

AKTUALNI OSVRTI

Ima li nade za izlazak iz začaranog kruga nečinjenja? Osvrt na zimski paket europskog semestra Europske komisije

KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Predstavništvo Europske komisije u Hrvatskoj je 13. ožujka u Zagrebu predstavilo [godišnju analizu ekonomskog i socijalnog stanja](#) koja se bavi i provedbom preporuka u državama članicama i ocjenom mogućih ekonomskih neravnoteža.

Budući da je [analiza za Hrvatsku](#) kao i obično nepovoljna, već je sama njena objava u Bruxellesu prije nekoliko dana izazvala – nažalost, kratkotrajnu – pozornost hrvatskih medija i političara. Umjesto o gorućim pitanjima prekomjernih ekonomskih neravnoteža i neprovođenju reformi, nastavilo se žustro raspravljati o Istanbulskoj konvenciji. Ta je konvencija bez sumnje značajna, ali s njom ili bez nje, ništa se u ovom trenutku bitno neće dogoditi, dok bi izlazak države iz prekomjerne neravnoteže itekako promijenio živote svih građana Hrvatske. Budući da tako kratkotrajna pozornost političara i medija, očito neće uroditi nekim konstruktivnijim aktivnostima, neophodno je ukazati na značaj tog dokumenta, čemu on služi, odnosno čemu bi mogao i trebao poslužiti ne samo Europskoj komisiji, nego i hrvatskoj Vladi, pa time i hrvatskim građanima.

Riječ je o tzv. zimskom paketu europskog semestra koji Europska komisija šalje Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Europskoj središnjoj banci i Eurogrupi¹. Paket ukazuje na stanje cjelokupne Unije i 27 njenih članica (Grčka je izuzeta jer se nalazi u posebnom režimu potpore stabilnosti), te posebice za 12 članica (među kojima je i Hrvatska), odabranih za dubinsko preispitivanje. Zimski se paket nadovezuje na prethodne europske dokumente: [godišnji pregled rasta, preporuke za europodručje](#) i [jesenski paket europskog semestra](#) iz studenoga prošle godine i [privremene zimske ekonomske prognoze](#) iz veljače ove godine, a zemljama članicama treba poslužiti da do sredine travnja predstave vlastite nacionalne programe na temelju kojih će Komisija u svibnju predstaviti nove preporuke po državama članicama.²

Hrvatska s prekomjernim neravnotežama i ograničenim napretkom, odnosno bez napretka

Na sedamdesetak stranica zimskog paketa koje se odnose na Hrvatsku, analizira se njena ekonomska situacija i izgledi te napredak u provođenju prethodnih preporuka. Nude se i rezultati dubinske analize i reformski prioriteti javnih financija i oporezivanja; duga privatnog i financijskog sektora; tržišta rada, socijalnih politika i obrazovanja; konkurentnosti i investicija, te javnog upravljanja.

¹ Eurogrupa je neformalna, ali utjecajna grupa ministara financija država eurozone.

² Vidi [grafički prikaz kalendara europskog semestra](#).

U svemu tome ističu se dvije činjenice: (1) Hrvatska je država s prekomjernim ekonomskim neravnotežama i (2) Hrvatska je ostvarila ograničen napredak, odnosno nije napredovala u provedbi preporuka Europske komisije.

Naime, dubinske analize odabranih zemalja članica prošle su godine ukazale na šest država s ekonomskim neravnotežama i šest država s prekomjernim ekonomskim neravnotežama. No, ove su godine ostale samo tri „nepopravljive“ države s prekomjernim ekonomskim neravnotežama, a Hrvatska je nažalost jedna od njih.

Slovenija je, primjerice, prošle godine bilježila neravnoteže, ali se popravila i više ih nema. Smanjila je rizike stabilnosti i postigla sveukupno zadovoljavajući napredak u primjeni preporuka koje je dobivala prethodnih godina, te ih i dalje uredno primjenjuje! Za razliku od Slovenije, Cipar, Italija i Hrvatska i dalje su zemlje s prekomjernim neravnotežama. Hrvatska i Italija ih, doduše, smanjuju zahvaljujući kombinaciji reformi, povoljnih ekonomskih uvjeta i smanjenih rizika u bankovnom sektoru, no još uvijek postoji potreba odlučnije primjene politika, posebice u Hrvatskoj.

Hrvatska je 2017. dobila pet specifičnih preporuka (s potpreporukama): za fiskalnu politiku, mirovinski i sustav socijalne skrbi, obrazovanje, javnu upravu te poduzeća i imovinu u državnom vlasništvu. U provedbi preporuka za javnu upravu nije napredovala, a u ostale četiri ostvaren je tek ograničeni napredak. U provedbi pet potpreporuka nije napredovala, u sedam je ostvaren ograničen, a samo u jednom je ostvaren stanoviti napredak (poboljšan je okvir za upravljanje javnim dugom).

U Hrvatskoj sve po starom, promjena na bolje nema

Onima koji redovito prate izvještaje Europske komisije, ovaj zimski paket ne predstavlja ništa novo. Hrvatskim se vladama iz dokumenta u dokument, iz godine u godinu, još od prije priključenja Uniji, stalno daju manje-više iste preporuke, a vlade ih provode aljkavo i manjkavo ili ih uopće ni ne provode. O čemu je riječ prikazuje okvir na kraju ovog teksta u kojem su prikazane kategorije koje Europska komisija koristi ocjenjujući napredak u provedbi preporuka.

Tako, primjerice, *napretka nema* kad se Vlada nije ni dotakla problema „rascjepkanosti i funkcionalne raspodjele nadležnosti lokalnih jedinica“, a *napredak je ograničen* kad je „novo Ministarstvo pojačalo napore u prodaji manjinskih udjela u poduzećima u državnom vlasništvu i smanjilo listu poduzeća od strateškog i posebnog značaja, ali postoje značajni zaostaci u donošenju zakona kojima bi se poboljšalo upravljanje javnom imovinom i korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu“.

Ima li nade za izlazak iz začaranog kruga nečinjenja?

Kao i brojni raniji dokumenti koje je Europska komisija upućivala i ovoj i bivšim hrvatskim vladama, i ovaj jasno ukazuje što treba poduzeti da bi se iz *nema napretka* i *ograničenog napretka* doguralo do *potpune provedbe* ili barem do *značajnog napretka*. Moraju se početi i nastaviti trajno primjenjivati baš sve mjere za primjerenu provedbu preporuka ili se bar moraju usvojiti mjere koje će uvelike omogućiti provedbu, a onda se većina preporuka mora stvarno i provoditi.

Kako je, primjerice, Slovenija uspjela postati zemlja bez neravnoteža, a Hrvatska se – i dalje u društvu na sličan način paralizirane Italije i Cipra – batrga s prekomjernim neravnotežama? Uspjela je – za razliku od Hrvatske u kojoj je napredak u provedbi ograničen ili ga ni nema – upravo zahvaljujući potpunoj i trajnoj provedbi preporuka.

Hoće li se Vlada trgnuti i poslušati sugestije Europske komisije da se nacionalni program reformi i program konvergencije ovaj put, za promjenu, izrade uz podršku Sabora i svih ključnih dionika (socijalnih partnera, regionalnih i lokalnih vlasti i udruga civilnog društva)?

Hoće li se konačno donijeti zakoni koji će i ovu i sve buduće vlade obvezivati na takve transparentnije, participativnije, pa samim time i odgovornije procedure? Usput, i to je jedna od preporuka u kojoj nema napretka, tj. nije osnažen proračunski okvir i nisu doneseni novi zakoni – o fiskalnoj odgovornosti i o proračunu – kojima bi se trebali riješiti mnogi od postojećih problema.

Budući da se i ova vlada – kao i manje-više sve prethodne – za svoje grijeh nečinjenja redovito opravdava nedostatkom potpore promjenama zbog njihove „nepopularnosti“ upravo bi uz transparentnije, participativnije i odgovornije procedure mogla pokušati tu potporu osigurati. No,

kako je sad već sredina ožujka, a nacionalni program reformi i program konvergencije trebaju Europskoj komisiji biti predstavljeni već sredinom travnja (po hrvatskom Zakonu o proračunu do kraja travnja?!), postoji bojazan da će se – kao i lani – ti programi već gotovi, bez ikakve mogućnosti rasprave i utjecaja, u Saboru predstaviti tek krajem travnja. U tom slučaju „ključni dionici“ još jednom neće imati nikakvog utjecaja na program reformi, pa će time moći opravdavati nedostatak interesa i posljedično nepodržavanje reformi, a Vlada će nepoduzimanje reformi moći opravdavati nedostatkom podrške. I svi će se umjesto tim, za život svih nas najvažnijim pitanjima, i dalje moći iscrpljivati prijedporima oko Istanbulske konvencije, koju je malo tko vjerojatno i pročitao. No, čita li itko i izvještaje Europske komisije?

Kategorije koje Europska komisija koristi pri ocjeni napretka provedbe preporuka

Nema napretka. Država nije uvjerljivo najavila niti prihvatila ni jednu mjeru koja bi se ticala provedbe preporuke. Primjeri tipičnih situacija koje bi se mogle tako ocijeniti, ali se trebaju pažljivo tumačiti, od slučaja do slučaja, uzevši u obzir specifične uvjete u svakoj zemlji:

- Pravne, administrativne i proračunske mjere nisu najavljene ni u nacionalnom programu reformi ni u nekom drugom službenom dokumentu koji se šalje nacionalnom parlamentu/relevantnim parlamentarnim odborima, Europskoj komisiji ili se javno objavljuje (npr. u objavi za medije ili na mrežnim stranicama vlade).
- Vladina i parlamentarna tijela nisu predstavila provedbene propise.
- Zemlja članica je poduzela inicijalne korake, npr. naručila studiju ili formirala stručnu skupinu koja će analizirati moguće mjere koje bi trebalo poduzeti (osim ako je riječ o preporuci koja izričito traži orijentacijske ili istraživačke aktivnosti), no nisu predložene jasno specificirane mjere za provedbu preporuka.

Ograničen napredak. Država je:

- najavila stanovite mjere ali one se samo granično dotiču preporuke i/ili
- predstavila prijedloge zakona u vladinom ili parlamentarnom tijelu, ali još nisu usvojeni i potrebno je donijeti još puno provedbenih propisa kako bi se preporuka mogla početi provoditi;
- predstavila provedbene propise, no još nema neophodnih pratećih aktivnosti koje bi omogućile provedbu preporuke.

Stanoviti napredak. Država je:

- usvojila mjere koje djelomično omogućuju provedbu preporuke i /ili
- usvojila mjere koje omogućuju provedbu preporuke, ali je još dosta toga potrebno obaviti da bi se preporuka mogla u potpunosti provoditi, jer se samo manji dio mjera već primjenjuje. Primjerice: nacionalni parlament je usvojio; ministarstvo je odlučilo, ali još nema odluke o primjeni.

Značajni napredak. Država je usvojila mjere koje u velikoj mjeri omogućuju provedbu preporuke i većina ih se već provodi.

Potpuna provedba. Država je primijenila sve mjere potrebne za primjerenu provedbu preporuke.