

## REFORMA FISKALNOG UPRAVLJANJA U EU I NOVA FISKALNA PRAVILA (I)

Koordinacija ekonomskih politika država članica u Europskoj Uniji podrazumijeva poštovanje općih načela stabilnih cijena, zdravih javnih financija i monetarnih uvjeta te održive platne bilance.

Fiskalna pravila Europske unije predstavljaju ograničenje za manjak nacionalnog proračuna i javni dug država članica kako bi se osigurala zdrave javne financije. **Glavna pravila sadržana su u Ugovoru iz Maastrichta iz 1992. godine, dok su detaljna pravila definirana Paktom o stabilnosti i rastu (SGP) iz 1997. godine, koji je u narednom razdoblju nekoliko puta revidiran. Novi okvir gospodarskog upravljanja EU-a iz 2024. godine (EGR) obuhvaća reformirani i razrađeni sustav koordinacije i nadzora ekonomskih politika država članica.** Okvir gospodarskog upravljanja treba doprinosti postizanju makroekonomske konvergencije, održivom i uključivom rastu, očuvanju održivih i zdravih javnih financija i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža.

S druge strane, fiskalno upravljanje u EU uključuje skup pravila i institucija za sprječavanje i ispravljanje gospodarskih (fiskalnih i makroekonomskih) neravnoteža. Početkom 2020. godine Europu je pogodila pandemija bolesti COVID 19, te je vrlo brzo postalo jasno i vidljivo da su potrebna značajna ulaganja kako bi države članice mogle podržati svoja gospodarstva u prevladavanju krize. Stoga, EU je aktivirao „opću klauzulu o odstupanju“, kako bi se ublažili proračunski zahtjevi za države članice što je omogućilo veće proračunske manjkove. Tijekom krize mnoge zemlje članice su bitno povećale svoj javni dug, (koji će trebati otplatiti) što može usporiti ulaganja uz veliki rizik gospodarskog pada. Također, smanjen je manevarski prostor za poticanje gospodarstva u slučaju pojave nove krize do koje će prije ili kasnije doći. Nakon pandemije bolesti COVID 19 postojeći okvir trebao je na bolji način uzeti u obzir heterogenost fiskalnih položaja, gospodarske izazove i izazove javnog duga, kao i druge slabosti u državama članicama.

Tako su europska fiskalna pravila suspendirana u razdoblju od 2020. do 2023. godine te su ponovno aktivirana 2024. godine. Odobrene izmjene trebale bi ublažiti učinak koji (stroži) proračunski zahtjevi mogu imati na države članice EU-a. Nakon intenzivnog i opsežnog procesa pregovaranja usvojene su izmjene Pakta o stabilnosti i rastu te je sa zadnjim danom travnja 2024. godine na snagu stupio novi okvir za jačanje održivosti duga država članica Europske unije (EU).

**Stupanjem na snagu nove Uredbe (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru objavljena su reformirana pravila Pakta o stabilnosti i rastu.**

Usvojene su izmjene koje za cilj imaju pojednostavljena i fleksibilnija pravila kojima se promiču održive javne financije te reforme i ulaganja u rast u skladu sa zajedničkim prioritetima EU-a. Sukus novih pravila svodi se na vođenje stabilne fiskalne politike koja u gospodarskim povoljnim razdobljima može stvoriti manevarski prostor za stabilizaciju javnih financija u kriznim razdobljima.

**Nova fiskalna pravila zahtijevaju i dalje da država članica EU svoje fiskalne manjkove drži unutar 3 % BDP-a, a javni dug unutar 60 % BDP-a.** Okvir za provedbu ovih pravila temelji se na analizama održivosti javnog duga za pojedine zemlje, a kao godišnji operativni cilj fiskalne politike koristi se jedan glavni pokazatelj - kretanje neto rashoda.

**Novi proračunski okvir podrazumijeva da sve države članice prema uputama Europske komisije i pod njezinim nadzorom donose i provode Nacionalne srednjoročne fiskalno-strukturne planove, koji zamijenjuju ranije nacionalne programe reforme, stabilnosti ili konvergencije.** U okviru tih planova predviđeno je da javni dug u srednjem roku mora imati trend smanjivanja s konačnim ciljem dostizanja razine manje od 60 % BDP-a, dok bi se deficit opće države trebao smanjiti ispod granice od 3 % BDP-a.

Razlika između starih i novih fiskalnih pravila Europske unije (EU) odnosi se na promjene u načinu na koji se proračunska politika prati i upravlja među državama članicama, s ciljem održavanja fiskalne discipline i stabilnosti unutar Eurozone. Ova pravila ključna su za osiguranje da članice ne zadužuju prekomjerno i da upravljaju svojim proračunskim manjkovima i javnim dugom na održiv način.

**Europska komisija državama članicama s dugom većim od 60 % BDP-a ili manjkom većim od 3 % BDP-a osigurava „referentnu putanju” za neto rashode koja pokriva razdoblje prilagodbe od četiri godine i njegovo moguće produljenje za dodatne tri godine, odnosno “Tehničke informacije” za one države članice koje su ispod tih referentnih vrijednosti.**

**Referentnim smjerom kretanja trebalo bi se osigurati da se do kraja razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje tj. da ostane na razboritim razinama.**

Referentnim putanjama postavljaju se određena pravila i kriteriji u kretanju fiskalnih pokazatelja koji moraju biti zadovoljeni, a provjeravaju se definiranim modelima procjena. Pritom, članice imaju razdoblje prilagodbe koje traje četiri godine ili se produžuje za dodatne tri godine, tj. na sedam godina, tijekom kojeg se moraju zadovoljavati traženi uvjeti. Referentne putanje temelje se na promjenama strukturnog primarnog manjka, ali se upotrebom formule mogu preračunati na rast neto primarnih rashoda.

## **Ključne razlike: Poboljšanja u odnosu na stari okvir**

Nova fiskalna pravila čine pomak prema fleksibilnijem okviru koji vodi računa o fiskalnoj disciplini, ali uzima u obzir i potrebe za (zelenim) ulaganjima kao i dugoročnu ekonomsku stabilnost. Promjene odražavaju nastojanja EU da stvori fiskalni okvir koji je učinkovitiji i fleksibilniji u suočavanju s ekonomskim ciklusima i izazovima, dok istovremeno osigurava fiskalnu stabilnost i održivost među svojim članicama.

## **Neke od ključnih razlika između starih i novih fiskalnih pravila jesu:**

### **1. Fleksibilnost i održivost:**

- Pakt o stabilnosti i rastu postavio je stroge kratkoročne proračunske/fiskalne kriterije s ograničenom fleksibilnošću za države članice
- Reformirani okvir uvodi više fleksibilnosti, omogućujući državama članicama da prilagode svoje fiskalne politike sukladno specifičnim ekonomskim uvjetima. Srednjoročna i dugoročna vizija te diferencirani pristup po državama vidljiv je u izradi nacionalnih strukturno-fiskalnih planova u kojima je naglasak na dugoročnoj održivosti i dugoročnijim kretanjima te strukturnim reformama. Nacionalni fiskalni planovi trebali bi u srednjem roku dovesti do smanjenja zaduženosti u slučaju visoko zaduženih zemalja, a razdoblje za fiskalnu prilagodbu može se i produljiti pod određenim uvjetima.

### **2. Provedba**

- Stara pravila: Mehanizmi provedbe ocjenjivani su kao kruti, te nisu uzimali u obzir ekonomsku realnost/stanje države članice
- Nova pravila: Novi okvir naglašava dijalog i suradnju.

### **3. Održivost duga:**

- Stara pravila: Države članice s prekomjernim deficitima bile su pod pritiskom politike smanjivanja duga bez dovoljnog razmatranja ekonomskog konteksta
- Nova pravila razmatraju smanjenje duga pri čemu se uzimaju u obzir nacionalne okolnosti, omogućujući prilagođeniji pristup fiskalnoj konsolidaciji. Dinamika smanjivanja manjka /duga predviđa se na način da članicama ostaje dovoljno manevarskog prostora za ulaganja u javne projekte i socijalna pitanja. Ujedno, novi sustav reformira proceduru prekomjernog deficita kako bi bio učinkovitiji i manje birokratski zahtjevan. Nova pravila podržavaju ulaganja u infrastrukturu, digitalizaciju i zelene tranzicije, prepoznajući njihovu važnost za dugoročnu ekonomsku otpornost.

### **4. Širi kontekst:**

- Stara pravila: Pravila su se prvenstveno fokusirala na numeričke ciljeve bez adekvatnog adresiranja širih ekonomskih izazova.

- Nova pravila razmatraju makroekonomsku stabilnost, strukturne reforme i socijalnu koheziju, te teže cjelovitijoj ekonomskoj strategiji.

### **5. Jedinstveni operativni pokazatelj:**

Kao glavni pokazatelj proračunskog nadzora služiti će praćenje srednjoročne putanje neto primarnih rashoda države članice, u cilju postizanja održivosti javnog duga i smanjivanja fiskalnih manjkova ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a.

### **Izazovi:**

- Postavljanje realnih ciljeva i postizanje konsenzusa kako bi se osigurala stabilnost planova
- Prilagodba nacionalnog fiskalnog okvira novom okviru
- Usklađivanje smanjenja duga s rashodima i ulaganjima.

Analiza održivosti duga (*eng. Debt Sustainability Analysis, DSA*) igra ključnu ulogu u reformiranim fiskalnim pravilima EU. Za zemlje članice EU s fiskalnim manjkom iznad 3% BDP-a ili omjerom javnog duga iznad 60%, Europska komisija (EK) predlaže "referentnu putanju" temeljenu na DSA metodologiji. Koristeći DSA metodologiju Europske komisije za izračun zahtjeva za fiskalnom prilagodbom pri primjeni novog fiskalnog okvira, Darvas, Welslau i Zettelmeyer (Darvas, Welslau and Zettelmeyer, 2024) u svom su radu izračunali zahtjeve za fiskalnu prilagodbu za zemlje članice EU-a. Iako će novi okvir definirati putanje rasta neto primarnih rashoda, one se izračunavaju pomoću privremene varijable - cilja strukturne primarne ravnoteže (isključuje kamate iz strukturne ravnoteže) na kraju četverogodišnjeg ili sedmogodišnjeg razdoblja prilagodbe. Iz tablice 1. može se vidjeti da za osam od dvanaest zemalja s dugom većim od 60 % BDP-a, prema analizi održivosti javnog duga zahtjevi određuju fiskalnu prilagodbu i tijekom četverogodišnjih i sedmogodišnjih razdoblja prilagodbe za Austriju, Belgiju, Njemačku, Grčku, Mađarsku, Portugal, Sloveniju i Španjolsku (svijetlo zelena sjenčanje u tablici 1). Zahtjevi fiskalne prilagodbe prema novim pravilima bili bi značajni za nekoliko visoko zaduženih zemalja i za četverogodišnju i sedmogodišnju prilagodbu: Italiju, Francusku, Španjolsku, Finsku, Mađarsku i Belgiju.

Tablica 1. Zahtjevi fiskalne prilagodbe prema novom fiskalnom okviru EU (u % BDP-a)

	European Commission forecasts for 2024			Min. SPB required by DSA criteria		Min. SPB required by 3% deficit cap		Min. SPB required by EDP and the debt safeguard		Min. SPB required by EDP, debt safeguard and the deficit resilience ce safeguard		Minimum SPB satisfying all criteria		Average annual fiscal adjustment need			
				4		7		4		7		4		7		4	
	Debt	Fiscal balance	SPB	Adjustment period (four or seven years)													
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)=max(4,6,8,10)	(13)=max(5,7,9,11)	(14)=(0,2)-(3)/4	(15)=(13)-(3)/7		
Greece	153.9	-1.2	1.7	1.9	2.1	1.7	2.1	...	...	...	...	1.9	2.1	0.03	0.05		
Italy	138.6	-4.4	-1.1	3.3	3.0	3.2	3.1	...	...	...	...	3.3	3.1	1.08	0.59		
France	112.4	-5.3	-3.0	0.8	0.8	0.7	0.8	...	...	...	0.8	0.8	0.8	0.94	0.54		
Spain	105.5	-3.0	-0.8	2.7	2.8	2.2	2.3	...	...	...	...	2.7	2.8	0.89	0.52		
Belgium	105.0	-4.4	-1.9	1.1	1.1	0.8	0.9	...	...	...	...	1.1	1.1	0.74	0.43		
Portugal	95.6	0.4	2.2	2.6	2.3	1.7	1.5	...	...	...	...	2.6	2.3	0.09	0.01		
Finland	80.5	-3.4	-0.5	1.4	1.0	-0.4	-0.6	4.3	3.3	...	...	4.3	3.3	1.21	0.55		
Austria	77.7	-3.1	-1.1	0.8	0.7	-0.1	-0.2	...	...	...	...	0.8	0.7	0.48	0.26		
Hungary	74.3	-5.4	0.0	3.0	3.3	2.3	2.8	...	...	...	...	3.0	3.3	0.75	0.47		
Cyprus	70.6	2.9	3.5	0.4	-0.2	0.7	0.3	...	...	...	...	0.7	0.3	-0.70	-0.46		
Slovenia	68.1	-2.8	-1.2	0.5	0.5	0.4	0.4	...	...	...	...	0.5	0.5	0.44	0.25		
Germany	62.9	-1.6	-0.0	0.4	0.1	-0.5	-0.7	...	...	...	...	0.4	0.1	0.11	0.02		
Croatia	59.5	-2.6	-2.0	0.3	0.5	-1.0	-0.9	...	...	...	...	0.3	0.5	0.58	0.36		
Slovakia	58.5	-5.9	-4.3	0.8	1.1	0.4	0.6	...	...	...	...	0.8	1.1	1.27	0.77		
Poland	53.7	-5.4	-2.6	0.6	0.8	0.5	0.5	...	...	...	0.9	0.6	0.9	0.80	0.50		
Malta	52.0	-4.3	-2.9	-1.9	-1.3	-1.3	-1.0	...	...	-1.0	...	-1.0	-1.0	0.48	0.26		
Romania	50.9	-6.9	-4.4	0.0	0.9	0.1	0.4	...	...	...	...	0.1	0.9	1.13	0.75		
Netherlands	47.1	-2.0	-0.6	-0.6	-0.6	-0.3	-0.4	...	...	...	...	-0.3	-0.4	0.09	0.04		
Czechia	45.2	-2.4	-0.1	-0.2	-0.1	0.3	0.6	...	...	...	...	0.3	0.6	0.11	0.10		
Latvia	44.5	-2.8	-1.4	-1.0	-0.7	-1.2	-1.2	...	...	...	...	-1.0	-0.7	0.10	0.10		
Ireland	42.5	1.3	2.5	-2.0	-2.0	-0.6	-0.6	...	...	...	...	-0.6	-0.6	-0.79	-0.45		
Lithuania	38.9	-1.8	-0.0	-0.8	-0.8	0.0	-0.2	...	...	...	...	0.0	-0.2	0.01	-0.02		
Sweden	32.0	-1.4	0.7	-2.3	-2.4	-1.0	-1.7	...	...	...	...	-1.0	-1.7	-0.44	-0.34		
Luxembourg	27.1	-1.7	0.1	-3.1	-3.0	-0.7	-0.9	...	...	...	...	-0.7	-0.9	-0.21	-0.13		
Denmark	26.5	2.4	2.9	-2.9	-3.1	-1.2	-1.6	...	...	...	...	-1.2	-1.6	-1.03	-0.64		
Bulgaria	24.8	-2.8	-2.3	-3.0	-2.3	-2.2	-1.8	...	...	...	...	-2.2	-1.8	0.03	0.08		
Estonia	21.4	-3.4	-0.3	-3.1	-2.8	-2.1	-1.9	...	...	...	...	-2.1	-1.9	-0.44	-0.23		
Memorandum items																	
EU	83	-3.0	-0.9	0.7	0.6	0.5	0.5	...	...	...	...	0.9	0.9	0.47	0.25		
Euro area	90	-3.0	-0.9	1.0	0.9	0.7	0.6	...	...	...	...	1.1	1.0	0.51	0.28		

Izvor: Zsolt Darvas, Lennard Welslau and Jeromin Zettelmeyer, 2024.: The implications of the European Union's new fiscal rules, Policy Brief Issue n°10/24

Tablica 2. pokazuje razliku u zahtjevima fiskalne prilagodbe, kada bi prethodne odredbe Pakta o stabilnosti i rastu bile ponovno uspostavljene. Može se vidjeti da bi za većinu zemalja „stari“ okvir zahtijevao veću fiskalnu prilagodbu nego novi.

Tablica 2. Usporedba zahtjeva prilagodbe na temelju srednjoročnog cilja (MTO) iz prethodnog okvira i onih iz novog okvira (u % BDP-a)

	European Commission forecasts for 2024		Medium term targets, in structural balance terms			Adjustment requirements, in structural balance terms			Difference in adj. requirements, new vs old	
	Debt	Structural balance	Previous (MTO)	New		Previous	New		4-year	7-year
	(1)	(2)		4-year	7-year		4-year	7-year		
			(3)	(4)	(5)	(6)=(3)-(2)	(7)=(4)-(2)	(8)=(5)-(2)	(9)=(4)-(3)	(10)=(5)-(3)
Greece	154	-1.7	0.5	-1.3	-1.1	2.2	0.4	0.6	-1.8	-1.6
Italy	139	-5.0	0.3	-1.5	-2.2	5.3	3.5	2.8	-1.8	-2.5
France	112	-5.0	-0.4	-2.0	-2.4	4.6	3.0	2.6	-1.6	-2.0
Spain	106	-3.4	0.0	-0.1	-0.2	3.4	3.3	3.2	-0.1	-0.2
Belgium	105	-4.0	0.8	-1.4	-1.6	4.8	2.6	2.4	-2.2	-2.4
Portugal	96	0.0	-0.5	0.5	0.2	-0.5	0.4	0.2	1.0	0.7
Finland	80	-1.8	-0.5	2.7	1.6	1.3	4.4	3.3	3.2	2.1
Austria	78	-2.5	-0.5	-1.0	-1.2	2.0	1.5	1.3	-0.5	-0.7
Hungary	74	-4.9	-1.0	-1.2	-0.8	3.9	3.7	4.1	-0.2	0.2
Cyprus	71	2.1	0.0	-0.9	-1.6	-2.1	-3.0	-3.7	-0.9	-1.6
Slovenia	68	-2.7	0.8	-0.9	-1.0	3.4	1.7	1.6	-1.7	-1.8
Germany	63	-0.9	-0.5	-0.7	-1.1	0.4	0.2	-0.2	-0.2	-0.6
Croatia	60	-3.6	-1.0	-1.4	-1.3	2.6	2.2	2.3	-0.4	-0.3
Slovakia	58	-5.6	0.3	-1.0	-0.9	5.8	4.6	4.7	-1.2	-1.1
Poland	54	-4.8	-1.0	-2.3	-2.2	3.8	2.5	2.6	-1.3	-1.2
Malta	52	-4.2	0.0	-2.4	-2.5	4.2	1.7	1.7	-2.4	-2.5
Romania	51	-6.4	-1.0	-2.5	-2.1	5.4	4.0	4.3	-1.5	-1.1
Netherlands	47	-1.3	-0.8	-1.1	-1.3	0.6	0.2	0.0	-0.4	-0.6
Czechia	45	-1.5	-0.8	-1.2	-1.0	0.8	0.3	0.5	-0.5	-0.2
Latvia	45	-2.4	-1.0	-2.4	-2.3	1.4	0.0	0.1	-1.4	-1.3
Ireland	42	1.8	-0.5	-1.3	-1.3	-2.3	-3.1	-3.1	-0.8	-0.8
Lithuania	39	-0.8	-1.0	-1.0	-1.3	-0.2	-0.3	-0.5	-0.0	-0.3
Sweden	32	-0.0	-1.0	-3.2	-3.3	-1.0	-3.2	-3.2	-2.2	-2.3
Luxembourg	27	-0.3	0.5	-1.2	-1.2	0.8	-0.9	-1.0	-1.7	-1.7
Denmark	27	2.4	-0.5	-1.6	-1.9	-2.9	-4.0	-4.3	-1.1	-1.4
Bulgaria	25	-2.8	-1.0	-3.0	-2.9	1.8	-0.1	-0.0	-2.0	-1.9
Estonia	21	-0.7	-0.5	-2.8	-2.7	0.2	-2.1	-2.0	-2.3	-2.2
<b>Memorandum items</b>										
EU	83	-2.3	-0.4	-1.3	-1.5	2.0	1.1	0.8	-0.9	-1.1
Euro area	90	-2.6	-0.3	-1.1	-1.4	2.4	1.6	1.3	-0.8	-1.1

Izvor: Zsolt Darvas, Lennard Welslau and Jeromin Zettelmeyer, 2024.: The implications of the European Union's new fiscal rules, Policy Brief Issue n°10/24