



HRVATSKA
GOSPODARSKA
KOMORA

NAPREDAK U PROVEDBI PREPORUKA EUROPSKE KOMISIJE

- Što je Europski semestar?
- Usporedba Hrvatske i ostalih članica EU u provedbi Preporuka



IZDAVAČ

Hrvatska gospodarska komora

ZA IZDAVAČA

dr. sc. Luka Burilović

PRIPREMIO

Sektor za financijske institucije i ekonomske analize

Odjel za makroekonomske analize

tel.: +385 (0)1 4828 373

fax.: +385 (0)1 4561 535

e-mail: makroekonomija@hgk.hr

web: hgk.hr

SADRŽAJ

■ Uvodno	4
■ Europski semestar.....	4
■ Preporuke Europske komisije	7
■ Zaključno	11

UVODNO

U ovome kratkom pregledu dana je usporedba članica EU u uspješnosti provedbe Preporuka (eng. *Country-Specific Recommendations – CSRs*) koje im daje Europska komisija u sklopu Europskog semestra svake godine. Svaka članica dobiva različite preporuke, njihov različit broj i opseg u skladu s gospodarskom situacijom i stupnjem razvoja, ali koje su kompatibilne s prioritetima utvrđenim na razini EU (u Komisijinu Godišnjem pregledu rasta). Naime, Preporukama se svakoj zemlji EU-a pružaju prilagođene smjernice za politike o tome kako potaknuti otvaranje radnih mjesta i rast uz održavanje zdravih javnih financija. Tako u sklopu Europskoga semestra Europska komisija svakoj zemlji daje niz Preporuka, zajedno sa sveobuhvatnom komunikacijom. U Preporukama je pozornost na onome što se uistinu može ostvariti tijekom sljedećih 12 do 18 mjeseci. O Preporukama u Vijeću raspravljaju vlade, u lipnju čelnici EU podržavaju te preporuke na sastanku na vrhu, a u srpnju ih službeno donose nacionalni ministri financija.

Ovdje nismo analizirali same Preporuke i njihova obilježja, već samo ocjene Europske komisije u uspješnosti njihove implementacije kod pojedinih članica da bismo ustvrdili tempo Hrvatske u ispunjenju Preporuka u odnosu na ostale članice.

1 | EUROPSKI SEMESTAR

Uveden 2010., Europski semestar omogućuje državama članicama EU da usklade svoje gospodarske politike tijekom godine i nose se s gospodarskim izazovima s kojima se suočava EU, a uveden je zbog uočene potrebe za usklađivanjem rasporeda postupaka koordinacije gospodarske politike, koji su se do 2010. provodili neovisno jedan o drugome. Zbog usredotočenosti na razdoblje prvih šest mjeseci u godini odabran je naziv "semestar".

Europski semestar obuhvaća tri bloka koordinacije gospodarske politike:

- **strukturne reforme**, naglasak je na poticanju rasta i zapošljavanja u skladu s strategijom Europa 2020.,
- **fiskalna politika**, tj. održivost javnih financija, u skladu s Paktom o stabilnosti i rastu
- **sprječavanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža**

Ukratko, godišnji ciklus koordinacije politike počinje u studenome kada Komisija utvrđuje prioritete za sljedeću godinu. Ciklus završava u listopadu sljedeće godine, kada nacionalne vlade podnose nacrt proračunskih planova uzimajući u obzir preporuke EU koje je ljeti usvojilo Vijeće.

Semestar ima jasan raspored prema kojemu države članice primaju savjete na razini EU („smjernice”) te potom podnose svoje planove politika („nacionalne programe reformi” i „programe stabilnosti ili konvergencije”) koji se ocjenjuju na razini EU.

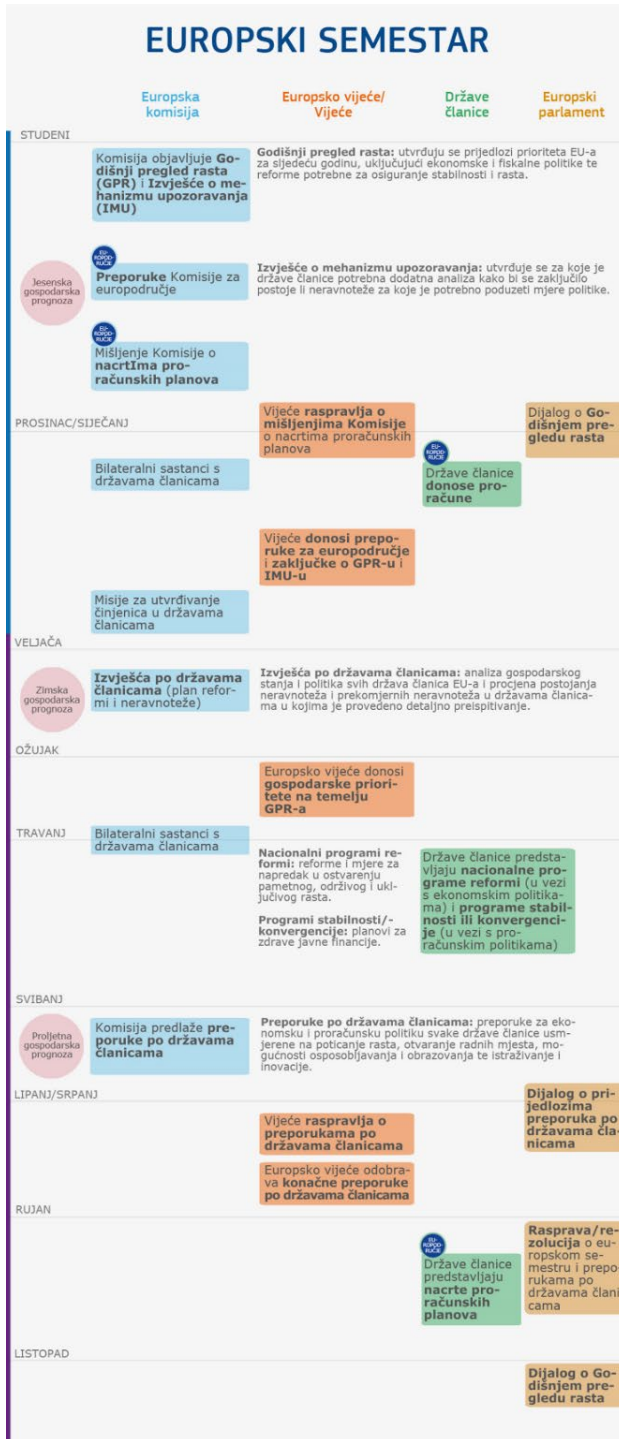
Nakon ocjene tih planova, države članice dobivaju individualne preporuke („preporuke za pojedinu zemlju”) za svoje nacionalne proračunske politike i politike reformi. Od država članica očekuje se da te preporuke uzmu u obzir pri izradi svojih proračuna za sljedeću godinu i pri donošenju odluka u vezi sa svojom gospodarskom politikom, politikama zapošljavanja i obrazovanja te drugim politikama. Ako je potrebno, dobivaju i preporuke za ispravljanje makroekonomskih neravnoteža.

► Pregled ciklusa Europskog semestra po mjesecima

Studeni/prosinac	<ul style="list-style-type: none"> Počinje u kasnu jesen objavom Godišnjeg pregleda rasta (engl. <i>Annual Growth Survey, AGS</i>), strateškog dokumenta Europske komisije u kojem se ocjenjuje ekonomska situacija i definiraju ključni prioriteti i izazovi ekonomske politike EU za sljedeću godinu. Paralelno se objavljuje Izvješće o mehanizmu upozoravanja (engl. <i>Alert Mechanism Report, AMR</i>) koje prikazuje vrijednosti odabranih makroekonomskih pokazatelja za države članice, a kojim u slučaju makroekonomskih neravnoteža u nekoj od zemalja članica, započinje Procedura u slučaju makroekonomskih neravnoteža (engl. <i>Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP</i>).
Veljača	<ul style="list-style-type: none"> Tijekom veljače, Europska komisija u sklopu Izvješća za zemlju članicu (engl. <i>Country Report, CR</i>) objavljuje procjenu o napretku u provedbi Specifičnih preporuka za zemlje članice (eng. <i>Country Specific Recommendations, CSR</i>) koji sadrži ocjenu napretka iz prošlogodišnjeg ciklusa Europskog semestra i donosi smjernice za izradu nacionalnih programa zemalja članica. Europska komisija objavljuje i rezultate Dubinske analize (engl. <i>In depth Review, IDR</i>) za države članice za koje je Izvješćem o mehanizmu upozoravanja (AMR) utvrđeno da je potrebno provesti dubinsku analizu.
Travanj	<ul style="list-style-type: none"> U travnju države članice dostavljaju Nacionalne programe reformi (engl. <i>National Reform Programme</i>) koji su vezani za ekonomske politike i, ovisno o tome jesu li članica eurozone ili ne, Programe stabilnosti (engl. <i>Stability Programme</i>) za članice eurozone ili Programe konvergencije (engl. <i>Convergence Programme</i>) za zemlje koje nisu članice eurozone. Programi stabilnosti i programi konvergencija su vezani za proračunske politike.
Svibanj	<ul style="list-style-type: none"> Europska komisija tijekom svibnja, na temelju svoje procjene ekonomskih situacija i programa u zemljama članicama, objavljuje nacрте Specifičnih preporuka za zemlje članice, kojima daje preporuke za ekonomsku i proračunsku politiku. Preporukama se svakoj zemlji EU pružaju prilagođene smjernice za politike o tome kako potaknuti otvaranje radnih mjesta i rast uz održavanje zdravih javnih financija.
Lipanj	<ul style="list-style-type: none"> Specifične preporuke u lipnju raspravlja i potvrđuje Europsko vijeće, čime je formalno završen ciklus Europskog semestra. Od zemalja članica očekuje se da Specifične preporuke uključe u svoje planove reformi, proračunske planove i planove politika za sljedeću godinu te ih provedu tijekom narednih 12 do 18 mjeseci.

Izvor: Vlada RH, obrada HGK

► Slika 1: Hodogram ciklusa Europskog semestra

Izvor: <https://vlada.gov.hr/europski-semestar-19455/19455>

2 | PREPORUKE EUROPSKE KOMISIJE

Ukratko, proces Europskog semestra utemeljen je na godišnjoj objavi četiri ključna dokumenta:

- Godišnji pregled rasta koji objavljuje Europska komisija u studenom/prosinucu,
- **Izvjješće za zemlju koje objavljuje Europska komisija u veljači**
- Nacionalni program reformi koji izrađuje zemlja članica u travnju
- Preporuke za svaku državu članicu koje Vijeće EU formalno usvaja u srpnju

Republika Hrvatska prvi je put sudjelovala u ciklusu Europskog semestra 2013. godine na dobrovoljnoj i neformalnoj osnovi, pri čemu Vijeće Europske unije nije donijelo specifične preporuke za Hrvatsku. **Od 2014. godine Republika Hrvatska u Europskom semestru sudjeluje u punom opsegu prava i obveza.**

U sklopu tekućeg Europskoga semestra 2020, u ovome su trenutku aktualna Izvjješća za zemlju (*Country Report*) koje je Europska komisija objavila 26. veljače za sve članice EU, pa tako i za Hrvatsku.

U Izvjješću za Hrvatsku, među ostalim, dana je **ocjena napretka u provedbi preporuka za Hrvatsku**, onih koje je Europska komisija dala u srpnju prošle godine (*Country Specific Recommendations*).

Od 2014. godine (otkada Hrvatska sudjeluje u Europskom semestru), kada se zbroje sve preporuke po pojedinim godinama, Europska je komisija dala Hrvatskoj ukupno 32 preporuke s 96 podtočaka (podocjena). Neke se Preporuke ponavljaju tijekom godina, ali je vidljivo i da njihov broj pada tijekom godina. Naime, 2014. godine Hrvatska je dobila osam Preporuka s 25 podtočaka, a 2019. godine četiri Preporuke s 15 podtočaka.

► Broj Preporuka za Hrvatsku po godinama

Godina	Broj preporuka	Broj preporuka (detaljizirano, podocjene)
2014.	8	25
2015.	6	17
2016.	5	15
2017.	5	13
2018.	4	11
2019.	4	15
2014. – 2019.	32	96

Izvor: EK; obrada: HGK

Kod ocjene provedbe Preporuka, EK se služi sljedećim ocjenama:

- **„Nema napretka“ („No progress“)** – Država članica nije najavila niti donijela mjere za provedbu preporuke. Ova kategorija obuhvaća nekoliko uobičajenih situacija koje je potrebno tumačiti na pojedinačnoj osnovi vodeći računa o specifičnim uvjetima u određenoj državi članici, odnosno sljedeće:

- zakonske, administrativne ili proračunske mjere nisu najavljene u Nacionalnom programu reformi ni u drugim službenim dokumentima upućenima nacionalnom parlamentu ili relevantnim parlamentarnim odborima ili Europskoj komisiji,
 - javno (npr. u priopćenju za javnost ili na internetskim stranicama Vlade),
 - upravljačko ili zakonodavno tijelo nije predstavilo nezakonodavne akte,
 - država članica poduzela je prve korake za provedbu preporuke, npr. naručila je studiju ili je osnovala istraživačku grupu za analizu mogućih mjera koje je potrebno poduzeti (osim ako se u Preporuci izričito zahtijeva izrada smjernica ili provedba istraživanja). Međutim, nije predložila jasno utvrđene mjere za provedbu Preporuke.
- „Ograničen napredak“ („*Limited progress*“) – Država članica najavila je određene mjere kojima se mjere iz Preporuke samo donekle provode; i/ili predstavila zakonodavne akte upravljačkom ili zakonodavnom tijelu koji, međutim, još nisu doneseni te je prije provedbe Preporuke potrebno znatno poraditi na nezakonodavnim postupcima; predstavila je nezakonodavne akte, ali bez dodatnih mjera potrebnih za provedbu Preporuke.
 - „Određen napredak“ („*Some progress*“) – Država članica donijela je mjere kojima se djelomično provodi preporuka; i/ili mjere za provedbu Preporuke, ali je potrebno još prilično poraditi na potpunoj provedbi Preporuke jer je provedeno samo nekoliko donesenih mjera. Na primjer, nacionalni parlament donio je mjere ili su mjere donesene podzakonskim aktom, ali nisu donesene provedbene odluke.
 - „Znatan napredak“ („*Substantial progress*“) – Država članica donijela je mjere od kojih je većina provedena.
 - „Potpuna provedba“ („*Full implementation*“) – Država članica provela je sve mjere potrebne za odgovarajuću provedbu preporuke.

Od uvođenja postupka europskog semestra 2014. Hrvatska je za 57% svih preporuka koje su joj upućene ostvarila najmanje „Određeni napredak“. Za preostalih 43% preporuka ostvaren je „Ograničen napredak“ (37%) ili „Nema napretka“ (6%).

U usporedbi s ostalim članicama iz tzv. Nove Europe (12 članica koje su pristupale EU od 2004. godine nadalje), Hrvatska se po uspješnosti provedbi preporuka u sklopu Europskog semestra nalazi negdje u sredini. Pritom treba napomenuti da Hrvatska kraće sudjeluje u proceduri od ostalih članica iz ove skupine, koje su u proceduri od 2011. godine. U ovoj su skupini najuspješnije Latvija, Estonija i Slovenija (kada se gleda ocjena barem „određenoga napretka“, s time da Slovenija ima najveći udio preporuka koje su „Potpuno provedene“ (25%). Hrvatska zasad ima 7% „Potpuno provedenih“ preporuka, kao i Češka i Mađarska, a u tom je smislu uspješnija od Latvije i Estonije te još šest zemalja iz ove skupine.

Hrvatska ima najviše Preporuka čija je provedba ocijenjena kao „Određeni napredak“ (43%), a najmanji je udio onih koje su ocijenjene kao „Nema napretka“ (6%).

► Napredak ostvaren u provedbi preporuka Europske komisije, kumulativno od godine sudjelovanja države u Europskom semestru do 2019. (u postotku od ukupnog broja mjera)

Članice EU	NEMA NAPRETKA (No progress)	OGANIČEN NAPREDAK (Limited progress)	ODREĐEN NAPREDAK (Some progress)	ZNATAN NAPREDAK (Substantial progress)	POTPUNA PROVEDBA (Full implementation)	NAJMANJE "ODREĐEN NAPREDAK" (At least "Some progress")	ZNATAN NAPREDAK +POTPUNA PROVEDBA ("Substantial progress" plus "Full implementation")	Razdoblje
	A	B	C	D	E	F=C+D+E	G=D+E	H
Članice EU (Nova Europa)								
Latvija	0	5	78	15	2	95	17	2011. – 2019.
Estonija	0	7	73	20	0	93	20	2011. – 2019.
Slovenija	4	11	28	32	25	85	57	2011. – 2019.
Bugarska	0	28	59	11	2	72	13	2011. – 2019.
Litva	4	26	30	30	10	70	40	2011. – 2019.
Malta	13	19	47	16	5	68	21	2011. – 2019.
Češka	7	34	32	20	7	59	27	2011. – 2019.
Hrvatska	6	37	43	7	7	57	14	2014. – 2019.
Cipar	9	35	35	19	2	56	21	2011. – 2019.
Mađarska	8	40	34	11	7	52	18	2011. – 2019.
Slovačka	6	44	48	2	0	50	2	2011. – 2019.
Poljska	20	32	42	3	3	48	6	2011. – 2019.
Rumunjska	17	36	41	5	1	47	6	2011. – 2019.

Izvor: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en, obrada HGK

► Napredak ostvaren u provedbi preporuka Europske komisije, kumulativno od godine sudjelovanja države u Europskom semestru do 2019. (u postotku od ukupnog broja mjera)

Članice EU	NEMA NAPRETKA (No progress)	OGANIČEN NAPREDAK (Limited progress)	ODREĐEN NAPREDAK (Some progress)	ZNATAN NAPREDAK (Substantial progress)	POTPUNA PROVEDBA (Full implementation)	NAJMANJE "ODREĐEN NAPREDAK" (At least "Some progress")	ZNATAN NAPREDAK +POTPUNA PROVEDBA ("Substantial progress" plus "Full implementation")	Razdoblje
	A	B	C	D	E	F=C+D+E	G=D+E	H
Članice EU (Stara Europa)								
Danska	0	3	50	44	3	97	47	2011. – 2019.
Švedska	4	8	42	38	8	88	46	2011. – 2019.
Irska	2	11	46	32	9	87	41	2014. – 2019.
Španjolska	1	23	40	24	12	76	36	2011. – 2019.
Finska	0	30	38	29	3	70	32	2011. – 2019.
Italija	2	30	36	28	4	68	32	2011. – 2019.
Nizozemska	4	7	63	15	11	89	26	2011. – 2019.
Belgija	0	40	37	20	3	60	23	2011. – 2019.
Njemačka	2	44	37	7	10	54	17	2011. – 2019.
Francuska	2	25	59	13	1	73	14	2011. – 2019.
Portugal	3	28	55	9	5	69	14	2011. – 2019.
Austrija	7	23	61	7	2	70	9	2011. – 2019.
Luksemburg	11	61	25	3	0	28	3	2011. – 2019.

Izvor: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en, obrada HGK

Napomena: Grčkoj su prve preporuke izdane tek u 2019. pa nije uključena u tablicu jer je do tada bila u sustavu „European Stability Mechanism“, za Irsku su podaci od 2014. jer je bila u posebnom aranžmanu s MMF-om pa nije dobila Preporuke za prijašnje godine, UK je izostavljen jer nije više članica EU




ZAKLJUČNO

U komunikaciji (*Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews*) od 26. veljače ove godine, u sklopu Europskoga semestra, Europska komisija svrstala je **Hrvatsku u skupinu od devet članica EU sa stabilnim gospodarstvima koje imaju makroekonomske neravnoteže, ali ne prekomjerne** (zajedno s Njemačkom, Irskom, Francuskom, Nizozemskom, Rumunjskom, Španjolskom, Portugalom i Švedskom). Prekomjerne makroekonomske ravnoteže detektirane su u Italiji i Grčkoj te na Cipru.

Istodobno je u Izvještaju o zemlji (*Country Report*), **Europska komisija ocijenila napredak provedbe svojih Preporuka (Country-Specific Recommendation) u Hrvatskoj** (vidi sliku 2) **i kod još 14 članica** (Belgija, Češka, Njemačka, Španjolska, Cipar, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Finska) **s ocjenom „Ograničen napredak“**. Napredak u provedbi Preporuka EK kod preostalih 13 članica (Bugarska, Danska, Estonija, Irska, Grčka, Francuska, Italija, Latvija, Nizozemska, Austrija, Slovačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina) ocijenjen je ocjenom „Određen napredak“, koja je stepenicu bolja.

Za Hrvatsku je bitno naglasiti da je u ovogodišnjem izvješću u svih 15 potpreporuka za koje se ocjenjuje uspješnost provedbe, zabilježen „Ograničen napredak“ (kod 10) ili „Određen napredak“ (kod 5), odnosno da je u svih 15 potpreporuka navedeno da ima napretka u nekoj mjeri odnosno **niti jedno područje nije ocijenjeno s „Nema napretka“**. Time se svrstavamo među 11 zemalja EU u kojima je ostvaren napredak u provedbi svih specifičnih potpreporuka koje je država dobila. Preostalih 17 zemalja ima barem jedno potpodručje gdje nije ostvaren nikakav napredak.

► Slika 2: Ukupna ocjena napretka i selektivni pregled provedbe Preporuka iz 2019. za Hrvatsku (objavljeno 26. veljače 2020.)

 Croatia has made limited progress in addressing the 2019 country-specific recommendations	
 Urban and railway transport	SOME PROGRESS
 Reduce court proceedings and improving electronic communication in courts	SOME PROGRESS
 Harmonise wage-setting frameworks in the public sector	LIMITED PROGRESS
 Enhance the prevention and sanctioning of corruption	LIMITED PROGRESS

Izvor: EK, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/csr_factsheet_v9_0.pdf

► **Ocjena provedbe preporuka za Hrvatsku iz 2019., detaljan pregled (objavljeno 26. veljače 2020.)**

Preuzete obveze	Sažetak ocjene
<p>Preporuka 1.: Ojačati proračunski okvir i praćenje potencijalnih obveza na središnjoj i lokalnoj razini. Smanjiti teritorijalnu rascjepkanost javne uprave i pojednostavniti funkcionalnu raspodjelu nadležnosti. (relevantno za PMN)</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničen napredak u provedbi preporuke 1.</p>
	<p>Ograničen napredak u jačanju proračunskog okvira.</p>
	<p>Određen napredak u reformi javne uprave.</p>
<p>Preporuka 2.: Provesti reformu sustava obrazovanja i poboljšati pristup obrazovanju i osposobljavanju na svim razinama te njihovu kvalitetu i relevantnost za tržište rada. Konsolidirati socijalne naknade i poboljšati njihov učinak na smanjenje siromaštva. Osnažiti mjere i institucije tržišta rada i poboljšati njihovu suradnju sa socijalnim službama. U suradnji sa socijalnim partnerima uvesti usklađene okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama. (relevantno za PMN)</p>	<p>Hrvatska je ostvarila određen napredak u provedbi preporuke 2.</p>
	<p>Određen napredak u provedbi reforme sustava obrazovanja</p>
	<p>Ograničen napredak u konsolidaciji socijalnih naknada.</p>
	<p>Određen napredak u jačanju mjera tržišta rada</p>
	<p>Ograničen napredak u usklađivanju okvira za određivanje plaća u javnom sektoru</p>
<p>Preporuka 3.: Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i inovacije, održivi gradski i željeznički promet, energetska učinkovitost, obnovljive izvore energije i okolišnu infrastrukturu, vodeći računa o regionalnim razlikama. Povećati kapacitete nadležnih tijela za izradu i provedbu javnih projekata i politika. (relevantno za PMN)</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničen napredak u provedbi preporuke 3.</p>
	<p>Ograničen napredak u usmjeravanju ulaganja u istraživanje i inovacije</p>
	<p>Određen napredak u području gradskog i željezničkog prometa</p>
	<p>Ograničen napredak u području energetske i okolišne infrastrukture</p>
	<p>Ograničen napredak u vezi s povećanjem administrativnih kapaciteta potrebnih za izradu i provedbu javnih politika</p>
<p>Preporuka 4.: Poboljšati korporativno upravljanje u poduzećima u državnom vlasništvu i intenzivirati prodaju tih poduzeća i neaktivne imovine. Unaprijediti sprečavanje i sankcioniranje korupcije, osobito na lokalnoj razini. Skratiti trajanje sudskih postupaka i unaprijediti elektroničku komunikaciju na sudovima. Smanjiti najveće parafiskalne namete i pretjeranu regulaciju tržišta proizvoda i usluga. (relevantno za PMN)</p>	<p>Hrvatska je ostvarila ograničen napredak u provedbi preporuke 4.</p>
	<p>Ograničen napredak u upravljanju i prodaji udjela u poduzećima u državnom vlasništvu</p>
	<p>Ograničen napredak u sprečavanju i sankcioniranju korupcije</p>
	<p>Ograničen napredak u skraćivanju sudskih postupaka i unapređenju elektroničke komunikacije na sudovima</p>
	<p>Ograničen napredak u smanjenju parafiskalnih nameta</p>
	<p>Određen napredak u smanjenju pretjerane regulacije tržišta proizvoda i usluga</p>

Izvor: Izvješće za Hrvatsku (Country Report) od 26. veljače 2020.; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-croatia_hr_0.pdf

KRATICE

HGK	Hrvatska gospodarska komora
EU	Europska unija
EK	Europska komisija
PMN	Procedura pri makroekonomskim neravnotežama

Opće napomene:

Ovu analizu izrađuje i za nju je odgovoran HGK. Informacije, mišljenja, analize i zaključci koji se iznose temelje se na javnim statističkim i ostalim informacijama što potječu iz izvora u čiju se potpunost i točnost HGK pouzdaje, ali za koje ne jamči. Utoliko su informacije, mišljenja, analize i zaključci izneseni u ovoj publikaciji podložni promjenama koje ovise o promjenama izvora informacija te o promjenama koje nastupe od trenutka pisanja teksta do njegova čitanja. Ova publikacija ili njeni dijelovi ne mogu se kopirati ili bilo kako drukčije reproducirati bez navođenja izvora.

HGK
.HR

