



# Aktualni osvrt

Zagreb, 27.9.2013.

## Što znači mijenjanje rigidnog fiskalnog pravila u RH?

Matija Kroflin, mag.oec<sup>1</sup>

---

Hrvatska je u prvoj godini provođenja Zakona o fiskalnoj odgovornosti uspjela ispuniti fiskalno pravilo te je u 2012. smanjila rashode opće države za 2,1 posto. Međutim, do tog ispunjenja ne bi došlo da nije bilo metodoloških izmjena, odnosno upotrebe podataka izračunatih prema ESA 95 metodologiji. Stoga je Vlada u srpnju otvorila javnu raspravu o Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti čiji je cilj mijenjanje dosadašnjeg fiskalnog pravila. Usvajanjem Izmjena i dopuna dosadašnje rigidno i u Europi jedinstveno fiskalno pravilo uskladilo bi se s pravilima koja nas očekuju u sklopu Europskog semestra, mehanizma unutar kojeg se nadziru i koordiniraju ekonomske politike zemalja članica EU-a. Novo pravilo vodi računa o stanju u ekonomiji što do sada nije bio slučaj i ne zahtijeva nužno smanjenje udjela rashoda u BDP-u već da rast rashoda općeg proračuna ne smije biti veći od referentne potencijalne stope rasta BDP-a. Moguće je i povećanje rashoda iznad te stope u iznosu u kojem su porasli i prihodi opće države. Izmjenama i dopunama jača se utjecaj Odbora za fiskalnu politiku koji postaje neovisno saborsko tijelo.

---

---

<sup>1</sup> matija@nsz.hr

## Dosadašnje fiskalno pravilo nije vodilo računa o ekonomskom ciklusu

Hrvatska je prvi zakon kojim se definira određeno fiskalno pravilo odnosno Zakon o fiskalnoj odgovornosti uvela početkom 2011.<sup>2</sup> To fiskalno pravilo zahtijevalo je da se ukupni rashodi općeg proračuna<sup>3</sup> u RH izraženi udjelom u procijenjenom BDP-u godišnje smanjuju za najmanje 1 postotni bod. Ono se trebalo poštivati iz godine u godinu<sup>4</sup>. Osnovni cilj Zakona je bilo osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija, a prvi puta se počeo primjenjivati za 2012. godinu.

Tako postavljeno fiskalno pravilo nije uzimalo u obzir kretanja bilo koje druge ekonomske varijable kao ni situaciju da li se zemlja nalazi u fazi rasta ili recesije. Jedina izuzeća odnosila su se na rashode povezane s prirodnim katastrofama, epidemijama i ekološkim nesrećama te rashode povezane uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpristupnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja RH i u prve tri godine njenog članstva. Dakle, naše staro fiskalno pravilo bilo je postavljeno prilično ambiciozno i rigidno te bi se svrstalo u skupinu pravila koja ograničavaju javnu potrošnju. Ministar financija, Slavko Linić, prilikom informiranja javnosti da se radi na promjenama fiskalnog pravila kao opravdanje je naveo činjenicu da nijedna zemlja u Europi nema takvo fiskalno pravilo te da bi njegovo ispunjavanje značilo smanjivanje plaća i mirovina za 20 posto što Vlada premijera Milanovića ne može provesti.

---

<sup>2</sup> Sabor je Zakon o fiskalnoj odgovornosti donio 23. studenog 2010., a na snagu je stupio 1. siječnja 2011.

<sup>3</sup> Opći proračun je proračun konsolidirane opće države koja uključuje sve proračunske razine (proračunske korisnike i izvanproračunske fondove te jedinice lokalne i područne samouprave)

<sup>4</sup> Fiskalno pravilo se trebalo ispunjavati iz godine u godinu sve dok **primarni fiskalni saldo općeg proračuna** (razlika prihoda i rashoda umanjenih za kamate) u nominalnom iznosu ne bude jednak nuli ili pozitivan. Od trenutka kada primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu bude jednak nuli ili pozitivan, cilj postaje postizanje **ciklički prilagođenog primarnog fiskalnog salda općeg proračuna** (primarni fiskalni saldo u uvjetima kada postoji jednakost stvarnog i potencijalnog BDP izračunat metodologijom ECB-a uz ocjenu odstupanja od potencijalnog BDP-a pomoću HP filtera) na razini nula ili pozitivnog tijekom ciklusa kako bi se postigla stabilizacija i smanjivanje udjela javnog duga u BDP-u.

I dok drugi dio tvrdnje ministra Linića ima demagoški prizvuk, prvi dio tvrdnje stoji. Iz istraživanja objavljenog od strane [Europske komisije u prosincu 2012.](#)<sup>5</sup>, a koje se bavi nacionalnim pravilima za ograničavanje potrošnje, kao i [istraživanja MMF-a<sup>6</sup> iz 2012.](#) i jednog starijeg [istraživanja MMF-a iz 2008.](#)<sup>7</sup>, jasno je da određeni broj zemalja, kako u Europi tako i u svijetu, ima ili je imao pravilo o ograničenju javne potrošnje.

Samo od 2010. do ožujka 2012. takvo je pravilo uvedeno u 8 zemalja (SAD, Poljska, Rumunjska, Španjolska, Japan, Izrael, Ekvador i Namibija).

Međutim, prema podacima iz istraživanja sva su od tih pravila usmjerena na postavljanje realnog ili nominalnog plafona, odnosno najviše dopuštene razine javne potrošnje, na ograničavanje nominalnih ili realnih stopa rasta potrošnje ili pak određuju kako se potrošnja mora kretati u slučaju prekomjernih deficita ili javnog duga. Dakle, u radovima nije prikazan ni jedan slučaj u kojem bi fiskalno pravilo zahtijevalo da se javna potrošnja smanjuje iz godine u godinu ne vodeći računa o kretanju bilo kojeg drugog ekonomskog pokazatelja.

Nadalje, u Finskoj, Švedskoj i Nizozemskoj koje se u literaturi spominju kao pozitivni primjeri djelotvornog fiskalnog pravila za ograničavanje visine javne potrošnje uvođenje tih pravila uslijedilo je nakon ozbiljnih fiskalnih problema, odnosno nakon što je provedena fiskalna konsolidacija. Dakle, fiskalno pravilo za ograničenje javne potrošnje u tim zemljama nije služilo kao instrument fiskalne konsolidacije, odnosno stvaranja fiskalne stabilnosti, već kao instrument njenog očuvanja.

Iz navedenog je jasno kako je u RH prilikom donošenja Zakona o fiskalnoj odgovornosti cilj Zakona dobro određen, u skladu s prirodom samog instrumenta koji je usmjeren na održavanje stabilnosti, ali njegov ključni dio, fiskalno pravilo, pogrešno usmjeren u smjeru fiskalne konsolidacije.

---

<sup>5</sup> Ayuso i Casals, J. (2012.) National Expenditure Rules: Why, How and When. European Commission [online]. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp473\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_en.pdf)

<sup>6</sup> Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. i Weber, A. (2012.) Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the „Next-Generation“ Rules. A New Dataset. IMF Working Paper [online]. Dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>

<sup>7</sup> Ljungman, G. (2008.) Expenditure Ceilings – A Survey. IMF Working Paper [online]. Dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08282.pdf>

## Novo fiskalno pravilo prepisano je iz Pakta za stabilnost i rast

Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama zakona o fiskalnoj odgovornosti kojeg je Ministarstvo financija uputilo na javnu raspravu 8. srpnja 2013. godine više se ne zahtijeva nužno smanjenje udjela rashoda u BDP-u već se propisuje da rast rashoda općeg proračuna ne smije biti veći od referentne potencijalne<sup>8</sup> stope rasta BDP-a (utvrđuje ju Komisija). Takva konstrukcija Vladi omogućava da uz projekcije potencijalnog rasta BDP-a može dopustiti i rast rashoda opće države.

Izmjenama i dopunama fiskalno se pravilo povezuje i s određenim segmentima Europskog semestra, točnije s preventivnim stupom Pakta o stabilnosti i rastu (*više o Europskom semestru i Paktu za stabilnost i rast vidi u Aktualni osvrt br.2*). Tako u stavku 1 izmijenjenog čl. 5 koji se odnosi na fiskalno pravilo sada stoji da će se strukturni saldo<sup>9</sup> izražen udjelom u BDP-u ostvarivati prema planu prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja (srednjoročni proračunski cilj je razina strukturnog salda koja osigurava da manjak općeg proračuna ne bude veći od tri posto BDP-a).

Također, novo fiskalno pravilo u obzir uzima i kretanje proračunskih prihoda pa se sukladno tome dopušta i povećanje rashoda iznad potencijalne stope rasta BDP-a u iznosu u kojem su porasli i prihodi opće države ako je to povećanje rezultat promjene zakonodavnog okvira (diskrecijskih mjera Vlade). Uz to propisano je da se u rashode opće države neće ubrati rashodi za kamate, rashodi za provođenje programa Europske unije bez nacionalnog sufinanciranja, godišnje promjene rashoda uslijed promjena u institucionalnim obuhvatu općeg proračuna te godišnje promjene u ciklički osjetljivim rashodima koje utvrđuje Europska komisija. Iako iz samog popisa izuzeća ne proizlazi tako, u obrazloženju Izmjena i dopuna stoji kako će ovakva modifikacija fiskalnog pravila stvoriti dodatan fiskalni prostor, posebice u dijelu javnih investicija. Ako navedeno i stoji, s obzirom na činjenicu da je proračunski manjak u prvih 8 mjeseci jednak onom planiranom za cijelu 2013., takva situacija nije izgledna.

---

<sup>8</sup> Nije jasno što zapravo znači potencijalna stopa rasta BDP-a. Potencijalni BDP je BDP koji bi jedna ekonomija mogla ostvariti u situaciji potpune iskorištenosti svih proizvodnih resursa, međutim, iz rečenične konstrukcije moglo bi se zaključiti i da se riječ potencijalno upotrebljava kao sinonim za procijenjeno.

<sup>9</sup> Strukturni saldo je manjak/višak općeg proračuna koji ne uključuje cikličke učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode i rashode. Pokazuje stvarnu tendenciju kretanja općeg proračuna, a izračunava se prema ESA 95 metodologiji i pravilima EU-a.

Osim izmjena koje se tiču direktno fiskalnog pravila Izmjene i dopune predviđaju da se fiskalnim pravilom obvežu i trgovačka društva i druge pravne osobe u stopostotnom vlasništvu RH, odnosno da se njihovi čelnici obvezuju na potpisivanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Također, izbrisana je odredba o političkoj odgovornosti čelnika za izvršenje fiskalnog pravila i vjerodostojnost Izjave o fiskalnoj odgovornosti koja se nije ni provodila te je zamijenjena prekršajnom odgovornošću koja bi u vidu trebala imati težinu i posljedice koje nastaju činjenjem prekršaja. Novčane kazne predviđene su u iznosu 5.000 – 100.000 kn. Izmjenama i dopunama izbacuje se i članak koji predviđa smanjenje financijskog plana u tekućoj godini za korisnike državnog proračuna koji su u prijašnjoj godini premašili predviđene rashode.

### **Odbor za fiskalnu politiku postaje neovisno saborsko tijelo**

Velik dio Izmjena i dopuna odnosi se i na Odbor za fiskalnu politiku koji se pretvara u neovisno tijelo Hrvatskog sabora. To je ujedno i jedna od ključnih izmjena koje bi trebale doprinijeti boljem nadzoru i pružanju adekvatnih smjernica u provođenju fiskalnog pravila. Naime, prema starom Zakonu o fiskalnoj odgovornosti Odbor je djelovao u sklopu Ministarstva financija te je njime predsjedao ministar financija koji je sazivao i vodio sjednice, predlagao dnevni red, utvrđivao formulaciju prijedloga itd. S obzirom na takvu situaciju neovisnost tijela bila je vrlo upitna.

Prema novom Zakonu glavni cilj Odbora bit će supervizija nad primjenom Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali i nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti. Na Odbor se prenose neke bitne ovlasti. Primjerice, ako Odbor kod procjene ispunjenja fiskalnog pravila u dokumentima koji se odnose na izradu državnog proračuna i projekcijama koje donosi Vlada utvrdi da se fiskalno pravilo ne ispunjava, Vlada je obvezna predložiti plan neophodnih mjera s rokovima provedbe koje će dovesti do ispunjenja fiskalnog pravila.

Isto tako, Izmjenama i dopunama određeno je da se fiskalno pravilo ne primjenjuje u slučajevima katastrofe<sup>10</sup> i većih gospodarskih poremećaja<sup>11</sup>. Dok su slučajevi katastrofe kao izuzeće bili prepoznati i u starom Zakonu o fiskalnoj odgovornosti „veći gospodarski poremećaji“ novi su

---

<sup>10</sup> Katastrofa je događaj definiran propisima iz područja zaštite i spašavanja koji ima značajan utjecaj na financijsko stanje općeg proračuna.

<sup>11</sup> Veći gospodarski poremećaj odnosi se na međugodišnji pad realnog BDP-a ili kumulativni pad u dužem razdoblju kojeg karakteriziraju realne stope gospodarske aktivnosti znatno niže od potencijalnih, a sukladno pravilima Pakta o stabilnosti i rastu.

termin koji se unio Izmjenama i dopunama, a nastanak odnosno postojanje navedenih okolnosti, utvrđuje Odbor na prijedlog Vlade.

Krajem svibnja Odbor je objavio svoje [Stajalište Odbora za fiskalnu politiku na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti](#) u kojem između ostalog ističe kako bi bilo poželjno definirati numerička ograničenja vezana uz deficit, dug i ukupne izdatke opće države te ukoliko se već pravilo vezuje uz srednjoročni proračunski cilj, u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti jasno odrediti numerička ograničenja vezana uz taj cilj. Odbor također predlaže da se uvede odredba kojom se Vlada obvezuje na aktivaciju određenog oblika “automatskog korektivnog mehanizma“ ukoliko javni dug prijeđe 60 posto BDP-a. Između ostalog Odbor ističe kako bi bilo nužno da se Vlada Zakonom obveže da ne smije preuzimati nove financijske obveze 3 mjeseca prije redovitih izbora ili od trenutka raspisivanja izvanrednih izbora te kako bi bilo potrebno proširiti zadaće Odbora na razmatranje i procjenu vladinih fiskalnih smjernica, strategije javnog duga te prijedloga zakona koji mijenjaju porezni sustav, mirovinski, zdravstveni te sustav plaća u državnim i javnim službama. Odbor je također ukazao na činjenicu da iz Izmjena i dopuna nije jasno koje će se fiskalno pravilo primjenjivati u 2013. pa ni u 2014. godini.

S obzirom na činjenicu da odredbe Izmjena i dopuna koje se tiču fiskalnog pravila predstavljaju prepisane odredbe preventivnog stupa Pakta za stabilnost i rast, a gotovo je sigurno da će Hrvatska ući u korektivni mehanizam Pakta za stabilnost i rast postavlja se pitanje ima li u dogledno vrijeme ovakvo fiskalno pravilo kakvu stvarnu implikaciju na vođenje fiskalne politike? To se pitanje posebno otvara ako imamo na umu da iz Izmjena i dopuna nije jasno kakvo će se pravilo primjenjivati ove i sljedeće godine te da nije određen parametar koji bi trebao služiti kao varijabla za ispunjavanje tog pravila (srednjoročni proračunski cilj). S druge strane naš će proračun u 2015. vjerojatno biti pod znatnim utjecajem preporuka Europske komisije bez obzira kakvo naše nacionalno zakonodavstvo bilo. Dakle, Izmjenama i dopunama Vlada se je riješila svojevrzne poteškoće u obliku konstantnog smanjenja rashodne strane, ali bi se kroz proces Europskog semestra u budućnosti mogla susresti i s još izazovnijim zahtjevima po pitanju smanjivanja rashoda.



## *Dodatak 1. Ispunjenje fiskalnog pravila u 2012. i ESA metodologija*

*Prema [Godišnjem izvještaju o primjeni fiskalnih pravila za 2012. godinu](#) objavljenom od strane Ministarstva financija, kao i [Stajalištu Odbora za fiskalnu politiku o primjeni fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti za 2012. godinu](#) Hrvatska je u 2012. uspjela ispuniti fiskalno pravilo, odnosno uspjela je smanjiti rashode opće države sa 44,33 posto BDP-a na 42,25 posto. Međutim, navedeno smanjenje rashoda od 2,08 posto BDP-a gotovo je u cijelosti metodološke naravi, a ne rezultat efikasnije provedbe određenih ekonomskih politika.*

*Naime, u Stajalištu Odbora stoji kako je procjena primjene fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti za 2012. bila suočena sa značajnim metodološkim poteškoćama. Takva situacija prevladava gotovo u bilo kojem području promatranja fiskalnih kretanja i njihovih usporedbi s drugim zemljama jer hrvatski proračunski dokumenti nisu usporedivi s metodologijom ESA95 (European system of national and regional accounts). Domaće proračunsko računovodstvo temelji se na GFS 2001 metodologiji Međunarodnog monetarnog fonda koja drugačije tretira određene stavke te su rashodi opće države, ali i deficit i javni dug niži nego što bi bili da se izražavaju prema ESA95 metodologiji koju koristi Eurostat. S obzirom na [Sporazum o suradnji na području statistike nacionalnih računa opće države i s njom povezanih statistika](#) čiji su potpisnici HNB, Ministarstvo financija i DZS, a prema kojem bi podatke o rashodima različitih sektora opće države trebao ubuduće iskazivati DZS, predviđa se da bi prvi službeni podaci o visini rashoda opće države, deficitu i javnom dugu usklađeni sa ESA95 i ESA2010 metodologijom<sup>12</sup> mogli biti objavljeni u listopadu.*

*Dakle, ni jedna institucija u Hrvatskoj nije objavljivala te još uvijek ne objavljuje proračunske veličine prema ESA metodologiji. Privremeni i nerevidirani podaci kod kojih su moguće još dodatne metodološke izmjene ipak se mogu naći u određenim dokumentima Ministarstva financija poput [Pretpristupnog ekonomskog programa 2012.-2014.](#) i [Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013.-2015.](#) Također, Vlada RH kandidirala se za pokusno sudjelovanje u Europskom semestru i prije nego što smo postali članica EU-a, pa je u travnju prihvatila dokument [Ekonomski program RH za 2013.](#) u kojem je koristila ESA95 metodologiju. U tom dokumentu navode se detaljni podaci o makroekonomskim izgledima i fiskalnoj politici kao i o budućim državnim planovima reformi u odnosu na Godišnje izvješće o rastu i ciljeve strategije Europa 2020. te utvrđene prepreke rastu koje definira, određuje i njihovo ispunjavanje kontrolira Europska komisija.*

---

<sup>12</sup> ESA2010 je novi metodološki okvir Europske unije koji će se primjenjivati od rujna 2014. godine

Ocjena tog, za Hrvatsku pokusnog dokumenta nije bila suviše pozitivna od strane Europske komisije pa tako u [Ocjeni ekonomskog programa za 2013. za Hrvatsku](#) objavljenj krajem svibnja očekivano stoji kako je makroekonomski okvir korišten za izradu projekcija u Ekonomskom programu preoptimističan, a postupno smanjenje deficita opće države u 2014. i u razdoblju nakon toga ne temelji se ni na kakvim konkretnim mjerama.

Također, u Ocjeni se ističe kako su proračunska kretanja otežana zbog nedostatka fiskalne statistike usklađene sa standardima utvrđenima Europskim sustavom računa (ESA) i postojećim metodološkim revizijama. Nadalje, navodi se kako nije moguća ocjena ispunjenja cilja za 2012. kao ni usporedba proračunskih projekcija za razdoblje 2013. – 2016. s proljetnim prognozama Komisije zbog toga što se u Hrvatskoj trenutačno revidiraju podaci o općoj državi radi potpunog prijelaza na metodologiju ESA.

Napomenuta je i pomalo paradoksalna činjenica da Vlada planira do 2016. smanjenje deficita opće države ispod referentne vrijednosti od 3 posto BDP-a, no još uvijek nije utvrdila srednjoročni proračunski cilj u skladu s Paktom za stabilnost i rast. Kao što je već spomenuto Vlada bazira i ispunjenje fiskalnog pravila na temelju, još uvijek, nepostojećeg srednjoročnog fiskalnog cilja.

S obzirom na takvu situaciju s metodološkim nepodudarnostima u proračunskim podacima i ispunjenje fiskalnog pravila bilo je svojevrsno iznenađenje te je do njega došlo zbog jednokratne računovodstveno-statističke intervencije koja je bila posljedica korištenja metodologije ESA. U Stajalištu Odbora istaknuto je kako je za ispunjenje fiskalnog pravila u 2012. bio ključan različit tretman protestiranih jamstava. Naime, prema ESA95 metodologiji u trećoj godini protestiranja jamstava u rashode proračuna upisuje se cjelokupni dug po jamstvu, a ne samo iznos isplaćene rate duga po jamstvu kao što je slučaj u našem proračunskom računovodstvu. Sukladno tome, a s obzirom na činjenicu da se rashodi za procjenu izvršenja fiskalnog pravila moraju pratiti prema ESA95 metodologiji<sup>13</sup>, rashodi opće države zbog jamstava u 2011. su godini porasli za 6,6 milijardi kuna, dok u 2012. nije bilo rashoda po navedenoj stavci. Ta činjenica je dovela do ispunjenja fiskalnog pravila. U suprotnom, kada se ti povećani izdaci po osnovi protestiranih jamstava u 2011. isključe dolazimo do zaključka da bi u 2012. došlo samo do skromnog smanjenja rashoda opće države te da fiskalno pravilo ne bi bilo ispunjeno.

---

<sup>13</sup> Tako je odlučeno prema dogovoru Odbora za fiskalnu politiku i Ministarstva financija na 1. sjednici Odbora održanoj 6. srpnja 2011.



## *Dodatak 2. Fiskalna pravila u drugim zemljama*

*Prema podacima iz rada MMF-a ([Fiscal Rules in Response to the Crisis – Towards the „Next-Generation“ Rules](#)) objavljenog u srpnju 2012., 1990. godine samo je 5 zemalja na svijetu imalo određeni oblik fiskalnog pravila. To su bile SAD, Njemačka, Indonezija, Japan i Luksemburg, s napomenom da Japan i Njemačka imaju dugačku tradiciju korištenja ovakvih instrumenata koja seže za Japan još u 1947., a za Njemačku u 1969. godinu. Pritom je interesantno napomenuti da je Japan danas država s najvećim javnim dugom na svijetu (promatrano u postocima BDP-a)<sup>14</sup>. Do kraja ožujka 2012. ukupno je 76<sup>15</sup> zemalja uvelo određeni oblik nacionalnog ili nadnacionalnog fiskalnog pravila. Jačanje fiskalnih okvira i raširena pojava uvođenja različitih oblika fiskalnih pravila posljednjih je godina potaknuta prvenstveno dužničkom krizom u Europi, pa sukladno tome europske zemlje i prednjače u reguliranju proračunske politike putem različitih oblika fiskalnih pravila određenih kako na nacionalnoj, tako i na nadnacionalnoj razini. Sukladno tome tri ili više numerički postavljenih fiskalnih pravila u 2012. imale su jedino Australija, ali i većina zemalja Europske unije.*

*Općenito, fiskalna pravila možemo podijeliti u nekoliko grupa s obzirom na veličine koje teže ograničiti. Tako imamo fiskalna pravila kojima je cilj postizanje točno određene razine javnog duga (izraženog u postocima BDP-a). To je ujedno i najčešći oblik pravila. Druga vrsta pravila odnosi se na sprječavanje rasta proračunskog deficita ili njegovo svođenje u prikladne okvire. Treća vrsta pravila odnosila bi se na instrumente koji ograničavaju javnu potrošnju. U teoriji ta je vrsta pravila prepoznata kao pomoćni instrument koji dolazi u kombinaciji s nekim drugim pravilom koje targetira visinu javnog duga ili proračunskog deficita. Ovo pravilo ostvaruje svoj puni protuciklički efekt samo u slučaju kada su iz rashoda isključene stavke ciklički osjetljive potrošnje, primjerice, potrošnja koja se tiče politika zapošljavanja i pomoći nezaposlenima u uvjetima visoke nezaposlenosti. Četvrta vrsta pravila odnosila bi se na ograničavanje ili postavljanje minimalnog limita za proračunske prihode, a osnovna mu je svrha ili spriječiti preveliko porezno opterećenje ili potaknuti bolje prikupljanje poreznih prihoda.*

*Svako od ovih vrsta fiskalnog pravila ima svoja obilježja i nisu sva jednako prikladna za svaku zemlju. U MMF-ovom radu ističe se kako praksa pokazuje da najbolje funkcionira kombinacija pravila zajedno. Primjerice, pravilo koje ograničava ili targetira određenu razinu javnog duga biti će efikasnije i lakše provedivo ako ga prati i usklađeno pravilo koje ograničava javnu potrošnju.*

---

<sup>14</sup> Prema podacima MMF javni dug je u Japanu u 2012. godini iznosio 238 posto BDP-a

<sup>15</sup> Od ukupno 81 promatrane zemlje

*Kombinacija ta dva pravila lakše bi trebala dovesti do održivosti duga, ali i pružati jasnije smjernice kod planiranja proračuna kao i pomoći nositeljima ekonomskih politika u njihovim kratkoročnim i srednjoročnim operativnim odlukama. Međutim, bez obzira na oblik fiskalnog pravila ili različite varijante njihovog kombiniranja ključna stvar koju bi njihovi donositelji trebali imati na umu je da ta pravila ne bi smjela predstavljati prepreku rastu ili ga na bilo koji način sputavati.*