Europske unije. U tom je procesu prošla kroz Proceduru prekomjernog proračunskog manjka (EDP) te ostvarila značajno poboljšanje pojedinih makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja. Time su stvoreni uvjeti za razdoblje izraženije makroekonomske stabilizacije i povoljne cikličke pozicije. Međutim, kretanja u razdoblju 2023.–2025. upućuju na izraženiju procikličku komponentu fiskalne politike. Rast rashoda bio je snažan u uvjetima gospodarskog rasta i pozitivnog jaza outputa, što je pridonijelo smanjenju fiskalnog prostora za buduće diskrecijske intervencije.

U narednom razdoblju jedan od ključnih izazova fiskalne politike Republike Hrvatske bit će usklađivanje fiskalne prilagodbe sa zahtjevima novog europskog fiskalnog okvira, uz istodobno očuvanje kvalitete i razvojne usmjerenosti javne potrošnje. To podrazumijeva kontrolu dinamike neto rashoda, povećanje učinkovitosti javne potrošnje i očuvanje stabilne prihodovne baze. Istodobno, održavanje gospodarskog rasta u uvjetima ograničenog fiskalnog prostora zahtijevat će snažnije oslanjanje na strukturne izvore rasta, osobito na povećanje produktivnosti, konkurentnosti i izvozne sposobnosti gospodarstva.

Dugoročna održivost javnih financija bit će u značajnoj mjeri određena kvalitetom fiskalnog upravljanja, vjerodostojnošću fiskalnih pravila i kapacitetom institucija za njihovu dosljednu provedbu. Pritom fiskalna pravila sama po sebi ne mogu ukloniti strukturne pritiske na javne financije. Poseban izazov predstavljaju nepovoljna demografska kretanja i proces starenja stanovništva, koji stvaraju dugotrajne pritiske na javne rashode, osobito u sustavima mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Stoga će održivost javnih financija ovisiti i o provedbi strukturnih reformi kojima se može povećati učinkovitost javnog sektora i ograničiti rast rashoda povezanih sa starenjem stanovništva.

Novi fiskalni okvir Europske unije uspostavlja jasnije srednjoročne fiskalne ciljeve i prilagodbene putanje, ali njegov će konačni učinak u pojedinoj državi članici u znatnoj mjeri ovisiti o nacionalnoj implementaciji i kvaliteti fiskalnog upravljanja. U slučaju Republike Hrvatske posebno je važno pitanje hoće li se postojeći europski okvir nadograditi dodatnim nacionalnim fiskalnim pravilima kojima bi se ograničila procikličnost fiskalne politike i unaprijedilo upravljanje fiskalnim prostorom. Pritom bi eventualna dodatna pravila trebala biti međusobno usklađena s pravilima

Europske unije, dovoljno jednostavna za provedbu te utemeljena na pouzdanim i pravodobnim fiskalnim i makroekonomskim podacima.

Trenutačno projicirana putanja neto nacionalno financiranih primarnih rashoda upućuje na relativno ograničen prostor za dodatno povećanje rashoda bez odgovarajućih kompenzacijskih mjera. To povećava važnost pravodobnog fiskalnog planiranja i dosljednog upravljanja odstupanjima od utvrđene putanje. Istodobno, ograničeni fiskalni prostor povećava potrebu za pažljivim određivanjem prioriteta javne potrošnje kako bi se fiskalna prilagodba u što većoj mjeri usmjerila na povećanje učinkovitosti, a u manjoj mjeri na smanjenje rashoda koji imaju dugoročan razvojni učinak.

Zaključno, iskustvo Republike Hrvatske upućuje na to da formalna usklađenost nacionalnog fiskalnog okvira s pravilima Europske unije predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uvjet za dugoročnu održivost javnih financija. Učinkovitost fiskalnog okvira ovisit će o kvaliteti njegovih nacionalnih institucija, vjerodostojnosti i provedivosti fiskalnih pravila, kvaliteti proračunskog planiranja te sposobnosti fiskalne politike da djeluje kontraciklički u različitim fazama gospodarskog ciklusa. Istodobno, dugoročna održivost zahtijeva postupno rješavanje strukturnih pritisaka na javne financije, osobito onih povezanih s demografskim kretanjima i rastućim rashodima povezanim sa starenjem stanovništva.

U tom smislu, daljnji razvoj hrvatskog fiskalnog okvira trebalo bi promatrati ne samo kroz prizmu usklađenosti s europskim pravilima, nego i kroz sposobnost sustava da osigura srednjoročnu fiskalnu disciplinu, očuva prostor za djelovanje u nepovoljnim fazama gospodarskog ciklusa te istodobno podrži održivi gospodarski rast. Ključno pitanje stoga nije samo visina dopuštenog fiskalnog manjka ili dinamika duga opće države, već i kvaliteta institucionalnog okvira unutar kojeg se donose i provode fiskalne odluke.

DODATAK: KRATKI PRIKAZ RAZVOJA FISKALNOG OKVIRA EU

Učinkovit fiskalni okvir predstavlja važnu sastavnicu funkcioniranja i daljnjeg razvoja Ekonomske i monetarne unije (engl. Economic and Monetary Union, dalje u tekstu EMU). EMU predstavlja jednu od ključnih etapa europske integracije te obuhvaća koordinaciju ekonomskih i fiskalnih politika država članica, zajedničku monetarnu politiku koju provodi Europska središnja banka (engl. European Central Bank, dalje u tekstu ECB) te zajedničku valutu – euro. Politička odluka o postupnoj izgradnji EMU donesena je krajem 1980-ih, dok je njezin institucionalni i operativni okvir definiran Ugovorom iz Maastrichta i trostupanjским planom koji je izradio Delorsov odbor. Provedba plana obuhvatila je postupnu liberalizaciju kretanja kapitala, osnivanje Europskog monetarnog instituta (engl. European Monetary Institute, dalje u tekstu EMI), nepovratno fiksiranje tečajeva nacionalnih valuta država članica europodručja te, naposljetku, uvođenje eura i uspostavu ECB.

Razvoj fiskalne koordinacije, zajedničkih statističkih metodologija i numeričkih ograničenja za manjak i dug opće države odvijao se postupno, s ciljem osiguravanja dostatne fiskalne konvergencije država članica koje su pristupale zajedničkoj valuti. Potreba za takvim okvirom proizlazila je iz činjenice da države članice zadržavaju nacionalnu fiskalnu politiku, dok zajednička monetarna politika zahtijeva određeni stupanj fiskalne discipline i koordinacije kako bi se ograničili rizici koji proizlaze iz neodrživih nacionalnih fiskalnih politika.

Temeljni fiskalni okvir uspostavljen je Ugovorom iz Maastrichta (SL C 191, 29. 7. 1992., CELEX 11992M/TXT), potpisanim 1992. godine, koji je stupio na snagu 1. studenoga 1993. godine. Ugovorom su definirane referentne vrijednosti za proračunski manjak i dug opće države: godišnji manjak opće države ne bi trebao prelaziti 3 % BDP-a, dok dug opće države ne bi trebao prelaziti 60 % BDP-a. Istodobno je uspostavljena potreba za primjenom zajedničkih statističkih standarda za iskazivanje ključnih fiskalnih kategorija, što je omogućilo usporedivo praćenje fiskalnih pokazatelja među državama članicama. Taj se statistički okvir razvio u Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (engl. European System of National and Regional Accounts, dalje u tekstu ESA 2010), koji predstavlja temelj za fiskalni nadzor na razini Europske unije.

Nakon uspostave referentnih vrijednosti bilo je potrebno razviti mehanizme njihova praćenja i provedbe. Stoga je 1997. godine donesen SGP, kojim je dodatno operacionaliziran sustav fiskalnog nadzora. SGP se tradicionalno sastoji od preventivnog i korektivnog dijela. Preventivni dio usmjeren je na praćenje fiskalnih pozicija država članica i ostvarivanje MTO, dok je korektivni dio povezan s Procedurom prekomjernog proračunskog manjka (engl. Excessive Deficit Procedure – EDP) (European Union, 2012), koji se primjenjuje u slučaju prekoračenja referentnih vrijednosti ili pojave rizika za njihovo prekoračenje.

Prva značajnija reforma SGP-a provedena je 2005. godine, nakon iskustava s primjenom izvornog okvira i potrebe za većim uvažavanjem ekonomskih i fiskalnih razlika među državama članicama. Srednjoročni proračunski cilj (MTO) postao je diferenciran među državama članicama, uzimajući u obzir njihovu fiskalnu poziciju, razinu duga opće države i dugoročne fiskalne izazove, uključujući očekivane troškove povezane sa starenjem stanovništva. Time je napušten pristup u kojem bi

se jednak fiskalni cilj primjenjivao na sve države članice neovisno o njihovim početnim uvjetima.

Reformom je istodobno povećana fleksibilnost fiskalnog okvira. U procjeni usklađenosti s fiskalnim pravilima veća se pozornost počela posvećivati strukturnim, a ne isključivo nominalnim fiskalnim pokazateljima. Time se nastojalo razlikovati utjecaj gospodarskog ciklusa od trajnih promjena u fiskalnoj poziciji te smanjiti rizik procikličkog djelovanja fiskalne politike. U procjenu fiskalnog položaja uključivale su se i specifične okolnosti pojedinih država članica, uključujući određene kategorije javnih ulaganja i dugoročne troškove povezane s mirovinskim sustavima.

Istodobno su unaprijeđeni mehanizmi međusobnog nadzora i koordinacije fiskalnih politika. Cilj je bio povećati transparentnost i predvidivost fiskalnog nadzora te smanjiti prostor za diskrecijsko tumačenje pravila. Iako je EDP dodatno operacionaliziran i pojednostavljen, njegova je provedba i dalje bila povezana s političkim i institucionalnim izazovima, osobito u pogledu primjene sankcija.

Globalna financijska kriza koja je započela 2008. godine, a potom i dužnička kriza u europodručju, predstavljale su snažan test postojećeg fiskalnog okvira. Brojne države članice zabilježile su znatno povećanje proračunskih manjkova i duga opće države, pri čemu su se istodobno pokazala ograničenja postojećih mehanizama fiskalnog nadzora. Kriza je stoga potaknula daljnje reforme kojima se nastojalo ojačati preventivno djelovanje fiskalnih pravila, poboljšati koordinaciju ekonomskih politika i sustavnije pratiti makroekonomske neravnoteže.

U tom je kontekstu Europska unija 2011. godine usvojila tzv. Six Pack (Europska unija, 2011), kojim je značajno ojačan okvir fiskalnog i ekonomskog nadzora. Reformom su unaprijeđena pravila fiskalnog nadzora, uveden je snažniji fokus na dinamiku duga opće države te je uspostavljen Postupak makroekonomskih neravnoteža (engl. Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP). Cilj MIP-a bio je omogućiti pravodobno identificiranje i ispravljanje makroekonomskih neravnoteža koje mogu ugroziti stabilnost pojedine države članice ili šireg gospodarstva Europske unije i europodručja.

Važan novi element koordinacije ekonomske i fiskalne politike postao je Europski semestar. Uspostavom Europskog semestra ojačana je ex ante koordinacija ekonomskih, fiskalnih i strukturnih politika država članica, čime je fiskalni nadzor postupno postao dio šireg sustava koordinacije ekonomskih politika. Države članice time su dobile obvezu svoje nacionalne proračunske i reformske planove usklađivati s europskim preporukama i zajedničkim ciljevima, što je dodatno povežalo nacionalne procese proračunskog planiranja s europskim ciklusom ekonomskog upravljanja.

Razvoj fiskalnog okvira nakon financijske i dužničke krize stoga je označio prijelaz od sustava koji se pretežno oslanjao na nekoliko numeričkih ograničenja prema složenijem sustavu višerazinskog fiskalnog i ekonomskog nadzora. Taj će se proces dodatno intenzivirati naknadnim reformama, uključujući uvođenje novih mehanizama fiskalnog upravljanja i, naposljetku, reformu fiskalnog okvira iz 2024. godine, kojom je naglasak dodatno pomaknut prema srednjoročnom pristupu, održivosti duga opće države i kontroli dinamike neto rashoda.

Box 1: Europski semestar ⁹¹⁰¹¹¹²¹³¹⁴

Europski semestar predstavlja glavni okvir Europske unije za koordinaciju ekonomskih, fiskalnih, socijalnih i proračunskih politika država članica. Prvi ciklus Europskog semestra započeo je u siječnju 2011. kada je Europska komisija objavila prvi Godišnji pregled rasta i Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

Njime se objedinjuje procedure koje su se ranije provodile odvojeno – fiskalni nadzor u okviru Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), koordinaciju ekonomskih politika te praćenje eventualnih makroekonomskih neravnoteža putem MIP-a.

Ovaj okvir omogućuje sustavno praćenje nacionalnih proračuna, ekonomskih strategija i reformskih planova unutar jedinstvenog godišnjeg ciklusa, čime se osnažuje gospodarska koordinacija i usklađenost s ciljevima EU-a.

Struktura i faze Europskog semestra

Europski semestar odvija se kroz godišnji ciklus koji počinje u jesen i završava sljedeće godine u listopadu, kada države europodručja podnose nacрте proračuna. Ključne faze su:

a) Jesenski paket (studenj) – početak semestra

Europska komisija objavljuje:

- Godišnje izvješće o održivom rastu (AGS) – definira političke, ekonomske i socijalne prioritete EU-a za sljedeću godinu.
- Izvješće o mehanizmu upozoravanja (AMR) – identificira potencijalne makroekonomske neravnoteže.
- Zajedničko izvješće o zapošljavanju (JER) – analizira trendove na tržištu rada i socijalne pokazatelje.

b) Izvješća po državama (veljača)

Komisija objavljuje Izvješća po državama (Country Reports), koja pružaju detaljnu analizu fiskalnih, ekonomskih i socijalnih kretanja te procjenu napretka u odnosu na reforme iz prethodne godine. Ako postoje rizici, objavljuje se i Detaljno izvješće o makroekonomskim neravnotežama (IDR).

c) Države članice eurozone pripremaju i dostavljaju Program stabilnosti dok ostale države članice pripremaju i dostavljaju Programe konvergencije (travanj)

d) Preporuke po državama (travanj–lipanj)

Ova faza završava izradom Preporuka po državama članicama (Country-Specific Recommendations – CSRs). One sadrže konkretne upute pojedinim državama kako bi uskladile svoje politike s pravilima i ciljevima EU-a.

e) Nacionalni semestar (lipanj–listopad)

Države članice prilagođavaju svoje proračune, programe reformi i ekonomske planove tako da odražavaju preporuke EU-a. Ova faza kulminira usvajanjem nacionalnih proračuna.

f) Nacrti proračuna (listopad)

Zemlje europodručja šalju Komisiji nacrt proračunskog plana za sljedeću godinu, čime se ciklus zaključuje i započinje novi.

Europska komisija ima središnju ulogu u provedbi i nadzoru Europskog semestra. Ona provodi analize, izdaje preporuke i ocjenjuje nacрте proračuna. Vijeće EU-a usvaja preporuke, dok države članice imaju obvezu uvrstiti ih u svoje nacionalne reforme i proračunske dokumente. Time se ostvaruje kombinacija sustava nadzora i političkog usmjeravanja, ali uz očuvanje nacionalne odgovornosti za ekonomske politike.

⁹ Europski semestar - https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_en#the-european-semester-timeline

¹⁰ Europski stabilizacijski mehanizam - https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/european-stability-mechanism-esm_en?etransnolive=1&prefLang=hr

¹¹ Pakt o stabilnosti i rastu - https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact_en?etransnolive=1&prefLang=hr

¹² Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža - https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester/european-semester-framework/macroeconomic-imbalance-procedure_hr

¹³ Postupak pod f je dodan u Europski semestar donošenjem Two pack regulative, a odnosi se na države eurozone. 14 Izmjenom fiskalnog okvira 2024. godine se struktura i kalendar Europskog semestra u suštini ne mijenja osim što se Country report referira na nova pravila, a Program stabilnosti je zamijenjen Nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planom te godišnjim izvješćima o provedbi navedenog plana.

Box 2: Makroekonomske neravnoteže

Makroekonomske neravnoteže predstavljaju unutarnje ili vanjske ekonomske ranjivosti koje se mogu postupno akumulirati te, ako se ne pravodobno identificiraju i korigiraju, dugoročno ugroziti stabilnost i održivost gospodarskog rasta. Mogu obuhvaćati, primjerice, visoku razinu privatne ili javne zaduženosti, gubitak konkurentnosti, prekomjerne deficite na tekućem računu ili druge vanjske neravnoteže, prekomjerni rast cijena nekretnina te druge strukturne slabosti koje povećavaju ranjivost gospodarstva na unutarnje ili vanjske šokove.

Na razini Europske unije nadzor nad makroekonomskim neravnotežama provodi se kroz Postupak makroekonomskih neravnoteža (*Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP*). Sustav se temelji na praćenju skupa ekonomskih i financijskih pokazatelja, pri čemu se njihova odstupanja od utvrđenih indikativnih pragova koriste kao osnova za identifikaciju potencijalnih neravnoteža. Na temelju rezultata tog početnog pregleda Europska komisija provodi detaljniju analizu gospodarskog stanja država članica za koje se utvrdi potreba za daljnjom procjenom. MIP je uveden paketom reformi poznatim kao *Six Pack* te predstavlja sastavni dio šireg sustava koordinacije ekonomskih politika u okviru Europskog semestra.

Sljedeći indikatori čine temeljni skup pokazatelja za rano prepoznavanje makroekonomskih neravnoteža:

Kategorija	Indikator	Granična vrijednost
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	Saldo tekućeg računa (3-godišnji prosjek, % BDP-a)	-4% do +6%
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	Neto međunarodna investicijska pozicija (% BDP-a)	≥ -35%
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	Realni efektivni tečaj (3-godišnja promjena)	±3% EA / ±10% non-EA
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	Izvozne performanse (3-godišnja promjena)	≥ -3%
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	Nominalni jedinični trošak rada (3-godišnja promjena)	≤9% EA / ≤12% non-EA
Unutarnje neravnoteže	Dug opće države (% BDP-a)	60%
Unutarnje neravnoteže	Dug kućanstava (% BDP-a)	55%
Unutarnje neravnoteže	Dug nefinancijskih poduzeća (% BDP-a)	85%
Unutarnje neravnoteže	Kreditni tokovi kućanstava	14%
Unutarnje neravnoteže	Kreditni tokovi poduzeća	13%
Unutarnje neravnoteže	Cijene nekretnina (godišnji rast)	9%
Tržište rada	Stopa nezaposlenosti (3-godišnji prosjek)	10%
Tržište rada	Stopa radne aktivnosti (promjena u p.b.)	≥ -0.2 p.b.

Dvije godine nakon uvođenja paketa šest mjera (eng. Six Pack) (Europska unija, 2011), 2013. godine, stupio je na snagu paket dviju mjera (eng. Two Pack) (Europska unija, 2013), kojim je za države članice europodručja uveden dodatni sloj fiskalnog i ekonomskog nadzora. Reforma je predstavljala nadogradnju postojećeg okvira s

ciljem daljnjeg jačanja koordinacije fiskalnih politika i gospodarskog upravljanja unutar europodručja.

Two Pack je uveo dva važna elementa. Prvo, države članice europodručja obvezane su Europskoj komisiji dostavljati nacрте svojih proračunskih planova prije njihova konačnog usvajanja. Time je uvedena dodatna *ex ante* provjera usklađenosti nacionalnih proračunskih planova s obvezama koje proizlaze iz Pakta o stabilnosti i rastu. Drugo, uspostavljen je pojačani nadzor nad državama članicama koje se suočavaju s ozbiljnim financijskim poteškoćama ili se nalaze u programima financijske pomoći, uključujući strože zahtjeve u pogledu izvještavanja i praćenja provedbe dogovorenih mjera.

U ovoj fazi razvoja fiskalnog okvira Europske unije Republika Hrvatska postala je punopravna članica Europske unije. Prvo cjelovito sudjelovanje Hrvatske u Europskom semestru započelo je novim ciklusom za 2014. godinu, koji je započeo u studenome 2013. godine. Do pristupanja Europskoj uniji Republika Hrvatska pripremala je Pretpristupni ekonomski program, dok je 2013. godina predstavljala prijelazno razdoblje između pretpristupnog i punog sudjelovanja u europskom okviru koordinacije ekonomskih i fiskalnih politika.

U siječnju 2015. godine Europska komisija objavila je detaljne smjernice o načinu primjene postojećeg fiskalnog okvira Pakta o stabilnosti i rastu (Europska komisija, 2015), kojima je dodatno pojašnjena primjena elemenata fleksibilnosti sadržanih u postojećim pravilima. Cilj je bio omogućiti primjerenije uvažavanje gospodarskih okolnosti pojedinih država članica, osobito u uvjetima slabog gospodarskog rasta i niskih kamatnih stopa, uz istodobno očuvanje srednjoročnih fiskalnih ciljeva.

Među važnijim elementima takvog pristupa bili su fleksibilnija dinamika prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju (MTO), uzimanje u obzir cikličke pozicije gospodarstva te mogućnost primjene postupnijeg smanjenja strukturnog manjka u slučajevima kada države članice provode strukturne reforme koje imaju dugoročne pozitivne učinke na održivost javnih financija. Time je dodatno naglašena potreba razlikovanja privremenih cikličkih kretanja od strukturnih promjena fiskalne pozicije.

Nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Europska unija aktivirala je Opću klauzulu o odstupanju (engl. General Escape Clause) (Europska komisija, 2020), čime je od 2020. godine privremeno omogućena fleksibilnija primjena fiskalnih pravila. Aktivacija klauzule omogućila je državama članicama poduzimanje opsežnih fiskalnih mjera radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica pandemije, uključujući povećanje proračunskih rashoda i privremeno povećanje proračunskog manjka i duga opće države. Istodobno je Europska komisija u uvjetima iznimnog gospodarskog pada primijenila fleksibilniji pristup provedbi korektivnog dijela fiskalnog okvira, uključujući neaktiviranje novih postupaka u okviru EDP-a na temelju prekomjernog manjka u tom razdoblju.

Privremena suspenzija uobičajenih zahtjeva fiskalnog okvira otvorila je prostor za širu raspravu o njegovoj učinkovitosti i primjerenosti. Više od tri desetljeća iskustva s primjenom fiskalnih pravila, uključujući prethodne reforme i iskustva tijekom globalne financijske i dužničke krize, ukazala su na potrebu preispitivanja postojećeg sustava. Poseban izazov predstavljalo je pravilo prema kojem se države

s udjelom duga opće države iznad referentne vrijednosti od 60 % BDP-a moraju približavati toj vrijednosti prosječnim smanjenjem razlike za jednu dvadesetinu godišnje.

Primjena takvog pravila u uvjetima visokog duga opće države i slabijeg gospodarskog rasta mogla je zahtijevati vrlo intenzivnu fiskalnu prilagodbu. Neispunjavanje kriterija smanjenja duga opće države moglo je pritom biti uzeto u obzir pri procjeni potrebe za pokretanjem EDP-a na temelju kriterija duga. Pandemijska kriza dodatno je naglasila ograničenja mehaničke primjene takvog pristupa u različitim makroekonomskim uvjetima i pridonijela argumentima za temeljitu reformu fiskalnog okvira.

Slijedom navedenoga, razdoblje privremene suspenzije fiskalnih pravila iskorišteno je i za preispitivanje njihova dizajna. U središte reformskog procesa postupno su došli održivost duga opće države, srednjoročna fiskalna prilagodba, veća diferencijacija među državama članicama te pojednostavljenje sustava fiskalnog nadzora. Taj je proces kulminirao reformom ekonomskog upravljanja Europske unije koja je usvojena 2024. godine i kojom je uveden novi okvir temeljen na srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima i putanjama neto rashoda.

Reforma fiskalnog okvira EU iz 2024. godine

Fiskalni okvir Europske unije reformiran je 2024. godine s ciljem jačanja fiskalne održivosti, osiguranja održivog smanjenja duga opće države, stvaranja prostora za javne i privatne investicije povezane sa zajedničkim europskim prioritetima te pojednostavljenja i učinkovitijeg provođenja fiskalnog nadzora (Europski parlament, 2024). Reforma predstavlja značajnu promjenu u odnosu na prethodni sustav jer se težište fiskalnog nadzora pomiče s većeg broja međusobno povezanih pokazatelja prema srednjoročnoj dinamici neto rashoda, uz istodobno snažnije uvažavanje specifičnih fiskalnih i makroekonomskih okolnosti pojedine države članice.

Okvir ekonomskog upravljanja Europske unije, uključujući nova fiskalna pravila, i dalje se temelji na odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije (TFEU), među ostalim člancima 120. i 121., kojima se utvrđuje da države članice svoje ekonomske politike vode na način kojim pridonose ostvarivanju ciljeva Unije te da se njihove ekonomske politike smatraju pitanjem od zajedničkog interesa. U uvjetima u kojima zajednička monetarna politika funkcionira bez potpune fiskalne unije, fiskalne politike država članica zadržavaju nacionalnu dimenziju, ali njihova održivost i učinci imaju prekogranične implikacije. Zbog toga fiskalna disciplina i održivost javnih financija predstavljaju sastavni dio zajedničkog sustava ekonomskog upravljanja Europske unije.

Reformom iz 2024. godine nisu izmijenjene temeljne referentne vrijednosti utvrđene Ugovorima Europske unije. Države članice i dalje moraju održavati proračunski manjak ispod 3 % BDP-a, dok dug opće države ne bi trebao prelaziti 60 % BDP-a. Za države s udjelom duga iznad te referentne vrijednosti nova pravila predviđaju zahtjev za njegovim smanjivanjem u skladu s prilagodbama utvrđenima

u okviru novog sustava fiskalnog nadzora. Referentne vrijednosti stoga i dalje predstavljaju temeljna fiskalna sidra, dok se način kojim se osigurava njihovo srednjoročno poštovanje mijenja u odnosu na prethodni okvir.

U okviru korektivnog dijela fiskalnog nadzora, odnosno Postupka prekomjernog proračunskog manjka (EDP), države članice i dalje podliježu zahtjevima fiskalne prilagodbe. Za države koje su obuhvaćene EDP-om primjenjuju se zahtjevi za godišnje strukturno fiskalno poboljšanje, pri čemu je za države članice u EDP-u predviđen minimalni godišnji zahtjev od 0,5 % BDP-a u strukturnom primarnom saldu, uz mogućnost primjene posebnih odredbi novog okvira. Istodobno, reforma je donijela značajne promjene u preventivnom dijelu fiskalnog nadzora.

Jedna od najvažnijih promjena jest napuštanje srednjoročnog proračunskog cilja (MTO) kao središnjeg operativnog instrumenta preventivnog fiskalnog nadzora. Umjesto dotadašnjeg sustava koji se u značajnoj mjeri oslanjao na procjenu strukturnog salda u odnosu na MTO, novi okvir uvodi neto rashode kao glavni operativni pokazatelj za praćenje fiskalne politike. Putanja neto rashoda određuje se za svaku državu članicu u okviru njezina srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana, pri čemu se njezina početna pozicija i potrebna fiskalna prilagodba određuju uzimajući u obzir analizu održivosti duga opće države.

Analiza održivosti duga (engl. *Debt Sustainability Analysis – DSA*) predstavlja važan element novog pristupa. Njome se procjenjuje kretanje duga opće države pod različitim makroekonomskim i fiskalnim pretpostavkama te se određuje potrebna srednjoročna fiskalna prilagodba za osiguravanje održivosti javnih financija. Na taj se način fiskalna prilagodba više ne određuje primjenom jedinstvenog pristupa na sve države članice, nego se u većoj mjeri prilagođava njihovim početnim fiskalnim pozicijama, razini duga opće države, očekivanom gospodarskom rastu, kamatnim stopama i drugim relevantnim čimbenicima.

Neto primarni rashodi predstavljaju središnji operativni pokazatelj novog fiskalnog okvira. U osnovi, riječ je o rashodima opće države umanjenima za rashode za kamate, pri čemu se dodatno isključuju ili prilagođavaju određene kategorije koje nisu pod izravnom kontrolom nacionalne fiskalne politike ili koje bi mogle narušiti usporedivost pokazatelja. Među njima su diskrecijske mjere na prihodnoj strani, rashodi povezani s programima Europske unije koji su u cijelosti financirani sredstvima EU-a, nacionalno sufinanciranje takvih programa te ciklička komponenta rashoda za naknade za nezaposlenost. Iz pokazatelja se, prema pravilima novog okvira, također isključuju jednokratne i privremene mjere.

Takva definicija omogućuje da se u središte fiskalnog nadzora stavi komponenta javnih rashoda koja je u većoj mjeri pod kontrolom nacionalne fiskalne politike. Istodobno se iz operativnog pokazatelja nastoje isključiti komponente koje automatski reagiraju na gospodarski ciklus ili su povezane s privremenim i jednokratnim čimbenicima. Time se smanjuje potreba za čestim prilagodbama fiskalnih ciljeva zbog cikličkih promjena te se povećava predvidivost srednjoročnog fiskalnog planiranja.

Za razliku od prethodnog sustava, koji se u značajnoj mjeri oslanjao na usporedbu fiskalnih pokazatelja s unaprijed definiranim ciljnim vrijednostima, novi okvir uvodi srednjoročnu putanju neto rashoda. Njome se određuje dopuštena dinamika rasta

neto primarnih rashoda tijekom razdoblja fiskalno-strukturnog prilagođavanja. Time se težište fiskalnog nadzora pomiče s pojedinačne ciljne vrijednosti fiskalnog salda prema kontroli dinamike rashoda tijekom višegodišnjeg razdoblja.

Takav pristup istodobno omogućuje veću diferencijaciju među državama članicama. Države s različitim početnim razinama duga opće države i različitim projekcijama gospodarskog rasta mogu imati različite prilagodbene putanje, pod uvjetom da one osiguravaju usklađenost s temeljnim zahtjevima fiskalnog okvira i održivost javnih financija. Na taj se način nastoji postići ravnoteža između fiskalne discipline, potrebe za smanjenjem duga opće države i mogućnosti provođenja javnih investicija i strukturnih reformi koje pridonose dugoročnom gospodarskom rastu.

Uvođenje putanje neto rashoda stoga predstavlja jednu od ključnih kvalitativnih promjena novog fiskalnog okvira. Za nacionalnu fiskalnu politiku to znači da se usklađenost s europskim pravilima više ne procjenjuje samo na temelju ostvarenog manjka ili duga opće države, već i na temelju kretanja kontroliranih rashodnih kategorija u odnosu na prethodno utvrđenu srednjoročnu putanju. Time se fiskalno planiranje snažnije povezuje s višegodišnjim okvirom, a ne samo s godišnjim proračunskim ciklusom.

$$h = (1 + g_t)(1 + \pi_t) - \Delta SPB_t - 1 \quad (1)$$

gdje su:

- h = dopuštena godišnja stopa rasta NPE
- g_t = potencijalni gospodarski rast u godini t
- π_t = deflator BDP a u godini t
- ΔSPB_t = promjena strukturnog primarnog salda u godini t

Drugim riječima, dopuštena dinamika neto primarnih rashoda određuje se polazeći od procijenjenog nominalnog potencijalnog rasta gospodarstva, pri čemu se od njega oduzima fiskalna prilagodba potrebna za osiguravanje održivosti duga. Potrebna prilagodba izražava se kroz promjenu strukturnog primarnog salda (SPB) te se na temelju nje određuje dopuštena stopa rasta neto primarnih rashoda.

Maksimalne razine, odnosno dopuštene stope rasta neto primarnih rashoda utvrđuju se za razdoblje obuhvaćeno srednjoročnim fiskalno-strukturnim planom. Za standardno razdoblje prilagodbe riječ je o četverogodišnjoj putanji, uz mogućnost produljenja razdoblja prilagodbe na najviše sedam godina ako država članica provodi skup reformi i investicija kojima se podupire gospodarski rast i jača održivost javnih financija. Nakon odobrenja plana, utvrđena putanja predstavlja temelj za praćenje fiskalne politike tijekom razdoblja provedbe plana.

Putanje se određuju pojedinačno za svaku državu članicu, uzimajući u obzir njezinu početnu fiskalnu poziciju, razinu i dinamiku duga opće države, očekivani gospodarski rast, troškove financiranja te druge relevantne makroekonomske i

fiskalne čimbenike. Time se napušta pristup prema kojem bi se jednaka dinamika fiskalne prilagodbe primjenjivala na sve države članice neovisno o njihovim početnim uvjetima.

Utvrđena putanja mora osigurati da država članica tijekom razdoblja obuhvaćenog planom i u srednjem roku ostane usklađena s referentnim vrijednostima fiskalnog okvira. Posebno se procjenjuje sposobnost države da održi proračunski manjak ispod 3 % BDP-a i osigura održivo smanjenje duga opće države prema referentnoj vrijednosti od 60 % BDP-a. Za države koje već premašuju navedene referentne vrijednosti primjenjuju se dodatni zaštitni mehanizmi kojima se nastoji osigurati odgovarajuće smanjenje fiskalnih rizika.

U okviru novih pravila uvedena je i zaštitna mjera za smanjenje duga (*debt resilience safeguard*), prema kojoj se za države članice s vrlo visokom razinom duga opće države, odnosno dugom iznad 90 % BDP-a, u pravilu zahtijeva prosječno godišnje smanjenje omjera duga opće države prema BDP-u za najmanje 1 postotni bod tijekom razdoblja prilagodbe. Za države s dugom između 60 % i 90 % BDP-a primjenjuje se blaži zahtjev, odnosno prosječno godišnje smanjenje omjera duga opće države za najmanje 0,5 postotnih bodova. Ovi zahtjevi predstavljaju zaštitne mehanizme unutar novog okvira te se primjenjuju u okviru ukupne procjene održivosti duga i određivanja odgovarajuće fiskalne putanje.

Na taj se način novi fiskalni okvir nastoji istodobno usmjeriti na kontrolu dinamike neto rashoda i na postupno smanjivanje fiskalnih rizika povezanih s visokom razinom duga opće države. Ključna promjena u odnosu na prethodni sustav jest u tome što se potrebna fiskalna prilagodba ne određuje samo na temelju statičnog cilja za pojedinu godinu, nego kroz višegodišnju putanju koja povezuje kretanje rashoda, fiskalnu prilagodbu i dugoročnu održivost duga.

Za države članice koje ispunjavaju osnovne fiskalne kriterije Europska komisija izrađuje tehničku putanju koja određuje referentnu fiskalnu poziciju na kraju razdoblja prilagodbe. Ta se pozicija izražava kroz strukturni primarni saldo te predstavlja osnovu za određivanje putanje neto primarnih rashoda koju država članica uključuje u svoj srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Kod država članica koje ne ispunjavaju pojedine fiskalne kriterije tehnička putanja uključuje potrebnu fiskalnu prilagodbu kojom se osigurava usklađenost s temeljnim zahtjevima novog fiskalnog okvira.

Osim zahtjeva koji proizlaze iz analize održivosti duga, fiskalna putanja mora osigurati vjerodostojno smanjenje omjera duga opće države tijekom desetogodišnjeg razdoblja nakon završetka razdoblja prilagodbe. U okviru procjene održivosti duga primjenjuje se kriterij prema kojemu mora postojati najmanje 70-postotna vjerojatnost da će omjer duga opće države nastaviti opadati tijekom tog razdoblja, uključujući i u scenarijima koji uzimaju u obzir nepovoljne makroekonomske pretpostavke. U procjeni se razmatraju, među ostalim, kretanje kamatnih stopa, realnog rasta BDP-a i primarnog salda. Procjena se temelji na kombinaciji determinističkih i stohastičkih metoda analize održivosti duga (DSA).

Novi fiskalni okvir dodatno uvodi skup zaštitnih mehanizama (*safeguards*) kojima se osigurava da fiskalna prilagodba bude dovoljno snažna i pravodobna u državama

članicama s povišenim razinama manjka ili duga opće države. Ti mehanizmi uključuju:

- **Zaštitu od odgađanja fiskalne prilagodbe (*no backloading safeguard*)** – fiskalna prilagodba tijekom razdoblja prilagodbe ne smije biti koncentrirana pretežno u završnim godinama razdoblja. Cilj je osigurati ravnomjerniju i vjerodostojniju dinamiku prilagodbe tijekom cijelog razdoblja.
- **Zaštitu održivosti duga (*debt sustainability safeguard*)** – za države članice s visokim udjelom javnog duga zahtijeva se odgovarajuće smanjenje omjera duga opće države prema BDP-u. Za države s dugom iznad 90 % BDP-a primjenjuje se zahtjev za prosječnim godišnjim smanjenjem omjera duga opće države od najmanje 1 postotnog boda, dok se za države s dugom između 60 % i 90 % BDP-a primjenjuje zahtjev od najmanje 0,5 postotnih bodova godišnje.
- **Zaštitu otpornosti manjka (*deficit resilience safeguard*)** – za države članice čiji strukturni manjak prelazi 1,5 % BDP-a predviđa se dodatna fiskalna prilagodba kako bi se stvorio sigurnosni prostor u odnosu na referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Minimalno godišnje poboljšanje strukturnog primarnog salda iznosi 0,4 % BDP-a za standardno četverogodišnje razdoblje prilagodbe, odnosno 0,25 % BDP-a ako je razdoblje prilagodbe produljeno na sedam godina.

Kombinacija tehničke putanje, analize održivosti duga opće države i zaštitnih mehanizama predstavlja osnovu novog pristupa fiskalnom nadzoru. Time se nastoji osigurati da fiskalna prilagodba bude istodobno dostatna za smanjenje fiskalnih rizika, postupna kako ne bi nepotrebno ograničila gospodarsku aktivnost te dovoljno vjerodostojna za osiguravanje dugoročne održivosti javnih financija.

Nova pravila fiskalnog okvira prvi su put primijenjena u okviru ciklusa ekonomskog upravljanja za 2025. godinu. Države članice više ne izrađuju ranije odvojene Programe stabilnosti odnosno Konvergencijske programe i Nacionalne programe reformi, već svoje fiskalne, reformske i investicijske prioritete objedinjuju u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu. Time se fiskalna prilagodba, strukturne reforme i javne investicije nastoje promatrati kao međusobno povezane sastavnice jedinstvenog srednjoročnog okvira.

Reformom je dodatno ojačana uloga neovisnih fiskalnih institucija. Njihove su zadaće preciznije definirane u okviru nacionalnih sustava fiskalnog upravljanja, osobito u pogledu izrade ili procjene makroekonomskih prognoza, praćenja usklađenosti fiskalne politike s pravilima te procjene vjerodostojnosti i provedbe srednjoročnih fiskalnih planova. Time se nastoji povećati transparentnost fiskalne politike i osigurati neovisna procjena fiskalnih projekcija i rizika.

Vlade država članica i dalje zadržavaju odgovornost za oblikovanje i provedbu nacionalne fiskalne politike, ali se njihova diskrecija ostvaruje unutar zajedničkog europskog fiskalnog okvira i srednjoročnih obvezujućih putanja. Istodobno se institucionalizira suradnja s neovisnim fiskalnim institucijama, čime se povećava njihova uloga u praćenju poštovanja fiskalnih pravila i kvalitete fiskalnog planiranja.

Za provedbu pojedinih novih zahtjeva predviđena su prijelazna razdoblja i rokovi za prilagodbu nacionalnih institucionalnih i pravnih okvira. Države članice stoga

moraju odgovarajuće odredbe novog europskog fiskalnog okvira uključiti u nacionalne sustave fiskalnog upravljanja, pri čemu imaju mogućnost zadržati postojeća pravila i institucije ako su kompatibilni s novim zahtjevima, odnosno uvesti dodatna nacionalna pravila kojima se europski okvir može nadograditi.

LITERATURA

1. Aitor, E. 2025. Assessing the Debt Sustainability Analysis Methodology in the EU's New Economic Governance Framework, European Parliament, PE 764.346.
2. Banić, F., Deskar-Škrbić, M., Lang, M. 2025. Nova i stara fiskalna pravila EU-a – retrospektiva u svjetlu hrvatskoga iskustva u proceduri pri prekomjernome proračunskom manjku', Pregled s-42, HNB
3. Belu Manescu, C., Bova E. 2020. National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance', European Commission, Discussion paper 124.
4. Boivin, N., Darvas, Z. 2025. 'The European Union's new fiscal framework: a good start, but challenges loom', Bruegel Policy Brief, Bruegel
5. Grevesmuhl, O. 2025. Independent Fiscal Institutions in the Revised Legal Framework – State of play', European Commission, Discussion paper 223.
6. Grevesmuhl, O., Astrom, M. 2025. The Swedish Fiscal Framework The Challenge of Maintaining Fiscal Discipline amid Rising Spending Pressures', European Commission, Economic Brief 087.
7. Hanzl, Ž. 2025. Analiza troškova starenja u Hrvatskoj' Povjerenstvo za fiskalnu politiku, Zagreb
8. Haroutunian, S., Bańkowski, K., Bischl, S., Bouabdallah, O., Hauptmeier, S., Leiner-Killinger, N., O'Connell, M., Arruga Oleaga, I., Abraham, L., Trzcinska, A. 2024. The path to the reformed EU fiscal framework: a monetary policy perspective', Occasional Paper Series, No. 349, ECB
9. Konc, A. 2025. Reform of the fiscal framework of the European Union and impact review', Političke perspektive, Vol. 15, No. 1
10. Moshhammer E. 2024. Longer-term challenges for fiscal policy in the euro area', Economic Bulletin, No. 4, ECB
11. Vijeće Europske unije 2025. *Council Recommendation allowing Croatia to deviate from the maximum growth rates of net expenditure as set by the Council under Regulation (EU) 2024/1263 (Activation of the national escape clause)*. Official Journal of the European Union, C Series. Available at: EUR-Lex.
12. Debt Sustainability Monitor 2023. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, March 2024
13. Economic Bulletin, br 4/2015, ECB
14. Europska komisija 2015. Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM(2015) 12 final, Brussels, 13 January 2015. CELEX: 52015DC0012.
15. Europska komisija 2020. Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact. Brussels: European Commission, COM(2020) 123 final.
16. Europska komisija 2024. The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional Paper No. 279. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

17. Europska komisija 2024. *Croatia: Prior Guidance Tables*. Brussels: European Commission, 21 June 2024. Available at: European Commission Fiscal Surveillance Database
18. Europska unija 1997. Stability and Growth Pact. Brussels: European Council, Official Journal of the European Communities, C 236, 2.8.1997, pp. 1-2.
19. Europska unija 2005. Reform of the Stability and Growth Pact. Brisel: Europska komisija, Official Journal of the European Union, L 174, 7.7.2005, pp. 1-4.
20. Europska unija 2011. Six-Pack Legislative Package on Economic Governance. Brisel: Europska komisija.
21. Europska unija 2012. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 326, 26.10.2012. CELEX: 12012E/TXT
22. Europska unija 2013. Regulation (EU) No 473/2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficits of the Member States in the euro area. Official Journal of the European Union, L 140, 27.5.2013, pp. 11-23.
23. Europski parlament i Vijeće Europske unije 2024. Regulation (EU) 2024/1263 of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance. Official Journal of the European Union, L 2024/1263, 30.4.2024.
24. Vijeće Europske unije 2011. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Official Journal of the European Union, L 306, 23.11.2011, pp. 41-47.
25. Europski parlament 2024. The new EU fiscal governance framework, Brisel, Služba Europskog parlamenta za istraživanja (EPRS).
26. 34. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Nacrtu proračunskog plana Republike Hrvatske za 2026. godinu i Prijedlogu državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2026. godinu i projekcija za 2027. i 2028. godinu, Povjerenstvo za fiskalnu politiku, 19.11.2025., dostupno na <https://pfp.hr/hr/publikacije/stajalista/>
27. 31. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu, Povjerenstvo za fiskalnu politiku, 2.6.2025., dostupno na <https://pfp.hr/hr/publikacije/stajalista/>
28. 30. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Nacrtu proračunskog plana Republike Hrvatske za 2025. godinu, Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu Republike Hrvatske za razdoblje 2025.-2028. i Prijedlogu državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2025. godinu i projekcija za 2026. i 2027. godinu, Povjerenstvo za fiskalnu politiku, 19.11.2024., dostupno na <https://pfp.hr/hr/publikacije/stajalista/>
29. 27. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu, Povjerenstvo za fiskalnu politiku, 21.6.2024., dostupno na <https://pfp.hr/hr/publikacije/stajalista/>
30. 26. Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2024. godinu i projekcija za 2025. i 2026. godinu., Povjerenstvo za fiskalnu politiku, 14.11.2023., dostupno na <https://pfp.hr/hr/publikacije/stajalista/>

31. Obrazloženje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2026. godinu i projekcije za 2027. i 2028. godinu, Vlada Republike Hrvatske, dostupno na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2026-godina/4008>
32. Obrazloženje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2025. godinu i projekcije za 2026. i 2027. godinu, Vlada Republike Hrvatske, dostupno na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2025-godina/3816>
33. Obrazloženje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2024. godinu i projekcije za 2025. i 2026. godinu, Vlada Republike Hrvatske, dostupno na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2024-godina/3504>
34. Obrazloženje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu i projekcije za 2024. i 2025. godinu, Vlada Republike Hrvatske, dostupno na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2026-godina/4008>
35. Obrazloženje Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcije za 2023. i 2024. godinu, Vlada Republike Hrvatske, dostupno na <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2022-godina/3235>
36. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Republike Hrvatske za razdoblje 2025.-2028., Vlada Republike Hrvatske, dostupno na https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/hr_i_eu//Nacionalni%20srednjoro%C4%8Dni%20fiskalno-strukturni%20plan%20Republike%20Hrvatske.pdf
37. Vlada Republike Hrvatske 2025. Nacrt proračunskog plana Republike Hrvatske za 2026. godinu, Vlada Republike Hrvatske, dostupno na <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/hrvatska-i-eu/ekonomski-programi-u-okviru-eu-2355/2355>
38. Izvješće o napretku u provedbi nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Republike Hrvatske za 2025. i 2026. godinu, Vlada Republike Hrvatske, dostupno na https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/d0ddff40-73b3-4c57-947c-ac7c9b7d231c_en?filename=annual_progress_report-2026-croatia_en.pdf
39. Vlada Republike Hrvatske 2024. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Republike Hrvatske za razdoblje 2025.-2028., usvojen na 39. sjednici Vlade RH 14. studenoga 2024., dostupno na <https://vlada.gov.hr/39-sjednica-vlade-republike-hrvatske-43333/43333>
40. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Narodne novine, br. 111/18, 83/23, Zagreb
41. Zakon o proračunu, Narodne novine, br. 144/2021, Zagreb