



Munich Personal RePEc Archive

**The Significance of the European Semester for Economic Policy Reforms in Croatia and Selected New EU Member States. In: Višnja Samardžija (ed.). The Challenges of European Policies Implementation in Croatia. IRMO: Zagreb**

Višnja Samardžija and Krešimir Jurlin and Skazlić Ivana

Institute for Development and International Relations (IRMO)  
Zagreb

7 July 2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/89337/>

MPRA Paper No. 89337, posted 18 October 2018 09:42 UTC

# IZAZOVI PROVEDBE EUROPSKIH POLITIKA U HRVATSKOJ



## THE CHALLENGES OF EUROPEAN POLICIES IMPLEMENTATION IN CROATIA

Uredila / Edited by  
Višnja Samardžija

IZAZOVI PROVEDBE EUROPSKIH  
POLITIKA U HRVATSKOJ

THE CHALLENGES OF EUROPEAN  
POLICIES IMPLEMENTATION IN CROATIA

Uredila /Edited by  
Višnja Samardžija

Knjiga je financirana sredstvima Europske komisije u sklopu Erasmus + Jean Monnet potpore institucijama „POLO-Cro28 – Opservatorij politika u Hrvatskoj” (referentni broj 2015-2306/001-001).

Aktivnosti Jean Monnet potpore instituciji provodio je Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) Zagreb između 01. 09. 2015. i 31. 08. 2018., a koordinirala ih je Višnja Samardžija.

Potpore Europske komisije za izradu ove publikacije ne podrazumijeva prihvaćanje sadržaja koji odražava samo stajališta autora, a Komisija se ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu uporabu koja bi mogla biti zasnovana na informacijama sadržanim u njoj.

ISBN 978-953-6096-84-8



This book was financed by the European Commission within the Erasmus+ Jean Monnet Support to Institutions “POLO-Cro28 – Policy Observatory in Croatia” (grant no. 2015-2306/001-001).

Activities of the support to institution were implemented by the Institute for Development and International Relations (IRMO) Zagreb between 01. 09. 2015. and 31. 08. 2018, coordinated by Višnja Samardžija.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

ISBN 978-953-6096-84-8



IZAZOVI PROVEDBE EUROPSKIH  
POLITIKA U HRVATSKOJ

THE CHALLENGES OF EUROPEAN  
POLICIES IMPLEMENTATION  
IN CROATIA

IRMO

Institute for Development and International Relations

Zagreb, 2018.

**Izdavač - Publisher**

Institut za razvoj i međunarodne odnose – IRMO  
Institute for Development and International Relations – IRMO

**Za izdavača - For the publisher**

Sanja Tišma

**Urednica - Editor**

Višnja Samardžija

**Autori - Authors**

Hrvoje Butković – IRMO, Zagreb  
Martina Basarac Sertić – HAZU, Zagreb  
Ana-Maria Boromisa – IRMO, Zagreb  
Marina Funduk – IRMO, Zagreb  
Krešimir Jurlin – IRMO, Zagreb  
Ivana Keser – IRMO, Zagreb  
Sanja Maleković – IRMO, Zagreb  
Jakša Puljiz – IRMO, Zagreb  
Višnja Samardžija – IRMO, Zagreb  
Ivana Skazlić – IHS, Beč  
Sanja Tišma – IRMO, Zagreb

**Recenzenti - Reviewers**

Dr. sc. Predrag Bejaković - Institut za javne financije, Zagreb  
Izv. prof. dr. sc. Ranko Biondić – Geotehnički fakultet u Varaždinu  
Dr. sc. Matija Franković – Hrvatska agencija za okoliš i prirodu  
Dr. sc. Davor Galinec – Hrvatska Narodna Banka  
Prof. dr. sc. Slavko Krajcar – Fakultet elektrotehnike i računarstva, Zagreb  
Dr. sc. Sanja Mađžarević Šujster – Svjetska banka  
Prof. dr. sc. Željko Mrnjavac – Ekonomski fakultet, Split  
Dr. sc. Mišo Mudrić – Pravni fakultet, Zagreb  
Dr. sc. Vinko Muštra - Ekonomski fakultet, Split  
Prof. dr. sc. Slavica Singer – Ekonomski fakultet, Osijeku  
Dr. sc. Marijana Sumpor - Ekonomski institut Zagreb  
Dr. sc. Sandra Švaljek – Ekonomski institut Zagreb

**Prijevod i lektura – Translation and language editing**

Daniela Drandić  
Mirjana Paić Jurinić

**Priprema za tisak - Layout**

Željko Obad

**Tisak – Print**

Intergrafika ttž - d.o.o., Zagreb

Copyright©irmo: 2018



---

EUROPSKI SEMESTAR  
EUROPEAN SEMESTER

---

Višnja Samardžija  
Krešimir Jurlin  
Ivana Skazlić





# ZNAČAJ EUROPSKOG SEMESTRA ZA REFORME EKONOMSKIH POLITIKA U HRVATSKOJ I ODABRANIM NOVIM ČLANICAMA EU-a

## UVOD

U ovom se radu analizira značaj Europskog semestra za provedbu ekonomskih reformi u Hrvatskoj usporedno s iskustvom odabranih novih članica Europske unije. Cilj je rada pridonijeti razumijevanju Europskog semestra, instrumenta nadzora i koordinacije ekonomskih i fiskalnih politika država članica EU-a koji je i okvir za djelotvorniju provedbu reformi u Hrvatskoj. Polazne su osnove analitičkog pristupa: istražiti aspekte funkcioniranja Europskog semestra na razini EU-a i njegov značaj za države članice, analizirati iskustva odabranih novih članica EU-a te definirati preporuke za provedbu Europskog semestra u Hrvatskoj. Istraživanje za potrebe ovoga rada završeno je u prvoj polovini 2016. godine i objavljeno na stranici POLO projekta na hrvatskom i engleskom jeziku<sup>1</sup>, a ovo je poglavlje ažurirana verzija *policy papera* dopunjena novim podacima<sup>2</sup>.

23

Za komparativnu analizu su, sukladno metodologiji projekta POLO-Cro28, odabrane nove članice EU-a iz neposrednog okruženja (Češka Republika, Slovačka, Mađarska i Slovenija), s kojima Hrvatska dijele slične izazove na ekonomskom i socijalnom planu<sup>3</sup>. Daljnji kriterij odabira bila je podjednaka zastupljenost zemalja koje su članice europodručja (Slovačka, Slovenija) i onih koje su izvan tog područja (Češka, Mađarska).

Pri izradi analize korištena su izvješća Europske komisije, nacionalni strateški dokumenti, akademski izvori te statistički pokazatelji.

---

1 Hrvatska verzija teksta iz travnja 2016. dostupna je na POLO web stranici na adresi <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/POLO-Policy-Paper-formatirano.pdf>

2 Autori zahvaljuju Luki Blaiću na pomoći u pripremi ažurirane verzije ovog rada

3 Razina GDP-a p/c u svim je odabranim državama ispod prosjeka EU-a, ali više nego u Hrvatskoj. Prema Eurostatovim pokazateljima, u 2016. godini indeks GDP-a prema paritetu kupovne moći (EU28=100) za Hrvatsku iznosi 60, a za ostale zemlje kako slijedi: Mađarska 67, Slovačka 77, Slovenija 83, Češka 88. Izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>

Također, provedena je analiza komponenti fiskalne konsolidacije u odabranim novim članicama te procijenjena uspješnost konsolidacije. Osim relevantnih analitičkih i strateških dokumenata EU-a, novih država članica i Hrvatske te različitih akademskih izvora, analiza se nadovezuje na raspravu na okruglom stolu na temu Europskog semestra održanom u Zagrebu 2015.<sup>4</sup>

Europski semestar i njegovi instrumenti nisu u početku provedbe ovog istraživanja u Hrvatskoj bili dovoljno poznati. Javnost u Hrvatskoj je povezivala Europski semestar većinom s nastojanjima da se smanje prekomjeran proračunski deficit i javni dug. Manje je poznato da je njegov cilj poticati provedbu širokog spektra reformi koje su u ovom trenutku Hrvatskoj presudno važne. Naime, osim jačanja fiskalnog okvira i upravljanja javnim financijama, Europski je semestar usmjeren na korekciju šireg spektra neravnoteža i provedbu reformi vezanih uz rast, zapošljavanje, mirovinski sustav, zdravstveni sustav, sustav socijalnih naknada, javnu upravu, poslovnu klimu, konkurentnost, provedbu stečajnih postupaka te provedbu strukturnih reformi u najširem smislu riječi. Sve su te reforme nužne za poticanje rasta i zapošljavanja u Hrvatskoj i trebale bi imati pozitivne učinke na život građana. Usporedno pozicioniranje u odnosu na druge članice EU-a temeljem različitih indikatora koji se primjenjuju u okviru Europskog semestra pridonosi jasnijoj usporednoj slici o ostvarenom napretku i izazovima koji stoje pred Hrvatskom te predstojećim koracima koji se neizbježno moraju poduzeti.

---

4 Okrugli stol „Izazovi Europskog semestra za nove članice i Hrvatsku – što dalje?“ održan je u sklopu projekta POLO-Cro28: Opservatorij politika u Hrvatskoj 25. studenog 2015. u Kući Europe u Zagrebu u suradnji IRMO-a s Predstavništvom Europske komisije u RH (<http://polocro28.irmo.hr/category/dogadanja/>).

## EUROPSKI SEMESTAR – NADZOR I KOORDINACIJA GOSPODARSKIH POLITIKA ČLANICA EU-a

Europski semestar ključni je instrument gospodarskog upravljanja EU-a u okviru kojeg se provodi godišnje *ex ante* planiranje i koordinacija gospodarskih politika država članica te usklađuju postupci izvještavanja, nadzora i evaluacije tih politika na europskoj razini. Uveden je 2010. godine u sklopu reforme gospodarskog upravljanja EU-a, odnosno tzv. zakonodavnim „paketom šest mjera“, kako bi se odgovorilo na niz slabosti u funkcioniranju ekonomskog upravljanja u EU-u koje su postale vidljive tijekom ekonomske i financijske krize (Stuchlik, 2016). Pravnu osnovu za uspostavu Europskog semestra čini članak 121. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Europski semestar odvija se u godišnjim ciklusima i odnosi se na prvih šest mjeseci u godini; drugih šest mjeseci odnosi se na „nacionalni semestar“ u kojem države članice rade na provedbi preporuka i uzimaju ih u obzir pri izradi proračuna za iduću godinu, a Europska komisija nadgleda provedbu. Prvi ciklus Europskog semestra pokrenut je 2011. godine, a sudjelovanje u Europskom semestru obaveza je svih država članica EU-a.

25

Europska komisija provodi Europski semestar u partnerstvu s državama članicama temeljem prethodno uspostavljenih mehanizama institucionalne arhitekture gospodarskog upravljanja, odnosno instrumenata koji proizlaze iz Pakta o stabilnosti i rastu (PSR) i Strategije Europa 2020. Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN) treća je komponenta koja je uvedena kao novost u gospodarskom upravljanju EU-a. Europski semestar tako čini sveobuhvatan okvir za usklađivanje procedura spomenutih mehanizama i integrirani nadzor u provedbi njihovih odredaba i ciljeva.

Strategija Europa 2020<sup>5</sup> (usvojena 2010.) višegodišnja je strategija EU-a za održiv, pametan i uključiv rast europskog gospodarstva do 2020. godine. Temelji se na pet glavnih ciljeva koji obuhvaćaju sljedeća područja: obrazovanje; zapošljavanje; zaštita okoliša, energetska učinkovitost i borba protiv klimatskih promjena; istraživanja i razvoj te socijalna uključenost i smanjivanje siromaštva. Te ciljeve potpomaže sedam vodećih inicijativa. Sukladno svojim mogućnostima i početnim

---

5 Više: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm)

pozicijama, svaka država članica odredila je nacionalne referentne vrijednosti za glavne ciljeve Europe 2020 (Europska komisija, 2010).

Podsjetimo, Pakt o stabilnosti i rastu – PSR<sup>6</sup> (usvojen 1997. godine) glavni je instrument za učinkovito funkcioniranje gospodarskih politika država članica EU-a. Sadrži niz pravila za praćenje i koordinaciju njihovih fiskalnih i gospodarskih politika, kojima se nastoji osigurati poštivanje kriterija iz Maastrichta tj. referentnih vrijednosti vezanih uz ograničenja državnog deficita (do 3% BDP-a) i javnog duga (do 60% BDP-a) s ciljem osiguravanja dugoročno održivih javnih financija u EU-u. Sastoji se od preventivnog i korektivnog dijela. *Preventivnim pravilima* osigurava se fiskalna održivost u EU-u tako da se za svaku državu članicu određuje Srednjoročni proračunski cilj (SPC) koji treba dosegnuti, a *korektivnim pravilima* omogućuje se ispravljanje ozbiljnih problema fiskalne politike država članica putem Postupka u slučaju prekomjernog deficita – PPD (Europska komisija, 2015a).

26

Postupak u slučaju prekomjernog deficita – PPD (Uredba Vijeća (EZ) 1467/97) pokreće se kada se prekrše zajednička pravila o visini proračunskog deficita (do 3% BDP-a) i javnog duga (do 60% BDP-a). Državama članicama obuhvaćenim PPD-om daju se preporuke za ispravljanje prekomjernog deficita ili javnog duga koje treba ispuniti u zadanom roku. U slučaju nepridržavanja preporuka, članicama europodručja mogu se odrediti novčane kazne, a ostalim članicama privremeno se može suspendirati financiranje iz strukturnih i investicijskih fondova EU-a. PPD se obustavlja kada se prekomjerni deficit javnog sektora ispravi na održiv način, odnosno kada dostavljeni podaci za prethodnu godinu te Komisijine prognoze za sljedeće dvije godine upućuju na razinu deficita ispod referentnih vrijednosti (Europska komisija, 2015a; 2015b).

Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN)<sup>7</sup> uveden je 2010. godine u okviru „paketa šest mjera“, a na snazi je od 2011. Predstavlja glavni mehanizam za nadzor i korekciju štetnih makroekonomskih neravnoteža u državama članicama. Sastoji se od preventivnog i korektivnog dijela. U okviru *preventivnog djela* jednom godišnje procjenjuju se potencijalni rizici makroekonomskih neravnoteža u državama članicama putem *mehanizma upozoravanja*. Godišnja *Izješća o mehanizmu upozoravanja* u okviru PMN-a temelje se na

---

6 Više: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm)

7 Više: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm)

ekonomskoj interpretaciji 14 pokazatelja koji pokrivaju najznačajnija područja vanjskih i unutarnjih makroekonomskih neravnoteža te zaposlenosti (tzv. tablica pokazatelja odnosno *Scoreboard*). Među glavnim pokazateljima su: stanje tekućeg računa, udio međunarodnih ulaganja u BDP-u, postotne promjene u udjelu na izvoznim tržištima, udio javnog duga i duga privatnog sektora u BDP-u te pokazatelji zaposlenosti. Tako se Izvješćem o mehanizmu upozoravanja identificiraju države članice za koje je potrebno daljnje *detaljno preispitivanje* njihovog makroekonomskog stanja. Nakon *detaljnog preispitivanja*, državi članici izdaju se preventivne preporuke za ispravljanje makroekonomskih neravnoteža. Ako se makroekonomske neravnoteže ocijene prekomjernima, Komisija odlučuje o eventualnom pokretanju *korektivnog dijela*, odnosno postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže. Tada Komisija strože nadzire provedbu preporuka za otklanjanje neravnoteža, odnosno provedbu korektivnih akcijskih planova država članica. Za članice europodručja definiran je poseban mehanizam u slučaju da Vijeće na preporuku Komisije utvrdi nepoštovanje preporuka za uklanjanje makroekonomskih neravnoteža. Navedeno se odnosi na uvođenje depozita na koji se obračunava kamata ili godišnje novčane kazne, koji mogu iznositi 0,1% BDP-a države članice u prethodnoj godini (Uredba (EU) 1176/2011; Uredba (EU) 1174/2011), odnosno suspenziju sredstava iz fondova EU-a (za sve članice EU-a)<sup>8</sup>.

27

Treba napomenuti da je u dosadašnjim postupcima u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN) Komisija rangirala neravnoteže prema šest kategorija, a da je u 2016., radi veće transparentnosti i jednostavnije provedbe PMN-a, broj kategorija u ocjenjivanju smanjen je sa šest na četiri.<sup>9</sup> Tako se od 2016. ocjenjivanje provodi primjenom 4 kategorije, i to: (1) nema neravnoteža; (2) neravnoteže; (3) prekomjerne neravnoteže; (4) prekomjerne neravnoteže s korektivnim mjerama (pokretanje korektivnog mehanizma). Sve države članice u kojima su utvrđene neravnoteže ili prekomjerne neravnoteže podvrgavaju se posebnom praćenju, prilagođenom stupnju i prirodi neravnoteža u njihovim gospodarstvima (Europska komisija, 2016b).

8 Nedostatak usklađenosti s Postupkom u slučaju prekomjerne neravnoteže može rezultirati suspenzijom europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI), neovisno o tome je li riječ o članici europodručja ili ne. Više na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=URISERV%3Aec0019>

9 Dosadašnjih 6 kategorija obuhvaćalo je sljedeće: (1) nema neravnoteža; (2) neravnoteže koje zahtijevaju praćenje i *policy* djelovanje; (3) neravnoteže koje zahtijevaju praćenje i odlučno *policy* djelovanje; (4) neravnoteže koje zahtijevaju posebno praćenje i odlučno *policy* djelovanje; (5) prekomjerne neravnoteže koje zahtijevaju posebno praćenje i odlučno *policy* djelovanje; (6) pokretanje postupka prekomjernih neravnoteža (korektivni mehanizam).

Slika 1. Sastavnice Europskog semestra

EUROPSKI SEMESTAR				
STRATEGIJA EUROPA 2020. (tematski nadzor)	PAKT O STABILNOSTI I RASTU (fiskalni nadzor)		POSTUPAK U SLUČAJU MAKROEKONOMSKE NERAVNOTEŽE (makroekonomski nadzor)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politike obrazovanja</li> <li>- Politike zapošljavanja</li> <li>- Politike zaštite okoliša i klime te energetske učinkovitosti</li> <li>- Istraživanje i razvoj</li> <li>- Smanjenje siromaštva i socijalna uključenost</li> </ul>	<b>Preventivni dio</b> Deficit <3% BDP Dug <60% Dug >60% koji se smanjuje	<b>Korektivni dio</b> <i>Postupak u slučaju prekomjernog deficita</i>	<b>Preventivni dio</b> 1. Sustav ranog upozoravanja 2. Detaljno preispitivanje	<b>Korektivni dio</b> <i>Postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža</i>

Izvor: Europska komisija, uredbе „Six pack“ i „Two pack“ (prema: Dalić, 2015.)

28

Ciklus Europskog semestra (Tablica 1) počinje svake godine u studenom, kada Komisija istodobno objavljuje: Godišnji pregled rasta, Izvješće o mehanizmu upozoravanja i Zajedničko izvješće o zapošljavanju. U *Godišnjem pregledu rasta* daju se opći gospodarski i socijalni prioriteti EU-a za sljedeću godinu koje države članice trebaju uzeti u obzir pri izradi svojih gospodarskih i proračunskih planova. *Izvješće o mehanizmu upozoravanja* polazište je postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže. Temelji se na četrnaest pokazatelja te dodatnim pokazateljima<sup>10</sup> i predstavlja osnovu za eventualnu provedbu detaljnog preispitivanja makroekonomskog stanja država članica s visokim stupnjem rizika od potencijalnih štetnih neravnoteža. Na temelju detaljnog preispitivanja Komisija odlučuje o eventualnom pokretanju *postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža*. U *Zajedničkom izvješću o zapošljavanju*, odnosno trećem dokumentu koji Komisija objavljuje u studenom, analiziraju se glavni trendovi u području zapošljavanja i socijalnih politika u EU-u te po državama članicama (Stuchlik, 2016).

Navedeni dokumenti sadrže smjernice temeljem kojih države članice pripremaju svoje *Nacionalne programe reformi* u kojima prezentiraju reforme i mjere koje namjeravaju poduzeti za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. te *Programe stabilnosti* (članice europodručja) ili *konvergencije* (ostale članice EU-a) u kojima se prezentiraju politike za ostvarivanje održivih javnih financija, sukladno odredbama PSR-a.

10 Detaljnije na stranici: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macroeconomic-imbances-procedure>

Oba programa države članice istodobno prilažu Komisiji u travnju.

Komisija potom detaljno analizira dostavljene programe te procjenjuje napredak država članica u ostvarivanju prioriteta prošlogodišnjeg Godišnjeg pregleda rasta i preporuka po državama članicama te predlaže nove preporuke u svibnju. Europsko vijeće konačno odobrava nove preporuke državama članicama u srpnju. *Preporuke po državama članicama* daju smjernice državama članicama za provedbu odgovornih fiskalnih politika te ključnih reformi koje se odnose na politike koje potiču rast i zapošljavanje i uklanjanje makroekonomskih i fiskalnih rizika. U preporukama se daju konkretne mjere koje treba poduzeti u sljedećih 12 do 18 mjeseci (The European Alliance, 2014). Obvezujuće su one izdane putem postupka u slučaju prekomjernog deficita – PPD (korektivni dio PSR-a) i postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN) te su za njihovo nepridržavanje određene sankcije. Ostale preporuke države članice trebaju uzeti u obzir pri oblikovanju i donošenju svojih politika, a u slučaju nepridržavanja Komisija može izdati upozorenja i provoditi snažnije praćenje ili izdati daljnje preporuke (Darvas i Leandro, 2015).

Tablica 1. Godišnji ciklus Europskog semestra

Godišnji vremenski plan	Europa 2020. (tematski nadzor)	Pakt o stabilnosti i rastu i Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (makroekonomski i fiskalni nadzor)
Studeni	Godišnji pregled rasta (donosi Europska komisija)	
		Izvešće o mehanizmu upozoravanja (donosi Europska komisija)
Travanj	Nacionalni programi reformi (donose države članice)	Programi stabilnosti ili konvergencije (donose države članice)
Lipanj/srpanj	Preporuke po državama članicama (donosi Europska komisija, a usvaja Europsko vijeće)	
Listopad		Analiza nacrtu proračunskih planova zemalja članica europodručja (donosi Europska komisija)

Izvor: prema The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2014.: 16).

Od 2013. godine, kada je na snagu stupio zakonodavni „paket dviju mjera“ kojima je dodatno osnažen Pakt o stabilnosti i rastu, posljednji korak u procesu Europskog semestra čini Komisijina *analiza nacrtu proračunskih planova zemalja članica europodručja*. Analiza se provodi radi boljeg usklađivanja fiskalnih politika u europodručju te



Komisija na temelju provedene analize izdaje preporuke državama članicama europodručja prije nego što izglasaju svoje proračune (Europska komisija, 2015b).

Budući da se radi o relativno novom i kompleksnom instrumentu koordinacije i nadzora, provedbeni mehanizmi Europskog semestra još se unapređuju. Tako je 2015. godine Komisija uvela nekoliko važnih promjena u proces Europskog semestra. Unapređenje semestra također je jedan od prioriteta „Izvješća petorice predsjednika“ o jačanju Europske ekonomske i monetarne unije te Komisijine objave konkretnih mjera za ostvarivanje prve etape tog plana. Promjene se odnose na veću usmjerenost preporuka po državama članicama na prioritetna područja djelovanja i skraćivanje teksta preporuka, ali i ranije objavljivanje preporuka za gospodarsko stanje europodručja kao cjeline (u studenom na početku ciklusa Europskog semestra). Tim se promjenama nastoji postići djelotvornija provedba preporuka u državama članicama (Darvas i Leandro, 2015; Gern, Janssen i Kooths, 2015).

30

U pojednostavljenom i ojačanom Europskom semestru, Komisija je za 2015. godinu predložila integriran pristup ekonomskoj politici. Tako je Godišnji pregled rasta 2015. utemeljen na tri glavna područja djelovanja: poticanje ulaganja, ubrzavanje strukturnih reformi i provedba odgovorne fiskalne konsolidacije povoljne za rast (Europska komisija, 2015c). Time se nastojalo objediniti strukturne, fiskalne i monetarne politike u jedinstven pristup i provoditi ga na svim razinama, uvažavajući specifičnosti pojedinih država članica. Također, tri glavna područja Godišnjeg pregleda rasta povezani su sa preporukama po državama članicama. Sukladno promjenama koje je uvela u 2015. godini, Komisija izdaje manje preporuka za pojedinu državu članicu koje su kraće i usmjerenije na prioritetna područja. Za razliku od prethodnih godina (kada je izdano između 100 i 150 preporuka), u 2016. je Komisija izdala ukupno 89, a 2017. samo 78 preporuka (Europska komisija, 2017c).

Od ciklusa za 2016. godinu provodi se pojednostavljeni postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža smanjivanjem kategorija neravnoteža sa šest na četiri i pojačanim praćenjem za sve države članice s ustanovljenim (prekomjernim) makroekonomskim neravnotežama. U ciklusu 2017. godine Komisija je uvela dodatne izmjene u proces Europskog semestra sa svrhom jačanja dijaloga s državama članicama i osiguravanja boljeg međusobnog razumijevanja u pogledu ključnih reformskih prioriteta. Tako je prije objavljivanja izvješća po državama članicama za 2017. godinu prvi put održala konzultacije s državama članicama o određenim elementima izvješća. Osim toga,

u procesu praćenja provedbe preporuka po državama članicama u većoj mjeri uzima u obzir višegodišnju perspektivu s obzirom na to da mnoge reforme zahtijevaju duže vrijeme za provedbu i ocjenu rezultata (Europska komisija, 2017a).

Također, predloženi su elementi za jačanje socijalne dimenzije u procesu Europskog semestra koji se odnose na veće uključivanje relevantnih dionika u procese izrade nacionalnih dokumenata te uvođenje procjene socijalnog učinka makroekonomskih programa prilagodbi. Prvi ciklusi Europskog semestra nerazmjerno su bili usmjereni na pitanja fiskalne konsolidacije i mjera štednje (u sklopu Pakta o stabilnosti i rastu), a socijalna su pitanja (u okviru Europe 2020.) bila manje zastupljena (Derruinea&Tiedemann, 2011; Vanhercke, 2013; Zeitlin&Vanhercke, 2015). Komisija nastoji uključiti socijalnu dimenziju u svakoj fazi ciklusa Europskog semestra, te su sve više uočljiviji pomaci k boljoj uravnoteženosti ekonomskih i socijalnih pitanja i prioriteta. Tako je 2013. godine kreirana „tablica socijalnih pokazatelja“ (*Social Scoreboard*) s pokazateljima u područjima socijalne politike i politike zapošljavanja kao dio Zajedničkog izvješća o zapošljavanju. Prvobitnim glavnim pokazateljima mehanizma upozoravanja PMN-a na temelju kojih se donosi procjena neravnoteža (kojih je izvorno bilo 11) dodana su tri socijalna pokazatelja (stopa aktivnosti građana, stopa dugoročne nezaposlenosti i stopa nezaposlenosti mladih) kako bi se mogle bolje procijeniti socijalne implikacije mjera predloženih u sklopu PMN-a. Osim toga, mnogi socijalni pokazatelji dio su skupa pomoćnih pokazatelja (*auxiliary indicators*) mehanizma upozoravanja PMN-a. Socijalna pitanja, poput zapošljavanja i obrazovanja, također se analiziraju u izvješćima po državama članicama koja sadrže i procjenu makroekonomskih neravnoteža te se po potrebi navode u preporukama po državama članicama (Vanhercke, 2013; Zeitlin&Vanhercke, 2015). Europski je semestar od 2018. ojačan uključivanjem europskog stupa socijalnih prava. Analiziraju se rezultati država članica u pogledu triju dimenzija stupa: jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada, pravednih radnih uvjeta te socijalne zaštite i uključenosti.

Vezano za provedbu Europskog semestra, u dosadašnjim analizama (Gern, Jannsen i Kooths, 2015; Darvas i Leandro, 2015) pokazalo se kako države članice preporuke provode slabo ili nezadovoljavajuće. Procjena provedbe preporuka od strane država članica za 2016. godinu, uzimajući u obzir provedene reformske aktivnosti, pokazuje kako je 43% preporuka provedeno s određenim napretkom, tek 2% preporuka provedeno je u potpunosti odnosno sa značajnim napretkom, a u provedbi čak 55% preporuka ostvaren je samo ograničen napre-

dak ili je on potpuno izostao. Najznačajniji napredak ostvaren je u području fiskalnih politika te politika aktivnog zapošljavanja, a veće napore treba uložiti u područjima dugoročne održivosti javnih financija i tržišnog natjecanja uslugama i poslovnom okruženju (Europska komisija, 2017b).

Europska komisija u lipnju 2015. uspostavila Službu potpore strukturnim reformama, SRSS (Europska komisija, 2015d)<sup>11</sup>. Služba je osnovana u okviru Programa potpore strukturnim reformama (SRSP) za poboljšanje upravljanjem reformama poticanja kohezije, konkurentnosti, produktivnosti i održivog rasta, kao pomoć. Korištenje ovog mehanizma znatno može pomoći Hrvatskoj kod dizajniranja strateških dokumenata iz područja konkurentnosti, pametne specijalizacije i investicija i ostvarivanja Specifičnih preporuka Europske komisije za provođenje Nacionalnog programa reformi<sup>12</sup>.

---

11 više na: [https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service\\_hr](https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_hr)

12 Institut za razvoj i međunarodne odnose proveo je u 2017. godini projekt financiran iz sredstava Programa potpore strukturnim reformama, pod nazivom „Izrada metodologije za planiranje, praćenje i ocjenjivanje provedbe Nacionalnog programa reformi temeljene na indikatorima“; više na: <http://www.irmo.hr/hr/projekti/izrada-metodologije-za-planiranje-pracenje-i-ocjenjivanje-provedbe-nacionalnog-programa-reformi-temeljene-na-indikatorima/>

## PROVEDBA EUROPSKOG SEMESTRA U HRVATSKOJ

Izazovi hrvatskog gospodarstva nakon ulaska u članstvo EU-a i približavanje ciljevima Europe 2020.

Ulaskom u EU Hrvatska se u okviru Europskog semestra obvezala poduzimati mjere s ciljem poticanja ulaganja, provedbe strukturnih reformi i provedbe odgovorne fiskalne politike. Stoga reforme vezane uz Europski semestar ne treba shvaćati kao obvezu koju nameće Europska komisija - one su neophodna pretpostavka za uspješan gospodarski razvoj i viši životni standard građana. Međutim, izazovi s kojima se Hrvatska suočila sudjelovanjem u Europskom semestru u proteklom razdoblju bili su veći od onih s kojima su se susretale zemlje koje su provodile dubinske reforme. Naime, u Hrvatskoj su se proteklih godina zbog različitih razloga dubinske, strukturne reforme odgađale te prelazile „u naslijeđe“ narednim vladama. Iako su sve dosadašnje vlade imale pozitivan stav prema reformama i načelno prihvaćale preporuke, sugestije i zahtjeve Europske komisije, Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke, reforme se nisu sustavno provodile. Stoga pred Vladom stoje krupni izazovi provedbe strukturnih reformi nužnih za poticanje gospodarskog rasta putem povećanja konkurentnosti i daljnjeg smanjenja fiskalnih neravnoteža.

33

Hrvatsko gospodarstvo pokazalo je u 2015. godini znakove oporavka i prvi se put nakon šestogodišnjeg negativnog trenda ekonomskih aktivnosti (od 2008.) ostvarila pozitivna stopa rasta BDP-a od 2,3% (Europska komisija, 2017b). Rast je već sljedeće godine znatno ubrzan i iznosio je 3,2%. U 2017. došlo je do usporavanja i rast je iznosio 2,8 % (uz predviđanja rasta od 2,8% u 2018. i 2,7% u 2019.). Domaća potražnja i rast izvoza glavni su pokretači gospodarskog rasta u godinama oporavka. U naredne dvije godine očekuje se prema predviđanjima Europske komisije rast investicija potaknut jačim korištenjem fondova EU-a, uz pretpostavku uspješnog povlačenja sredstava. Tendencija rasta izvoza i uvoza koja se javila u vrijeme ulaska u članstvo EU-a trebala bi se nastaviti. Nezaposlenost, koja je u 2014. dostigla visoku razinu od 17,3%, smanjila se 2017. na 11,1%, no i dalje je jedna od najvećih u Europi. Sve to upućuje na blago, ali još uvijek nedovoljno poboljšanje strukturnih neravnoteža (Europska komisija, 2018a).

Kao što je spomenuto, Europski semestar ima također ključnu ulogu u provedbi i nadgledanju provedbe ciljeva Europe 2020. Pregled ostvarenja ciljeva u sklopu Strategije Europa 2020. na razini EU-a i

na nacionalnim razinama odabranih novih država članica daje se u Tablici 3 u nastavku.

Ciljevi za zapošljavanje većine država članica analiziranih u ovom radu istovjetni su cilju EU-a (75% do 2020.), osim Slovačke (72%) i Hrvatske (62,9%), koje su postavile manje ambiciozne ciljeve. Češka je, primjerice, prema posljednjim podacima Eurostata (2018a) ostvarila svoj nacionalni cilj za zapošljavanje (78,5%). Hrvatska je također dostigla i premašila svoj cilj, međutim Komisija u izvješću za 2018. ukazuje na činjenicu kako je spomenuti cilj postavljen znatno ispod razine EU-a (Tablica 3).

Na planu povećanja udjela javnog i privatnog ulaganja u istraživanje i razvoj u BDP-u, pri čemu je kao cilj do 2020. Europska unija zacrtala 3% BDP-a, Hrvatska (1,4%) je uz Slovačku (1,2%) među državama koje su postavile najniže ciljeve, a ni dinamika ostvarivanja tog cilja nije zadovoljavajuća. U Hrvatskoj je u 2016. udio spomenutih ulaganja iznosio samo 0,85% BDP-a.

34

Vezano uz rano napuštanje obrazovanja, hrvatski nacionalni cilj prema kojem udio mladih koji rano napuštaju obrazovanje ne bi smio biti veći od 4% znatno je ambiciozniji od cilja EU-a koji iznosi 10%. Sa stopom od 3,1% u 2017. Hrvatska je ostvarila svoj zacrtani cilj te se i dalje nalazi među vodećim državama članicama koje uspijevaju osigurati da mladi završe srednjoškolsko obrazovanje. Nasuprot tome, Mađarska se sa stopom od 12,5% osoba koje rano napuste školovanje u 2017. nastavila udaljavati od ostvarivanja svojeg cilja istovjetnog cilju EU-a (10%).

Vezano uz udio stanovnika koji imaju završeno visokoškolsko obrazovanje (cilj je EU-a najmanje 40% stanovnika u dobi od 30-34 godine sa završenim visokoškolskim obrazovanjem), Hrvatska se počela udaljavati od ostvarenja svojeg nešto niže zacrtanog nacionalnog cilja od 35% (28,7% u 2017., nakon 32,2% u 2014.) (Europska komisija, 2018b). Taj je cilj postavljen također nešto ambicioznije od mađarskog (34%) i češkog (32%).

Komisija navodi kako je Hrvatska već ostvarila nacionalni cilj smanjenja broja građana izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti za 150.000 građana jer je u 2016. taj broj smanjen sa 1,384 milijuna u 2011. na 1,159 milijuna u 2016. godini.

Tablica 2. Ostvarenje nacionalnih ciljeva i ciljeva EU-a u sklopu Strategije Europa 2020.

Ciljevi Strategije Europa 2020	Stanje provedbe i nacionalni cilj za Strategiju EU2020	Češka	Hrvatska	Mađarska	Slovačka	Slovenija	EU28 cilj
Stopa zaposlenosti (% stanovništva u dobi 20-64 g.)	Stanje 2017.	78,5	63,6	73,3	71,1	73,4	72,2
	Cilj 2020.	75	65,2	75	72	75	75
Istraživanje i razvoj (% BDP-a)	Stanje 2016.	1,68 (p)	0,85 (p)	1,21	0,79	2,0 (p)	2,03 (p)
	Cilj 2020.	1	1,4	1,8	1,2	3	3
Emisije stakleničkih plinova (indeks 1990=100)	Stanje 2015.	64,9	75,38	65,3	55,57	90,68	77,88
	Cilj 2020.	80	(:)	(:)	(:)	(:)	80
Obnovljivi izvori energije (% bruto krajnje potrošnje energije)	Stanje 2016.	14,9	28,3	14,2	12	21,3	17
	Cilj 2020.	13	20	13	14	25	20
Primarna potrošnja energije (u milijunima tona ekvivalentne nafte)	Stanje 2016.	39,9	8,1	23,9	15,5	6,7	1542,7
	Cilj 2020.	39,6	11,15	24,1	16,4	7,3	1483
Rano napuštanje školovanja (% stanovništva u dobi 18-24 g.)	Stanje 2017.	6,7	3,1	12,5	9,3	4,3	10,6
	Cilj 2020.	5,5	4	10	6	5	10
Visoko obrazovanje (% stanovništva u dobi 30-34 g.)	Stanje 2017.	34,2	28,7	32,1	34,3	46,4	39,9
	Cilj 2020.	32	35	34	40	40	40
Siromaštvo / socijalna isključenost (stanovništvo izloženo riziku, kumulativna razlika u odnosu na 2008. u tisućama)	Stanje 2016.	-191	-162	-253	-161	10	968 (EU27)
	Cilj 2020.	-100	-150	-450	a	-40	-20

Izvor: Eurostat 2018a. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard> a – Nacionalni cilj Slovačke nije izražen u apsolutnim brojkama, već je postavljen cilj smanjenja siromaštva/socijalne isključenosti na 17,2% ukupnog stanovništva, naspram 20,6% ukupnog stanovništva 2008. godine.

p – prognozirano

Vezano uz energetske ciljeve, Hrvatska je sa 28,2% udjela obnovljivih izvora energije (OIE) u finalnoj potrošnji energije uvelike ostvarila cilj od 20% za 2020., ali je sa 1,3% udjela OIE-a u prometu u 2014. daleko od ostvarenja cilja od 10% do 2020. Konačno, Komisija prema posljednjim analizama procjenjuje da je Hrvatska na dobrom putu ostvarivanja cilja vezanog za smanjenje stakleničkih plinova (-12,5% do 2020.).

Mjere provedbe i napredak Hrvatske prema ispunjenju ciljeva Europe 2020. određuje i prati Nacionalni program reformi. U posljednjem NPR-u za 2018. navode se brojne mjere (strategije, zakoni, planovi, programi, inicijative, platforme i ostalo), no pokazuje se da je napredak u većini područja spor. Stoga treba naglasiti kako za očekivanu dinamiku približavanja ciljevima Europe 2020. nije dovoljno usvojiti zakonsku regulativu nego da je treba i dosljedno provoditi te istodobno efikasnije koristiti sredstva iz europskih fondova i izgraditi učinkovite ljudske potencijale (Europska komisija, 2018d).

### **Korektivne mjere Europskog semestra upućene Hrvatskoj**

36

Hrvatska je prije ulaska u članstvo Europske unije na dobrovoljnoj i neformalnoj osnovi bila 2013. godine uključena u Europski semestar te izradila i Europskoj komisiji podnijela Nacionalni program reformi, ali na temelju toga nije dobila preporuke. Članstvom u Uniji preuzela je obvezu redovnog sudjelovanja u Europskom semestru, izrade strateških dokumenata na godišnjoj razini i provedbe preporuka koje se smatraju nužnim pretpostavkama za izgradnju suvremenog, otvorenog tržišnog gospodarstva, suočavanja s izazovima konkurencije i razvoja održivih i međusobno integriranih politika. Pokazatelji koji se prate u okviru Europskog semestra trebaju pomoći realnom pozicioniranju zemlje u usporedbi s napretkom u ostalim (osobito novim) državama članicama i biti poticaj da tuđa iskustva iskoristimo za vlastiti razvoj. U 2014. godini Hrvatska je prvi put službeno sudjelovala u svim aktivnostima Europskog semestra i obvezama koje donosi članstvo. Te je godine izrađen prvi Nacionalni program reformi i Program konvergencije. U narednim godinama Hrvatska je nastavila podnositi strateške dokumente te su u vrijeme završetka ovog rada posljednji usvojeni dokumenti bili Nacionalni program reformi 2018. te Program konvergencije (2018. – 2021.).

Provedbu mjera Europskog semestra pokreće Ministarstvo financija (2016b). Radna skupina za koordinaciju sudjelovanja RH u Europskom semestru osnovana je 2014. godine sa zadatkom izrade nacionalnih dokumenata (nacionalni program reformi i program konvergencije).

Ministarstvo financija zaduženo je za izradu Programa konvergencije, a za Nacionalni program reformi zaduženo više ministarstava koja rade na pojedinačnim strukturnim reformama i koordinaciji fondova EU-a. U ožujku 2016. uspostavljena je nova koordinacijska funkcija na razini Vlade (*Chief Integration Officer, CIO*) koja, između ostalog, obuhvaća tehničku koordinaciju Europskog semestra.

### *Postupak u slučaju prekomjernog deficita (PPD)*

Od 2014. nadalje Hrvatska svake godine u sklopu Europskog semestra dobiva preporuke Europske komisije koje se izdaju pojedinačno za svaku državu članicu.<sup>13</sup> Preporuke u razdoblju do 2018. obuhvaćaju slična područja, međutim zbog metodologije izmijenjene 2015. one nisu posve usporedive za sve godine<sup>14</sup>. Riječ je o javnim financijama, fiskalnoj politici, oporezivanju, financijskom sektoru, javnoj upravi, pravosuđu, poslovnom okruženju, tržištu rada, mirovinskom sustavu, obrazovanju, socijalnoj uključenosti te o strukturnim reformama. U nastavku se daje analitički pregled usmjeren na područje koje je za Hrvatsku u početnom razdoblju predstavljalo najveći izazov i prioritet, a to su javne financije i fiskalna konsolidacija. Nakon toga se kratko obrazlažu ostale preporuke Vijeća EU-a.

Hrvatska je bila obuhvaćena korektivnim dijelom Pakta od 2014. godine zbog prekomjernog proračunskog deficita u visini od 5,5% BDP-a i javnog duga od 62% BDP-a. Postupak u slučaju prekomjernog deficita (PPD) pokrenut je 28. siječnja 2014. iz dvaju razloga: odstupanje od referentnih vrijednosti proračunskog deficita i javnog duga. Za korigiranje odstupanja odobren je trogodišnji rok odnosno rok do kraja 2016. Komisija je tada ocijenila da je javni dug u Hrvatskoj previsok sa snažnom tendencijom rasta te je 2016. trebao dostići 93,9% BDP-a (Europska komisija, 2014)<sup>15</sup>.

13 U 2013. godini (prije ulaska u članstvo EU-a), kada je na dobrovoljnoj i neformalnoj osnovi bila uključena u Europski semestar, Hrvatska još nije dobila preporuke.

14 Kako bi pojednostavnila proceduru Europskog semestra, Komisija je smanjila broj područja u okviru kojih se izdaju preporuke. Zaključno sa 2014. obuhvaćena su 4 područja preporuka s ukupno 17 podskupina, a počevši od 2015. preporuke se daju za 7 područja (javne financije i socijalna sigurnost, financijski sektor, tržište rada, tržište proizvoda i usluga, obrazovanje, socijalno uključivanje i administracija) s ukupno 14 podskupina. To je u početnom razdoblju primjene dovelo do poteškoća pri usporedbi preporuka iz 2014. i kasnijih godina, jer kategorije ocjenjivanja nisu u potpunosti usporedive.

15 Treba naglasiti kako na početku članstva u EU Hrvatska nije imala proračunski proces usklađen s predviđenom dinamikom Europskog semestra u smislu rokova za donošenje uputa za izradu strateških dokumenata u trogodišnjim raz-



Preporuke Europske komisije Hrvatskoj (2014. i 2015.) usmjerene su na fiskalnu konsolidaciju, jačanje proračunske strategije i nadzora nad rashodima, jačanje porezne discipline te stvaranje učinkovitog fiskalnog okvira. Na početku treba reći da je napredak u provedbi preporuka ostvaren unapređenjem proračunskog planiranja, pokretanjem izrade dubinske analize državnog proračuna, reorganizacijom Porezne uprave, pokretanjem izrade novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti<sup>16</sup>. Izmjenama Zakona o proračunu usklađuje se nacionalni proces proračunskog planiranja s procesom Europskog semestra, jača se značaj projekcija koje uz proračun donosi Hrvatski sabor te se propisuje novo fiskalno pravilo da manjak utvrđen proračunom za iduću proračunsku godinu ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom donesenom prethodne godine za tu proračunsku godinu, što je planirano za primjenu od proračuna za 2017. (Vlada RH, 2015b).

38

Prema preporuci Komisije iz 2014. rok za smanjenje prekomjernog deficita predviđen je do kraja 2016. sa sljedećom dinamikom: 4,6% u 2014., 3,5% u 2015. i 2,7% u 2016. Prema ocjeni EK-a (Europska komisija, 2015i) Hrvatska je u početku ostvarila ograničen napredak, posebice u usklađivanju programskih prognoza sa standardima EU-a, jačanju nadzora nad proračunskim rashodima i neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku. Određeni napredak postignut je u preispitivanju rashoda i poboljšanju postupaka planiranja proračuna, izvješćivanju o poreznim izdacima i poboljšanju porezne discipline (Europska komisija, 2015i: 91-92). Međutim, u 2014. godini deficit je iznosio 5,7% BDP-a, a u 2015. procijenjen je na 4,2% BDP-a. Program konvergencije RH za razdoblje 2015.–2018. predvidio je smanjenje u 2016. godini na 3,9%, a tek u 2017. na 2,7% BDP-a (Vlada RH, 2015: 21). Takva dinamika smanjenja deficita nije dobila „zeleno svjetlo“ od EK-a.

Komisija je u 2015. izdala novu preporuku uz obvezu smanjenja deficita ispod 3% do 2016. Tražene korekcije su jačanje proračunske strategije, poboljšanje kontrole nad rashodima te donošenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti i jačanje upravljanja javnim dugom. U Izvješću za 2016. EK ocjenjuje kako je u provedbi tih preporuka ostvaren ograničen napredak na područjima provedbe nalaza revizije te kontrole

---

dobljima. To se odrazilo na dinamiku daljnje provedbe te planiranja održivih javnih financija. Strategije i planovi bili su utemeljeni na makroekonomskim pretpostavkama koje nisu uvijek bile odgovarajuće, a slaba provedba rezultirala je čestim rebalansima proračuna i lošim makroekonomskim rezultatima (Ott, 2013).

16 Detaljnije u Programu konvergencije RH za razdoblje 2015.–2018. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cp2015\\_croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cp2015_croatia_hr.pdf)

rashoda. S druge strane, nije bilo napretka u jačanju upravljanja javnim dugom jer je objava strategije upravljanja javnim dugom odgođena za kraj 2016. (Europska komisija, 2016a).

Razina i dinamika rasta javnog duga i dalje je predstavljala izrazit problem gospodarstva Hrvatske. Kretanje javnog duga u proteklim je godinama odražavalo snažan i neodrživ rast s manje od 40% BDP-a u 2008. godini do razine 86,7% BDP-a (u prosincu 2015. godine, prema podacima Hrvatske narodne banke). U naredne dvije godine očekivao se daljnji rast javnog duga, ali održanje razine ispod 90% BDP-a<sup>17</sup> (Bajo, Primorac, 2014).

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.–2018. (Ministarstvo financija, 2015) definiraju okvir fiskalne konsolidacije na nacionalnim strateškim dokumentima iz Europskog semestra. Predviđena je provedba mjera na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna, uz smanjenje potrošnje na većini glavnih kategorija rashoda te uštede kod javnih trgovačkih društava u javnom sektoru putem ubrzanog restrukturiranja te preusmjeravanja izvora financiranja investicija na fondove EU-a. Okvirom fiskalnog upravljanja planirano je jačanje fiskalnih pravila, jačanje Povjerenstva za fiskalnu politiku i srednjoročnog proračunskog planiranja. Planirane aktivnosti na prihodnoj strani bile su usmjerene na proširenje porezne osnovice (oporezivanje kapitalnih dobitaka), jačanje učinkovitosti poreznog nadzora i modernizacije Porezne uprave.

39

Proračunski proces usklađen je u 2015. s Europskim semestrom Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu<sup>18</sup>. Proračun za 2016. godinu usvojen je u uvjetima nužne fiskalne konsolidacije i korekcije makroekonomskih neravnoteža u okviru Europskog semestra (Ministarstvo financija, 2016a). Proračun nije donio bitan zaokret u smislu politika, ali je težio stabiliziranju javnog duga kao glavnog makroekonomskog rizika s namjerom njegovog snižavanja u idućim godinama, a razina proračunskog deficita planirana je u dopuštenim okvirima.

---

17 Treba napomenuti da su počevši od rujna 2014. sve zemlje EU-a dužne u procesu proračunskog planiranja primjenjivati metodologiju prema sustavu ESA 2010. Zbog novog načina iskazivanja pojedinih stavki nacionalnog gospodarstva promijenio se obuhvat gospodarskih sektora. Pored promjena u obračunu BDP-a, te su se promjene odrazile na obuhvat i veličinu deficita i duga opće države. Obuhvat duga i proračunskog deficita proširen je obvezama javnih poduzeća. Primjena nove metodologije povećala je deficit u 2013. sa 4,9% na 5,2% BDP-a, a dug opće države iste je godine porastao sa 66,7% na 75,7% (Vlada Republike Hrvatske, 2015a; Bajo, Primorac, 2014).

18 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu NN 015/2015.

Fiskalna disciplina i dosljedna provedba zacrtanih mjera dale su pozitivne rezultate. Ostvareno je značajno smanjenje javnog duga s padajućim trendom, a i proračunski je deficit smanjen i sveden u okvire dopuštenih granica. Deficit u 2016. smanjen je na 0,8% BDP-a što je premašilo raniji zahtjev Vijeća upućen Hrvatskoj da do kraja 2016. smanji proračunski deficit na 2,7%. U izvješću Komisije iz ožujka 2018. navodi se da je javni dug pao na razinu ispod 81% BDP-a u 2017. te mu se predviđa daljnji pad ako ne dođe do vanjskih šokova. Komisija je stoga u svibnju 2017. predložila napuštanje PPD-a za Hrvatsku što je uskoro potvrđeno i Odlukom Vijeća iz lipnja 2017. Hrvatska je iste godine izašla iz PPD-a. U usporedbi s drugim državama članicama, razdoblje u kojem je Hrvatska bila obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita je relativno kratko trajalo i izlazak iz PPD-a je predstavljao značajan napredak.

40

Međutim, treba istaknuti da je na ostalim područjima koje je Vijeće iz godine u godinu naglašavalo kao prioritete za provedbu reformi Hrvatska postigla znatno manje. U preporukama su se počevši od 2014. nadalje naglašavali održivost mirovinskog i zdravstvenog sustava, smanjenje nezaposlenosti, učinkovita socijalna zaštita, mudrija uključenost države u gospodarstvo, javna uprava, regulatorne barijere, pravosudni sustav i slična pitanja. Na većini je tih područja Hrvatska, prema ocjeni Komisije, ostvarivala tek ograničen napredak ili se zaključilo kako napretka nema, što je značilo nužnost odlučne provedbe reformi u narednom razdoblju.

U 2017. godini Vijeće je Hrvatskoj uputilo pet preporuka. One su se odnosile na nužnost nastavka provedbe fiskalne politike, jačanja proračunskog planiranja, upravljanja javnim dugom te uvođenja poreza na nekretnine. Nadalje, ukazalo se na potrebu razvoja mjera za obeshrabrivanje ranog umirovljenja uz ubrzanje prelaska na višu dobnu granicu za zakonsko umirovljenje te na poboljšanje sustava i transparentnosti socijalnih naknada. Naglašena je i potreba poboljšanja obrazovanja odraslih, osobito starijih radnika te ubrzanja reforme obrazovnog sustava u cjelini. Kao i u prethodnim preporukama, naglašena je potreba unapređivanja funkcionalnosti javne uprave. Također se ukazalo na potrebu smanjivanja rascjepkanosti i poboljšanja funkcionalne raspodjele nadležnosti u javnoj upravi. Konačno, naglašena je nužnost uklanjanja regulatornih prepreka i smanjenja rascjepkanosti javne uprave te boljeg korporativnog upravljanja.

Međutim, prema ocjeni Komisije iz ožujka 2018. napredak u provedbi preporuka iz 2017. je slab, uz vrlo mala poboljšanja u odnosu na prethodnu godinu. Navodi se kako je na svim područjima ostvaren tek

ograničen napredak, a da je na području javne uprave (smanjivanje rascjepkanosti i unapređenje funkcionalne raspodjele i učinkovitosti) napredak izostao. Komisija je pozitivno ocijenila napredak u jačanju okvira za upravljanje javnim dugom. Međutim, napominje kako nije bilo pozitivnog pomaka u jačanju proračunskog okvira, a odgođena je i mjera uvođenja poreza na nekretnine. Na području tržišta rada ukazuje se na potrebu smanjivanja ranog umirovljenja uz ubrzanje prelaska na višu dobnu granicu zakonskog umirovljenja. Ukazuje se na to da je Hrvatska na području obrazovanja ostvarila tek ograničen napredak u pogledu reformi cjelokupnog obrazovnog sustava, koje su nekoliko puta odgođene. Među ostalim, ostvaren je tek ograničen napredak u pogledu obrazovanja odraslih. Isto tako izostao je napredak u reformi javne uprave koja je i dalje fragmentirana što otežava učinkovitost javnih usluga. Ističe se problem neusklađenosti okvira za određivanje plaća u javnom sektoru gdje je napredak izostao. Ujedno, ukazuje se na ograničen napredak u pogledu daljnjih predloženih mjera koje se tiču prodaje poduzeća u državnom vlasništvu i poboljšanja korporativnog upravljanja. Naposljetku se ukazuje na nužnost poboljšanja kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava gdje je ostvaren ograničen napredak jer su postupci i dalje dugotrajni, a provedba mjera povećanja učinkovitosti i modernizacije sporo napreduje.

41

U navedenom izvješću za Hrvatsku iz 2018. Komisija se osvrnula na rezultate provedbe preporuka u Hrvatskoj u čitavom razdoblju od 2014. do 2017. i ocijenila da je gotovo polovina preporuka provedena s nekom razinom napretka (određeni ili značajni napredak, a samo u iznimnim slučajevima puna provedba), a da je za preostale zabilježen tek ograničen napredak ili ga uopće nije bilo.

Stoga je Komisija u 2018. godini uputila Hrvatskoj preporuke gotovo jednake onima iz prethodne godine, a njih bi trebalo provesti tijekom 2018. i 2019. Broj je smanjen na četiri preporuke, od kojih se prva odnosi na jačanje fiskalnog okvira, a unutar toga se savjetuje i uvođenje poreza na nekretnine. Druga ponavlja nužnost obsehrabivanja ranog umirovljenja uz ubrzanje prelaska na višu dobnu granicu za zakonsko umirovljenje, a uz to se očekuju rezultati reformi sustava obrazovanja i izobrazbe za mlade i odraslu populaciju. U trećoj preporuci ponovno se traži smanjenje teritorijalne rascjepkanosti i poboljšanje funkcionalne raspodjele nadležnosti u javnoj upravi te jačanje sposobnosti na osmišljavanju i provedbi javnih politika. U četvrtoj preporuci ponovno se ukazuje na nužnost poboljšanja korporativnog upravljanja u poduzećima u vlasništvu države i intenzivniju prodaju državnih poduzeća i neproduktivne imovine. Ponovljene preporuke upućene Hrvatskoj govore da bi ključna područja reformi

u narednom razdoblju trebala biti fiskalna, mirovinska i obrazovna politika, reforma države uprave te daljnja privatizacija državnih poduzeća (Europska komisija, 2018d).

Analiza upućuje na zaključak da je Hrvatska na području javnih financija, posebice smanjivanja proračunskog deficita i upravljanja javnim dugom, ostvarila značajne pozitivne pomake te je stoga relativno brzo izašla iz procedure u slučaju prekomjernog deficita. Međutim, na drugim je područjima napredak slab. Činjenica da se u preporukama EK-a iz 2018. ponavlja gotovo na jednak način ono što je Hrvatskoj preporučeno u prethodnoj godini a proizlazi i iz preporuka za prethodne godine, upućuje na to da se reforme provode sporo ili se odgađaju. Daljnja odgoda reformi mogla bi vrlo brzo usporiti stope gospodarskog rasta, a Hrvatsku trajnije pozicionirati na dno ljestvice članica EU-a. Stoga provedbi preporuka koje se izdaju u sklopu Europskog semestra treba dati prioritet, osobito na područjima koja i Hrvatska ocjenjuje važnim za svoj budući razvoj.

#### *Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN)*

42

Hrvatska je od veljače 2015. u postupku pojačanog nadzora zbog makroekonomskih neravnoteža navedenih u Izvješću o mehanizmu upozoravanja (za 2015.). Treba napomenuti i to da je postojanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža utvrđeno za Hrvatsku i prethodnih godina, a Komisija je i u izvješćima koja su uslijedila kontinuirano na njih upozoravala. Pokazuje se kako se područja neravnoteža u kojima se Hrvatska suočava s neodrživim trendovima, ranjivostima ili rizicima većinom godinama ponavljaju zbog čega se Hrvatska nalazi na dnu ljestvice EU-a, te stoga prekomjerna neravnoteža, prema ocjeni Komisije, iziskuje odlučnu *policy* akciju i specifičan nadzor.<sup>19</sup>

U posljednjem izvješću o mehanizmu upozoravanja (iz 2018.) prije završetka ovog rada Europska je komisija identificirala 12 država članica s potencijalnim rizikom od makroekonomskih neravnoteža (među kojima je i Hrvatska) za koje je bilo potrebno provesti detaljno preispitivanje (Europska komisija 2017d). Rezultati detaljnog preispi-

---

19 Primjerice, prema pokazateljima mehanizma upozoravanja PMN-a za 2013. i 2014. (tablica pokazatelja, *Scoreboard*) Hrvatska je prešla gornju granicu u četiri pokazatelja: dug opće države, nezaposlenost, međunarodna ulaganja, udio na izvoznim tržištima. U izvješću za 2015. i 2016. godinu prešla je dopuštenu granicu prema 6 pokazatelja (među kojima su i stopa dugotrajne nezaposlenosti te stopa nezaposlenosti mladih). U Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2015. utvrđeno je za Hrvatsku kako prekomjerna neravnoteža „iziskuje odlučnu *policy* akciju i specifičan nadzor“.

tivanja pokazali su da od tih 12 država članica samo Slovenija (više) nema neravnoteža, 8 imaju neravnoteže, a preostale 3 (Hrvatska, Cipar i Italija) imaju prekomjerne makroekonomske neravnoteže (Europska komisija 2018c). Hrvatska je time svrstana u najnižu kategoriju u EU-u. Komisija u trenutku pisanja ovog rada nije odlučila pokrenuti postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža za 3 spomenute države. U slučaju nastavka nepovoljnih kretanja, odluka o aktiviranju korektivnih mjera mogla bi se pokrenuti nakon evaluacije Nacionalnog programa reformi i ocjene provedbe strukturnih reformi. Kako to po četvrti put predstavlja prijetnju za Hrvatsku, uspješna provedba mjera iznimno je važna. Treba napomenuti da postupak spomenutih korektivnih mjera PMN-a do sada nije pokrenut ni za koju članicu EU-a.

Hrvatska je u 2017. prelazila dopuštenu granicu prema 4 pokazatelja (slično kao i u prethodnoj godini) i oni se navode u nastavku. Dug opće države smanjio se u 2016. na 82,9% BDP-a, no on je i dalje visok u usporedbi s razinama zabilježenim prije krize i usporedivim zemljama te ujedno prelazi dopuštenu granicu od 60%. Nastavljeno je smanjenje duga privatnog sektora, ali je on i dalje znatno izložen valutnom riziku. Neto stanje međunarodnih ulaganja poboljšalo se i u 2016. godini iznosilo je -70%, međutim to je i dalje niže od razine utvrđene pokazateljima bonitetnog praga. Stopa nezaposlenosti smanjila se na oko 11% u 2017., ali je stopa aktivnosti i zaposlenosti i dalje među najnižima u EU-u (Europska komisija, 2018).

43

## KOMPARATIVNA ANALIZA PROVEDBE PREPORUKA KOMISIJE U PODRUČJU JAVNIH FINACIJA

### Analiza javnih financija i fiskalne konsolidacije u odabranim državama članicama EU-a

Analizirane nove članice EU-a imale su kretanje deficita opće države sukladno podacima za prosjek EU-a, s velikim povećanjem deficita u uvjetima gospodarske krize 2008.–2010. te nastojanjem konsolidacije javnih financija nakon toga. Pritom je Češka imala niži deficit opće države od prosjeka EU-a s manjim povećanjem u krizi i bržim smanjenjem već od 2010. godine. Slovenija je prije krize imala manji deficit od prosjeka EU-a, do 2010. pratila je taj prosjek, ali s prekidom konsolidacije u 2011. godini i eskalacijom deficita u 2013. godini na čak 15% BDP-a. Mađarska je vodila sasvim atipičnu fiskalnu politiku

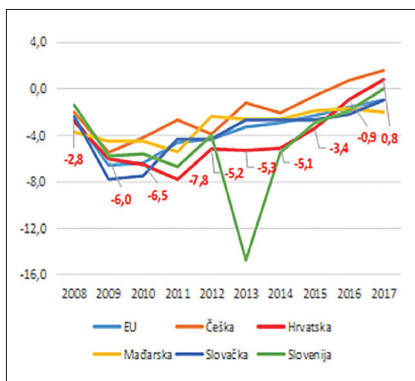
s deficitom koji je prije krize bio velik, a tijekom krize znatno manji, što znači da je djelovala prociklički. Posljedično, konsolidacija nije u toj zemlji uspjela u 2011. godini, ali je nakon toga deficit uspješno stabiliziran na razini prihvatljivoj prema standardima EU-a.

Za Češku, Mađarsku, Slovačku i Sloveniju kontinuirano su se izdavale preporuke za javne financije (osim za Slovačku u 2015. godini). Češka i Slovačka uspješno su i relativno brze izašle iz PPD-a. Nakon što je 2009. godine deficit opće države dosegnuo vrhunac od 5,8% u Češkoj, u 2013. smanjen je na 1,5% BDP-a, u skladu s rokom koji je odredilo Vijeće. Slovačka je deficit opće države smanjila sa 8% BDP-a u 2009. na 2,8% u 2013. U 2017. je prema najnovijim podacima Eurostata Češka ostvarila suficit proračuna od 1,6%, Slovenija je imala uravnoteženi proračun, a proračunski deficit imale su Mađarska (-2,0%) i Slovačka (-1,0%) (Eurostat, 2018b).

Mađarska je bila obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita od 2004. godine. Nakon više neuspješnih pokušaja ispunjenja postavljenih ciljeva za proračunski deficit, tek je odluka o suspenziji korištenja Kohezijskog fonda potaknula Vladu na primjenu mjera za korekciju deficita koje su joj omogućile zadani cilj ostvariti do 2012. godine. Naime, od 2009. nadalje ukinuta je 13. plaća u javnom sektoru i smanjene naknade nezaposlenima. U 2011. godini Vlada je provela tzv. Plan Szell-Kalman, koji je dijelom fokusiran na smanjenje rashoda u području zdravstva, obrazovanja, socijalnih transfera, transporta i lokalne uprave. Smanjenja rashoda u 2011. i 2012. bila su na razini 2% BDP-a (Guerson, 2013), no kako to nije bilo dovoljno, 2012. godi-

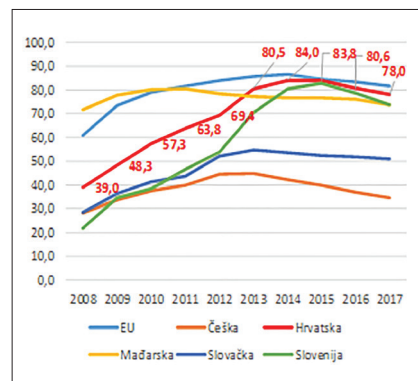
44

Slika 2. Udio deficita opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

Slika 3. Udio duga opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

ne Komisija je suspendirala 29% mađarskih sredstava Kohezijskog fonda. Mađarska Vlada je stoga provela niz mjera<sup>20</sup> te je već u lipnju 2012. EU prekinula suspenziju sredstava iz fondova, ali je nastavljen PPD. U 2012. Vlada Mađarske je uvela mjere smanjenja rashoda za-  
branom zapošljavanja u slučajevima umirovljenja u javnom sektoru na tri godine, odgodom povećanja plaća učiteljima do 2014. te uvo-  
đenjem poreza na isplate putem bankomata. Konačno, u ožujku 2013. najavila je „zamrzavanje“ dijela planirane javne potrošnje te izašla iz PPD-a u lipnju 2013., nakon punih devet godina. Slovenija je u PPD-u od 2009. godine. Prvi rok za korekciju proračunskog deficita bio je 2013. godina, međutim zbog neočekivanih nepovoljnih gospodarskih trendova Komisija je rok produžila do 2015. Kako bi osigurala stabil-  
nost javnih financija i gospodarstva u cjelini, Slovenija je 2015. usvo-  
jila rebalans proračuna kojim se predviđa smanjenje deficita opće države na 2,9% BDP-a te je u ljeto 2016. godine Slovenija izašla iz PPD-a. Hrvatska je prije krize imala veći deficit od prosjeka EU-a, a nakon početka krize kretanja slična Sloveniji (bez konsolidacije od 2011. godine), sa zadržavanjem deficita na neodrživo visokoj razini blizu 6% BDP-a u razdoblju 2013.–2015. Kao što je već spomenuto, Hrvatska je 2016. svela razinu deficita u dopuštene okvire i izašla iz procedure u slučaju prekomjernog deficita.

45

Opisana kretanja bitno su utjecala na pokazatelje zaduženosti opće države. Mađarska, koja je bila zaduženija od prosjeka EU-a, uspješno se konsolidirala u okviru PPD-a te od 2011. godine ima nižu razinu zaduženosti od prosjeka članica Unije. Hrvatska, a osobito Slovenija, imale su prije deset godina nisku zaduženost države, koja je iznimno dinamično eskalirala uslijed gospodarske krize i izostanka odgovarajućih reformskih mjera. Prema korištenim pokazateljima, Češka i Slovačka imaju primjereno i odgovorno vođenu fiskalnu politiku s niskim inicijalnim vrijednostima, umjerenom reakcijom na krizu te zaustavljanjem rasta od 2012. godine. To upućuje na zaključak da postoji prostor i za povećanje javnih rashoda u funkciji rasta. Državni proračun za 2015. predviđao je oporavak državnih investicija u Češkoj, posebice u građevinarstvu, modernizaciji, obnovi i održavanju cesta, autocesta te nacionalnih i regionalnih željeznica.

Vezano uz poreznu politiku, treba imati u vidu bitne razlike između poreza kao prihodne i rashodne strane proračuna. S obzirom na to

---

20 Te su mjere u Mađarskoj primjerice uključivale uvođenje poreza na bankovne transakcije, pozive i poruke putem mobilnih telefona, povećanje poreza na prihode energetske kompanija aktivnih u Mađarskoj i slično.



da prihodi nisu otporni na promjene BDP-a, ne vidi se utjecaj krize jer su porezni (i ostali) prihodi opće države smanjeni podjednako padu BDP-u u krizi te ostali na istoj razini udjela u njemu (Slika 3). Od 2012. godine vidljiv je trend rasta udjela prihoda opće države u BDP-u zbog potrebe konsolidacije proračunskog deficita, pa se može zaključiti da su promatrane zemlje bile sklonije povećati poreznu presiju nego smanjiti proračunske rashode. Ipak, određeni pad udjela prihoda opće države u BDP-u u 2014. upućuje na ograničene mogućnosti povećanja poreza u Hrvatskoj i Sloveniji, a Češka i Slovačka za tim ni nemaju potrebu zbog prije opisanog povoljnog ukupnog stanja javnih financija. Vezano uz prihode u Sloveniji poduzete su brojne mjere u 2015. godini, uključujući povećanje porezne stope za financijske usluge, povećanje porezne stope za poslovanje osiguranjem, povećanje cijene za jedinicu onečišćavanja okoliša emisijama CO<sub>2</sub> za 20% te povećanje učinkovitosti prikupljanja poreza.

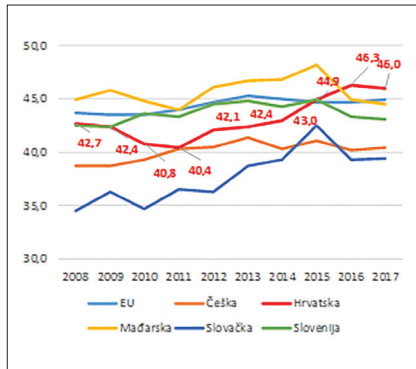
Europska je komisija Hrvatskoj preporučila uvođenje poreza na nekretnine (preporuke iz 2017.), a na tom planu nije u provedbi ostvaren značajniji napredak. Uvođenje poreza na nekretnine najavljeno je za siječanj 2018. (u sklopu porezne reforme donesene 2016.), no odgođeno je bez novog vremenskog okvira (Europska komisija, 2018d).

46

Vezano za preporuke Komisije o oporezivanju, Mađarska smatra da je održavanje nacionalnog suvereniteta u pogledu oporezivanja važno te odbija preporuke Komisije poput smanjenja, uklanjanja ili podizanja postojećih poreza (Vlada Mađarske, 2015). Tako u 2014. nije bilo znatnih promjena u sustavu oporezivanja, iako je Vlada poduzela određene mjere kako bi se poboljšalo ispunjenje propisa poreznih obveza te smanjile porezne prijevare odnosno siva ekonomija. Sukladno tome, Komisija je ocijenila da je određen napredak postignut samo u području ispunjenja poreznih obveza temeljem uspješnog uspostavljanja *online* povezivanja novčanih registara za prodajna mjesta i novog sustava praćenja prometa roba podložnih PDV-u u realnom vremenu (Europska komisija, 2015j). Češka treba nastaviti borbu protiv utaje poreza, pojednostavniti porezni sustav i provedbu antikorupcijskog plana. Nadalje, treba povećati transparentnost i učinkovitost javne nabave uspostavom središnjeg registra javnih ugovora te poboljšati upravljanje i nadzor (Vijeće EU-a, 2015a). Slovačka treba poduzeti mjere za povećanje prikupljanja poreza (Vijeće EU-a, 2015b).

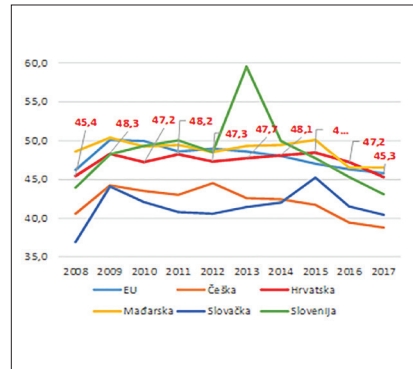
Na strani proračunskih rashoda kriza je povećala udio opće države u BDP-u u svim analiziranim zemljama. Udio države u BDP-u Hrvatske kretao se slično kao prosjek EU-a, ali s manjim povećanjem u kriznim godinama. Slično vrijedi za Sloveniju, ali na razini nešto nižeg udjela

Slika 4. Udio primitaka opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

Slika 5. Udio izdataka opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

u BDP-u nego u slučaju Hrvatske (dokapitalizacija banaka) u 2013. godini. Mađarska je i po ovom pokazatelju sasvim atipična s blagim oscilacijama oko 50-postotnog udjela izdataka opće države u BDP-u.

Najvažnija mjera vezana za rashode u Sloveniji u 2015. odnosi se na ograničenje plaća u javnom sektoru. Socijalni partneri potpisali su socijalni sporazum u siječnju 2015. koji predviđa da plaće u javnom sektoru ne smiju rasti brže od rasta plaća u privatnom sektoru, a uz to se nastoji smanjiti oporezivanje rada. Određen napredak i fiskalne uštede ostvareni su tijekom 2013.–2014. (izdaci za mirovine, koji su prema procjenama u 2013. iznosili 11,8% BDP-a, u 2014. smanjeni su na 11,6% BDP-a). U 2015. bilo je predviđeno daljnje smanjenje izdataka za mirovine na 11,5% BDP-a. Iako reforma zdravstvenog sustava nije provedena, određen napredak postignut je u dubinskom ispitivanju izdataka u zdravstvenom sektoru, a Vlada namjerava provesti sveobuhvatnu reformu zdravstvenog sustava na temelju spomenute revizije izdataka i Nacionalne rezolucije o zdravstvu (Vlada Republike Slovenije, 2015; Europska komisija, 2015k).

U Mađarskoj je u 2008. godini naglasak bio na smanjenju rashoda, uključujući smanjenje plaća javnog sektora u vrijednosti 1% BDP-a, ukidanje trinaeste mirovine za prijevremeno umirovljene osobe i ograničenje visine te mirovine za ostale (ekvivalent 0,2% BDP-a). Dodatno, odgođena je ili ukinuta indeksacija odabranih socijalnih naknada (0,2%) i provedeno smanjenje većine stavaka javne potrošnje za dodatnih 0,5% (Myant et al., 2013). U 2009. godini smanjene su i socijalne naknade, te je smanjenje bilo kumulativno 1,6% BDP-a u

toj godini i čak 3,6% u 2010. zahvaljujući smanjenju mirovina. Krajem 2010. Vlada je odlučila nacionalizirati privatne mirovinske fondove te tako u državne financije povući sredstva u visini 9% BDP-a (Matos, 2013), od čega je 5/9 bilo usmjereno na smanjenje deficita, a 4/9 na pokriće radikalnog smanjenja poreza.

Dugoročna održivost mirovinskog sustava u Češkoj poboljšava se, ali ta je zemlja odbila provesti preporuku ubrzanja povećanja dobi za umirovljenje jer prosječno vrijeme provedeno u mirovini nije duže od onog u većini država članica EU-a, a stopa zaposlenosti radnika starijih od 55 godina iznosi 54,7%, što je više od prosjeka EU-a koji iznosi 52,4%. Nakon privremenog smanjivanja indeksacije mirovina u 2013. i 2014. zbog fiskalne konsolidacije, proračun za 2015. godinu predvidio je porast od 1,8%. Pored navedenog, Vlada posebnu pažnju posvećuje osnaživanju potrošnje kućanstava, koje podržava prije svega prilagodbom indeksiranja mirovina te neizravno povećanjem izdataka za plaće i ostala plaćanja za rad u državnom sektoru. Češka ima obvezu daljnjeg unapređenja ekonomske učinkovitosti i upravljanja zdravstvenim sektorom (Europska komisija, 2015; Vlada Republike Češke, 2015).

48

Reforma mirovinskog sustava u Slovačkoj smanjila je pritisak na javne financije u budućem razdoblju. Nakon uvođenja 2. (privatnog) mirovinskog stupa u 2004. godini, u 2013. provedena je reforma sustava socijalne zaštite vojnika i policajaca. Od 2015. godine koristi se prilagođen sustav isplate mirovina iz 2. mirovinskog stupa. Najznačajnije promjene uključuju otkazivanje minimalnog trajanja štednje od 10 godina i mogućnost nasljeđivanja iznosa uštedenog kroz najmanje 7 godina. S druge strane, Slovačka je ostvarila djelomičan napredak u području ekonomike zdravstva. Slovačka ima obvezu unaprijediti ekonomsku učinkovitost zdravstvenog sustava, uključujući poboljšanje upravljanja bolničkom njegom i jačanje primarne zdravstvene zaštite (Europska komisija, 2015m).

Hrvatska je u 2014. godini dobila preporuke usmjerene na smanjivanje mogućnosti za prijevremeno umirovljenje, provedbu strožih procjena i kontrole invalidskih mirovina te jačanje troškovne učinkovitosti sektora zdravstva. Hrvatska je, primjerice, na tom planu dovršila izračun troškova mirovinskog sustava do 2060. godine te provedbom strožih procjena i kontrola nastoji smanjiti razinu novih mirovina ostvarenih po osnovi invalidnosti, a u pripremi je izmjena zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja za pojedine službe. Usvojen je prijedlog nacionalnog plana razvoja kliničkih centara do 2016.

2015. postigla ograničen napredak u rješavanju problema iz prepo-

ruke. Nije ostvaren napredak u pogledu smanjivanju mogućnosti za prijevremeno umirovljenje, a broj invalidskih mirovina odobrenih u 2014. premašio je onaj iz 2013. godine, ali je ostvaren određen napredak u jačanju troškovne učinkovitosti zdravstvenog sektora. Preporuke u 2015. naglašavaju područja u kojima je napredak bio slabiji. U Izvješću za 2016. EK (2016b) ocjenjuje kako je još uvijek ograničen napredak u dvama područjima - destimuliranju prijevremenog umirovljenja i poboljšanju učinkovitosti mirovinskih rashoda.

Kao što je već navedeno, Europska je komisija Hrvatskoj preporučila uvođenje poreza na nekretnine, međutim u provedbi nije ostvaren značajniji napredak. Uvođenje poreza na nekretnine najavljeno je za siječanj 2018., no odgođeno je bez novog vremenskog okvira (Europska komisija, 2018d).

### **Analiza komponenti fiskalne konsolidacije**

Nekoliko je studija proučavalo komponente fiskalne konsolidacije u zemljama OECD-a nakon krize, ali njihovi zaključci, što iznenađuje, nisu jednoznačni. Alesina et al. (2015) zaključili su kako je konsolidacija u razdoblju 2009.-2013. bila zasnovana pretežno na smanjenju rashoda, a Kataryniuk i Vallés (2015) analitički su ustvrdili kako su prilagodbe u razdoblju 2009.-2014. uključivale podjednako prihodnu i rashodnu stranu. Pritom su obje studije zaključile kako je smanjenje rashoda bilo manje štetno za gospodarski rast nego da je naglasak bio na povećanju prihoda.

49

Pojam fiskalne konsolidacije uobičajeno podrazumijeva povećanje prihoda ili smanjenje rashoda, izraženo realno (deflacionirano) ili relativno (u odnosu na BDP). Međutim, analize upućuju na to da je ključan odnos indeksa promjene tih dviju osnovnih proračunskih stavki prema dinamici BDP-a. Konsolidacija je ostvariva i uz smanjenje prihoda ako je ono manje od smanjenja rashoda, odnosno uz povećanje rashoda, ako je manje od povećanja prihoda. Uz to što se u analizama često ignorira, postoji bitna uloga indeksa promjene BDP-a, pa se u zemljama koje ostvaruju dinamičan gospodarski rast konsolidacija postiže i uz (realno) povećan deficit, povećanjem nazivnika proračunskog deficita (kao udjela u BDP-u) intenzivnijim od povećanja realnog iznosa deficita.

Kako bismo ocijenili je li u odabranim zemljama fiskalna konsolidacija bila provedena pretežno na prihodnoj ili rashodnoj strani, uzevši u obzir i dinamiku BDP-a, prikazali smo navedene varijable u komparativnoj statici, odnosno za godine 2009. i 2017. Prikazani su i podaci za

Europsku uniju u cjelini, pojedinačni i agregirani podaci za odabrane četiri zemlje, a izdvojeno je prikazana i Hrvatska.<sup>21</sup>

Podaci se odnose na ukupne prihode i rashode konsolidirane opće države, uključivo rashode za kamate i bez tzv. cikličkih prilagodbi. Fiskalna konsolidacija definirana je kao smanjenje stope fiskalnog deficita (udjela u BDP-u) u 2014. godini u odnosu na 2009. godinu. Promjene BDP-a, fiskalnih prihoda i rashoda izražene su realno (temeljem deflatora BDP-a). Zaključak o pretežnosti konsolidacije na strani prihoda ili rashoda moguće je donijeti temeljem razlike pokazatelja stope promjene tih dviju varijabli i dinamike BDP-a.

Na razini Europske unije može se zaključiti da je u promatranom razdoblju konsolidacija za 5,7 postotnih bodova provedena povećanjem prihoda 2,2 postotnih bodova većim od porasta BDP-a i povećanjem rashoda 10,2 boda manjim od porasta BDP-a, dakle pretežito na rashodovnoj strani. Na razini zbroja podataka za odabrane zemlje može se zaključiti kako je konsolidacija na identičnoj razini kao i za cjelinu EU (5,7% BDP-a) ostvarena također pretežito na strani rashoda, koji su rasli realno 11,5 postotnih bodova manje od rasta BDP-a, dok su prihodi povećani 3,6 postotnih bodova iznad povećanja BDP-a.

50

Mehanizam konsolidacije koji odgovara opisanom prosjeku EU28, kao i prosjeku odabranih usporednih zemalja imale su Češka i Slovenija, pri čemu je Sloveniji nizak rast BDP-a diktirao je realnu stagnaciju rashoda. Mađarska je specifična kao jedina od usporednih zemalja sa manjim rastom poreznih prihoda od rasta BDP-a, što je imalo za posljedicu i znatno manju fiskalnu konsolidaciju (2,6% BDP-a).

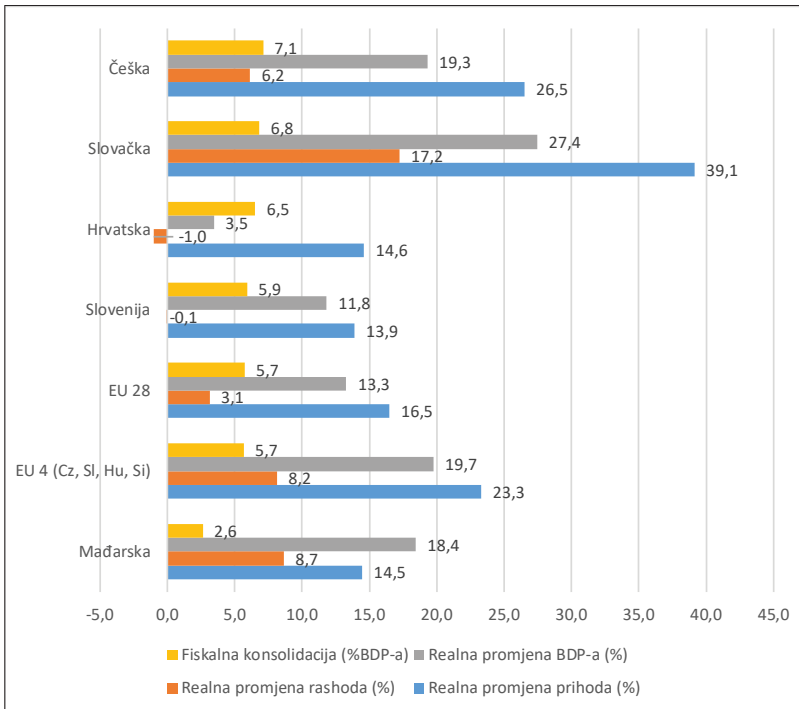
Slovačka je iznimka s malo većim utjecajem dinamičnog rasta fiskalnih prihoda nego rasta rashoda manjim od rasta BDP-a, koji je u Slovačkoj bio dvostruko veći od prosjeka Europske unije. Druga krajnost je Hrvatska, s rastom BDP-a 4 puta slabijim od prosjeka EU i mehanizmom konsolidacije izrazito na strani povećanja realnih fiskalnih prihoda znatno iznad gospodarskog rasta, dok je utjecaj rashodne

---

21 Za potrebe ovog rada analizirana je fiskalna konsolidacija u odabranim zemljama, izračunata kao smanjenje udjela deficita konsolidirane opće države u BDP-u u 2017. godini prema baznoj 2009. godini. Izračunate su i postotne promjene triju varijabli: BDP-a te prihoda i rashoda konsolidirane opće države za navedene godine, uključivo rashode za kamate i bez tzv. cikličkih prilagodbi, u eurima, realno (temeljem deflatora BDP-a za svaku zemlju). Zaključak o pretežnosti konsolidacije na strani prihoda ili rashoda moguć je temeljem razlike pokazatelja stope promjene tih dviju varijabli i stope promjene BDP-a. Ako je veća razlika dinamike prihoda i BDP-a nego razlika dinamike BDP-a i rashoda, može se zaključiti kako je konsolidacija bila pretežno na strani prihoda.

strane, unatoč realnom smanjenju rashoda, bio znatno manji, što je sasvim suprotno od mehanizma konsolidacije na razini prosjeka Europske unije, kao i odabranih usporednih zemalja.

Slika 6. Komponente fiskalne konsolidacije u odabranim zemljama 2009. - 2014.



Izvor: Eurostat, izračun autora

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

### Zaključci

U razdoblju nakon krize na razini EU-a intenzivirali su se naponi na snažnijoj koordinaciji ekonomskih politika članica, usklađivanju procesa i ciljeva nacionalnih proračunskih politika i politika rasta i zapošljavanja te jačanju investicija. U okviru Europskog semestra članice EU-a usklađuju svoje proračunske i ekonomske politike s ciljevima i pravilima dogovorenim na razini Unije te definiraju i provode reforme sa svrhom poticanja rasta. Sudjelovanje u Europskom semestru obveza je svih članica EU-a, što podrazumijeva izvještavanje i usklađivanje ekonomskih politika sa zajedničkim ciljevima EU-a. Preporuke

Vijeća i njihova provedba članicama su najvažniji dio Europskog semestra, a njihovo im komparativno pozicioniranje temeljem brojnih pokazatelja u odnosu na druge države EU-28 daje jasnu sliku uspješnosti ili izazova na planu provedbi reformi, fiskalne konsolidacije i poticanja rasta.

Javne financije Europske unije, uključujući nove članice analizirane u ovom radu, bile su u prethodnom desetljeću pod velikim utjecajem svjetske gospodarske krize. Iako je proteklih godina na razini EU-a postignut uspjeh u smanjenju deficita i smanjen je broj država obuhvaćenih postupkom u slučaju prekomjernog deficita (PPD), javni dug i dalje je u mnogim članicama vrlo velik. Značajne su razlike u načinu strukturnih prilagodbi država članica EU-a, ovisno o razini zaduženosti i poziciji zemlje u odnosu na Srednjoročne proračunske ciljeve (SPC). U razdoblju 2011.–2014. promatrane države članice (kao i EU ukupno) imale su vrlo ograničene mogućnosti smanjenja rashoda, te su konsolidirale proračun i povećanjem prihoda. Većina članica EU-a je za razdoblje 2015.–2018. planirala veće smanjenje rashoda nego povećanje prihoda. Pri tome se nastojalo izbjeći smanjenje rashoda u područjima koja jače pridonose rastu. Planiralo se znatnije prilagodbe plaća u javnom sektoru i sustava socijalnih davanja, koja u načelu manje utječu na rast.

52

Analiza novih država članica upućuje na zanimljiva iskustva. Hrvatska, Slovenija, Češka i Slovačka imale su prije krize nisku razinu javnog duga, a Mađarska je bila visoko zadužena, na razini prosjeka EU-a. Sve zemlje bilježe znatan deficit u 2009. i 2010. godini, kao i u razdoblju nakon toga. Češka i Slovačka iznimno su dobro planirale i kontrolirale svoje javne financije i održale nisku zaduženost države te čak bilježile smanjenje duga u 2014. godini. Mađarska je imala lošu kontrolu javnih financija bez prostora za ekspanzivnu fiskalnu politiku u godinama krize jer je bila suočena s nužnim smanjenjem deficita. Primjer Mađarske pokazuje kako proces Europskog semestra ne predstavlja samo deklarativnu kontrolu u kojoj ima prostora za izbjegavanje obveza s obzirom na to da je 2012. Komisija toj zemlji suspendirala 29% sredstava Kohezijskog fonda. Potom je Mađarska znatno povećala porezne prihode, ali je posegnula za nekim mjerama koje ne zadovoljavaju načela gospodarskog funkcioniranja EU-a, poput sektorskih poreza. Ta je članica EU-a bila dugo obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita. Iskustvo Češke govori kako je, uz adekvatno planiranje i vođenje reformi, moguće odbiti provedbu nekih preporuka Komisije, naravno uz odgovarajuću potkrepu analitičkim podacima. Češka je, naime, odbila provesti preporuku ubrzanja podizanja dobi za umirovljenje s obrazloženjem da je prosječno vrijeme provedeno

u mirovini u Češkoj kraće nego u većini država članica EU-a, a stopa zaposlenosti starijih radnika iznad prosjeka EU-a. Iskustvo Češke, kao i Slovačke, govori i o znatnim slobodama i u proračunskim politikama ako deficit i javni dug nisu visoki. Tako je Češka u 2014. povećala mirovine i plaće zaposlenih u državnom sektoru, što je smatrala dobrim načinom poticanja gospodarskog rasta. Primjer Slovenije dodatno naglašava potrebu korištenja sustava ranog upozorenja u sklopu detekcije ekonomskih neravnoteža. Ta država članica naizgled nije imala poteškoća u pogledu deficita javnih financija, ali nagomilani dugovi u bankarstvu i privatnom sektoru imali su za posljedicu neočekivano i iznimno veliko povećanje deficita i javnog duga, koji je u samo šest godina narastao sa 22% BDP-a na više od 80%.

Mehanizam Europskog semestra (posebice preporuke koje se izdaju državama članicama EU-a) dobra je prilika za Hrvatsku da korigira svoje javne politike i usmjeri ih u pravcu bržeg gospodarskog rasta i zapošljavanja. Reforme koje Hrvatska kao nova država članica EU-a treba provesti u okviru Europskog semestra nužne su za poticanje rasta i zapošljavanja, što bi trebalo imati pozitivne učinke na život građana. Pored jačanja fiskalnog okvira i upravljanja javnim financijama, Europski semestar usmjeren je na korekciju šireg spektra neravnoteža i provedbu reformi vezanih uz tržište rada, mirovinski sustav, zdravstveni sustav, sustav socijalnih naknada, obrazovanje, javnu upravu, provedbu stečajnih postupaka te provedbu strukturnih reformi u najširem smislu riječi. Usporedno pozicioniranje u odnosu na druge članice EU-a temeljem različitih pokazatelja koji se primjenjuju u okviru Europskog semestra pridonosi jasnijoj slici o ostvarenom napretku i izazovima koji stoje pred Hrvatskom na planu Europskog semestra.

Uspostava dugoročno održivih financija i strukturne reforme u kojima Hrvatska zaostaje za drugim članicama EU-a predstavljali su velike izazove u razdoblju provođenja ovog istraživanja. Visok javni dug, odnosno njegova dinamika rasta i struktura, bio je jedan od osnovnih makroekonomskih rizika. Zbog nedopuštene razine deficita Hrvatska je bila u postupku u slučaju prekomjernog deficita (PPD) od 2014. do 2017. godine. Fiskalna disciplina i provedba zacrtanih mjera dale su pozitivne rezultate. Ostvareno je značajno smanjenje javnog duga s padajućim trendom, a smanjen je i proračunski deficit i sveden u okviru dopuštenih granica. Deficit je u 2016. smanjen na 0,8% BDP-a, što je premašilo raniji zahtjev Vijeća upućen Hrvatskoj da ga do kraja 2016. smanji na 2,7%. U izvješću Komisije iz ožujka 2018. navodi se da je javni dug pao na razinu ispod 81% BDP-a u 2017. te mu se predviđa daljnji pad ako ne dođe do vanjskih šokova. Hrvatska je iste godine



izašla iz PPD-a. U usporedbi s drugim državama članicama, razdoblje u kojem je bila obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita je relativno kratko trajalo i izlazak iz PPD-a je predstavljao značajan napredak.

Međutim, Hrvatska je od veljače 2015. tijekom četiri uzastopne godine u postupku pojačanog nadzora zbog makroekonomskih neravnoteža. Pokazuje se da se područja neravnoteža većinom ponavljaju tijekom godina zbog čega se Hrvatska u 2018. nalazi na dnu ljestvice EU-a (zajedno s Ciprom i Italijom). Komisija u trenutku pisanja ovog rada nije odlučila pokrenuti postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža za tri spomenute države. U slučaju nastavka nepovoljnih kretanja, odluka o aktiviranju korektivnih mjera mogla bi se pokrenuti. Iako postupak korektivnih mjera PMN-a do sada nije pokrenut ni za koju članicu EU-a, on predstavlja prijetnju i stoga je uspješna provedba mjera za Hrvatsku iznimno važna.

54

U Izvješću za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (Europska komisija, 2018) navodi se kako je Hrvatska u 2017. prelazila dopuštenu granicu prema 4 pokazatelja (slično kao i u prethodnoj godini) i oni se navode u nastavku. Dug opće države smanjio se u 2016. na 82,9 % BDP-a, no i dalje je visok u usporedbi s razinama zabilježenim prije krize i usporedivim zemljama te ujedno prelazi dopuštenu granicu od 60%. Nastavljeno je smanjenje duga privatnog sektora, ali je on i dalje znatno izložen valutnom riziku. Neto stanje međunarodnih ulaganja se poboljšalo i u 2016. je iznosilo -70%, međutim to je i dalje niže od razine utvrđene pokazateljima bonitenog praga. Stopa nezaposlenosti se smanjila na razinu od oko 11% u 2017., međutim stopa aktivnosti i zaposlenosti i dalje su među najnižima u EU-u.

Provedena analiza upućuje na zaključak da je Hrvatska na području javnih financija, posebice smanjivanja proračunskog deficita i upravljanja javnim dugom, značajno napredovala te je stoga relativno brzo izašla iz procedure u slučaju prekomjernog deficita. Međutim, na drugim je područjima napredak slab te se preporuke Europske komisije ponavljaju iz godine u godinu. To upućuje na to da se reforme provode sporo, ili se odgađaju. Daljnja odgoda reformi mogla bi usporiti stope gospodarskog rasta, a Hrvatsku trajnije pozicionirati na dno ljestvice članica EU-a. Stoga provedbi preporuka koje se izdaju u sklopu Europskog semestra treba dati prioritet, osobito na područjima koja i Hrvatska ocjenjuje važnim za svoj budući razvoj.

Pokazuje se da dinamika provedbe i dubina reformi u Hrvatskoj još

uvijek ne zadovoljava. Jedan je od problema nestabilnost koordinacijskog mehanizma za provedbu mjera Europskog semestra s obzirom na to da nakon promjena vlade uobičajeno slijede kadrovske promjene koje često uključuju i mjesta koja ne bi smjela biti pod utjecajem politike, jer to rezultira gubitkom „institucionalne memorije“. Stoga je nužno osigurati kontinuitet u operativnim i provedbenim timovima vezano uz provedbu Europskog semestra, jednako kao što je to bilo važno u vrijeme pregovora o članstvu u EU-u. Nadalje, Europski semestar još uvijek nije dovoljno integriran u hrvatsko strateško i proračunsko planiranje. To je vidljivo iz preporuka koje Hrvatskoj upućuje Europska komisija temeljem analize nacionalnih strateških dokumenata.

Uz političku volju, za uspješnu su provedbu važni administrativni kapacitet i ljudski resursi (koji u mnogim područjima nisu dovoljni) te osigurana financijska sredstva. To su dijelom razlozi zbog kojih se planirane reforme ne mogu provesti dovoljno brzo, a ne smije se zanemariti činjenica da su reformski procesi trebali početi ranije.

## Preporuke za Hrvatsku<sup>22</sup>

55

- Europski semestar mora imati prioritetnu ulogu u planiranju reformskih zadataka u Hrvatskoj i stoga obveze koje proizlaze iz preporuka Vijeća treba temeljito razmatrati i provoditi. Pri tome treba imati u vidu povezanost ciljeva procesa Europskog semestra i Strategije Europa 2020. Dinamika provedbe i dubina reformi u Hrvatskoj još uvijek nisu zadovoljavajuće te je nužna politička odlučnost i odgovornost u provedbi reformi u okviru Europskog semestra, uključujući strukturne reforme. Potrebno je nastaviti s jasnim programom reformi pozicioniranih u kontekst Europskog semestra te definirati načine provedbe, odrediti odgovornosti, precizirati i poštovati rokove, pri čemu su potrebni širok konsenzus i snažna podrška svih dionika za provedbu reformi (Vlada, Sabor, socijalni partneri, akademska zajednica i civilno društvo) kao i samih građana Hrvatske.

---

22 Preporuke koje se daju u nastavku razrađene su u okviru ovog istraživanja u vrijeme objavljivanja prvih rezultata na web stranici projekta (2016). Međutim, pokazalo se da su zbog sporog napretka Hrvatske u provedbi reformi (s izuzetkom fiskalne konsolidacije) preporuke i dalje aktualne te se ovdje iznose uz manje izmjene i dopune.

- Uspostavljanje održivih javnih financija prioritetan je zadatak koji je podrazumijevao stabiliziranje javnog duga smanjivanjem proračunskog deficita. Značajan uspješan korak na tom planu bilo je smanjivanje proračunskog deficita i smanjivanje odnosno usporavanje rasta javnog duga. Međutim, razina javnog duga je i dalje problem hrvatskog gospodarstva. Višegodišnjom proračunskom strategijom i jačanjem nadzora nad rashodima na središnjoj i lokalnoj razini te jačanjem porezne discipline treba utjecati na daljnje smanjenje javnog duga. Rješenje ne smije biti samo u smanjenju proračunskih rashoda, nego i u iznalaženju načina za povećanje prihoda. Nužno je pridržavati se rokova Europskog semestra u proračunskom procesu, analitičku osnovu bazirati na realnim i održivim pretpostavkama, a organizaciju i upravljanje proračunskim procesom te osobito provedbu treba unaprijediti. Nadalje, treba jačati upravljanje javnim dugom temeljem jasne strategije, uspostaviti dobru koordinaciju mjera i instrumenata za vođenje fiskalne i monetarne politike te osnažiti institucije. Pri tome treba imati u vidu socijalnu dimenziju provedbe spomenutih mjera i nastojati uspostaviti ravnotežu ekonomskih mjera i socijalnih aspekata njihove provedbe čemu se i na razini EU-a usmjerava sve više pažnje.
- Korisno je što je više moguće koristiti znanja i iskustva drugih, osobito novih država članica EU-a u sudjelovanju u Europskom semestru. Razmjena iskustava pridonosi djelotvornijoj provedbi preporuka, izbjegavanju negativnih posljedica ili boljem sagledavanju učinaka provedbe mjera. Nadalje, dobro je koristiti mogućnosti novog programa Europske komisije za potporu strukturnim reformama u okviru kojega se državama članicama na njihov zahtjev omogućuje tehnička i financijska potpora za provedbu reformi u okviru Europskog semestra u brojnim područjima od interesa za Hrvatsku.
- Nužno je jasno priopćavati široj javnosti da provedba reformi (osobito strukturnih) nije obveza države samo zbog preporuka Europske komisije i sudjelovanja u Europskom semestru, nego je to nužna pretpostavka za jačanje potencijala rasta gospodarstva, a u interesu je građana. Nepopularne poteze ne treba povezivati isključivo s kontekstom EU-a. Strukturne reforme nisu (samo) rezovi nego ključan preduvjet za rast i zapošljavanje. One se odnose na funkcioniranje javnog sektora, tržište rada, poreznu i mirovinsku politiku, obrazovni sustav i druga područja.

- Preporuke u sklopu Europskog semestra treba iskoristiti kao podršku i poticaj uspješnoj provedbi reformi na nacionalnoj razini. Imajući u vidu da je riječ o brojnim preporukama Komisije, treba ih rangirati s obzirom na njihov učinak na područja od dugoročnog značaja za Hrvatsku, usmjeriti se na najvažnije prioritete i kontinuirano raditi na njihovoj provedbi. Ocjene i preporuke Europske komisije treba popratiti vlastitim analizama uključujući kontinuiran proces konzultacija s ključnim dionicima – socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva i akademskom zajednicom.
- Europski semestar treba bolje integrirati u strateško planiranje na nacionalnoj razini i stoga je potrebna bolja koordinacija proračunskog okvira s planiranim reformama. Poboljšanje poslovnog okruženja jačanjem transparentnosti i smanjenjem administrativnih zahtjeva te racionalizacijom administrativnih postupaka trebalo bi pridonijeti interesu investitora za ulaganja u Hrvatsku, kao i omogućiti djelotvornije korištenje Europskih strukturnih i investicijskih fondova.
- Potrebno je dalje jačati analitičke kapacitete tijela državne uprave što podrazumijeva dodatno ulaganje u nova znanja i vještine te ljudske resurse za izradu makroekonomskih analiza, strateških dokumenata, podloga za izradu višegodišnjeg proračunskog okvira, analiza učinaka, mjera fiskalne politike i sličnog. Uz ekonomske aspekte posebnu pažnju treba usmjeriti na socijalne i ekološke utjecaje reformi u okviru Europskog semestra na društvo u cjelini, imajući pri tome u vidu ciljeve pametnog i uključivog rasta te održivog razvoja.

## EXECUTIVE SUMMARY

### THE SIGNIFICANCE OF THE EUROPEAN SEMESTER FOR ECONOMIC POLICY REFORMS IN CROATIA AND SELECTED NEW EU MEMBER STATES

58

This paper analyses the significance of the European Semester for carrying out economic reforms in Croatia with the comparisons to the experiences of selected new European Union Member States. The purpose of the paper is to contribute to wider understanding of the European Semester. The starting points of the analytical approach are as follows: to investigate the aspects of the functioning of the European Semester at the EU level and its significance for the Member States, to analyse experiences of selected new Member States (including Croatia) and provide recommendations for the implementation of the European Semester in Croatia. In accordance with the POLO-Cro28 project methodology, new EU Member States in Croatia's neighbourhood were selected for the purpose of the comparative analysis, namely the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Slovenia. Croatia shares similar economic challenges regarding economic and social issues with these countries. A further selection criterion was the equal representation of the euro-area countries (Slovakia and Slovenia) and countries that are not part of the euro-area (Czech Republic and Hungary). This paper is based on available comparative studies and academic articles, official EU documents and progress evaluations on reaching the country-specific recommendations within the European Semester (country reports), national reports (National Reform Programs and Stability or Convergence Programs) and other sources.<sup>23</sup>

As a reaction to the economic and financial crisis, the EU has introduced new tools and legal instruments to strengthen already widely existing concepts of its economic governance framework aiming to detect, prevent and correct problematic economic trends, such as excessive government deficit or public debt levels, which can disable growth and put economies at risk. The European Semester is the instrument of policy guidance, surveillance and coordination of economic and fiscal policies used by EU Member States which has been in operation since 2011. It was introduced through new tools of EU economic governance; the so-called 'Six-Pack' legislation adopted in

---

23 The full length English version of this paper, finalized in 2016 is available at: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/POLO-PP-ESemestar-EN-FINAL-za-web-1409-1.pdf>

2010 (and followed by other acts) whose legal basis is Article 121.1 of the TFEU. This EU-level mechanism was created to support the implementation of the Europe 2020 Strategy as well as to ensure more efficient cooperation and monitoring of economic and fiscal policies in the EU in the context of the Stability and Growth Pact (SGP) and the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP).

EU Member States use the framework of the European Semester to harmonize their budgetary and economic policies with commonly agreed objectives and rules at the EU level, defining and implementing reforms for economic growth. Participation in the European Semester is mandatory for all EU Member States, implying regular reporting as well as harmonization of economic policies according to the common EU-level objectives. The most important part of the European Semester refers to the Country Specific Recommendations (CSRs) adopted by the European Council to be implemented by Member States. The comparative positioning of Member States with regard to CSR implementation on the basis of a number of indicators provides a clear picture of performances and challenges on reform implementation, fiscal consolidation and boosting growth.

Public finances in the EU, including those of new Member States analysed in this paper, have been greatly affected by the Global Economic Crisis during the last decade. Despite the fact that progress has been achieved in reducing the public deficit at the EU level and that the number of Member States subject to the Excessive Deficit Procedure (EDP) has decreased, the public debt in many EU Member States is still high. There are substantial differences in structural adjustments of Member States, depending on the level of their indebtedness and their position with regard to the Medium-Term Objectives (MTO). In the 2011-2014 period, selected new Member States (and the EU as a whole) had very limited room to manoeuvre to reduce expenditures, so they have also consolidated their budgets by increasing revenues. The majority of EU Member States planned to reduce expenditures rather than to increase revenues in 2015-2018. Member States also planned significant public sector wage adjustment and social benefit adjustments, which in principle have a lower impact on growth.

The analysis of new EU Member States carried out for this paper has revealed some interesting facts and highlighted different experiences in participating in the European Semester. Compared to the EU average, during the pre-Crisis period Croatia, the Czech Republic, Slovenia and Slovakia all had low levels of public debt, while Hungary had high levels. All the selected new Member States were running high public deficits in 2009 and 2010 and in the period thereafter. The

Czech Republic and Slovakia have planned and consolidated their public finances in an adequate way and have been able to maintain low levels of indebtedness, having even managed to reduce their public debts in 2014. On the other hand, Hungary had rather poor control of its public finances with no room for expansionary fiscal policies during the Crisis because it had been confronted with necessary reductions of its budget deficit. The country had been under the Excessive Deficit Procedure (EDP) for quite a long time and was sanctioned with a suspension of 29% of available EU funds in 2012. The Czech example demonstrates that it is possible to refuse to implement a part of the Commission's recommendations, if reforms are adequately planned and implemented but also if arguments are supported with appropriate data. The Czech and Slovak examples highlight the fact that there is a more room for manoeuvring in creating the budgetary policies if levels of the budget deficit and the public debt are within agreed limits. On the other hand, the example of Slovenia confirms the importance of deploying early-warning systems in detecting economic imbalances; this Member State did not have any difficulties with a deficit of public finances. However, the accumulated debts in the banking and private sectors resulted in an unexpected increase in public debt, which rose from 22% of GDP to more than 80% of GDP within a six-year period.

60

The European Semester is also the framework for more efficient reform implementation in Croatia. The European Semester mechanism (especially the CSRs issued to Member States) is an opportunity for Croatia to correct its public policies and direct them towards faster economic growth and employment, contributing thus to citizens' prosperity. These reforms are not exclusively related to the reduction of the budget deficit and public debt but are much wider in their scope. Apart from the measures aimed at strengthening the fiscal framework and managing public finances, the European Semester is also focused on correcting a broader spectrum of imbalances and implementation of reforms in a wider sense. These include reforms related to the labour market, pension and healthcare systems, the social benefits system, education, public administration and, last but not least, structural reforms. The comparative positioning of Croatia with other new Member States on the basis of a number of indicators applied in the context of the European Semester allows for better insights on the progress achieved and challenges the country is facing within the European Semester.

After entering the EU, the main challenges for Croatia were achieving long-term sustainability of public finances and implementing structural reforms, areas where the country lagged behind other EU Member States. The high level of the general government deficit

(5.5% of GDP planned for 2014) and growing public debt (foreseen to reach 62% of GDP in the same year) were seen as most significant macroeconomic risks. These indicators were significantly above the Treaty reference values which are 3% of GDP for the budget deficit and 60% of GDP for the public debt.

Croatia was under the Excessive Deficit Procedure (EDP) since its first year of formal participation in the European Semester (2014), given a time frame of three years to bring the excessive situation to an end by 2016. Improvements in public finances were mainly driven by raising revenues thanks to GDP growth and restraint on the expenditure side. In 2016 the general deficit reached 0.8% of GDP, while the public debt started decreasing, but was still high (84.2% of GDP). The decision on the existence of an excessive deficit was abrogated by the Council in 2017, thanks primarily to the correction of the budget deficit level. In comparison with the other new EU Member States, the EDP procedure was closed for Croatia after a relatively short period of four years (in the case of Hungary, it lasted nine years). From 2017 onwards the country has been subject to the preventive arm of the Stability and Growth Pact. It is projected to comply with the provisions of SGP in 2018 and 2019.

Since 2014, Croatia has been receiving annual Country Specific Recommendations within the European Semester framework. These cover public finances, fiscal policy and taxation, financial sector, public administration, judiciary, business environment, labour market, pension system, education and social inclusion. The Commission evaluates the implementation of CSRs by means of five qualitative categories, ranging from 'no progress', to 'fully addressed' CSRs. Analyses of Croatia's participation in the European Semester since 2014 show that the country was quite successful in consolidating public finances, but was less efficient in other priority reform areas. This is evident from the fact that 2018 CSRs cover almost the same areas as they did in the previous year because progress in most was limited or not recorded. The conclusion is that Croatia should further strengthen the fiscal framework and introduce recurrent property tax, make more efforts to discourage early retirement, deliver on education and training system reform to improve the quality of labour market and consolidate social benefits. Other areas where Croatia needs to make progress include reducing the territorial fragmentation of public administration and enhance its' capacity to design and implement public policies, as well as improving corporate governance in state-owned enterprises. The social dimension of the economic adjustments is an important aspect and should be taken into consideration during the European Semester implementation process.



However, since 2014 Croatia has also been experiencing macroeconomic imbalances which, according to the European Commission, require specific monitoring and strong policy action. Therefore, Croatia has been under in-debt review procedure since 2015 and the Commission has warned the country about macroeconomic imbalances in annual reports. In 2018 Croatia was ranked together with Cyprus and Italy in the lowest category of countries with excessive macroeconomic imbalances. According to the 2018 MIP Scoreboard, Croatia recorded excessive imbalances in several areas which include public and private sector debt, labour market, business environment and investment as well as public sector governance. However, the Excessive Imbalance Procedure was not initiated for Croatia or any other EU Member State.

62

The European Semester should have priority when planning reform activities in Croatia, while obligations arising from the Council's recommendations should be considered and implemented. Intertwined relations between the European Semester and the Europe 2020 headline targets should be considered. It is important to make more efforts in implementing recommendations by ensuring the continuity of work of experts in the public administration regardless of changes of political parties in power. Furthermore, it is important to ensure broader consensus and support for the implementation of envisaged reforms from all relevant stakeholders (the Government, Parliament, social partners, academia and civil society) and Croatian citizens.

Croatia has made significant steps forward in consolidating public finances, but the level of public debt continues to be a problem for the economy. It is important to respect European Semester deadlines in the budgetary process and base analytical documents on realistic and sustainable assumptions. In addition, organization, management and implementation of the budgetary process should be improved. Furthermore, it is necessary to strengthen the public debt management based on a clear strategy, establish good coordination mechanisms between measures and instruments for implementation of the fiscal and monetary policies as well as strengthen institutions. It is necessary to consider all possibilities for permanently reducing the public debt. In this regard, a special attention should be given to the social dimension of implementation of these measures and seek to balance required economic measures and social aspects of their implementation, which is also gaining more consideration at the EU level.

It is useful to consider the knowledge and experiences of other EU Member States in implementing the European Semester as much as possible, especially from the new Member States. The exchange of

experiences could contribute to more efficient recommendation implementation and avoid negative consequences or could offer more insightful consideration of the impacts of implemented measures. Furthermore, Croatia should use possibilities available via the new Structural Reform Support Service established by the Commission, which coordinates and provides tailor-made technical support to EU Member States at their request and offers financial support for reform implementation in the context of the European Semester.

The wider public should be informed that the implementation of reforms is not just an obligation related to implementation of the CSRs and participation in the European Semester but rather a necessary prerequisite for strengthening economic growth potential, which is also in the interest of citizens. Unpopular measures should not be exclusively linked with the context of the European Semester. Structural reforms are the key prerequisite for encouraging economic growth and employment. These reforms are related to the functioning of the public administration, the labour market, tax and pension policies, education system and other areas.

Considering that the CRSs are numerous, it is important to rank them according to their impact on the areas of a long-term interest to Croatia. In addition, it is important to focus on the top priorities and continuously work on their implementation. The Commission's recommendations and assessments should be backed by national analyses and supported by continuous consultation process involving key stakeholders (social partners, civil society organizations and academia).

63

The European Semester should be better integrated in the strategic planning at the national level. Therefore, better coordination between budgetary framework and envisaged reforms is required. Enhanced business environment by the means of enhanced transparency and reduction of administrative burdens and rationalization of administrative procedures should contribute to investors' interest to invest in Croatia and enable more efficient use of European structural and investment funds.

It is necessary to further strengthen analytical capacities within the public administration. This implies additional investments in education and training in the areas of drafting and preparing macroeconomic analysis, strategic documents and background materials for multiannual budgetary planning, impact assessment of fiscal measures etc. Besides economic aspects, greater attention should be given the social and ecological impacts of reforms in the framework of the European Semester on society as a whole, taking into consideration goals of smart, inclusive and sustainable development.

## LITERATURA

### Knjige i članci

- Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F. and Paradisi, M. 2015. Austerity in 2009-2013. National Bureau of Economic Research, *Working Paper No. 20827*.
- Bajo, A., Primorac, M. 2014. *Promjene metodološkog obuhvata javnog duga i proračunskog deficita*. Newsletter 2014/70. Zagreb: Institut za javne financije.
- Dalić, M. 2015. Bez strukturnih reformi neće ići. *Četiri osvrti na reforme oko smanjenja deficita*. Zagreb: CMS. Dostupno na: <https://www.cms.hr/system/publication/pdf/50/CetiriOsvrtiNaReformeOkoSmanjenjaDeficita.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Darvas, Z., Leandro, A. 2015. The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester. *Buregel Policy Contribution 2015/19*. Brussels: Bruegel.
- Derruinea, O., Tiedemann, A. 2011. *The first European Semester and its contribution to the Europe 2020 Strategy*. Dostupno na: <http://www.greens-efa.eu/de/the-first-european-semester-and-its-contribution-to-the-eu2020-strategy-4638.html> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Gern, K.-J., Jannsen, N. and Kooths, S. 2015. *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*. Kiel Institute for the World Economy; Provided in advance of the Economic Dialogue with the President of the Eurogroup in ECON on 10 November 2015. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/ECON/home.html> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Guerson, A. 2013. The Composition of Fiscal Consolidation Matters: Policy Simulations for Hungary. *IMF Working Paper WP 13/207*. October 2013. Dostupno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13207.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Kataryniuk, I.; Vallés, J. 2015. Fiscal Consolidation after the Great Recession: The Role of Composition (June 19, 2015). *Banco de Espana Working Paper No. 1515*. Dostupno na: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2620608> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2620608> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Matos, C. 2013. The Shifting Welfare State in Hungary and Latvia. *American Journal of Economics and Sociology* 72(4): 851-891.
- Myant, M. – Drahekoupil, J. – Lesay, I. 2013. The Political Economy of Crisis Management in East-Central European Countries. *Europe-Asia Studies* 65(3): 383-410.
- Ott, Katarina. 2013. *Utjecaj Europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj*. Newsletter Instituta za javne financije – IJF 77/2013.

- Stuchlik, A. 2016. *European Semester 'Revamping' and 2016 priorities*. Briefing 2016. European Parliamentary Research Service.
- The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester. 2014. *Toolkit for engaging with Europe 2020 and European Semester 2014-2015*. Brussels: The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester. July 2014.
- Vanhercke, B. 2013. Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity. U: Natali, D. i Vanhercke, B. (ur.) *Social developments in the European Union 2012*. Brussels: The European Trade Union Institute (ETUI) and the European Social Observatory (OSE) pp. 91-122.
- Zeitlin J. and Vanhercke B. 2015. Economic governance in Europe 2020: socialising European Semester against the odds? U: Natali, D. i Vanhercke, B. (ur.) *Social policy in the European Union: state of play 2015*. Brussels: The European Trade Union Institute (ETUI) and the European Social Observatory (OSE) pp. 65-95.

## Službeni dokumenti

- Europska komisija. 2010. *Europe 2020 – European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020 Annex 2. Brussels: European Commission. 03.03.2010.
- Europska komisija. 2014. *Ocjena nacionalnog programa reformi i programa konvergencije za Hrvatsku za 2014*. Brussels 02. 06.2014. SWD(2014) 412 final.
- Europska komisija. 2015a. *Gospodarski i financijski poslovi – Pakt o stabilnosti i rastu*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/node/4287/> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Europska Komisija. 2015b. *Politike Europske unije: Ekonomska i monetarna unija i euro*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije.
- Europska komisija. 2015c. *Godišnji pregled rasta 2015*. Brussels 28.11.2014. COM(2014) 902 final.
- Europska komisija. 2015d. *Regulation on the establishment of the Structural Reform Support Programme of the period 2017 to 2020*. Brussels 26.11.2015. COM (2015) 701 final.
- Europska komisija. 2015i. *Izvešće za Hrvatsku 2015 s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Brussels 26.02.2015. SWD(2015) 30 final.
- Europska komisija. 2015j. *Izvešće za Mađarsku 2015 s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Brussels 18.03.2015. SWD(2015) 36 final/2.
- Europska komisija. 2015k. *Izvešće za Sloveniju 2015*. Brussels 18.03.2015. SWD(2015) 43 final/2.

Europska komisija. 2015l. *Izvešće za Češku 2015*. Brussels 26.02.2015. SWD(2015) 23 final.

Europska komisija. 2015m. *Izvešće za Slovačku 2015*. Brussels 18.03.2015. SWD(2015) 44 final/2.

Europska komisija. 2016a. *Izvešće za Hrvatsku 2016 s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Bruxelles 26.02.2016. SWD(2016) 80 final i 3.3.2016. SWD (2016) 80 final/2.

Europska komisija. 2016b. *2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*. Strasbourg 08.03.2016 COM(2016) 95 final.

Europska komisija. 2017a. *2017 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, SWD(2017) 67 final to SWD(2017) 93 final. Bruxelles 22.02.2017. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-reports-comm-en.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank 2017 European Semester: Country-specific recommendations*. Brussels 22.05.2017. COM(2017) 500 final.

Europska komisija. 2017c. *Izvešće o mehanizmu upozoravanja za 2018. sastavljeno u skladu s člancima 3. i 4. Uredbe (EU) br. 1176/2011 o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. SWD(2017) 661 final. Brussels 22. 11.2017. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0771&from=HR> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018a. *Spring forecast Croatia 2018*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin\\_forecast\\_spring\\_030518\\_hr\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_forecast_spring_030518_hr_en.pdf) [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018b. *Izvešće za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Brussels 07.03.2018. SWD(2018) 209 final. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018c. *Europski semestar 2018.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011*, SWD(2018) 200-226. Brussels 07.03.2018., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0120&from=EN> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018d. *Recommendation for a Council Recommendation on*

the 2018 National Reform Programme of Croatia and delivering a Council opinion on the 2018 Convergence Programme of Croatia. Brussels 23.05.2018. COM(2018) 410 final.

- Ministarstvo financija. 2015. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018.* Zagreb, srpanj 2015.
- Ministarstvo financija. 2016a. *Smjernice za izradu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017 i 2018.* Zagreb, veljača 2016.
- Ministarstvo financija. 2016b. *Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2016. - 2018.* Zagreb, veljača 2016.
- Ministarstvo financija Republike Slovačke. 2015. *Nacionalni program reformi Slovačke 2015.* Dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_slovakia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_slovakia_en.pdf) [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Uredba Vijeća (EZ) 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzavanju i pojašnjenju provedbe Procedure prekomjernog deficita. Brussels: Official Journal L 209, 02.08.1997.
- Uredba (EU) 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16.11.2011. o prevenciji i korekciji makroekonomskih neravnoteža. Bruxelles: Official Journal L 306, 23.11.2011.
- Uredba (EU) 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16.11.2011. o osnaživanju mjera za korekciju prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u euro području. Bruxelles: Official Journal L 306, 23.11.2011.
- Vijeće EU-a. 2014. *Preporuka Vijeća od srpnja 2014. O Nacionalnom programu reformi 2014. Za Hrvatsku i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014.* Bruxelles: Official Journal C247/50, 29.7.2014.
- Vijeće EU-a. 2015a. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of the Czech Republic and delivering a Council opinion on the 2015 Convergence Programme of the Czech Republic.* Bruxelles: Official Journal C272/32, 18.08.2015.
- Vijeće EU-a. 2015b. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovakia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovakia.* Bruxelles: Official Journal C272/10, 18.08.2015.
- Vijeće EU-a. 2015c. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Hungary.* Bruxelles: Official Journal C272/76, 18.08.2015.
- Vijeće EU-a. 2015d. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia.* Bruxelles: Official Journal C272/6, 18.08.2015.

Vlada Republike Hrvatske. 2015. Program konvergencije za razdoblje (2015.-2018.) <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Program%20konvergencije%20Republike%20Hrvatske%20za%20razdoblje%202015.%20-%202018..pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Vlada Republike Hrvatske. 2018a. *Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, travanj 2018. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-convergence-programme-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Vlada Republike Hrvatske. 2018b. *Nacionalni program reformi 2018.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, travanj 2018. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Vlada Republike Hrvatske. 2016. *Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016. i projekcije za 2017. i 2018. godinu.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, 10. ožujka 2016.

Vlada Republike Češke. 2015. *Nacionalni program reformi 2015.* Dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_czech\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_en.pdf) [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

68

Vlada Mađarske. 2015. *Nacionalni program reformi 2015. Mađarske.* Dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_hungary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_hungary_en.pdf) [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Vlada Republike Slovenije. 2015. *Nacionalni program reformi 2015.-2016.* Dostupno na: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_slovenia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_slovenia_en.pdf) [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

## Internetske stranice

Europa 2020. 2018. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_hr](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_hr) [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Eurostat. 2018a. *Ciljevi Europe 2020 Scoreboard.* Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Eurostat. 2018b. *General government deficit (-) and surplus (+) - annual dana,* dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=teina200> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].





Knjiga je objavljena u okviru projekta financiranog sredstvima Europske komisije  
The book is published within the project funded by the European Commission

---

## O KNJIZI

Knjiga objedinjuje policy radove koji su rezultat istraživanja provedenog u okviru ERASMUS+ Jean Monnet projekta potpore institucijama *POLO – CRO28 Opservatorij politika u Hrvatskoj*. Projekt je proveo Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) iz Zagreba. Istraživanja provedena u sklopu tog projekta temelje se na zajedničkom multidisciplinarnom pristupu, a obuhvaćaju sljedeća područja: Europski semestar, konkurentnost, kohezijska politika, zapošljavanje mladih, zaštita okoliša i energetska politika. Polazna je osnova analiza okvira politika Europske unije te komparativna analiza iskustava njihove provedbe u Hrvatskoj i odabranim novim državama članicama EU-a. Temeljem provedenih istraživanja autori donose preporuke za kreatore politika u Hrvatskoj.

## ABOUT THIS BOOK

The book brings together six policy papers, the results of research carried out within the *POLO-Cro28 Policy Observatory in Croatia* project, funded by the Erasmus+ Jean Monnet Support to Institution. The project was implemented by the Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb. The research conducted within the project framework was based on a common multi-disciplinary approach, and includes six policy areas: the European Semester, competitiveness, cohesion policy, youth employment, environmental protection policy and energy policy. The starting point was an analysis of the EU policy framework and comparative analysis of Croatia's and some other new EU Member States' experiences. The authors prepared recommendations for Croatian policymakers based on their research findings.

---



**POLO-Cro28**

Policy Observatory in Croatia  
Jean Monnet Support to Institutions  
2015 - 2018



# IRMO

Institut za razvoj i  
međunarodne odnose

The Institute for Development  
and International Relations

## O projektu

POLO – Cro28 Opservatorij politika u Hrvatskoj (projekt br. 2015-2306/001-001) financirala je Europska komisija u sklopu programa Erasmus+ Jean Monnet potpora instituciji. POLO – Cro28 proveo je Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) iz Zagreba u razdoblju od rujna 2015. do kolovoza 2018. godine. Cilj projekta bio je pratiti razvoj politika Europske unije na šest odabranih područja te kritički analizirati značaj, napredak i izazove pri njihovoj provedbi u Hrvatskoj i drugim odabranim novim državama članicama EU-a. Projekt je bio namijenjen jačanju kapaciteta IRMO-a za multidisciplinarnu analizu politika, a bio je usmjeren na sljedeća područja: Europski semestar, konkurentnost, kohezijska politika, zapošljavanje mladih, zaštita okoliša i energetska politika.

Više informacija dostupno je na:  
<http://polocro28.irmo.hr/hr/>

## About the project

POLO-Cro28 Policy Observatory in Croatia (project no. 2015-2306/001-001) was financed by the European Commission within the Erasmus+ Jean Monnet Institutional Support. POLO-Cro28 was implemented by the Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb, from September 2015 to August 2018. The goal of the project was to monitor the development of EU policies in six policy areas and critically analyse the significance, progress and challenges Croatia and selected new EU Member States encounter in implementing these policies. The project was intended to increase IRMO's capacities for conducting multi-disciplinary policy analyses and it was focused on the following key areas: the European Semester, competitiveness, cohesion policy, youth employment, environmental protection and energy policy.

More information is available at:  
<http://polocro28.irmo.hr/en/>

## O nakladniku

Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO), Zagreb, javna je neprofitna znanstveno-istraživačka organizacija. Institut se bavi interdisciplinarnim istraživanjima europskih integracija, međunarodnih ekonomskih i političkih odnosa, održivog razvoja, resursne ekonomije i zaštite okoliša, energetske politike i klimatskih promjena, konkurentnosti i razvoja poduzetništva, regionalne politike, vanjske i sigurnosne politike te kulture i komunikacija. Institut organizira seminare, međunarodne konferencije i specijalističke obrazovne programe. IRMO također pruža stratešku podršku donosiocima odluka i diseminira rezultate svojih istraživanja objavljivanjem publikacija, razmjernom informacija i umrežavanjem. Institut se financira sredstvima Ministarstva znanosti i obrazovanja RH kao i iz različitih međunarodnih zaklada i drugih izvora na projektnoj osnovi.

Više informacija dostupno je na:  
<http://www.irmo.hr/hr/>

## About the publisher

The Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb, is a public non-profit scientific research organization. IRMO is engaged in interdisciplinary research focusing on European integration, international economic and political relations, sustainable development, resource economics and environmental policy, energy policy and climate change, competitiveness and development of entrepreneurship, regional policy, foreign and security policy, as well as culture and communication. The Institute organises seminars, international conferences and specialist training programmes. IRMO also provides strategic support to decision makers and ensures the dissemination of its research results through publishing activities, information exchange and networking. The work of the Institute is financed by the Ministry of Science and Education RH, as well as by various international foundations and grant making organisations which finance individual projects.

More information is available at:  
<http://www.irmo.hr/en/>