

# Europski semestar u kontekstu gospodarskog upravljanja Europskom unijom

---

Čugura, Kristina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Karlovac University of Applied Sciences / Veleučilište u Karlovcu**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:128:308343>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-01**



**VELEUČILIŠTE U KARLOVCU**  
Karlovac University of Applied Sciences

Repository / Repozitorij:

[Repository of Karlovac University of Applied Sciences - Institutional Repository](#)



zir.nsk.hr



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

VELEUČILIŠTE U KARLOVCU  
POSLOVNI ODJEL  
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ POSLOVNO UPRAVLJANJE

Kristina Čugura

**EUROPSKI SEMESTAR U KONTEKSTU GOSPODARSKOG UPRAVLJANJA  
EUROPSKOM UNIJOM  
ZAVRŠNI RAD**

Karlovac, 2018.

Kristina Čugura

**EUROPSKI SEMESTAR U KONTEKSTU GOSPODARSKOG UPRAVLJANJA  
EUROPSKOM UNIJOM  
ZAVRŠNI RAD**

Veleučilište u Karlovcu  
Poslovni odjel  
Specijalistički diplomski stručni studij Poslovno upravljanje

Kolegij: Makroekonomija

Mentor: dr. sc. Branko Wasserbauer, prof. v.š.

Komentor: mr. sc. Ivana Varičak, viši predavač

Matični broj studenta: 0619415023

Karlovac, svibanj, 2018.

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
1.1. Predmet i cilj rada .....	1
1.2. Izvori i metode prikupljanja podataka .....	1
1.3. Struktura rada.....	1
<b>2. EUROPSKI SEMESTAR U KONTEKSTU GOSPODARSKOG UPRAVLJANJA EUROPSKOM UNIJOM</b> .....	3
2.1. Strategija Europa 2020.....	3
2.2. Gospodarsko upravljanje Europskom unijom.....	5
2.2.1. Ekonomska i monetarna unija .....	5
2.2.2. Konvergencija.....	8
2.3. Aktivnosti u okviru gospodarskog upravljanja Europskom unijom .....	15
2.4. Značaj Europskog semestra .....	17
2.5. Sudionici u procesu Europskog semestra .....	18
2.6. Faze ciklusa i dokumenti kao rezultati provedbe procesa Europskog semestra .....	20
2.6.1. Pripremna faza .....	22
2.6.2. Prva faza .....	22
2.6.3. Druga faza.....	23
2.6.4. Treća faza.....	24
2.6.5. Početak novog ciklusa .....	24
<b>3. NAJVAŽNIJA PRAVILA U EUROPSKOM SEMESTRU</b> .....	26
3.1. Pakt o stabilnosti i rastu (SGP) .....	26
3.1.1. Pojačani nadzor u europodručju .....	30
3.1.2. Pojačano praćenje makroekonomskih neravnoteža .....	30
3.1.3. Preventivni mehanizam SGP-a (preventivni ogranak) .....	31
3.1.4. Korektivni mehanizam i procedura prekomjernog deficita .....	33
3.1.4.1. Hrvatska i EDP .....	35
3.2. Fiskalni pakt .....	37

3.3. Strukturne reforme .....	40
<b>4. HRVATSKA U PROCESU EUROPSKOG SEMESTRA KOJI SE ODNOSI NA PRIJELAZNO RAZDOBLJE OD 2016. DO 2017. GODINE .....</b>	<b>43</b>
4.1. Europski semestar 2017: jesenski paket.....	43
4.1.1. Izjvešće o mehanizmu upozoravanja (AMR) .....	44
4.1.2. Godišnji pregled rasta (AGS) .....	47
4.2. Izjvešće za Republiku Hrvatsku za 2017. ....	49
4.3. Nacionalni program reformi.....	57
4.4. Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2017-2020.....	58
4.5. Ocjena programa konvergencije.....	59
4.6. Europski semestar 2017: Posebne preporuke za države članice .....	60
<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>63</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>65</b>
<b>POPIS SLIKA .....</b>	<b>66</b>

# **1. UVOD**

## **1.1. Predmet i cilj rada**

U radu je na sustavan način prikazan proces Europskog semestra i njegova važnost kao projekta koji se konstantno mijenja i prilagođava u okviru gospodarskog upravljanja Europskom unijom. Vrlo je kompleksan, odvija se u pozadini svakodnevnice te je za mnoge nepoznanica. No, cijeli niz aktivnosti, utvrđenih u okviru strogih pravila i vremenskih razdoblja, sustavno se odvija i proizvodi, za sve građane EU-a, vrlo važne odluke i dokumente.

Cilj rada je predočiti tijek ciklusa Europskog semestra za njegova šestomjesečnog trajanja, njegova osnovna obilježja i komponente, na što jednostavniji način, držeći se vremenskog i idejnog okvira, ne ulazeći u širinu i dubinu dokumenata i pravila. Zbog boljeg razumijevanja u radu je dan i prikaz ostalih važnih pojmova vezanih uz cjelokupno gospodarsko upravljanje EU-om kako bi se dobio što bolji uvid u glavna fiskalna i ekonomska pravila koja se provode kao dio javnih politika EU-a.

## **1.2. Izvori i metode prikupljanja podataka**

Rad se temelji na analitičkoj i deskriptivnoj metodologiji izrade rada te na prikupljanju i obradi sekundarnih izvora podataka. U sklopu sekundarnih izvora podataka, korištena je stručna literatura, stručni članci, izvorni dokumenti te podaci sa službenih internetskih stranica.

## **1.3. Struktura rada**

U uvodnom dijelu predstavljeni su predmet i cilj rada te izvori i metode prikupljanja podataka. U drugoj cjelini opisan je cjelokupni proces gospodarskog upravljanja Europskom unijom, te aktivnosti koje obuhvaća. Zatim je dano konkretno objašnjenje pojma i značenja Europskog semestra kao dijela gospodarskog upravljanja, opisani su sudionici procesa te kronološki faze i dokumenti, koji predstavljaju rezultat provedbe ciklusa Europskog semestra. U trećem dijelu rada, navedena su i opisana najvažnija pravila i dokumenti u okviru Europskog semestra, odnosno Pakt o stabilnosti i rastu, fiskalni pakt te pojam i važnost strukturnih reformi. U četvrtom dijelu prikazan je tijek procesa na temelju ključnih dokumenata, među ostalim, i onih koji se odnose isključivo na Hrvatsku. Izneseni su osnovni podaci i nalazi dokumenata koji se odnose na gospodarska kretanja za vrijeme Europskog

semestra od 2016. do 2017., s kratkim osvrtom na podatke za 2018. godinu, budući da su oni sastavni dio novog ciklusa koji je tek započet krajem 2017. te još traje. Rad je zaokružen zaključkom u kojem je na temelju objektivnih činjenica izneseno subjektivno viđenje smisla i utjecaja Europskog semestra kao važnog gospodarsko-političkog projekta.

## **2. EUROPSKI SEMESTAR U KONTEKSTU GOSPODARSKOG UPRAVLJANJA EUROPSKOM UNIJOM**

Kako bi se razumjelo značenje Europskog semestra, potrebno je prvenstveno razumjeti pojam gospodarskog upravljanja Europskom unijom (dalje u tekstu: EU), budući da Europski semestar predstavlja jedan od ključnih dijelova sveukupnog gospodarskog upravljanja EU-om. No, prvenstveno je potrebno objasniti što je Strategija Europa 2020, budući da iz nje proizlazi potreba za koordiniranjem politika država članica, pa tako i uspostave samog Europskog semestra.

### **2.1. Strategija Europa 2020**

Kao odgovor na gospodarsku i financijsku krizu, koja se očitovala i kroz strukturne slabosti u nekim europskim ekonomijama te na vidjelo iznjedrila systemske manjkavosti u strukturi Ekonomske i monetarne unije, vlade država članica i institucije EU-a usvojile su određene mjere kojima bi spriječile ponavljanje sličnih situacija u budućnosti. Tako je nastala Strategija Europa 2020, koja je prvotno zamišljena kao izlazna strategija iz globalne gospodarske i financijske krize. Kao takva, za cilj ima koordiniranje društvenih i ekonomskih politika država članica, promicanje društveno ekonomske konvergencije, te uklanjanje nedostataka europskog modela rasta. Osim toga, u njoj se srži nalazi potreba za suočavanjem s dugoročnim izazovima ograničenih prirodnih resursa, klimatskih i demografskih promjena, tehnoloških inovacija i globalizacije. U tu svrhu su uspostavljeni određeni novi mehanizmi, a stari su unaprijeđeni kako bi se očuvala financijska stabilnost i poboljšalo gospodarsko upravljanje, a svi navedeni procesi su zajedno sa Strategijom usklađeni u jedinstveni koordinacijski ciklus Europskog semestra. Pri tome, Strategija igra ulogu smjernice, a Europski semestar preuzima izvršnu ulogu, odnosno, Europski semestar predstavlja svojevrstni alat koji služi Strategiji, dok zajedno čine temelj za postizanje stabilnih javnih politika na razini država članica.

Europska komisija predlaže pet mjerljivih ciljeva za 2020. koji će usmjeriti kretanje EU-a i biti pretvoreni u nacionalne ciljeve: ciljevi za zapošljavanje, ciljevi za istraživanje i inovacije, ciljevi za klimatske promjene i energetiku, ciljevi za obrazovanje te ciljevi za borbu protiv siromaštva. Oni zajedno čine europsku strategiju za pametan, održiv i uključiv rast.



Strategija Europa 2020. program je EU-a za rast i otvaranje radnih mjesta u ovom desetljeću. Njome se naglašava pametan, održiv i uključiv rast kao način prevladavanja strukturnih slabosti europskog gospodarstva i poboljšanja njegove konkurentnosti i produktivnosti te podupiranja održivog socijalnog tržišnog gospodarstva.<sup>1</sup>

Sljedeći bi prioriteti trebali predstavljati osnovu Europe 2020. godine:<sup>2</sup>

1. Pametan rast - razvoj gospodarstva utemeljenog na znanju i inovacijama;
2. Održiv rast - promicanje zelenijeg, konkurentnijeg gospodarstva temeljenog na učinkovitom korištenju resursa;
3. Uključiv rast – poticanje ekonomije visoke stope zaposlenosti, uz rezultat ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije.

Ova tri prioriteta se međusobno nadopunjuju: nude viziju europske socijalne tržišne ekonomije za 21. stoljeće.

Europska unija mora definirati gdje želi biti 2020. godine. S tom namjerom Europska komisija predlaže sljedeće glavne ciljeve EU-a:<sup>3</sup>

- 75 % populacije u dobi između 20-64 godina trebalo bi biti zaposleno;
- 3 % BDP-a EU-a treba investirati u istraživanje i razvoj;
- Treba ispuniti klimatsko-energetske ciljeve „20/20/20“ (uključujući i povećanje do 30% smanjenja emisije ukoliko okolnosti dozvoljavaju);
- Postotak osoba koje rano napuste školovanje trebao bi biti ispod 10%, a najmanje 40% mlađe generacije trebalo bi završiti tercijarni stupanj obrazovanja;
- 20 milijuna manje ljudi trebalo bi biti u opasnosti od siromaštva.

Kako bi svaka država članica prilagodila Strategiju svojoj specifičnoj situaciji, prijedlog Europske komisije je da navedeni ciljevi postanu nacionalni ciljevi svih država članica.

---

<sup>1</sup> Europska komisija; <https://ec.europa.eu/>; (prosinac 2017.)

<sup>2</sup> Priopćenje Komisije Europa 2020, Strategija za pametan, održiv i uključiv rast, Bruxelles, 3.3.2010., COM (2010) 2020, preuzeto s: [www.mzo.hr](http://www.mzo.hr); (prosinac 2017.)

<sup>3</sup> Priopćenje Komisije Europa 2020, Strategija za pametan, održiv i uključiv rast, Bruxelles, 3.3.2010., COM (2010) 2020, preuzeto s: [www.mzo.hr](http://www.mzo.hr); (prosinac 2017.)

## 2.2. Gospodarsko upravljanje Europskom unijom

Gospodarsko upravljanje je sustav institucija i postupaka unutar Europske unije koji je uspostavljen sa svrhom provođenja njezinih aktivnosti i ostvarivanja njezinih ciljeva u području gospodarstva. Kao takvo, ujedno je i okvir za gospodarsko upravljanje EU-om koji za cilj ima pratiti (engl. *monitor*), spriječiti (engl. *prevent*) te ispraviti (engl. *correct*) problematične gospodarske učinke, poput prekomjernog deficita ili visoke razine javnog duga (kriteriji iz Maastrichta), a u sklopu kojega je Europski semestar njegov ključni element.

Odmah na početku, potrebno je objasniti vrlo važne za ovu temu, Ekonomsku i monetarnu uniju (dalje u tekstu: EMU) te kriterije konvergencije, koji predstavljaju uvjete koje država članica EU-a mora ispuniti kako bi se pridružila Ekonomskoj i monetarnoj uniji, te kako bi koristila euro kao službenu valutu. Kriteriji konvergencije dio su Ugovora iz Maastrichta<sup>4</sup>, kojime su postavljeni temelji za uvođenje eura.

### 2.2.1. Ekonomska i monetarna unija

U kontekstu gospodarskog upravljanja u EU i Europskog semestra, potrebno je istaknuti važnost Ekonomske i monetarne unije kao naprednijeg stupnja ekonomske integracije EU-a.

EMU predstavlja važan iskorak u integraciji gospodarstava EU-a. Inicirana u 1992. godini, EMU uključuje koordinaciju ekonomskih i fiskalnih politika, zajedničku monetarnu politiku, te zajedničku valutu - euro. Dok svih 28 država članica EU-a sudjeluje u ekonomskoj uniji, neke su države napravile korak dalje u integraciji i prihvatile euro. Te države zajedno čine europodručje.<sup>5</sup>

EMU predstavlja i koordinaciju kreiranja ekonomskih politika među državama članicama EU-a, koordinaciju fiskalnih politika, posebno kroz ograničenja državnog duga i deficita, neovisnu monetarnu politiku kojom upravlja Europska središnja banka, jedinstvena pravila i nadzor financijskih institucija unutar europodručja te jedinstvenu valutu i jedinstveno europodručje.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ugovor o Europskoj uniji potpisan je u Maastrichtu 7. veljače 1992., a stupio je na snagu 1. studenog 1993.

Ugovor iz Maastrichta izmijenio je prethodne europske ugovore i stvorio Europsku uniju koja se temelji na tri stupa: Europskim zajednicama, zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) i suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova (PUP). Preuzeto s: Europski parlament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/); (prosinac 2017.)

<sup>5</sup> Preuzeto i prevedeno s engleskog: European Commission, <https://ec.europa.eu/>; (prosinac 2017.)

<sup>6</sup> Preuzeto i prevedeno s engleskog: European Commission, <https://ec.europa.eu/>; (prosinac 2017.)

EMU kao dio Ugovora iz Maastrichta daje konačnu definiciju jedinstvenog tržišta te u skladu s time sadrži sljedeće odredbe:

- Ekonomska politika sastoji se od tri komponente (Europske zajednice, zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) i suradnje u području pravosuđa i unutarnjih poslova (PUP));
- Države članice moraju osigurati koordinaciju svojih ekonomskih politika, pružiti multilateralni nadzor koordinacije, te podliježu financijskoj i proračunskoj disciplini;
- Cilj monetarne politike je stvaranje jedinstvene valute te osiguravanje stabilnosti valute kao posljedice stabilnosti cijena i poštivanja tržišne ekonomije;
- Monetarna politika temelji se na europskom sustavu središnjih banaka, koji se sastoji od Europske središnje banke i nacionalnih središnjih banaka. Ove su institucije neovisne o nacionalnim i političkim tijelima Zajednice.<sup>7</sup>

Na slici 1. prikazana su načela kojima se vodi proces produbljenja Ekonomske i monetarne unije.

Slika 1. Vodeća načela o produbljenju Ekonomske i monetarne unije



Izvor: Europska komisija; <https://ec.europa.eu/>

Ekonomska integracija ima višestruke koristi za EU. Prvenstveno, pruža unutarnju efikasnost i stabilnost gospodarstva, kako cjelokupnog tako i svake države članice zasebno, a u konačnici, omogućuje više stope rasta i zapošljavanja, što direktno pogoduje samim građanima EU-a.

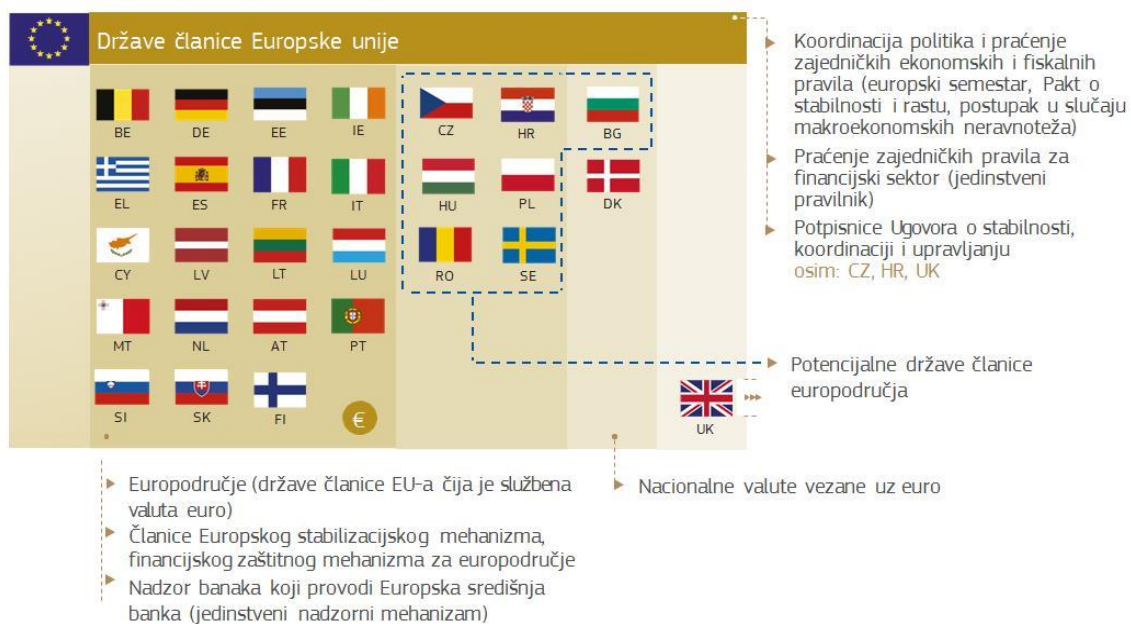
Ekonomska dio EMU-a obuhvaća koordinaciju ekonomskih politika između država članica i koordinaciju fiskalne politike, prvenstveno usmjerene na ograničavanje javnog duga i

<sup>7</sup> Preuzeto i prevedeno s engleskog: EUR-Lex – Access to European Union Law; [www.eur-lex.eu/](http://www.eur-lex.eu/); (prosinac 2017.)

proračunskog deficita. Monetarni dio EMU-a odnosi se na provođenje neovisne monetarne politike koju provodi Europska središnja banka, te na krajnji cilj uvođenja zajedničke valute na europodručju.

Na slici 2. prikazan je trenutni izgled europske Ekonomske i monetarne unije, u kojoj je 19 država članica prihvatilo zajedničku valutu euro. Postavši dio europodručja, te su države ujedno i sastavni dio Europskog stabilizacijskog mehanizma, koji predstavlja svojevrsni financijski vatrozid za europodručje. U okviru tog mehanizma, podliježu bankovnom nadzoru koji provodi Europska središnja banka i sastavni je dio Jedinstvenog stabilizacijskog mehanizma. Istovremeno, postoje potencijalne članice europodručja, među kojima je i Hrvatska, te države čije su nacionalne valute povezane s eurom.

Slika 2. Današnja europska Ekonomska i monetarna unija



Izvor: EUR-Lex – Access to European Union Law; [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu); Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću i Europskoj središnjoj banci: Daljnje mjere za dovršetak Europske ekonomske i monetarne unije: Plan; COM(2017) 821 final; Bruxelles, 6.12.2017.

Zajedničkim djelovanjem države članice EU-a koordiniraju svoje javne politike, slijede zajednička ekonomska i fiskalna pravila, uključujući Europski semestar, podliježu zajedničkim financijskim sektorskim pravilima te su potpisnice Sporazuma o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju.

## 2.2.2. Konvergencija

Postoje dvojbe oko toga vodi li ekonomska integracija svoje članice prema konvergenciji ili se konvergencija može postići upravo zahvaljujući postojanju europske gospodarske integracije, koja teži jedinstvenom tržištu temeljenom na četiri slobode (kretanja roba, pružanja usluga, kretanja osoba i kretanja kapitala). Obe situacije predstavljaju integracijske procese koji za svrhu imaju postizanje zajedničkog rasta i blagostanja u svim državama članicama EU-a.

U Izvješću petorice predsjednika<sup>8</sup>, konvergencija prema otpornijim gospodarskim i društvenim strukturama u državama članicama ističe se kao ključan element uspješnog dugoročnog funkcioniranja EMU-a. Za gospodarstva sa zajedničkom jedinstvenom valutom osobito je važno da raspoložu gospodarskim strukturama koje u slučaju šokova mogu dovoljno brzo reagirati, a da istovremeno ne prouzroče gospodarske ili društvene probleme. Strukturno otpornija gospodarstva bolje funkcioniraju ne samo u vrijeme gospodarskih šokova, nego i općenito. Veća konvergencija prema otpornim gospodarskim strukturama jednako je važna i onim državama članicama za koje postoji perspektiva ulaska u europodručje.

U Dokumentu za razmatranje o produbljenju Ekonomske i monetarne unije (*COM(2017) 291 final*), koji je Europska komisija objavila 31. svibnja 2017. navedena su tri različita koncepta konvergencije:

- Stvarna konvergencija koja označava kretanje prema višem životnom standardu i sličnim razinama prihoda, a što ujedno predstavlja ključni uvjet za ostvarenje ciljeva EU-a, gospodarske i društvene kohezije te uravnoteženog rasta, stabilnosti cijena i pune zaposlenosti.
- Nominalna konvergencija koja obuhvaća nominalne pokazatelje kao što su kamatna stopa, inflacija i devizni tečaj, državni deficit i udjeli duga, a koji se koriste od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta, pri čemu je ispunjavanje nominalnih ciljeva preduvjet za pristupanje europodručju.
- Ciklička konvergencija znači da se države članice nalaze u istoj fazi poslovnog ciklusa, primjerice rast ili pad gospodarske aktivnosti, što je važno za EMU, budući da

---

<sup>8</sup> U ovom izvješću utvrđene su glavne mjere za dovršetak EMU-a, koje bi se trebale provesti u 3 faze, počevši od 1. srpnja 2015. do najkasnije 2025. Iznesen je ambiciozan i pragmatičan plan za produbljivanje EMU-a. Izvješće su sastavili petorica predsjednika: predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker, predsjednik sastanka na vrhu država europodručja Donald Tusk, predsjednik Euroskupine Jeroen Dijsselbloem, predsjednik Europske središnje banke Mario Draghi i predsjednik Europskog parlamenta Martin Schulz.

bi provedba jedinstvene monetarne politike bila otežana i manje učinkovita ukoliko bi se države članice nalazile u bitno različitim fazama gospodarskog ciklusa. Iz toga proizlazi da je kod nekih država članica potrebno provoditi restriktivniju ili ekspanzivniju politiku u odnosu na druge države članice.

Konvergencija prema otpornim gospodarskim strukturama ne znači usklađivanje politika ili stanja na svim razinama. EMU čine države članice čija su gospodarstva različita i nalaze se na različitom stupnju razvoja – od razvijenih velikih gospodarstava kao što su Njemačka, Francuska ili Italija, do manjih gospodarstava koja su u fazi sustizanja velikih gospodarstava, primjerice većina država članica koje su postale članice EU-a 2004. ili kasnije, stoga nije moguće primijeniti „jednu metodu za sve”. Potrebno je, međutim, dogovoriti se o zajedničkom pristupu. Riječ je o ključnom pitanju o kojem se države članice trebaju dogovoriti, jer različiti koncepti konvergenije zahtijevaju i različite instrumente provedbe.<sup>9</sup>

Kriteriji konvergenije ili, kako se još nazivaju, kriteriji iz Maastrichta, kriteriji su koje moraju zadovoljiti države članice EU-a kako bi ušle u treću fazu Ekonomske i monetarne unije i uvele euro. Ti su kriteriji razrađeni na osnovi odredbi članka 121(1) Ugovora o Europskoj uniji (Ugovor). Dakle, one zemlje članice koje se spremaju uvesti euro moraju zadovoljiti četiri kriterija kako slijedi.

### 1. Kriterij stabilnosti cijena

U Ugovoru se navodi: “Postizanje visokog stupnja stabilnosti cijena, bit će vidljivo iz stope inflacije koja je bliska onoj koju postižu tri zemlje s najstabilnijim cijenama.”<sup>10</sup>

U praksi, stopa inflacije određene zemlje članice ne smije biti veća od 1,5 postotnih poena prosječne stope inflacije za tri zemlje EU-a s najnižom inflacijom u godini koja prethodi preispitivanju stanja u zemlji članici kandidatkinji za EMU. Stopa inflacije mjeri se indeksom potrošačkih cijena.

### 2. Kriterij državnih financija

Ugovorom je određeno: “Pokazatelj održivosti državnih financija, definiran je umjerenim proračunskim deficitom.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> EUR-Lex – Access to European Union Law; eur-lex.europa.eu/ (prosinac 2017.)

<sup>10</sup> Kesner-Škreb, M.: Kriteriji konvergenije, Institut za javne financije, Zagreb Pojmovnik\*, UDK 339.923(4-67 EU) JEL F15; [www.ifj.hr](http://www.ifj.hr) (prosinac 2017.)

U praksi, Komisija Europske unije pri izradi godišnjih preporuka koje upućuje Vijeću ministara financija ispituje proračunsku disciplinu na temelju sljedećih dvaju kriterija:

- Deficit proračuna opće države: udio proračunskog deficita opće države u bruto domaćem proizvodu (BDP) ne smije prelaziti 3% na kraju prethodne financijske godine. Ako nije tako, dopušta se da deficit privremeno bude iznad (ali još uvijek blizu) razine od 3%;
- Državni dug: udio bruto duga opće države u BDP-u ne smije prijeći 60% na kraju prethodne financijske godine. Ako nije tako, udio mora pokazivati tendenciju značajnog smanjivanja i mora se zadovoljavajućom dinamikom približavati referentnoj vrijednosti.

### 3. Kriterij tečaja

Ugovorom je određeno: “Održavanje normalnih fluktuacija u granicama određenim Tečajnim mehanizmom Europskog monetarnog sustava, tijekom najmanje dvije godine, bez devalvacije u odnosu na bilo koju valutu zemlje članice.”<sup>12</sup>

Država članica mora sudjelovati u Tečajnome mehanizmu (engl. *Exchange-rate mechanism*, ERM) Europskoga monetarnog sustava (engl. *European Monetary System*, EMS) neprekidno tijekom dvije godine prije godine u kojoj se preispituje stanje. To znači da se fluktuacije tečaja između eura i valuta članica moraju kretati u dogovorenim granicama. Osim toga, u istom razdoblju država članica ne smije devalvirati svoju valutu. Nakon prelaska u treću fazu EMU-a i nakon prihvaćanja eura, Europski monetarni sustav zamjenjuje se novim Tečajnim mehanizmom (ERM II).

Europski monetarni sustav utvrđen je 1979. godine kao dogovor kojim su države članice vezale svoje valute kako bi spriječile njihove velike fluktuacije, ostvarile monetarnu stabilnost te se pripremile za uvođenje zajedničke valute. Godine 1999. Europski monetarni sustav zamijenjen je s ERM II, a euro postaje sidro za zemlje koje u njemu sudjeluju. To su države članice EU koje još nisu prihvatile euro, te dvije godine prije pristupanja eurozoni moraju sudjelovati u ERM II.

---

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Ibid

#### 4. Kriterij dugoročnih kamatnih stopa

U Ugovoru se navodi: “Postojanost konvergencije koju ostvari država članica izražava se pomoću razina dugoročne kamatne stope.”<sup>13</sup>

Nominalna dugoročna kamatna stopa (na državne obveznice ili slične vrijednosnice) u praksi ne smije za više od dva postotna poena prijeći odgovarajuću kamatnu stopu u (najviše) tri države članice s najnižom inflacijom (riječ je o istim državama koje su navedene i u kriteriju o stabilnosti cijena). Razdoblje razmatranja je godina prije početka preispitivanja stanja u određenoj državi članici kandidatkinji za EMU.

Kako bi se olakšala i održala Ekonomska i monetarna unija u dijelu vođenja fiskalne politike, od 1. siječnja 1999. godine primjenjuje se Pakt o stabilnosti i rastu (engl. *Stability and Growth Pact*). Cilj Pakta je održavanje proračunske discipline u državama članicama nakon uvođenja eura. Njegovo glavno načelo koje obvezuje sve države članice jest održavanje uravnoteženog proračuna. Dvostruko sidro kojim se provodi to načelo odnosi se na dva kriterija konvergencije vezana za državne financije: proračunski deficit ne smije prijeći 3% BDP-a, a udio državnog duga u BDP-u ne smije biti veći od 60%. Ako se utvrdi postojanje prekomjernog deficita, Europska komisija i Vijeće Europske unije upućuju državu članicu da poduzme odgovarajuće mjere suzbijanja prevelikog deficita. Na temelju Pakta prema državi članici koja nije stabilizirala svoje javne financije mogu se poduzeti i određene sankcije. One se kreću od beskamatnog depozita koji država članica polaže u Uniju, pa do njegova pretvaranja u nepovratnu kaznu ako deficit nije korigiran u razdoblju od dvije godine. No, ne postoje konačna pravila o primjeni tih kazni – one su predmet ocjene Vijeća koja se temelji na procjeni okolnosti u kojima se našla pojedina država članica.<sup>14</sup>

U nastavku su navedena četiri temeljna uvjeta koja za cilj imaju rastuću konvergenciju država koje sudjeluju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji te su ujedno temelj za razumijevanje Europskog semestra. Konvergencija pri tome označava ulaganje u sve aktivnosti koje su usmjerene ka jačanju gospodarstva neke države, te predstavlja jedan od ciljeva regionalne politike Europske unije.

---

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Institut za javne financije; [www.ijf.hr/](http://www.ijf.hr/) (prosinac 2017.)



Provedba okvira ekonomskog upravljanja EU-om, odvija se u godišnjem ciklusu, koji se dijeli na dva dijela; nacionalni semestar i Europski semestar.

Elementi okvira gospodarskog upravljanja EU-om uključuju sljedeće aktivnosti i dokumente:

1. PRAĆENJE (*monitoring*)

- Analiza ekonomskih podataka
- Ekonomske prognoze
- Godišnji pregled rasta
- Izvješće o mehanizmu upozoravanja (dubinska analiza)

2. PREVENCIJA (*prevention*)

- Srednjoročni ciljevi
- Program stabilnosti i konvergencije
- Nacionalni programi reformi
- Procjena nacrta proračunskih planova
- Preporuke po državama članicama

3. KOREKCIJA (*correction*)

- Postupak u slučaju prekomjernog deficita (EDP)
- Postupak zbog prekomjernih makroekonomskih neravnoteža (EIP)
- Strukturne reforme

Prije pojave krize, gotovo da nije postojao sveobuhvatan pregled onoga što su pojedine države članice poduzimale na svojim nacionalnim razinama te stoga niti prilike da se uspostavi zajednička strategija upravljanja EU-om. Budući da su negativni gospodarski trendovi postali posebno izraženi tijekom nedavne gospodarske i financijske krize, na vidjelo su izašle i slabosti samog gospodarskog upravljanja EU-om. S jedne strane, uočen je prevelik fokus na praćenje godišnjih deficita državnih proračuna, dok je s druge strane uočeno nedovoljno praćenje razine javnog duga. Također, zabilježen je manjak praćenja konkurentnosti i makroekonomskih neravnoteža država članica, odnosno uočeno je da nadziranje stanja gospodarstva u državi članici nije adekvatno pratilo probleme povezane s gubitkom konkurentnosti i rastom kreditiranja, što je naposljetku dovelo do porasta razine duga u privatnom sektoru i njegovog slabljenja. Uočeni su i slabi mehanizmi penaliziranja, odnosno

da se na države članice europodručja<sup>15</sup>, koje nisu poštivale pravila za održivost javnih financija nisu primjenjivali korektivni mehanizmi kao penali. Nadalje, zbog slabog institucionalnog okvira za donošenje odluka na razini EU-a, dolazilo je do odgađanja donošenja odluka, što je produbljivalo postojeće krize. Krizno financiranje nije funkcioniralo, jer se državama s poteškoćama nije pružala financijska podrška niti su se primjenjivali mehanizmi kod efekta prelijevanja.

Europska unija je na ekonomsku krizu odgovorila određenim kratkoročnim mjerama. Za države članice europodručja suočenima s financijskim poteškoćama, 2010. godine uspostavljena su dva instrumenta privremenog karaktera: Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (EFSM) i Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF), s kapacitetom pozajmljivanja u iznosu od 500 milijardi eura. Novi i dugoročniji financijski mehanizam uspostavljen je 2012. godine, Europski stabilizacijski mehanizam (ESM), sa svrhom pružanja financijske pomoći državama članicama europodručja, ali uz uvjet provedbe potrebnih reformi (prema nekim podacima, financijska pomoć osigurana je i za države koje nisu članice europodručja u iznosu od 50 milijardi eura). Navedeni financijski mehanizmi vratili su kredibilitet financijskim tržištima te ponovno ojačali financijsku stabilnost europodručja.

Poduzimajući brojne aktivnosti i mjere, Europska unija je pokušala poboljšati proces upravljanja, osigurati održiv gospodarski rast, potaknuti stvaranje radnih mjesta, vratiti financijsku stabilnost, te stabilnost javnih financija. Te su se aktivnosti i mjere vezale za određene sporazume, odnosno, na takozvane stupove (engl. *pillars*) koji predstavljaju polazište za provođenje istih, a to su zakonodavni paketi za jačanje Pakta o stabilnosti i rastu, Paket od šest mjera, tzv. *Six pack* (koji je ujedno i pravna osnova za proces Europskog semestra), zatim Paket dvaju mjera, tzv. *Two pack*, te međuvladin sporazum (IGA), odnosno Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (*Treaty on Stability, Coordination and Governance*, dalje u tekstu: TSCG)<sup>16</sup> u Ekonomskoj i monetarnoj uniji.

Kao dugoročne mjere, Europska unija je koristeći okvir Pakta o stabilnosti i rastu (usvojen 1997. godine) nastojala osigurati dugoročno održive javne financije, te ga 2011. godine dopunila Paketom od 6 mjera, kako bi ojačala djelotvornost samoga Pakta. Tim je mjerama obvezala države članice europodručja da dostave svoje nacрте proračuna za nadolazeću godinu Europskoj komisiji i drugim državama članicama, te uvela mogućnost sankcioniranja država

---

<sup>15</sup> Euro (€) je službena valuta u 19 od 28 država članica. Te države zajedno čine europodručje; EUROPA – European Union website, the official EU website; europa.eu/ (prosinac 2017.)

<sup>16</sup> Sve države članice EU potpisale su ovaj ugovor, osim Ujedinjenog Kraljevstva i Češke te Hrvatske, koja u vrijeme njegova potpisivanja nije bila članica EU-a.

članica u slučaju nepoštivanja obveza iz navedenog Pakta. U cilju sprječavanja pojave i uopće postojanja makroekonomskih neravnoteža, uveden je okvir za nadzor i ispravljanje makroekonomskih neravnoteža, kako bi se spriječili ili umanjili problemi povezani s rizičnim trendovima za nacionalne ekonomije, europodručje ili EU u cijelosti. U sklopu tog okvira, Europska komisija prati postojanje makroekonomskih neravnoteža u području troškova rada, cijena nekretnina ili nezaposlenosti (primjer korisnog pokazatelja problema u nekom gospodarstvu je nekontrolirani rast cijena nekretnina.) Ukoliko se u nekoj državi članici utvrde problemi, započinje se s dubinskom analizom neravnoteža, nakon čega se od države članice traže određene intervencije u sprječavanju pogoršavanja stanja, odnosno uočene neravnoteže. Ukoliko je neravnoteža utvrđena kao prekomjerna, država članica mora poduzeti određene aktivnosti za otklanjanje poteškoća.

U pogledu poticanja rasta, kao dugoročna mjera donesena je Strategija Europa 2020, koja obuhvaća i praćenje napretka Strategije u području zapošljavanja, inovativnosti, obrazovanja, socijalne uključenosti i klimatske, odnosno energetske politike te predstavlja jedan od ključnih prioriteta. Svaka država usvojila je vlastite nacionalne ciljeve u svakom od navedenih područja, koje je dužna provoditi, zajedno sa strukturnim reformama, o kojima se odlučuje na kraju Europskog semestra, a čiju provedbu nadgleda Europska komisija.

Ekonomska i financijska kriza koja je proizašla iz loše uspostavljenog ekonomskog dijela EMU-a, može se nazvati svojevrsnim prvim testom kojeg Europska unija nije položila. Jednako tako, kao razlog zbog kojeg Europska unija nije adekvatno odgovorila na izazove krize, može se navesti i to što formiranje europodručja nije pratilo određene fiskalne politike. Europska unija zasigurno nije dovoljno oprezno pratila putanju javnog duga, što je izvorite problema smjestilo u područje makroekonomskih neravnoteža, a dug i deficit su njihove krajnje posljedice.

Zbog navedenih razloga, gospodarsko upravljanje ima veliku važnost za sve građane Europske unije, kako zbog svoje krajnje svrhe jačanja koordinacije ekonomskih i proračunskih politika, otkrivanja, sprječavanja i ispravljanja negativnih gospodarskih trendova, koji drastično mogu ometati gospodarski rast, tako iz zbog makroekonomskih neravnoteža, koje jednako tako mogu usporiti rast i ugroziti gospodarstvo.

Posebno značajni negativni trendovi koji se javljaju su „efekti prelijevanja“, odnosno situacije kada se kriza jedne države članice prelijeva na drugu. No, osim sprječavanja takvih pojava,

jedan od primarnih ciljeva gospodarskog upravljanja je provedba već spomenute Strategije Europa 2020 - strategije EU-a za rast i kreiranje radnih mjesta.

### **2.3. Aktivnosti u okviru gospodarskog upravljanja Europskom unijom**

Gospodarsko upravljanje započinje praćenjem gospodarskog stanja, takozvanim *monitoringom*, koji provodi Europska komisija, a uključuje i detaljno praćenje gospodarske situacije, kako u državama članicama EU-a tako i na globalnoj razini, s krajnjim ciljem identificiranja potencijalnih problema, prvenstveno rizičnih i neodrživih politika ili pada konkurentnosti. *Monitoring* se provodi putem redovitih analiza niza nacionalnih i međunarodnih ekonomskih parametara, prognozama raznih ekonomskih indikatora (kao što su rast BDP-a, inflacija ili nezaposlenost), ocjenama državnih proračuna, programa stabilnosti i konvergencije te programa reformi država članica.

Na temelju navedenih aktivnosti, Europska komisija kreira dva ključna ekonomska dokumenta: Godišnji pregled rasta (engl. *Annual Growth Survey*, dalje u tekstu: AGS) i Izvješće o mehanizmu upozoravanja (engl. *Alert Mechanism Report*, dalje u tekstu: AMR).

Godišnji pregled rasta objavljuje se na kraju svake godine te daje pregled analize napretka Europske unije u pogledu svojih dugoročnih, strateških prioriteta i dubinske ocjene o zaposlenosti i makroekonomskim trendovima. Godišnji pregled rasta je ujedno i temelj za utvrđivanje prioriteta EU-a za nadolazeću godinu.

Izvješće o mehanizmu upozoravanja utvrđuje one države kod kojih se naziru potencijalne neravnoteže, a koje se očituju u padu konkurentnosti ili nekretninskim balonima (tzv. *asset bubbles*), te predstavljaju potencijalnu opasnost za pojedinu državu članicu ili pak Ekonomsku i monetarnu uniju, ako se na vrijeme ne isprave. O ovim se nalazima raspravlja na razini vlada Europske unije, nakon čega se provodi dubinska analiza za svaku od takvih država članica, kako bi se utvrdile značajke utvrđene neravnoteže; pod kojim uvjetima su nastale te koliko ozbiljnu prijetnju predstavljaju.

Uz *monitoring* gospodarskog stanja, provode se i mjere prevencije (*prevention*) pogoršavanja gospodarskih problema te njihove potencijalne opasnosti za druge države članice. U tu svrhu, vlade članica Europske unije, uspostavile su niz pravila za osiguravanje kvalitete i prikladnosti svojih gospodarskih politika. Tako se sve države članice Europske unije obvezuju

pravilima iz Pakta o Stabilnosti i rastu, koji je uspostavljen kako bi se na adekvatan način upravljalo javnim financijama država članica, budući da su one ključne za održiv gospodarski rast i financijsku stabilnost. Također, kako bi nacionalne fiskalne politike funkcionirale na zadovoljavajući način, države članice Europske unije u dogovoru s Europskom komisijom postavljaju proračunske ciljeve (srednjoročne ciljeve), čije ispunjavanje osigurava dugoročnu održivost javnih financija. Obaveze koje države članice moraju ispunjavati u cilju prevencije ekonomskih problema, podrazumijevaju pripremu nekoliko vrsta dokumenata Europskoj komisiji.

U travnju svake godine predstavljaju svoje proračunske mjere koje namjeravaju implementirati u svoje nacionalne sustave kako bi ispunile svoje obveze. Države koje su dio europodručja tako predstavljaju svoje programe stabilnosti (engl. *Stability programmes*), dok države izvan europodručja imaju obvezu donošenja programa konvergencije (engl. *Convergence programmes*). Uz navedeno, države članice Europskoj komisiji predočavaju detalje o strukturnim reformama za jačanje rasta i zapošljavanja, koje objedinjuju u svojim Programima nacionalnih reformi (engl. *National Reform Programmes*). Na temelju analize dva programa neke države članice (ovisno je li država članica u europodručju ili nije), Europska komisija daje posebne preporuke za svaku državu. Vlade o njima potom raspravljaju međusobno i u suradnji s Europskom komisijom, te ih zatim uvode u svoje nacionalne politike.

Preventivni dio gospodarskog upravljanja uključuje i pravila za jačanje ekonomske stabilnosti sprječavanjem razvoja rizičnih makroekonomskih neravnoteža (npr. procedura MIP), kojima se osigurava suzbijanje takvih gospodarskih trendova koji su prijeteći za europska gospodarstva. Dio preventivnog mehanizma je i Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju i njegov fiskalni dio, takozvani fiskalni pakt, kojeg su potpisale većina država članica EU-a, a koji za cilj ima uspostavljanje ravnoteže nacionalnih proračuna. Fiskalni pakt ujedno ograničava razmjere deficita neke države na godišnjoj razini do 0,5% BDP-a te promiče uspostavu mjera za ispravljanje značajnih odstupanja (devijacija).

Treći dio gospodarskog upravljanja u Europskoj uniji odnosi se na osiguravanje provođenja korektivnih mjera (*correction*) kao nastavka na prethodno navedene mjere. Shodno tome, države koje su iskazale prekomjerne proračunske deficite iznad razine od 3% BDP-a, ili koje nisu uspjele smanjiti prekomjerni javni dug sa razine preko 60% BDP-a zadovoljavajućim intenzitetom, moraju slijediti pravila uspostavljena u proceduri prekomjernog deficita (engl.

*Excessive Deficit Procedure*, dalje u tekstu: EDP). Kada se neka država nalazi u EDP-u, ona se obvezuje vratiti svoje razine deficita i duga na postavljene sigurne razine. Jednom kada je država formalno u navedenoj proceduri, može podlijeći raznim upozorenjima i sankcijama, kao što su kazne u iznosu do 0,2% njezinog BDP-a. Također joj može biti onemogućeno korištenje sredstava iz kohezijskih fondova. Jednako tako postoji i procedura prekomjernih neravnoteža (dio MIP-a, procedure makroekonomskih neravnoteža), u kojoj Europska komisija može predložiti Vijeću EU-a one države koje se nalaze u situaciji prekomjerne neravnoteže te koje moraju podnijeti Planove korektivnih aktivnosti (engl. *Corrective Action Plans*) kako bi riješile svoje probleme.

## **2.4. Značaj Europskog semestra**

Europski semestar je ciklus koordinacije gospodarske i fiskalne politike unutar Europske unije, te je dio okvira Europske unije za gospodarsko upravljanje.<sup>17</sup> Kao što sam naziv govori, odnosi se na razdoblje od šest mjeseci, odnosno na jedan semestar u godini. Za vrijeme njegova trajanja, države članice Europske unije usklađuju svoje proračunske i gospodarske politike sa ciljevima i pravilima dogovorenima na razini Europske unije.

Europski semestar obuhvaća tri bloka koordinacije gospodarske politike:<sup>18</sup>

1. Strukturne reforme, s naglaskom na promicanju rasta i zapošljavanja u skladu sa Strategijom Europa 2020.;
2. Fiskalne politike, s ciljem osiguranja održivosti javnih financija u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu;
3. Sprječavanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža.

U skladu s već spomenutim, uspostavljanje Europskog semestra javilo se kao potreba za kvalitetnijim gospodarskim upravljanjem i za boljom koordinacijom politika među državama članicama Europske unije. U Europskoj uniji gospodarstva su čvrsto integrirana i njihova je koordinacija od presudne važnosti kada se nastoji spriječiti potencijalno stvaranje razlika među gospodarstvima te prilikom osiguravanja konvergencije i stabilnosti u EU, kako kao jedinstvene cjeline, tako i svake države članice pojedinačno.

---

<sup>17</sup> European Council and Council of the European Union; [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/) (travanj 2018.)

<sup>18</sup> Preuzeto sa službene stranice Europskog vijeća i Vijeća Europske unije; [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/) (siječanj 2018.)

Ono što je važno napomenuti jest da su se postupci koordinacije gospodarske politike koji su postojali do 2010. godine, provodili neovisno jedan o drugome, dok današnji način koordinacije zahtijeva snažnije povezivanje. Kao rezultat toga, države članice odlučile su uskladiti navedene postupke, pojednostaviti cjelokupni proces te kvalitetnije uskladiti ciljeve nacionalnih proračunskih politika, kao i politika rasta i zapošljavanja. Dakako, i dalje postoje zajednički ciljevi na razini Europske unije, koje treba paralelno provoditi. Isto tako, neophodno je provoditi i kontinuirani nadzor, pomoću raspoloživih mehanizama, kojima se nastoji spriječiti i otkloniti pojave makroekonomske neravnoteže u Europskoj uniji te proširiti koordinaciju na području makroekonomske politike. Ovo su glavni razlozi zbog kojih je Europsko vijeće 2010. godine uspostavilo Europski semestar, te zbog kojih je 2011. godine pokrenut prvi ciklus Europskog semestra.

## **2.5. Sudionici u procesu Europskog semestra**

Provođenje okvira gospodarskog upravljanja u Europskoj uniji uspostavljeno je 2010. godine u obliku godišnjeg ciklusa, te Europskog semestra u sklopu kojeg se provode sljedeće važne aktivnosti:

- Europska komisija analizira fiskalne i strukturne politike svake države članice, daje preporuke za njihovo poboljšanje te nadgleda njihovu provedbu;
- države članice provode zajednički dogovorene politike.

Ciklus Europskog semestra složen je proces u čijoj pripremi i provedbi sudjeluje više dionika, odnosno institucija Europske unije, od kojih neke djeluju samostalno, a neke u suradnji s jednom ili više institucija. Kako bi bila jasnija uloga pojedine institucije u Europskom semestru, prvenstveno treba objasniti koja je funkcija pojedine institucije u samoj Europskoj uniji.

Europsko vijeće je institucija EU-a koja utvrđuje opći politički smjer i prioritete Europske unije. Sastoji se od šefova država ili vlada država članica zajedno s njegovim predsjednikom i s predsjednikom Europske komisije. Ono nije zakonodavna institucija Europske unije i stoga ne pregovara niti donosi zakone Europske unije. Međutim, ono utvrđuje program politike Europske unije, obično usvajanjem „zaključaka” na sastancima Europskog vijeća, u kojima se

utvrđuju problematična pitanja i mjere koje treba poduzeti.<sup>19</sup> Uloga Europskog vijeća u okviru Europskog semestra, jest usklađivanje političkih prioriteta te izdavanje smjernica na najvišoj razini (političkoj).

Vijeće Europske unije je institucija koja predstavlja vlade država članica. Neslužbeno se također naziva i Vijeće EU-a, u kojem se nacionalni ministri iz svih zemalja EU-a sastaju kako bi donosili zakone i uskladili politike. Ono pregovara o zakonima EU-a i donosi ih, koordinira politike država članica, razvija zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a, sklapa međunarodne sporazume, te donosi proračun EU-a.<sup>20</sup> U sklopu Europskog semestra, Vijeće EU-a daje preporuke i donosi odluke na temelju prijedloga Europske komisije.

Europska komisija je izvršno tijelo EU-a koje promiče njen opći interes. Europska komisija objavljuje planove predstojećih aktivnosti i izvješća o dosadašnjem radu u godišnjem ciklusu strateškog planiranja i programiranja.<sup>21</sup> U Europskom semestru, Europska komisija je zadužena za sastavljanje posebnih preporuka za države članice i odluka te za ocjenu njihove provedbe. Primarna uloga Europske komisije je briga o koordinaciji u slučaju pojave gospodarske krize te pružanje tehničke podrške državama članicama kod provođenja reformi.

Euro skupina je neformalno tijelo u sklopu kojeg ministri država članica europodručja raspravljaju o pitanjima vezanima uz odgovornosti prema zajedničkoj valuti euro.<sup>22</sup> U okviru Europskog semestra, Euro skupina raspravlja o pitanjima vezanima za Europsku monetarnu uniju, obično prije sjednica Vijeća ECOFIN-a<sup>23</sup>, te o upravljanju Europskim stabilizacijskim mehanizmom.

Europska središnja banka (engl. *European Central Bank*, dalje u tekstu: ECB) upravlja eurom te određuje i provodi gospodarsku i monetarnu politiku EU-a. Njezin je glavni cilj održati stabilnost cijena i time potaknuti gospodarski rast i otvaranje novih radnih mjesta.<sup>24</sup> U Europskom semestru, Europska središnja banka sudjeluje u raspravama Euro skupine kada su teme vezane za monetarnu ili tečajnu politiku.

Pored najvažnijih spomenutih institucija EU-a, postoje i određena radna tijela pri Vijeću EU-a koja pomažu u radu Europske komisije (npr. EFC – Odbor za financije i gospodarstvo koje

---

<sup>19</sup> European Council and Council of the European Union; [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/) (prosinac 2017.)

<sup>20</sup> European Council and Council of the European Union; [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/) (prosinac 2017.)

<sup>21</sup> European Commission; <https://ec.europa.eu/> (prosinac 2017.)

<sup>22</sup> European Council and Council of the European Union; [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/) (prosinac 2017.)

<sup>23</sup> Vijeće ministara EU za ekonomske i financijske poslove

<sup>24</sup> EUROPA – European Union website, the official EU website; <http://europa.eu/> (siječanj 2018.)



daje mišljenja i priprema aktivnosti Vijeća EU-a, EPC – Odbor za gospodarsku politiku, Radna skupina Euro skupine i brojna druga pomoćna radna tijela).

Najvažniji sudionici u ciklusu Europskog semestra, svakako su same države članice, kojima je dužnost na vrijeme dostaviti određene nacionalne dokumente (spomenute programe stabilnosti ili konvergencije i nacionalne programe reformi) i izvješća, te sudjelovati u razmjeni informacija i provedbi preporuka i odluka koje je donijelo Vijeće EU-a.

Institucija koja ima posebnu ulogu u ciklusu Europskog semestra jest Europski parlament. Europski parlament je zakonodavno tijelo EU-a. Izravno ga biraju glasači u državama članicama EU-a svakih pet godina.<sup>25</sup> U sklopu ciklusa Europskog semestra ono u posebnim rezolucijama daje svoje mišljenje o nacrtu Godišnjeg pregleda rasta, o tekućem ciklusu Europskog semestra uključujući i preporuke za pojedine države članice koje je donijelo Vijeće EU-a. Na početku godine održava tzv. parlamentarni tjedan o Europskom semestru s nacionalnim parlamentima država članica.

## **2.6. Faze ciklusa i dokumenti kao rezultati provedbe procesa Europskog semestra**

U veljači svake godine, Europska komisija donosi Izvješća o pojedinim državama članicama u kojima daje ocjenu fiskalne i makroekonomske situacije u državi članici kao i nalaze dubinske analize. Europski semestar se odvija prema unaprijed određenom rasporedu (kalendaru) i to u nekoliko faza.

Prema tom rasporedu, države članice primaju savjete na razini EU-a, tzv. smjernice. Na temelju dobivenih smjernica države članice prezentiraju svoje planove politika, koji se „podizuju“ na razini EU-a, pri čemu se i ocjenjuju. Nakon ocjene planova politika, države članice nadalje dobivaju pojedinačne preporuke za svoje nacionalne proračunske politike i politike reformi, a koje su dužne uzeti u obzir pri izradi svojih nadolazećih proračuna te daljnjih odluka vezanih uz svoju gospodarsku politiku i druge politike. Ilustracija zaduženja po fazama Europskog semestra prikazana je na slici 3.

Europski semestar odvija se u sljedećih nekoliko faza:

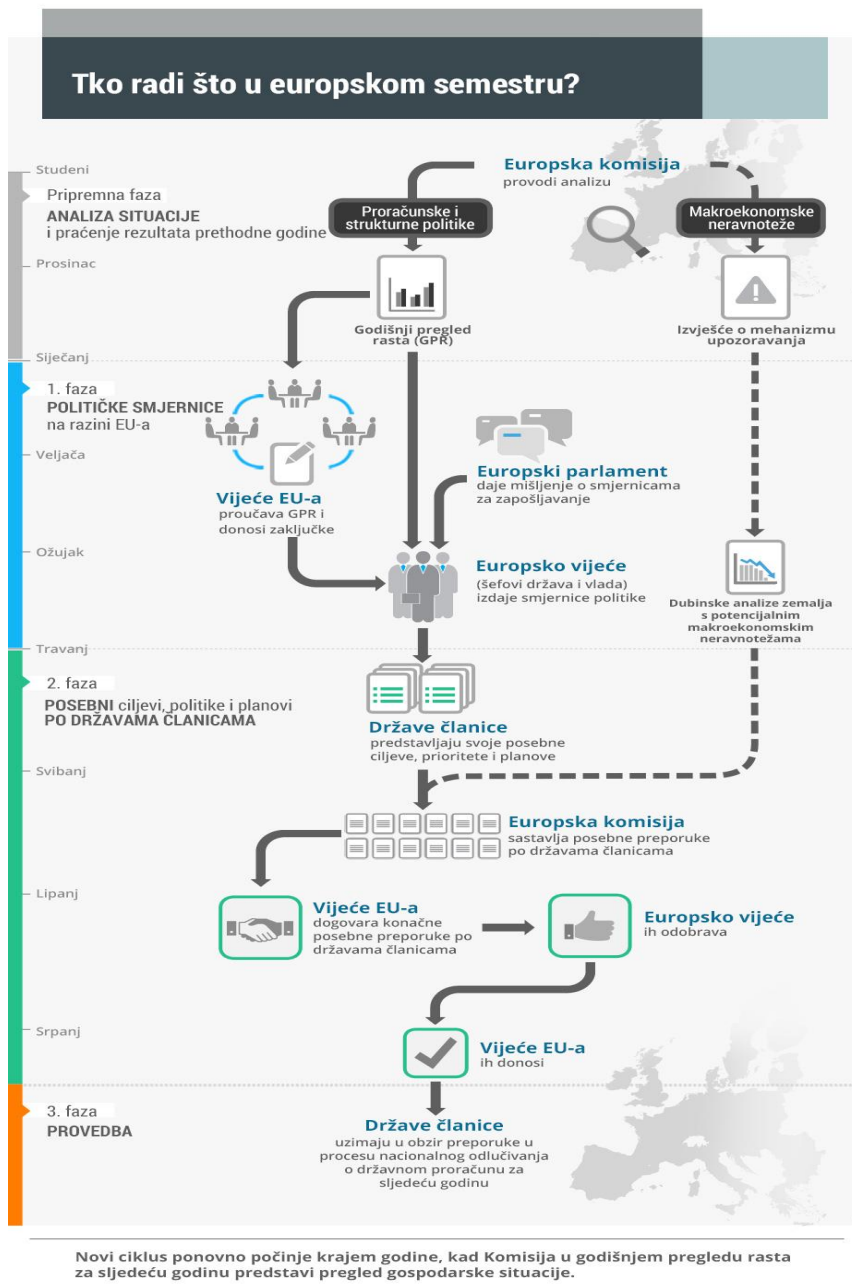
- Pripremna faza: analiza situacije i praćenje rezultata prethodne godine
- Prva faza: političke smjernice na razini EU-a

---

<sup>25</sup> EUROPA – European Union website, the official EU website; <http://europa.eu/> (siječanj 2018.)

- Druga faza: posebni ciljevi, politike i planovi za svaku državu članicu
- Treća faza: provedba
- Početak novog ciklusa

Slika 3. Infographic – Tko je zadužen za što u Europskom semestru



Izvor: European Council and Council of the European Union; [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu); (siječanj 2018.)

### **2.6.1. Pripremna faza**

Pripremna faza prethodi početku ciklusa Europskog semestra i odvija se u studenom i u prosincu, a sastoji se od analize situacije i praćenja rezultata prethodne godine.

Prvi dokument koji Europska komisija objavljuje jest Godišnji pregled rasta. U njemu Europska komisija prezentira svoje stajalište o prioritetima Europske unije za narednu godinu, a koji se odnose na ekonomske politike i politike rada, te na ostale strukturne reforme potrebne za poticanje rasta i stvaranje novih radnih mjesta. Očekuje se da države članice saznanja iz ovih dokumenata uključe u izradu svojih gospodarskih politika za nadolazeću godinu.

Nakon ovoga dokumenta, Europska komisija objavljuje sljedeći dokument, Izvješće o mehanizmu upozoravanja, za nadolazeću godinu. U njemu utvrđuje koje se države članice suočavaju s makroekonomskim neravnotežama, odnosno daje pregled makroekonomskog razvoja u pojedinim državama članicama. Na temelju tog izvješća, Europska komisija može pokrenuti proces dubinske analize stanja u državama u kojima je utvrđen visoki rizik od potencijalnih makroekonomskih neravnoteža. Ovo izvješće prvenstveno služi za detaljniji pregled prirode i opsega utvrđenih potencijalnih makroekonomskih neravnoteža te na temelju njega Europska komisija može izdati preporuke za kreiranje daljnje politike neke države članice.

Treći dokument koji Europska komisija objavljuje jest Nacrt preporuke Vijeća o ekonomskoj politici europodručja države članice europodručja u kojem se države članice pozivaju na provedbu posebnih politika koje se na njih odnose kao na članice europodručja.

### **2.6.2. Prva faza**

Prva faza Europskog semestra započinje u siječnju i traje do ožujka, a tijekom njena trajanja određuju se političke smjernice na razini EU-a. Političko odlučivanje, kojega je krajnji rezultat utvrđivanje političkih smjernica na razini EU-a, je proces koji iziskuje brojne rasprave na tehničkoj i političkoj razini.

U siječnju i veljači Vijeće EU-a raspravlja o Godišnjem pregledu rasta, utvrđuje smjernice za politike i donosi zaključke. Vijeće EU-a raspravlja i o Nacrtu preporuke Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te ga, prema potrebi, mijenja.

Budući da Europski semestar utječe na čitav niz politika, o njemu raspravljaju različite formacije Vijeća EU-a, što podrazumijeva rad brojnih stručnih i radnih skupina i odbora pri Vijeću EU-a. U rasprave o Godišnjem pregledu rasta uključen je i Europski parlament koji može objaviti izvješće o vlastitoj inicijativi, te koji izdaje mišljenja o smjernicama za zapošljavanje. Parlament je u Europski semestar uključen i putem gospodarskog dijaloga<sup>26</sup>, odnosno ima mogućnost pozvati i predsjednika Vijeća EU-a na raspravu o pitanjima povezanim s Europskim semestrom, predsjednika Europske komisije te prema potrebi i predsjednika Europskog vijeća ili predsjednika Euro skupine. Pojedine države članice također mogu sudjelovati u sveopćoj razmjeni mišljenja.

U siječnju Europska komisija objavljuje Izvješća po državama članicama, za sve države koje sudjeluju u Europskom semestru, a ona uključuju i dubinske analize makroekonomskih neravnoteža za one države u kojima je ocijenjena takva potreba. Europska komisija na temelju analiza može sastaviti preporuke kojima bi države ispravile utvrđene neravnoteže. Te se preporuke mogu izdati istovremeno s objavom dubinske analize ili naknadno s ostalim preporukama za pojedine države članice.

Smjernice politike određuje Europsko vijeće na temelju godišnjeg pregleda rasta te analiza i zaključaka Vijeća EU-a. Na temelju navedenog, od država članica očekuje se da smjernice i rezultate izvješća po državama uključe u pripremu svojih nacionalnih programa stabilnosti ili konvergencije te nacionalnih programa reformi, u kojima su predstavljene proračunske politike i politike promicanja rasta i konkurentnosti.

### **2.6.3. Druga faza**

Druga faza bavi se posebnim ciljevima, politikama i planovima za svaku državu članicu, a traje od travnja do srpnja.

U travnju države članice podnose svoje planove politika: programe stabilnosti i konvergencije sa srednjoročnim proračunskim ciljevima te nacionalne programe reformi sa planovima strukturnih reformi i s naglaskom na promicanju rasta i zapošljavanja. Države članice dužne su ih predati do 15. travnja ili najkasnije do kraja travnja.

---

<sup>26</sup> Kako bi se pojačao dijalog među institucijama EU-a, posebno između Europskog parlamenta, Vijeća EU i Europske komisije, te osigurala veća transparentnost i odgovornost, kompetentni odobri Parlamenta mogu pozvati predsjednika Vijeća EU-a, Europsku komisiju, Predsjednika Europskog vijeća ili Predsjednika Euro skupine, na raspravu o pojedinim odlukama ili da predstavljaju svoje aktivnosti u kontekstu Europskog semestra. U okviru ovog dijaloga, Parlament može ponuditi državi članici koja je u proceduri EDP-a ili EIP-a, mogućnost da sudjeluje u razmjeni mišljenja u ovom formatu. Preuzeto i prevedeno s: European Parliament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

U svibnju zatim Europska komisija ocjenjuje planove politika država članica i donosi nacrt preporuka za pojedine države. U lipnju Vijeće EU-a raspravlja o predloženim preporukama za pojedine države članice i usuglašava njihove konačne verzije, nakon čega ih odobrava Europsko vijeće. U srpnju Vijeće EU-a donosi preporuke za pojedine države članice, nakon čega su ih one dužne provesti.

#### **2.6.4. Treća faza**

Treća faza odnosi se na provedbu aktivnosti koje su se odvijale u prvom semestru godine (Europskom semestru), a odvija se od srpnja do kraja godine, odnosno preostalih šest mjeseci u godini, za vrijeme takozvanog nacionalnog semestra.

Za države članice europodručja vrijede nešto drukčija pravila. Naime, one svoje nacрте proračunskih planova trebaju predati Europskoj komisiji i Euro skupini do sredine listopada tekuće godine.

#### **2.6.5. Početak novog ciklusa**

Krajem godine, države članice donose svoje nacionalne proračune za nadolazeću godinu, čime ujedno završava jedan ciklus i počinje sljedeći ciklus. Europska komisija u godišnjem pregledu rasta za sljedeću godinu predstavlja pregled gospodarskog stanja i počinje proučavati napredak koji su pojedine države članice postigle u provedbi preporuka.

Europski semestar iz 2010. godine, osigurava komunikaciju među državama članicama o svojim nacionalnim gospodarskim i proračunskim planovima sa svojim partnerima u Europskoj uniji, u određeno vrijeme tijekom godine. Države članice na taj način osiguravaju međusobnu suradnju, što uključuje i međusobnu razmjenu komentara o relevantnim planovima, kao i preduvjete za stvaranje kolektivnog napretka na osnovi zajedničkih saznanja, te naposljetku, jasniji uvid u zajedničke izazove svih država članica. Shodno tome, Europska komisija svake godine detaljno analizira makroekonomske i proračunske planove država članica i njihove strukturne reforme, na temelju čega izdaje preporuke za narednih 12 do 18 mjeseci. Također, prati aktivnosti države članice u provođenju ciljeva Strategije Europa 2020, odnosno onih za strategiju dugoročnog rasta u području zapošljavanja, obrazovanja, inovacija, klimatskih promjena te borbe protiv siromaštva.

Na temelju svega navedenoga, glavni ciljevi Europskog semestra mogu se sažeti kako slijedi:

- postizanje konvergencije i stabilnosti u EU;
- osiguravanje stabilnih javnih financija;
- poticanje gospodarskog rasta;
- sprječavanje prekomjerne makroekonomske neravnoteže u EU;
- provođenje Strategije Europa 2020.

### 3. NAJVAŽNIJA PRAVILA U EUROPSKOM SEMESTRU

U prethodnom poglavlju predstavljene su faze i sudionici u procesu Europskog semestra, te dokumenti koji nastaju kao rezultat zahtjeva procesa. No, osim što se proces odvija u određenim vremenskim okvirima, također podliježe i određenim strogim pravilima. U ovom poglavlju opisana su neka od najvažnijih pravila u procesu Europskog semestra; Pakt o stabilnosti i rastu, koji prestavlja skup pravila koja služe kao podrška koordinaciji javnih i fiskalnih politika; fiskalni pakt kao dio međuinstitucionalnog Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji te strukturne reforme kao važan čimbenik u kreiranju dugoročnog gospodarskog rasta.

#### 3.1. Pakt o stabilnosti i rastu (SGP)

Pakt o stabilnosti i rastu je skup pravila osmišljenih da osiguraju da države u EU provode stabilne javne financije i koordiniraju svoje fiskalne politike.<sup>27</sup> Neka od pravila SGP-a imaju cilj spriječiti da se fiskalne politike kreću u problematičnim smjerovima, dok druga postoje kako bi ispravila prekomjerne proračunske deficite i prekomjerne terete javnog duga.<sup>28</sup>

Primarno zakonodavstvo Unije pruža glavnu pravnu osnovu za Pakt o stabilnosti i rastu člankom 121. UFEU-a<sup>29</sup> (multilateralni nadzor), člankom 126. UFEU-a (postupak u slučaju prekomjernog deficita) i Protokolom br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita. U sekundarnom zakonodavstvu Unije iznose se pojedinih o provedbi propisa i postupaka određenih Ugovorom. Prvi paket o gospodarskom upravljanju (Paket od šest mjera) stupio je na snagu 13. prosinca 2011. uvodeći reforme i izmjene propisa Pakta o stabilnosti i rastu. Izmijenjeni Pakt o stabilnosti i rastu glavni je instrument za nadzor fiskalnih politika država članica (preventivni ogranak) i za ispravak prekomjernih deficita (korektivni ogranak). U svojem aktualnom obliku Pakt se sastoji od sljedećih mjera:<sup>30</sup>

- Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika kako je izmijenjena Uredbom Vijeća

<sup>27</sup> European Commission; <https://ec.europa.eu/> (siječanj 2018.)

<sup>28</sup> European Commission; <https://ec.europa.eu/> (siječanj 2018.)

<sup>29</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije

<sup>30</sup> Okvir EU-a za fiskalne politike; Europski parlament; <http://www.europarl.europa.eu/> (siječanj 2018.)

(EZ) br. 1055/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom (EU) br. 1175/2011 od 16. studenog 2011.; ta uredba čini preventivni ogranak;

- Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1056/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenog 2011.; ta uredba čini korektivni ogranak;
- Uredbe (EU) br. 1173/2011 od 16. studenog 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju.

Uz to, Kodeks o postupanju (engl. *Code of Conduct*), koji je mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora (Odbora Vijeća za gospodarske i financijske poslove), sadrži specifikacije o provedbi Pakta o stabilnosti i rastu i u njemu su pružene smjernice o formatu i sadržaju programa stabilnosti i konvergencije. Iako je Kodeks o postupanju formalno na nižoj razini od uredbe, činjenica da se u njemu određuje kako se u praksi provodi Pakt o stabilnosti i rastu čini ga iznimno važnim. U njegovoj najnovijoj verziji, objavljenoj u srpnju 2016., uvrštene su specifikacije o fleksibilnosti u okviru postojećih propisa Pakta o stabilnosti i rastu (preko takozvanih odredbi o investicijskoj i strukturnoj reformi i preko matrice u kojoj se navode ekonomski dobra i loša razdoblja u okviru preventivnog ogranka Pakta). Te se specifikacije temelje na „Zajednički dogovorenom stajalištu o fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu” koje je u studenom 2015. donio Gospodarski i financijski odbor, a Vijeće ECOFIN podržalo u veljači 2016. Polazišna točka za rasprave bila je komunikacija Komisije o fleksibilnosti iz siječnja 2015.<sup>31</sup>

Europska komisija je 31. ožujka 2017. objavila institucionalni dokument br. 52 (*Institutional Paper 52*), treće izdanje „Vade Mecum o Paktu o stabilnosti i rastu“, odnosno priručnik s procedurama i metodologijama koje se koriste pri implementaciji Pakta o stabilnosti i rastu u EU.

S konačnim ciljem provođenja odgovornog proračunskog planiranja, SGP je uspostavljen paralelno s jedinstvenom valutom kako bi se osigurale stabilne javne financije. Međutim, nedavna gospodarska i financijska kriza dokazala je da njegova primjena nije uspjela spriječiti pojavu ozbiljnih fiskalnih neravnoteža u nekim državama. Zbog toga je SGP izmijenjen putem Paketa od šest mjera (koji je postao zakon u prosincu 2011.), putem Paketa od dvije

---

<sup>31</sup> Okvir EU-a za fiskalne politike; Europski parlament; <http://www.europarl.europa.eu/> (siječanj 2018.)



mjere (koji je stupio na snagu u svibnju 2013.), te je pojačan međuvladinim ugovorom TSCG-om (koji je stupio na snagu u siječnju 2013. u 25 država potpisnica). U siječnju 2015., Europska komisija je izdala dokument o tome kako najbolje iskoristiti fleksibilnost postojećih pravila SGP-a, s ciljem jačeg povezivanja strukturnih reformi, ulaganja i fiskalne odgovornosti kao podloge za stvaranje više radnih mjesta i gospodarskog rasta.

Ostala poboljšanja SGP-a odnose se na ona u vezi proračunskog planiranja, uspostavljanju jasnijih pravila i njihovoj naprednijoj primjeni. U pogledu ograničenja deficita i duga, SGP utvrđuje granice od 3% BDP-a za deficit i 60% BDP-a za dug. Što se tiče potrebe za većim fokusiranjem na dug, poboljšanim pravilima trenutna granica duga od 60% BDP-a postaje operativnom, što znači da kod države članice može biti pokrenuta procedura prekomjernog deficita ukoliko se kod nje utvrdi da dug prelazi 60% BDP-a, a koji se istovremeno ne smanjuje adekvatnom dinamikom, odnosno po stopi od najmanje 5% godišnje u prosjeku od preko tri godine („*by at least 5% a year on average over three years*“). Kao element poboljšanja, uvedeno je mjerilo troškova (engl. *expenditure benchmark*), prema kojem javni rashodi ne smiju rasti brže od srednjoročnog potencijalnog rasta BDP-a („*faster than the medium-term potential GDP growth*“), osim ako nije u skladu s adekvatnim povećanjima prihoda. Nadalje, vezano uz proračunsku poziciju, SGP se više fokusira na poboljšanje javnih financija u strukturnim terminima, uzimajući u obzir učinke gospodarskog pada ili jednokratnih mjera (engl. *one-off measures*) na deficit. Države članice određuju svoje srednjoročne proračunske ciljeve, koji se ažuriraju najmanje svake tri godine, s ciljem poboljšavanja strukturne ravnoteže za 0,5% BDP-a na godinu kao referentne vrijednosti (engl. *benchmark*). Ovaj postupak omogućuje granicu sigurnosti (engl. *safety margin*) kod probijanja 3% ciljanog deficita, pogotovo kod onih država članica s razinama duga iznad 60% BDP-a, koje moraju uložiti veće napore u povoljnim gospodarskim razdobljima, a manje u lošim gospodarskim razdobljima. Također, od 2014. godine, potpisnice TSCG-a trebaju imati zakonski obvezujuće srednjoročne ciljeve implementirane u nacionalno zakonodavstvo te ograničiti strukturne deficite na 0,5% BDP-a (ili na 1%, ako im je stopa duga u BDP-u daleko ispod 60%).<sup>32</sup>

TSCG nalaže pokretanje mehanizama automatskog ispravljanja ukoliko se granica strukturnog deficita (ili put prilagodbe prema njoj) prijeđe, što bi od države članice zahtijevalo da odredi uvođenjem u nacionalno zakonodavstvo kako i kada bi spriječila takvu pojavu u budućnosti. TSCG stoga omogućava fleksibilnost za vrijeme krize, fokusirajući se

---

<sup>32</sup> European Commission – Fact Sheet: The EU's economic governance explained; <http://europa.eu/> (ožujak 2018.)

na proračunsku poziciju kroz srednji rok. Ako se dinamika rasta neočekivano pogorša, države članice s proračunskim deficitom preko 3% BDP-a mogu dobiti dodatno vrijeme za ispravljanje deficita, dokle god provode adekvatan strukturni napor. Što se tiče inicijativa vezanih za strukturne reforme i investicije, smjernice koje je Europska komisija objavila u siječnju 2015. daju prijedloge, unutar postojećih pravila SGP-a, za poticanje učinkovite implementacije strukturnih reformi, promicanje investicija, te uvažavanje ekonomskog ciklusa u svakoj državi članici.

U pogledu bolje primjene pravila, predložene su poboljšane mjere sprječavanja, kroz ocjenu dostizanja srednjoročnih ciljeva, u skladu s programima stabilnosti i kovergencije države članice. Ocjene se uključuju u posebne preporuke za države članice. Također, rano upozoravanje kao dodatak posebnim preporukama, ukoliko postoji značajno odstupanje od srednjoročnog cilja ili puta prilagodbe prema njemu, Europska komisija upućuje upozorenje državi članici, koje se može i javno objaviti. Situacija se tada prati kroz godinu dana, i ako se ne korigira, Europska komisija može predložiti kamatonosni polog od 0,2% BDP-a<sup>33</sup> (za europodručje). Kasnije se taj iznos može vratiti državi članici, ukoliko ispravi odstupanje.

Ako država prekrši ili kriterij duga ili kriterij deficita, kod nje se pokreće EDP, te država članica postaje predmet pojačanog praćenja (obično svakih tri ili šest mjeseci) pri čemu joj se određuje rok za ispravljanje prekomjernog deficita. Europska komisija prati poštivanje pravila (engl. *compliance*) tijekom jedne godine, na temelju redovnih ekonomskih prognoza i podataka Eurostata<sup>34</sup>. Komisija može zahtijevati dodatne informacije ili preporučiti daljnje aktivnosti od onih kojima prijeti rizik od propuštanja rokova za deficit. Kod država članica u EDP-u, financijske sankcije (kazne) lakše se pokreću i može ih se postepeno povećavati. Nedovoljno smanjivanje deficita može rezultirati kaznama od 0,2% BDP-a, a mogu rasti do maksimalno 0,5% ako se utvrdi statistička prijevara. Kazne mogu uključivati obustavu financiranja iz regionalnih fondova (engl. *EU regional funding*), čak i za države izvan europodručja. Također, 25 potpisnica TSCG-a mogu biti kažnjene s 0.1% BDP-a ako ne integriraju odredbe Ugovora na ispravan način u svoja nacionalna zakonodavstva.

Kada je u pitanju transparentnost i automatičnost, usvajanje godišnjih posebnih preporuka (CSRs) slijedi načelo „*comply-or-explain*“ (poštuj ili objasni), kada države članice moraju opravdati promjene u odnosu na prvotne prijedloge Europske komisije. Odluke o većini

---

<sup>33</sup> *Interest bearing deposit*

<sup>34</sup> Eurostat je statistički ured Europske unije smješten u Luxembourg, čija je misija pružanje visokokvalitetnih statističkih podataka za Europu, istovremeno promičući vrijednosti kao što su poštivanje i povjerenje, izvrsnost, inovacije, usmjerenost na pružanje usluga te profesionalna neovisnost; preuzeto i prevedeno s: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview> (siječanj 2018.)

sankcija unutar EDP-a donose se glasovanjem obrnute kvalificirane većine (RQMV), što znači da kazne moraju biti odobrene od strane Vijeća, osim ako ih kvalificirana većina država članica ne prevlada.<sup>35</sup>

### **3.1.1. Pojačani nadzor u europodručju**

Kako bi se na vrijeme spriječila pojava efekta prelijevanja među državama članicama i širenje njihovih negativnih posljedica, uveden je pojačani nadzor kao element poboljšanja u gospodarskom upravljanju EU-om. Pojačani nadzor je predstavljen u sklopu dodatnog ciklusa praćenja europodručja unutar Paketa dvije mjere te u sklopu pojačanog nadzora onih država koje se suočavaju s ozbiljnijim poteškoćama. U tom pogledu uvedeni su nacrti proračunskih planova, koje države članice europodručja moraju predstaviti do 15. listopada za narednu godinu, na temelju kojih Europska komisija izdaje svoja mišljenja. Nadalje, države članice europodručja moraju predstaviti ekonomske programe partnerstva kada ulaze u EDP ili kada im se dodjeljuje novi rok u okviru EDP-a, u kojima su sadržane detaljne fiskalne i strukturne reforme iz različitih područja (mirovinskog, zdravstvenog sustava i slično), koje bi trebale imati dugoročnije učinke prilikom ispravljanja deficita države članice. Pojačani nadzor kod država članica koje prolaze kroz financijske poteškoće ili kod kojih se provode programi pomoći iz Europskog stabilizacijskog mehanizma zajedno s mjerama predostrožnosti, znači da su predmet redovnih misija Europske komisije. Države članice koje se suočavaju s ozbiljnim poteškoćama u smislu financijske stabilnosti te zbog toga mogu negativno utjecati na ostale države članice europodručja, mogu biti pozvane da pripreme makroekonomske programe prilagodbe, koji su zatim predmet kvartalnih misija Europske komisije i ispunjavanja strogih kriterija u zamjenu za neki oblik financijske pomoći. Također, države članice koje bi bilježile 75% dugovanja na temelju financijske pomoći trebale bi postati predmetom postprogramskog nadzora.<sup>36</sup>

### **3.1.2. Pojačano praćenje makroekonomskih neravnoteža**

Paket od šest mjera uveo je sustav praćenja širih gospodarskih politika kako bi se uočilo probleme koji bi mogli dovesti do nekretninskih balona, bankovne krize ili opadajuće konkurentnosti u najranijoj fazi. Taj se sustav naziva MIP, odnosno procedura makroekonomske neravnoteže te se sastoji od sljedećih koraka:

<sup>35</sup> European Commission: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6071\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6071_en.htm) (siječanj 2018.)

<sup>36</sup> European Commissions: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6071\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6071_en.htm) (siječanj 2018.)

- Bolje prevencije, koja se očituje u pripremi nacionalnih programa koji se prezentiraju Europskoj komisiji u travnju svake godine, a koje ona zatim objavljuje i ocjenjuje u cilju utvrđivanja usklađenosti planiranih reformi s prioritetima EU-a za zapošljavanje i rast te Strategijom Europa 2020 za dugoročni rast;
- Ranog upozoravanja, što znači da se snimanje (*screening*) potencijalnih neravnoteža kod država članica provodi pomoću *scoreboarda*, kao i pomoćnih indikatora, a u cilju mjerenja gospodarskih kretanja. Tako u studenome, Europska komisija objavljuje AMR, u kojem se utvrđuju države članice kod kojih je potrebno provodnje dodatne analize (engl. *In-depth review*, dalje u tekstu: IDR), ali bez donošenja zaključaka;
- Dubinske analize, koje se provode kod onih država kod kojih je u AMR-u utvrđen potencijalni rizik od neravnoteža. IDR se objavljuju u proljeće te potvrđuju postojanje neravnoteža i njihove karakteristike. Od država članica se očekuje da nalaze dubinske analize uključe u izradu svojih reformskih planova za narednu godinu;
- Procedure prekomjerne neravnoteže (EDP), koja se pokreće kada Europska komisija zaključi da prekomjerne neravnoteže postoje u nekoj državi članici, te može donijeti preporuke da država članica sastavi korektivni akcijski plan, koji uključuje i rokove za nove mjere. Europska komisija kroz cijelu godinu provjerava provođenje odabranih politika iz akcijskog plana.

Sankcije za države članice europodručja, primjenjuju se kao zadnja opcija u proceduri prekomjerne neravnoteže i nameću se kada se ponavlja nepoduzimanje mjera, a ne isključivo za postojanje neravnoteža. Npr. ako Europska komisija zaključi da korektivni akcijski plan nije dostatan, može predložiti kaznu od 0,1% BDP-a (za europodručje). Kazne se primjenjuju i kada država članica ne provodi aktivnosti iz plana (npr. počevši sa kamatonosnim pologom od 0,1% BDP-a, koji se može pretvoriti u kaznu ako postoji učestala nepodudarnost). Sankcije stupaju na snagu, osim u slučaju da ne postoji kvalificirana većina država članica koja se tome protivi.<sup>37</sup>

### **3.1.3. Preventivni mehanizam SGP-a (preventivni ogranak)**

Cilj je preventivnog ogranka osigurati održive javne financije uz pomoć multilateralnog nadzora na temelju članka 121. UFEU-a. Izmijenjena Uredba br. 1466/97 i nova Uredba br.

---

<sup>37</sup> European Commission: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6071\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6071_en.htm) (siječanj 2018.)

1173/2011 čine osnovu sekundarnog zakonodavstva.<sup>38</sup> Ključni koncept pri nadzoru i usmjeravanju jest srednjoročni proračunski cilj koji ovisi o pojedinoj zemlji.<sup>39</sup>

Srednjoročni proračunski cilj (*Medium Term Budgetary Objectives*, dalje u tekstu: MTOs) svake države članice mora biti u rasponu od -1% BDP-a i bilance ili viška, korigirano za cikličke učinke i jednokratne privremene mjere. Taj se cilj mora preispitati svake tri godine ili kad se provode velike strukturne reforme koje utječu na fiskalni položaj. Središnji su instrumenti preventivnog ogranka Pakta o stabilnosti i rastu programi stabilnosti i konvergencije.<sup>40</sup> Pravila SGP-a povezuju vlade EU-a sa svojim obvezama u cilju stabilne fiskalne politike i koordinacije, postavljajući proračunski cilj za svaku državu članicu, koji se naziva srednjoročni proračunski cilj. U tom pogledu, od svih država članica se očekuje da dosegnu svoj srednjoročni proračunski cilj, ili da idu u njegovom smjeru prilagođavajući svoje proračunske pozicije na stopu od 0,5% BDP-a na godinu kao mjerilo (*benchmark*). Srednjoročni proračunski ciljevi postoje da bi osigurali stabilnu fiskalnu politiku, uzimaju u obzir potrebu za postizanjem održivih razina duga te istovremeno osiguravaju da vlade imaju dovoljno manevarskog prostora i sigurnosnu granicu protiv kršenja fiskalnih pravila EU-a. Određena razmatranja su posvećena gospodarskoj situaciji neke države kao i njenim uvjetima održivosti. Od država sa prekomjernim i potencijalno rizičnim dugom očekuje se brži napredak. Sve su države općenito dužne pojačati napore kada su ekonomski uvjeti povoljni, kako bi bile fleksibilnije u teškim uvjetima. Istovremeno, zahtijevana dinamika prilagodbe se smanjuje kada su ekonomski uvjeti nepovoljni. Ciljevi proračunskog manjka ili viška definirani su u strukturnim terminima. To znači da se uzimaju u razmatranje promjene poslovnog ciklusa i filtriranje učinaka jednokratnih i drugih privremenih mjera. Srednjoročni proračunski ciljevi ažuriraju se svake tri godine, ili češće u slučaju da država podliježe strukturnoj reformi koja značajno utječe na njezine javne financije.<sup>41</sup>

Kao dio multilateralnog nadzora prema članku 121. UFEU-a svaka država članica mora u travnju svake godine Europskoj komisiji i Vijeću podnijeti program stabilnosti (u slučaju država članica u europodručju) ili program konvergencije (za države članice koje nisu u europodručju). Programi stabilnosti moraju između ostaloga sadržavati srednjoročni proračunski cilj, put prilagodbe tom cilju i analizu scenarija kojom će se ispitati učinci

---

<sup>38</sup> Europski parlament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

<sup>39</sup> Europski parlament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

<sup>40</sup> Europski parlament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

<sup>41</sup> European Commission; <https://ec.europa.eu> (siječanj 2018.)

promjena u glavnim ishodišnim gospodarskim pretpostavkama o fiskalnom položaju. Osnova za izračun moraju biti najizgledniji makrofiskalni (ili oprezniji) scenariji. Ti se programi objavljuju. Vijeće ispituje te programe na temelju ocjene Europske komisije i Gospodarskog i financijskog odbora. Posebno se detaljno ispituje napredak ostvaren kako bi se postigao srednjoročni proračunski cilj. U izmijenjenom Paktu o stabilnosti i rastu novi je element izričito razmatranje kretanja rashoda pri ocjeni. Vijeće zatim donosi mišljenje o programu na temelju preporuke Europske komisije i nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom. U svojem mišljenju Vijeće može od država članica zatražiti da prilagode program. To je mišljenje sastavni dio preporuka za pojedine države koje Vijeće donosi na kraju svakog Europskog semestra. Europska komisija i Vijeće prate provedbu programa stabilnosti i konvergencije te u slučaju većih odstupanja od puta prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju Europska komisija dotičnoj državi članici upućuje upozorenje u skladu s člankom 121. stavkom 4. UFEU-a (članci 6. i 10. izmijenjene Uredbe br. 1466/97). To se upozorenje daje u obliku preporuke Vijeća kojom se traže nužne prilagodbe politike predmetne države članice. Za države članice u europodručju izmijenjenim Paktom o stabilnosti i rastu također se predviđa mogućnost nametanja sankcija u obliku kamatonosnog pologa u iznosu od 0,2 % BDP-a prethodne godine u slučaju kada država članica o kojoj je riječ ne poduzme odgovarajuće mjere prilagodbe. Predviđene su i kazne za manipuliranje podacima o dugu ili deficitu. Podnošenje i ocjenjivanje programa stabilnosti i konvergencije čine dio Europskog semestra, šireg procesa usklađivanja ekonomskih politika u Europskoj uniji koji obuhvaća preventivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu.<sup>42</sup>

#### **3.1.4. Korektivni mehanizam i procedura prekomjernog deficita**

Korektivni mehanizam SGP-a osigurava da države članice usvoje odgovarajuće odgovore javne politike kako bi ispravile prekomjerne deficite (i/ili dugove) primjenjujući proceduru prekomjernog deficita (EDP).<sup>43</sup> Svrha postupka u slučaju prekomjernog deficita je spriječiti prekomjerne deficite i osigurati njihovo žurno ispravljanje. Postupak u slučaju prekomjernog deficita uređen je člankom 126. UFEU-a, Protokolom (br. 12) priloženim Ugovoru i izmijenjenom Uredbom (EZ) br. 1467/97 te novom Uredbom (EU) br. 1173/2011.

---

<sup>42</sup> European Parliament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

<sup>43</sup> European Commission; <https://ec.europa.eu> (siječanj 2018.)

Prema izmijenjenom Paktu o stabilnosti i rastu, postupak u slučaju prekomjernog deficita pokreće se na temelju kriterija deficita ili kriterija duga:<sup>44</sup>

- kriterij deficita: deficit javnoga sektora smatra se prekomjernim ako je veći od referentne vrijednosti od 3 % BDP-a prema tržišnim cijenama; ili
- kriterij duga: dug je veći od 60 % BDP-a, a godišnji cilj smanjenja duga od jedne dvadesetine (1/20) duga koji premašuje prag od 60 % nije postignut tijekom posljednje tri godine.

Izmijenjena Uredba također sadrži odredbe kojima se pojašnjava kada će se deficit, ako je veći od navedene referentne vrijednosti, smatrati iznimnim (kad proizlazi iz neuobičajenog događaja ili ozbiljnog pogoršanja gospodarskih prilika itd.) ili privremenim (kad prognoze pokazuju da će deficit pasti ispod referentne vrijednosti nakon okončanja neuobičajenog događaja ili pogoršanja gospodarskih prilika).

U članku 126. stavcima 3. – 6. UFEU-a određen je postupak ocjenjivanja i odlučivanja o prekomjernom deficitu. Europska komisija priprema izvješće ako država članica ne ispunjava barem jedan od dvaju kriterija ili ako postoji opasnost da ih neće ispuniti. Gospodarski i financijski odbor sastavlja mišljenje o tom izvješću. Uoči li Europska komisija da prekomjerni deficit već postoji (ili da je moguć), svoje mišljenje upućuje dotičnoj državi članici te izvješćuje Vijeće o tome. Na temelju prijedloga Europske komisije Vijeće donosi konačnu odluku o tome postoji li prekomjerni deficit (članak 126. stavak 6. UFEU-a) i prema tome, a na temelju preporuke Europske komisije, donosi preporuku upućenu dotičnoj državi članici (članak 126. stavak 7. UFEU-a) u kojoj zahtijeva da se poduzmu učinkovite mjere za smanjenje deficita te određuje rok od najviše šest mjeseci. Kad Vijeće utvrdi da takve mjere nisu poduzete, njegova preporuka može se objaviti (članak 126. stavak 8. UFEU-a). Ako država članica ustraje u neprovođenju preporuka Vijeća, ono može uputiti tu državu članicu da poduzme prikladne mjere u zadanome vremenskom roku (članak 126. stavak 9. UFEU-a).

Postupkom u slučaju prekomjernog deficita također se predviđaju sankcije u slučajevima nepridržavanja uputa (članak 126. stavak 11. UFEU-a). U pravilu je za države članice u europodručju ta sankcija globa koja se sastoji od fiksne sastavnice (0,2 % BDP-a) i promjenjive sastavnice (najviše 0,5 % BDP-a za obje sastavnice zajedno). Uredbom (EU) br. 1173/2011 o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju predviđene su

---

<sup>44</sup> Okvir EU-a za fiskalne politike; Europski parlament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

dodatne sankcije za države članice europodručja. Sankcije se nameću u raznim fazama postupka u slučaju prekomjernog deficita i uključuju pologe koji ne donose kamate od 0,2 % te globu od 0,2 % BDP-a prethodnih godina. Prema toj istoj uredbi, sankcije su predviđene i za manipulaciju statističkim podacima.<sup>45</sup>

No, kao realna mogućnost, postoji i suspenzija korištenja dijela ESI fondova<sup>46</sup> u slučaju da države ne poduzmu odgovarajuće korektivne mjere.

### 3.1.4.1. Hrvatska i EDP

U svom mišljenju od 10. prosinca 2013. godine o postojanju prekomjernog deficita u Hrvatskoj, Europska komisija daje sljedeći zaključak:<sup>47</sup>

„Na temelju praćenja proračunske situacije u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na ispitivanje ispunjavanja kriterija iz čl.126(2) TFEU-a<sup>48</sup>, Europska komisija je pripremila izvješće u skladu sa stavkom 3. istoga članka TFEU-a. Uzevši u obzir svoje izvješće te mišljenje Odbora za ekonomiju i financije, službeno je izdala mišljenje kako u Hrvatskoj postoje uvjeti koji potvrđuju postojanje prekomjernog deficita.“

Tako je službeno započela procedura prekomjernog deficita za Hrvatsku. Nakon nekoliko službenih objava, Vijeće EU-a je 21. siječnja 2014. na temelju sveobuhvatne ocjene, obzirom na TFEU i članak 126(2), prethodni prijedlog Europske komisije te službena opažanja (engl. *observations*) Hrvatske, donijela odluku o postojanju prekomjernog deficita u Hrvatskoj. Istovremeno, na temelju TFEU-a i članka 126(7) te obzirom na preporuke Europske komisije, Vijeće EU-a donijelo je preporuke Vijeća radi dovršetka situacije prekomjernog deficita u Hrvatskoj. Vijeće EU-a je tom prilikom usvojilo sljedeće preporuke:<sup>49</sup>

1. Hrvatska bi trebala izaći iz situacije prekomjernog deficita do 2016.;
2. Hrvatska bi trebala postići ciljani deficit opće države od 4,6% BDP-a za 2014., 3,5% BDP-a u 2015. te 2,7% BDP-a u 2016. što slijedi godišnje poboljšanje strukturne bilance od 0,5% BDP-a u 2014., 0,9% BDP-a u 2015. i 0,7% BDP-a u 2016. godini;
3. Hrvatska bi trebala specificirati i strogo implementirati mjere koje su neophodne za postizanje korekcije svog prekomjernog deficita do 2016. te poduzeti sve mjere za smanjenje deficita;

<sup>45</sup> Europski parlament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

<sup>46</sup> Čine ih Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond, Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR); <http://www.strukturnifondovi.hr/esi-fondovi-2014-2020>

<sup>47</sup> *Commission opinion of 10.12.2013. on the existence of an excessive deficit in Croatia*; Brussels, 10.12.2013.; C (2013) 9200 final; prevedeno i preuzeto s: European Commission; <https://ec.europa.eu/> (siječanj 2018.)

<sup>48</sup> *Treaty on the Functioning of the European Union* (Ugovor o funkcioniranju Europske unije – UFEU)

<sup>49</sup> Preuzeto sa službene stranice Europskog vijeća i Vijeća Europske unije; [www.consilium.europa.eu/hr](http://www.consilium.europa.eu/hr) (siječanj 2018.)



4. Vijeće utvrđuje rok 30. travnja 2014. do kojeg će Hrvatska poduzeti učinkovite mjere u skladu s člankom 3(4a) Uredbe (EC) br. 1467/97 te detaljno izvijestiti o strategiji konsolidacije utvrđenoj u cilju ispunjavanja ciljeva. Hrvatska bi trebala nadležna tijela izvijestiti o postignutom napretku u implementaciji ovih preporuka najmanje svakih šest mjeseci sve dok prekomjerni deficit ne bude u potpunosti ispravljen.

Nadalje, Vijeće EU-a pozvalo je nadležna tijela u Hrvatskoj da provede iscrpnu reviziju rashoda s ciljem racionalizacije u pogledu plaća, procjene socijalne zaštite i potpora te da pruži dostatni fiskalni prostor za implementaciju rashoda za jačanje rasta, uključujući i sufinanciranje projekata financiranih od strane EU. Nadalje, pozvalo je nadležna tijela da poboljšaju porezno usklađivanje te povećaju učinkovitosti porezne administracije, poboljšaju institucionalni okvir javnih financija, uključujući i jačanje višegodišnjeg proračunskog planiranja, ojačaju ulogu i neovisnost Odbora za fiskalnu politiku te osiguraju ispunjavanje fiskalnih pravila. Dodatno, Vijeće je pozvalo hrvatska nadležna tijela na provođenje strukturnih reformi, posebno onih koje se tiču strogih pravila na tržištu rada te nepovoljne poslovne klime i poboljšanja kvalitete javne administracije, s ciljem unapređenja potencijalnog rasta BDP-a.<sup>50</sup>

Dana 2. lipnja 2014. godine objavljen je dokument „Komunikacija Komisije“ u kojoj su ocijenjene poduzete aktivnosti Poljske i Hrvatske kao odgovor na preporuke Vijeća od 28. siječnja 2014. za završetak situacije prekomjernog deficita koju je Europska komisija zaokružila sa zaključkom da je Hrvatska (zajedno s Poljskom) poduzela učinkovite mjere te da u tom trenutku nije potrebno poduzimati dodatne korake u proceduri prekomjernog deficita, ali da će Europska komisija nastaviti praćenje proračunskih kretanja u skladu s „Ugovorom“ (Treaty) i SGP-om.<sup>51</sup> Dana 22. svibnja 2017. Europska komisija donijela je preporuku za Odluku Vijeća za ukidanje Odluke 2014/56/EU o postojanju prekomjernog deficita za Hrvatsku, kojom je Vijeće usvojilo Odluku da temeljem sveukupne ocjene proizlazi da je Hrvatska ispravila prekomjerni deficit te je time Odluka 2014/56/EU ukinuta.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Croatia*; preuzeto i prevedeno s engleskog: službene stranice Europskog vijeća i Vijeća Europske unije; <https://www.consilium.europa.eu> (siječanj 2018.)

<sup>51</sup> KOMUNIKACIJA KOMISIJE Ocjena djelovanja koje su poduzele POLJSKA kao odgovor na Preporuku Vijeća od 10. prosinca 2013. i i HRVATSKA kao odgovor na Preporuku Vijeća od 28. siječnja 2014. u cilju okončanja stanja prekomjernog državnog deficita; preuzeto i prevedeno s engleskog: EUR-Lex – Access to European Union Law; [www.eur-lex.eu/](http://www.eur-lex.eu/) (siječanj 2018.)

<sup>52</sup> Recommendation for a Council decision abrogating decision 2014/56/EU on the existence of an excessive deficit in Croatia; Brussels, 22.5.2017. COM (2017) 529 final; European Commission; <https://ec.europa.eu/> (siječanj 2018.)

U službenom listu Europske unije, objavljena je 16. lipnja 2017. Odluka Vijeća (EU) 2017/1191 kojom se ukida Odluka 2014/56/EU o postojanju prekomjernog deficita u Hrvatskoj.<sup>53</sup>

U navedenoj odluci, u st. 9. stoji sljedeće:

„Od 2017. godine, koja predstavlja godinu koja slijedi ispravljanje prekomjernog deficita, Hrvatska je podložna preventivnom ogranku SGP-a. Budući da je postigla svoj MTO već u 2016., Hrvatska bi trebala izbjegavati odstupanje od njega i ispunjavati kriterije duga, sa čl. 2(1a) Uredbe (EC) No 1467/97.“

Ukidanje EDP-a za Hrvatsku (i Poljsku), budući da su svoje deficite svele na razinu ispod 3% BDP-a prema preporučenim vrijednostima Ugovora, jedan je od koraka Europske komisije iz 2017. u okviru ciklusa Europskog semestra i koordinacije ekonomske politike. Kada Vijeće EU prihvati preporuke Europske komisije, broj država članica koje se nalaze u korektivnom dijelu SGP-a smanjuje se (u 2011. godini s 24 na 4; FR, ES, EL i GB ostaju u EDP-u). EDP je korektivni mehanizam koji je osmišljen kako bi se deficiti država članica održavali na razinama ispod 3% BDP-a, a dug ispod 60% BDP-a.

U skladu s navedenim podacima, Hrvatska je bila u EDP-u od siječnja 2014., kada je Vijeće EU-a dalo rok kraj 2016. da smanji proračunski deficit na 2,7%. U 2016. deficit je smanjen na 0,8% BDP-a sa 3,4% u 2015. godini.

### **3.2. Fiskalni pakt**

Na sjednici Europskog vijeća u ožujku 2012. sve su države članice osim Ujedinjene Kraljevine i Češke (Hrvatska također nije potpisala Ugovor, ni prije ni poslije pristupanja EU-u 1. srpnja 2013.) potpisale međuinstitucionalni Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, čija je fiskalna sastavnica fiskalni pakt. Fiskalni pakt (ponekad se naziva fiskalni ugovor) usađuje „zlatno pravilo” uravnoteženog proračuna, s nižom granicom strukturnog deficita od 0,5 % BDP-a (ako je javni dug niži od 60 % BDP-a ta je niža granica postavljena na 1 % BDP-a), u nacionalno pravo, po mogućnosti na ustavnoj

---

<sup>53</sup> Council decision (EU) 2017/1191 of 16 June 2017 abrogating decision 2014/56/EU on the existence of an excessive deficit in Croatia; Official Journal of the European Union; <https://ec.europa.eu/> (siječanj 2018.)

razini (pravilo „kočnice duga”). Države članice mogu tužiti druge države članice pred Sudom Europske unije u slučajevima kada taj propis nije ispravno proveden. Dodatne odredbe između ostaloga obuhvaćaju i automatsko pokretanje korektivnog mehanizma i pooštrene propise za države u postupku u slučaju prekomjernog deficita. Osim toga, financijska pomoć iz Europskoga stabilizacijskog mehanizma pružit će se samo državama članicama koje su potpisale fiskalni ugovor.<sup>54</sup>

Osnovni elementi fiskalnog pakta su sljedeći:<sup>55</sup>

- Obvezujuće pravilo uravnoteženog proračuna (kojima se potpisnice obvezuju da će uvesti u svoje zakonodavstvo fiskalno pravilo koje zahtijeva da je proračun opće države uravnotežen ili u suficitu. Smatra se da je fiskalno pravilo ispunjeno ako godišnja strukturna bilanca postigne MTO i ne premaši deficit (u strukturnim terminima) od 0,5% BDP-a. Ako je stopa javnog duga značajno ispod 60% BDP-a, a rizici dugoročne fiskalne održivosti niski, MTO se može odrediti toliko nisko koliko i strukturni deficit od najviše 1% BDP-a;
- Rapidna konvergencija prema MTO-u – fiskalni pakt nalaže da države sa strukturnom bilancom koja još nije u skladu s MTO-om moraju osigurati brzu konvergenciju prema tom cilju (vremenski okvir određuje Europska komisija);
- Privremena odstupanja – država može privremeno odstupati od MTO-a ili puta prilagodbe prema MTO-u samo u iznimnim okolnostima, npr. kada postoji neuobičajen događaj izvan kontrole države ili period značajnih ekonomskih padova kao što je definirano u preventivnom ogranku pojačanog pakta o stabilnosti i rastu;
- Mehanizam automatskog ispravljanja – kada strukturna bilanca države odstupa značajno od MTO-a ili puta prilagodbe prema njemu, mehanizam će automatski biti pokrenut kako bi ispravio ta odstupanja. Kumulirani utjecaj devijacija na javni dug trebao bi također automatski biti ispravljen. Uobičajena načela u pogledu prirode, veličine i vremenskog okvira korektivnih aktivnosti koje se poduzimaju, kao i u slučaju iznimnih okolnosti, predložit će Europska komisija. U prijedlog će biti uključeni uloga i nezavisnost nacionalnih institucija koje su odgovorne za praćenje sagledavanja pravila;

---

<sup>54</sup> Europski parlament; [www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (siječanj 2018.)

<sup>55</sup> European Central Bank; <https://www.ecb.europa.eu/> (siječanj 2018.)

- Preuzimanje odredbi ugovora u nacionalno zakonodavstvo: države su obvezne transponirati gore navedene elemente pravila uravnoteženog proračuna u nacionalno zakonodavstvo, po mogućnosti na konstitucionalnu razinu, unutar jedne godine od stupanja na snagu novog Ugovora. Europska komisija će izvijestiti o usklađenosti s ovim transpozicijskim zahtjevima. Svaka potpisnica može se pozvati na Europski sud pravde (engl. *European Court of Justice*) da verificira transpoziciju pravila u nacionalno zakonodavstvo, a potomje može nametnuti financijske sankcije do 0,1% BDP-a kako bi se osiguralo usklađivanje;
- Jačanje procedure prekomjernog deficita: fiskalni pakt predviđa da se države članice europodručja obvežu na podršku prijedlozima ili preporukama Europske komisije Vijeću ECOFIN-a, ako država članica europodručja ne ispuni kriterij deficita, osim ako ovo ne bude opovrgnuto kvalificiranom većinom drugih država članica europodručja. Potpuno poštujući zahtjeve Ugovora, ovom se odredbom očekuje povećanje automatičnosti EDP-a povezane s neispunjavanjem kriterija deficita. Štoviše, države članice koje su predmet EDP-a trebaju postaviti proračunski i program ekonomskog partnerstva koji bi im omogućio da isprave prekomjerne deficite na učinkovit i trajan način.
- Mjerilo (*benchmark*) za smanjenje javnog duga: fiskalni pakt uključuje numeričko mjerilo za smanjenje duga za države članice s javnim dugom preko 60% BDP-a, kao što je predviđeno u pojačanom SGP-u. Tada se podiže mjerilo, za potpisnice, na razinu primarnog zakonodavstva. U konkretnim terminima, razlika između stope javnog duga u BDP-u i 60% BDP-a treba biti smanjena na prosječnu stopu od 1/20 na godinu.
- Planovi izdavanja javnoga duga: od država članica se traži da izvijeste *ex ante* o svojim planovima izdavanja javnoga duga. Ovo bi trebalo pomoći optimizirati koordinaciju njihovih planova financiranja.

Fiskalni pakt predstavlja korak prema stvaranju temelja fiskalnoj disciplini u europodručju. Ukoliko se ispravno implementira i provede, trebao bi ojačati postojeći okvir fiskalnog upravljanja te osigurati njegovu vjerodostojnost.<sup>56</sup>

Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, države članice EU-a suglasne su ojačati ekonomsku i monetarnu uniju usvajanjem dodatnih pravila koja se odnose na jačanje proračunske discipline. Njime se također obvezuje na poboljšanje u

---

<sup>56</sup> European Central Bank; <https://www.ecb.europa.eu/> (veljača 2018.)

koordinaciji ekonomskih politika na razini svih država članica uz poseban naglasak na upravljanje u europodručju, što potiče na postizanje ciljeva vezanih za održivi rast, zaposlenost, konkurentnost i društvenu koheziju. Primjenjuje se na države članice EU-a unutar i izvan europodručja koje su ga ratificirale. Države članice EU-a koje se nalaze izvan europodručja imaju pravo izuzeća od primjene pojedinih poglavlja Ugovora, posebno na obveze koje proistječu iz glave III. – fiskalni pakt – te glave IV., koja se odnosi na koordinaciju ekonomskih politika i konvergencije.

Hrvatska se opredijelila pristupiti Ugovoru, koristeći pravo izuzeća za glave III. i IV., čime preuzima obveze koje proistječu iz glave V., a koje se odnose na sudjelovanje Predsjednika Vlade Republike Hrvatske na sastancima na vrhu država europodručja, koji će se održavati najmanje dva puta godišnje i na kojima će se raspravljati o konkurentnosti država, izmjenama i novim pravilima koja će se primjenjivati na europodručje u budućnosti, te o specifičnim pitanjima koja se odnose na provedbu Ugovora.

### **3.3. Strukturne reforme**

Važnost strukturnih reformi očituje se u tome što njihovo provođenje proizvodi pozitivan učinak na gospodarski rast u dugom roku te njegovu održivu i uključivu dimenziju, a očituje se kroz povećanje faktora proizvodnje (rada i kapitala) i usmjeravanje investicija, kroz povećanje produktivnosti faktora proizvodnje te makroekonomsku stabilnost i bržu prilagodbu vanjskim šokovima. Strukturne reforme također predstavljaju i instrument jačanja vanjske i unutarnje konkurentnosti. Ne ovise o poslovnom ciklusu, a rješavaju strukturne nedostatke, akumulirane neravnoteže i probleme na strani ponude proizvoda i usluga. Strukturne reforme provode se na brojnim područjima, a to su tržište rada, tržište proizvoda i usluga, poslovno okruženje, mirovinski, zdravstveni i socijalni sustavi, porezni sustav, financijski sektor, javna uprava, pravosuđe i obrazovanje.

Provođenje strukturnih reformi proizvodi određene učinke, koji su kategorizirani kao neposredni učinak i učinak s vremenskim odmakom, kvalitativan i kvantitativan učinak te učinak na rast i zapošljavanje. Pojavljuju se u više različitih konteksta, što dodatno objašnjava njihovu važnost i neizbježnost. Tako igraju važnu ulogu u gospodarskom oporavku, prilikom provedbe Strategije Europa 2020, u proceduri prekomjernog deficita u okviru Pakta o

stabilnosti i rastu te u postupku koji se provodi u slučaju makroekonomskih neravnoteža. One su najvećim dijelom zastupljene u nacionalnim programima reformi i programu konvergencije. Tako su prioriteti u okviru Europskog semestra u Hrvatskoj prema Nacionalnom programu reformi iz 2016. bili sljedeći: makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost, lakši uvjeti poslovanja i bolja investicijska klima, veća učinkovitost i transparentnost javnog sektora te obrazovanje za tržište rada. Svi ovi prioriteti uključivali su točno određene aktivnosti kojima se provedba reformi provodi, a i zahtijevali postojanje vizije i dnevne organizacije rada za njihovu uspješnu provedbu.

Također, strukturne reforme uključuju određene mjere koje se mogu odnositi na ograničenja ili napredak kod učinkovitog korištenja resursa, u pogledu poboljšanja produktivnosti rada i kapitala ili na promjene u strukturi gospodarstva, a iskazuju se kroz određene indikatore koji se grupiraju prema područjima politika i reformi.

Indikatori strukturnih reformi koriste se za planiranje reformi odnosno za utvrđivanje reformskih prioriteta i potencijala, za praćenje provedbe strukturnih reformi kroz praćenje promjena u vrijednosti indikatora, za stavljanje gospodarstva u međunarodni kontekst, odnosno uspoređivanje s drugim državama i rangiranje te za ilustraciju poslovnog okruženja u državi koja utječe na percepciju ulagača.

Neki od relevantnijih indikatora su oni koje utvrđuje Svjetska banka (npr. *Doing business* koji ocjenjuje lakoću poslovanja i kvalitetu poslovnog okruženja, *Global Financial Development* za ocjenu financijskog sektora te oni koje utvrđuje OECD, Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj kao što su indeks reguliranosti tržišta proizvoda (PMR) ili indeks zakonske zaštite zaposlenja u Hrvatskoj (EPL)).

Kao primjer jednog od indikatora strukturnih reformi jest indeks lakoće poslovanja, kojim su obuhvaćeni sljedeći elementi poslovanja za ocjenu: pokretanje poslovanja, ishođenje dozvola za gradnju, dobivanje električne energije, uknjižba vlasništva, ishođenje kredita, zaštita manjinskih ulagača, plaćanje poreza, prekogranično trgovanje, rješavanje trgovačkih sporova i rješavanje insolventnosti. Prema ovom indeksu Hrvatska je u 2017. godini zauzela 43. mjesto od ukupno 190 država. Prema indeksu globalne konkurentnosti Hrvatska je za razdoblje od 2016. do 2017. smještena na 74. mjesto od ukupno promatranih 138 država.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Izvješće o globalnoj konkurentnosti 2016-2017: Pozicija Hrvatske; Svjetski gospodarski forum

Neki od relevantnih elemenata ovoga indeksa su makroekonomsko okruženje, učinkovitost tržišta rada, veličina tržišta, tehnološka spremnost i inovativnost.

Planiranje reformskih mjera kao dio nacionalnog programa reformi uključuje identifikaciju područja u kojima Hrvatska nema povoljne pokazatelje odnosno vrijednosti indikatora, identifikaciju problema u pojedinim područjima koji dovode do nepovoljnih pokazatelja, definiranje politika kojima se može utjecati na identificirane slabosti i poboljšati vrijednosti indikatora te definiranje i provedba mjera.

#### **4. HRVATSKA U PROCESU EUROPSKOG SEMESTRA KOJI SE ODNOSI NA PRIJELAZNO RAZDOBLJE OD 2016. DO 2017. GODINE**

U studenome 2016. započeo je Europski semestar objavom jesenskog paketa Europske komisije za 2017. godinu. Jesenskim paketom započinje godišnji ciklus koordinacije gospodarskog upravljanja. Europska komisija utvrđuje opće ekonomske prioritete te državama članicama daje smjernice javnih politika za sljedeću godinu. Navedeni paket uključuje 4 dokumenta: 1. Godišnji pregled rasta (AGS), 2. Izvješće o mehanizmu upozoravanja (AMR), 3. Zajedničko izvješće o zapošljavanju, te 4. Preporuke za europodručje. U zajedničkom izvješću o zapošljavanju dan je godišnji pregled glavnih događaja vezanih uz politiku zapošljavanja i socijalnu politiku cijele EU, kao i reformske aktivnosti država članica.

U veljači 2017. godine Europska komisija je objavila Izvješće za Hrvatsku za 2017., nakon čega je Hrvatska u travnju 2017. izradila Nacionalni program reformi o gospodarskoj politici i politici zapošljavanja te Program konvergencije za 2017. vezno uz proračunsku politiku. Ovi nacionalni dokumenti daju jasan pregled mjera koje države članice namjeravaju poduzeti kako bi ostvarile političke ciljeve Strategije Europa 2020. Program konvergencije Europska komisija je proučila i ocijenila, te ocjenu iznijela u dokumentu Ocjena programa konvergencije. Nakon ocijenjenih planova vlada država članica EU-a, Europska komisija je u svibnju predstavila pakete posebnih preporuka za sve države, pa tako i paket posebnih preporuka za Hrvatsku, koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila u srpnju 2017. godine.

##### **4.1. Europski semestar 2017: jesenski paket**

Jesenski paket koji Komisija objavljuje u studenome svake godine i kojime započinje novi ciklus Europskog semestra, sastoji se od četiri dokumenta. U nastavku su detaljnije obrađena prva dva dokumenta, Godišnji pregled rasta, u kojem su navedeni politički prioriteti u pogledu gospodarstva, proračuna i politike zapošljavanja, te Izvješće o mehanizmu upozoravanja, koje za svrhu ima utvrditi rizike makroekonomskih neravnoteža u državi članici te potrebu za provođenjem dubinske analize. Izvješće o mehanizmu upozoravanja pokreće i proceduru makroekonomske neravnoteže.



#### 4.1.1. Izvješće o mehanizmu upozoravanja (AMR)

Izvješćem o mehanizmu upozoravanja za 2017. godinu, koje je Europska komisija objavila 16. studenoga 2016. godine, započet je šesti godišnji ciklus MIP-a, procedure kojom se utvrđuju neravnoteže koje narušavaju normalno funkcioniranje gospodarstava država članica EU-a ili općenito cijele EU te kojom se pripremaju odgovarajuće javne politike. Implementacija MIP-a dio je Europskog semestra što zajedno osigurava dosljednost s analizama i preporukama u sklopu alata za gospodarski nadzor. Paralelno s ovim izvješćem, usvaja se Godišnji pregled rasta koji analizom gospodarske i socijalne situacije u Europi utvrđuje skup širih prioriteta javnih politika cijele EU za narednu godinu.

U izvješću o mehanizmu upozoravanja (dalje u tekstu: AMR) utvrđuje se koje države članice trebaju biti podvrgnute dubinskoj analizi (*in-depth review*), kako bi se ocijenilo jesu li zahvaćene neravnotežama kod kojih su potrebne intervencije. U tom kontekstu, AMR predstavlja svojevrsni „uređaj za snimanje“, koji svoje djelovanje temelji na analizi liste pokazatelja.

Ljestvicu čini sljedećih 14 indikatora: tekući račun bilance plaćanja, neto međunarodna investicijska pozicija, realni efektivni devizni tečaj, udio na izvoznim tržištima, jedinični trošak rada, indeks cijena stambenih nekretnina, kreditiranje privatnog sektora, zaduženost privatnog sektora, javni dug, stopa nezaposlenosti, ukupne obveze financijskog sektora, stopa aktivnosti radne snage, stopa dugotrajne nezaposlenosti i stopa nezaposlenosti mladih. Prilikom utvrđivanja opasnosti od pojave gospodarske neravnoteže u nekoj državi članici, ovi se indikatori prema potrebi nadopunjuju i pomoćnim indikatorima. Na temelju kretanja ukupnih pokazatelja, utvrđuju se države koje će postati predmet detaljnog ispitivanja, odnosno dubinskih analiza, a rezultati se objavljuju u veljači naredne godine.

U AMR-u za 2017. naglašeno je da su nalazi doneseni nasuprot podloge koja označava nastavak ekonomskog oporavka koji je unatoč tome i dalje osjetljiv, te na temelju nalaza projekcija Europske komisije danih u jesenskim prognozama za 2016. godine. Horizontalne analize iz AMR-a za 2017. godinu daju sljedeće zaključke:<sup>58</sup>

- Prilagodba u državama članicama s vanjskim deficitima i dugom zabilježila je napredak, dok značajni viškovi tekuće platne bilance i dalje postoje;

---

<sup>58</sup> Izvješće o mehanizmu upozoravanja, str. 2-5

- Smanjivanje privatnog duga se nastavlja, ali sporom i neuravnoteženom dinamikom, praćeno niskim nominalnim rastom;
- Unatoč boljim kapitalnim pozicijama, bankarski sektor se suočava s izazovima povezanim s padom profitabilnosti i nasljeđa lošeg duga;
- Dinamika cijena nekretnina postiže zamah i zahtijeva praćenje u određenim državama;
- Tržišta rada nastavljaju svoj oporavak, ali socijalni nesklad i dalje postoji u određenim državama;
- Pitanja rebalansa u europodručju i dalje zahtijevaju oprezno sagledavanje;
- Unatoč daljnjem poboljšanju, potvrđeni su isti izvori ili utvrđeni rizici u AMR-u za 2016.;
- Detaljnije analize za države članice označene u AMR-u bit će izvedene u dubinskim analizama;
- Kategorizacija makroekonomskih neravnoteža je istaknuta i stabilizirana u prethodnom ciklusu, kao što je utvrđeno u komunikaciji Europske komisije o koracima prema dovršetku EMU-a. *Streamlining* je smanjio broj mogućih kategorija sa 6 na 4 (bez neravnoteža, neravnoteža, prekomjerna neravnoteža i prekomjerna neravnoteža sa korektivnim mjerama);
- Kod 19 država članica koje su bile predmetom dubinske analize u 2016., nalazi se i Hrvatska, utvrđeno je da prolaze kroz prekomjerne neravnoteže (zajedno s Bugarskom, Ciprom, Francuskom, Italijom i Portugalom).

U dijelu koji se odnosi na Hrvatsku, Europska komisija izvješćuje kako je u ožujku 2016. utvrdila da Hrvatska prolazi kroz prekomjerne makroekonomske neravnoteže, posebno uključujući rizik povezan s visokom razinom javnog, privatnog i vanjskog duga uz visoku nezaposlenost. U ažuriranoj listi indikatora, veći broj je iznad indikativne granice, uglavnom neto međunarodne investicijske pozicije (NIIP), javnog duga i stope nezaposlenosti.<sup>59</sup>

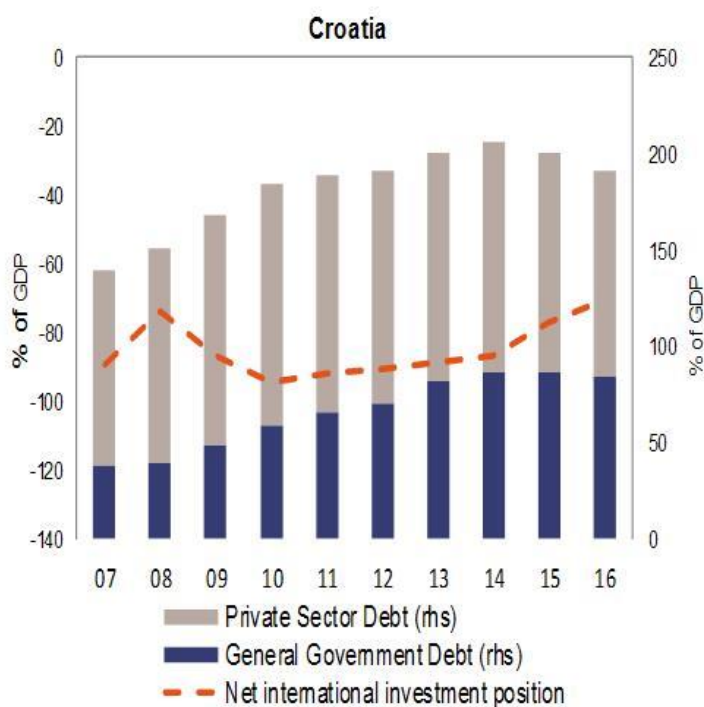
Na slici 4. prikazan je odnos neto međunarodne investicijske pozicije, privatnog i javnog duga u postotku BDP-a za Hrvatsku, prema podacima Eurostata.

---

<sup>59</sup> Izvešće o mehanizmu upozoravanja, str. 30

Slika 4. NIIP, privatni i javni dug, postotak BDP-a

Graph A10: NIIP, Private Debt and Government Debt



Source: Eurostat

Izvor: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>

Graf prikazuje i dalje izrazito negativan NIIP, ali unatoč tome zabilježeno je poboljšanje s povećanjem suficita tekućeg računa u 2015. Nadalje, vidljiva je visoka razina javnog i privatnog duga, posebno korporativnog. Državni dug se nakon pet godina brzog rasta stabilizirao na veoma visokoj razini te bi se sada trebao smanjiti kao udio BDP-a tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom. Dug privatnog sektora počeo se smanjivati te je, iako u granicama pragova, i dalje visok u usporedbi sa sličnim zemljama. Također, vidljivo je da je velik dio domaćeg duga denominiran u eurima, što povećava valutni rizik koji proizlazi iz visokih vanjskih obveza.<sup>60</sup>

Zaključno, ekonomski nalazi podcrtavaju pitanja povezana s vanjskom pozicijom, održivosti javnog duga i prilagodbe tržišta rada. Zbog toga Europska komisija smatra korisnim, uzimajući u obzir utvrđivanje prekomjerne neravnoteže u ožujku, ispitivanje daljnje trajnosti makroekonomskih rizika i praćenje napretka u rješavanju prekomjernih neravnoteža.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o mehanizmu upozoravanja 2017, str. 30-31

<sup>61</sup> Podaci preuzeti iz Izvješća o mehanizmu upozoravanja, str. 30-31

Dana 22. studenoga 2017. godine objavljeno je Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2018. godinu. To je izvješće ishodište sedmog godišnjeg ciklusa procedure makroekonomskih neravnoteža. U izvješću je utvrđeno da je Hrvatska jedna od država kod kojih je potrebno provesti detaljno ispitivanje. Prema nalazima izvješća, u Hrvatskoj je zabilježen jednak broj indikatora koji prelaze kritične vrijednosti (kao i u izvješću za 2017.), a odnose se na neto međunarodnu investicijsku poziciju, javni dug i stopu nezaposlenosti, ali je isto tako uočen trend smanjivanja neravnoteža. Kako bi se ravnoteže uklonile, Hrvatska mora nastaviti provoditi posebne politike u cilju daljnjeg smanjenja i otklanjanja neravnoteža. Prema ocjeni Komisije iz veljače 2017. Hrvatska je i dalje bila jedna od država s prekomjernim makroekonomskim neravnotežama, s posebnim naglaskom na visok javni dug, privatni i vanjski dug.

Prema AMR za 2018. ukupno tri indikatora prelaze kritične vrijednosti: neto međunarodna investicijska pozicija, javni dug i stopa nezaposlenosti, kao i u izvješću iz prošle godine, što predstavlja značajna odstupanja od kritičnih intervala koji su definirani u okviru MIP procedure. No, kao glavni rizici ističu se visok dug i valutna izloženost u svim sektorima te stanje na tržištu rada.

#### **4.1.2. Godišnji pregled rasta (AGS)**

Godišnji pregled rasta (dalje u tekstu: AGS) za 2017. je dokument koji je 16. studenoga 2016. godine objavila Europska komisija, a u kojemu je dan pregled gospodarske situacije u EU te su iznijeti opći gospodarski i socijalni prioriteti za EU za narednu godinu. Zajedno s AMR-om označava početak novog europskog semestra. U dokumentu je istaknut niz pozitivnih događaja u EU, koji ukazuju na otpornost i oporavak gospodarstva EU-a, unatoč nesigurnosti na globalnoj razini. Za 2017. godinu dane su preporuke za nadogradnju i pojačane napore na tri temeljna područja ekonomske politike:<sup>62</sup> 1. Poticanje ulaganja, 2. Nastavak strukturnih reformi i 3. Osiguranje fiskalnih politika, s posebnom pažnjom na socijalnoj pravednosti u cilju postizanja uključivog rasta. Istaknuto je da iako je Europski semestar doprinio provedbi strukturnih reformi u državama članicama, sveukupna razina implementacije u nekim područjima javnih politika određenih država članica i dalje je nezadovoljavajuća. Što se tiče gospodarstva u EU, ocijenjeno je da bilježi umjereni oporavak, iako su oporavak, socijalni uvjeti i implemetacija reformi i dalje neujednačeni na razini cijele EU. Sve države članice bilježe stope rasta svojih gospodarstava, a primjetan je i rast investicija, s naglaskom na 8

---

<sup>62</sup> Podaci preuzeti iz AGS 2017; Europsko vijeće i Vijeće Europske unije; [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/) (veljača 2018.)

milijuna novih radnih mjesta osiguranih od 2013. godine. Stopa zaposlenosti u EU u drugom kvartalu 2016. iznosila je 71,1%, približavajući se tako razini od 75%, koja je jedan od ciljeva Strategije Europa 2020. Zabilježen je i rast stope aktivnosti u posljednjim godinama, što ukazuje na strukturno poboljšanje na tržištu rada. Prosječna razina proračunskog deficita za europodručje je ispod 2%, s trendom daljnjeg smanjenja. Uočen je i trend smanjenja javnog duga. Razina gospodarskog rasta, zaposlenosti i investicija ostali su na nezadovoljavajućoj razini, a BDP i stopa produktivnosti ispod potencijalne razine, dok su razine investicija ispod razine iz razdoblja prije krize. U AGS-u Europska komisija poziva na daljnju provedbu strukturnih reformi s ciljem stvaranja radnih mjesta i unaprjeđenja vještina, modernizacije države blagostanja te produbljivanja jedinstvenog tržišta, na jačanje investicija i vođenje odgovorne fiskalne politike.<sup>63</sup>

Dana 22. studenoga 2017. Europska komisija je objavila dokument Godišnji pregled rasta za 2018. godinu, kojim su postavljeni prioriteti javnih politika usmjerenih ka stvaranju radnih mjesta i gospodarskom rastu EU-a i njezinih država članica, te prema kojem će se napori na nacionalnim razinama i na razini EU-a nastaviti fokusirati na poticanje ulaganja, provođenje strukturnih reformi te provođenje odgovorne fiskalne politike. U njemu je ocijenjeno da je gospodarstvo EU-a velikim dijelom obilježeno povećanom domaćom potražnjom, da se nezaposlenost smanjuje, investicijska klima popravlja, a javne financije poboljšavaju. Prema godišnjem pregledu, gospodarstvo EU-a i gospodarstvo europodručja bilježe stabilan rast u posljednjih 18 kvartala, a rast je obilježen kontroliranom inflacijom i rastom plaća, unatoč poboljšanjima na tržištu rada. Visoka stopa nezaposlenosti, nizak udio stope zaposlenosti žena na tržištu rada, niska razina investicija, ograničen rast plaća te visoke razine duga i dalje ograničavaju gospodarski rast. Nadalje, u pregledu rasta naglašava se neravnomjerno provođenje reformi u EU te se države članice poziva da iskoriste donekle povoljne gospodarske prilike da potaknu provođenje reformi i konsolidiraju oporavak, riješe makroekonomske neravnoteže, ponovno pokrenu održivu gospodarsku i socijalnu konvergenciju, s naglaskom na bolje rezultate provođenja reformi u povoljnijim prilikama. Također, ukazuje se na važnost provedbe posebnih preporuka za države članice s naglaskom na rast produktivnosti.

---

<sup>63</sup> Podaci preuzeti iz AGS 2017; Europsko vijeće i Vijeće Europske unije; [www.consilium.europa.eu/](http://www.consilium.europa.eu/) (veljača 2018.)

## 4.2. Izvješće za Republiku Hrvatsku za 2017.

Europska komisija je 22. veljače 2017. objavila izvješće za Hrvatsku koje sadrži detaljnu analizu makroekonomskih neravnoteža sa ciljem njihovog sprječavanja i ispravljanja te analizu provedbe preporuka Vijeća (preporuka za reformske mjere u Hrvatskoj). U ovom izvješću hrvatsko gospodarstvo se ocjenjuje u kontekstu Godišnjeg pregleda rasta koji je Europska komisija objavila 16. studenoga 2016.<sup>64</sup>

U sažetku Izvješća za Hrvatsku za 2017. dani su sljedeći zaključci:

- Oporavak je u 2016. dobio na zamahu;
- Snažan i sveobuhvatan ekonomski rast trebao bi se nastaviti u kratkoročnom razdoblju, a predviđaju se i daljnja poboljšanja na tržištu rada;
- Ekonomski oporavak pridonosi smanjenju domaćeg i vanjskog duga, no ranjivosti su još prisutne;
- Skromni izgledi za rast i dalje su ključan izazov za gospodarstvo;
- Hrvatska je, u kontekstu općih izbora koji su u manje od godinu dana održani dvaput, ostvarila ograničeni napredak u provedbi preporuka koje su joj upućene 2016.

Zaključci detaljnog preispitivanja su bili sljedeći:

- U 2016. udio duga opće države počeo se smanjivati, no rizici za održivost još nisu u potpunosti uklonjeni;
- Smanjuje se dug privatnog sektora, iako je i dalje visok, osobito u korporativnom sektoru, i znatno je izložen valutnom riziku;
- Očekuje se da će oporavku pridonijeti financijski sektor, koji je i dalje izložen neizravnom kreditnom riziku;
- Stopa nezaposlenosti brzo se smanjuje zahvaljujući umjerenom otvaranju novih radnih mjesta, ali i smanjenju radne snage;
- Posljedica složenog poslovnog okruženja jest smanjenje produktivnih ulaganja i slabiji rast produktivnosti.

---

<sup>64</sup> Radni dokument službi Komisije, Izvješće za Hrvatsku 2017. S detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, Priložen dokumentu: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Euroskupini, Europski semestar 2017.: procjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final

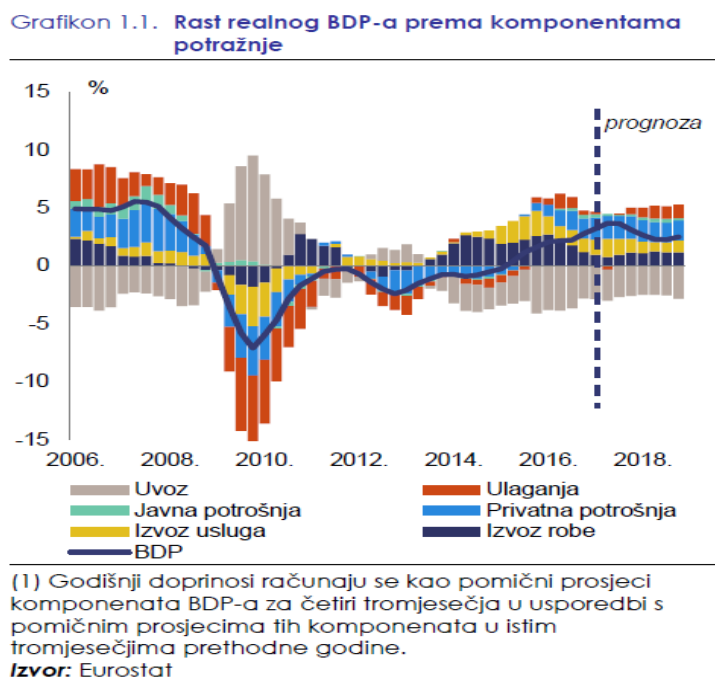
Kao posebni izazovi s kojima se suočava hrvatsko gospodarstvo navedeni su:

- Rascjepkana javna uprava koja otežava učinkovito pružanje javnih usluga;
- I dalje prisutne strukturne slabosti u obrazovnom sustavu i sustavu socijalne zaštite;

Stanje i izgledi gospodarstva Hrvatske analizirani su na temelju rasta BDP-a, kretanja na tržištu rada, socijalnih kretanja, vanjskog položaja RH, kretanja inflacije i kamatnih stopa, privatne zaduženosti, javnih financija i potencijalnog rasta.

Što se tiče rasta BDP-a, Hrvatska je u 2015. izašla iz šestogodišnje recesije i ušla u snažan oporavak. Snažan rast očekuje se sve do 2018., no obujam *outputa* i dalje će biti manji nego u razdoblju prije krize.

Slika 5. Rast realnog BDP-a prema komponentama potražnje



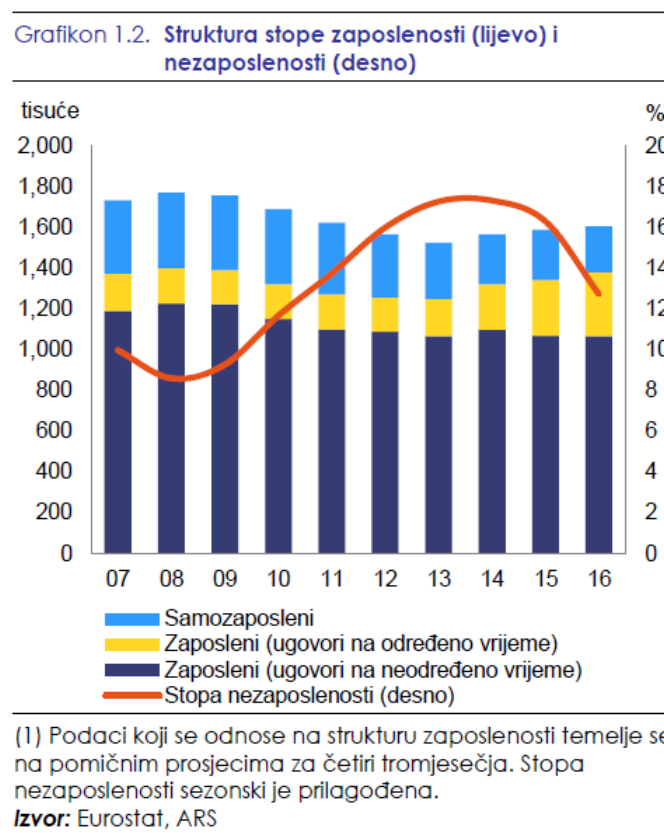
Izvor: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 4

Na slici 5. prikazan je rast realnog BDP-a prema komponentama potražnje. U 2016. je rast BDP-a iznosio 2,8%, a tome su pridonijele sve komponente potražnje i sektori. Naime, realni BDP se od 2008. do 2014. smanjio za više od 12 %. Nakon pristupanja EU-u u srpnju 2013. izvoz robe počeo je pozitivno pridonositi rastu, a godinu poslije i snažan rast izvoza usluga,

osobito u turizmu. Budući da su pad cijena energenata i smanjenja poreza na dohodak uvedena krajem 2015. pridonijeli rastu raspoloživog dohotka kućanstava, u 2015. napokon je ponovno zabilježen pozitivan rast realnog BDP-a od 1,6 %. Tijekom 2015. počeo je i oporavak ulaganja, koja su sljedeće godine počela ubrzano rasti. Snažan rast očekuje se sve do 2018. godine.

Vežano uz tržište rada, ubrzanim rastom *outputa* potiče se zapošljavanje, ali se proces otvaranja novih radnih mjesta uglavnom temelji na ugovorima na određeno vrijeme.

Slika 6. Struktura stope zaposlenosti i nezaposlenosti



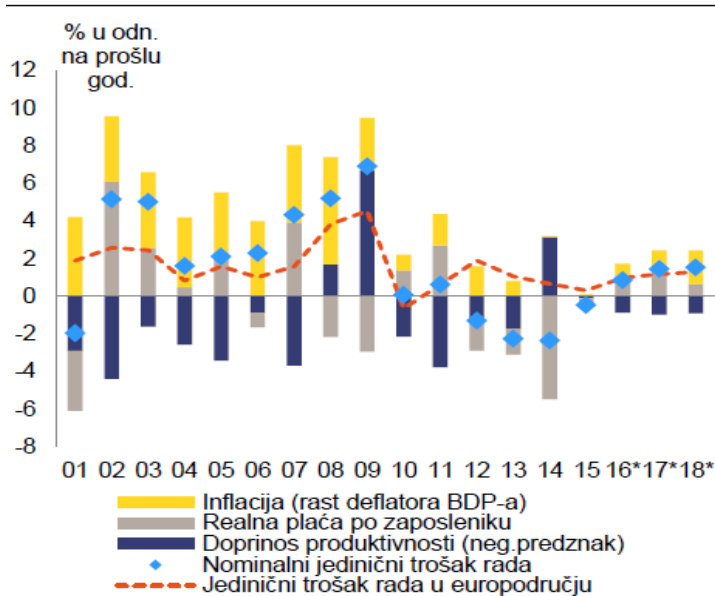
Izvor: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 5

Na slici 6. vidljiva je spora prilagodba plaća tijekom krize, koja je pridonijela gubitku radnih mjesta. Također, vidljivo je da se stopa nezaposlenosti brzo smanjuje, djelomično i zbog smanjenja radne snage. Zabilježen je i ponovan rast plaća.



Slika 7. Doprinosi stopi promjene godišnjih jediničnih troškova rada

Grafikon 1.3. Doprinosi stopi promjene godišnjih jediničnih troškova rada



Izvor: Eurostat, Komisijina zimska prognoza 2017.

Izvor: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 5

Na slici 7. vidljivo je da je došlo do ponovnog rasta jediničnih troškova rada i da je njihov daljnji rast u skladu s kretanjima u europodručju. Očekuje se da će se stopa nezaposlenosti umjereno smanjivati i da će do kraja 2018. pasti na 9,3%.

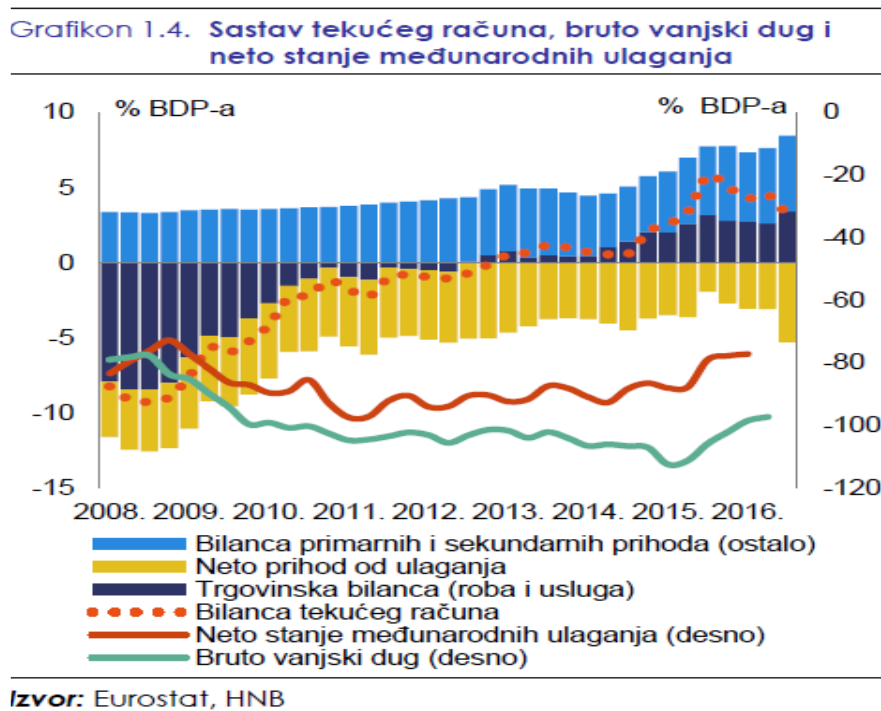
Po pitanju socijalnih kretanja<sup>65</sup>, dohodovna se nejednakost od razdoblja krize uglavnom stabilizirala i približava se prosjeku EU-a.

Kada je riječ o vanjskom položaju<sup>66</sup>, budući da je domaća štednja i dalje veća od ulaganja, tekući račun i dalje bilježi suficit, a vanjske se obveze smanjuju.

<sup>65</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 5

<sup>66</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 6

Slika 8. Sastav tekućeg računa, bruto vanjski dug i neto stanje međunarodnih ulaganja



Izvor: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 6

Na slici 8. razvidno je da se suficit postupno povećavao i 2015. dosegnuo rekordnih 5,0% BDP-a. Zbog slabljenja učinka privremenih čimbenika (smanjenje cijena energenata i gubici bankarskog sektora, koji je uglavnom u stranom vlasništvu, zbog propisane konverzije kredita u švicarskim francima, što je u 2015. dovelo do negativnog odljeva zadržane dobiti u iznosu od oko 1,5 % BDP-a), stabilizacije udjela na izvoznom tržištu i ponovnog rasta cijena nafte, očekuje se da će se do 2018. suficit tekućeg računa smanjiti na 1,3% BDP-a.<sup>67</sup>

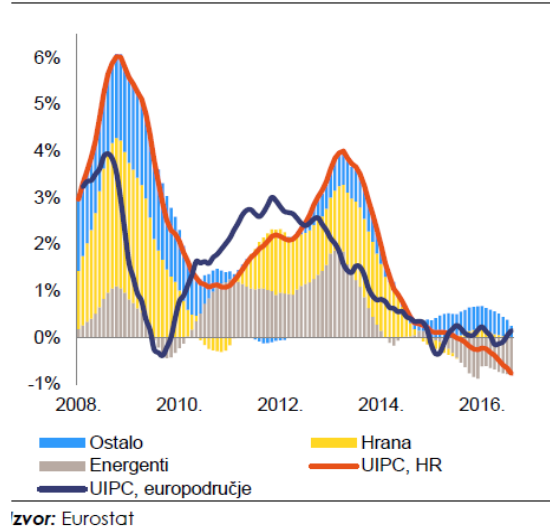
Što se tiče kretanja inflacije i kamatnih stopa<sup>68</sup> nakon dvogodišnjeg razdoblja deflacije došlo je do preokreta u dinamici cijena zbog oporavka cijena energenata i rasta plaća.

<sup>67</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 6

<sup>68</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 6

Slika 9. Dinamika inflacije i glavne komponente u Hrvatskoj i europodručju i kamatne stope na tržištu novca

Grafikon 1.5. Dinamika inflacije i glavne komponente u Hrvatskoj i europodručju i kamatne stope na tržištu novca

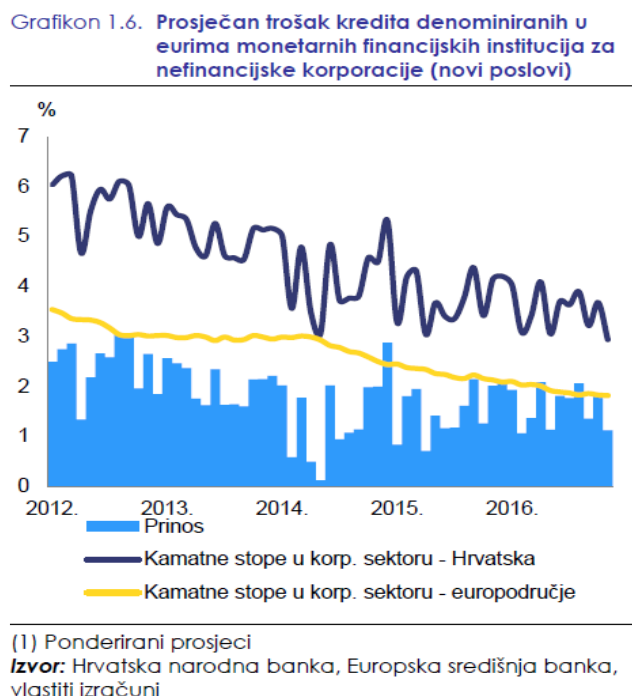


Izvor: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 6

Na slici 9. prikazana je dinamika inflacije i glavne komponente u Hrvatskoj i europodručju i kamatne stope na tržištu novca. Prilagodljiva monetarna politika dovodi do nižih kamatnih stopa, no razlika prinosa između lokalnih stopa i stopa u europodručju i dalje je velika. Kombinacija gospodarskog oporavka, veće potražnje za kreditima u kunama i solidan suficit tekućeg računa omogućila je središnjoj banci da provodi ekspanzivniju monetarnu politiku.<sup>69</sup> Unatoč tradicionalno slabim mehanizmima prijenosa domaće monetarne politike, smanjile su se kamatne stope za novoodobrene kredite, prije svega u segmentu denominiranom u eurima, što je prikazano na slici 10.

<sup>69</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 6

Slika 10. Prosječan trošak kredita denominiranih u eurima monetarnih financijskih institucija za nefinancijske korporacije (novi poslovi)



Izvor: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 7

Kada je riječ o privatnoj zaduženosti<sup>70</sup> razvidno je da poduzeća i kućanstva nastavljaju smanjivati svoj visoki dug i izloženost stranim valutama; no, ublažavanje pritiska na razduživanje i poboljšanje financijskih uvjeta temelj su nove faze rasta kredita.

Javne financije<sup>71</sup> značajno su se pogoršale tijekom recesije, no od 2016. predviđa se smanjenje duga opće države. U razdoblju krize glavni pokretači duga opće države bili su akumulacija visokih deficita i transakcija povezanih s državnim poduzećima. Fiskalna politika se temelji na proračunskim ciljevima utvrđenima na temelju postupka u okviru prekomjernog deficita. Nakon što je 2011. dosegnuo rekordno visoki iznos od 7,8% BDP-a, deficit se u 2015. smanjio na 3,3 BDP-a te se očekuje da je u 2016. iznosio 1,8% BDP-a. Predviđa se da se udio javnog duga u BDP-u počeo smanjivati zahvaljujući kombinaciji tih čimebnika i

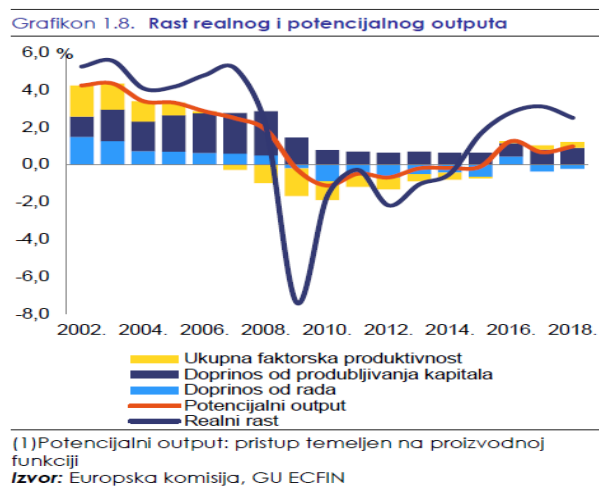
<sup>70</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 7

<sup>71</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 7

povoljnijih prognoza rasta. Predviđa se da se taj udio u 2016. smanjio na 84,1% i da će se u 2018. dodatno smanjiti na 81,3%.

Kod potencijalnog rasta<sup>72</sup> održivost procesa prilagodbe temelji se na povećanju niskog potencijalnog rasta. Oporavak unutarnje potražnje pridonosi rastu BDP-a iznad stope njegova potencijalnog rasta. Međutim, očekuje se da će se rast *outputa* srednjoročno konvergirati prema svojem potencijalu, koji se trenutačno procjenjuje na oko 1%.

Slika 11. Rast realnog i potencijalnog *outputa*



Izvor: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str.

Na slici 11. vidljiva su negativna kretanja na tržištu rada i slaba ukupna faktorska produktivnost koje dalje ograničavaju dugoročne izglede Hrvatske za rast.

Sukladno preporukama ostvaren je i određeni napredak po pitanju ispunjavanja preporuka za Hrvatsku upućenih 2016. godine. Napredak je ostvaren na sljedeći način:

- Hrvatska je 2014. provela reforme u cilju poboljšanja fleksibilnosti tržišta rada, ali slabosti mirovinskog sustava i sustava socijalne zaštite još nisu uklonjene;
- Sporo napreduju reforme zdravstvenog sustava i apsorpcije sredstava iz fondova EU-a, ali provedene su mjere poboljšanja pravosudnog sustava;
- U provedbi preporuka o financijskom sektoru zamijećeni su određeni nedostaci;

<sup>72</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 8

- Hrvatska je ostvarila ograničeni napredak u provedbi preporuka iz 2016.

U izvješću za Republiku Hrvatsku za 2017. godinu Europska komisija dala je opću ocjenu koja se sastoji od sljedećih zaključaka:<sup>73</sup>

- Ubrzava se uklanjanje uzroka neravnoteža povezanih s dugom zahvaljujući jačem ekonomskom rastu, ali uz daljnju prisutnost „ranjivosti“;
- Financijski sektor je dobro kapitaliziran te se poboljšava kvaliteta imovine banaka, no i dalje je izložen neizravnim kreditnim rizicima;
- Niski potencijal rasta u dugoročnom razdoblju ugrožava uklanjanje neravnoteža povezanih s obvezama;
- Ostvaren je ograničen napredak u provedbi strukturnih reformi kojima se potiče rast.

Iako je Hrvatska prihvatila primjedbe Europske komisije navedene u izvješću, ponajprije one koje najviše ističe o nedovoljnoj dinamici provedbe reformi od sredine 2015., navedeno može pripisati prijevremenim izborima koji su se odvijali u Hrvatskoj. No, uspostava političke stabilnosti i gospodarskog rasta trebala bi potaknuti i provedbu reformi, prvenstveno u području zdravstvenog i mirovinskog sustava.

### **4.3. Nacionalni program reformi**

Nacionalni program reformi jedna je od dvije obveze, uz program konvergencije, koje proizlaze iz sudjelovanja Republike Hrvatske u Europskom semestru. S ciljem odgovora na strukturne izazove hrvatskog gospodarstva i smanjivanje makroekonomskih neravnoteža te postizanje ciljeva Strategije Europa 2020., Hrvatska je izradila Nacionalni program reformi (NRP) kojim su definirane mjere i aktivnosti koje će Hrvatska provoditi u narednih 12 do 18 mjeseci. Izradu ovogodišnjeg NPR-a koordinirala je Međuresorna radna skupina za Europski semestar, sukladno Odluci o koordinaciji aktivnosti unutar okvira za gospodarsko upravljanje Europske unije<sup>74</sup>, a Vlada Republike Hrvatske ga je usvojila Zaključkom na sjednici održanoj 27. travnja 2017. godine.

Nacionalnim programom reformi obuhvaćena je makroekonomska perspektiva te pregled napretka u provedbi preporuka Vijeća EU-a. Program sadrži i glavne ciljeve, reformska područja i mjere ekonomske politike koji se odnose na jačanje konkurentnosti gospodarstva,

<sup>73</sup> Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža; Europska komisija; Bruxelles, 22.2.2017. SWD (2017) 76 final; str. 15

<sup>74</sup> Narodne novine, br. 13/17

povećanje zapošljivosti i povezivanje obrazovanja s tržištem rada te održivost javnih financija. Također obuhvaća mjere i napredak u postizanju glavnih ciljeva Strategije Europa 2020 koje se odnose na zapošljavanje, istraživanje i razvoj, klimatske promjene i energetska održivost, obrazovanje i smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. Nadalje, uključuje aktivnosti vezane uz uporabu strukturnih i investicijskih fondova s izvješćem o napretku u povećanju učinkovitosti korištenja sredstava iz ESIF-a i podacima o doprinosu inicijativama EU i provedbi reformi. Zaključno, sadrži priloge o glavnim ciljevima, reformskim područjima i mjerama ekonomske politike te o mjerama za postizanje ciljeva Strategije Europa 2020.

#### **4.4. Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2017-2020**

Kao članica Europske unije, Hrvatska ima obvezu sudjelovanja u Europskom semestru, u sklopu kojeg je obvezna izraditi Program konvergencije. Program izrađuje Ministarstvo financija, a izvješće obuhvaća okvir i ciljeve ekonomske politike, makroekonomska i fiskalna kretanja te ključne strukturne reforme za srednjoročno razdoblje.

*Dokument je rezultat procesa tijekom kojeg su sve države članice EU obvezne izvještavati i usklađivati svoju ekonomsku politiku sa zajedničkim definiranim ciljevima i odredbama EU. Takvo usklađivanje i izvještavanje provodi se u sklopu godišnjih ciklusa Europskog semestra, kada do kraja travnja svake godine države članice predaju svoje strateške dokumente Europskoj komisiji, nakon čega slijedi ekonomski dijalog, izrada i usvajanje preporuka za pojedinačne države članice te njihova provedba u praksi.<sup>75</sup>*

U iscrpnom izvješću koje se poziva na proteklo razdoblje 2016. godine, dani su osnovni podaci koji su obilježili okvir i ciljeve ekonomske politike Hrvatske kroz makroekonomske i fiskalne pokazatelje, sagledava situaciju iz perspektive javnih financija te napora koji se ulažu u ispunjavanje preporuka Vijeća EU vezanih za uklanjanje prekomjernog proračunskog deficita i izlazak Hrvatske iz procedure prekomjernog deficita. Također daje prognoze odnosno predviđanja o rastu bruto domaćeg proizvoda, gospodarskog rasta, kretanja cijena te fiskalne konsolidacije. Nadalje, makroekonomska kretanja sagledavaju se s prihodne strane i rashodne strane državnog proračuna te ovisno o stanju na tržištu rada.

---

<sup>75</sup> Preuzeto iz Predgovora Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2020., travanj 2017.

Program konvergencije izvješćuje o sljedećim parametrima:

1. Okvirima i ciljevima ekonomske politike;
2. Makroekonomskim kretanjima koja uključuju bruto domaći proizvod, ciklička kretanja, cijene, tržište rada, vanjski sektor, monetarna kretanja i rizike makroekonomskih projekcija;
3. Proračunu opće države i javnom dugu koji obuhvaćaju fiskalnu politiku, izvršavanje proračuna u 2016., proračun opće države u 2017., srednjoročni proračunski okvir (2018-2020), procjenu strukturnog salda i srednjoročni proračunski cilj (MTO), stanje i projekcije kretanja javnog duga te stanje jamstava;
4. Analizu osjetljivosti i usporedbe s prethodnim programom što uključuje fiskalne rizike i testove osjetljivosti kretanja javnog duga i usporedbe s prethodnim programom;
5. Održivosti javnih financija;
6. Kvaliteti javnih financija (strateški okvir, mjere na prihodovnoj strani proračuna i mjere za poboljšanje učinkovitosti rashoda proračuna);
7. Institucionalnim obilježjima javnih financija uključujući: unaprjeđenje fiskalnog okvira, poboljšanje proračunskog planiranja, unaprjeđenje sustava financiranja jedinica lokalne i područne samouprave, poboljšanje upravljanja javnim dugom te osiguranje strože provedbe preporuka državne revizije.

Program konvergencije za 2017. je četvrti program otkako je Hrvatska država članica EU-a, te ga je Vlada Republike Hrvatske prihvatila na sjednici 27. travnja 2017. godine.

#### **4.5. Ocjena programa konvergencije**

Nakon što država članica objavi Program konvergencije (ili stabilnosti), Europska komisija navedeni dokument sagledava te ga ocjenjuje. Ocjena programa konvergencije obuhvaća makroekonomska kretanja, nedavna i planirana proračunska kretanja, kretanja deficita za 2016. i 2017. godinu, srednjoročnu strategiju i ciljeve, mjere za podršku programu, kretanja duga, ocjenu rizika, podudaranje s odredbama SGP-a, dugoročnu održivost i fiskalni okvir.

Tako je prema ocjeni Europske komisije, u 2016. godini, koja je bila rok za ispravljanje prekomjernog deficita, Hrvatska postigla ciljani deficit od 0,8% BDP-a, značajno niži od ciljanog deficita od 2,7% BDP-a u sklopu EDP-a. Komisijine proljetne prognoze za 2017. predviđjele su da će se deficit opće države zadržati ispod 3% BDP-a referentne vrijednosti iz



Ugovora kroz period na temelju kojeg se izrađuje prognoza, dok je prema prognozama, stopa duga trebala padati u skladu s naprednim elementom mjerila smanjenja duga. U godini nakon ispravljanja prekomjernog deficita, Hrvatska bi postala predmet preventivnog mehanizma SGP-a. Nakon što bi postigla MTO veći od očekivanog u 2016., rekalkulirana strukturna bilanca iz programa pogoršala bi se unazad prema MTO-u u 2017. godini i ostala uglavnom stabilna u 2018., prije nego što bi se ponovno blago poboljšala. U projekcijama iznijetima u programu, ovi podaci odgovaraju bilanci koja se postepeno poboljšava od -0,8% BDP-a u 2016. na 0,5% BDP-a u 2020. godini. Predviđeno je da će stopa duga opće države u BDP-u padati do razine od 72,1% do 2020. godine, nakon dosegnute razine od 86,7% BDP-a u 2015. godini.

Uzimajući u obzir ravnotežu rizika, projekcije proljetnih prognoza Europske komisije ukazuju na pogoršanje strukturne ravnoteže na -2,1% BDP-a za 2018. godinu. Cjelokupna ocjena ukazuje na rizik na određeno odstupanje od MTO-a u 2018. Predviđa se da će Hrvatska ispuniti pravilo duga u 2017. i 2018.<sup>76</sup>

#### **4.6. Europski semestar 2017: Posebne preporuke za države članice**

Dana 22. svibnja 2017. Europska komisija je objavila nacrt posebnih preporuka za države članice (CSRs, *Country Specific Recommendations*). Usvajanjem posebnih preporuka završava ciklus Europskog semestra za 2017. godinu, te ostatak 2017. i 2018. godine države članice trebaju posvetiti provođenju posebnih preporuka na nacionalnoj razini.

Preporuke daju smjernice za javne politike osmišljene za svaku državu EU-a posebno kako da potaknu zapošljavanje i rast, istovremeno održavajući stabilne javne financije. Nakon što su ocijenjeni planovi vlada EU-a, Europska komisija predstavlja svakoj državi paket posebnih preporuka za države - CSRs. Preporuke se fokusiraju na realno ostvarive ciljeve za nadolazeće razdoblje od 12 do 18 mjeseci. Usvajaju prioritete utvrđene na razini cijele EU (u Godišnjem pregledu rasta Europske komisije) na nacionalne razine. Ista se procedura primjenjuje i za europodručje. Preporuke se raspravljaju među vladama u Vijeću EU,

---

<sup>76</sup> Preuzeto i prevedeno s engleskog: *Assessment of the 2017 convergence programme for Croatia, Note prepared by DG ECFIN staff, European Commission, Bruxelles, 23 May 2017, str. 17*

potvrđuju od čelnika EU-a na *summitu* u lipnju, te formalno usvajaju od strane nacionalnih ministara financija u srpnju.<sup>77</sup>

Posebne preporuke za Hrvatsku su sljedeće:

1. Nastaviti provedbu fiskalne politike u skladu sa zahtjevima preventivnog mehanizma SGP-a, što znači da bi 2018. i dalje trebala biti u skladu sa svojim MTO-om, do rujna 2017. Ojačati proračunsko planiranje i višegodišnji proračunski okvir, uključujući jačanje neovisnosti i mandata Povjerenstva za fiskalnu politiku, poduzeti mjere za uvođenje vrijednosnog poreza na nekretnine, ojačati okvir upravljanja javnim dugom, uključujući osiguravanje godišnjih ažuriranja strategije upravljanja javnim dugom;
2. Provesti mjere za odvratanje ranog umirovljenja, ubrzati prelazak na višu dobnu granicu za zakonsko umirovljenje i uskladiti odredbe o mirovinama za posebne kategorije s općim pravilima za umirovljenje. Poboljšati koordinaciju i transparentnost socijalnih naknada;
3. Poboljšati obrazovanje odraslih, osobito starijih radnika, niskokvalificiranih radnika i dugotrajno nezaposlenih, ubrzati reformu obrazovnog sustava;
4. Smanjiti rascjepkanost i poboljšati funkcionalnu raspodjelu nadležnosti u javnoj upravi uz istovremeno poboljšanje učinkovitosti i smanjenje teritorijalnih nejednakosti u pružanju javnih usluga. Na temelju savjetovanja sa socijalnim partnerima uskladiti okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama;
5. Ubrzati prodaju poduzeća u državnom vlasništvu i ostale državne imovine i poboljšati korporativno upravljanje u sektoru poduzeća u državnom vlasništvu, znatno smanjiti opterećenje poduzeća koje je posljedica regulatornih troškova i administrativnih opterećenja. Ukloniti regulatorne prepreke koje ometaju pristup reguliranim profesijama i profesionalnim i poslovnim uslugama te njihovo obavljanje. Poboljšati učinkovitost i kvalitetu pravosudnog sustava, osobito smanjenjem trajanja postupaka u građanskim i trgovačkim predmetima.

Iz svega je vidljivo da Europski semestar prikazuje *ex-ante* godišnju koordinaciju nacionalnih gospodarskih javnih politika za šestomjesečno razdoblje. Europska komisija provodi dubinske analize ekonomskih programa i strukturnih reformi svake države članice, izdaje posebne

---

<sup>77</sup> Preuzeto i prevedeno s engleskog: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_en) (veljača 2018.)

preporuke za države te prati njihovu provedbu na godišnjoj razini. U preostalih 6 mjeseci koji se odnose na Nacionalni semestar države članice primjenjuju zajednički dogovorene javne politike.

## 5. ZAKLJUČAK

Europski semestar je složen proces koordinacije koji ujedinjuje veći broj instrumenata i procedura s različitim pravnim osnovama te je povezan s različitim područjima javnih politika i zbog toga ga ponekad nije lako potpuno razumijeti. Također, potpuno razumijevanje različitih elemenata koji čine okvire gospodarskih i fiskalnih politika EU-a ponekad nije lak zadatak. Projekt Europskog semestra nameće različita pitanja, poput toga daje li prave savjete o javnim politikama, je li učinkovit, i u konačnici, ispunjava li svoju svrhu.

Cilj Europskog semestra je utvrditi zajedničke prioritete na razini EU-a te ih provesti, imajući na umu zajedničke interese cijele Europske unije. U tom smislu provedene su određene preinake kako bi se pojednostavio i učvrstio cjelokupni proces. Prvenstveno, veći je fokus stavljen na prioritiziranje te na smanjivanje količine dokumenata odnosno nepotrebne administracije, a na povećavanje vremena za analizu ključnih dokumenata i za pojačani demokratski dijalog. Važno je naglasiti i da je Europska komisija sklona provoditi analize naučenog (tzv. *lessons learnt*) iz Europskog semestra, što ujedno predstavlja dodatni doprinos cjelokupnom procesu.

Posebne preporuke za države članice su najvažniji dio u provođenju reformi. No, prevelik broj preporuka koje su bile rezultat Europskog semestra, predstavljao je problem, jer se učestalo događalo da se od brojnih preporuka ne bi ispunila niti jedna. Pristup koji se u posljednjih nekoliko godina koristi, a u kojem se daje manji broj ciljanih preporuka (do 5), ali ključnih za provođenje reformi, predstavlja novost u Europskom semestru, koja se uvodi u praksu. Nakon što je Tajništvo Europske komisije odlučilo smanjiti broj preporuka na one najvažnije, tome je podršku dao i trenutni predsjednik Europske komisije, Jean-Claude Juncker. Ono što je važno istaknuti je da, iako je sudjelovanje svih država članica EU-a u Europskom semestru obvezatno, preporuke Europske komisije nisu obvezujuće za države članice te ih one nisu dužne provoditi. Politička volja nacionalnih tijela o provođenju reformi ovisi o konačnim domaćim posljedicama, a provođenje preporuka često ovisi o izbornim ciklusima. Dinamiku provođenja preporuka može se usporediti s ljudskom prirodom; kada neka osoba ima prevelik broj zacrtanih ciljeva, vrlo je mala mogućnost da će ih i ostvariti. Isto tako je i s preporukama za države članice; treba ih biti manje, ali trebaju biti ključne i tada će se biti lakše na njih usredotočiti i u konačnici ih i provesti. Osim smanjivanja broja i opsega preporuka te fokusa na prioritete, veća je pažnja posvećena zapošljavanju i socijalnoj dimenziji. Jedna od novosti

je i izdavanje preporuka za europodručje na početku ciklusa, što je rezultiralo njihovom boljom provedbom.

Europski semestar je koristan i važan, jer se na njega oslanjaju i Ekonomska i monetarna unija i proračun EU-a i svi bitni elementi gospodarskog i fiskalnog upravljanja EU-om. On je i neophodan zbog 19 država članica koje imaju zajedničku valutu euro, a koje je potrebno držati integriranim i usklađenim kako se njihovi problemi ne bi prenosili na ostale države članice.

Europski semestar je dobar projekt, koji kontinuirano nadograđuje svoje okvire i mehanizme te ih maksimalno prilagođava prilikama u EU. Postignuća u okviru Europskog semestra uključuju i poboljšanu predvidivost i transparentnost gospodarskih javnih politika u EU, a u konačnici Europski semestar bilježi kontinuirani rast provedenih preporuka za države članice i na taj način ispunjava svoju primarnu svrhu.

## LITERATURA

### Stručna literatura

1. Kesner – Škreb, M.: Kriteriji konvergencije, Institut za javne financije, Zagreb Pojmovnik, UDK 339.923(4-67 EU) JEL F15; [www.ifj.hr](http://www.ifj.hr)
2. Grgić, M., Bilas, V.: Međunarodna ekonomija; Lares plus d.o.o., Zagreb, 2008.

### Internet

1. Europski parlament; <http://www.europarl.europa.eu/portal/hr>
2. Europska komisija; <https://ec.europa.eu/>
3. Službeni list Europske unije EUR – lex; <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
4. Institut za javne financije; <http://www.ijf.hr/>
5. Službene web-stranice Europske unije; <http://europa.eu/>
6. Europsko Vijeće, Vijeće Europske unije; [www.consilium.europa.eu/hr](http://www.consilium.europa.eu/hr)
7. Europski strukturni i investicijski fondovi; <https://strukturnifondovi.hr/>
8. Europska središnja banka; <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>
9. Eurostat; <http://ec.europa.eu/eurostat/>
10. Narodne novine; <https://narodne-novine.nn.hr/>

## POPIS SLIKA

Slika 1. Vodeća načela o produbljenju Ekonomske i monetarne unije	str. 6
Slika 2. Današnja europska Ekonomska i monetarna unija	str. 7
Slika 3. <i>Infographic</i> – Tko je zadužen za što u Europskom semestru	str. 21
Slika 4. NIIP, privatni i javni dug, postotak BDP-a	str. 46
Slika 5. Rast realnog BDP-a prema komponentama potražnje	str. 50
Slika 6. Struktura stope zaposlenosti i nezaposlenosti	str. 51
Slika 7. Doprinosi stopi promjene godišnjih jediničnih troškova rada	str. 52
Slika 8. Sastav tekućeg računa, bruto vanjski dug i neto stanje međunarodnih ulaganja	str. 53
Slika 9. Dinamika inflacije i glavne komponente u Hrvatskoj i europodručju i kamatne stope na tržištu novca	str. 54
Slika 10. Prosječan trošak kredita denominiranih u eurima monetarnih financijskih institucija za nefinancijske korporacije (novi poslovi)	str. 55
Slika 11. Rast realnog i potencijalnog <i>outputa</i>	str. 56