



# Mehanizmi EU-a za povezivanje strateškog planiranja i upravljanja javnim financijama

Christian Weise, voditelj jedinice  
GU ECFIN, Nacionalni fiskalni okviri i institucije

Konferencija PEMPAL-a o budućnosti upravljanja  
javnim financijama (PFM)

1

Beč, 25. ožujka/marta 2025.

# Pregled

- reforma okvira fiskalnog upravljanja EU-a
- utjecaj EU-a na nacionalne fiskalne okvire
- Mehanizam za oporavak i otpornost: izvanredan alat
- Instrument za tehničku potporu
- nije obuhvaćeno: 1. višegodišnji financijski okvir EU-a i 2. kohezijska politika EU-a, oboje utvrđeno za sedmogodišnje razdoblje

# Reforma okvira fiskalnog upravljanja EU-a

# Kontekst: temelji fiskalnog okvira EU-a

**Ugovor iz Maastrichta (1992.):** treća faza ekonomske i monetarne unije (euro)

„Države članice izbjegavaju prekomjerni državni deficit.”

- javni deficit ispod 3 % BDP-a
- javni dug koji je ispod 60 % BDP-a ili se smanjuje u dovoljnoj mjeri prema tom postotku

**Pakt o stabilnosti i rastu (1997. – reforma 2005., 2011., 2024.):** dvije mjere EU-a za jačanje monitoringa i koordinacije nacionalnih fiskalnih politika:

- „**preventivnim dijelom**” nastoji se osigurati razborita fiskalna politika
- „**korektivnim dijelom**”, odnosno postupkom u slučaju prekomjernog deficita nastoje se ispraviti *velike pogreške u politikama* (= kršenje vrijednosti deficita ili referentne vrijednosti duga)

**Direktiva o zahtjevima za proračunske okvire (2011. – reforma 2024.)**

# Reforma okvira: ključna načela

Postizanje ravnoteže između različitih ciljeva: jačanje **održivosti javnog duga** i promicanje održivog i uključivog rasta putem **reformi i ulaganja**.

Ključna načela:

- **srednjoročni pristup s većim preuzimanjem odgovornosti na nacionalnoj razini:** objedinjavanje nacionalne fiskalne politike, obveza u pogledu ulaganja i reformi u jedinstven nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan
- **razlikovanje na temelju rizika: postupno i vjerodostojno smanjenje duga** prema potrebi zahvaljujući razboritoj fiskalnoj politici i uz oslanjanje na ulaganja i reforme koje potiču rast i otpornost kako bi se ispunili prioriteti EU-a
- **poticaji za ulaganja i reforme:** nazivnik udjela duga u BDP-u je bitan
- **jače osiguranje da će se provesti** kao pandan većem manevarskom prostoru država članica u utvrđivanju svojih smjerova fiskalnih kretanja

# Reforma okvira: fiskalni zahtjevi

1. Temelj za fiskalni nadzor: **srednjoročni planovi** koje države članice izrađuju za razdoblje od 4 ili 5 godina
2. **srednjoročni pristup, koji je utemeljen na rizicima**, s fiskalnim zahtjevima koji se **razlikuju ovisno o zemlji** i njezinoj makrofiskalnoj situaciji, ali na temelju **zajedničkog okvira**
3. obveza u pogledu kretanja neto rashoda (= srednjoročna proračunska ograničenja) koja **osigurava da se dug približi/ostane na razboritim razinama** + poštuje određene **zajedničke numeričke mjere zaštite** kako bi se osiguralo minimalno godišnje smanjenje duga i deficita (*ex ante*)
4. mogućnost **produljenja razdoblja prilagodbe** (postupnija prilagodba) u zamjenu za skup obveza u pogledu ulaganja i reformi koje ispunjuju određene uvjete

# Reforma okvira: snažnija dimenzija za ulaganja

## Javna ulaganja:

- uzimanje u obzir postojećeg fiskalnog prostora za države s niskim/srednjim rizikom za održivost duga
- postupnija fiskalna prilagodba poduprta konkretnim obvezama u pogledu ulaganja i reformi; neispunjavanje tih obveza moglo bi dovesti do skraćivanja razdoblja prilagodbe (što podrazumijeva zahtjevnije fiskalne ciljeve)
- isključenje nacionalnog sufinanciranja programa EU-a iz fiskalnog pokazatelja
- uzimanje u obzir obveza iz plana za oporavak i otpornost za postupniju prilagodbu kad je riječ o prvim planovima
- prijelazni aranžmani za rashode financirane zajmovima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost

# Zahtjevi u pogledu srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana: ulaganja i reforme

Za sve države članice:

- Kako osiguravate provedbu ulaganja i reformi u skladu s preporukama za pojedinu zemlju?
- Objasniti kako se bave zajedničkim prioritetima Unije: zelena tranzicija; digitalna tranzicija; socijalna i gospodarska otpornost i provedba europskog stupa socijalnih prava; energetska sigurnost; izgradnja obrambenih kapaciteta po potrebi
- Poticanje na diskutiranje o utjecaju na gospodarsku aktivnost, otpornost i održivost
- Informiranje o potrebama za ulaganjima u vezi sa zajedničkim prioritetima Unije
- Informiranje o projiciranoj razini javnih ulaganja



# Reforma okvira: ulaganja i reforme za dulje razdoblje prilagodbe

- **7 godina umjesto 4 godine** za ispunjenje fiskalnih kriterija u zamjenu za konkretnim skupom obveza u pogledu reformi i ulaganja koje procjenjuju Europska komisija i Vijeće.
- **Skupom reformi i ulaganja trebaju se ispuniti sljedeći kriteriji:**
  - mora biti dovoljno detaljan, usredotočen na početak razdoblja, vremenski ograničen i provjerljiv;
  - mora poticati rast i otpornost;
  - mora podupirati fiskalnu održivost;
  - mora doprinositi zajedničkim prioritetima EU-a;
  - mora odgovarati na relevantne preporuke za pojedinu zemlju, među ostalim u okviru postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža;
  - mora osiguravati da ukupna razina javnih ulaganja koje financira država tijekom razdoblja obuhvaćenog planom ne bude niža od srednjoročne razine prije tog razdoblja.
- **Potvrda Vijeća** uključuje **vremenski okvir** za ključne korake i **pokazatelje monitoringa** za svaku planiranu reformu.

9

9

# Provedba okvira: donošenje prvih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova (1)

**Prethodne smjernice** Komisije o fiskalnim smjerovima kretanja državama članicama

**Tehnički dijalozi** kako bi srednjoročni planovi bili u skladu s Uredbom

**Podnošenje prvih srednjoročnih planova:**

22 plana podnesena u jesen 2024.; 5 planova kasne zbog izbora (AT, BE, BG, DE, LT)

5 država članica zatražilo je produljenje razdoblja prilagodbe (FI, FR, ES, IT, RO)

- 1) Obveze u pogledu kretanja neto rashoda za 4 [ili 7] godina
- 2) Obveze u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje fiskalne prilagodbe na 7 godina [izbor države članice]
- 3) Namjere u pogledu drugih reformi i ulaganja radi odgovaranja na preporuke za pojedinu zemlju iz redovnog gospodarskog upravljanja u EU-u („europski semestar”) i zajedničkih prioriteta EU-a

**Ocjena Komisije** o planu na temelju **zajedničkog i transparentnog okvira** (analiza održivosti duga za smjer fiskalnih kretanja; zajednički okvir ocjene za reforme i ulaganja). Opći zaključak ocjene ovisi o (1) i (2).

10 Reforme i ulaganja pod (3) u ocjeni su navedeni bez preporuke.

**Potvrda Vijeća**

# Provedba okvira: donošenje prvih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova (2)

**Primjeri obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje:**

## **Nepromijenjene mjere iz plana za oporavak i otpornost**

- ES – digitalna transformacija obrazovanja
- FI – mjere za promicanje zelene tranzicije

## **Mjere iz plana za oporavak i otpornost s dodatnim specifikacijama**

- FI – reforme sustava socijalne sigurnosti
- IT – ulaganja u povećanje dostupnosti i pristupačnosti skrbi za djecu
- ES – reforme za modernizaciju poreznog sustava i provedbu dubinskih analiza proračunskih rashoda

## **Dodatne mjere**

- ES – reforma sustava radnih viza i viza za traženje posla
- IT – poboljšanje efikasnosti poreznog sustava
- RO – reforma sustava financiranja za poduzeća
- FR – pregled poreznih rashoda

Utjecaj EU-a na nacionalne  
fiskalne okvire:

uspostava okvira za strateško  
planiranje i upravljanje javnim  
financijama

# Pravne odredbe o nacionalnim fiskalnim okvirima



# Drugi elementi nacionalnih fiskalnih okvira: uzajamno učenje

**Ekološko planiranje  
proračuna**

**Financiranje rizika  
od katastrofa**

**Dubinske analize  
rashoda**

**Upravljanje javnim  
ulaganjima**

# Novi okvir EU-a: snažnije nezavisne fiskalne institucije

- izmjene Direktive o zahtjevima za proračunske okvire (od 30. travnja/aprila 2024.)
- izričita pravna osnova u pravnoj stečevini EU-a za sve države članice EU-a
- zaštitne mjere za nezavisnost: osoblje, bez primanja uputa, mogućnost komunikacije, resursi, pristup informacijama, vanjske evaluacije
- zadaci povezani s projekcijama, monitoringom fiskalnih pravila, procjenom nacionalnog fiskalnog okvira, savjetovanjem s parlamentom
- načelo postupanja u skladu s ocjenama ili objašnjavanje razloga zbog kojeg se one ne slijede
- nakon tranzicije, procjena makroekonomskih pretpostavki u srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima
- moguće sudjelovanje u procjeni odstupanja od plana i u situacijama prekomjernog deficita

# Novi okvir EU-a:

## izvješćivanje o fiskalnim rizicima od klimatskih promjena

- Novi zahtjevi u pogledu:
  - uzimanja u obzir makrofiskalnih rizika od klimatskih promjena pri procjeni održivosti javnih financija i rasta
  - informiranja o nepredviđenim obvezama povezanima s katastrofama i klimom
  - informiranja o prošlim gubicima zbog katastrofa
- Te odredbe primjenjuju se „u mjeri u kojoj je to moguće”
- Potrebno prenijeti do kraja 2025. i primijeniti na proračune i dokumente srednjoročnog planiranja za 2027.
- Nije propisana posebna metoda



# Mehanizam za oporavak i otpornost: izvanredan alat

# Mehanizam za oporavak i otpornost

- uspostavljen u veljači/februaru 2021. radi suzbijanja gospodarskih posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19
- odobreno 359 mlrd. EUR za bespovratna sredstva i 291 mlrd. EUR za zajmove
- na temelju nacionalnih planova za oporavak i otpornost koji gospodarstva čine održivijima i otpornijima, podupiru zelenu i digitalnu tranziciju i odgovaraju na preporuke za pojedinu zemlju u okviru nadzora EU-a
- isplata ovisi o ostvarenju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a monitoring vrši Europska komisija
- jednokratni instrument, bit će dovršen 2026.

# Instrument za tehničku potporu

# Instrument za tehničku potporu

- tehnička potpora za dizajn i provedbu strukturnih reformi
- savjeti, studije, osposobljavanje, stručni posjeti itd.
- besplatno, bez nacionalnog sufinanciranja
- uključuje potporu za reforme u području upravljanja javnim financijama
- u skladu s potrebama, na temelju prijedloga projekata država članica
- proračun: 864 milijuna EUR (tekuće cijene), 2021. – 2027.

# Zaključci

- okvir ekonomskog nadzora EU-a povezuje srednjoročno fiskalno planiranje s obvezama u pogledu reformi i ulaganja: transparentnost i jasna očekivanja
- detaljnije i snažnije za dulja razdoblja prilagodbe: poticaj za reforme i ulaganja
- jačanje nacionalnih fiskalnih okvira kako bi se omogućilo pouzdano planiranje
- solidarnost u krizi povezana sa zajedničkim ciljevima
- tehnička potpora radi olakšavanja provedbe
- pouzdano i utemeljeno na vladavini prava

# Poveznice za dodatne informacije o fiskalnom nadzoru u EU-u i nacionalnim fiskalnim okvirima

[https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en)

[Srednjoročni fiskalno-strukturni planovi](#)

[Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost](#)

[Nacionalni fiskalni okviri u EU-u](#)

[Instrument za tehničku potporu EU-a](#)



# Mehanizmi EU-a za povezivanje strateškog planiranja i upravljanja javnim financijama

Christian Weise, voditelj jedinice  
GU ECFIN, Nacionalni fiskalni okviri i institucije

Konferencija PEMPAL-a o budućnosti upravljanja  
javnim financijama (PFM)