

# FISKALNA PRAVILA I NEOVISNE FISKALNE INSTITUCIJE NA PUTU REPUBLIKE HRVATSKE U MONETARNU UNIJU

Luka GRUBIŠIĆ\*

Pristupanjem Europskoj uniji Republika Hrvatska je postala dijelom ekonomske i monetarne unije (EMU), ali ne i dijelom europodručja jer kao država članica s odstupanjem još ne ispunjava sve uvjete za uvođenje eura. Jedan od uvjeta koje na tom putu treba ispuniti jest poštivanje supranacionalnih numeričkih fiskalnih pravila iz normativnog okvira EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika država članica. Radi nadzora usklađenosti i poštivanja tih numeričkih fiskalnih pravila države članice su dužne uspostaviti institucije stvarno neovisne o svojim fiskalnim vlastima (neovisne fiskalne institucije, NFI). Temeljni cilj ovoga rada je iznijeti rezultate analize značajki, funkcija i vrsta fiskalnih pravila i NFI-ja općenito, analize fiskalnih pravila u normativnom okviru EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika te analize usklađenosti nacionalnih fiskalnih pravila i nacionalnog NFI-ja s normativnim okvirom EMU-a. Za potrebne analize korišteni su podaci MMF-a, EK, DZS-a te radovi iz literature. Analize ukazuju na složenost fiskalnih pravila u normativnom okviru EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika i potrebu njihove simplifikacije. Također ukazuju na značaj neovisnosti NFI-ja koja bi primarno trebala proizlaziti iz normativnog okvira koji uređuje njihov ustroj i djelovanje. Neovisno o potrebi simplifikacije fiskalnih pravila činjenica je da se EMU-om ne može upravljati samo usklađivanjem ekonomskih/fiskalnih politika država članica na temelju smjernica i pravila već je potrebno osmisliti odgovarajući sustav utemeljen na tješnjoj i snažnijoj suradnji država članica u donošenju fiskalnih odnosno ekonomsko-političkih odluka na nacionalnoj razini.

**Ključne riječi:** Europska unija, ekonomska i monetarna unija, Hrvatska, fiskalna pravila, neovisne fiskalne institucije

## 1. UVOD

Republika Hrvatska je kao članica EU-a dio ekonomske i monetarne unije (EMU). EMU je zapravo naziv za proces usklađivanja ekonomskih i monetarnih politika država članica EU-a s ciljem uvođenja eura kao zajedničke valute. Države članice koje su umjesto svojih nacionalnih valuta uvele euro čine europodručje. Države članice za koje Vijeće EU-a još nije odlučilo da ispunjavaju uvjete za uvođenje eura jesu „države članice s odstupanjem“ (UFEU, čl. 139. st. 1.). S obzirom na to da još ne ispunjava sve uvjete za usvajanje eura kao zajedničke valute, Hrvatska je u kontekstu EMU-a država članica s odstupanjem. Proces usklađivanja ekonomskih i monetarnih politika država članica EU-a odvija se u tri faze. Hrvatska se nalazi pred trećom fazom (Europski tečajni mehanizam – ERM II) koja je

---

\* dr. sc. Luka Grubišić, Financijska agencija, Zagreb  
(e-mail: luka.grubisic@fina.hr)

usmjerena na nepovratno fiksiranje tečajeva valuta i uvođenje eura kao jedinstvene zajedničke valute nakon čega isključivu nadležnost u području monetarne politike preuzimaju zajednički ustanovljene monetarne institucije. Treća faza prvi put je implementirana 1999. u jedanaest država članica EU-a koje su, nakon prijelaznog razdoblja fiksanog tečaja, 1. 1. 2002. prve uvele novčanice i kovanice eura kao zakonito sredstvo plaćanja na svojem području. Pretpostavka sudjelovanja u trećoj fazi EMU-a i uvođenja eura je ispunjavanje *mastriških kriterija konvergencije* koji naziv zahvaljuju Ugovoru o Europskoj uniji (UEU), poznatijem pod nazivom Mastriški ugovor, u kojim su ti kriteriji utvrđeni. Dio kriterija kojim su utvrđeni zahtjevi glede održivosti javnih financija nazivaju se *mastriški fiskalni kriteriji konvergencije*. To su nadnacionalna numerička fiskalna pravila proračunskog salda i javnog duga propisana osnivačkim ugovorima (UEU i UFEU), obvezujuća za sve članice EU-a neovisno o tome jesu li dio europodručja. Mastriški fiskalni kriteriji konvergencije su zapravo simplificiran oblik fiskalnih pravila koja su razvojem *normativnog okvira EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika* doživjela prilične korekcije posebno kroz Pakt o stabilnosti i rastu i njegove reforme.

Pod normativnim okvirom EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika razumijevamo propise primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU-a kojima se koordinira reguliranje fiskalne (proračunske) discipline država članica, uključujući i akte koji formalno nisu dio pravne stečevine EU-a, ali se sadržajno i funkcionalno oslanjaju na te propise (npr. Fiskalni ugovor).

S obzirom na to da je Hrvatska izrazila *čvrstu namjeru ulaska u ERM II* (Pismo namjere o ulasku u ERM II, 2019.), ispunjenje fiskalnih (i drugih) kriterija konvergencije te poštivanje drugih fiskalnih pravila utvrđenih normativnim okvirom EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika postaje jedna od značajnih tema hrvatske ekonomske odnosno fiskalne politike.

Stoga se u nastavku rada analiziraju opće značajke, funkcije i vrste fiskalnih pravila i neovisnih fiskalnih institucija, fiskalna pravila u normativnom okviru EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika te usklađenost nacionalnih fiskalnih pravila i nacionalnog NFI-ja s normativnim okvirom EMU-a.

## 2. FISKALNA PRAVILA

Fiskalna pravila ili pravila fiskalne politike su, najšire uzevši, *referentne smjernice za djelovanje* (provođenje) *fiskalne politike* (EL, 2011) bilo da su kvantitativno (brojčano) odnosno kvalitativno (proceduralno) utvrđene. Fiskalnim se pravilima kvantitativno i/ili kvalitativno ograničava djelovanje nositelja fiskalne politike. Uže uzevši, fiskalnim se pravilima nositeljima fiskalne politike nameću (dugo)trajna ograničenja u vođenju fiskalne politike *brojčanim ograničenjima proračunskih odnosno fiskalnih agregata* (Schaechter et al., 2012), najčešće proračunskog salda, javnog duga, javnih prihoda i javnih rashoda. Slična je prethodnoj definiciji prema kojoj su fiskalna pravila *ograničenja fiskalne politike kojima se nameću granice fiskalnim varijablama kao što su deficit, javni dug ili javni rashodi, bilo u apsolutnom iznosu ili ovisno o nekim ekonomskim varijablama* (Mathieu et al.). Vrlo često upotrebljavana definicija fiskalnih pravila ističe da su to *stalna ograničenja fiskalne politike kroz jednostavne brojčane limite proračunskih agregata* (Kopits i Symansky, 1998). Isti autori ističu da se u makroekonomskom kontekstu fiskalna pravila mogu definirati kao *stalna ograničenja fiskalne politike koja su obično definirana kao pokazatelji ukupnog fiskalnog ostvarenja*.

U pravnom smislu fiskalna pravila najčešće nameće zakonodavac propisivanjem fiskalnih pravila kao pravnih pravila u općenormativnim pravnim aktima različitog hijerarhijskog ranga. Fiskalna su pravila često sadržana i u određenim političkim aktima (npr. stranačke političke platforme, predizborni odnosno izborni stranački programi, koalicijski sporazumi i dr.) ili dokumentima koje ovlašteno donose nositelji fiskalne politike (npr. makroekonomske i

fiskalne smjernice, programi stabilnosti i programi konvergencije u okviru Europskog semestra i dr.). U posljednjih nekoliko desetljeća, kao pokušaj odgovora na trajno ponavljajuće deficite i posljedično rastuću zaduženost većine razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, rastući je trend propisivanja fiskalnih pravila pravnim aktima najvišeg ranga: ustavima, ustavnim zakonima, organskim zakonima i zakonima. Taj trend prelazi nacionalne okvire i intenzivno zadire u višestране međunarodne ugovore i pravne akte nadnacionalnih entiteta (npr. EU, ECCU, WAEMU, CEMAC).

Ciljevi i funkcije fiskalnih pravila mogu biti različiti i ovisi o okolnostima u kojima se nalaze države ili drugi politički subjekti kao i o namjerama nositelja fiskalne politike. Ciljevi primjerice mogu biti preveniranje sklonosti deficitu, smanjenje javnog duga, fiskalna prilagodba i održivost, fiskalna odgovornost i vjerodostojnost fiskalne politike. Ipak, općeprihvaćeno je da fiskalna pravila doprinose vjerodostojnosti fiskalne politike, fiskalnoj disciplini, održivosti javnih financija i međugeneracijskoj pravednosti. Ako su dobro dizajnirana i efikasno provedena, mogu biti u funkciji stabilizacije gospodarskih kretanja kao instrument anticikličke konjunkturane politike.

Ovisno o kriterijima, fiskalna je pravila moguće različito svrstati. Pravila kojima se utvrđuju procedure proračunskih postupaka i drugih postupaka u vezi s vođenjem fiskalne politike su *kvalitativna (proceduralna) fiskalna pravila*. Proceduralna fiskalna pravila mogu se definirati kao *ograničenja ili pravila postupka kojima se donose fiskalne odluke* (Drazen, 2002). Mogu se odnositi kako na postupke kojima se definira fiskalna politika tako i na postupke kojima se osigurava izvršavanje već definirane fiskalne politike. Šire uzevši, u proceduralna fiskalna pravila mogu se uvrstiti i pravila koja uređuju sastav, status i ulogu neovisnih fiskalnih institucija (NFI). S druge strane, pravila kojima se brojčano određuju granice proračunskih odnosno fiskalnih agregata su *kvantitativna (numerička) fiskalna pravila*. U literaturi se vrlo često termin fiskalno pravilo koristi kao istoznačnica za kvantitativno (numeričko) fiskalno pravilo. Tako je i u ovom radu, osim kada se izričito upućuje na druge vrste fiskalnih pravila. Prema fiskalnom agregatu za čije ograničavanje su predviđena, razlikuju se četiri glavne vrste fiskalnih pravila: (i) *pravila javnog duga* – kojima se utvrđuju jasne granice i ciljevi javnog duga, u pravilu u postotku prema BDP-u, (ii) *pravila proračunskog salda* – kojima se u pravilu ograničava visina negativnog proračunskog salda (deficita), (iii) *rashodovna pravila* – kojima se ograničava javna potrošnja, (iv) *prihodovna pravila* – kojima se određuju granice u prikupljanju javnih prihoda (postavljanjem donje ili gornje granice), a usmjerena su na jače prikupljanje javnih prihoda i/ili sprečavanje prekomjernog poreznog opterećenja (Schaechter et al., 2012). Ovisno o tome određuju li se njima granice proračunskih agregata opće (ili središnje) države ili samo užih političko teritorijalnih entiteta, razlikujemo *nacionalna fiskalna pravila* i *subnacionalna fiskalna pravila*.

Fiskalna pravila kojima tijela različitih vrsta udruženja država obvezujuće propisuju granice proračunskih agregata njihovih članica nazivaju se *nadnacionalna (supranacionalna) fiskalna pravila*. Prema vrstama pravnih (i političkih) akata u kojima su inkorporirana, razlikujemo *fiskalna pravila u međunarodnim ugovorima*, *fiskalna pravila u nadnacionalnim pravnim aktima*, *ustavna fiskalna pravila*, *zakonska fiskalna pravila*, *fiskalna pravila sadržana u dokumentima koje ovlašteno donose nositelji fiskalne politike* (npr. makroekonomske i fiskalne smjernice koje donosi vlada) i *fiskalna pravila u političkim dokumentima* (koalicijskim sporazumima, programskim dokumentima političkih stranaka i sl.). Prema načelima škola ekonomske misli kojima su nadahnuta, fiskalna pravila se mogu svrstati u dvije kategorije. U fiskalna pravila nadahnuta načelima neoklasične škole spadaju ona fiskalna pravila kojima je *prvenstveni cilj ograničavanje javne potrošnje te smanjenje deficita i javnog duga radi postizanja i čuvanja fiskalne održivosti*. *Fiskalna pravila koja se*

vode kratkoročnim neokeynesijanskim načelima fiskalnog upravljanja imaju za prvenstveni cilj stabiliziranje makroekonomskih fluktuacija u kratkom roku (Marneffe et al., 2011).

### 3. FISKALNA PRAVILA U KONTEKSTU EMU-a

Supra je izneseno kako je pretpostavka uvođenja eura ispunjavanje mastriških kriterija konvergencije, a time i mastriških fiskalnih kriterija konvergencije. Mastriški kriteriji konvergencije utvrđeni su odredbama čl. 121. st. 1. Mastriškog ugovora i njemu priloženog Protokola (br. 13) o konvergencijskim kriterijima, a Lisabonskim ugovorom su inkorporirani u čl. 140. st. 1. UFEU-a. Mastriški se kriteriji konvergencije nazivaju i *formalnim kriterijima konvergencije ili kriterijima nominalne konvergencije* kako bi se naznačilo da oni nisu jedini uvjeti koje država članica s odstupanjem mora ispuniti prije uvođenja eura tj. ulaska u europodručje. Uz nominalne kriterije, država članica s odstupanjem treba voditi računa i o kriterijima realne konvergencije, pravnoj konvergenciji, političkoj volji za proširenjem europodručja i dr. *Mastriškim kriterijima nominalne konvergencije* državama članicama s odstupanjem koje žele uvesti euro postavljaju se zahtjevi u odnosu na (i) *stabilnost cijena*, (ii) *održivost javnih financija*, (iii) *stabilnost tečaja domaće valute u odnosu na euro* te (iv) *stabilnost dugoročnih kamatnih stopa*. Pojednostosti konvergencijskih kriterija iz čl. 140. UFEU-a kojima se mjerodavna tijela EU-a rukovode pri donošenju odluka o završetku odstupanja za države članice s odstupanjem utvrđena su Protokolom (br. 13) o konvergencijskim kriterijima. Prema Protokolu, kriterij održivosti javnih financija znači da u trenutku provjere ispunjavanja kriterija konvergencije, država članica nije predmetom odluke o postojanju prekomjernog deficita iz čl. 126. st. 6. UFEU-a. Prema odredbama čl. 126. UFEU-a država članica može biti predmetom odluke o postojanju prekomjernog deficita ako ne ispunjava jedan ili oba kriterija temeljem kojih se provjerava poštovanje proračunske discipline država članica (čl. 126. st. 2. UFEU-a). Imajući u vidu prethodno, kriteriji održivosti javnih financija znače da (i) *manjak (deficit) proračuna opće države mjeren udjelom u bruto BDP-u ne prelazi referentnu vrijednost od 3%* (iznimno može prelaziti referentnu vrijednost ako znatno i postojano opada te je blizu referentne vrijednosti odnosno ako je premašivanje referentne vrijednosti samo iznimno i privremeno, a omjer također ostaje blizu referentne vrijednosti, čl. 126. st. 2. a) UFEU-a), a (ii) *da dug opće države (javni dug) mjeren udjelom u BDP-u ne prelazi referentnu vrijednost od 60% BDP-a* (iznimno može prelaziti referentnu vrijednost ako se omjer smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom – čl. 126. st. 2. b) UFEU-a, a smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom ako se razlika u odnosu na referentnu vrijednost od 60% smanjila tijekom prethodne tri godine po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje tj. za 5% godišnje – čl. 1 Uredbe Vijeća (EU) br. 1177/2011). Za kriterije održivosti javnih financija u literaturi i javnosti se uobičajio naziv *mastriški fiskalni kriteriji konvergencije*.

Već 1990-ih postalo je jasno da mastriški kriteriji konvergencije (što naravno uključuje i fiskalne kriterije konvergencije) nisu dostatni mehanizmi za osiguranje glatkog prijelaza na zajedničku europsku valutu. *Stoga je Ugovorom iz Amsterdama (1997.) predstavljen dodatak kriterijima konvergencije nazvan Pakt o stabilnosti i rastu (Tasheva, 2010). Dok je Mastriški ugovor uspostavio uvjete državama članicama za uvođenje jedinstvene zajedničke valute, Pakt o stabilnosti i rastu ima za cilj proračunsku disciplinu država članica učiniti trajnim obilježjem EMU-a* (Buti, 2006). Kao svojevrsan nastavak mastriških fiskalnih kriterija konvergencije, Pakt o stabilnosti i rastu je usvojen da bi se države članice usmjerile na provođenje razumnih proračunskih politika i nakon uvođenja zajedničke valute eura. Cilj mu je sprečavanje pojave prekomjernih deficita radi osiguranja fiskalne discipline, razboritog upravljanja javnim financijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar EMU (Šimović,

2005). Pakt o stabilnosti i rastu temelji se na odredbama čl. 121. UFEU-a kojima se propisuju osnove uređenja multilateralnog nadzora u području koordinacije ekonomskih politika država članica.

U formalnom smislu Pakt o stabilnosti i rastu je usvojen Odlukom Europskoga vijeća o Paktu o stabilnosti i rastu te (i) Uredbom Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i (ii) Uredbom Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika.

U funkcionalnom smislu Pakt o stabilnosti i rastu sastoji se od tzv.: (i) *preventivnog ogranka* (engl. *preventive arm*) i (ii) *korektivnog ogranka* (engl. *corrective arm*).

U normativnom smislu, (i) preventivni ogranak čini Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 (zajedno s uredbama kojima je izmijenjena: Uredbom Vijeća (EZ) br. 1055/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom (EU) br. 1175/2011 od 16. studenog 2011.) te Uredba (EU) br. 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. 11. 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju, a (ii) korektivni ogranak čini Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 (zajedno s uredbama kojima je izmijenjena: Uredbom Vijeća (EZ) br. 1056/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenog 2011.). Preventivnim ogrankom se, između ostalog, utvrđuju pravila za sadržaj, dostavljanje, ispitivanje i praćenje programā stabilizacije i programā konvergencije kao dijela multilateralnog nadzora od strane Vijeća EU i Europske komisije kako bi se u ranoj fazi spriječila pojava prekomjernog državnog deficita u državama članicama te promicali nadzor i usklađivanje ekonomskih politika. U širem normativnom smislu dio Pakta o stabilnosti i rastu je i tzv. Kodeks ponašanja (engl. *Code of Conduct*), koji je zapravo mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora Vijeća za gospodarske i financijske poslove (ECOFIN) kojim se detaljno uređuju elementi provedbe Pakta o stabilnosti posebno glede oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije. Programe stabilizacije podnose države članice europodručja, a programe konvergencije države članice EU-a koje još nisu članice europodručja tj. države članice s odstupanjem. Programi se podnose Vijeću EU-a i Europskoj komisiji najkasnije do kraja travnja tekuće godine u okviru Europskog semestra.

Odluka Europskog vijeća o Paktu o stabilnosti i rastu definira okvirno numeričko fiskalno pravilo proračunskog salda propisujući državama članicama da srednjoročni proračunski cilj moraju držati „blizu ravnoteže ili u suficitu“. Pravilima preventivnog ogranka Pakta o stabilnosti i rastu, točnije odredbama čl. 2.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, to se okvirno fiskalno numeričko pravilo detaljnije razrađuje kroz definiciju srednjoročnih proračunskih ciljeva. Definicija srednjoročnih proračunskih ciljeva iz odredbe čl. 2.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 daje složenije i fleksibilnije numeričko fiskalno pravilo proračunskog salda od onog definiranog Mastroškim ugovorom odnosno UFEU-om. Srednjoročnim proračunskim ciljevima definira se mjera proračunskog salda u strukturnom smislu tj. u obzir se uzimaju gospodarski ciklusi bez jednokratnih odnosno privremenih mjera pri čemu se dopušta odstupanje srednjoročnog proračunskog cilja od uravnoteženosti ili suficita, ali takvo odstupanje ne bi trebalo prijeći „*granicu sigurnosti koja se tiče omjera državnog deficita od 3% BDP-a*“. Konačno, odstupanje srednjoročnog proračunskog cilja od uravnoteženosti ili suficita strože je definirano za države članice europodručja i države članice EU-a sudionice ERM-a II. Glede tih država odredba čl. 2.a stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 propisuje da se njihovi srednjoročni proračunski ciljevi „*određuju unutar utvrđenog raspona između -1% BDP-a i uravnoteženosti ili viška*“. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (Fiskalni ugovor) za države članice europodručja u navedenom smislu još je stroži jer postavlja granicu na 0,5% BDP-a za države članice čiji je javni dug viši od 60% BDP-a.

Tijekom Velike recesije pokazali su se nedostaci Pakta o stabilnosti i rastu glede upravljanja europskim fiskalnim okvirom. Stoga je bilo potrebno revidirati okvir EU-a za koordinaciju fiskalnih politika država članica, posebno u europodručju. U tom smjeru poduzete su brojne mjere i doneseni različiti akti s ciljem reforme upravljanja fiskalnim okvirom: Europski semestar putem reforme tj. izmjena Pakta o stabilnosti i rastu kroz prvi paket o gospodarskom rastu, tzv. „paket od šest mjera“ (engl. *six pack*), tzv. „paket od dvije mjere“ (engl. *two pack*), Pakt euro plus, ESM, Fiskalni ugovor i dr. Bezuvjetno „spašavanje“ putem Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) onih država članica koje se suoče s neodrživom fiskalnom situacijom bez odgovarajućeg mehanizma za osiguranje njihove fiskalne discipline pojačao bi problem moralnog hazarda, zavodeći države ka generiranju deficita i posljedično javnog duga do neodržive razine (Kelemen, 2015) jer bi se pred bankrotom uvijek mogle skloniti u sigurno utočište ESM-a. Upravo je Fiskalni ugovor (FU) takav mehanizam koji, između ostalog, ima za cilj poticanje proračunske discipline ugovornih strana (čl. 1. st. 1. FU-a). FU je međunarodni višestrani ugovor koji u formalnom smislu nije dio pravne stečevine EU-a, ali se u sadržajnom i funkcionalnom smislu naslanja na pravni okvir EU-a kojim se koordinira reguliranje fiskalne (proračunske) discipline država članica EMU-a odnosno europodručja. FU i ESM su usko povezani jer se u oba dokumenta izričito navodi da je odobravanje financijske pomoći iz ESM-a uvjetovano ratifikacijom FU-a (t. 5. preambule Ugovora o uspostavi Europskog stabilizacijskog mehanizma i preambula FU-a). FU se nastavlja na izmijenjeni i reformirani Pakt o stabilnosti i rastu jer se njime zapravo unaprjeđuje i jača djelotvornost „paketa od šest mjera“ te je stoga potrebno reći nešto više o numeričkim fiskalnim pravilima koje propisuje FU, a koji će obvezivati Hrvatsku ulaskom u europodručje.

FU obvezuje države ugovornice da „pravilo kočnice duga“ (čl. 3. st. 1. FU-a) inkorporiraju u domaći pravni poredak odredbama obvezujuće snage i trajnog karaktera, po mogućnosti ustavnim odredbama ili odredbama za koje se na drugi način jamči da će se u potpunosti poštovati te da će ih se pridržavati u svojim nacionalnim proračunskim procesima (čl. 3. st. 2. FU-a). „Pravilo kočnice duga“ iz FU-a nalaže ugovornim stranama godišnji uravnoteženi proračunski saldo ili suficit opće države (čl. 3. st. 1. t. a) FU-a). Smatra se da je to temeljno pravilo ispoštovano ako je godišnji strukturni saldo, tj. godišnji ciklički prilagođeni saldo opće države prema srednjoročnom proračunskom cilju specifičnom za svaku državu s nižom granicom strukturnog deficita od 0,5% BDP-a prema tržišnim cijenama. Onim državama članicama čiji je javni dug znatno niži od 60% BDP-a i ako su im rizici dugoročne održivosti javnih financija niski, FU dopušta strukturni deficit i do 1% BDP-a (čl. 3. st. 1. t. d) FU-a). Iako još nije dijelom europodručja, Hrvatska je pristupila FU-u. Prema Zakonu o potvrđivanju Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji Hrvatska je pristupila FU-u uz rezervu izuzeća za glave III. (*Fiskalni ugovor*) i IV. (*Koordinacija ekonomskih politika i konvergencija*). To znači da Hrvatsku po pristupanju FU-u, sve do uvođenja eura, ne obvezuje fiskalna komponenta FU-a niti koordiniranje ekonomskih politika već samo dio FU-a koji se odnosi na upravljanje u europodručju – glava V. (*Upravljanje europodručjem*). Međutim, kada uvede euro odnosno prestane biti država članica s odstupanjem, Hrvatsku će obvezivati cijeli FU bez izuzeća iskazanih pri pristupanju. To prije svega znači da će biti obvezna fiskalno „pravilo kočnice duga“ iz FU-a (koje strože definira granice strukturnog proračunskog salda od Pakta o stabilnosti i rastu) inkorporirati u domaći pravni poredak. Imajući u vidu da će javni dug Hrvatske (unatoč naporima u fiskalnoj konsolidaciji) još niz godina biti iznad referentne vrijednosti od 60% BDP-a, po ulasku Hrvatske u europodručje njezin godišnji strukturni saldo mora biti uravnotežen ili u višku, a u slučaju deficita niži od -0,5% BDP-a.

Budućnost fiskalnih pravila iz normativnog okvira EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika svakako ovisi o strateškim političkim odlukama u smjeru tzv. fiskalne unije.

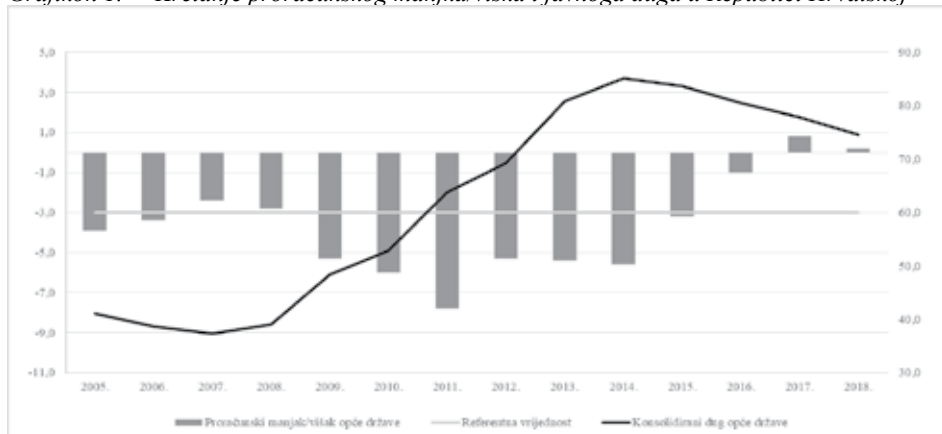
Međutim, sigurno je da se unatoč važnosti optimalnog definiranja i poštivanja ekonomskih i fiskalnih pravila EMU-om kao jednim od najvećih gospodarstava na svijetu ne može upravljati samo suradnjom na temelju pravila. Da bi se EMU razvio u stvarnu ekonomsku i monetarnu uniju morat će od sustava usklađivanja ekonomskih i fiskalnih politika temeljem smjernica i pravila postati sustav snažnije podjele suverenosti u fiskalnim pitanjima sa zajedničkim institucijama (Izvjешće petorice predsjednika, 2015.).

#### 4. NACIONALNA FISKALNA PRAVILA I EMU

Fiskalna pravila Hrvatske kao članice EU-a i dijela EMU-a mogu se promatrati na tri razine. Prva je supranacionalna razina, tj. razina fiskalnih pravila utvrđenih primarnim i sekundarnim zakonodavstvom EU-a odnosno normativnim okvirom EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika država članica. Druga je nacionalna razina, na kojoj su numerička fiskalna pravila primarno definirana Zakonom o fiskalnoj odgovornosti te usklađena s Paktom o stabilnosti i rastu. Treća je subnacionalna razina na kojoj se, zakonima kojima se uređuje izvršavanje državnog proračuna te proračunskim zakonom, ograničava zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj.

Stupanjem na snagu važećeg Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) za sada je osigurana usklađenost nacionalnih fiskalnih pravila s normativnim okvirom EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika država članica. Važeći Zakon o fiskalnoj odgovornosti propisuje tri numerička fiskalna pravila: (i) pravilo strukturnog proračunskog salda, (ii) pravilo rashoda i (iii) pravilo javnog duga, usklađene s odredbama revidiranog Pakta o stabilnosti i rastu. Nadalje, Zakonom o fiskalnoj odgovornosti ojačana je neovisnost hrvatskog NFI-ja, Povjerenstva za fiskalnu politiku, a sve u skladu s preporukama Vijeća EU-a i Europske komisije (EK) te obvezama iz Direktive Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica.

Grafikon 1. Kretanje proračunskog manjka/viška i javnoga duga u Republici Hrvatskoj



Izvor: DZS – Izvjешća o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države u RH, Strategija uvođenja eura kao službene valute u Hrvatskoj, travanj 2018.

U Strategiji za uvođenje eura kao službene valute u Hrvatskoj navodi se da je Hrvatska prije Velike recesije *uglavnom ispunjavala kriterije nominalne konvergencije, uz manje premašaje referentnih vrijednosti za kriterij stabilnosti cijena i kriterij proračunskog manjka.*

Za vrijeme Velike recesije i nakon nje<sup>1</sup> Hrvatska bilježi značajna odstupanja po oba nominalna kriterija fiskalne konvergencije. U šestogodišnjem recesijskom razdoblju (2009. – 2014.) Hrvatska je bilježila prosječni godišnji proračunski manjak od 6% BDP-a (2011. čak 7,8% BDP-a) te posljedično veliki porast javnog duga koji se u sedam godina (2008. – 2014.) više nego udvostručio, sa 39% BDP-a u 2008. na 84% BDP-a u 2014. Zbog navedenih fiskalnih neravnoteža karakteriziranih visokim proračunskim manjkovima i posljedično rastućim javnim dugom Hrvatska je nedugo nakon ulaska u EU, u siječnju 2014., formalno ušla u proceduru prekomjernog deficita iz koje je izašla u lipnju 2017. Od 2016. Hrvatska ulaže napore u fiskalnoj konsolidaciji, pa su u protekle dvije proračunske godine ostvareni konvencionalni i primarni proračunski viškovi što je u te dvije godine rezultiralo smanjenjem javnog duga za gotovo 6 postotnih poena u odnosu na BDP.

Vlada RH i Hrvatska narodna banka konstatiraju da će i u nadolazećem razdoblju *naglasak ekonomske politike biti na razboritom i odgovornom vođenju fiskalne politike s ciljem uravnoteženja proračuna i smanjenja javnog duga, a time i stvaranja fiskalnog prostora za protucikličko djelovanje što će ujedno omogućiti ispunjavanje kriterija konvergencije koji se odnose na javne financije*. Nadalje, proklamira se usmjerenost na vođenje fiskalne politike u skladu s pravilima, posebno u skladu s odredbama o *srednjoročnom proračunskom cilju i ograničenju rasta proračunskih rashoda, što će pridonijeti dugoročnoj održivosti javnih financija*. Vlada će jačati neovisnost fiskalnog nadzora i u potpunosti uskladiti fiskalna pravila s *Paktom o stabilnosti i rastu* (Strategija za uvođenje eura kao službene valute u Hrvatskoj). Prethodnim Vlada RH ističe jasnu usmjerenost na vođenje fiskalne politike sukladno propisanim fiskalnim pravilima te jačanje neovisnosti fiskalnog nadzora, a to se prije svega odnosi na nadzor od strane hrvatskog NFI-ja – Povjerenstva za fiskalnu politiku. S obzirom na članstvo Hrvatske u EU i status države članice s odstupanjem, usmjerenost na fiskalna pravila znači usmjerenost na poštivanje fiskalnih pravila propisanih primarnim i sekundarnim EU zakonodavstvom odnosno normativnim okvirom EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika država članica (nacionalna fiskalna pravila) i fiskalnih pravila propisanih u domaćem zakonodavstvu (nacionalna fiskalna pravila). Sudeći prema fiskalnoj izvedbi prethodne dvije proračunske godine, uz postojeću perspektivu gospodarskog rasta i u odsutnosti jačih pritisaka na rashodovnu stranu proračuna, fiskalni ishodi bi u tekućoj i sljedećoj proračunskoj godini trebali biti u okviru zadanih fiskalnih pravila. S druge strane, najavljeno oportunističko udovoljavanje zahtjevima sindikata javnih službi u sljedećoj izbornoj godini, uz moguće veće usporavanje gospodarstva u sljedeće dvije proračunske godine, moglo bi ugroziti željene fiskalne ishode u funkciji ulaska u ERM II. Konačno, s obzirom na to da gotovo godinu dana nakon stupanja na snagu Zakona o fiskalnoj odgovornosti nisu imenovani predsjednik i članovi Povjerenstva za fiskalnu politiku u skladu s tim zakonom, upitan je optimizam Vlade RH o jačanju neovisnosti fiskalnog nadzora.

## 5. NEOVISNE FISKALNE INSTITUCIJE

Neovisne fiskalne institucije (engl. *independent fiscal institutions*) ili fiskalna vijeća (engl. *fiscal councils*) su *neovisne javne ustanove čiji je cilj promicanje održivih javnih financija kroz različite funkcije, uključujući javne ocjene fiskalnih planova i izvedbi te vrednovanje i pružanje makroekonomskih i proračunskih prognoza*. Njegovanjem *transparentnosti i promicanjem kulture stabilnosti javnih financija mogu ukloniti reputacijske i izborne troškove neželjenih politika i prekršenih obećanja* (Debrun et al., 2013). Definicija

---

<sup>1</sup> Recesija je u Hrvatskoj trajala znatno duže od one koja se bilježi u globalnom i EU kontekstu jer se gospodarski rast statistički zabilježio tek u posljednjem tromjesečju 2014., nakon šest godina gospodarskog pada i stagnacije.



koja najbolje označava neovisne fiskalne institucije ističe da su to *stalna tijela sa zakonskim ili izvršnim ovlastima za javnu i stranački neovisnu ocjenu fiskalnih politika, planova i izvedbi u odnosu na makroekonomske ciljeve povezane s dugoročnom stabilnošću javnih financija, kratkoročnom i srednjoročnom makroekonomskom stabilnošću i ostalim službenim ciljevima.*

U posljednjih dvadeset godina zamjetan je globalni porast neovisnih fiskalnih institucija (NFI). U EU kontekstu taj rast ima normativni temelj u reviziji Pakta o stabilnosti i rastu tj. implementaciji zahtjeva Direktive Vijeća 2011/85/EU. Svim NFI-ima imanentne su, u većem ili manjem broju, funkcije iz prethodnih definicija.

NFI se međusobno značajno razlikuju prema institucionalnim oblicima i funkcijama, ali svima im je zajedničko: (i) da neovisnim stručnim nadzorom (u smislu kritičkog preispitivanja odluka i mjera u vođenju fiskalne politike) promiču razumne fiskalne politike i (ii) ne sudjeluju u bilo kakvom neposrednom vođenju fiskalne politike. Iz prethodnog proizlazi da pridjev „neovisne“ u samom nazivu NFI-ja želi istaknuti njihovu „nepolitičnost“ u smislu otklona od političkih institucija i nositelja fiskalne politike u svom djelovanju čak i onda kada su u formalnom smislu sastavnice tih institucija. „Nepolitičnost“ odnosno neovisnost NFI-ja ogleda se prije svega u stranački neovisnom obavljanju svojih zadaća i nesudjelovanju u neposrednom vođenju fiskalne politike.

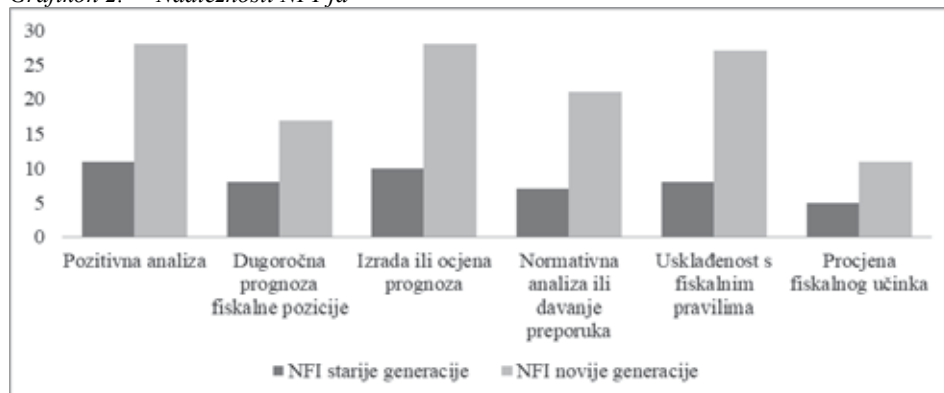
U institucionalnom smislu NFI se obično formiraju kao: (i) subjekti/tijela formalno vezani uz zakonodavnu, izvršnu ili čak monetarnu vlast, (ii) samostalni javnopravni subjekti/tijela ili (iii) subjekti/tijela formalno vezani uz najviša revizijska tijela. Kada su vezani uz zakonodavnu vlasti, najčešće se radi o *parlamentarnim proračunskim uredima* koje prvotno nalazimo u predsjedničkim demokracijama (SAD – *Congressional Budget Office*, Južna Koreja – *National Assembly Budget Office*) da bismo ih danas našli u zemljama različitog političkog i gospodarskog uređenja (Australija, Kanada, Italija, Gruzija, Kenija, Meksiko i Južna Afrika). Kada su vezani uz izvršnu vlast, NFI se pojavljuju kao ustrojstveni dijelovi određenih ministarstava ili kao agencije podređene određenom resoru (Belgija – Savezni ured za planiranje i Visoko vijeće za javne financije, Danska - Dansko ekonomsko vijeće, Japan – Vijeće za fiskalni sustav, Nizozemska – Nizozemski zavod za ekonomsko političke analize i Velika Britanija – Ured za proračunsku odgovornost). Na NFI-je kao samostalne subjekte/tijela nailazimo u Njemačkoj – Njemačko vijeće ekonomskih eksperata, Mađarskoj – Fiskalno vijeće Mađarske, Irskoj – Irsko savjetodavno fiskalno vijeće, Portugalu – Vijeće za javne financije, Rumunjskoj – Fiskalno vijeće, Slovačkoj – Vijeće za proračunsku odgovornost i Švedskoj – Vijeće za fiskalnu politiku. Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18) i hrvatsko Povjerenstvo za fiskalnu politiku je neovisno i samostalno tijelo (čl. 12). Austrijsko fiskalno savjetodavno vijeće je posebno po tome što je u administrativnom i financijskom smislu naslonjeno na austrijsku monetarnu vlast, tj. središnju banku.

Funkcije odnosno nadležnosti NFI-ja su različite, a najčešće su to: (i) *pozitivna analiza ekonomskog i/ili fiskalnog stanja*, (ii) *dugoročna prognoza proračunske ravnoteže i razine javnog duga*, (iii) *izrada ili ocjena makroekonomskih i fiskalnih prognoza*, (iv) *normativna analiza ili davanje preporuka*, (v) *praćenje poštivanja numeričkih fiskalnih pravila* i (vi) *procjena fiskalnog učinka srednjoročnih i/ili dugoročnih mjera i reformi* (Debrun et al., 2014). Funkcije NFI-ja mogu se kategorizirati i kao: (i) neovisna analiza, kritička ocjena i praćenje planiranja, vođenja i ishoda fiskalnih politika, (ii) izrada ili kritička ocjena makroekonomskih i/ili fiskalnih projekcija, (iii) procjena fiskalnog učinka proračuna i mjera nositelja fiskalne politike te izbornih gospodarskih i/ili fiskalnih platformi i (iv) savjetovanje nositelja fiskalne politike o mogućim fiskalnim opcijama (Debrun et al., 2013).

Neovisna analiza, kritička ocjena i praćenje planiranja, vođenja i ishoda fiskalnih politika u pravilu obuhvaća prethodnu (*ex ante*) neovisnu analizu godišnjih i srednjoročnih proračunskih prijedloga te njihovu usklađenost s propisanim fiskalnim pravilima i/ili s dugoročnom održivošću javnih financija. NFI također pružaju i naknadnu (*ex post*) ocjenu

makroekonomskih i fiskalnih ishoda u odnosu na propisana fiskalna pravila i druge fiskalne odnosno makroekonomske ciljeve. Izrada ili kritička ocjena makroekonomskih i/ili fiskalnih projekcija vrlo često podrazumijeva da (i) NFI javno objavljuju uočena odstupanja između svojih projekcija i projekcija na kojima nositelji fiskalne politike temelje svoje proračunske prognoze odnosno (ii) stvarnu ili pravnu obvezu nositelja fiskalne politike da u slučaju odstupanja svojih projekcija iste usklade s projekcijama NFI-ja ili da javnosti objasne razloge za takva odstupanja (načelo „usklađi se ili obrazloži“, engl. *comply or explain*). Vrlo čest zadatak NFI-ja je izrada procjena fiskalnog učinka prijedloga proračuna i proračunskih projekcija te posebnih rashodovnih programa ili diskrecijskih mjera. Postoje i NFI koji imaju za zadatak i kvantifikaciju izbornih gospodarskih i/ili fiskalnih platformi (npr. Nizozemski zavod za ekonomsko političke analize). Funkcija savjetovanja nositelja fiskalne politike o mogućim fiskalnim opcijama kod nekih NFI-ja je definirana općenito (i) kao pravo komentiranja i davanja preporuka o bilo kojem (fiskalnom) pitanju, a kod nekih precizno i određeno (ii) u pogledu točno određenih (fiskalnih) pitanja odnosno mjera. Neki NFI imaju vrlo široke i značajne funkcije u pozitivno analitičkom smislu (procjena fiskalnog učinka, kvantifikacije i prognoze ne samo proračunskih prijedloga već i određenih fiskalnih mjera, pa čak i izbornih gospodarskih platforma), dok u normativno analitičkom smislu nemaju funkcija, tj. nisu ovlašteni davati bilo kakve sudove o primjerenosti proračunskih prijedloga ili fiskalnih mjera. Suprotno, određeni NFI su fokusirani na normativnu analizu i ne produciraju vlastite prognoze. Primjer za prve imamo u Nizozemskom zavodu za ekonomsko političke analize, a za druge u Irskom savjetodavnom fiskalnom vijeću i švedskom Vijeću za fiskalnu politiku.

Grafikon 2. Nadležnosti NFI-ja



Izvor: IMF Fiscal Council Dataset

NFI-ima *nove generacije* češće se stavlja u zadatak (i) praćenje usklađenosti s propisanim numeričkim fiskalnim pravilima i (ii) procjena fiskalnog učinka (fiskalnih) mjera nego što je to slučaj sa NFI-ima *starije generacije*. Prema Debrun et al. (2013) u *stariju generaciju NFI-ja* (ili kako je ondje nazivaju – *veterane*) spadaju NFI utemeljeni prije 2005., a u novu generaciju oni osnovani 2005. i poslije (Debrun et al., 2013).

Sadržaj i stvarni značaj pojedinih funkcija/nadležnosti NFI-ja može se prilično razlikovati među zemljama. Tako je primjerice funkcija *izrade ili ocjene makroekonomskih i fiskalnih prognoza* prilično značajna u Nizozemskoj i Belgiji. To je stoga što se nizozemska vlada u pripremi proračuna koristi makroekonomskim prognozama te prognozama javnih prihoda i rashoda koje je izradio Nizozemski zavod za ekonomsko političke analize. U Belgiji je taj

značaj još intenzivniji jer se belgijski proračun mora temeljiti na makroekonomskim prognozama Saveznog ureda za planiranje. U Velikoj Britaniji, osnovni je zadatak Ureda za proračunsku odgovornost izrada petogodišnjih ekonomskih i fiskalnih prognoza pri čemu je britansko ministarstvo financija podložno načelu „uskлади se ili obrazloži“ tj. dužno je javno obrazložiti zašto se odlučilo ne koristiti prognoze Ureda za proračunsku odgovornost (Debrun et al., 2013). U SAD-u, Kanadi i Danskoj prognoze NFI-ja služe samo za usporedbu s prognozama nositelja fiskalne politike. U drugim državama uloga NFI-ja u prognoziranju ograničena je na prethodne (*ex ante*) i/ili naknadne (*ex post*) kritičke ocjene ekonomskih i fiskalnih prognoza nositelja fiskalne politike, uključujući kritičku ocjenu temeljnih pretpostavki za te prognoze i korištene modele. Kronološki obuhvat prognoza NFI-ja vrlo često nije ograničen na proračunsku godinu ili srednji rok već se zbog analize održivosti javnih financija izrađuju i posebne prognoze s pogledom u daleku budućnost. Primjerice, redovite prognoze Kongresnog proračunskog ureda SAD-a odnose se na desetogodišnje razdoblje, a neke prognoze dostižu i duža razdoblja. Kanadski, britanski, korejski i nizozemski NFI izrađuju fiskalne projekcije i za značajno duža razdoblja (više od 40 godina, pa i do 75 godina). Funkcija *procjene fiskalnog učinka (fiskalnih) mjera* može se kretati od jednostavnijih procjena proračunskih prihoda i rashoda do složenijih ocjena posebnih fiskalnih mjera. U zemljama u kojima su NFI institucionalno uobličeni kao *parlamentarni proračunski uredi*, ova funkcija može obuhvaćati i procjenu fiskalnog učinka političkih inicijativa kako od strane nositelja fiskalne politike tako i od strane ovlaštenih pojedinaca (u pravilu zastupnika u najvišem zastupničkom tijelu). Primjerice južnokorejski NFI (Skupštinski proračunski ured, engl. *National Assembly Budget Office*) godišnje izradi više od 400 procjena fiskalnih učinaka zakonskih prijedloga podnesenih od strane pojedinih skupštinskih zastupnika, a također obavlja procjenu dugoročnih fiskalnih učinaka novih propisa. Meksički Centar za javne financije (engl. *Centre for Public Finance*) vrši procjene fiskalnog učinka prijedloga zakona ili izmjena zakona podnesenih od strane zakonodavne vlasti, ali i pojedinih parlamentarnih zastupnika. Američki Kongresni proračunski ured ima vrlo široku funkciju procjene fiskalnih učinaka svih zakonodavnih prijedloga koji se pojave pred Kongresom te još i praćenje fiskalnog učinka pojedinih ili skupine propisa u odnosu na utvrđena proračunska ograničenja (Debrun et al., 2013). Kanadski NFI (Parlamentarni proračunski časnik, engl. *Parliamentary Budget Officer*) također ima široku funkciju procjene fiskalnog učinka bilo kojeg prijedloga za koji je nadležan kanadski parlament (Parliament of Canada Act, 79.2 d)). Nizozemski zavod za ekonomsko političke analize na zahtjev resornih ministarstava uredno pruža procjene fiskalnih učinaka novih političkih inicijativa i *cost-benefit* analize velikih infrastrukturnih projekata. Britanski Ured za proračunsku odgovornost glede procjene fiskalnih učinaka ima zadatak nadzora procjene proračunskih poreznih prihoda i rashoda (kao dijela prijedloga proračuna) od strane resornih ministarstava. Funkcija procjene fiskalnih učinaka australskog Parlamentarnog proračunskog ureda i Nizozemskog zavoda za ekonomsko političke analize nije ograničena samo na zakonodavne ili administrativne prijedloge već je proširena i na ekonomske i fiskalne utjecaje izbornih političkih platformi političkih stranaka (Debrun et al., 2013). Iako neposredno ne sudjeluju u vođenju fiskalne politike ili ograničavanju diskrecijskog odlučivanja nositelja fiskalne politike, NFI imaju značajan posredan utjecaj na vođenje fiskalne politike i ograničavanje diskrecije nositelja fiskalne politike. Taj posredni utjecaj najčešće ostvaruju (i) medijskim senzibiliziranjem javnosti za bitne fiskalne teme, a rjeđe (ii) formalnim sudjelovanjem u proračunskom procesu.

Senzibiliziranje javnosti za bitne fiskalne teme putem različitih medijskih kanala NFI često ostvaruju javnim objavljivanjem svojih analiza i izvješća. To je bitan način utjecaja NFI-ja na nositelje fiskalne politike jer tako biračko tijelo postaje informiranije i spremnije na racionalnije honoriranje odnosno sankcioniranje oportunistički motiviranog vođenja fiskalne politike koje naginje suboptimalnim fiskalnim ishodima. Formalno sudjelovanje u

proračunskom procesu NFI najčešće ostvaruju (i) vlastitim makroekonomskim odnosno fiskalnim prognozama obvezujućima za nositelje izrade proračunskih prijedloga ili (ii) stvarnom ili pravnom obvezom nositelja fiskalne politike da u slučaju odstupanja njihovih prognoza iste usklade s prognozama NFI-ja ili da javnosti objasne razloge za takva odstupanja (načelo „usklađi se ili obrazloži“). Nadalje, gotovo polovica NFI-ja nove generacije održava redovite formalne konzultacije ili saslušanja s nositeljima izvršne i zakonodavne vlasti što im daje neposredan pristup pa tako i utjecaj na nositelje fiskalne politike u svim bitnim fazama pripreme, izrade, donošenja, izvršenja i evaluacije proračuna i drugih fiskalnih mjera.

## 6. HRVATSKI NFI U KONEKSTU EMU-a

Odbor za fiskalnu politiku je preteča Povjerenstva za fiskalnu politiku i može se reći da je hrvatski NFI u začetku. Odlukom o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku (NN 40/11) osnovan je kao *stručno i neovisno tijelo s ciljem unaprjeđenja sustava javnih financija i praćenja primjene fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, čime će se doprinijeti osiguranju i održavanju fiskalne discipline, transparentnosti te srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija*. Sljednik Odbora za fiskalnu politiku je Povjerenstvo za fiskalnu politiku. Dok je Odbor za fiskalnu politiku odlukom osnovala Vlada RH, Povjerenstvo za fiskalnu politiku osnovao je Hrvatski sabor Odlukom o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (NN 156/13) kao radno tijelo Hrvatskoga sabora. Odbor za fiskalnu politiku je zamijenjen Povjerenstvom za fiskalnu politiku tijekom postupka za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 19/14) radi potrebe jačanja neovisnosti Odbora, u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU i preporukama Vijeća EU-a i Europske komisije.

Važećim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/2018), u skladu s preporukama Vijeća EU-a, ojačana je neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku koje više nije radno tijelo Hrvatskoga sabora već stalno, neovisno i samostalno državno tijelo (čl. 12. Zakona). Kolika je važnost u normativnom smislu dana Povjerenstvu za fiskalnu politiku govori činjenica da mu Zakon o fiskalnoj odgovornosti posvećuje svoje najveće poglavlje sa 18 od ukupnih 46 zakonskih članaka. Međutim, upitno je koliko je taj normativni napor ojačao njegovu neovisnost. Nužnost jačanja neovisnosti hrvatskog NFI-ja proizlazi iz članstva Hrvatske u EU-u i obveze implementacije odredaba revidiranog Pakta o stabilnosti i rastu, konkretno obveze implementacije odredaba Direktiva Vijeća 2011/85/EU. Direktiva je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti preuzeta u pravni poredak Republike Hrvatske (čl. 2. Zakona). Prema Direktivi, svaka država članica dužna je uspostaviti specifična numerička fiskalna pravila koja učinkovito promiču usklađenost s njezinim obvezama koje proizlaze iz UFEU-a u području proračunske politike. Takva pravila posebno promiču usklađenost s referentnim vrijednostima za deficit i dug iz UFEU-a te usvajanje višegodišnjeg razdoblja fiskalnog planiranja, uključujući pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja države članice (čl. 5. Direktive). Nadalje, prema odredbi čl. 6. st. 1. Direktive, države članice su obvezne, radi nadzora usklađenosti i poštivanja numeričkih fiskalnih pravila, *osigurati učinkovit i pravovremen nadzor i to temeljem pouzdane i neovisne analize provedene od strane neovisnih tijela ili tijela neovisnih o fiskalnim vlastima države članice*.

Zakonska rješenja koja su u funkciji jačanja neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku svakako su: (i) definiranje Povjerenstva kao neovisnog i samostalnog tijela koje obavlja poslove određene Zakonom (čl. 12. Zakona), (ii) trajanje mandata članova Povjerenstva koje prekoračuje izborni ciklus (čl. 13. Zakona), (iii) biranje predsjednika Povjerenstva po javnom pozivu (čl. 15. st. 1. Zakona), (iv) isključenje politički angažiranih osoba iz Povjerenstva (čl. 16., 18. st. 4. i čl. 19. st. 2. Zakona), (v) samostalno djelovanje članova Povjerenstva u skladu s profesionalnim standardima (čl. 18. st. 3. Zakona), (vi) zabrana utjecaja na rad Povjerenstva

(čl. 18. st. 4. Zakona), (vii) jasno definirani razlozi razrješenja predsjednika i članova Povjerenstva prije isteka mandata (čl. 19. st. 2. Zakona), (viii) jasno definiran status članova i predsjednika Povjerenstva u odnosu na propise o sprječavanju sukoba interesa i (ix) samostalno definiranje unutarnje organizacije i načina rada Povjerenstva (čl. 28. i čl. 29. st. 2. Zakona). Nasuprot tim rješenjima, Zakon donosi i određena rješenja koja mogu biti upitna s gledišta ostvarenja stvarne neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku. Prije svega to se odnosi na ulogu Hrvatskoga sabora i njegova Odbora za financije i proračun u postupku imenovanja i razrješenja predsjednika i članova Povjerenstva (čl. 14., 15., 17., 18. i 19. Zakona). Naime, propisana rješenja ničim ne priječe vladajuću većinu u Hrvatskome saboru da predloži i imenuje sebi bliske stručnjake za članove i predsjednika Povjerenstva. Nadalje, zadaće Povjerenstva su zakonom precizno propisane i ograničene bez mogućnosti samoinicijativnog zauzimanja stajališta o fiskalnim pitanjima izvan onih propisanih zakonom. Uz to, zakon propisuje da se sredstva za rad Povjerenstva osiguravaju u državnom proračunu ali ne propisuje da se ta sredstva moraju planirati i osigurati u iznosu dostatnom za izvršenje svih funkcija Povjerenstva.

Naposljetku, imajući u vidu da još nisu imenovani predsjednik i članovi Povjerenstva za fiskalnu politiku u skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, upitno je da li je Hrvatska i stvarno osigurala neovisan nadzor usklađenosti i poštivanja numeričkih fiskalnih pravila od strane neovisnog tijela kako to zahtijeva revidirani Pakt o stabilnosti i rastu (čl. 6. st. 1. Direktive Vijeća 2011/85/EU).

U Izvješću petorice predsjednika (2015.) navedeno je da bi postojeći okvir upravljanja EMU-om trebalo osnažiti stvaranjem savjetodavnog europskog fiskalnog odbora koji bi koordinirao i dopunjavao rad nacionalnih fiskalnih vijeća uspostavljenih na temelju Direktive Vijeća 2011/85/EU. Odlukom Komisije (EU) 2015/1937 od 21. listopada 2015. osnovan je Europski fiskalni odbor kao neovisno savjetodavno tijelo u administrativnom smislu naslonjeno na EK, a glavne zadaće su mu: (i) ocjena provedbe fiskalnog okvira EU-a i primjerenost trenutnog smjera fiskalne politike na razini europodručja i nacionalnoj razini, (ii) iznošenje prijedloga budućeg razvoja fiskalnog okvira EU-a, (iii) analitička projekcija budućih fiskalnih stanja na razini europodručja i nacionalnim razinama u okvirima pravila Pakta o stabilnosti i rastu, (iv) suradnja s nacionalnim NFI-ima i (v) pružanje ad hoc savjeta predsjedniku Europske komisije.

## 7. ZAKLJUČAK

Činjenica je da su fiskalna pravila i NFI instituti u funkciji ostvarenja optimalnih fiskalnih ishoda. Ako su fiskalna pravila dobro dizajnirana i efikasno provedena, mogu biti odgovarajući instrument anticikličke konjunkturane politike u funkciji stabilizacije gospodarskih kretanja. NFI kao neovisna stručna tijela snagom ekspertne argumentacije mogu pomoći u osmišljavanju dobro dizajniranih fiskalnih pravila i praćenju njihova poštivanja što je svakako u funkciji ostvarenja optimalnih fiskalnih ishoda. NFI podupiru sposobnost nositelja fiskalne politike za usklađenost s numeričkim fiskalnim pravilima. Egzistencija NFI-ja ne potire već jača učinke i vjerodostojnost fiskalne politike utemeljene na fiskalnim pravilima. Podaci podupiru činjenicu da uspostava NFI-ja u nekoj zemlji slijedi nakon usvajanja numeričkih fiskalnih pravila. Naime, broj zemalja s fiskalnim pravilima porastao je posljednjih dvadesetak godina, dok je pojačani interes za NFI-ja noviji trend što dokazuje činjenica da je više od polovice postojećih NFI-ja osnovano poslije 2005. (Debrun et al., 2013). Taj rastući trend interesa za NFI korespondira s rastućom svijesti o poteškoćama u provedbi numeričkih fiskalnih pravila i istodobnim trendom usvajanja sofisticiranijih strukturno definiranih fiskalnih pravila, s izbjegavajućim klauzulama i automatskim mehanizmima za ispravljanje grešaka u njihovoj provedbi. Potrebu neovisnog nadzora

poštivanja fiskalnih pravila prepoznao je i normativni okvir EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika kada je u okviru revizije Pakta o stabilnosti i rastu u „*paketu od šest mjera*“ donesena Direktiva Vijeća 2011/85/EU kojom su države članice radi nadzora usklađenosti i poštivanja numeričkih fiskalnih pravila obvezane na uspostavu NFI-ja.

Iskazanom namjerom ulaska Hrvatske u ERM II i europodručje, poštivanje fiskalnih pravila iz normativnog okvira EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika postaje važna tema hrvatske ekonomske odnosno fiskalne politike. Analiza značajki, funkcija i vrsta fiskalnih pravila i NFI-ja, analiza fiskalnih pravila i NFI-ja u normativnom okviru EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika ukazuje na složenost ove teme. Suglasje o složenosti fiskalnih pravila i drugih instituta u normativnom okviru EMU-a za usklađivanje fiskalnih politika, posebno u dijelu Pakta o stabilnosti i rastu, postoji i među relevantnim EU dionicima. Između ostalog tu složenost vide kao prepreku na putu ostvarenja stvarne i djelotvorne ekonomske i monetarne unije. Stoga u svojim promišljanjima i prijedlozima glede produbljivanja EMU-a naglašavaju potrebu pojednostavljenja fiskalnih pravila i Pakta o stabilnosti i rastu te jačanja neovisnog fiskalnog nadzora. Međutim, neovisno o potrebi simplifikacije fiskalnih pravila, relevantni dionici EU-a jasno izražavaju činjenicu da se EMU-om ne može upravljati samo usklađivanjem ekonomskih/fiskalnih politika država članica na temelju smjernica i pravila. Smatraju potrebnim osmisliti sustav utemeljen na tješnjoj i snažnijoj suradnji država članica i zajedničkih institucija u donošenju i provođenju fiskalnih i općenito ekonomsko političkih odluka na nacionalnoj razini što bi u praksi značilo daljnju podjelu suverenosti sa zajedničkim institucijama u ovom području (Izvjeshće petorice predsjednika, 2015.).

## LITERATURA

1. Buti M., Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper, No. 241., 2006.
2. Debrun X., Kinda T., Curristine T., Eyraud L., Harris J. i Seiwald J., “The Functions and Impact of Fiscal Councils,” IMF Policy Paper; July 16 2013.
3. Debrun X., Kinda T., Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset, IMF Working Paper, WP/14/58, 2014.
4. Drazen A., Tel Aviv University, University of Maryland; Fiscal rules from political economy perspective, June 9 2002.
5. Ekonomski leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža/Masmedia, Zagreb, II. izdanje, 2011. (EL, 2011.)
6. Dvršetak europske ekonomske i monetarne unije, Europska komisija 22. 6. 2015. (Izvjeshće petorice predsjednika, 2015.)
7. Kelemen R. Daniel, Law, Fiscal Federalism, and Austerity, Indiana Journal of Global Legal Studies Vol. 22 #2, p. 379-400, 2015
8. Kopits, G. i S. Symansky, Fiscal rules, IMF Occasional Paper 162, 1998
9. Marneffe W., B. van Aarle, W. van der Wielen i L. Vereeck, Hasselt University, Belgija, u CESifo DICE Report 3/2011
10. Mathieu C., Sterdyniak H., Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE): Do we need fiscal rules?, dostupno na: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/8-127.pdf>, 19. 9. 2016.
11. Odluka Vijeća (EU) od 28. siječnja 2014. o postojanju prekomjernog deficita u Hrvatskoj (2014/56/EU), SL L 36/13, 6. 2. 2014.
12. Odluka Vijeća (EU) 2017/1191 od 16. lipnja 2017. o stavljanju izvan snage Odluke 2014/56/EU o postojanju prekomjernog deficita u Hrvatskoj, SL L 172/8, 5. 7. 2017.

13. Odluka Hrvatskog sabora o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, Narodne novine, broj: 156/13.
14. Odluka Komisije (EU) 2015/1937 od 21. listopada 2015. o osnivanju neovisnog savjetodavnog Europskog fiskalnog odbora, SL L 282/37, 28. 10. 2015.
15. Odluka Vlade Hrvatske o osnivanju Odbora za fiskalnu politiku, Narodne novine, broj: 40/11.
16. Parliament of Canada Act, dostupno na: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/page-14.html#docCont>, 10. 4. 2017.
17. Pismo namjere Vlade Hrvatske i Hrvatske narodne banke o ulasku u Europski tečajni mehanizam (ERM II) upućeno 4. srpnja 2019. predsjedniku Euroskupine, predsjedniku Europske središnje banke, ministrima financija država članica europodručja, ministru financija i guverneru Središnje banke Danske i potpredsjedniku Europske komisije za euro, [https://www.hnb.hr/documents/20182/2625118/RH\\_Pismo\\_namjere\\_ulazak\\_u\\_ERM-II\\_mehanizam\\_i\\_Akcijski\\_plan.pdf/9dfca6ce-3102-92da-52b6-36f213835ede?t=1562657011068](https://www.hnb.hr/documents/20182/2625118/RH_Pismo_namjere_ulazak_u_ERM-II_mehanizam_i_Akcijski_plan.pdf/9dfca6ce-3102-92da-52b6-36f213835ede?t=1562657011068), 20. 8. 2019.
18. Preporuka Vijeća (EU) od 8. srpnja 2014. o Nacionalnom programu reformi 2014. za Hrvatsku i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32014H0729\(10\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32014H0729(10)), 5. 10. 2019.
19. Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, OJ C 236, 02/08/1997.
20. Schaechter A., Kinda T., Budina N. i Weber A., Fiscal rules in response to the crisis – Toward the „Next-Generation“ rules. A new dataset, IMF Working Paper (2012)
21. Strategija za uvođenje eura kao službene valute u Hrvatskoj, travanj 2018., dostupno na: <https://euro.hnb.hr/documents/2070751/2104255/h-strategija-za-uvodenje-eura-kao-sluzbene-valute-u-HR.pdf/69a1c208-c601-4df3-95f6-d336f665b5f9>, 20. 9. 2019.
22. Šimović H., Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 3, 2005.
23. Tasheva S., Is EU fiscal framework in need of a revision?, Master Thesis, University of Amsterdam (UvA) Faculty of Economics and Business (FEB), 7/7/2010.
24. Treaty Establishing the European Stability Mechanism (consolidated version following Lithuania's accession to the ESM), dostupno na: <http://esm.europa.eu/about/legal-documents/ESM%20Treaty.htm>, 25. 5. 2016.
25. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts, OJ C 340, 10/11/1997.
26. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306/01, 17/12/2007.
27. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), SL C 202, 7. 6. 2016., str. 47-388, (UFEU).
28. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), SL C 202, 7.6.2016., str. 13-46, (UEU).
29. Uredba Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL L 306, 23. 11. 2011.
30. Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 209/1, 2. 8. 1997.
31. Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL L 209/6, 2. 8. 1997.
32. Uredba (EU) br. 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. 11. 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju, SL L 306, 23. 11. 2011.

33. Zakon o potvrđivanju Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj: 1/18.
34. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Narodne novine, broj: 139/10.
35. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti, Narodne novine, broj: 19/14.
36. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Narodne novine, broj: 111/18.
37. Zakon o proračunu, Narodne novine, broj: 87/08, 136/12 i 15/15.