**PLENARNA SJEDNICA ZAJEDNICE PRAKSE ZA PRORAČUN (BCOP) PEMPAL-a 2016.**

**FISKALNA PRAVILA ZA IZRADU UČINKOVITOG I ODRŽIVOG PRORAČUNA**

**24. – 26. veljače 2016., Minsk, Bjelarus**

**SAŽETAK ZAPISA**

**pripremila Naida Čaršimamović Vukotić, izvjestiteljica sa sjednice i članica resursnog tima Svjetske banke za BCOP**

**Opći komentari**

1. Tematika sjednice BCOP-a, kojoj su prisustvovali predstavnici iz 18 zemalja PEMPAL-a [[1]](#footnote-1), bila je usredotočena na: i) ključne pojmove fiskalnih pravila, ii) različite pristupe te prednosti i nedostatke istih, iii) općenite svjetske trendove, uključujući iskustvo OECD-a i iskustvo zemalja PEMPAL-a iv) trenutačne trendove, te v) razrađenije slučajeve pet zemalja, uključujući tri zemlje PEMPAL-a (Albaniju, Rusku Federaciju i Bjelarus) te dvije zemlje s više iskustva (Švedska i Latvija).

Ciljevi su sastanaka bili podijeliti pristupe PEMPAL-a i međunarodne pristupe u pogledu upotrebe fiskalnih pravila, njihovog utjecaja te naučenih lekcija, kao i pružiti priliku zemljama članicama BCOP-a da razmijene iskustva i rasprave o mogućim pristupima i opcijama kod upotrebe fiskalnih pravila u kontekstu skupina za raspravu.

Ovaj sažetak donosi ključne probleme i lekcije o kojima se raspravljalo na plenarnoj sjednici, dok su prezentacije i drugi materijali sa sjednice dostupni na web-stranici PEMPAL-a[[2]](#footnote-2)

**Ključni pojmovi**

1. Izlaganja MMF-a i Svjetske banke omogućila su sudionicima sveobuhvatnu pozadinu u obliku definicija, obrazloženja i opisa različitih vrsta fiskalnih pravila. Na temelju iscrpnog istraživanja i prikupljenog znanja o fiskalnim pravilima tih dviju organizacija, predavači su raspravljali o mogućim zamkama i čimbenicima uspjeha različitih pristupa fiskalnim pravilima, nudeći i teoretsku (makrofiskalnu) i praktičnu perspektivu.
2. Fiskalna se pravila definiraju kao trajna ograničenja fiskalne politike, izražena u obliku fiskalnog pokazatelja – stanja proračuna (saldo, suficit ili deficit), rashoda, duga ili prihoda. Fiskalna se pravila također mogu upotrijebiti za konkretno rješavanje resursnih problema, kao što su fiskalni saldo, isključujući prihode od roba. Uvođenje fiskalnih pravila pokazuje posvećenost fiskalnoj disciplini (održive i stabilizirajuće politike) te se pozitivno odražava na tržištima kapitala, time omogućujući pogodnije uvjete državnog zaduživanja.
3. Pravila se kreću razmjerno od vrlo jednostavnih (npr. proračunski saldo) do složenijih (npr. ciklički prilagođen saldo i strukturni saldo), gdje se kompleksnost uvodi kako bi se uzeo u obzir odnos fiskalne politike i gospodarskog rasta (npr. za sprječavanje pro-ciklične fiskalne politike). Dok se ova složenija fiskalna pravila čine samo teoretskima, njihovu stvarnu primjenu otežavaju poteškoće u procjeni i projekciji potencijalnog BDP-a i točnog stanja poslovnog ciklusa.
4. Nedavni svjetski trendovi pokazuju povećanu upotrebu fiskalnih pravila, u smislu broja zemalja koje ih primjenjuju kao i broja fiskalnih pravila unutar jedne zemlje. Najčešće fiskalno pravilo jest pravilo proračunskog salda, a potom pravilo duga. Pravila rashoda prisutnija su u naprednijim zemljama nego u manje naprednijim zemljama. Nedavni trendovi također naginju prema fleksibilnosti (kako bi se uzela u obzir cikličnost).
5. Glavne primjedbe na fiskalna pravila uključuju: i) nisku razinu pridržavanja propisa, ii) kompleksnost, iii) prevelik broj fiskalnih pravila u jednoj zemlji kojima se ciljevi preklapaju (kao što je to u EU-u), iv) višestruke i nejasne rupe u pravilima u kombinaciji sa slabim mehanizmima izvršenja, v) poteškoće u procjeni podataka o proizvodnim jazovima i cikličnom položaju s čestim izmjenama podataka te vi) poteškoće u pravovremenoj primjeni zaštitnih klauzula u pogledu rebalansa proračuna s obzirom na vremenski razmak između makroekonomskih podataka o izlaznim rezultatima, proizvodnim jazovima i cikličnom položaju.

**Zašto zemlje uvode fiskalna pravila**

1. Općenito je glavno objašnjenje za uvođenje fiskalnih pravila pokušaj da se depolitiziraju fiskalne politike uravnoteženjem dugoročnih razvojnih ciljeva (gospodarski rast i stvaranje radnih mjesta, makroekonomska stabilnost te održivost duga) s kratkoročnim političkim ciljevima (politički poslovni ciklus i poticaji za popularnost).
2. Konkretni motivi za uvođenje fiskalnih pravila uključuju: depolitizaciju gospodarskih odluka, zaštitu dugoročne fiskalne održivosti, pokazivanje fiskalne vjerodostojnosti radi unaprjeđenja vladinih uvjeta zaduživanja i podizanja očekivanja privatnog sektora, sprječavanje pro-cikličnih fiskalnih politika (uključujući sprječavanje ekspanzivne fiskalne politike u dobrim vremenima) te bolju pripremu za reakciju na vanjske trendove okružja koji imaju nekontrolirani utjecaj na prihode (npr. zemlje koje proizvode robu ili mala otvorena gospodarstva sa slabostima u vanjskoj trgovini).

**Što sve treba uzeti u obzir pri uvođenju fiskalnih pravila**

1. Poželjna su obilježja fiskalnih pravila navedena na slici u nastavku**[[3]](#footnote-3)**.

|  |  |
| --- | --- |
| **1. Jednostavnost** | Pravilo bi trebali razumjeti donositelji odluka i javnost. |
| **2. Održivost** | Sukladnost s pravilom trebala bi osigurati dugoročnu održivost. |
| **3. Stabilizacija** | Poštovanje pravila ne bi trebalo doprinijeti nestabilnosti gospodarstva. |
| **4. Operativne smjernice** | Pravilo bi se u godišnjem proračunskom postupku trebalo moći prenijeti u jasne smjernice. |
| **5. Stabilnost i otpornost** | Pravilo bi trebalo biti na snazi tijekom dužeg razdoblja kako bi bilo vjerodostojno te bi trebalo biti otporno na šokove. |
| **6. Provjera** | Trebalo bi biti moguće u pravilnim vremenskim razmacima provjeravati poštuje li vlada pravilo. |

1. Ni jedno od fiskalnih pravila ne posjeduje svih šest prethodno navedenih poželjnih obilježja te postoje mnogi kompromisi pri odabiru konkretnog pravila. Kompromisi uključuju:
   1. jednostavnost vs. fleksibilnost
   2. laka provedba monitoringa vs. stabilizacija rasta
   3. laka signalizacija javnosti vs. složenija signalizacija koju će vjerojatnije pozitivno percipirati tržište kapitala.
2. Zbog toga je nužno da svaka zemlja zasebno odabere izgled svojih fiskalnih pravila na temelju vlastitih posebnosti i potreba. Utvrđene su sljedeće općenite posebnosti zemalja PEMPAL-a (uključujući i putem opsežnih grupnih rasprava održanih tijekom plenarne sjednice) koje je važno uzeti u obzir:
   1. struktura gospodarstva (primjerice, što je gospodarstvo osjetljivije na vanjsko okruženje, to je veća potreba za razboritom fiskalnom politikom i pravilima kako bi se izbjegli vanjski šokovi)
   2. fiskalne politike i procesi ( primjerice, koji su najčešći fiskalni pritisci i koliko se strogo primjenjuju srednjoročni okviri rashoda, ako postoje)
   3. političko okruženje/zrelost (primjerice, koliko snažna mora biti pravna osnova za fiskalno pravilo kako bi se osiguralo pridržavanje tog pravila) i
   4. institucionalni kapaciteti (primjerice, koji su kapaciteti agencija/odjela zaduženih za makroekonomske projekcije i koja institucija nadzire pridržavanje fiskalnih pravila)
3. Odluka o razini složenosti fiskalnog pravila (tj. razina do koje treba uvesti ciklične i strukturne elemente) i vrsti/vrstama fiskalnog pravila (stanje proračuna, rashodi, prihodi i/ili dug) za uvođenje mora proizići iz pomnog razmatranja svih prednosti i nedostataka različitih vrsta fiskalnog pravila u odnosu na šest prethodno navedenih poželjnih obilježja fiskalnih pravila, uzimajući u obzir posebnosti zemlje.
4. Pri odabiru vrste i izgleda pravne osnove za fiskalna pravila trebalo bi uzeti u obzir sljedeće:
   1. utemeljenje pravila u primarnom zakonodavstvu može služiti za širenje političke podrške i ublažavanje rizika od stalnih izmjena fiskalnih pravila sa smjenama vlade. Međutim, uto istovremeno ograničava fleksibilnost brze prilagodbe fiskalnih pravila prema potrebi, s obzirom na to da je procedura izmjene primarnog zakonodavstva složena i dugotrajna.
   2. Jednostavnije je da odredbe o fiskalnoj odgovornosti/disciplini budu sadržane u jednom propisu. Neke su zemlje odlučile kako će im odredbe fiskalnih pravila biti sadržane u organskom zakonu o proračunu, dok su druge donijele zaseban zakon koji se odnosi na fiskalna pravila (ponekad u kombinaciji s fiskalnom odgovornošću).
   3. Zemlje bi trebale pravnu osnovu i format usvojiti na temelju toga koja će imati najveću šansu za usklađenost/pridržavanje.
   4. Fiskalnim pravilima potrebno je maksimalno obuhvatiti opće državne rashode, u smislu obuhvaćanja svih razina vlasti. Monitoring provedbe na nižim razinama vlasti je zahtjevan, ali potrebno je barem jasno prenijeti očekivanja jedinicama niže razine vlasti s posebnim naglaskom na koordinaciju u fazi planiranja proračuna. Treba uzeti u obzir i izradu rezerve za niže razine vlasti u okviru proračuna središnje države, posebno u slučajevima problematične fiskalne discipline na nižim razinama vlasti.
5. Pravila trebaju dopuštati kratkoročnu fleksibilnost u vremenima iznimnih gospodarskih okolnosti te također biti u skladu s makroekonomskim ciljevima.
6. Zaštitne klauzule i mehanizmi izvršenja trebaju jasno definirati iznimne okolnosti koje aktiviraju zaštitnu klauzulu, navodeći instituciju/tijelo nadležno za monitoring usklađenosti vlasti s fiskalnim pravilima i jasno definirati sankcije ako se ne pridržavaju fiskalnih pravila (kako bi se izbjegao dugotrajni zajednički problem s fiskalnim pravilima na svjetskoj razini – nepridržavanje tih pravila). Monitoring nad pridržavanjem fiskalnog (fiskalnih) pravila mora biti konstantan, ne samo tijekom donošenja proračuna. „Nezavisno“ tijelo (Fiskalno vijeće) može pomoći u unaprjeđenju vjerodostojnosti ne samo provedbom monitoringa/provjere pridržavanja fiskalnih pravila, nego i pregledom makroekonomskih projekcija i pretpostavki za projekcije prihoda.
7. Pri uvođenju fiskalnih pravila, treba uzeti u obzir i dovođenje sklonosti rezanju najproduktivnijih rashoda (ulaganja) na minimalnu razinu.

**Dodatni čimbenici uspjeha**

1. Treba upravljati očekivanjima o tome što sve fiskalna pravila mogu donijeti jer ona predstavljaju samo jedan alat kojim se doprinosi fiskalnoj disciplini, pružajući referentno mjerilo razboritosti i predviđanja. Međutim, ne mogu sama po sebi popraviti narušene javne financije i osigurati fiskalnu stabilnost i održivost. Fiskalna pravila ne mogu zamijeniti političku posvećenost fiskalnoj disciplini.
2. Fiskalna se pravila ne bi trebala uvesti prerano, već u konačnim fazama sustavne reforme upravljanja javnim financijama (PFM). Najprije cjelokupni proračunski proces mora biti učinkovit i uvjerljiv, a potom se fiskalna pravila mogu upotrebljavati unutar šire strategije PFM-a.
3. Fiskalna pravila ne mogu zamijeniti političku posvećenost, ali (čak i u svojim najjednostavnim oblicima) mogu signalizirati postojanje posvećenosti i služiti za uvođenje fiskalne discipline u javnu raspravu te prenijeti naglasak na dugoročnu perspektivu.
4. Glavni je čuvar fiskalne discipline javnost koja donositelje političkih odluka drži odgovornima. Fiskalna pravila mogu pomoći stvaranju javnog interesa i besprijekornog ciklusa (eng. *virtuous cycle*) ponude i potražnje fiskalnom disciplinom: i) stvaranje političke volje za fiskalnom disciplinom, ii) odabir prikladnih fiskalnih pravila i nezavisnog nadzora te iii) šira javna potražnja za stabilnošću i održivošću. Mediji mogu imati ključnu partnersku ulogu u ovome procesu.

1. Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kirgiska Republika, Makedonija, Moldova, Crna Gora, Rumunjska, Ruska Federacija, Srbija, Tadžikistan, Uzbekistan i Ukrajina. [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group> [↑](#footnote-ref-2)
3. Iz prezentacije o fiskalnim pravilima: ključni pojmovi i pristupi koje je predstavio Jason Harris, MMF, na plenarnoj sjednici (dostupni putem poveznice navedene u bilješci 2). [↑](#footnote-ref-3)