

Na valu fiskalnih reformi u EU: prilika za nova fiskalna pravila u Hrvatskoj

Frane Banić, Milan Deskar-Škrbić i Maroje Lang

stavovi izneseni u radu su osobni stavovi autora i ne odražavaju stavove institucije u kojoj su zaposleni

Ekonomska radionica Povjerenstva za fiskalnu politiku

15.05.2025.



Motivacija i ciljevi rada

Analiza reforme fiskalnih pravila u EU



63. EKONOMSKA RADIONICA

Frane Banić, Milan Deskar-Škrbić i Maroje Lang

BIRAJ SVOJ "OTROV": FISKALNI PRITISAK NOVIH NASPRAM STARIH FISKALNIH PRAVILA EU

Srijeda 18. prosinca 2024. u 10.00 h
Trg hrvatskih velikana 3, dvorana 3 i online

Prilika za nova fiskalna pravila u Hrvatskoj

Za kraj, EU je napravila iskorak u reformi zajedničkih fiskalnih pravila, ali ostaje otvoreno pitanje što će napraviti zemlje članice sa svojim nacionalnim fiskalnim pravilima. Je li ovo možda dobar trenutak da i zemlje članice iskoriste priliku te na ovom valu reformiraju svoja pravila, uzimajući vlastite specifičnosti, ali u okviru Direktive koja postavlja "minimalne zahtjeve" za nacionalna fiskalna pravila u odnosu na zajednička fiskalna pravila? To je tema kojom će se autori ovoga teksta baviti u sljedećem radu i prezentirati ga na konferenciji Povjerenstva za fiskalnu politiku "Trebaju li hrvatskoj nacionalna fiskalna pravila i kako ih definirati?" koja se planira održati 15. svibnja 2025. godine.

Ekonomski lab, 24.03.2025.

Zašto su nam fiskalna pravila uopće važna?

According to Eyraud et al. ([2018](#)), fiscal rules contribute to a government's fiscal credibility in three possible ways: (i) by tying politicians' hands, (ii) by signalling commitment to fiscal responsibility, (iii) by crystallising political consensus on fiscal responsibility across political parties. Moreover, while crises also test the resilience of fiscal frameworks, they also provide an additional rationale for fiscal rules: countries benefit from a good track record of compliance with fiscal rules and sound public finances. It allows to build up fiscal buffers that enable to respond to large crises more forcefully (IMF, [2021](#)).

Eyraud, L., Debrun, M. X., Hodge, A., Lledo, V. D., & Pattillo, M. C. A. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. International Monetary Fund.

Prethodno iskustvo Hrvatske s nacionalnim fiskalnim pravilima

Nacionalno pravilo iz 2011. – s početkom primjene 2012. :

- Privremeno pravilo: zahtijevalo inicijalnu veliku nominalnu konsolidaciju koja nije bila moguća zbog krize (produbilo recesiju, s trajnim negativnim posljedicama)
- Trajno pravilo: uravnotežen proračun

Pravilo iz 2014. – preuzeta EU pravila :

- *preblaga* (?) tijekom dobrih vremena
- predugo razdoblje odstupanja od primjene
- ispreplitanje nadležnosti ocjene između Povjerenstva za fiskalnu politiku i EK

Ključni nedostatci postojećih nacionalnih fiskalnih pravila

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

Zajednička europska vs nacionalna fiskalna pravila

- Zajednička valuta počiva na **široj koordinaciji ekonomskih politika i zajedničkim fiskalnim pravilima** (Pakt/Ugovor o stabilnosti i rastu)
- Osnovni cilj zajedničkih fiskalnih pravila je **spriječiti potrebu za fiskalnim transferima, uključujući i situaciju iznuđenog monetarnog financiranja** – kada Europska središnja banka mora kupovati dug pojedine države članice
- Zajednička fiskalna pravila tako prvenstveno **štite druge države članice, a ne onu državu članicu na koju se fiskalno pravilo primjenjuje**

(1) Čl. 126 Ugovora o funkcioniranju EU

1. Države članice izbjegavaju prekomjeren deficit.
2. Komisija nadzire stanje proračuna i državnog duga:
 - (a) omjer državnog deficita i BDP - referentna vrijednost (3%)
 - (b) omjer državnog duga i BDP - (60%) ili dovoljno smanjenje

(2) Uredba 2024/1263 o koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru

- Srednjoročna putanja neto rashoda temeljem DSA i osiguravanja pada udjela duga u BDP-u
- Fleksibilniji okvir uz izuzeća za reforme i investicije

Što nam govori literatura o „optimalnim” nacionalnim fiskalnim pravilima?

- Nacionalna fiskalna pravila trebala bi osigurati **porast blagostanja pojedine države članice** (srednji/dugi rok)
- Zajednička pravila **ne moraju biti optimalna**:
 - strukturne karakteristike nacionalnog gospodarstva (sezonalnost i sl)
 - brojnik (deficit/dug) vs nazivnik (BDP)
- Pri dizajnu nacionalnih fiskalnih pravila treba voditi računa o nekoliko faktora:
 - Pretjerani broj fiskalnih pravila otežava njihovo poštivanje
 - Identična fiskalna pravila nisu optimalna i otežavaju praćenje od IFI-ja
 - Važnost strukturnih karakteristika – stroža u dobrim vremenima i blaža u lošim vremenima od pravila EU, uvažavajući razvojne elemente
 - Produktivni vs neproduktivni rashodi

Kontracikličnost

Pravila omogućavaju ekspanzivnost fiskalne politike u recesiji i potiču restriktivnost u ekspanziji

Jednostavnost i transparentnost

Pravila su jasno definirana i lako mjerljiva

Laka komunikacija

Političari, mediji i javnost moraju lako shvatiti sve aspekte

Iznimke za strateške investicije

Investicije u razvojne prioritete ne tretiraju se jednako kao potrošnja

Strogi korektivni mehanizam na nacionalnoj razini

Automatske penalizacijske mjere ako se pravila prekrše

Stabilizacijski mehanizam

Viškovi se izdvajaju u neku vrstu fonda tijekom rasta, koriste u krizama

Ograničenja iz Direktive 2024/1265:

„numerička fiskalna pravila za pojedinu zemlju ... kojima se doprinosi usklađenosti ... fiskalnih politika ... i obveza na temelju UFEU-a, te koja su izražena pokazateljem izvršenja proračuna, kao što su deficit državnog proračuna, zaduživanje, dug, ili njihove glavne komponente;”;

Ključna obilježja naših prijedloga

**Stroža pravila
(povijest
nedostatka
fiskalne
discipline)**

**Povjerenstvo
s većim
ovlastima**

**Izuzeca
prilagođena
nacionalnim
prioritetima**

**Vlastiti
automatski
korektivni
mehanizam**

**Hijerarhija
rashoda**

**Stabilizacijski
račun**

Uvijek treba imati na umu...

**The difficulty lies,
not in the new ideas,
but in escaping from
the old ones.**

– John Maynard Keynes



Tri alternativna prijedloga – kvantitativna obilježja

„Staro“ pravilo strukturnog salda

$$SB \geq MTO - \varepsilon \quad \Bigg| \quad \Delta SB \geq AdjPlan - \varepsilon$$

„Novo“ pravilo strukturnog salda

$$SB \geq -0.5 - (ir + d + nfi + eufi)$$

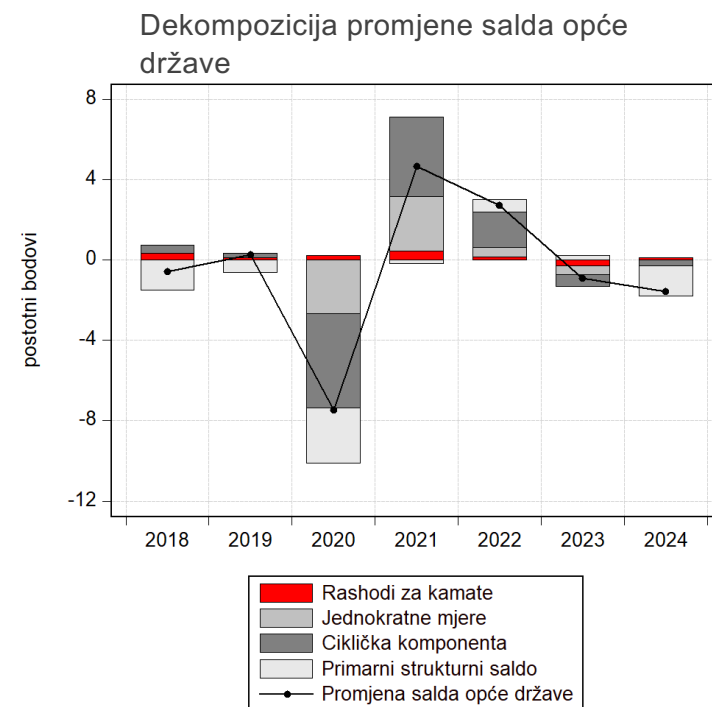
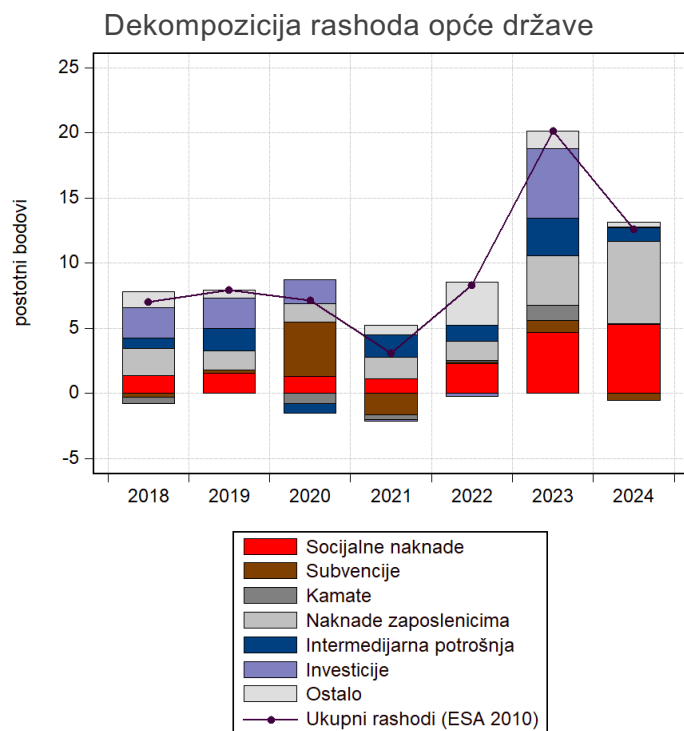
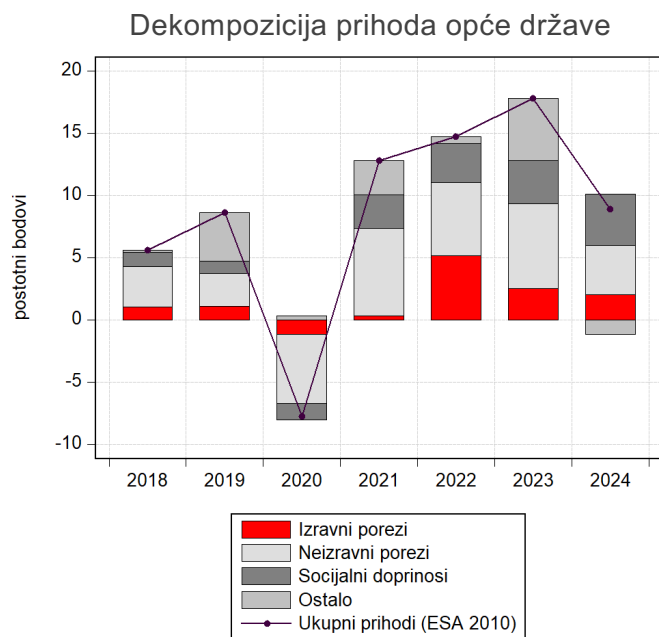
Novo pravilo rashoda

$$nx \leq g_{20} + (d + ni + eufi)$$

$$nx = TE - i - eufi \pm one_off$$

SB	Strukturni saldo (u % BDP-a)
i / ir	Izdaci za kamate (u % BDP-a)
d	Izdaci za obranu (u % BDP-a, prema COFOG klasifikaciji)
ni / nfi	Nacionalna ulaganja financirana iz državnog proračuna (u % BDP-a)
eufi	Ulaganja financirana iz sredstava Europske unije (u % BDP-a, izuzeta po definiciji)
nx	Neto primarni rashodi (u % BDP-a)
$g_{(20)}$	Prosječna realna stopa rasta BDP-a u posljednjih 20 godina (godišnje u %)
MTO	Srednjoročni proračunski cilj (u % BDP-a), prema pravilima EU-a
ΔSB	Godišnja promjena strukturnog salda ($SB - SB_{-1}$)
AdjPlan	Planirana godišnja prilagodba strukturnog salda u programu konvergencije
ε	Prag za nesigifikantno odstupanje (definiran člankom 10. stavkom 1. Zakona o fiskalnoj odgovornosti)

Ocjena proračunskih ostvarenja i smjera fiskalne politike u 2024.



Izvori: Eurostat, izračun autora

Simulacije za 2024. sukladno prijedlozima za nova pravila

Veličine fiskalnih i makroekonomskih varijabli u različitim scenarijima za 2024. godinu				
Varijable/scenarij	Ostvarenje	"Staro" pravilo	"Novo" pravilo strukturnog salda	"Novo" pravilo neto primarnih rashoda
Saldo opće države (u% BDP-a)	-2.4	-0.3	0.1	-0.1
<i>Godišnja promjena</i>	-1.6	0.5	0.9	0.7
Primarni saldo opće države (u %BDP-a)	-0.8	1.3	1.6	1.4
<i>Godišnja promjena</i>	-1.7	0.4	0.7	0.5
Jaz agregatne proizvodnje (u % potencijalnog BDP-a)	2.0	1.6	1.3	1.4
<i>Godišnja promjena</i>	-0.3	-0.7	-1.0	-0.9
Ciklička komponenta	0.9	0.7	0.6	0.6
<i>Godišnja promjena</i>	-0.1	-0.3	-0.4	-0.4
Strukturni primarni saldo (u % BDP-a)	-1.8	0.5	1.0	0.8
<i>Godišnja promjena</i>	-1.6	0.7	1.2	1.0
Stopa rasta realnog BDP-a (YoY,%)	3.9	3.5	3.2	3.3
<i>Godišnja promjena</i>	0.6	0.2	-0.1	0.0

Izvori: Eurostat, izračun autora

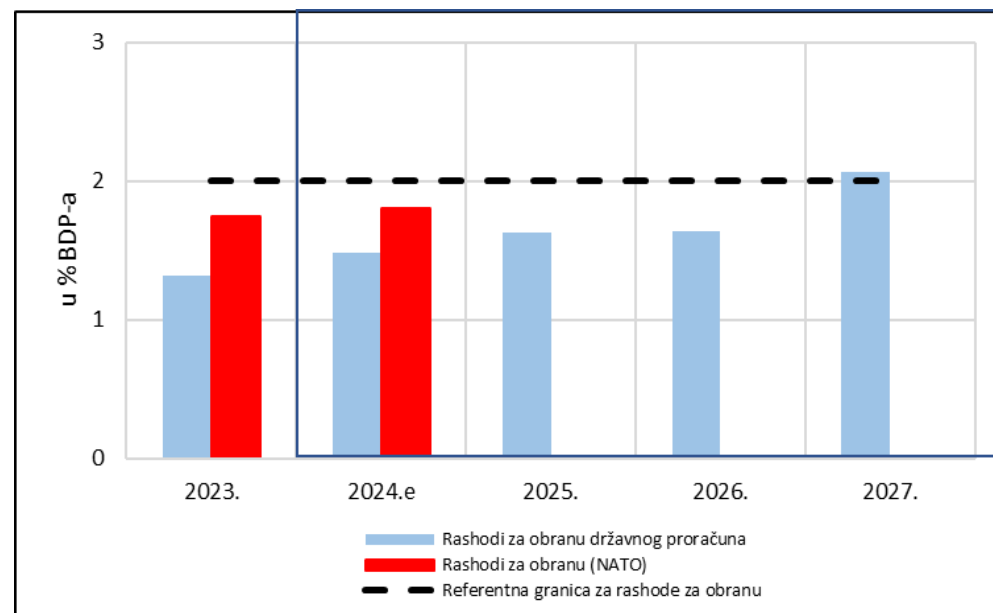
Koliko bi prostora dao račun za stabilizaciju uslijed izraženih geopolitičkih napetosti

- Proračunske uštede od 0,25% BDP-a = 215 mil. eura, što je oko 0,5% ukupnih prihoda opće države.
- Uz izuzeća na rashodnoj strani u pogledu izdvajanja za obranu – prema COFOG-u bi RH mogla izdvajati preko 2% BDP-a do 2027. godine → EK dopušta odstupanje od 1,5% BDP-a u slučaju da je riječ o rashodima za obranu (*National Escape Clause*).
- Ako je cilj strukturni manjak od 0,5% BDP-a:

$$sb_t \geq -0.5 - f$$

$$sb_t \geq -0.5 - 1.5$$

Projekcija fiskalnih varijabli za HR



Izvori: Eurostat, MFIN, NATO

Koliko bi prostora dao račun za stabilizaciju kroz PDV

- Izuzeća u dobrim vremenima potencijalno na prihodnoj strani kod PDV-a tijekom turističke sezone → preventivni mehanizam.
- 2% izuzeća tijekom ljetnih mjeseci kod PDV-a mogu rezultirati uštedama od oko 0.2% BDP-a kroz 4 godine ili ukoliko udjeli odstupaju od prosjeka (20%), što se vidi kod 2024. godine.

Izuzeća kod PDV-a

Godina	Razine PDV (7 i 8 mj)	% YoY	Ukupni PDV	Udio PDV (7. i 8. mjesec) u ukupnom PDV	2% PDV-a (7. i 8. mj.)	Razina proračunskih zaliha u % BDP-a
2021	1521912		7578324	20	30438	0.05
2022	1781188	17	8787496	20	35624	0.05
2023	2044943	15	10268635	20	40899	0.05
2024	2125735	4	10342312	21	42515	0.05

Izvor: MFIN, izračun autora

Dodatni prijedlozi – pojačan institucionalni okvir

Naziv	Opis
Stabilizacijski račun	Automatska alokacija viškova prihoda, dobiti HNB-a, privatizacijskih prihoda i dr. u poseban račun državne riznice. Korištenje samo u izvanrednim okolnostima uz odobrenje Povjerenstva za fiskalnu politiku.
Kompenzacijski mehanizam diskrecijskih promjena na strani prihoda i rashoda	Svaka trajna promjena prihoda mora biti popraćena proporcionalnom prilagodbom rashoda.
Hijerarhija rashoda	Precizno razlikovanje produktivnih i neproduktivnih, te tekućih i kapitalnih rashoda. Institucionalna zaštita kapitalnih investicija.
Proširene ovlasti Povjerenstva	Evaluacija učinkovitosti rashoda i savjetodavna uloga kod odstupanja od pravila.
Korektivni mehanizam	U slučaju kršenja pravila bez odobrenog odstupanja, Vlada mora uplatiti 0,25% BDP-a u stabilizacijski račun sljedeće godine.



HNB

Hvala na pozornosti

Što predlažemo? Malo detaljniji pogled

Opis pravila i ostale definicije	Predloženo pravilo	Svrha	Usklađenost s EU Direktivom
Pravilo rashoda	Ograničiti realni rast neto primarnih rashoda na prosjek realnog rasta BDP-a	Izbjegavanje procikličnosti	Članak 3b: MTBF ograničenje
Strukturna ravnoteža	Ciljani strukturni saldo	Fiskalna održivost	Članak 3d: Srednjoročni cilj
Poseban račun državne riznice	Automatska alokacija viška prihoda, dobiti HNB-a, javnih poduzeća, prihoda od privatizacije i kamata	Izgradnja fiskalnih pričuva	Članak 4: Fiskalne rezerve
Zaštita investicija	Isključenje kapitalnih rashoda iz nacionalnih sredstava iz mjera konsolidacije	Očuvanje rasta	Članak 3e: Kvaliteta rashoda
Simetrija prihoda/rashoda	Fiskalna neutralnost kod diskrecijskih promjena	Fiskalna disciplina	Članak 3f: Diskrecijske promjene
Nacionalna klauzula o odstupanju	Dopušteno privremeno odstupanje uz parlamentarni nadzor	Fleksibilnost	Članak 3h: Iznimne okolnosti
Transparentnost i nadzor	Tromjesečno izvještavanje i ovlasti Povjerenstva za fiskalnu politiku	Odgovornost	Članak 5: Izvještavanje
Razlikovanje tekućih i kapitalnih rashoda	U konsolidaciji razlikovati produktivne (kapitalne) i neproduktivne (tekuće) rashode	Izbjegavanje „samoporažavajućih” konsolidacija	Članak 3e: Kvaliteta rashoda

U potrazi za optimalnim fiskalnim pravilima – važni radovi

- Alesina, A. & Passalacqua, A. (2016). "The political economy of government debt". *Handbook of Macroeconomics*, 2, 2599–2651.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1999). "Budget deficits and budget institutions". *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, 13–36
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). "Fiscal discipline and the budget process". *American Economic Review*, 86(2), 401–407.
- Alesiia, A. & Tabellini, G. (1990). "A positive theory of fiscal deficits and government debt". *Review of Economic Studies*, 57(3), 403–414.
- Bandiera, O., Prat, A. & Valletti, T. (2009). "Active and passive waste in government spending". *American Economic Review*, 99(4), 1278–1308.
- Bonfatti, A. & Forni, L. (2019). "Fiscal rules to tame the political budget cycle". *European Journal of Political Economy*, 60, 101800.
- Debrun, X. et al. (2008). "Tied to the mast? National fiscal rules in the EU". *Economic Policy*, 23(54), 298–362.
- Drazen, A. (2004). "Fiscal rules from a political economy perspective". In: *Rules-Based Fiscal Policy*, Springer, 15–29.
- Gregori, W.D. (2014). "Fiscal rules and public spending". *Quaderni – Working Paper DSE*.
- Grembi, V., Nannicini, T. & Troiano, U. (2016). "Do fiscal rules matter?" *AEJ: Applied Economics*, 8(3), 1–30.
- Milesi-Ferretti, G.M. (2004). "Effects of fiscal rules with creative accounting". *Journal of Public Economics*, 88(1–2), 377–394
- Wyplosz, C. (2012). "Fiscal rules: Theoretical issues". In: *Fiscal Policy after the Crisis*, UCP, 495–525.