



Aktualni osvrt

Zagreb, 4.10.2013.

Dešifriranje Europskog semestra i EDP procedure

Matija Kroflin, mag.oec¹

Europska komisija procjenjuje da bi Hrvatski javni dug sljedeće godine mogao prijeći 60 posto BDP-a, a deficit opće države dosegnuti 5,6 posto. Slična očekivanja iznijela je i Vlada u najnovijim Smjernicama ekonomske i fiskalne politike. Hrvatska ulaskom u EU ulazi i u sustav Europskog semestra koji za sobom povlači određene obveze i izazove. Taj se sustav sastoji od tri stupa (strategije Europa 2020, Pakta za stabilnost i rast i Procedure za makroekonomske neravnoteže), a Hrvatska stoji relativno loše u odnosu na ciljeve svakog od njih. Javnosti je ipak najinteresantniji korektivni dio Pakta za stabilnost i rast, odnosno Procedura prekomjernog deficita u koju će, s obzirom na gore navedene podatke, Hrvatska ući vrlo brzo. Međutim, bitno je navesti da se u toj Proceduri trenutno nalazi 16 zemalja članica, a one koje nisu ušle u nju (Švedska i Estonija) predstavljaju izuzetak. Također, Procedura ne znači gubitak fiskalnog suvereniteta, ali zahtijeva konzistentnost u provođenju ekonomske politike, sastavljanje dodatnih dokumenata za Komisiju i poštivanje onoga što se u tim dokumentima planira. Hrvatska će unutar Procedure dobiti preporuke koje će definirati vremenski okvir i veličinu potrebnog smanjenja deficita i javnog duga u pojedinom periodu, a sukladno tim preporukama bit će dužna sama izraditi i implementirati mjere koje će dovesti do zadovoljavajućeg stanja javnih financija. Procedura će trajati minimalno tri godine i u tom periodu Hrvatska bi trebala smanjiti svoj deficit ispod tri posto. U slučaju neopravdanog nepoštivanja preporuka Hrvatska bi mogla biti izložena političkim pritiscima tijela EU-a, a njihovo konstantno zanemarivanje može rezultirati stopiranjem sredstava Kohezijskog fonda.

¹ matija@nsz.hr

Što se to posljednjih godina zbiva u Europi?

U prepristupnom razdoblju u Hrvatskoj se paniku i negativne strasti o pristupanju Europskoj uniji najčešće smirivalo pričom o EU kao o velikom redistributivnom mehanizmu koji će Hrvatskoj staviti na raspolaganje velika novčana sredstva. To je točno i neosporivo. Hrvatskoj na raspolaganju iz Kohezijskog i strukturnih fondova u razdoblju 2007.-2013. stoji 449,4 milijuna eura, ali koliko ćemo od tih sredstava iskoristiti te hoćemo li uopće biti članica koja će ostvariti pozitivne priljeve sredstava ili ne, ovisi prvenstveno o našim vlastitim sposobnostima povlačenja tih sredstava.

Međutim, članstvo u EU uz samo sudjelovanje u redistributivnom mehanizmu donosi i određene obveze i odgovornosti u pravilima ponašanja o kojima se u javnosti ne zna puno i koje su zbog dnevno političkih, i egzistencijalno trivijalnih tema, stavljene u drugi plan. Jedna od takvih tema je i sudjelovanje Hrvatske u Europskom semestru² o kojem se stručno počelo pisati tek nedavno i o kojem šira javnost zna vrlo malo. S druge strane Europski semestar bi kroz utjecaj na ukupnu ekonomsku, a posebice fiskalnu politiku mogao znatno oblikovati ekonomsku i socijalnu sliku naše zemlje te bi kao takav trebao biti znatno važnija i zastupljenija tema od primjerice „lex Perković“.

Tijekom proteklih nekoliko godina Unija se zbog krize u znatnoj mjeri promijenila u odnosu na vrijeme kada je Hrvatska započela s pregovorima. Segment u kojem su promjene najvidljivije je koordinacija, nadzor i praćenja ekonomskih politika država članica u čiju svrhu su stvoreni mehanizmi kojima se jača nadnacionalni utjecaj, odnosno utjecaj europskih institucija na vođenje nacionalnih ekonomskih politika. U takvim okolnostima, tijekom 2010. i 2011. oblikovan je Europski semestar. On predstavlja godišnji ciklus kreiranja, usuglašavanja i nadzora nad provođenjem ekonomskih politika zemalja članica Europske unije. Određeni elementi poput Pakta za stabilnost i rast i Procedura prekomjernog deficita oblikovani su i mnogo prije 2011., međutim,

²O detaljima Europskog semestara u Hrvatskoj nema puno stručnih radova:

1) Martina Dalić (2013.) Hrvatska i Europski semestar – utjecaj pristupanja Europskoj uniji na ekonomsku politiku [online]. Dostupno na: http://www.fes.hr/E-books/pdf/ZEF6_web.pdf

2) Bajo, A., Galinec, D. (2013.) Deset istina o proceduri za države s prekomjernim deficitom. IJF Newsletter [online]. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/80.pdf>

3) Ott, K. (2013.) Utjecaj Europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj. IJF Newsletter [online]. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/77.pdf>

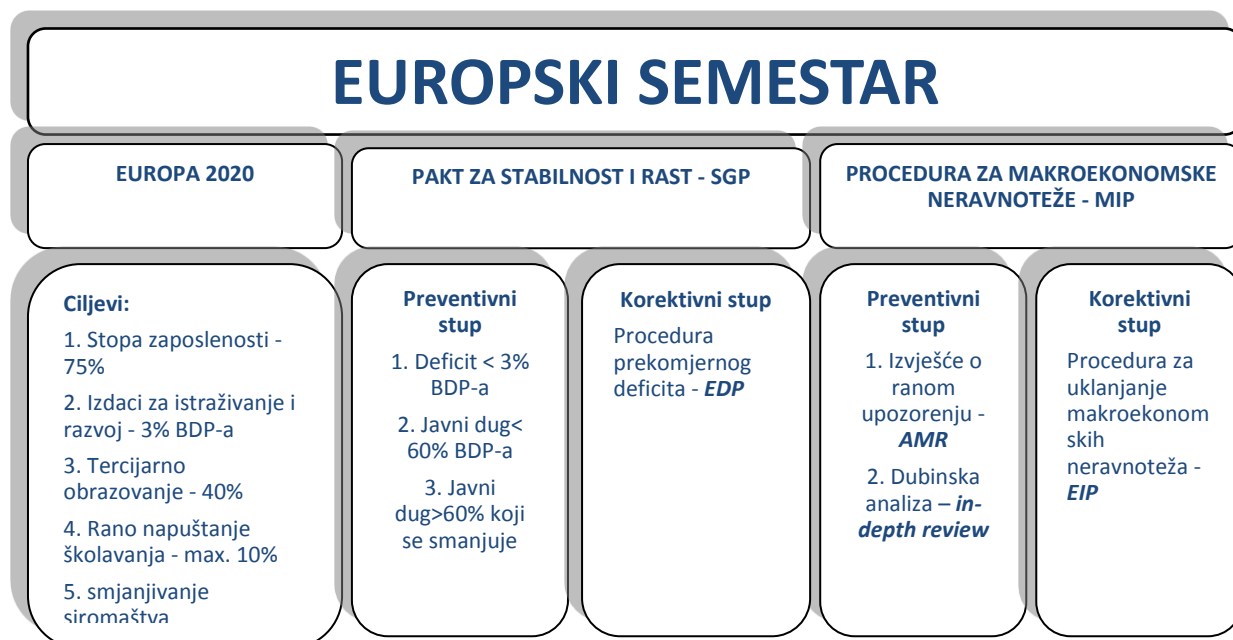
Većina informacija i objašnjenja cijelog procesa kao i cjelokupna zakonodavna podloga mogu se naći na stranicama Europske komisije, odnosno [Ureda za ekonomske i financijske poslove](#).

njihova je provedba bila vrlo upitna. Od 2011. cijeli sustav postaje mnogo transparentniji i lakše provediv jer su ojačani instrumenti i mjere pritiska kojima tijela Unije utječu na države.

Oblikovanje Europskog semestra bilo je pod presudnim utjecajem dužničke krize, a osnovni cilj mu je osigurati da se ekonomske politike analiziraju i procjenjuju u isto vrijeme te da se u te analize uključe stvari poput makroekonomskih neravnoteža i pitanja financijskog sektora o kojima se u prošlosti nije vodilo mnogo brige na nadnacionalnoj razini. Prije kreiranja Europskog semestra EU institucije odvojeno su promatrale i raspravljale o ekonomskoj politici u proljeće i fiskalnoj politici u jesen, a komunikacija i preporuke koje su se davale zemljama članicama nisu bile javne.

Kao što *Slika 1.* prikazuje struktura Europskog semestra počiva na tri stupa. To su strategija Europa 2020, Pakt za stabilnost i rast (*Stability and Growth Pact – SGP*) i Procedura za makroekonomske neravnoteže (*Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP*). U svakom od tih stupova postoje određeni kvantitativni ciljevi koje Unija u određenom periodu želi ostvariti i koje države članice moraju uvažiti na nacionalnoj razini. Europska komisija na zemlje članice utječe putem specifičnih preporuka i one koje se odnose na fiskalne i makroekonomske neravnoteže za zemlje članice su obvezujuće, a one koje se tiču Strategije 2020 savjetodavnog su karaktera.

Slika 1. Tri stupa Europskog semestra



Izvor: Europska komisija, izrada autora

Kako Hrvatska stoji u odnosu na ciljeve strategije Europa 2020

Strategija Europa 2020 predstavlja desetogodišnji ekonomsko – socijalni program koji predstavlja viziju socijalne tržišne ekonomije Europe za 21. stoljeće, a velikim se dijelom nastavlja na prijašnji program Lisabonske strategije iz 2000. Strategija jasno definira ciljeve prema kojima bi Europa do 2020. trebala dostići stopu zaposlenosti³ od 75 posto, podići razinu izdataka za istraživanje i razvoj na 3 posto BDP-a, povećati stopu tercijarnog obrazovanja na 40 posto⁴, smanjiti rano napuštanje školovanja⁵ na maksimalno 10 posto, smanjiti udio stanovništva ugroženog siromaštvom za najmanje 20 milijuna te smanjiti emisiju stakleničkih plinova u odnosu na 1990. za 20%, povećati udio obnovljivih izvora energije u ukupnoj potrošnji na 20 posto te poboljšati energetska učinkovitost za 20 posto.

Tablica 1. Hrvatska kroz optiku ciljeva strategije Europa 2020

	Stopa zaposlenosti (%)	Izdaci za istraživanje i razvoj (% BDP-a)	Emisija stakleničkih plinova (1990.=100)	Udio obnovljivih izvora u uk. finalnoj potrošnji energije (%)	Potrošnja primarne energije (2005.=100)	Rano napuštanje školovanja (% populacije od 18 - 24)	Broj osoba s dostignutim tercijarnim obrazovanjem (% populacije od 30 - 34)	Broj osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (% uk. populacije)
EU - cilj do 2020.	75	3	80	20	80	max. 10 %	40	-
EU 27 - 2011. godine	68,6	2,0	83,0	13	96,6 (2010. godina)	13,5	34,6	24,2
Hrvatska - 2011. godine	57,0	0,8	89,1	15,7	96,8 (2010. godina)	4,1	24,5	32,7

Izvor: Eurostat

Kada Hrvatsku suočimo s kvantitativnim zahtjevima strategije Europa 2020, nije moguće izvući suviše pozitivne dojmove. Ostavimo li po strani indikatore koji se tiču ekologije Hrvatska u preostala četiri socijalno-ekonomska pokazatelja zaostaje za trenutnom situacijom u EU 27 skupini zemalja, a još više zaostaje za samim ciljevima Strategije. Tako je Hrvatska 2011. imala najnižu stopu zaposlenosti u EU, a 2012. ju je Grčka zahvaljujući drastično padu zaposlenosti u toj zemlji premašila za 0,1 posto⁶. Daleko smo od ciljeva i po pitanju izdataka za istraživanje i razvoj (u RH 0,8 posto BDP-a) kao i u postotku tercijarno obrazovane populacije.

³ Udio broja zaposlenih (prema anketi o radnoj snazi) u dobi 20 – 64 godine u ukupnom broju stanovnika te dobi

⁴ Udio stanovništva u dobi od 30 – 34 godine koje je steklo tercijarnu razinu obrazovanja (fakultetsko i s njim izjednačeno obrazovanje) u ukupnom broju stanovnika te dobi

⁵ Udio osoba u dobi od 19 – 24 godine koje nemaju završenu srednju školu i koje se ne nalaze u procesu obrazovanju u ukupnom stanovništvu te dobi

⁶ Prema podacima Eurostata stopa zaposlenosti u Hrvatskoj je u 2012. iznosila 55,4 posto

Jedino područje prema kojem Hrvatska stoji bolje od prosjeka Unije i čak bolje od EU cilja je postotak ranog napuštanja školovanja koji je prema posljednjih podacima u RH iznosio 4,1 posto. Međutim, vjerojatno je da je tako nizak postotak posljedica odgađanja ulaska na tržište rada zbog nemogućnosti zapošljavanja.

S obzirom na takvu trenutnu poziciju Hrvatske kao i mnogo viši postotak populacije zahvaćene siromaštvom u odnosu na prosjek ostalih zemalja članica, Hrvatska po pitanju dostizanja ciljeva iz strategije Europa 2020 može očekivati velik broj preporuka Komisije.

Pakt za stabilnost i rast i EDP procedura

Drugi stup Europskog semestra, odnosno Pakt za stabilnost i rast uveden je paralelno s uvođenjem eura, a cilj mu je bio osigurati stabilno i odgovorno upravljanje javnim financijama te stvoriti okvir za koordinaciju nacionalnih fiskalnih politika unutar Europske unije. Od svojeg uvođenja Pakt je doživio određene izmjene, a posebno su važne one najnovije koje predstavljaju srž samog Europskog semestra i stavljaju Pakt za stabilnost i rast u središte tog procesa. Te izmjene provedene su kroz tzv. *six pack*⁷ regulativu koja je stupila na snagu u prosincu 2011. te *two pack*⁸ regulativu koja još nije u potpunosti usvojena.

Dodatno postrožene odredbe Pakta za stabilnost i rast predstavljaju i osnovu međuvladinog Sporazuma o stabilnosti, koordinaciji i vođenju⁹ (fiskalnog pakta) kojeg je potpisalo 25 zemalja Europske unije i koji je stupio na snagu u siječnju 2013. godine.

Pakt za stabilnost i rast moguće je podijeliti na preventivni i korektivni dio. Preventivni dio podrazumijeva praćenje fiskalne situacije i sprječavanje da se fiskalnim ponašanjem krše pravila iz Maastrichta, odnosno da deficit općeg proračuna prijeđe 3 posto BDP-a, a javni dug premaši 60

⁷ *Six pack* se odnosi na 5 Uredbi i jednu Direktivu kojima je Unija dobila mogućnost čvršćeg nadzora i kažnjavanja zemalja članica.

⁸ *Two pack* za Hrvatsku neće biti relevantan do ulaska u eurozonu, a svrha mu je dodatno kontrolirati i disciplinirati zemlje eurozone obvezom da u proljeće šalju prijedlog proračuna izrađen prema zajedničkom okviru na usuglašavanje u EU te osnivaju neovisna tijela koja će nadzirati primjenu fiskalnih pravila. Također, obvezuje ih da proračun baziraju na neovisnim makroekonomskim projekcijama te da u EU šalju izvještaje o izdavanju obveznica

⁹ Sporazum se odnosi samo na članice eurozone i dodatno postrožuje pravila definirana *six packom* i *two packom*, a zahtjeva od zemalja potpisnica i usvajanje u nacionalna zakonodavstva, preferira se u sam Ustav. Tako ga je Slovenija u svibnju usvojila u Ustav da bi izbjegla kazne zbog opetovanog neispunjavanja preporuka u okviru Procedure za uklanjanje prekomjernih deficita. Velika Britanija i Češka nisu potpisnice Sporazuma.

postu BDP-a. Ako je dug veći od 60 posto BDP-a onda preventivni stup zahtijeva da se premašaj tog duga smanjuje zahtijevanom brzinom od 1/20 tog premašaja godišnje.

Temelj preventivnog dijela predstavlja srednjoročni proračunski cilj (*medium-term budgetary objective - MTO*) određen kao strukturni¹⁰, odnosno ciklički prilagođen saldo specifičan za svaku članicu putem kojeg bi ona trebala ostati unutar ciljeva preventivnog stupa i biti u fiskalno dobroj poziciji.

Srednjoročni proračunski cilj određivat će i objašnjavati Vlada u Programu konvergencije (*više o dokumentima i tijeku Europskog semestra vidi u Dodatak 1.*) kojeg će svake godine morati sastavljati i slati EK na usuglašavanje. Svaka članica trebala bi doseći svoj MTO ili mu se približavati dinamikom poboljšanja strukturnog deficita od 0,5% BDP-a godišnje.

Uz to, a sukladno *six pack-u* zemlje čija stopa rasta javne potrošnje prelazi srednjoročnu referentnu stopu rasta potencijalnog BDP-a taj premašaj mora nadoknaditi diskrecijskim mjerama povećanja prihoda. Sukladno odredbama fiskalnog pakta zemlje eurozone dužne su dodatno postrožiti svoje MTO-ove tako da se obvežu da njihovi strukturni deficiti neće biti viši od 0,5 posto BDP-a (za zemlje s niskim javnim dugom 1 posto BDP-a).

Korektivni dio Pakta za stabilnost i rast odnosno Procedura prekomjernog deficita (*Excessive Deficit Procedure – EDP*) aktivira se u odnosu na članice čiji deficit opće države premašuje tri posto BDP-a, a s uvođenjem *six pack* regulative aktivacija je postala moguća i ako država kontinuirano odstupa od svojih srednjoročnih proračunskih ciljeva kao i u odnosu na države koje imaju javni dug veći od 60 posto i ne smanjuju ga zadovoljavajućom brzinom. U navedenim slučajevima Vijeće ministara na prijedlog Komisije pokreće Proceduru koja obično traje 3 godine, ali ukoliko zemlje ne poduzimaju odgovarajuće mjere ili rezultati nisu zadovoljavajući ta se Procedura može i produžiti¹¹. Sukladno [Ugovoru o funkcioniranju Europske unije \(članak 126\)](#) nakon pokretanja Procedure Vijeće ministara na prijedlog Komisije zemlji upućuje preporuke u kojima su definirani ciljevi koji moraju biti ostvareni. Međutim, to ne znači da Komisija preuzima kontrolu nad proračunom zemlje, niti gubitak fiskalnog suvereniteta već predstavlja vrstu usmjerenog političkog pritiska kojeg je članicama teško ignorirati kroz duži period. Naime, po dobivanju preporuka

¹⁰ 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.

¹¹ Mađarska se od svojeg ulaska u Europsku uniju 2004. pa sve do 2013. stalno nalazila u EDP proceduri, a u 2012. su joj stopirana sredstva Kohezijskog fonda. Bugarska je s druge strane iz Procedure izašla već nakon dvije godine jer joj javni dug nije bio visok i uspješno je smanjila deficit.

članice su dužne same osmisliti, izložiti i primjeni paket mjera koje će dovesti do ostvarenja ciljeva koje je definirala Komisija.

Članice koje uđu u Proceduru dobivaju vremenski period da počnu poduzimati mjere za smanjivanje deficita ili javnog duga. To je obično rok od 6 mjeseci ili duplo kraće za zemlje koje ozbiljno krše odredbe preventivnog dijela Pakta za stabilnost i rast. Nakon tog perioda Komisija i Vijeće analiziraju poteze članice nad kojom je otvorena Procedura. U slučaju da se poduzimaju potrebne akcije, ali rezultat nije očekivan zbog varijabli koje su izvan utjecaja ekonomskih politika, kao što je trenutna dužnička kriza u Europi, Komisija daje nove preporuke i produljuje rok u kojem deficit i javni dug moraju biti smanjeni.

U slučaju kada Komisija i Vijeće procijene da članica jednostavno ne poduzima dovoljno, a za to ne postoje objektivni razlozi i takva se situacija kontinuirano ponavlja moguće je stopiranje sredstava Kohezijskog fonda ili za zemlje članice eurozone uplaćivanje beskamatnog depozita od 0,2 – 0,5 posto BDP-a¹².

Ulazak Hrvatske u EDP proceduru pitanje je vremena

Trenutno se u EDP proceduri nalazi 16 zemalja od kojih je većina ušla u Proceduru 2009. godine. Tablica 1. pokazuje kako je 2009. i 2010. samo 5 zemalja EU ispunjavalo kriterije iz Maastrichta pa su sukladno tome Švedska i Estonije iznimke i jedine dvije zemlje nad kojima nikad nije otvorena EDP procedura. Također, nije neobično da se Procedura nakon prve tri godine produljuje pa su tako 2012. Nizozemska, Portugal, Slovenija, Poljska, Francuska i Španjolska dobile svojevrsnu odgodu roka u kojem moraju ukloniti prekomjerni deficit i smanjiti javni dug.

Vrlo je vjerojatno da će zbog prekoračenja deficita opće države Hrvatska ući u Proceduru i to vjerojatno s početkom sljedećeg ciklusa Europskog semestra koji počinje krajem ove godine, odnosno u listopadu (*vidi više o vremenskom tijeku ciklusa u Dodatak 1.*). Alternativna mogućnost je da Hrvatska u EDP proceduru uđe nešto kasnije, odnosno nakon travnja 2014. ako Komisiji bude trebalo više vremena da procijeni stanje u hrvatskih javnim financijama.

Hrvatska je do sada koristila GFS 2001 metodologiju Međunarodnog monetarnog fonda koja ima uži obuhvat jedinica sektora opće države i vrsta financijskih transakcija/instrumenata koji ulaze u izračun deficita i javnog duga.

¹² Odluke o sankcijama na prijedlog Komisije donosi Vijeće ministara i to tzv. obrnutom kvalificiranom većinom. To znači da se odluka Komisije smatra prihvaćenom ukoliko većina nacionalnih ministara Vijeća EU nije protiv nje.

Relevantne podatke Hrvatska bi sukladno [Sporazumu o suradnji na području statistike nacionalnih računa opće države i s njom povezanih statistika](#) trebala dobiti krajem listopada, odnosno nakon što DZS u suradnji s Ministarstvom financija i HNB-om sastavi Izvješće o proračunskom manjku i dugu. U tom će Izvješću podaci biti iskazani u potpunosti prema ESA95 metodologiji. Nakon što Eurostat to izvješće potvrdi, ti podaci postaju službeni izvor za utvrđivanje je li u slučaju Hrvatske potrebno pokretanje Procedure.

Podaci prikazani za Hrvatsku u *Tablici 1.* preuzeti su iz proljetnih prognoza Komisije te predstavljaju prijelazne podatke s GFS 2001 na ESA95 metodologiju i prema samom objašnjenju iz prognoza oni nisu u potpunosti usporedivi s podacima za ostale zemlje EU-a te je moguće da deficit i javni dug budu još veći od prikazanih brojki (*više o metodologiji podataka u javnim financijama vidi u AO: Što znači mijenjanje rigidnog fiskalnog pravila u RH?*).

Tablica 1. Deficit i javni dug Hrvatske i ostalih članica Europske unije

Deficit proračuna opće države							Javni dug konsolidirane opće države							
	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.		2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2012./2007.
Španjolska	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-10,6	Grčka	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9	46%
Grčka	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,5	-10,0	Italija	103,3	106,1	116,4	119,3	120,8	127,0	23%
Irska	0,1	-7,4	-13,9	-30,8	-13,4	-7,6	Portugal	68,4	71,7	83,7	94,0	108,3	123,6	81%
Portugal	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-6,4	Irska	25,1	44,5	64,8	92,1	106,4	117,6	369%
Cipar	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,3	Belgija	84,0	89,2	95,7	95,5	97,8	99,6	19%
Velika Britanija	-2,8	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8	-6,3	Francuska	64,2	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2	40%
Francuska	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	Velika Britanija	44,2	52,7	67,8	79,4	85,5	90,0	104%
Češka	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3	-4,4	Cipar	58,8	48,9	58,5	61,3	71,1	85,8	46%
Slovačka	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-5,1	-4,3	EU 27	59,0	62,3	74,6	80,0	82,5	85,3	45%
Nizozemska	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	-4,1	Španjolska	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3	84,2	132%
EU 27	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-4,0	Njemačka	65,2	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9	26%
Danska	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,0	Mađarska	67,0	73,0	79,8	81,8	81,4	79,2	18%
Slovenija	0,0	-1,9	-6,2	-5,9	-6,4	-4,0	Austrija	60,2	63,8	69,2	72,0	72,5	73,4	22%
Belgija	-0,1	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	-3,9	Malta	60,7	60,9	66,4	67,4	70,3	72,1	19%
Poljska	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	-3,9	Nizozemska	45,3	58,5	60,8	63,1	65,5	71,2	57%
Malta	-2,3	-4,6	-3,7	-3,6	-2,8	-3,3	Poljska	45,0	47,1	50,9	54,8	56,2	55,6	24%
Litva	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	Slovenija	23,1	22,0	35,0	38,6	46,9	54,1	134%
Italija	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0	Finska	35,2	33,9	43,5	48,6	49,0	53,0	51%
Rumunjska	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6	-2,9	Slovačka	29,6	27,9	35,6	41,0	43,3	52,1	76%
Austrija	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5	Češka	27,9	28,7	34,2	37,8	40,8	45,8	64%
Mađarska	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-1,9	Danska	27,1	33,4	40,7	42,7	46,4	45,8	69%
Finska	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,8	-1,9	Latvija	9,0	19,8	36,9	44,4	41,9	40,7	352%
Latvija	-0,4	-4,2	-9,8	-8,1	-3,6	-1,2	Litva	16,8	15,5	29,3	37,9	38,5	40,7	142%
Bugarska	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	Švedska	40,2	38,8	42,6	39,4	38,4	38,2	-5%
Luksemburg	3,7	3,2	-0,8	-0,9	-0,2	-0,8	Rumunjska	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	37,8	195%
Švedska	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,5	Luksemburg	6,7	14,4	15,3	19,2	18,3	20,8	210%
Estonija	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,2	-0,3	Bugarska	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,5	8%
Njemačka	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	0,2	Estonija	3,7	4,5	7,2	6,7	6,2	10,1	173%
Hrvatska*			-4,7	-5,2	-5,7	-3,8	Hrvatska*			35,7	42,2	46,7	53,7	50%

*Podaci za Hrvatsku preuzeti iz proljetnih prognoza Komisije

(http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2013_spring/cc_croatia_en.pdf)

Izvor: Eurostat

Bez obzira na metodološke probleme, procjene Komisije ukazuju na to da bi hrvatski javni dug mogao prijeći 60 posto BDP-a već sljedeće godine dok se za 2013. očekuje deficit od 4,7 posto, a za 2014. godinu deficit od 5,6 posto. S obzirom na takve prognoze vrlo je vjerojatno da će Hrvatska vrlo brzo ući u Proceduru zbog visokog deficita, ali i ubrzanog rasta javnog duga koji je od 2009. godine porastao za 50 posto. Vlada u svojim najnovijim Smjernicama ekonomske i fiskalne politike potvrđuje prognoze Komisije te projicira da će deficit opće države u 2014. porasti na 5,5 posto, a javni dug na 60,6 posto.

Uz EDP proceduru postoji i Procedura za makroekonomske neravnoteže

Treći stup Europskog semestra je Procedura za makroekonomske neravnoteže koja predstavlja nadzorni mehanizam čiji je cilj rano detektiranje potencijalnih rizika nastanka, sprječavanje nastanka i ispravljanje postojećih makroekonomskih neravnoteža. Taj je dio Europskog semestra novina uvedena 2011. godine.

Navedena Procedura također ima preventivni i korektivni stup. Preventivni stup se sastoji od analize makroekonomskog stanja u članicama koju Komisija objavljuje u Izvješću o ranom upozorenju (*Alert Mechanism Report - AMR*) na početku Europskog semestra, odnosno u listopadu. To izvješće sadrži podatke o 11 indikatora putem kojih se prate interne i eksterne neravnoteže te konkurentnost određene zemlje. Izvješće sadrži i referentne granice unutar kojih bi se indikatori trebali kretati, a osnovna svrha mu je da služi kao baza za procjenu da li je za pojedinu zemlju potrebna pomnija analiza, odnosno tzv. dubinska analiza¹³ (*in-depth review*). U okviru preventivnog stupa moguće je da zemlja dobije preporuke u sklopu redovitih preporuka koje Komisija prema vremenskoj strukturi Europskog semestra upućuje članicama u ožujku. Ako pak dubinska analiza otkrije ozbiljne neravnoteže na temelju tih rezultata donosi se odluka o uključivanju članice u korektivni stup, odnosno Proceduru za uklanjanje prekomjernih neravnoteža (*Excessive Imbalance Procedure – EIP*). Jednom kad je nad određenom članicom pokrenuta EIP procedura ona je dužna izraditi detaljan plan ispravljanja neravnoteža u kojem trebaju biti konkretne mjere i vremenski okvir za njihovo provođenje, a koje se mogu ticati širokog područja

¹³ 10.04.2013. Dubinska analiza je provedena nad 13 zemalja – Belgija, Bugarska, Danska, Španjolska, Francuska, Italija, Mađarska, Malta, Nizozemska, Finska, Švedska, Slovenija i Ujedinjeno Kraljevstvo. Ozbiljne neravnoteže detektirane su u Sloveniji i Španjolskoj. Vidi više na:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

od fiskalne politike i plaća u javnom sektoru, tržišta rada i financijskog sektora pa sve do reguliranja tržišta dobara i usluga.

Članice eurozone koje ne postupaju sukladno donesenim planovima izlažu se mogućnosti uplaćivanja beskamatnih depozita kao i u slučaju kršenja pravila Pakta za stabilnost i rast.

Hrvatska će biti uključena u nadolazeće Izvješće o ranom upozorenju, a nakon toga vjerojatno i u Dubinsku analizu. Naime, bivša ministrica Martina Dalić u svom je radu [Hrvatska i Europski semestar – utjecaj pristupanja Europskoj uniji na ekonomsku politiku](#) prikazala podatke koji ukazuju na lošu poziciju Hrvatske po pitanju indikativnih vrijednosti koje se promatraju u Izvješću o ranom upozorenju.

Naime, Hrvatska je prema podacima navedenima u radu od ukupno 5 indikatora koji se tiču eksterne neravnoteže i konkurentnosti probijala granice na njih tri. Indikativna vrijednost za neto međunarodna ulaganja je -35 posto BDP-a, a u Hrvatskoj taj pokazatelj iznosi -90,3 posto BDP-a što signalizira postojanje eksterne ranjivosti Hrvatske. Države poput Estonije, Poljske ili Slovačke također imaju visok negativan saldo međunarodnih ulaganja, ali i relativno nizak neto dug jer su primateljice FDI-a što se smatra elementom koji umanjuje rizik od eksterne ranjivosti. Drugi pokazatelj na kojem Hrvatska probija indikativne vrijednosti je udio u svjetskom izvozu. Referentna vrijednost u petogodišnjem razdoblju iznosi -6 posto, međutim, hrvatski izvoz u ukupnom svjetskom izvozu pao je 17,7 posto. Ono što iznenađuje je da od 2008. Hrvatska gubi tržišni udio u svjetskom izvozu kada su u pitanju i usluge. Ovo u prvi plan stavlja jedan od ključnih problema Hrvatske, a to je problem konkurentnosti. Treći pokazatelj na kojem je probijena indikativna vrijednost je prosječna stopa nezaposlenosti koja je u Hrvatskoj iznosila 13,7 posto dok je indikativna vrijednost postavljena na 10 posto.

Europski semestar trebao bi imati pozitivan efekt na proračunski proces

Ulazak u Europski semestar donosi zahtjeve za konzistentnošću ne samo na području koordinacije vođenja nacionalnih ekonomskih politika s drugim članicama, već i na području provođenja nacionalnih ciljeva. Za Hrvatsku će se ta komponenta posebno odraziti na rad Ministarstva financija. Naime, čelnica Instituta za javne financije, Katarina Ott, u svom je osvrtu [Utjecaj Europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj](#) naglasila kako se Ministarstvu financija i vladama već godinama opravdano prigovara zbog nepridržavanja rokova, nerealističnih pretpostavki i neadekvatnog sadržaja ključnih dokumenata koji služe za pripremu proračuna. Osim što se proračun iz godine u godinu donosi na temelju preoptimističnih makroekonomskih prognoza iz čega proizlazi i činjenica da je u Hrvatskoj najmanje jedan rebalans godišnje pravilo, a ne iznimka, cjelokupni proračunski proces i dokumenti koji prema Zakonu o proračunu imaju svoj vremenski raspored donošenja i objavljivanja, iz godine u godinu kasne.

Tako je važan dokument, Smjernice ekonomske i fiskalne politike umjesto do sredine lipnja Vlada prošle godine donijela tek u kolovozu, a sukladno tome kasne i svi drugi strateški dokumenti. Ista situacija ponavlja se i ove godine kada je Vlada ponovno sa Smjernicama kasnila 2 mjeseca. S obzirom da je Ministarstvo financija nositelj prikupljanja i obrade određenih podataka, konstantna kašnjenja i očigledan manjak ili administrativnih kapaciteta ili produktivnosti u radu određenih službi Ministarstva financija mogao bi dovesti i do probijanja rokova koje bi DZS trebao poštivati prilikom slanja podataka Eurostatu.

Stvari u Hrvatskoj najčešće profunkcioniraju kada se pojavi određeni eksterni pritisak, a u ovom slučaju to bi mogao biti Europski semestar koji zahtijeva vremensku točnost u pripremi dokumenata, pridržavanje onoga što u njima stoji i dosljedno primjenjivanje metodologije. Ta činjenica za sobom povlači nužnost jačanja kapaciteta Ministarstva financija kao ključnog segmenta sudjelovanja u dijelu Europskog semestra koji se tiče fiskalne politike. Za nadati se je da će tu nužnost Vlada prepoznati jer preduvjet za uspješno članstvo u EU je dobro razumijevanje procesa, postojanje kapaciteta za aktivno sudjelovanje u njima i spoznaja što se tim procesima želi ostvariti.

Dodatak 1. Vremenski tijek Europskog semestra

Kao što je na niže prikazanom grafičkom prikazu vidljivo, proces Europskog semestra tehnički započinje krajem prethodne godine za tekuću. Tako je proces za 2013. započeo u studenom 2012. kada je Europska komisija objavila Godišnje izvješće o rastu s prioritetima za 2013. koje članice moraju uzeti u obzir pri planiranju svojih ekonomskih politika. Komisija u studenom objavljuje i Izvještaj o sustavu ranog upozorenja s makroekonomskim pokazateljima članica putem kojih se odlučuje je li dubinska analiza potrebna ili ne.

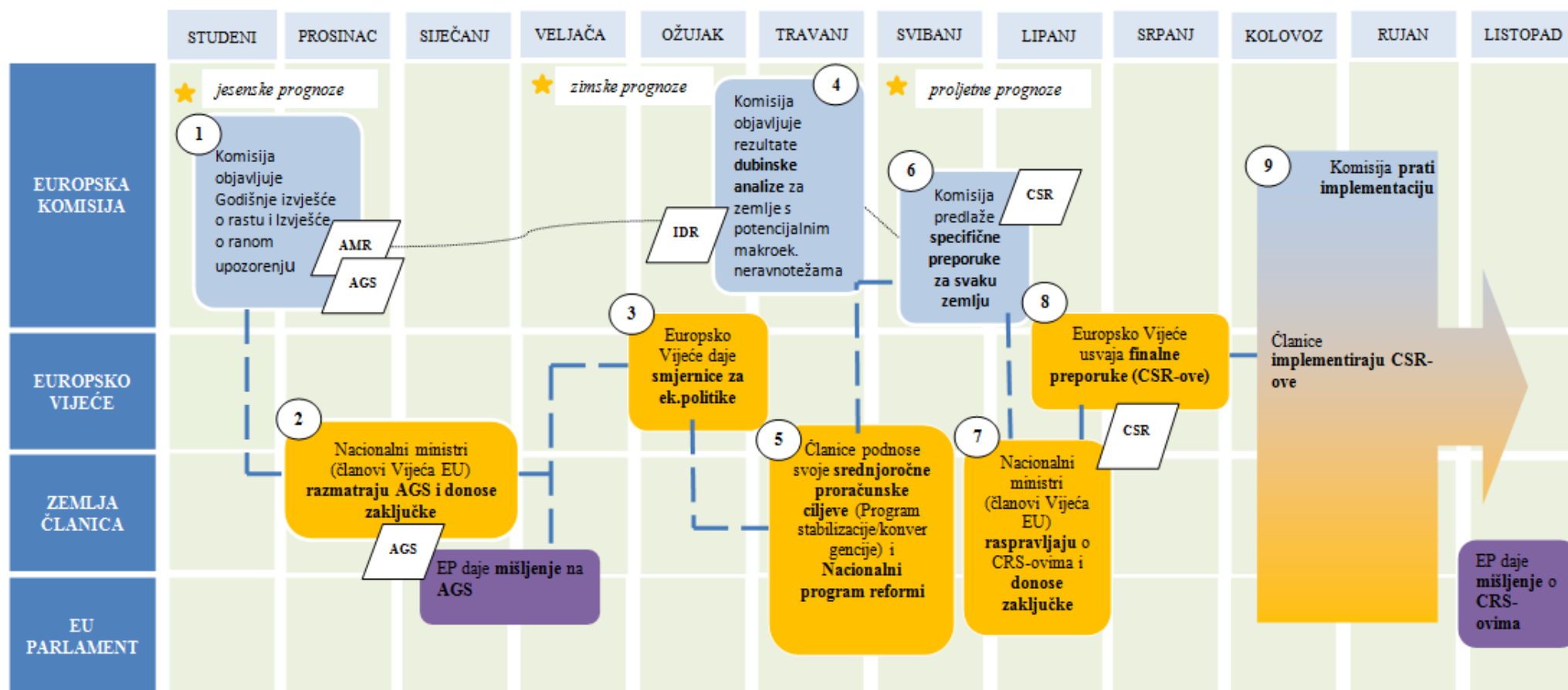
Nakon toga Vijeće ministara i Europski parlament raspravljaju i daju svoja mišljenja na Godišnje izvješće o rastu, a EU parlament može pozvati predstavnike Vijeća ministara, Europskog vijeća, Komisije ili predstavnike članica na raspravu o temama vezanim uz Europski semestar.

Potom, u ožujku Europsko vijeće predstavlja smjernice ekonomskih politika koje bi zemlje članice trebale uključiti u svoje Programe konvergencije i Programe reformi, a nakon toga Komisija objavljuje rezultate Dubinske analize za zemlje nad kojima je ona provedena.

Nakon toga zemlje članice izrađuju svoje nacionalne dokumente (Program stabilnosti/konvergencije i Nacionalni program reformi) i najkasnije do 30. travnja podnose ga Komisiji na usuglašavanje. Ono što predstavlja sadržaj kako Nacionalnog programa reformi tako i Programa stabilizacije/konvergencije jest obrazloženje mjera ekonomske politike koje članica namjerava poduzeti kako bi ostvarila svoje nacionalne, ali i ciljeve iz Pakta za stabilnost i rast, spriječila makroekonomske neravnoteže i postigla ostvarivanje strategije Europa 2020. Dakle, sve što države svojim ekonomskim politikama planiraju učiniti mora biti formirano i poznato do travnja, odnosno prije nego što je započela priprema proračuna za iduću godinu.

Kada se krajem travnja nacionalni programi predaju Komisiji, ona ih tijekom svibnja evaluira i daje nacrt preporuka za svaku pojedinu zemlju. Potom u lipnju Vijeće raspravlja o tim nacrtima, a u srpnju ih konačno i usvaja kako bi te preporuke Vlade mogle uvažiti u donošenju proračuna za iduću godinu.

Prije uvođenja Europskog semestra ovako jasan vremenski raspored i ovakva vrsta komunikacije između članica i Komisije nije bila prisutna kao što nisu bile prisutne ni jasno formulirane preporuke.



AGS – Godišnje izvješće o rastu | AMR – Izvješće o ranom upozorenju | IDR – Izvješće o dubinskoj analizi | CSR – Preporuke za zemlje članice

Izvor: Europska komisija, izrada autora