



Utjecaj Europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj

KATARINA OTT Institut za javne financije

Iz godine u godinu, Ministarstvu financija i vladama se opravdano prigovara zbog nepridržavanja rokova, nerealističnih pretpostavki i neadekvatnog sadržaja ključnih dokumenata (strateški planovi, strategije i smjernice) koji služe za pripremu trogodišnjeg proračuna. Te manjkavosti dovode do čestih rebalansa proračuna i nezadovoljavajućih fiskalnih rezultata. Kako će ulazak Hrvatske u EU utjecati na ekonomsku politiku i javne financije u Hrvatskoj? Kako će se odraziti na proračunski proces – od strategije, smjernica, do plana proračuna? Što će se točno događati kad uđemo u EU? Što se već počelo događati?

EUROPSKI SEMESTAR

Ekonomska kriza ukazala je na potrebu snažnije koordinacije ekonomskih politika članica EU-a, usklađivanja procesa i ciljeva nacionalnih proračunskih politika i politika rasta i zapošljavanja. Zbog toga na razini EU-a od 2011. djeluje tzv. **Europski semestar** (sažeto prikazan u tablici 1) koji se tako zove jer se glavna ciklusa koordinacije odvija u prvih šest mjeseci svake godine. Članice usklađuju proračunske i ekonomske politike s ciljevima i pravilima dogovorenim na razini EU-a kako bi osigurale zdrave javne financije, potakle ekonomski rast i spriječile pretjerane makroekonomske neravnoteže. Po utvrđenom kalendaru primaju upute na temelju kojih podnose nacionalne programe koji se ocjenjuju na razini EU-a. Nakon ocjene nacionalnih programa, članice dobivaju individualne preporuke za nacionalne politike proračuna i reformi. Ako je potrebno dobivaju i preporuke za ispravljanje makroekonomskih neravnoteža. Cilj je da članice uzmu u obzir preporuke kad definiraju proračune za iduću godinu.

Novi ciklus Europskog semestra otpočinje ponovo krajem godine, kad Europska komisija objavljuje Godišnji izvještaj o rastu s pregledom ekonomske situacije i ocjenom napretka svake članice u primjeni preporuka iz prošlogodišnjeg Semestra.

Tablica 1. Europski semestar

Pripremna faza	
Studeni i prosinac	
Europska komisija	Objavljuje Godišnji izvještaj o rastu (<i>Annual Growth Survey</i>), s prioritetima za iduću godinu koje članice trebaju uzeti u obzir pri planiranju nacionalne ekonomske politike, te Izvještaj o znakovima na uzbuću (<i>Alert Mechanism Report</i>) o makroekonomskoj situaciji pojedinih članica, na temelju kojeg može odlučiti hoće li provesti detaljniji pregled situacije u članicama u kojima se rizik potencijalnih makroekonomskih neravnoteža čini visokim, a na temelju njih i preporuke članicama.
Prva faza: Usmjeravanje politika na razini EU-a	
Siječanj i veljača	
Vijeće EU-a	Raspravlja o Godišnjem izvještaju o rastu i daje mišljenje i preporuke.
Europski parlament	Raspravlja o Godišnjem izvještaju o rastu i daje mišljenja i preporuke, te daje mišljenje o Smjernicama za zaposlenost (<i>Employment Guidelines</i>), a može pozvati i predstavnike Vijeća EU-a, Europskog vijeća, Komisije i pojedinačnih zemalja članica na raspravu o temama vezanim uz Europski semestar.
Ožujak	
Europsko vijeće	Na temelju Godišnjeg izvještaja o rastu, te analiza i zaključaka Vijeća EU-a, predstavlja smjerove politike. Od članica zahtijeva da ih uzmu u obzir u pripremi nacionalnih programa stabilnosti ili konvergencije koji zacrtavaju nacionalne proračunske politike i politike poticanja rasta i konkurentnosti.
Europska komisija	Objavljuje temeljite preglede makroekonomskih neravnoteža provedenih u visokorizičnim članicama, na temelju kojih može dati preporuke članicama za njihovo ispravljanje.
Druga faza: Ciljevi, politike i planovi za pojedinačne članice	
Travanj	
Zemlje članice	Do 15-og, a najkasnije do 30-og travnja podnose nacionalne programe stabilnosti i konvergencije sa srednjoročnim proračunskim strategijama i nacionalnim programima reformi s planovima strukturnih reformi za poticanje rasta i zaposlenosti.
Svibanj	
Europska komisija	Ocjenjuje nacionalne planove zemalja članica i daje nacrt preporuka svakoj pojedinoj članici.
Lipanj	
Vijeće EU-a	Raspravlja o nacrtima preporuka zemljama članicama i dogovara konačne preporuke za svaku pojedinu članicu koje mora podržati Europsko vijeće.
Srpanj	
Vijeće EU-a	Usvaja preporuke za svaku pojedinačnu članicu od kojih očekuje da ih i primjenjuje.
Treća faza: Primjena	
Srpanj	
Zemlje članice	Uzimaju u obzir preporuke u procesu nacionalnog odlučivanja o nacionalnom proračunu za iduću godinu koji će im omogućiti da provedu zacrtane politike.

PRORAČUNSKI PROCES U HRVATSKOJ

Tablica 2 prikazuje hrvatski proračunski proces u prvoj polovici godine.

Tablica 2.

Hrvatski proračunski proces u prvoj polovici godine

Do sredine ožujka	
Ministarstvo financija u suradnji s Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU-a	Ministarstvima i drugim državnim tijelima dostavlja uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje.
Do sredine travnja	
ministarstva i druga državna tijela	Ministarstvu financija dostavljaju vlastite strateške planove za trogodišnje razdoblje.
Do kraja travnja	
Ministarstvo financija i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a	Vladi predlažu strategiju za trogodišnje razdoblje.
Do sredine svibnja	
Vlada	Donosi trogodišnju strategiju.
Do kraja svibnja	
Ministarstvo financija	Vladi predlaže smjernice ekonomske i fiskalne politike.
Do sredine lipnja	
Vlada	Donosi smjernice ekonomske i fiskalne politike.
Do kraja lipnja	
Ministarstvo financija	Dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i izvanproračunskim korisnicima upute za izradu prijedloga državnog proračuna.

Upute za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje, koje su do sredine ožujka trebale biti poslane ministarstvima i drugim državnim tijelima, na web stranici Ministarstva financija objavljene su tek krajem travnja. Kašnjenje je uobičajeno – prošle je godine, umjesto do sredine ožujka to učinjeno u travnju – pa su i iduće faze kasnile. Trogodišnju strategiju, koju mora donijeti do sredine svibnja, Vlada je donijela tek sredinom srpnja, a smjernice ekonomske i fiskalne politike umjesto do sredine lipnja, tek u kolovozu. Posljedično su kasnile i upute, prijedlozi, nacrti i konačno usvajanje proračuna. Prošla godina nije nikakva iznimka; bilo je godina kada su kašnjenja bila i znatno duža.

No, kašnjenja u fazama hrvatskog proračunskog procesa i nisu njegova najveća boljka. Ozbiljniji problem su manjkave i, na neadekvatnim makroekonomskim pretpostavkama utemeljene strategije i planovi, te slaba provedba planiranog, iza čega slijede česti rebalansi i konstantno loši makroekonomski rezultati.

UTJECAJ EUROPSKOG SEMESTRA NA PRORAČUNSKI PROCES U HRVATSKOJ

Ulaskom Hrvatske u EU, pa time i u Europski semestar, dolazi do ključnih promjena:

- Ministarstvo financija će se pri sastavljanju upute ministarstvima i drugim državnim tijelima za izradu strateških planova – koje donosi do sredine ožujka – morati oslanjati na prioritete zacrtane u Godišnjem izvještaju o rastu, Izvještaju o znakovima na uzbunu i Smjernicama za zaposlenost. Ti su dokumenti u razdoblju od studenoga prošle, do veljače tekuće godine, prošli Europsku komisiju, Vijeće EU-a i Europski parlament.

- Kako bi do 15-og, a najkasnije do 30-og travnja EU-u dostavila nacionalni program stabilnosti i konvergencije sa srednjoročnom proračunskom strategijom i programom reformi s planom strukturnih reformi usmjerenih na poticanje rasta i zaposlenosti, Vlada će trogodišnju strategiju, koju za domaće potrebe mora donijeti do sredine svibnja, sada morati sastaviti mjesec dana ranije.
- Europska komisija će u svibnju ocijeniti hrvatski nacionalni plan i dati konkretne preporuke za njegovo poboljšanje, pa će Ministarstvo financija te preporuke moći ugraditi u prijedlog smjernica ekonomske i fiskalne politike koji do kraja svibnja mora predložiti Vladi.
- Vlada će do sredine lipnja moći donijeti kvalitetne smjernice ekonomske i fiskalne politike koje će uvažavati ocjene i preporuke Europske komisije iz svibnja, te Vijeća EU-a iz lipnja.
- Vijeće EU-a u srpnju usvaja konačne preporuke za svaku pojedinačnu članicu, a od članica se očekuje da ih primjenjuju. Stoga će i Hrvatska – kao i sve druge članice – u srpnju, pri uputama za izradu i samoj izradi prijedloga proračuna, morati uzeti u obzir preporuke Vijeća EU-a, neophodne za provedbu zacrtane politike.

Ulazak Hrvatske u EU i Europski semestar sasvim će sigurno utjecati na rokove i kvalitetu, pa time i na transparentnost strategija, planova i proračuna u Hrvatskoj. Pozitivan utjecaj tih promjena neće, naravno, ovisiti samo o europskim institucijama i procesima, već i o zainteresiranosti i angažmanu hrvatskih ministarstava i Vlade za praćenje i razumijevanje funkcioniranja europskih institucija i procesa, te pravovremeno ugrađivanje europskih uputa i preporuka u hrvatske dokumente.

Već i prije formalnog članstva, Europska je komisija pozvala Hrvatsku da se neformalno uključi u Europski semestar, pa je Vlada 18. travnja prihvatila Ekonomski program Republike Hrvatske 2013. koji će dostaviti Europskoj komisiji. Ne ulazeći u detaljnu analizu Programa, već je na prvu očito da je – kao i gotovo svi dosadašnji hrvatski dokumenti – rađen na preoptimističnim pretpostavkama. **Vlada u Programu predviđa rast BDP-a od 0,7% 2013. i 2,4% 2014., dok nam Europska komisija predviđa pad od 0,4% 2013. i rast od samo 1% 2014., a Međunarodni monetarni fond pad od 0,2% 2013. i rast od 1,5% 2014.**

Otpočeli smo, dakle, s preoptimističnim pretpostavkama koje ne uzimaju u obzir čak ni predviđanja hrvatskog gospodarskog rasta te iste Europske komisije kojoj program šaljemo. Vidjet ćemo, stoga, kako će Program biti ocijenjen i kakve će nam preporuke na temelju njega dati Europska komisija, Vijeće EU-a i Europsko vijeće. Shvatimo li te preporuke ove godine olako – u Europski semestar smo uključeni tek neformalno – u idućim godinama to neće biti moguće, jer se od članica očekuje da preporuke i primjenjuju. Budući da je dosljedna primjena preporuka neophodni preduvjet za davanje financijske pomoći članicama koje zbog previsokog deficita i duga ostvaruju to pravo – a Hrvatska već sada zadovoljava uvjete za primanje te pomoći – valjda će to biti dovoljan motiv za dosljednu primjenu. No, barem smo otpočeli, pa se u idućim godinama valja nadati realističnijim, pravovremenijim i kvalitetnijim strategijama, planovima, programima i proračunima, te dosljednoj primjeni europskih preporuka. Time bismo postali i zemlja s dugoročno zdravijim i transparentnijim javnim financijama.