



6. ZAGREBAČKI EKONOMSKI FORUM 2013.

PRISTUPANJE EUROPSKOJ UNIJI:
KORISTI ZA PODUZETNIKE

HRVATSKA I EUROPSKI SEMESTAR
– UTJECAJ PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI
NA EKONOMSKU POLITIKU

RASPRAVA

© Friedrich Ebert Stiftung 2013.

Izdavač:
Zaklada Friedrich Ebert, www.fes.hr

Za izdavača:
dr. sc. Dietmar Dirmoser

Urednik:
dr. sc. Nenad Zakošek

Nakladnik:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Praška 8, 10000 Zagreb

Grafička priprema:
Vesna Ibrišimović

Tisak:
GAEA STUDIO d.o.o., Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

ISSN 1849-0085



6. ZAGREBAČKI EKONOMSKI FORUM 2013.

PRISTUPANJE EUROPSKOJ UNIJI: KORISTI ZA PODUZETNIKE	5
HRVATSKA I EUROPSKI SEMESTAR – UTJECAJ PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI NA EKONOMSKU POLITIKU	19
RASPRAVA	39

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**PRISTUPANJE EUROPSKOJ UNIJI:
KORISTI ZA PODUZETNIKE**

Sandra Švaljek

*Što je najparadoksalnije, samo u razvoju, reformi i promjenama moguće je
pronaći istinsku sigurnost.*

Anne Morrow Lindbergh

UVOD

Hrvatska će 1. srpnja 2013. godine postati članica Europske unije. Proces pristupanja Uniji za Hrvatsku je trajao 10 godina, odnosno od veljače 2003. godine, kada je podnijela zahtjev za punopravno članstvo u EU-u. Pristupni pregovori koji su započeli 2005. godine trajali su osam godina te su se vodili u 35 područja. Obuhvat tema o kojima se pregovaralo, ozbiljnost zahtjeva koji su postavljeni pred Republiku Hrvatsku u mnogima od njih, a osobito u neekonomskim područjima kao što su pravosuđe, prava nacionalnih manjina, povratak izbjeglica, razvoj institucija i borba protiv korupcije, pridonijeli su tome da se pristupanje Uniji ne promatra kao dominantno ekonomsko pitanje. No, od samih početaka, motivi na stvaranje i ulazak u Europsku uniju bili su, osim sigurnosnih, upravo ekonomski. Zemlje članice smatrale su da upravo i jedino jedinstveno tržište EU-a može njihovim ekonomijama osigurati dovoljno veliko tržište za plasman njihovih proizvoda i usluga te na taj način pridonijeti stvaranju radnih mjesta i prosperitetu njihovih građana.

U razdoblju priprema za ulazak Hrvatske u EU nije bilo mnogo javnih rasprava o ekonomskim učincima ulaska, čak ni o prilikama za ostvarivanje ekonomskih interesa domaćih poduzetnika koje pruža članstvo u Uniji. Ono što je izvjesno jest da će pristupanje Uniji uzrokovati promjene u gospodarskom okruženju, koje će za neke poduzetnike značiti nove prilike, a za neke troškove i prepreke poslovanju, te na taj način vjerojatno djelovati u smjeru promjene gospodarske strukture. Ovaj rad govori o nekim mogućim promjenama u poslovnom okruženju i pokušava predvidjeti učinke tih promjena. Posebno se usredotočuje na pitanje utjecaja pristupanja Uniji na razmjenu roba i usluga sa zemljama EU-a i zemljama CEFTA-e te na pristup sredstvima iz proračuna EU-a.

1. PROMJENE U POSLOVNOM OKRUŽENJU KOJE DONOSI ULAZAK U EU

Pristupanje Uniji povezano je s brojnim regulatornim i institucionalnim promjenama koje se tiču kako poslovanja, tako i života uopće. Gotovo je nemoguće sagledati, a još manje ocijeniti njihove potencijalne učinke. Radi jednostavnosti, najvažnije bi se promjene moglo grupirati u pet osnovnih skupina.

Prva i najvažnija skupina promjena povezana je s ulaskom Hrvatske na jedinstveno tržište EU-a. Ta će promjena imati različite posljedice. Iako je samim potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska već imala neograničen bescarinski pristup tržištu Unije za gotovo sve proizvode, ulaskom u Uniju u potpunosti će nestati procedure carinjenja robe pri prelasku granice s EU-om, što će bitno pojednostaviti ulazak domaćih proizvoda na veliko tržište s oko 500 milijuna stanovnika. Nadalje, ulazak na jedinstveno tržište EU-a utjecat će i na međunarodnu razmjenu usluga. Nepovoljne posljedice za domaće poduzetnike (a povoljne za standard građana) mogle bi nastati zbog lakše prekogranične kupnje hrvatskih građana te smanjenja cijena određenih proizvoda uzrokovanog jačanjem konkurencije na domaćem tržištu. Dodani negativni šok očekuje se zbog gubitka postojećeg povlaštenog tretmana hrvatskih proizvoda na tržištima zemalja CEFTA-e.

Kao drugo važno područje promjena za poduzetnike može se istaknuti pristup povećanom iznosu sredstava iz proračuna EU-a. Poduzetnici, koji su u pretpristupnom razdoblju imali razmjerno ograničen pristup nepovratnim sredstvima EU-a, imat će mogućnost prijave na različite instrumente, a uz to i veću mogućnost sudjelovanja na natječajima EU-a za dobra, usluge i radove.

Treće, može se očekivati da bi pristupanje Uniji moglo djelovati na porast potražnje putem snažnijeg priljeva izravnih inozemnih ulaganja, porasta izvoza i povećanja zaposlenosti. Za poduzetnike bi to moglo značiti mogućnost ostvarivanja većih prihoda na domaćem tržištu, s povratnim pozitivnim učinkom na oživljavanje opće ekonomske aktivnosti.

Četvrto, jedan od kanala preko kojih ulazak Hrvatske u EU može djelovati na poslovanje poduzetnika je i povećanje političke, gospodarske i pravne sigurnosti te unaprjeđenje funkcioniranja institucija kojem će pridonijeti pristupanje Uniji. Stabilnost i sigurnost pozitivno će utjecati na ukupno poslovno okruženje te može potaknuti ulaganja svih vrsta (domaća i inozemna, izravna, portfeljna i ostala)¹.

Konačno, ulazak u Uniju za poduzetnike znači nužnost djelovanja u skladu ne samo s domaćom, nego i s europskom regulativom pretočenom u domaće propise. To može značiti određeno opterećenje u pogledu vremena potrebnog za praćenje i usvajanje regulative te postupanje u skladu s njom. Ipak, bilo bi očekivano da su poduzetnici već u pretpristupnom razdoblju podnijeli najveći dio tereta prilagodbe novim propisima te da će u budućnosti izmjena domaćih propisa pod utjecajem regulatornih promjena Unije biti manje nego do sada.

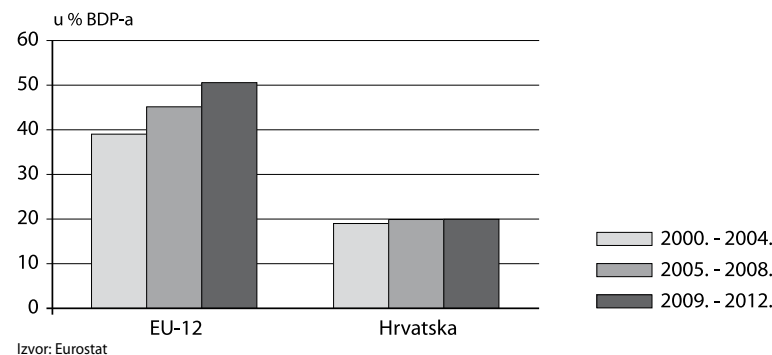
¹ U sklopu istraživanja o očekivanim ekonomskim učincima ulaska Hrvatske u Europsku uniju Ekonomski institut Zagreb je 2007. godine proveo ex ante ocjenu mogućeg makroekonomskog utjecaja pristupanja Hrvatske EU-u. To je istraživanje pokazalo da bi u srednjem roku članstvo u Uniji moglo povećati realnu stopu gospodarskog rasta za 0,6 posto godišnje. Pritom, ocijenjeno je da bi učinak institucionalnih reformi na gospodarski rast mogao biti čak osam puta veći od otvaranja pristupa jedinstvenom unutrašnjem tržištu Unije i uklanjanja preostalih nekarinskih ograničenja (Ekonomski institut, Zagreb, 2007.).

2. ULAZAK HRVATSKIH IZVOZNIKA NA JEDINSTVENO TRŽIŠTE EU-A

Nije moguće unaprijed procijeniti stvarne učinke ulaska na jedinstveno tržište EU-a za hrvatsko gospodarstvo. No, određenu informaciju o tome kako bi se nakon ulaska u Uniju mogla kretati razmjena dobara i usluga sa zemljama EU-a moguće je dobiti uvidom u pokazatelje za zemlje petog vala proširenja. To su postsocijalističke zemlje Središnje i Istočne Europe (Litva, Latvija, Estonija, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska i Slovenija), Malta i Cipar koji su u Uniju ušli 1. svibnja 2004. te Bugarska i Rumunjska koje su pristupile Uniji 1. siječnja 2007.

Iskustvo tih novih članica pokazuje da je nakon ulaska u Uniju kod njih došlo do osjetnog porasta robnog izvoza mjereno udjelom u BDP-u. Ako se razdoblje od 2000. do 2012. godine podijeli na tri podrazdoblja – razdoblje prije ulaska u Uniju od 2000. do 2004. godine, razdoblje neposredno nakon ulaska u Uniju od 2005. do 2008. godine i razdoblje globalne recesije od 2009. do 2012. godine, kod novih članica uočava se stalan i osjetan porast udjela robnog izvoza u BDP-u (slika 1). U razdoblju prije pristupanja EU-u nove su članice u prosjeku izvezile roba u visini oko 39 posto BDP-a, da bi se ta razina usprkos krizi u razdoblju od 2009. do 2012. godine povećala za 11,5 postotnih bodova. Istodobno, hrvatski je robni izvoz u cijelom razdoblju gotovo stagnirao na niskoj razini od oko 20 posto BDP-a. Tako je između Hrvatske i novih članica Unije nastala velika razlika u pogledu robne razmjene, pri čemu one danas u terminima BDP-a izvoze u prosjeku 2,5 puta više od Hrvatske.

Slika 1: Udio robnog izvoza u BDP-u, 2000.-2012. godine, nove članice Unije (EU-12) i Hrvatska



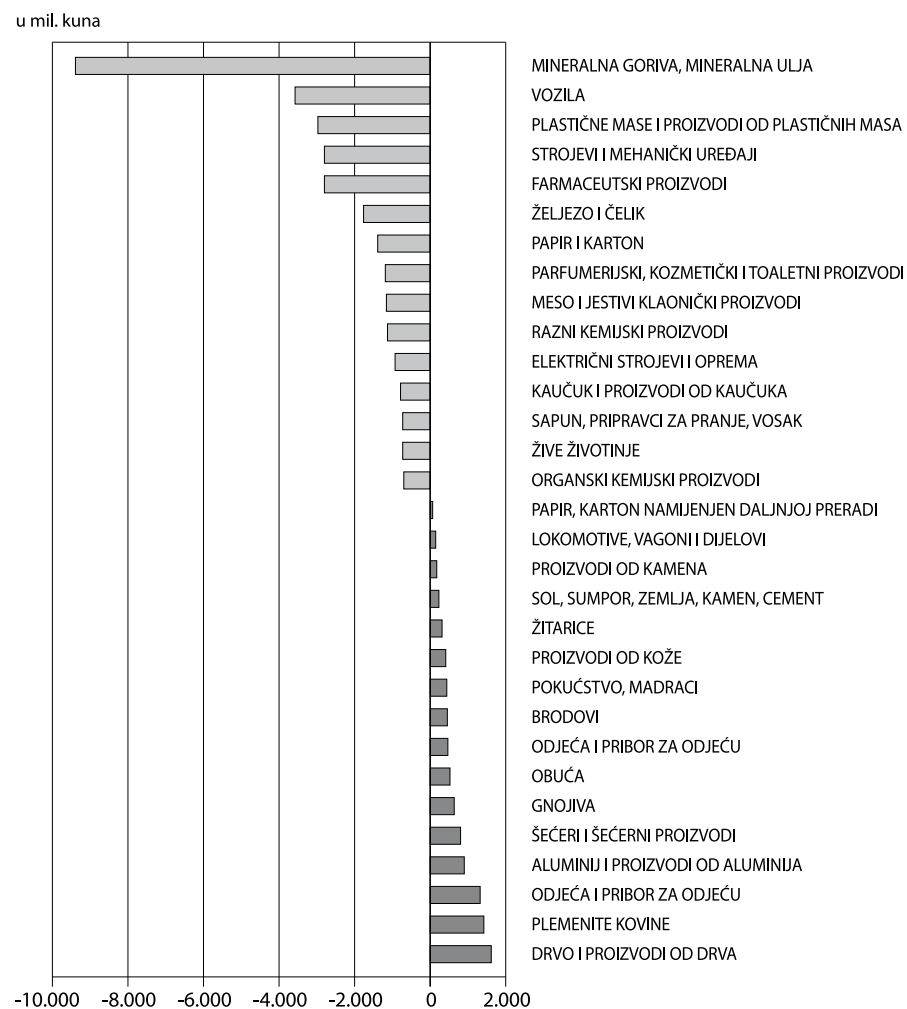
Izvor: Eurostat

Moglo bi se zaključiti da je pristup jedinstvenom tržištu Unije u novim članicama donio značajne pozitivne učinke njihovim izvoznicima te je u konačnici omogućio da se te zemlje, zahvaljujući oslanjanju na inozemnu potražnju, brže oporave od pada uzrokovanog globalnom krizom. Za Hrvatsku se ne može sa sigurnošću predvidjeti hoće li njezini poduzetnici na jednak način iskoristiti priliku jedinstvenog tržišta EU-a. Prije svega, to ovisi o tome imaju li oni što ponuditi novootvorenom tržištu i jesu li proizvodi koje nude konkurentnim na tom tržištu. No, očito je iz iskustva novih članica da postoji potencijal porasta izvoza te da o samim domaćim poduzetnicima ovisi hoće li ga prepoznati i iskoristiti.

Odgovor na pitanje što Hrvatska ima za ponuditi zemljama Europske unije danas nije lagan, odnosno, čini se da nema mnogo za ponuditi. Naime, Hrvatska danas na tržište Unije ne

izvozi mnogo – njezin robni izvoz čini tek između 0,1 i 0,15 posto ukupnog uvoza zemalja EU-a. Dodatno zabrinjava činjenica da konkurentnost naših proizvoda na tržištima EU-a očito pada jer je udio izvoza na tržište EU-a u ukupnom hrvatskom izvozu pao u 2012. na 65 posto sa 73,5 posto, koliko je iznosio između 2000. i 2004. godine. Ukupan hrvatski izvoz u EU u 2012. je godini iznosio oko 42 milijarde kuna, pri čemu je uvoz bio gotovo 34 milijarde kuna veći. Pozitivan saldo ostvaren je u razmjeni sa samo četiri članice EU-a (Grčkom, Latvijom, Luksemburgom i Maltom), koje međutim u ukupnom izvozu Hrvatske u EU sudjeluju sa samo pet posto.

Slika 2: Skupine proizvoda Carinske tarife s najvećim pozitivnim i negativnim saldom robne razmjene s EU-om, 2012., u mil. kuna



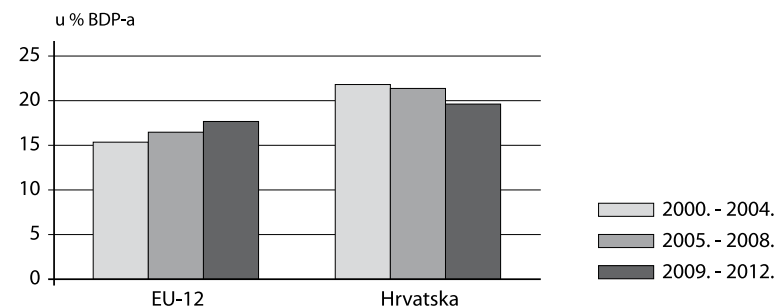
Izvor: Državni zavod za statistiku

Kada se pogledaju skupine proizvoda prema Carinskoj tarifi, uočava se da je Hrvatska ostvarila pozitivan trgovinski saldo u razmjeni samo 25 od ukupno 97 skupina proizvoda. Pozitivna su salda robne razmjene, uz to, bitno manja od negativnih. Dodatno, može se uočiti da među skupinama proizvoda kod kojih Hrvatska ostvaruje veći izvoz od uvoza iz EU-a uglavnom prevladavaju oni s nižom tehnološkom razinom (npr. drvo i proizvodi od drva, plemenite kovine, odjeća, obuća, šećeri i šećerni proizvodi, aluminij i proizvodi od aluminija), dok iz EU-a Hrvatska uvozi uglavnom proizvode visoke i više tehnološke razine (vozila, strojevi, farmaceutski proizvodi, kemijski proizvodi, električni strojevi i oprema i dr.) (slika 2).

Smatra se da otvorenost ekonomije može pozitivno utjecati na učinkovitost gospodarstva, kao i da je upravo porast otvorenosti uz povećanje izravnih stranih ulaganja i unaprjeđenje institucionalnog okvira jedan od osnovnih kanala pozitivnog ekonomskog učinka pristupanja Europskoj uniji (European Commission, 2009). U skladu s tim, zanimljivo je ustanoviti je li ulazak u Uniju povećao stupanj otvorenosti njihovih ekonomija. Podaci govore da je, u prosjeku, otvorenost novih članica Unije mjerena udjelom zbroja robnog uvoza i izvoza u BDP-u, između pretpristupnog razdoblja i razdoblja od 2009. do 2012. godine porasla s 90,6 na 107,6 posto. Očito, osim izvozu, jedinstveno je tržište pridonijelo i intenziviranju uvoza roba, što je očekivano s obzirom na uklanjanje carinskih i izvancarinskih prepreka uvozu u nove članice.

U istom se razdoblju otvorenost hrvatske ekonomije smanjila, što se može pripisati dugotrajnoj recesiji koja je dovela do osjetnog pada robnog uvoza. Stoga je u razdoblju od 2009. do 2012. godine udio vanjskotrgovinske razmjene u BDP-u u Hrvatskoj pao na samo 55,4 posto (sa 61,9 posto u pretkriznom razdoblju), što je gotovo upola manje nego u novim članicama EU-a, u prosjeku.

Slika 3: Udio prihoda od međunarodne razmjene usluga u BDP-u, nove članice EU-a i Hrvatska



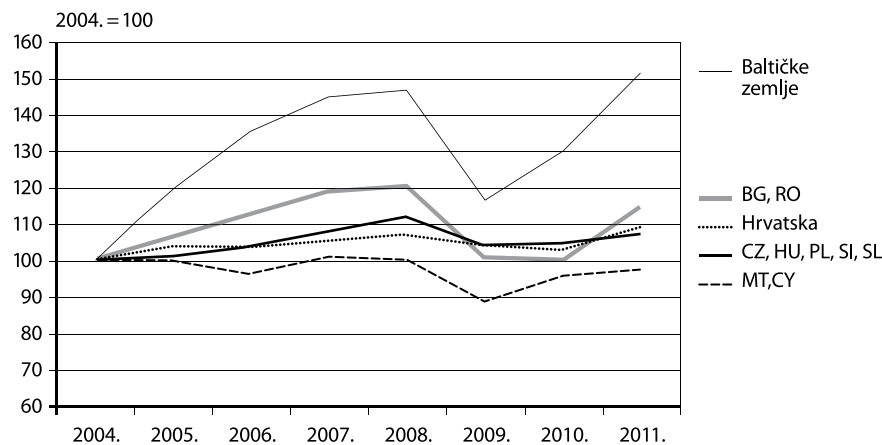
Izvor: Eurostat

Može se pokazati da je u novim članicama EU-a ulazak u Uniju pridonio ne samo povećanju intenziteta međunarodne razmjene roba, već i međunarodne razmjene usluga. Kod njih je, u prosjeku, udio prihoda od razmjene usluga u BDP-u u razdoblju od 2009. do 2012. godine bio za 2,2 postotna boda viši nego u pretpristupnom razdoblju (slika 3). Dok je u novim članicama Unije usprkos recesiji jačao intenzitet izvoza usluga, u Hrvatskoj se udio prihoda od izvoza usluga u BDP-u smanjio za oko dva postotna boda u odnosu na razdoblje od 2000. do 2004. godine.

Na osnovi iskustva novih članica Unije može se očekivati da bi uklanjanje prepreka slobodnom kretanju usluga moglo povećati prihode od usluga i u Hrvatskoj. Štoviše, zahvaljujući prije svega povoljnom zemljopisnom položaju Hrvatske, može se ocijeniti da su potencijali za povećanje prihoda od usluga veliki, i to ne samo u turizmu, nego i u uslugama prometa, logistike, distribucije, informatičkih usluga, financijskih usluga i sl.

Što se tiče turizma, ulazak u Uniju mogao bi pridonijeti povećanju atraktivnosti Hrvatske kao turističke destinacije. Iskustva novih članica također daju naslutiti da postoji potencijal za dodatni zamah u turizmu, kakav su i mnoge od njih iskusile nakon pristupanja EU-u (slika 4). No, kako je Hrvatska dobrom dijelom turista iz zemalja EU-a već otprilike bila poznata zbog geografske blizine i dobre prometne povezanosti, moguće je da je „dividenda“ ulaska u EU u području turizma već dijelom realizirana.

Slika 4: Broj noćenja turista, nove članice EU-a i Hrvatska, 2004. = 100.



Izvor: Eurostat

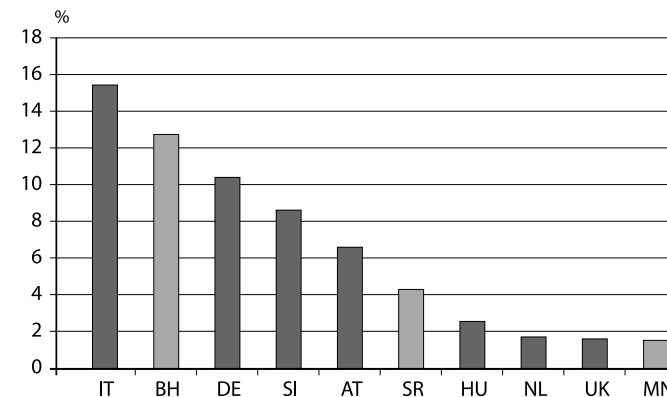
Na osnovi iskustava zemalja koje su ušle u Uniju tijekom posljednjeg vala proširenja, od kojih većina s Hrvatskom dijele karakteristike postsocijalističkih zemalja, može se reći da ima razloga za optimizam te da bi i za hrvatske poduzetnike ulazak u Uniju mogao imati pozitivne učinke. Hoće li se takva očekivanja obistiniti ovisi, naravno, o samim poduzetnicima. Nositelji ekonomske politike također mogu pridonijeti tome. S obzirom na očiti problem nekonkurentnosti hrvatskih proizvoda na europskom tržištu, oni prije svega trebaju utjecati na jačanje konkurentnosti domaćih proizvođača. Kao mogući načini djelovanja na konkurentnost nameću se promjene u poslovnom okruženju, što podrazumijeva smanjenje poreznog opterećenja, veću učinkovitost javne uprave, unaprjeđenje funkcioniranja pravosuđa i suzbijanje kašnjenja u plaćanju, zatim promjene u politici poticanja inovacija i obrazovnoj politici te također stručna pomoć državnih institucija kod internacionalizacije poslovanja.

Digresija: Gubitak sadašnjeg položaja na tržištima zemalja CEFTA-e

Pristupanjem jedinstvenom tržištu EU-a hrvatskim će se poduzetnicima otežati položaj na tržištima zemalja CEFTA-e. Sa zemljama potpisnicama CEFTA-e Hrvatska ima trgovinske sporazume koji omogućuju uvoz hrvatskih proizvoda na ta tržišta pod uvjetima koji su znatno povoljniji nego za zemlje članice EU-a. Tako npr. hrvatski proizvodi uopće nisu opterećeni carinama pri uvozu u Bosnu i Hercegovinu, koja je najvažnije hrvatsko tržište unutar CEFTA-e, dok su carine za uvoz hrvatskih proizvoda u Srbiju niže nego kada se radi o proizvodima koji se uvoze iz EU-a, a za pojedine se grupe proizvoda i ne primjenjuju. Nakon ulaska Hrvatske u Uniju ti će trgovinski sporazumi prestati vrijediti te će tretman hrvatskih proizvoda na tim tržištima biti izjednačen s tretmanom proizvoda uvezenih iz EU-a (HNB, 2012.).

Kako udar na izvoznike na ova tržišta ne bi bio prevelik, Hrvatska je inicirala pregovore s članicama CEFTA-e o zadržavanju povoljnog položaja na tim tržištima. Za Hrvatsku kao buduću članicu EU-a pregovore vodi Europska komisija, a uvjeti koji proizađu kao rezultat pregovora vrijedit će ne samo za hrvatske izvoznike, već i za izvoznike iz svih članica EU-a. To znači da će se, neovisno o ishodu pregovora, na tržištima CEFTA-a pooštriti konkurencija za hrvatske poduzetnike. Hrvatski će izvoznici industrijskih proizvoda osjećati gubitak sadašnjeg preferencijalnog režima na tržištima CEFTA-e do 1. siječnja 2014., do kada zemlje potpisnice Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU-om moraju završiti proces postupne liberalizacije tržišta za industrijske proizvode, a izvoznici dijela poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i nakon toga jer će za dio poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda određeni oblik carinske zaštite i dalje vrijediti.

Slika 5: Najznačajnija hrvatska izvozna tržišta, udio u ukupnom izvozu 2012. godine, u %



Izvor: Državni zavod za statistiku

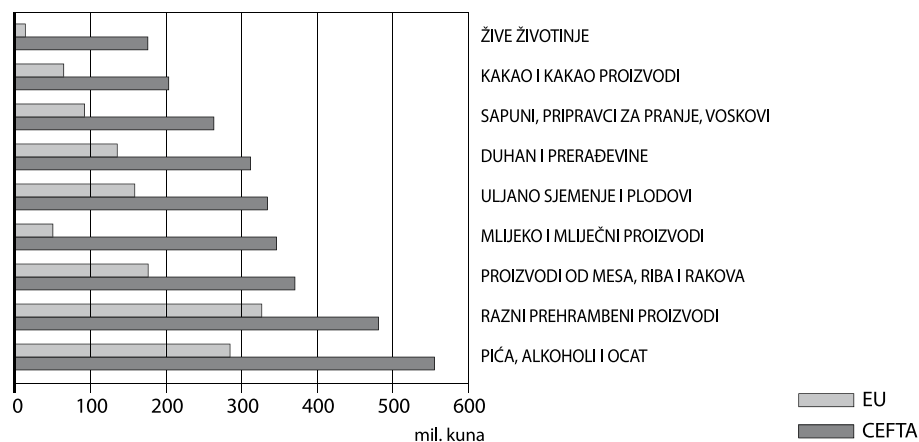
Na prvi pogled, čini se da čak i gubitak toga tržišta koje čini manje od 20 milijuna stanovnika ne bi trebao previše pogoditi hrvatske poduzetnike, kada im se istodobno otvara tržište s 25 puta više stanovnika. No, usporedba tržišta zemalja CEFTA-e i EU-a za Hrvatsku nije tako jednostavna. Dok u zemlje EU-a hrvatski poduzetnici izvoze oko 60 posto ukupnog robnog izvoza, u zemlje CEFTA-e odlazi otprilike petina izvoza. Drugim riječima, tržište

zemalja CEFTA-e značajnije je za Hrvatsku nego što bi to sugerirala sama veličina tog tržišta mjerena brojem stanovnika. Štoviše, čak tri članice CEFTA-e – Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora – nalaze se među 10 najznačajnijih hrvatskih izvoznih tržišta (slika 5). O važnosti toga tržišta govori i podatak da je izvoz roba u zemlje CEFTA-e dvostruko veći od robnog uvoza s tog tržišta.

Za velik broj skupina proizvoda tržište CEFTA-e hrvatskim je izvoznicima značajnije od tržišta EU-a. Ako se promotre skupine proizvoda prema Carinskoj tarifi, uočava se da za čak 38 od ukupno 97 skupina proizvoda izvoz u zemlje CEFTA-e premašuje izvoz na tržište EU-a. Među tim skupinama proizvoda su npr. žive životinje, kakao i proizvodi od kaka, duhan i prerađevine, uljano sjemenje i plodovi, mlijeko i mliječni proizvodi i jaja te proizvodi od mesa, riba i rakova čiji je izvoz na tržište CEFTA-e dvostruko veći od izvoza na tržište EU-27 (slika 6). Riječ je mahom upravo o onim proizvodima za koje članice CEFTA-e mogu zadržati određeni stupanj carinskog opterećenja i nakon početka 2014. godine, odnosno o proizvodima prehrambene industrije te poljoprivrednim proizvodima.

Općenito, poljoprivredni i prehrambeni proizvodi pri uvozu u Bosnu i Hercegovinu do sada nisu bili opterećeni carinama, dok će se nakon ulaska u EU na uvoz iz Hrvatske naplaćivati carina u prosječnoj visini od 7,7 posto. Za pojedine skupine proizvoda stopa carine bit će i viša od 20 posto (žive životinje, prerađevine od mesa, riba i rakova te meso i jestive klaoničke proizvode). Pri izvozu u Srbiju prosječno carinsko opterećenje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda iz Hrvatske iznosilo je 4,5 posto, a nakon ulaska u EU povećat će se na 13,2 posto (HNB, 2012.).

Slika 6: Odabrane skupine proizvoda, vrijednosti izvoza na tržište CEFTA-e i tržište EU-a 2012. godine, u mil. kuna



Izvor: Državni zavod za statistiku

Proizvođači prehrambenih i poljoprivrednih proizvoda, koji su do sada bili dijelom zaštićeni od inozemne konkurencije na domaćem tržištu zahvaljujući carinama na uvoz tih proizvoda, tako će se istodobno susresti s pojačanom konkurencijom i na tržištu CEFTA-e i na domaćem tržištu. Carinska zaštita za njih je do sada iznosila u prosjeku 5,7 posto, a ulaskom u EU

ona će u potpunosti nestati. Stoga se može očekivati da će nekim uvoznim proizvodima (osobito mesu, mlijeku, jajima, mesnim prerađevinama, kakau i duhanu) cijene pasti pa će domaći proizvođači morati uložiti dodatan napor da izdrže pritisak konkurencije na domaćem tržištu.

Ekskurs: Što očekuju sami poduzetnici?

Na projektu „Poboljšanje administrativne učinkovitosti na nacionalnoj razini“, koji se financirao sredstvima programa Europske unije za Hrvatsku IPA IIIC Regionalna konkurentnost 2007.-2011., izrađeno je izvješće „Procjena učinaka pristupanja Europskoj uniji na malo i srednje poduzetništvo“. U njemu su predstavljeni nalazi dobiveni intervjuima s poduzetnicima iz šest podsektora: mesni proizvodi, vino, proizvodi od drva, čamci i dodatne pomorske aktivnosti, cestovni prijevoz robe, savjetovanje u informacijskoj tehnologiji i softver.

Ispitani poduzetnici istaknuli su s jedne strane prilike, a s druge prijetnje povezane s ulaskom Hrvatske u Europsku uniju. Pokazalo se da, unutar promatranih sektora, poduzetnici vide izvanrednu priliku zbog lakšeg, bržeg i jeftinijeg izvoza na tržište EU-a, da očekuju bolje rješavanje problema ilegalnog izvoza preko istočne granice, veće iznose potpora i bolju mogućnost sudjelovanja u međunarodno financiranim projektima te da se nadaju poboljšanju općeg poslovnog okruženja.

S druge strane, izrazili su zabrinutost zbog povećanja konkurencije uzrokovane uvozom proizvoda koji više neće biti opterećeni uvoznim carinama, kao i zbog očekivanja povećanih troškova prilagodbe novim tržištima. Daljnju prijetnju vide u gubitku tržišta zemalja CEFTA-e te u povećanim troškovima zbog nužnog zadovoljavanja određenih tehničkih standarda. Navode, također, i određenu bojazan da bi ulazak u Europsku uniju mogao utjecati na porast troškova poslovanja, bilo putem poreznog opterećenja, porasta troškova rada ili nekog drugog mehanizma povećanja troškova.

Izvor: Projekt IAENL, 2012., „Procjena učinaka pristupanja Europskoj uniji na malo i srednje poduzetništvo u Republici Hrvatskoj“ (završno izvješće), Projekt: Poboljšanje administrativne učinkovitosti na nacionalnoj razini, IPA 2007/HR/16/IPO/001-020201.

3. PRISTUP SREDSTVIMA IZ PRORAČUNA EU-A

Nakon pristupanja Europskoj uniji Hrvatskoj će na raspolaganju biti znatno veća sredstva iz proračuna EU-a nego u prepristupnom razdoblju. Iz fondova EU-a² iz kojih su godišnje alokacije u prepristupnom razdoblju iznosile otprilike 150 milijuna eura Hrvatska će, procjenjuje se, u razdoblju od 2014. do 2020. godine moći godišnje računati na 1,1–1,2 milijarde eura (HGK, 2013.).

Podaci za sadašnje članice EU-a govore da su isplaćena sredstva osjetno niža od alokacija iz fondova EU-a. Tako su za proračunsko razdoblje 2007.–2013. godine u svim članicama Unije isplaćena sredstva iznosila 45,2 posto alociranih sredstava, dok je za nove članice stopa apsorpcije iznosila 42,2 posto (HGK, 2013.). Uz stopu apsorpcije jednaku prosječnoj za nove članice EU-a Hrvatska bi mogla godišnje računati s iznosom sredstava iz fondova EU-a u iznosu od otprilike jedan posto BDP-a. Precizniji izračuni govore o mogućim ukupnim neto prihodima iz proračuna EU-a po osnovi svih vrsta transfera od oko 1,5 posto BDP-a u svakoj godini članstva (Sopek, 2011.).

Za razliku od prepristupnog razdoblja kada su poduzetnici tek u vrlo malom dijelu bili korisnici fondova EU-a, u razdoblju nakon ulaska u EU oni će imati znatno veću mogućnost korištenja tih sredstava. Iskustva nekih zemalja petog vala proširenja pokazuju da je sektor malih i srednjih poduzetnika u razdoblju nakon pristupanja Uniji rastao upravo zahvaljujući pristupu sredstvima strukturnih fondova. Na temelju dobre prakse tih zemalja Hrvatska bi mogla oblikovati i vlastite institucije i politike.³

U proračunskom razdoblju 2014.–2020. sredstva iz fondova EU-a moći će se usmjeravati u tematska područja koja za poduzetnike mogu biti vrlo zanimljiva, kao što su npr. Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija, Poboljšani pristup, korištenje te kvaliteta informacijskih i komunikacijskih tehnologija i Jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, poljoprivrednog sektora te sektora ribarstva i akvakulture. No, za sada je proces programiranja za financijsko razdoblje od 2014. do 2020. još u tijeku te poduzetnici ne mogu znati kojim će se područjima dati prioritet u pogledu ulaganja i koliki će iznosi sredstava biti raspoloživi u svakom području.

Stoga, iako i sami poduzetnici imaju određena očekivanja od pristupa sredstvima iz fondova EU-a, oni se još ne mogu kvalitetno pripremati za prijavu na natječaje za ta sredstva. Empirijska su istraživanja pokazala da se pozitivni učinak sredstava za provedbu kohezijske politike EU-a može značajno pojačati ako se osigura dobra institucionalna podrška u prijavi projekata te ako se sredstva usmjeravaju ne samo u fizičku infrastrukturu, nego i u istraživanje i razvoj, razvoj ljudskih potencijala i sl. (Marzinotto, 2012.). U tom smislu može se zaključiti da bi se korist od sredstava fondova EU-a za poduzetnike, ali i za zemlju u cjelini, mogla bitno povećati kada bi državne i lokalne institucije te razvojne agencije na vrijeme i kvalitetno pripremale poduzetnike za buduće natječaje i pomagale im kod prijave projekata na natječaje za nepovratna sredstva EU-a.

Bez namjere da se navedu sve pogodnosti koje će članstvo u Uniji otvoriti poduzetnicima, može se spomenuti da će poduzetnici dobiti i pristup izvorima financiranja koji im do sada nisu

² Pod fondovima EU-a misli se na tri glavna fonda putem kojih se financira kohezijska politika EU-a. To su Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Kohezijski fond. Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond nazivaju se strukturnim fondovima EU-a.

³ O iskustvu Poljske može se pročitati npr. u Department of Analyses and Strategies, Office of the Committee for European Integration (2009.).

bili dostupni (npr. programi Europske investicijske banke i Okvirni program za konkurentnost i inovacije – CIP). Nadalje, poduzetnici će svoju konkurentnu sposobnost moći povećati sudjelovanjem u programu Erasmus za mlade poduzetnike koji poduzetnicima-početnicima omogućuje posjet kolegama u zemljama EU-a, razmjenu iskustava i znanja te stvaranje osnove za buduću poslovnu suradnju i internacionalizaciju poslovanja (Tišma, Samardžija i Jurlin, 2012.).

ZAKLJUČAK

Hrvatski će poduzetnici nakon ulaska u Europsku uniju djelovati u donekle promijenjenom okruženju. Promjene koje će se dogoditi donijet će brojne prilike, ali i neke nepovoljne okolnosti. Prilike su prije svega povezane s nestankom ograničenja u kretanju roba, usluga, ljudi i kapitala na području jedinstvenog tržišta Unije te s pristupom značajnim iznosima sredstava iz proračuna EU-a. Nepovoljne okolnosti mogu proizići iz gubitka tradicionalnih tržišta i oštrije konkurencije na domaćem tržištu. Poduzetnici koji na vrijeme prepoznaju prilike i svoje poslovanje prilagode tako da ih iskoriste u što većoj mjeri moći će poslovanje razviti lakše i više nego što je to prije bilo moguće. Bit će, naravno, i onih koji će u prilagodbi biti manje uspješni te će tržište sankcionirati njihovu nefleksibilnost. Nositelji ekonomske politike te različite državne i javne institucije i razvojne agencije mogu svojim aktivnostima pomoći poduzetnicima da iskoriste sve prednosti ulaska u Uniju. Također, oni mogu iskoristiti sredstva Unije da ublaže posljedice onima koji su zbog liberalizacije izgubili tržišta. Iako je ulazak u Uniju za poduzetnike povećao stupanj neizvjesnosti, u konačnici bi mogao pospješiti nužnu promjenu gospodarske strukture i pridonijeti jačanju ukupne konkurentnosti nacionalnog gospodarstva.

Literatura

Department of Analyses and Strategies, Office of the Committee for European Integration, 2009.: *5 years of Poland in the European Union*, Warsaw, Poland: Office of the Committee for European Integration.

Ekonomski institut, Zagreb, 2007.: *Pristupanje Europskoj uniji: očekivani ekonomski učinci*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

European Commission, 2009.: *Five years of an enlarged EU: Economic achievements and challenges*, *European Economy* 1.

Hrvatska gospodarska komora, 2013.: *Ususret fondovima kohezijske politike u Hrvatskoj: Kohezijska politika, Strukturnih fondovi, Kohezijski fond i primjeri*, Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.

Hrvatska narodna banka, 2012.: *Bilten HNB-a*, br. 182., lipanj, Zagreb: Hrvatska narodna banka.

Marzinotto, Benedicta, 2012.: *The Growth Effects of the EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis*, *Bruegel Working Paper* 2012/14, October 2012.

Projekt IAENL, 2012.: *Procjena učinaka pristupanja Europskoj uniji na malo i srednje poduzetništvo u Republici Hrvatskoj (završno izvješće)*, Projekt: Poboljšanje administrativne učinkovitosti na nacionalnoj razini, IPA 2007/HR/16/IPO/001-020201.

Sopek, Petar, 2011.: *Procjena utjecaja pristupanja Europskoj uniji na hrvatski proračun*, *Newsletter*, br. 59, srpanj, Zagreb: Institut za javne financije.

Tišma, Sanja, Višnja Samardžija i Krešimir Jurlin (ur.), 2012.: *Hrvatska i Europska unija, Prednosti i izazovi članstva*, Zagreb: Institut za međunarodne odnose.

**HRVATSKA I EUROPSKI SEMESTAR
– UTJECAJ PRISTUPANJA
EUROPSKOJ UNIJI NA
EKONOMSKU POLITIKU**

Martina Dalić

SAŽETAK

Cilj ovog članka je prikazati tijek Europskog semestra i procijeniti položaj Hrvatske u odnosu na njegove osnovne sastavnice: strategiju Europa 2020, Pakt o stabilnosti i rastu i s njim povezanu proceduru za uklanjanje prekomjernog deficita te proceduru za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža. Svaka od ovih sastavnica temelji se na skupu pokazatelja čije kretanje ukazuje na sposobnost države članice u ostvarivanju razvojnih ciljeva Europske unije (strategija Europa 2020), održavanju stabilnosti i održivosti fiskalne politike (Pakt o stabilnosti i rastu) te održavanju ukupne makroekonomske stabilnosti (procedura za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža).

Procjena položaja Hrvatske u odnosu na ciljeve strategije Europa 2020 pokazuje da se Hrvatska u dijelu ekonomskih ciljeva nalazi relativno daleko od ciljanih vrijednosti koje Unija kao cjelina želi ostvariti do 2020. godine. U odnosu na zahtjeve Pakta o stabilnosti i rastu, Hrvatska može očekivati da će neposredno nakon stupanja u članstvo biti otvorena procedura za uklanjanje prekomjernog deficita s obzirom na to da fiskalni deficit premašuje granicu od tri posto BDP-a. U kontekstu procedure za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža ocijenjene su vrijednosti pokazatelja iz sustava ranog upozorenja. Rezultati pokazuju da Hrvatska „probija“ referentne vrijednosti za tri pokazatelja koji signaliziraju postojanje eksternih neravnoteža, internih neravnoteža, ali i problema u konkurentnosti. Procjena položaja Hrvatske u kontekstu metrike Europskog semestra ukazuje da, nakon pristupanja EU-u, Hrvatska može očekivati znatan broj preporuka, ali i konkretnih zahtjeva u odnosu na svoju ekonomsku politiku.

Europska unija kojoj Hrvatska pristupa umnogome se razlikuje od Unije s kojom je Hrvatska počela pregovore i pregovarala o članstvu. Snaga i dubina krize razotkrila je mnogobrojne slabe točke u načinu funkcioniranja ekonomske zajednice, ugrozila same temelje monetarne unije, ali i potaknula procese promjena i prilagodbi u načinu funkcioniranja Unije. Koordinacija, praćenje i nadzor nad ekonomskim politikama država članica jedno je od područja u kojem se događaju takve promjene.

Europski semestar, koji Unija gradi od 2010. godine, predstavlja okvir za poboljšanje koordinacije ekonomske politike kako između država članica, tako i između različitih područja ekonomske politike. Iako izgradnja Europskog semestra još nije dovršena, sasvim je jasno da on, zajedno s Europskim stabilizacijskim mehanizmom i Ugovorom o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (poznatijim kao *fiscal compact*) osnažuje utjecaj nadnacionalnih (europskih) tijela nad nacionalnim ekonomskim politikama. Za razliku od Europskog stabilizacijskog mehanizma, koji se može shvatiti i kao nadogradnja monetarne unije, Europski semestar uvodi čvršće instrumente nadnacionalnog utjecaja na vođenje ukupne ekonomske politike svih država članica.

Hrvatska ulazi u Uniju u nepovoljnoj fazi europskog ekonomskog ciklusa, ali opterećena i brojnim vlastitim ekonomskim problemima. Sudjelovanje u Europskom semestru bit će stoga izazov, ali i prilika. Izazov, jer će se hrvatska ekonomska politika suočiti s kontinuiranim procesom ocjene vlastitih ekonomskih rješenja i zahtjevom za ispunjavanje i poštivanje definiranih preporuka. Štoviše, kao i za druge države članice, obveze iz Europskog semestra bit će kontinuirani test vjerodostojnosti jer se cjelokupni proces temelji na eksplicitnoj pretpostavci da ono što se u okviru Europskog semestra dogovori države članice trebaju provesti. S druge strane, bit će to ipak i prilika koja može motivirati na brže i djelotvornije rješavanje vlastitih ekonomskih problema, ali i prilika da se osigura viši stupanj ustrajnosti i kontinuiteta u vođenju ekonomske politike.

U ovogodišnjem ciklusu Europskog semestra Hrvatska sudjeluje dobrovoljno i u tom je kontekstu izrađen i Ekonomski program za Republiku Hrvatsku za 2013. (Vlada Republike Hrvatske, 2013.). Međutim, već za nekoliko mjeseci provođenje obveza iz Europskog semestra postat će dio naše ekonomske stvarnosti. Cilj je ovoga članka procijeniti ekonomski položaj Hrvatske kroz metriku i zahtjeve Europskog semestra i naznačiti područja ekonomske politike koja bi Europski semestar mogao prepoznati kao ona koja zahtijevaju žurno djelovanje.

U našoj općoj, ali i stručnoj javnosti o članstvu u Uniji trenutno se najviše govori kroz prizmu sredstava koje bi Hrvatska mogla koristiti iz europskog proračuna. Međutim, zahtjevi i izazovi članstva ipak su puno širi i složeniji od proračunske redistribucije. Štoviše, posljedica Europskog semestra puno je šira i puno dublja prisutnost Unije u definiranju i provođenju nacionalne ekonomske politike koja može utjecati i na mogućnosti korištenja sredstava iz europskog proračuna. Mađarska je u 2012. bila suočena sa suspenzijom sredstava iz Kohezijskog fonda upravo zbog opetovanog nepoštivanja obveza iz Europskog semestra i procedure za uklanjanje prekomjernog deficita (*Council Implementing Decision*, 2012.).

Članak je podijeljen u pet osnovnih poglavlja. U prvom se poglavlju ukratko opisuju osnovne značajke i faze Europskog semestra, nakon čega slijedi detaljniji prikaz

sadašnjeg položaja Hrvatske u odnosu na zahtjeve svakog od njegovih triju osnovnih segmenta. U drugom se poglavlju procjenjuje sadašnji položaj Hrvatske u odnosu na strategiju Europa 2020. U trećem se poglavlju prikazuju zahtjevi Pakta o stabilnosti i rastu i procjenjuje sadašnji položaj Hrvatske u odnosu na te zahtjeve. U četvrtom se poglavlju prikazuje procedura za nadzor i sprječavanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža i procjenjuje sadašnja pozicija Hrvatske u odnosu na metodologiju provođenja te procedure. Peto poglavlje prikazuje zaključke.

1. ZNAČAJKE EUROPSKOG SEMESTRA¹

Europski semestar je okvir za koordinaciju ekonomskih politika između država članica, ali i okvir za osiguranje konzistentnosti između različitih sastavnica nacionalne ekonomske politike. Oblikovanje Europskog semestra počelo je 2010. godine i definirano je tzv. *six-pack* uredbama koje su usvojene sredinom 2011. godine. Prvi ciklus Europskog semestra proveden je u 2011. godini, ali njegova izgradnja još traje. U postupku usvajanja nalazi se tzv. *two-pack* koji će, ako bude usvojen, dodatno redefinirati i postrožiti zahtjeve Europskog semestra za države članice eurozone.

Po svome sadržaju Europski semestar nije sasvim i u potpunosti nov proces. On objedinjuje, osnažuje i proširuje već postojeće mehanizme koordinacije razvijene za potrebe provođenja strategije Europa 2020 i Pakta o stabilnosti i rastu, ali uvodi i neke nove vezane uz, na primjer, nadzor i korekciju makroekonomskih neravnoteža. Istodobno, Europski semestar otvorio je i nove kanale institucionalne komunikacije unutar EU-a.

Naime, osim središnje uloge Komisije, Vijeća EU-a i Europskog vijeća, Europski semestar predviđa i aktivno sudjelovanje Europskog parlamenta kroz proces Ekonomskog dijaloga. Za razliku od procesa koordinacije koji su se primjenjivali prije Europskog semestra, Ekonomski dijalog omogućava kontinuirano sudjelovanje Europskog parlamenta u svima fazama Europskog semestra. Štoviše, Parlament ima pravo pozvati na razmjenu mišljenja predstavnike država članica za koje su utvrđene specifične preporuke u okviru procedure za otklanjanje prekomjernih deficita ili prekomjernih makroekonomskih neravnoteža. Europski parlament je tijekom prošle godine i koristio to pravo, ostvarujući time poveznicu s dijelovima Europskog semestra koji se zbivaju na nacionalnoj razini. Dodatno, ako se usvoje *two-pack* uredbi, Europski parlament mogao bi sudjelovati i u raspravama o ocjeni nacionalnih budžeta država članice eurozone. Upravo i zbog tih novina u odnosu među europskim institucijama, Europski semestar središnji je dio nove arhitekture ekonomskog upravljanja EU-a.

Tri su temeljna stupa na kojima počiva Europski semestar:

- Integrirane smjernice za provođenje strategije Europa 2020 kojima se definiraju strukturni ciljevi EU-a do kraja desetljeća.

¹ Prikaz se temelji na Marzintotto, Wolff i Hallerberg (2012.).

- Pakt o stabilnosti i rastu, revidiran i osnažen paketom six-pack uređaba kojima su prošireni razlozi zbog kojih se može pokrenuti procedura prekomjernog deficita, ali i uvedene financijske kazne za članice eurozone u slučaju opetovanog nepoštivanja utvrđenih preporuka. Osim visine deficita, razlog za pokretanje procedure prekomjernog deficita proširen je i na javni dug veći od 60 posto BDP-a koji se ne smanjuje zadovoljavajućim tempom, ali i odstupanje od srednjoročnih fiskalnih ciljeva koje su si postavile same države članice.
- Sprječavanje i korekcija prekomjernih makroekonomskih neravnoteža potpuno je novi mehanizam praćenja i nadzora makroekonomskog stanja u državama članicama, čiji je cilj rano otkrivanje makroekonomskih neravnoteža i poticanje država članica na poduzimanje korektivnih mjera ekonomske politike. Zasniva se na sustavu ranog upozorenja koji se sastoji od 10 makroekonomskih pokazatelja (engl. *scoreboard*) i dubinskoj analizi koju, temeljem rezultata sustava ranog upozorenja, provodi Komisija.

Europski semestar objedinjava u jedinstven proces mehanizme ekonomske koordinacije između država članica, ali i stvara čvršće instrumente nadnacionalne intervencije u procese formuliranja i provođenja ekonomske politike. I prije pokretanja Europskog semestra neki od ovih mehanizama su postojali, ali je njihova međusobna povezanost bila relativno slaba. Europski semestar to pokušava promijeniti da bi se osigurao gospodarski rast uz istodobno uklanjanje fiskalnih i makroekonomskih neravnoteža, ali i sprječavanje gomilanja novih neravnoteža u budućnosti.

Međutim, brojne procedure i postupci koje objedinjuje Europski semestar nemaju nužno jednake i međusobno usklađene unutarnje mehanizme i načine primjene. Na primjer, preporuke koje proizlaze iz Europskog semestra obvezujuće su ako se odnose na fiskalne i makroekonomske neravnoteže, dok preporuke koje se odnose na strukturalna pitanja koja su povezana s provedbom strategije Europa 2020 nisu obvezujuće. S druge strane, Europski semestar različito tretira države članice eurozone u odnosu na one koje to nisu, čime se efektivno stvara dvorazinski sustav upravljanja i dovodi u pitanje učinkovitost ukupne europske koordinacije ekonomske politike (Marzinotto, Wolff i Hallerberg, 2012.).

Istodobno, paralelno s Europskim semestrom stoje obveze koje su države potpisnice preuzele usvajanjem Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Te su države preuzele obvezu u svoje zakonodavstvo ugraditi i zatim provesti obvezu smanjivanja svojih strukturalnih deficita na najviše 0,5 posto BDP-a.

1.1. TIJEK EUROPSKOG SEMESTRA

Ciklus Europskog semestra počinje u studenom/prosinu tekuće godine za iduću godinu objavom dokumenta pod nazivom Pregled o gospodarskom rastu (*Annual Growth Survey*) koji izrađuje Komisija temeljem izvještaja o napretku na ostvarivanju strategije Europa 2020. U tom se dokumentu utvrđuju ekonomski i socijalni prioriteti Unije za nadolazeću godinu i odnosi se na sve članice EU-a.

Otprilike u isto vrijeme Komisija objavljuje Izvještaj o mehanizmu ranog upozorenja (*Alert Mechanism Report*) koji proizlazi iz očitavanja ekonomskih pokazatelja koji čine sustav ranog

upozorenja iz procedure za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža. U tom se izvještaju među ostalim predlaže i odabir država članice za koje će Komisija provesti dubinsku analizu njihova makroekonomskog stanja.

Izvještaj o mehanizmu ranog upozorenja usvaja Vijeće ministara, a Pregled o gospodarskom rastu Europsko vijeće na svom proljetnom sastanku tijekom ožujka.

Države članice dužne su dostaviti svoje nacionalne programe reformi i programe stabilnosti/konvergenije tijekom travnja. U odnosu na vremenski raspored koji se za podnošenje ovih dokumenata primjenjivao prije Europskog semestra, najveću je promjenu doživio rok za podnošenje Programa stabilnosti/konvergenije. Prije pokretanja Europskog semestra, Program stabilnosti/konvergenije podnosio se u prosincu (kada je usvajanje proračuna već bilo završeno). Sada se mora podnijeti u travnju što, u većini slučajeva, znači i prije nego što je proces donošenja nacionalnog proračuna i počeo. Njegovim podnošenjem istodobno s Nacionalnim programom reformi otvara se mogućnost Komisiji da provjeri konzistentnost fiskalne politike, planiranih strukturalnih reformi i drugih mjera ekonomske politike. U oba ova dokumenta države članice dužne su u potpunosti uzeti u obzir ispunjavanje ciljeva strategije Europa 2020, ciljeve iskazane u Pregledu o gospodarskom rastu, zaključke prikazane u Izvještaju o mehanizmu upozorenja, isto kao i osigurati usklađenost s Paktom o stabilnosti i rastu.

Komisija će ovako dostavljene nacionalne dokumente pregledati i ocijeniti te krajem svibnja objaviti specifične preporuke za svaku pojedinu državu članicu, koje Europsko vijeće usvaja na svom sastanku u lipnju.

U preostalom su dijelu godine države članice dužne osigurati provedbu ciljeva i preporuka koji su proizašli iz Europskog semestra, uključujući i donošenje proračuna koji odražava provedu tih ciljeva i preporuka. Dodatno, u slučaju ako se usvoji tzv. *two-pack*, što su dvije uredbe za sada još uvijek u procesu usuglašavanja, tada će se za članice eurozone dodatno postrožiti zahtjevi Europskog semestra. Naime, *two-pack* predviđa da države članice eurozone moraju dostaviti Komisiji svoje proračune za nadolazeću godinu do 15. listopada tekuće godine (tj. prije njihova usvajanja u nacionalnim parlamentima). Komisija će ocijeniti sukladnost proračuna sa specifičnim preporukama koje su za pojedinu državu članicu donesene u procesu Europskog semestra (koje je Europsko vijeće usvojilo na ljetnom sastanku). Nacionalni parlamenti bit će slobodni usvojiti proračun koji smatraju primjerenim, ali će također biti i upoznati s mišljenjem Komisije o njemu.

2. CILJEVI STRATEGIJE EUROPA 2020 I HRVATSKA

Strategija Europa 2020 (European Commission, 2010.) desetogodišnja je strategija ekonomskog rasta čiji je cilj unaprijediti europski ekonomski model i osigurati održiv rast EU-a kao cjeline. Strategija Europa 2020 prepoznala je obrazovanje, zapošljavanje, zaštitu okoliša, ulaganja u istraživanja i razvoj te smanjivanje siromaštva kao bitna strateška područja za ostvarivanje tih ciljeva. Utvrđeni su stoga i kvantitativni ciljevi koje u svakom

od ovih područja Unija namjerava ostvariti do 2020. Nacionalne ciljeve, čije ispunjenje treba osigurati ostvarivanje ciljeva Unije kao cjeline, utvrđuju države članice u svojim nacionalnim programima reformi. Hrvatska je tek u procesu utvrđivanja svojih nacionalnih ciljeva. Tablica 1 prikazuje, stoga, referentne vrijednosti za društveno-ekonomske pokazatelje iz strategije Europa 2020, kao i trenutne vrijednosti za Hrvatsku.

Tablica 1: Ciljevi strategije Europa 2020 i Hrvatska

	Stopa zaposlenosti, %	Izdatci za istraživanje i razvoj, % BDP-a	Tercijarno obrazovanje, u %	Rano napuštanje školovanja, %	Osobe suočene s rizikom siromaštva, % uk. stanovništva
Cilj EU-a¹	75%	3,0	40%	maks. 10%	NA
EU-27 u 2011.	68,60%	2,03%	34,60%	13,50%	24%
Hrvatska u 2011.	57,0%	0,8%	24,5%	4,1%	32,7%
Objašnjenje	Udio broja zaposlenih u dobi 20 - 64 godine u ukupnom broju stanovnika te dobi (sve prema anketi o radnoj snazi).	Udio bruto izdataka za istraživanje i razvoj svih domaćih sektora u BDP-u.	Udio stan. u dobi 30 - 34 godine koje je steklo tercijarnu razinu obrazovanja (fakultetsko i s njim izjednačeno obrazovanje) u ukupnom broju stan. te dobi.	Udio osoba u dobi 19 - 24 godine koje nemaju završenu srednju školu i koje se ne nalaze u procesu obrazovanja u ukupnom stanovništvu te dobi (sve iz Ankete).	Osobe suočene s rizikom siromaštva, teškom deprivacijom ili žive u kućanstvima s niskim intenzitetom rada.

¹ European Commission (2010)
Izvor podataka za EU-27 i Hrvatsku u 2011.: Eurostat. Za Hrvatsku se koriste Eurostatovi podatci radi usporedivosti.

Jednostavan uvid u udaljenost između ciljeva EU-a i hrvatske početne pozicije pokazuje značajan jaz u većini promatranih strateških područja Europe 2020. Iako za dostizanje ciljeva iz strategije Europa 2020 ima još sedam godina tijekom kojih će Hrvatska biti članica EU-a i stoga uživati i određene ekonomske i financijske koristi od članstva, njezina je početna pozicija u mnogima od ovih područja vrlo slaba. Hrvatska ima najnižu stopu zaposlenosti u budućem EU-28 – nižu čak i od Grčke koja je u 2011. zabilježila stopu zaposlenosti od 59,9 posto. U dijelu istraživanja i razvoja ili tercijarnog obrazovanja Hrvatska se pak nalazi u društvu država članica s najnižim vrijednostima. Rezultate bolje od postavljenih ciljeva Hrvatska pokazuje jedino u zadržavanju mladih osoba u školskom sustavu. Međutim, ostaje pitanje je li taj rezultat povezan sa željom za obrazovanjem ili nemogućnošću pronalaznja zaposlenja.

Sudeći stoga po trenutnoj udaljenosti od dijela ekonomskih ciljeva iz strategije Europa 2020, za Hrvatsku će njihovo ostvarivanje i približavanje referentnim vrijednostima biti značajan izazov. Ima li Hrvatska ambiciju radikalnog smanjivanja sadašnje udaljenosti od ciljeva EU 2020, to će zahtijevati brze i korjenite promjene u mnogim društveno-ekonomskim područjima. Može se stoga očekivati da će u procesu Europskog semestra Hrvatskoj biti postavljeno mnogo pitanja o načinu na koji namjerava ispuniti strategiju Europa 2020, ali se isto tako mogu očekivati i brojne preporuke – u prvom redu one koje se tiču strukturnih reformi.

3. ZAHTJEVI PAKTA O STABILNOSTI I RASTU

Provođenje Pakta o stabilnosti i rastu (European Commission, 2012h) počiva na dvama stupovima: preventivnom i korektivnom stupu.

Zadaća je preventivnog stupa osigurati razumnu srednjoročnu fiskalnu politiku odnosno osigurati fiskalnu politiku koja će se u svakoj fazi ekonomskog ciklusa moći zadržati u okviru deficita manjeg od tri posto BDP-a i duga nižeg od 60 posto BDP-a. Države članice u svojim programima stabilnosti/konvergencije utvrđuju srednjoročne budžetske ciljeve i dinamiku njihova ostvarenja kojih su se dužne držati. Primjerenom dinamikom ostvarivanja srednjoročnih fiskalnih ciljeva smatra se godišnje poboljšanje strukturne fiskalne pozicije za 0,5 posto BDP-a. Države potpisnice Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju dužne su svoje srednjoročne ciljeve utvrditi sukladno odredbama Ugovora (ostvarivanje strukturnog deficita od najviše 0,5 posto BDP-a (odnosno jedan posto za one s niskim dugom).

Zadaća je korektivnog stupa Pakta o stabilnosti i rastu osigurati da država članica provodi odgovarajuće politike za smanjivanje fiskalnih neravnoteža koje se utvrđuju u okviru procedure za uklanjanje prekomjernog deficita. Procedura za uklanjanje prekomjernog deficita pokreće se ako je deficit veći od tri posto, ako država opetovano odstupa od svojih srednjoročnih fiskalnih ciljeva postavljenih u okviru Programa stabilnosti/konvergencije ili ako se javni dug država čija razina prelazi 60 posto BDP-a ne smanjuje zadovoljavajućom brzinom². Zadovoljavajuća brzina u snižavanju duga znači njegovo smanjivanje za 1/20 godišnje (u prosjeku tijekom tri godine). Osnova za utvrđivanje ovih okolnosti su redoviti izvještaji koje sve države članice dostavljaju u kontekstu ispunjavanja svojih obveza iz Pakta.

Procedura za uklanjanje prekomjernog deficita (EDP) pokreće se odlukom Vijeća ministara na prijedlog Komisije. U odluci se utvrđuje rok u kojem država članica mora uskladiti svoju proračunsku poziciju, dinamika tog usklađenja, kao i preporuke o mjerama koje je u tom smjeru potrebno poduzeti. U slučaju deficita uvjetovanog izvanrednim okolnostima, kao što su deficiti nastali tijekom aktualne krize, Komisija može predložiti i dulje (srednjoročno) razdoblje za smanjivanje deficita. Trenutno je procedura za otklanjanje prekomjernih deficita otvorena u odnosu na 20 država članica s rokovima za smanjivanje deficita ispod tri posto koji variraju od 2012. do 2016. godine. Za većinu država članica koje se trenutno nalaze u ovoj proceduri ona je otvorena 2009. godine, nakon nastupanja krize. Izuzetak je Mađarska koja se u proceduri za uklanjanje prekomjernog deficita nalazi neprekidno od stupanja u članstvo EU-a.

3.1. HRVATSKA I ZAHTJEVI PAKTA O STABILNOSTI I RASTU

Hrvatska izvještava fiskalne podatke prema formatu procedure za otklanjanje prekomjernog deficita od trenutka stjecanja statusa kandidata, a povezano s procesom izrade prepristupnih ekonomskih programa. Slika 1 prikazuje kretanje deficita opće države po standardu ESA³ kako ih je Hrvatska izvještavala u kontekstu svojih pristupnih obveza.

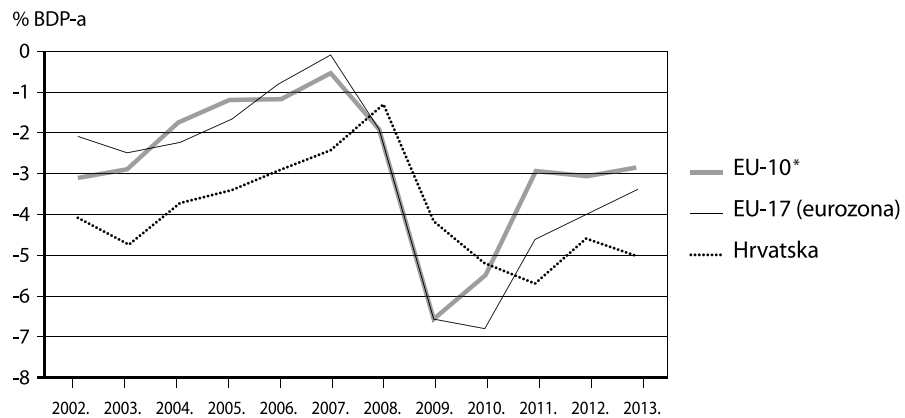
² „Odstupanje od ispunjavanja srednjoročnih fiskalnih ciljeva i dinamika smanjivanja javnog duga su kao razlozi za pokretanje Procedure za uklanjanje prekomjernog deficita uvedeni six-packom. Prije toga procedura se mogla otvoriti samo zbog deficita većeg od tri posto.

³ Najvažnija razlika između deficita opće države po GFS 2001 (kako ga za sada službeno iskazuje MMF) i ESA 95 odnosi se na izdatke za kamate i glavnice po protestiranim jamstvima i dug umirovljenicima koji su se uključivali u ESA 95 deficit, ali ne i u GFS 2001 deficit.

Međutim, prikazani se podaci ne mogu smatrati konačnima jer će do trenutka stupanja u članstvo Hrvatska i službeno uskladiti svoju fiskalnu statistiku s Eurostatom, što znači da su moguće i promjene prikazanih veličina. Sigurno je da će tijekom usklađivanja s Eurostatom doći do određenih izmjena (zbog pitanja jamstava brodogradnji i drugim tvrtkama, pitanja sanacije bolnica i sl.), međutim te izmjene mogu ići samo u pravcu povećanja prikazanih veličina deficita. Iako je sadašnje stanje fiskalnih računa, među ostalim, posljedica duboke i dugotrajne krize, vrlo je vjerojatno da će Komisija neposredno nakon stupanja u članstvo predložiti otvaranje procedure za uklanjanje prekomjernog deficita zbog nepoštivanja odredaba Pakta. Zajedno s pokretanjem procedure za otklanjanje prekomjernog deficita, Vijeće ministara odredit će i rok za uklanjanje deficita i preporuke kako to učiniti.

U slučaju Mađarske Komisija je već 12 dana nakon početka članstva objavila odgovarajući izvještaj, a Vijeće EU-a donijelo je odluku o pokretanju procedure u srpnju 2004.

Slika 1: Deficit opće države, % BDP-a; prema ESA 95-EDP



Izvor: Eurostat za EU-17 i EU-10. ZA Hrvatsku Eurostat do 2010. godine, a za 2011.-2013. izvor su Zimske prognoze EK iz siječnja 2013. Za Hrvatsku nije uključen učinak preuzimanje jamstava za brodogradnju ili nekih drugih troškova (sanacija bolnica).

* EU-10 je prosjek za države koje nisu članice eurozone

4. PROCEDURE ZA SPRJEČAVANJE I KOREKCIJU PREKOMJERNIH MAKROEKONOMSKIH NERAVNOTEŽA⁴

Procedura za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža (MIP procedura) je proces praćenja i nadzora nad ukupnom makroekonomskom situacijom u državama članicama uveden *six-pack* regulativom. Procedura se primjenjuje na sve države članice, osim na one koje primaju inozemnu financijsku pomoć, zbog čega se nalaze u posebnim programima financijskog nadzora. Kao i u slučaju Pakta o stabilnosti i rastu, procedura za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža počiva na preventivnom i korektivnom stupu.

⁴ Prikaz se temelji na European Commission (2012a), European Commission (2012d), European Commission (2012e) te Marzintotto, Wolff i Hallerberg (2012.).

Preventivni stup procedure za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža provodi se kroz dvije razine. Prva se razina temelji na sustavu ranog upozorenja na postojanje makroekonomskih neravnoteža (*scoreboard indicators*). Sustav ranog upozorenja (European Commission, 2012d, 2012e) sastavljen je od 11 makroekonomskih pokazatelja koji su definirani na način da signaliziraju eventualno postojanje eksternih neravnoteža, gubitak konkurentnosti i interne makroekonomske neravnoteže. Za svaki od tih 11 pokazatelja definirane su referentne vrijednosti čiji je cilj signalizirati štetne neravnoteže i gubitak konkurentnosti u ranoj fazi njihova nastajanja. Numeričko definiranje referentnih vrijednosti temelji se na historijskom kretanju odgovarajućih vremenskih serija, ali i rezultatima relevantnih ekonomskih istraživanja. U očitavanju rezultata sustava ranog upozorenja koristi se i određeni broj pomoćnih pokazatelja za koje nisu definirane indikativne vrijednosti, ali osiguravaju vrijedne dodatne informacije o makroekonomskom stanju u pojedinoj državi. Smisao sustava ranog upozorenja je utvrditi „probijaju“ li pokazatelji određene države članice referentne vrijednosti. Očitavanjem vrijednosti pokazatelja iz sustava ranog upozorenja završava prva razina preventivnog djelovanja procedure. Očitavanja se objavljuju u Izvještaju o mehanizmu ranog upozorenja.

Međutim, sustav ranog upozorenja i utvrđivanje „proboja“ referentnih vrijednosti samo je filter temeljem kojeg se utvrđuju države za koje će Komisija provesti dubinsku analizu. Izvještaj o mehanizmu ranog upozorenja prikazuje očitavanja sustava ranog upozorenja za sve države članice te u zaključku donosi popis država za koje će se provesti dubinska analiza. Dubinska analiza predstavlja stoga drugu razinu preventivnog djelovanja ove procedure.

Nakon provedene dubinske analize donosi se ocjena o eventualnom postojanju neravnoteža, prirodi tih neravnoteža i potrebnim mjerama ekonomske politike. To znači da ne postoji automatizam između „probijanja“ referentnih vrijednosti sustava ranog upozorenja i zaključka o postojanju prekomjernih neravnoteža. Odgovor na pitanje o postojanju neravnoteža daje dubinska analiza koja može zaključiti da neravnoteža nema (procedura se obustavlja), da neravnoteže postoje (oblikuju se preporuke za vođenje politike u državi članici) ili da su neravnoteže prekomjerne, što onda vodi u obvezno pokretanje korektivnog mehanizma odnosno aktiviranje postupaka iz korektivnog stupa procedure.

U slučaju da dubinska analiza pokaže postojanje neravnoteža za koje Komisija procjenjuje da još uvijek nisu prekomjerne, Komisija će predložiti preporuke za vođenje ekonomske politike koje čine sastavni dio preporuka koje za državu članicu proizlaze iz Europskog semestra.

Ako nakon provedene dubinske analize Komisija utvrdi postojanje prekomjernih neravnoteža i ako se s takvom ocjenom složi Vijeće EU-a (u formaciji ministara financija ECOFIN), u odnosu na tu državu pokreće se korektivni mehanizam ove procedure. Korektivni mehanizam zahtijeva da država članica, u specificiranom roku, izradi Korektivni akcijski plan s jasnim rokovima provođenja. Vijeće EU-a ocijenit će kvalitetu plana (što znači da će plan biti prihvaćen samo ako njegova kvaliteta dobije pozitivnu ocjenu) i pratiti provedbu. U slučaju izbjegavanja izrade kvalitetnog plana ili neprovođenja plana na način sukladan zadanim rokovima, države članice eurozone izložene su financijskim sankcijama. Štoviše, sve se odluke o sankcijama, kao i u slučaju procedure za sprječavanje prekomjernog deficita, donose tzv. obratnom kvalificiranom većinom. Obratna kvalificirana većina znači da se prijedlog Komisije o uvođenju sankcija smatra prihvaćenim, osim u slučaju da je kvalificirana većina država članica protiv prijedloga (i to u roku od najdulje 10 dana nakon donošenja odluke Komisije).

Komisija je početkom 2012. godine objavila prvi Izvještaj o mehanizmu ranog upozorenja (European Commission, 2012i). Temeljem očitavanja pokazatelja iz sustava ranog upozorenja dubinska je analiza prvi put provedena u 2012. godini za 10 država članica. Tablica 2 prikazuje ocjene koje je u zaključku dubinskih izvještaja za pojedine države iznijela Komisija. U odnosu ni na jednu od dubinski analiziranih država nije pokrenuta procedura za otklanjanje prekomjernih neravnoteža, iako je za Cipar utvrđeno postojanje vrlo ozbiljnih neravnoteža. Cipar se, kao što znamo, upravo suočava s teškom krizom, ali Komisija, očigledno, u prvoj godini provođenja ove procedure nije imala snage pokrenuti korektivne mehanizme u odnosu na Cipar.

Tablica 2: Rezultati dubinske analize provedene u 2012.

Država	Ocjena stupnja neravnoteže	Ocjena prekomjernosti neravnoteža	Dinamika ekonomsko - političke reakcije
Cipar	Vrlo ozbiljna neravnoteža	Nije prekomjerna	Urgentno reagirati
Belgija	Postoje neravnoteže	Nije prekomjerna	Potrebno reagirati
Danska	Postoje neravnoteže	Nije prekomjerna	Potrebno reagirati
Španjolska	Vrlo ozbiljna neravnoteža	Nije prekomjerna	Urgentno reagirati
Italija	Ozbiljna neravnoteža	Nije prekomjerna	Potrebno reagirati
Mađarska	Ozbiljna neravnoteža	Nije prekomjerna	Potrebno reagirati
Slovenija	Ozbiljna neravnoteža	Nije prekomjerna	Potrebno reagirati
Finska	Postoje neravnoteže	Nije prekomjerna	Potrebno reagirati
Švedska	Postoje neravnoteže	Nije prekomjerna	Potrebno reagirati

Izvor: EK, Directorate General for Economic and Financial Affairs, svibanj 2012., http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

U ciklusu Europskog semestra koji je u tijeku, sustav ranog upozorenja proširen je pokazateljem koji se odnose na financijski sustav, a Izvještaj o mehanizmu ranog upozorenja za 2013. (European Commission, 2012a) proširio je popis država u kojima se provodi

Tablica 3: Procjena rezultata sustava ranog upozorenja za Hrvatsku

	Tekući račun, trogodišnji pomični prosjek	Neto međunarodna ulaganja, % BDP	Realni efektivni tečaj, trogodišnja % promjena	Tržišni udio u svjetskom izvozu roba i usluga, petogodišnja % promjena	Nominalni jedinični troškovi rada (NULC), trogodišnja % promjena	Cijene nekretnina	Kreditni tokovi privatni sektor, % BDP-a	Dug privatnog sektora, % BDP-a	Dug javnog sektora, % BDP-a	Stopa nezaposlenosti, trogodišnji prosjek	Godišnja stopa rasta obveza financijskog sektora, %
Indikativna vrijednost	-4% BDP/+6% BDP	-35,0	+(-) 5% za eurozonu/ +(-) 11% za ostale čl.	-6,0	9% za eurozonu/ 12% za ostale čl	6,0	15,0	160,0	60,0	10,0	16,5
Hrvatska u 2011.	-2,3	-90,3	-5,9	-17,7	8,0	NA	2,8	133,0	48,8	13,7	-1,7
Izvor podataka za izračune autora	Eurostat	HNB	HNB	Eurostat	Eurostat	-----	HNB	HNB/Financijska stabilnost	HNB	Eurostat	HNB
Objašnjenje	Tekući račun platne bilance, % BDP-a	Razlika između imovine rezidenata u inozemstvu i obveza prema inozemstvu. Imovina i obveze obuhvaćaju izravna, potfeljna i ostala ulaganja te financijske derivate. Rezerve središnje banke su uključene u imovinu.	Panel država za koje je definirana indikativna vrijednost REER-a uključuje 37 država. Za Hrvatsku se koriste podatci HNB-a izračunati na panelu za 16 država koje su sve uključene u EU panel. Proširenje panela na 37 država neće značajno utjecati na hrvatski REER.	Udio hrvatskog izvoza roba i usluga u svjetskom izvozu. Vrijednost pokazatelja u godini t jednaka je stopi promjene u odnosu na godinu (t-5).	NULC je jednak omjeru naknada zaposlenima po zaposleniku (15-64) i realnog BDP-a (cijene 2005) po zaposlenom. Zaposlene čini ukupan broj zaposlenih iz Ankete o radnoj snazi tj. zaposlenih u dobi od 15-64 plus zaposleni stariji od 65 godina.	Podatci za izračun sukladni metodologiji EK nisu dostupni za Hrvatsku.	Nekonsolidirani iznos kreditnih tokova (po osnovi kredita i vrijednosnih papira osim dionica) koje je privatni sektor tijekom godine primio od financijskog sektora i iz inozemstva. Privatni sektor čine poduzeća i domaćinstva.	Stanje dugovanja privatnog sektora po zajmovima i vrijednosnim papirima (osim dionica) prema domaćem financijskom sektoru i inozemstvu. Privatni sektor čine domaćinstva i poduzeća.	Dug opće države. Iznos duga kako ga izvještava HNB za 2011. korigiran za očekivani iznos preuzetih jamstava brodogradnji (2,8% BDP-a).	Stopa nezaposlenosti prema Anketi o radnoj snazi (ILO).	Uključuje stopu rasta obveza financijskog sektora koje čine valuta i depoziti, vrijednosnice, zajmovi, dionice i kapital, tehničke rezerve i druge obveze. Za Hrvatsku je radi jednostavnosti prikazan samo bankarski sustav.

Napomena: Izračun svakog pokazatelja obavljen je temeljem službene metodologije EK-a objavljene u *European Commission* (2012e).

dubinska analiza još dvjema državama članicama. Rezultati dubinske analize provedene u 2013. (European Commission, 2013a) ukazuju na prekomjerne neravnoteže u Sloveniji i Španjolskoj, potrebu urgentne reakcije ekonomske politike i upućuju na daljnje preporuke koje Komisija namjerava predložiti u svibnju 2013.

4.1. SUSTAV RANOG UPOZORENJA I HRVATSKA

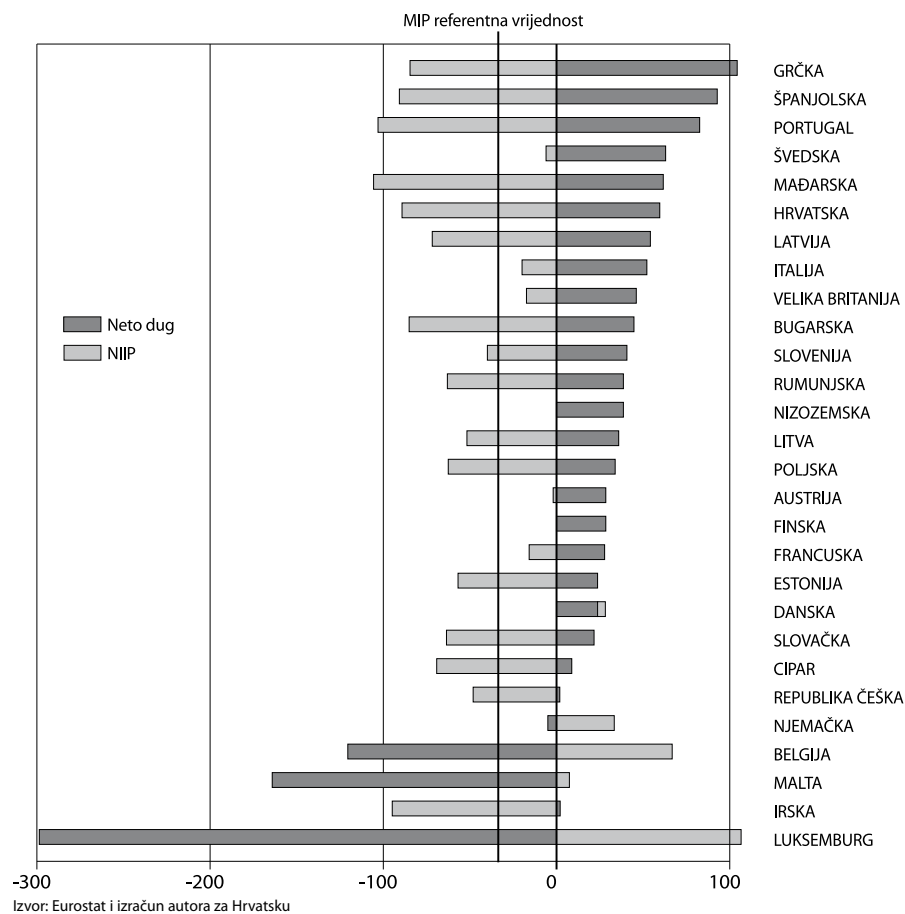
Tablica 3 prikazuje referentne vrijednosti pokazatelja ranog upozorenja i procjene njihovih vrijednosti za Hrvatsku. Vrijednosti pokazatelja iz sustava ranog upozorenja za Hrvatsku treba smatrati procjenama stoga što Eurostat nije verificirao sve podatke na kojima se temelje izračuni za neke od ovih pokazatelja. Međutim, svuda gdje je to bilo moguće, izvor podataka za izračun pokazatelja ranog upozorenja su Eurostatovi podatci za Hrvatsku. Za pokazatelje čiji izračun nije moguć temeljem Eurostatovih podataka korišteni su podaci HNB-a koji držimo pouzdanim i kvalitetnim izvorom podataka usklađenim s relevantnim međunarodnim metodologijama. S obzirom na ograničene ciljeve ovog prikaza ne prikazuje se cjelokupan skup pomoćnih pokazatelja.

Svi prikazani rezultati odnose se na 2011. godinu i predstavljaju pogled na Hrvatsku kroz metriku sadašnjeg ciklusa Europskog semestra. Naime, ovogodišnji Izvještaj o mehanizmu ranog upozorenja (European Commission, 2012a) zaključen je u studenom 2012. na podacima za 2011. Detaljna ekonomska analiza i rasprava o ekonomskoj situaciji koju ovi pokazatelji signaliziraju prelazi okvire ovog članka. Naš je cilj ovdje isključivo primijeniti sustav ranog upozorenja na Hrvatsku i procijeniti signale koje će on proizvesti.

Kao što je vidljivo iz tablice 3, vrijednosti pokazatelja iz sustava ranog upozorenja za Hrvatsku u 2011. „probijaju“ indikativne vrijednosti u slučaju triju pokazatelja: neto međunarodna ulaganja (% BDP-a), što je jedan od pokazatelja koji prati eksterne neravnoteže, petogodišnja promjena tržišnog udjela u svjetskom izvozu roba i usluga, što je jedan od pokazatelja konkurentnosti, te trogodišnja prosječna stopa nezaposlenosti, što je pokazatelj koji signalizira interne neravnoteže.

Prema visini neto međunarodnih ulaganja, Hrvatska se u 2011. godini nalazila u neto obvezi prema inozemstvu u iznosu od 90,3 posto BDP-a. Prema preliminarnim podatcima vrijednost ovog pokazatelja je ponešto poboljšana u 2012. (- 88,1 posto BDP-a), međutim on višekratno premašuje indikativnu vrijednost iz sustava ranog upozorenja (-35 posto BDP-a). Kao što pokazuje Slika 2, Hrvatska nije jedina država koja „probija“ indikativnu vrijednost na ovom pokazatelju. Pretkrizni kreditni boom rezultirao je visokim negativnim neto ulaganjima u slučaju mnogih država članica. Međutim, dodatnu informaciju o rizicima koji proizlaze iz eksterne ranjivosti sustav ranog upozorenja crpi iz pomoćnog pokazatelja o neto dugu. Neto dug se, prema ovoj metodologiji, izračunava tako da se iz iznosa neto međunarodnih ulaganja isključe strana direktna ulaganja u vlasnički kapital⁵. Upravo zbog visine vlasničkih ulaganja u kapital, neke države iz skupine novih država članica, koje također probijaju indikativnu granicu (npr. Bugarska, Rumunjska, pa i Poljska, Slovačka i Češka), imaju znatno niži neto dug od Hrvatske. Hrvatska se ne samo po negativnoj poziciji neto ulaganja nego i po visini neto duga nalazi u zoni koja signalizira izloženost riziku eksterne ranjivosti.

Slika 2: Neto međunarodna ulaganja i neto dug, % BDP-a

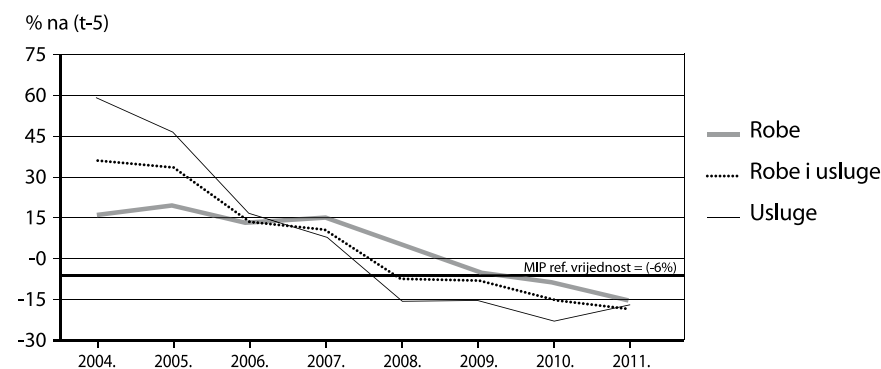


⁵ To znači da u neto dug ostaju i dalje uključena ostala ulaganja koja se smatraju dijelom FDI-a.

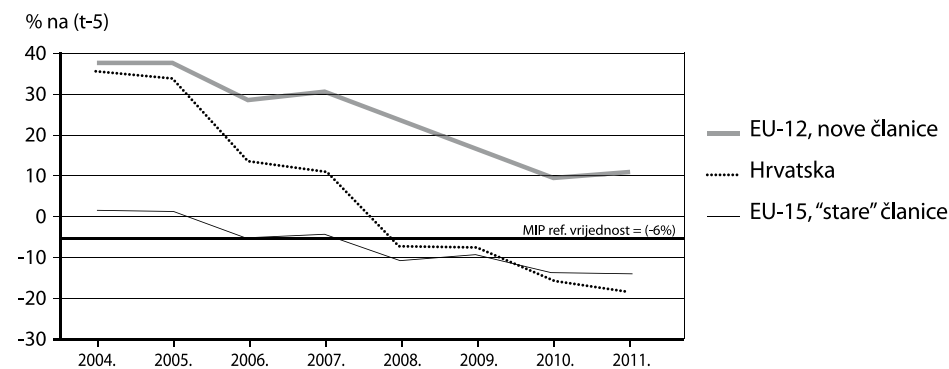
Drugi pokazatelj čije kretanje probija indikativnu razinu je pokazatelj petogodišnje promjene tržišnog udjela u izvozu roba i usluga. Tržišni je udio Hrvatske u svjetskom izvozu roba i usluga malen i kretao se od 0,16 posto u 2004 do 0,12 posto u 2011. Međutim, za razliku od drugih novih država članica, Hrvatska u srednjoročnom razdoblju gubi i taj maleni tržišni udio. Brzina srednjoročnog gubitka tržišnog udjela veća je od one koju sugerira indikativna vrijednost (koja je također negativna) i nedvojbeno reflektira probleme u konkurentnosti.

Hrvatski tržišni udio u izvozu roba i usluga bio je u 2004. godine 59 posto veći nego 1999. (zbog porasta tržišnog udjela na uslugama), ali je zato u 2011. bio 17,7 posto manji nego 2006. godine. Kao što pokazuje Slika 3, trend gubitka tržišnog udjela naročito je osnažen nakon 2008. godine i po toj je osobini Hrvatska bliža visoko razvijenim europskim državama nego novim članicama. Nasuprot tome, kao što je vidljivo na Slici 4, nove države članice kontinuirano povećavaju svoj udio u svjetskom izvozu (iako po opadajućoj stopi), dok ga visoko razvijene članice Unije gube.

Slika 3: Petogodišnja promjena tržišnog udjela za Hrvatsku



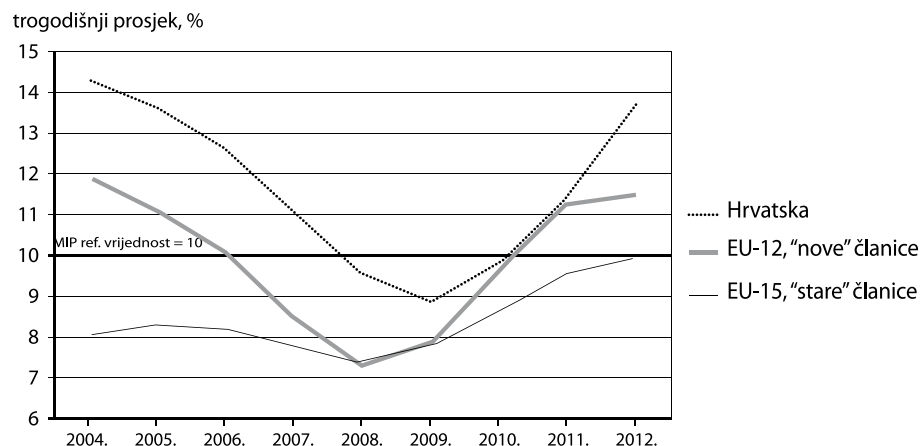
Slika 4: Petogodišnja promjena tržišnog udjela u izvozu roba i usluga



Treći pokazatelj za koji po našim izračunima hrvatska probija „indikativne“ vrijednosti sustava ranog upozorenja je trogodišnja prosječna stopa nezaposlenosti.

Slika 5 prikazuje kretanje trogodišnjeg prosjeka stope nezaposlenosti koji se nakon 2010. kreće u zoni iznad indikativne vrijednosti i oslikava probleme koje Hrvatska ima u generiranju radnih mjesta i zapošljavanju. Dodatnu dimenziju ovom problemu daje i već spomenuta najniža stopa zaposlenosti u budućem EU-28.

Slika 5: Trogodišnji prosjek stope nezaposlenosti



Izvor: Eurostat i izračun autora

Napomena: MIP ref. vrijednost je referentna vrijednost iz procedure za uklanjanje makroekonomskih neravnoteža (MIP).

Procjena rezultata sustava ranog upozorenja za Hrvatsku ukazuje na postojanje triju bitnih makroekonomskih rizika: eksterne ranjivosti, problema s konkurentnošću i s tim povezane niske sposobnosti generiranja radnih mjesta. Ovakvi makroekonomski rezultati i signali iz sustava ranog upozorenja ne iznenađuju. Međutim, u kontekstu Europskog semestra pokazuju da Hrvatska vrlo vjerojatno treba računati na to da će Komisija provesti dubinsku analizu i vjerojatno formulirati niz obvezujućih preporuka vezano uz potrebu provođenja strukturnih reformi značajnih za poboljšanje konkurentnosti i stanje na tržištu rada. Kako će Komisija ubuduće ocjenjivati potrebu otvaranja procedure za korekciju prekomjernih neravnoteža ovisi vjerojatno i tome kako će se na njezino razmišljanje odraziti iskustvo s Ciprom – za koji je ustanovila postojanje vrlo ozbiljnih neravnoteža, ali je procijenila da nisu pretjerane. Cipar se za manje od godinu dana od te procjene suočio s dubokom krizom.

5. ZAKLJUČAK

U kontekstu nužne fiskalne konsolidacije, čiju će važnost dodatno naglasiti moguće otvaranje procedure za uklanjanje prekomjernih deficita, zadatak hrvatske ekonomske politike i nakon ulaska u EU ostaje nepromijenjen: gospodarski oporavak uz fiskalnu konsolidaciju. Metrika Europskog semestra zorno signalizira da bi europske preporuke mogle biti koncentrirane oko dvaju područja – fiskalne konsolidacije i poboljšanja konkurentnosti. Na pojavnoj i deklarativnoj razini nositelji ekonomske politike u Hrvatskoj potvrđuju razumijevanje tih prioriteta. Problemi nastaju negdje u provedbi.

Međutim, u provedbi vlastitih ekonomskih ciljeva, koji se na definicijskoj razini i ne razlikuju puno od onoga što će biti poruke budućih Europskih semestara, Hrvatska će u Europskoj uniji i bruxelleskim institucijama imati s jedne strane saveznika, a s druge strane vjerojatno i neugodnog sugovornika. Koja će od tih strana prevagnuti ovisi o Hrvatskoj, njezinoj vjerodostojnosti i dosljednosti u provođenju ekonomske politike.

Istodobno, kompleksnost sustava ekonomskog upravljanja EU-a, koja se prelama kroz Europski semestar, ukazuje također da ima sve manje prostora za odvojenost nacionalnih i europskih politika. Jačanje nadnacionalnih mehanizama nadzora i praćenja onemogućuje vođenje nacionalnih ekonomskih politika na dvjema razinama – gdje se jedan skup ekonomskih mjera poduzima za nacionalne potrebe, a jedan za potrebe Europe. Razumijevanje tih promjena, razumijevanje već jasno vidljivog trenda jačanja utjecaja Unije na nacionalne ekonomske politike i stvarno prihvaćanje europskih politika kao nacionalnih politika važan je preduvjet uspješnog članstva – posebno za malu državu opterećenu ekonomskim problemima kao što je Hrvatska.

S druge strane, ta ista kompleksnost ekonomskog upravljanja u Uniji otvara i pitanje administrativnog i stručnog kapaciteta hrvatskih državnih institucija koje su zadužene za formuliranje i provođenje ekonomske politike. Možda će Europski semestar i tu s vremenom donijeti neke pozitivne promjene.

Literatura

Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

Council Implementing Decision 2012/156/EU on suspending commitments from the Cohesion Fund for Hungary with effect from 1 January 2013, 13. 03. 2013., Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:078:0019:0020:EN:PDF>

Council Implementing Decision 2012/323/EU on lifting the suspension of commitments from Cohesion Fund for Hungary, 26. 06. 2013., Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:165:0046:0047:EN:PDF>

European Commission, 2013a: *Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and to the Eurogroup, COM(2013) 199 final, 10. 04. 2013., Brussels, [http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/com\(2013\)_199_final_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/com(2013)_199_final_en.pdf)

European Commission, 2013b: *European Economic Forecasts Winter 2013*, European Economy 1/2013, January 2013, Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf

European Commission, 2013c: *In-depth review for Slovenia*, Commission Staff Working Document, SWD(2013) 122 final, 10. 04. 2013., Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp142_en.pdf

European Commission, 2012a: *Alert Mechanism Report 2013*, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM(2012) 751 final, Brussels, 28. 11. 2012., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0751:FIN:EN:PDF>

European Commission, 2012b: *Statistical Annex*, Accompanying the document 'Report from the Commission Alert Mechanism Report – 2013', Commission Staff Working Document, SWD(2012)421 final, 28. 11. 2012., Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2013_stannex_en.pdf

European Commission, 2012c: *Annual Growth Survey 2013*, Communication from the Commission, COM(2012) 750 final, Brussels, 28. 11. 2012., http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf

European Commission, 2012d: *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: technical explanations on the scoreboard*, European Economy, Occasional Papers, 92, February 2012., Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp92_en.pdf

European Commission, 2012e: *Completing the Scoreboard for the MIP: Financial Sector Indicator*, Commission Staff Working Document, SWD(2012) 389 final, Brussels, 14. 11. 2012., http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2013_financial_sector_en.pdf

European Commission, 2012f: *Report on Public Finances in EMU – 2012*, European Economy 4/2012, July 2012, Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf

European Commission, 2012g: *Macroeconomic Imbalances – Slovenia*, European Economy, Occasional Papers 109, July 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/op109_en.htm

European Commission, 2012h: *Code of Conduct - Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, 3. 12. 2012., http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

European Commission, 2012i: *Alert Mechanism Report 2012*, Report from the Commission, COM(2012) 68 final, Brussels, 14. 02. 2012., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0068:FIN:EN:PDF>

European Commission, 2011a: *Proposal for a Regulation on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area*, COM(2011) 821 final, Brussels, 23 November 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=627835:EN:NOT>

European Commission, 2011b: *Proposal for a Regulation on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area*, COM (2011) 819 final, 23 November 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:EN:PDF>

European Commission, 2010: *Europe 2020: Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Communication from the Commission, COM(2010)2020final, 3.3.2010., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

European Council, 2012: *Treaty on the Stability, Co-ordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)*, 2. 03. 2012., http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf

Marzinotto, Benedicta, Wolff, Guntram B. i Hallerberg, Marc, 2012.: *An Assessment of European Semester*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, September 2012, Brussels.

Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area

Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area

Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies

Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances

Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure

Vlada Republike Hrvatske, 2013.: *Ekonomski program Republike Hrvatske za 2013.*, 17. 04. 2013., Zagreb, http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2013/86_sjednica_vlade_republike_hrvatske

RASPRAVA*

*Sažetak rasprave napravio je Matija Krofelin.

MOŽE LI HRVATSKA ISKORISTITI POTENCIJAL JEDINSTVENOG EUROPSKOG TRŽIŠTA?

Ulazak u Europsku uniju složen je proces i nakon njega trebaju nastupiti promjene koje će rezultirati određenim ekonomskim koristima. U protivnom, uzaludni su sav trud i sredstva uloženi u pretpristupnom procesu. Međutim, čini se da u Hrvatskoj taj ekonomski aspekt pristupanja nije dovoljno naglašen. Nema mnogo empirijskih radova o učincima ulaska, a kako je posljednjih godina situacija vrlo turbulentna, ponekad opći ekonomski čimbenici igraju veću ulogu nego sama činjenica da je neka zemlja ušla u EU. Sukladno tome, teško je razlučiti efekt ulaska od svih ostalih efekata.

Iz današnje, recesijske perspektive vrlo je teško gledati na stvari optimistično i očekivati velike pozitivne efekte. U istraživanju Ekonomskog instituta Zagreb iz 2006./2007. procijenjeno je da bi ulazak u EU za Hrvatsku mogao imati pozitivan učinak na BDP i povećati ga 0,6 posto. Tada projicirane stope rasta trenutno izgledaju vrlo naivno. Naime, ulazak u EU trebao je povećati stopu rasta s 4,3 posto na 4,9 posto. U istom je istraživanju projicirano da bi 2025. godine izvoz mogao biti 70 posto veći nego 2009. S obzirom na tešku ekonomsku situaciju u Hrvatskoj i Europi, takva su očekivanja nerealna i neostvariva, međutim, u svakom slučaju i dalje možemo gajiti određeni optimizam i nadati se da će ulazak u EU povećati potražnju zbog snažnijeg priljeva izravnih stranih ulaganja (FDI), porasta izvoza i rasta zaposlenosti.

Iskustva novih članica koje su pristupile Uniji sredinom 2005. i 2008. pokazuju pozitivne efekte, ali je potrebno imati na umu drugačiju ekonomsku situaciju u tom vremenu. Prije svega, u tim novim zemljama članicama došlo je do osjetnog porasta udjela robnog izvoza u BDP-u, koji je nastavljen i u kriznom razdoblju, što je pridonijelo bržem oporavku. S druge strane, u Hrvatskoj je udio robnog izvoza u BDP-u osjetno niži, oko 20 posto, dok prosjek novih članica iznosi oko 50 posto BDP-a. Posljedica je to činjenice da je u razdoblju od 2000. do 2012. prosječni porast udjela robnog izvoza u BDP-u Hrvatske iznosio samo 1,1 postotni bod, dok je u novim zemljama članicama iznosio više od 11 postotnih bodova. Isto se može zaključiti i u pogledu otvorenosti gospodarstava koja se mjeri udjelom robnog izvoza i uvoza u BDP-u. Taj je udio u novim zemljama članicama porastao otprilike 17 posto, s 90,6 na 107,6, dok u Hrvatskoj trenutno iznosi oko 55 posto. Dakle, dok je za nove zemlje članice ulazak u EU značio veliku internacionalizaciju poslovanja, u Hrvatskoj se zbivao obrnuti proces.

Iz ovog bi se mogao izvući zaključak da bi za Hrvatsku, kada dobije pristup jedinstvenom tržištu, mogao postojati velik potencijal za povećanje izvoza i otvorenosti. Međutim, to je samo potencijal čije će iskorištavanje ovisiti o tome ima li što ponuditi na tom tržištu.

Nažalost, Hrvatska trenutno u robnoj razmjeni s EU-om ima prilično velik negativan saldo od 33 milijarde kuna. Od svih sadašnjih članica EU-a, Hrvatska ima pozitivan saldo samo s Grčkom, Latvijom, Luksemburgom i Maltom. To su zemlje s kojima u apsolutnim iznosima nemamo veliku vanjskotrgovinsku razmjenu niti je ona na bilo koji način značajna.

Uz to, Hrvatska prema Carinskoj tarifi ostvaruje pozitivan saldo samo u 25 skupina proizvoda od ukupno 97, i to vrlo mali, dok su iznosi negativnih salda u ostalim skupinama znatno veći. Nadalje, pozitivni se saldo ostvaruje samo kod vrlo jednostavnih proizvoda niskog stupnja obrade i niske tehnološke razine (drvo i proizvodi od drva, odjeća, poljoprivredni proizvodi itd.). S druge strane, proizvodi s negativnim saldonom velikim su dijelom više tehnološke razine. Ta činjenica ukazuje na to da će Hrvatskoj vjerojatno biti teško iskoristiti potencijal

jedinstvenog tržišta jer u velikoj mjeri može ponuditi samo proizvode koji ni kvalitetom ni tehnološkom razinom nisu konkurentni.

Naravno, Hrvatska ima turizam koji velikim dijelom ispravlja negativnu trgovinsku bilancu. Činjenica da je Hrvatska sve poznatija turistička destinacija ohrabruje ako se pogleda što se s turizmom događalo u novim članicama od njihovog ulaska. U većini novih članica vidljiv je prilično snažan pozitivan utjecaj na turizam. Tako je u baltičkim zemljama osjetno povećan broj turističkih noćenja, kao i u Bugarskoj i Rumunjskoj. Zanimljivo, iako se i u Hrvatskoj u razdoblju od 2004. do 2012. bilježi određeni porast broja noćenja, to je relativno skromno u odnosu na nove zemlje članice. Prema tome, i u tom bi segmentu ulazak u EU mogao donijeti neke pozitivne efekte. Ta dividenda ulaska u EU u nas je, zbog geografske blizine i dobre povezanosti sa zemljama Unije, već u određenoj mjeri iskorištena, ali dodatni potencijal sigurno još uvijek postoji.

KAKO ĆE SE ULAZAK U EU ODRAZITI NA PODUZETNIKE?

U javnosti se često raspravlja o općim makroekonomskim efektima i procjenama utjecaja na BDP i druge makroekonomske kategorije, ali se relativno malo raspravlja o tome što će ulazak značiti za samo poslovanje, odnosno poduzetnike. Tako se stvara dojam da mogući pozitivni učinci ulaska još uvijek nisu u percepciji poduzetnika, oni su prije daleka mogućnost nego izgledni ishod. Uprkos tome, prilično je izvjesno da će doći do stvarnih promjena za poduzetnike i da će te promjene nekima donijeti prilike, a nekima prilično sigurno i troškove te dodatne prepreke poslovanju. Već je sada izvjesno da će se poslovno okruženje mijenjati i da će doći do promjene gospodarske strukture. Najznačajnija će promjena zasigurno biti ulazak na jedinstveno tržište s oko 500 milijuna ljudi. Time se uklanjaju ne samo carinska ograničenja, nego i razna necarinska i izvancarinska ograničenja. Ulazak na to tržište znači opće povećanje ekonomske integriranosti, a ostvarenje četiriju sloboda trebalo bi utjecati na međunarodnu razmjenu roba i usluga.

Unatoč tome, danas se gotovo više govori o negativnim aspektima ulaska na jedinstveno tržište. Za Hrvatsku to u prvom redu predstavlja gubitak postojećeg tretmana domaćih proizvoda na tržištima zemalja CEFTA-e. Zanimljivo je da se hrvatski poduzetnici toliko boje gubitka tržišta zemalja CEFTA-e koje je neusporedivo manje od tržišta Unije.

Naime, prvo ima nešto manje od 20 milijuna stanovnika, što je 1/25 tržišta EU-a. Međutim, na to je tržište usmjereno oko 20 posto ukupnog domaćeg robnog izvoza. Bosna i Hercegovina je primjerice drugo najznačajnije hrvatsko tržište. Ključ zabrinutosti leži i u tome što sa zemljama CEFTA-e Hrvatska ima dvostruko veći izvoz od uvoza.

Osim toga, ulaskom na jedinstveno tržište neki će proizvodi, za koje sada postoje ulazne carine, moći slobodno ulaziti u Hrvatsku, što znači da će jačati konkurencija i na domaćem tržištu. Također, neće biti carinskih kontrola za građane, što će olakšati njihovu prekograničnu kupnju, odnosno dio svojih potreba zadovoljavat će izvan zemlje.

Drugi važan aspekt za poduzetnike je pristup povećanom iznosu sredstava iz proračuna EU-a, odnosno bitno veći iznosi nepovratnog financiranja i veće mogućnosti sudjelovanja

u natjecajima EU-a. Treći aspekt, koji se teže može kvantificirati, ali je isto tako važan, je politička, gospodarska i pravna sigurnost. Ona bi ponajprije trebala pozitivno utjecati na percepciju Hrvatske kao sigurnog turističkog odredišta, a kako stabilnost svake vrste motivira i ulaganja, i u tom bi dijelu trebalo doći do određenih pozitivnih učinaka. Za poduzetnike su sigurno važne i regulatorne promjene, bilo da je riječ o prihvaćanju i usvajanju tehničkih standarda, ekoloških standarda ili općenito europske regulative.

Studija o procjeni učinaka pristupanja Uniji na malo i srednje poduzetništvo, koja se temeljila na intervjuiranju poduzetnika u određenim sektorima i podsektorima, pokazala je da su njihova očekivanja u pogledu lakšeg, bržeg i jeftinijeg izvoza velika. S druge strane, istraživanje je pokazalo određenu zabrinutost u pogledu povećanja konkurencije zbog lakšeg uvoza jeftinijih proizvoda.

Bez obzira na to što vide određene prilike za izvoz, poduzetnici su iskazali zabrinutost da će biti suočeni s većim troškovima prilagodbe novom tržištu koji se odnose na ulaganja u marketing i razvoj marke, poboljšanje odnosa kvalitete i cijene ili na povećanje volumena proizvodnje. Istraživanje je pokazalo da poduzetnici smatraju kako hrvatski volumeni proizvodnje nisu dovoljni da zadovolje apetite europskog tržišta.

Nadalje, kao priliku vide rješavanje problema ilegalnog uvoza preko istočne granice, a kao prijetnju navode gubitak tržišta zemalja CEFTA-e. Pozitivne efekte očekuju od nepovratnih potpora i međunarodno financiranih projekata, a prijetnje u smislu povećanih troškova zbog nužnog zadovoljavanja određenih tehničkih standarda. Poduzetnici očekuju i poboljšanje poslovnog okruženja, a boje se da bi moglo doći do povećanih troškova poslovanja u zemlji zbog promjena u poreznom sustavu, povećanja troškova rada itd.

SREDSTVA IZ PRORAČUNA EU-A TREBAJU IMATI ŠTO VEĆI MULTIPLIKATIVNI EFEKT

Kad se pogledaju sve prilike i opasnosti koje nosi ulazak Hrvatske na jedinstveno tržište, može se zaključiti da je hrvatskim poduzetnicima nužna pomoć i poticaj nositelja ekonomske politike. Naime, u današnjoj situaciji poslovni sektor nije dovoljno konkurentan, ni na tržištu EU-a, a vjerojatno ni na domaćem. Stoga je potrebno prilagoditi ekonomsku politiku i utjecati na konkurentnost hrvatskih proizvoda putem politike poticanja inovacija, poticanja internacionalizacije poslovanja, obrazovne politike (koliko god da je to politika čiji su učinci vidljivi tek u dužem roku) i u svakom slučaju potrebno je poslovno okruženje učiniti povoljnijim nego što je danas.

Također, bitno područje koje će utjecati na poslovanje poduzetnika nakon ulaska u EU je pristup povećanom iznosu sredstava iz proračuna EU-a. Danas je prilično izvjesno da će tih sredstava na raspolaganju biti daleko više nego u pretpristupnom razdoblju. Prema nekim procjenama, riječ je o više od milijarde eura godišnje. Za razliku od pretpristupnog razdoblja, za poslovni bi se sektor u velikoj mjeri trebale povećati i mogućnosti prijave na natječaje. Međutim, ono što je trenutno problematično je činjenica da još uvijek nije donesen krovni dokument, odnosno Nacionalni strateški referentni okvir. Zbog toga su nepoznati detalji svih operativnih programa pa tako i operativnog plana za regionalnu

konkurentnost, koji će prije svega dobrim dijelom biti posvećen poslovnom sektoru. U takvim uvjetima sama apsorpcija sredstava postaje upitna jer okviri nisu poznati, a sigurno je da ima i mnogo poduzetnika koji od sredstava EU-a ne očekuju ništa jer ne znaju ni za što da se pripremaju. Hrvatska nema ni strategije pametne specijalizacije koja je preduvjet za povlačenje sredstava iz Regionalnog fonda za razvoj. Međutim, još veći problem od nepostojanja krovnih dokumenata je činjenica da oni, i kada budu doneseni, manje-više ispunjavaju samo formu, dok je njihov sadržaj manjkav i upitan te kasnije često nestanu iz fokusa i ne ostvare nikakav stvarni efekt.

Pretpostavi li se da bi stopa apsorpcije u Hrvatskoj mogla biti na razini prosjeka novih članica, onda bi ukupni transferi mogli iznositi oko 1,3 posto BDP-a. Međutim, s druge će strane i uplate u proračun EU-a iznositi oko jedan posto BDP-a pa je sukladno tome pred nositeljima ekonomskih i svih drugih politika prilično velik zadatak da stvore uvjete u kojima Hrvatska neće postati neto uplatitelj.

Postoje određena empirijska istraživanja koja se bave efektima kohezijske politike i čiji bi rezultati mogli poslužiti kao orijentir kako što bolje iskoristiti povučena sredstva. Ta istraživanja ukazuju da se pozitivni učinci sredstava mogu znatno pojačati uz dobru institucionalnu podršku i veći intenzitet istraživanja i razvoja. Ukazuju i na to da sredstva iz proračuna EU-a ne bi trebalo usmjeravati isključivo u fizičku infrastrukturu, čemu smo u Hrvatskoj dosta skloni, nego i u *soft* infrastrukturu kao što su obrazovanje i istraživanje. Kao primjere dobrog usmjeravanja navode i naknade poduzetnicima koji su doživjeli gubitak tržišta svojih proizvoda zbog liberalizacije, jamstva za kredite za mala i srednja poduzeća i potporu sektorskoj realokaciji i mobilnosti radnika.

U svakom slučaju, Hrvatska bi trebala odrediti svoje prioritete i od strateške je važnosti da se kroz trošenje sredstava ostvaruju što veći multiplikativni efekti.

Može se zaključiti da ulazak na zajedničko tržište za poduzetnike nedvojbeno otvara prilike, međutim te prilike ne znače koristi ako sve ostane isto. Da bi se prilike realizirale treba utjecati ponajprije na konkurentnost i to aktivnostima i na razini poduzetnika i na razini nositelja ekonomske politike. Potrebno je prihvatiti da će doći do procesa kreativne destrukcije te će neki poslovi i djelatnosti morati nestati, dok će drugi rasti. Taj proces treba prihvatiti uz ublažavanje posljedica za gubitnike. Također bi trebalo nastojati stvoriti fiskalni prostor da bi država mogla sufinancirati projekte koji se ponajprije odnose na vodoopskrbu i odvodnju, energetiku i okoliš.

ŠTO JE TO EUROPSKI SEMESTAR?

U Hrvatskoj se posljednjih mjeseci o Uniji govori kao o velikom redistributivnom mehanizmu. To je točno i nedvosmisleno je pokazano u dijelu nadolazeće Financijske perspektive. Međutim, članstvo u Uniji nije samo sudjelovanje u redistributivnom mehanizmu. Treba postaviti i pitanje što će se događati s obvezama i odgovornostima zemlje u pravilima ponašanja s kojima ćemo se suočiti nakon 1. srpnja.

Naime, tijekom prošle dvije godine Unija se zbog krize u znatnoj mjeri promijenila u odnosu na vrijeme kada je Hrvatska započela s pregovorima. Segment u kojem su promjene najvidljivije je koordinacija, nadzor i praćenje ekonomskih politika država članica. Posljednje su dvije godine stvoreni mehanizmi kojima se jača nadnacionalni utjecaj, odnosno utjecaj europskih institucija na vođenje nacionalnih ekonomskih politika. Tako je nakon 2010. s procesom stvaranja Europskog stabilizacijskog mehanizma oblikovan i Europski semestar koji predstavlja upravo proces koordinacije, kreiranja i provođenja ekonomskih politika članica te nadzora nad rezultatima tih politika.

To nije u potpunosti nov proces, ali uključuje i neke nove zahtjeve i obveze s obzirom na makroekonomsku situaciju članica te je ojačao instrumente kojima sama tijela Unije utječu na države. Te dodatne promjene uvedene su tzv. *six-pack* regulativom, a sama struktura Europskog semestra počiva na trima stupovima. Ta tri stupa koordiniraju aktivnosti država članica u području provođenja strategije Europa 2020 i provođenja strategije Pakta o stabilnosti i rastu, koji se svodi na održavanje razumne fiskalne politike. Treći se stup odnosi na uvođenje novih procedura i postupaka praćenja, utvrđivanja i sprječavanja makroekonomskih neravnoteža. U svakom od tih stupova postoje određeni kvantitativni pokazatelji koje Unija u određenom razdoblju želi ostvariti i koje su na određeni način dužne ostvariti i države članice provedbom svojih ekonomskih politika. Hrvatska se za sadašnji ciklus Europskog semestra prijavila dobrovoljno, što znači da naše institucije sudjeluju u tom procesu te izrađuju Ekonomski program Republike Hrvatske, ali svi mehanizmi koje taj proces obuhvaća nisu obvezujući do stupanja u članstvo.

Sam proces Europskog semestra tehnički započinje krajem prethodne godine za tekuću. Tako je proces za 2013. započeo u studenome 2012., kada je Europska komisija objavila Godišnji izvještaj o rastu i Izvještaj o sustavu ranog upozorenja. Godišnjim izvještajem o rastu Komisija je definirala ekonomske ciljeve Unije, a time i članica, dok je Izvještajem o sustavu ranog upozorenja ujedinila rezultate pokazatelja makroekonomskih neravnoteža za svaku od članica. Nakon toga dolazi red na članice koje su do travnja dužne pripremiti svoje strateške dokumente o vođenju ekonomske politike – Nacionalni program reformi i Program stabilizacije, odnosno konvergencije za vođenje fiskalne politike. Ono što predstavlja sadržaj kako Nacionalnog programa reformi tako i Programa stabilnosti jest obrazloženje mjera ekonomske politike koje država namjerava poduzeti da bi ostvarila svoje nacionalne, ali i ciljeve iz Pakta stabilnosti, spriječila makroekonomske neravnoteže i ostvarila strategiju Europa 2020.

Upravo u tom dijelu Europskog semestra leži njegova bit. Naime, sve što države svojim ekonomskim politikama planiraju učiniti mora biti formirano i poznato do travnja, odnosno do točke prije nego što je uopće započela priprema proračuna za 2014. Kada se krajem četvrtog mjeseca nacionalni programi predaju Komisiji, ona ih pregledava, a u srpnju Vijeće objavljuje usvojene preporuke. Prije uvođenja Europskog semestra nije bilo tako jasnog vremenskog rasporeda i takve vrste komunikacije između članica i Komisije, kao ni jasno formuliranih preporuka.

GLEDAJUĆI KROZ OPTIKU EUROPSKOG SEMESTRA HRVATSKU OČEKUJU BROJNE PREPORUKE

Kada Hrvatsku suočimo s kvantitativnim zahtjevima Europskog semestra, nije moguće izvući suviše pozitivne dojmove. Veliko zaostajanje Hrvatske vidljivo je već spram indikativnih vrijednosti koje donosi prvi stup, odnosno u odnosu na ciljeve strategije Europa 2020. Ta se strategija fokusira na pet ekonomsko-socijalnih ciljeva pa tako predviđa dostizanje stope zaposlenosti od 75 posto, podizanje razine izdataka za istraživanje i razvoj na tri posto BDP-a, povećanje stope tercijarnog obrazovanja na 40 posto, smanjenje ranog napuštanja školovanja na maksimalno 10 posto te smanjenje dijela ukupnog stanovništva zahvaćenog siromaštvom.

Prema četirima indikatorima Hrvatska daleko zaostaje za trenutnom situacijom u skupini zemalja EU-27, a još više zaostaje za samim ciljevima Strategije. Tako Hrvatska ima najnižu stopu zaposlenosti u Uniji, daleko smo od ciljeva i kad je riječ o izdacima za istraživanje i razvoj (u Hrvatskoj 0,8 posto BDP-a), kao i u postotku tercijarno obrazovane populacije. Jedino područje u kojem je Hrvatska bolja od prosjeka Unije, čak bolja i od cilja EU-a, je postotak ranog napuštanja školovanja, koji je prema posljednjih podacima u nas iznosio 4,1 posto. Međutim, moguće je da je tako nizak postotak posljedica odgađanja ulaska na tržište rada zbog nemogućnosti zapošljavanja. S obzirom na takvu trenutnu poziciju Hrvatske spram ciljeva Strategije, moguće je da će u dijelu Europskog semestra u kojem će Hrvatska obrazlagati svoje politike vezane uz navedene pokazatelje biti znatan broj preporuka, koje će ići u smjeru ubrzanja strukturnih reformi, reformi tržišta rada te mijenjanja temeljnih načela na kojima Hrvatska danas institucionalno i strukturno funkcionira.

Preporuke koje se odnose na provođenje strategije Europa 2020 nisu obvezujuće, međutim preporuke koje se formiraju u vezi s provođenjem Pakta o stabilnosti i rastu jesu.

Pakt o stabilnosti i rastu trebao bi osigurati vođenje razumne fiskalne politike i sastoji se od preventivnog i korektivnog dijela. Preventivni dio podrazumijeva praćenje fiskalne situacije i sprječavanje da se fiskalnim ponašanjem krše pravila iz Maastrichta. Korektivni dio aktivira se u odnosu na države čiji deficit premašuje tri posto BDP-a, ili ako država kontinuirano odstupa od svojih srednjoročnih fiskalnih ciljeva koje si sama zadaje, kao i u odnosu na države koje imaju javni dug veći od 60 posto BDP-a i ne smanjuju ga zadovoljavajućom brzinom.

Nažalost, ni u ovom području Hrvatska ne pokazuje najbolje rezultate. Podaci za 2011. i 2012. uzeti iz zimskih prognoza Komisije za 2013. pokazuju da će Hrvatska ući u Uniju s deficitom većim od tri posto BDP-a. Prognoza Komisije iznosi 4,6 posto. Dakle, Hrvatska može očekivati da će nakon njezinog ulaska u Uniju biti otvoren korektivni stup Pakta o stabilnosti, odnosno Procedura za sprječavanje prekomjernog deficita. U sklopu te procedure trebali bi biti formulirani rokovi u kojima bi Hrvatska trebala smanjiti svoj proračunski deficit. Na to nas upućuje primjer Mađarske, koja je također u članstvo ušla s deficitom većim od tri posto te je Komisija u roku dva mjeseca donijela odluku o otvaranju takve procedure. Mađarska se i dan-danas nalazi u toj poziciji, odnosno od stupanja u članstvo nije izašla iz Procedure za sprječavanje prekomjernog deficita. Navedena procedura trenutno je otvorena za 20 članica.

Ono što je bitno je da su države članice eurozone podložne kaznama, što je također jedna od novosti uvođenja Europskog semestra, dok nečlanice eurozone nisu, ali su podložne

obustavi sredstava iz fondova EU-a, kao što je prošle godine bio slučaj s Mađarskom. U odnosu na javni dug, što je drugi mogući razlog za otvaranje Procedure za uklanjanje prekomjernog deficita, Hrvatska također ne stoji dobro. Bez obzira na to ubrajamo li sva jamstva ili ne, Hrvatska je blizu granice od 60 posto s tendencijom sve bržeg rasta duga. Godine 2011. direktni dug (dug i jamstva brodogradnji) iznosio je 50 posto BDP-a i u međuvremenu je porastao.

Treći zahtjev i treća obveza s kojom će se Hrvatska suočiti nakon stupanja u članstvo je Procedura za sprječavanje makroekonomskih neravnoteža, što je novost prvi put provedena prošle godine, a cilj joj je u ranoj fazi detektirati nastajanje makroekonomskih neravnoteža. Ona se također sastoji od preventivnog i korektivnog dijela. Preventivni dio čine Sustav ranog upozorenja i Dubinska analiza, a korektivni dio predstavlja Procedura za uklanjanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža. Sustav ranog upozorenja čini 11 makroekonomskih pokazatelja za koje su definirane indikativne vrijednosti, a tih 11 pokazatelja grupirano je u pokazatelje eksterne neravnoteže i konkurentnosti te pokazatelje internih neravnoteža i financijske stabilnosti. Kad Komisija u studenome objavi izvještaj o rezultatima sustava ranog upozorenja, odnosno izvještaj koji pokazuje kako se tih 11 pokazatelja kreće za svaku od zemalja, utvrđuje se u kojim državama treba provoditi dubinsku analizu.

Prošle je godine ta analiza provedena u 12 zemalja (Belgiji, Bugarskoj, Cipru, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Španjolskoj, Italiji, Mađarskoj, Sloveniji, Švedskoj i Velikoj Britaniji). Za Cipar je Komisija tada uočila postojanje vrlo ozbiljnih neravnoteža, ali je ustvrdila da nisu prekomjerne. Preporučila je urgentnu reakciju ekonomske politike, ali nije službeno predložila otvaranje korektivnog mehanizma, odnosno Procedure za uklanjanje makroekonomskih neravnoteža. Za zemlje u kojima Komisija procijeni postojanje prekomjernih neravnoteža, Vijeće pokreće korektivni mehanizam koji zahtijeva akcijske planove i rokove u kojima će se mjerama ekonomske politike te neravnoteže umanjiti. Kako je u slučaju Cipra Komisija propustila pokrenuti korektivni mehanizam, može se pretpostaviti da će upravo to iskustvo oblikovati buduća razmišljanja i postupke Komisije te ih učiniti opreznijima i strožima.

Kad postane članica Unije, Hrvatska će sigurno proći postupak Sustava ranog upozorenja, a nakon toga će vjerojatno biti uključena i u dubinsku analizu. Naime, što se tiče pokazatelja eksternih neravnoteža i konkurentnosti za koje su dostupni podaci za Hrvatsku, vidljivo je da Hrvatska ponovno nije u najboljoj situaciji. Sustav ranog upozorenja eksterne neravnoteže i konkurentnost mjeri pokazateljem trogodišnjeg prosjeka salda na tekućem računu platne bilance, saldom neto međunarodnih ulaganja koja predstavljaju razliku inozemne imovine i obveza, trogodišnjom stopom promjene realnog efektivnog tečaja, petogodišnjom promjenom tržišnog udjela u svjetskom izvozu i trogodišnjom promjenom u nominalnim jediničnim troškovima rada. Za svaki od tih pokazatelja definirana je indikativna vrijednost, a Hrvatska probija te vrijednosti u trima pokazateljima.

Indikativna vrijednost za neto međunarodna ulaganja je minus 35 posto BDP-a, a u Hrvatskoj taj pokazatelj iznosi minus 90,3 posto BDP-a, što signalizira postojanje eksterne ranjivosti Hrvatske. Države poput Estonije, Poljske ili Slovačke također imaju visok negativan saldo međunarodnih ulaganja, ali i relativno nizak neto dug jer su primateljice FDI-a, što se smatra elementom koji umanjuje rizik od eksterne ranjivosti. Drugi pokazatelj na kojem Hrvatska probija indikativne vrijednosti je udio u svjetskom izvozu. Referentna vrijednost u petogodišnjem razdoblju iznosi minus 6 posto, čime je i Unija verificirala gubitak udjela u

svjetskom izvozu, međutim hrvatski je izvoz u ukupnom svjetskom izvozu pao 17,7 posto. Ono što iznenađuje je da od 2008. Hrvatska gubi tržišni udio u svjetskom izvozu kada su u pitanju i usluge. To u prvi plan stavlja jedan od ključnih problema Hrvatske, a to je problem konkurentnosti. Treći pokazatelj na kojem je probijena indikativna vrijednost je prosječna stopa zaposlenosti koja je u prošle tri godine u Hrvatskoj iznosila 13,7 posto. Zanimljivo je da trogodišnja promjena realnog tečaja nikada nije izašla izvan indikativnih vrijednosti i u ovom smislu ne bi se mogla smatrati uzrokom neke vrste neravnoteže.

Sustav ranog upozorenja i ono što on signalizira za Hrvatsku ne iznenađuju. Ukazuje na rizik eksterne ranjivosti, nekonkurentnost i probleme u generiranju radnih mjesta. Komplementarno svemu navedenom, usporedba indeksa različitih organizacija čija je svrha procjena učinaka europeizacije u pojedinim područjima pokazuje da je od početka krize došlo do osobitog pogoršanja upravo u novim članicama.

Tako su neki od šampiona, poput Slovenije koja je još prilikom ulaska u Uniju slovila kao jedna od najrazvijenih novih članica, doživjeli drastične padove u konkurentnosti i nekim drugim pokazateljima. Hrvatska trenutno stoji još mnogo gore od njih pa je u cijelu analizu potrebno uključiti i tu činjenicu.

UČINKOVITOST EUROPSKOG SEMESTRA MOGLA BI SE TESTIRATI UPRAVO NA HRVATSKOJ

Dakle, članstvo i obveze koje Europski semestar povlači za sobom donijet će znatne zahtjeve ne samo na području koordinacije vođenja nacionalne ekonomske politike s drugim članicama, već i na području unutarnje konzistentnosti ekonomske politike. To za Hrvatsku neće biti lak proces ne samo zbog problema s kojima se suočavamo na dnevnoj bazi, nego i zbog toga što će to biti težak administrativni proces s obzirom na snagu naših institucija koje se bave ekonomskom politikom, a koje bi se mogle suočiti s velikim brojem preporuka.

Ulazak Hrvatske u EU mogao bi se opisati kao svojevrsan društveno-ekonomski eksperiment. Hrvatska u Uniju ulazi kada sam ekonomski ciklus nije povoljan, ulazi s određenim slabostima i ulazi kao jedna od najmanjih članica. U skladu s time može se očekivati da će Hrvatska biti pod vrlo velikim povećalom te bi mogla poslužiti kao zemlja-slučaj na kojoj će se procijeniti koliko je zapravo cijeli proces Europskog semestra ekonomski učinkovit i koliko u stvarnosti može modelirati ponašanje određene države.

Europski bi semestar, na kraju, za Hrvatsku na neki način mogao predstavljati i priliku za uočavanje i rješavanje određenih ekonomskih problema. On za sobom povlači jasne kriterije koji bi našu ekonomsku politiku trebali dovesti u razumne okvire. Sami za to do sada nismo pokazali dovoljno odlučnosti i promjene su se u Hrvatskoj uvijek lakše događale kada je postojao svojevrsan eksterni poticaj. Taj eksterni poticaj ili pritisak mogao bi stići od Komisije i to upravo kroz procedure Europskog semestra. Iako u korektivnim mehanizmima

za sada ne postoje instrumenti kojima bi se u stilu MMF-a državama moglo narediti da moraju provesti točno određenu mjeru, ipak ih se postavlja u situaciju u kojoj će im politički biti teško ignorirati preporuke Unije. Za to je ponajprije zaslužno uključivanje EU-parlamenta koji kontinuirano sudjeluje u svim fazama Europskog semestra, prima sva izvješća te ima pravo na konzultacije pozvati predstavnike država za koje su otvorene procedure. Time je cijela priča postavljena mnogo šire u smislu javnog poznavanja sadržaja diskusija i razgovora između države i nadnacionalnih tijela. Kroz trenutnu krizu u kojoj se Europa nalazi postalo je jasno da će se i sankcije morati početi primjenjivati. Problem Europske unije leži u tome što su i do sada postojale sankcije, odnosno one su predviđene već od trenutka nastanka eurozone, ali kako je prva zemlja na koju su trebale biti primijenjene bila Njemačka, nikada nisu zaživjele.

U konačnici, država u Uniji uspijeva onoliko koliko uspijeva upravljati sama sobom. Nužna pretpostavka za uspješno članstvo je dobro razumijevanje procesa, postojanje kapaciteta za aktivno sudjelovanje u njima i spoznaja što se tim procesima želi ostvariti. Preporuke koje će nam biti upućene kroz procese Europskog semestra, koliko god bile apstraktne i makroekonomski obojene, utjecat će na živote svih građana i ako ih se dobro razumije, moguće je iz njih izvući stanovite koristi.

