

Proljetni paket europskog semestra 2024 i Specifične preporuke upućene Hrvatskoj

Davor Galinec*

Nakon što je Europska komisija 15. svibnja objavila Proljetne ekonomske prognoze 2024. za razdoblje 2023.-2025., na temelju tih prognoza, dostavljenih nacionalnih reformskih planova i praćenja ostvarenja Specifičnih preporuka iz prethodnih godina, stručne službe Komisije su napravile prijedlog Specifičnih preporuka državama članicama za ostatak ove godine i sljedeću godinu. Te Preporuke objavljene su u sklopu Proljetnog paketa europskog semestra 19. lipnja, kako bi im pružila smjernice za nošenje s ključnim izazovima koji su samo djelomično obuhvaćeni ili uopće nisu obuhvaćeni njihovim planovima za oporavak i otpornost. U nastavku slijedi osvrt na objavu Proljetnog paketa europskog semestra 2024 te na novoobjavljene Specifične preporuke za Republiku Hrvatsku.

1. Uvod

Europska komisija je u okviru Proljetnog paketa europskog semestra 2024. državama članicama dala smjernice politike za izgradnju snažnoga gospodarstva spremnog za buduće izazove, koje će unatoč zahtjevnoj geopolitičkoj situaciji ostati konkurentno i svima omogućiti dugoročno blagostanje. Europska Unija je spremna poduzeti dodatne mjere kako bi poboljšala svoju dugoročnu konkurentnost, blagostanje i vodeći položaj na globalnoj razini te ojačala svoju otvorenu stratešku autonomiju. Iako EU i njezine države članice već imaju dobre temelje za postizanje tih ciljeva, EU će nastaviti raditi na rješavanju strukturnih problema koji ograničavaju njezinu konkurentnost, tj. nastojat će povećati produktivnost i ulaganja te riješiti problem nedostatka radne snage i vještina. Za to je potreban integrirani pristup u svim područjima politike: makroekonomska stabilnost, promicanje okolišne održivosti, produktivnosti i pravednosti. Europski semestar omogućuje takvu koordinaciju politika, uključujući provedbu instrumenta NextGenerationEU (čiji je glavni element Mehanizam za oporavak i otpornost) i programa kohezijske politike. Uz to, u okviru ciklusa europskog semestra redovito se izvješćuje o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja te se utvrđuju prioritete ulaganja za predstojeće preispitivanje kohezijske politike u sredini programskog razdoblja.

2. Što nam donosi Proljetni paket europskog semestra 2024 ?

U prigodnom Priopćenju za tisak¹ Komisija u uvodu navodi da je Europski semestar bio ključni element odlučnih i koordiniranih mjera ekonomske politike kojima se odgovorilo na brojne izvanredne izazove s kojima se Unija suočila posljednjih pet godina. Unija je pokazala znatnu gospodarsku i socijalnu otpornost na velike šokove, uključujući pandemiju bolesti COVID-19, agresivni rat Rusije protiv Ukrajine te s njima povezani rast cijena energenata i inflacije. Prema Proljetnoj gospodarskoj prognozi 2024. (o čemu smo pisali u prošlom broju TIM4PIN Magazina), predviđa se rast BDP-a od 1,0 % na razini Unije i 0,8 % na razini europodručja u 2024., zahvaljujući snažnom tržištu rada i dinamičnoj privatnoj potrošnji. Predviđa se da će 2025. rast biti još i veći: 1,6 % na razini Unije i 1,4 % na razini europodručja. Istodobno se očekuje da će se inflacija smanjiti na 6,4 % u 2023. i 2,2 % u 2025.

U svojim **Izvješćima po državama članicama za 2024.**, Komisija je provela analizu gospodarskih i socijalnih kretanja te zapošljavanja u svakoj državi članici, kao i analizu napretka u provedbi planova za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike. U izvješćima se utvrđuju i ključni izazovi, s posebnim naglaskom na konkurentnosti te prioritetne reforme i ulaganja. Na temelju te analize Komisija predlaže **preporuke po državama članicama** kako bi im pružila smjernice za nošenje s ključnim izazovima koji su samo djelomično obuhvaćeni ili uopće nisu obuhvaćeni njihovim planovima za oporavak i otpornost. Ovogodišnje preporuke državama članicama podijeljene su u tri dijela, kako slijedi:

* Doc. dr. sc. Davor Galinec, direktor Direkcije, Direkcija za opću ekonomsku statistiku i statističke informacijske sustave, Sektor statistike, Hrvatska narodna banka. Stavovi autora izneseni u ovom radu isključivo su osobni i stručni stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove institucije u kojoj je zaposlen niti drugih institucija koje se spominju u radu, niti ih na bilo koji način obvezuju.

¹ Dostupno na hrvatskom jeziku na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_24_3290

- preporuka o **fiskalnoj politici**, uključujući, prema potrebi, fiskalno-strukturne reforme
- preporuka za nastavak ili ubrzanje **provedbe** nacionalnih **planova za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike**
- prema potrebi, dodatne preporuke o preostalim i/ili novim **strukturnim izazovima**, s naglaskom na poboljšanje **konkurentnosti**.

Aktualni ključni pokretači konkurentnoga gospodarstva EU su instrument NextGenerationEU i kohezijske politike. Kako je navedeno u ovogodišnjim izvješćima po državama članicama, instrumentom NextGenerationEU i drugim programima financiranja Unije podupire se oporavak Unije usmjeren na izgradnju zelenije, digitalnije, pravednije i otpornije budućnosti, i to otvaranjem radnih mjesta i povećanjem konkurentnosti, makroekonomske stabilnosti te teritorijalne i socijalne kohezije. Komisija je dosad državama članicama isplatila više od 240 milijardi eura u obliku bespovratnih sredstava i zajmova iz Mehanizma za oporavak i otpornost za uspješnu provedbu glavnih reformi i ulaganja. Od početka pandemije bolesti COVID-19 isplaćene su više od 252 milijarde eura u okviru fondova kohezijske politike. Većina država članica i dalje dobro napreduje u provedbi planova za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike. Međutim, neke države članice trebale bi hitno riješiti novonastale probleme s kašnjenjem i strukturne probleme kako bi se osigurala pravodobna provedba ulaganja i reformi iz njihovih planova za oporavak i otpornost. U ovom ciklusu europskog semestra državama članicama daju se i smjernice povezane s predstojećim preispitivanjem programa kohezijske politike u sredini programskog razdoblja.

U aktualnom proljetnom paketu države članice poziva se da donesu mjere politike za promicanje konkurentnosti i povećanje produktivnosti te se države članice u preporukama poziva da:

- osiguraju **poslovno okruženje poticajno za konkurentnost**, uz potpuno iskorištavanje prilika koje nudi jedinstveno tržište, posebno za mala i srednja poduzeća (MSP-ove)
- poboljšaju **obrazovne rezultate** i podupru razvoj vještina, i to kvalitetnim obrazovanjem i osposobljavanjem temeljenim na moderniziranim kurikulumima, s obzirom na to da je rješavanje problema nedostatka radne snage i vještina ključno za blagostanje Unije
- olakšaju **pristup financiranju** poboljšanjem raspodjele ušteda i financiranja kapitalom te jačanjem tržišta kapitala i promicanjem alternativnih oblika financiranja, posebno za MSP-ove provedu ambiciozne reforme za uspostavu integriranih istraživačkih i inovacijskih ekosustava, npr. s naglaskom na suradnji između znanstvenog sektora i poduzeća te prijenosu znanja; te
- ubrzaju **zelenu i digitalnu tranziciju**, i to povećanjem autonomije, otpornosti i konkurentnosti industrije EU-a s nultom neto stopom emisija, rješavanjem problema nedostatka radne snage i vještina, poticanjem javnih ulaganja u digitalnu infrastrukturu i vještine te uklanjanjem regulatornih prepreka digitalizaciji.

U domeni **fiskalnog nadzora** (koji se velikim djelom temelji na Izvješću o ispunjavanju kriterija deficita i duga iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije), Komisija je ocijenila usklađenost država članica s kriterijima deficita i duga iz Ugovora za dvanaest država članica (Belgija, Češka, Estonija, Španjolska, Francuska, Italija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija, Slovačka i Finska). U toj ocjeni uzima u obzir relevantne čimbenike koje su iznijele države članice čiji je udio javnog duga u BDP-u manji od 60 % BDP-a ili za čiji je deficit procijenjeno da je „blizu” referentnoj vrijednosti od 3 % i „privremen”. U izvješću je utvrđeno da je zbog neusklađenosti s kriterijem deficita opravdano pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita za sedam država članica: Belgiju, Francusku, Italiju, Mađarsku, Maltu, Poljsku i Slovačku. Izvješće na temelju članka 126. stavka 3. samo je prvi korak prema pokretanju postupaka u slučaju prekomjernog deficita. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora, Komisija namjerava predložiti Vijeću da za te države članice u srpnju 2024. pokrene postupke u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na neusklađenosti deficita. Kako bi se osigurala usklađenost s kretanjem prilagodbe utvrđenim u srednjoročnim planovima, Komisija će u okviru jesenskog paketa europskog semestra Vijeću predložiti preporuke za okončanje stanja prekomjernog deficita. Vijeće je 2020. na temelju podataka za 2019. utvrdilo da u Rumunjskoj postoji prekomjerni deficit. Prema Komisijinoj ocjeni Rumunjska nije poduzela djelotvorne mjere kako bi to ispravila i okončala stanje prekomjernog deficita.

Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovačka *nisu usklađene s kriterijem deficita*. Uzimajući u obzir sve relevantne čimbenike, u izvješću je utvrđeno da Francuska, Italija i Finska *nisu usklađene s kriterijem duga*. Međutim, Komisija smatra da u sadašnjim gospodarskim okolnostima nije opravdano zahtijevati usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga. Komisija će Vijeću predložiti da u proljeće 2024., na temelju podataka o realizaciji za 2023., pokrene postupke u slučaju prekomjernog deficita radi ispravljanja deficita.

U domeni makroekonomskih neravnoteža, nakon velikog šoka i pogoršanja uvjeta razmjene u 2022., makroekonomske neravnoteže u većini država članica uglavnom su se smanjile. Komisija je u **Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2024.** ocijenila makroekonomske neravnoteže u 12 država članica odabranih za detaljna preispitivanja (*među kojima se ne nalazi Republika Hrvatska*), kako slijedi:

- **Francuska, Španjolska i Portugal više ne bilježe neravnoteže** jer su se slabosti u tim zemljama uglavnom smanjile. Rizici za fiskalnu održivost ispitat će se u skladu s reformiranim fiskalnim pravilima.
- Nakon prekomjernih neravnoteža koje su bilježile do prošle godine, u **Grčkoj i Italiji** sad su utvrđene **neravnoteže**: slabosti su se smanjile, ali i dalje izazivaju zabrinutost. Rizici za fiskalnu održivost ispitat će se u skladu s reformiranim fiskalnim pravilima.

- Utvrđeno je da u **Slovačkoj** postoje **neravnoteže**. Slabosti povezane s troškovnom konkurentnošću, vanjskom bilancom, tržištem stambenih nekretnina i dugom kućanstava i dalje su prisutne i još nisu donesene mjere politike za njihovo otklanjanje.
- Nakon neravnoteža koje je bilježila do prošle godine, u **Rumunjskoj** su sad utvrđene **prekomjerne neravnoteže**: i dalje su prisutne slabosti povezane s vanjskim računima (prvenstveno sa sve većim državnim deficitima), a povećali su se i pritisci povezani s cijenama i troškovima, uz slab odgovor politike na te probleme.
- **Njemačka, Cipar, Mađarska, Nizozemska i Švedska** i dalje bilježe **neravnoteže**.

Ono što je novo od travnja ove godine je primjena novog okvira gospodarskog upravljanja 2024. Ova godina predstavlja tranzicijsku godinu za koordinaciju fiskalnih politika u EU-u. Smjernicama i odlukama o fiskalnoj politici temeljenima na novom okviru proljetnog paketa nastoji se **povećati održivost duga država članica te promicati održiv i uključiv rast** u svim državama članicama.

Prema novim pravilima, države članice pripremit će **srednjoročne planove** u kojima će utvrditi kretanja rashoda te prioritetne reforme i ulaganja. Preporuke upućene u okviru proljetnog paketa dobar su temelj za reformske i investicijske obveze koje države članice moraju utvrditi u tim planovima. U preporukama po državama članicama države članice poziva se da vode razborite fiskalne politike, odnosno da se pobrinu da rast neto rashoda u 2025. i nakon toga bude u skladu sa zahtjevima fiskalne prilagodbe utvrđenima novim okvirom upravljanja. *To konkretno znači da bi države članice s javnim dugom većim od 60 % BDP-a ili deficitom većim od 3 % BDP-a trebale osigurati da rast neto rashoda bude ograničen na stopu kojom se udio državnog duga u BDP-u u srednjoročnom razdoblju uvjerljivo smanjuje, uz istodobno smanjenje deficita opće države ispod 3 % BDP-a i zadržavanje tog deficita ispod te referentne vrijednosti u srednjoročnom razdoblju.*

3. Tri Specifične preporuke koje je Komisija predložila za Hrvatsku

U dokumentu pod nazivom "Preporuka za Preporuku Vijeća o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Hrvatske."² od 19. lipnja 2024., Komisija je u prvom dijelu dokumenta između ostalog navela da je EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica. Nadalje, u točki (8) navodi se da je Komisija 19.

lipnja 2024. objavila Izvješće za Hrvatsku za 2024³. U nje-mu je ocijenjen napredak Hrvatske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Hrvatske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Hrvatske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja. U točki (20) navedeno je da se uz gospodarske i socijalne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Hrvatska suočava s dodatnim izazovima koji se odnose na pristup različitim izvorima financiranja i promicanje tržišta kapitala, neusklađenosti vještina i potreba tržišta rada i rascjepkanost javnih ustanova za istraživanje, razvoj i inovacije. Naime, u Hrvatskoj je **nebankovno financiranje i dalje nedovoljno razvijeno**. Tržišna kapitalizacija na burzi i razina izdavanja dužničkih i vlasničkih instrumenata znatno zaostaju za prosjekom EU-a. Aktivnosti na tržištu privatnog vlasničkog kapitala i poduzetničkog kapitala pokazuju ograničena pozitivna kretanja. Niska razina povjerenja i manjak privlačnosti alternativnih izvora financiranja dodatna su prepreka za usmjeravanje privatne štednje u tržište kapitala i razvoj burze. Povećanje kapaciteta inovativnih malih i srednjih poduzeća radi postizanja spremnosti tržišta i privlačenja ulagača može potaknuti konkurentniju ulagačku klimu. Mjere koje olakšavaju izravno sudjelovanje malih ulagača na tržištima vlasničkog kapitala i obveznica i uklanjaju porezne prepreke za ulagače dodatno bi ojačale ulogu tržišnog financiranja. Što se tiče zaposlenosti i tržišta rada, pozitivna kretanja na hrvatskom tržištu rada nastavljaju se, **ali su i dalje prisutne trajne neusklađenosti vještina i potreba tržišta rada**. One povećavaju manjak radne snage i istodobno ograničavaju povećanje produktivnosti. Manjak radne snage posebno je izražen u građevinarstvu, turizmu i nekim dijelovima industrije. Unatoč poboljšanjima, stopa zaposlenosti još je niska, posebno za niskokvalificirane radnike. Sve je veći broj neaktivnih osoba u dobi od 15 do 29 godina koje ne rade odnosno nisu u sustavu redovitog obrazovanja ni u sustavu obrazovanja odraslih. Ograničena raspoloživost ustanova za rani i predškolski odgoj i obrazovanje i adekvatne deinstitutionalizirane dugotrajne skrbi otežavaju sudjelovanje na tržištu rada, posebno žena. To dodatno povećava manjak radne snage i onemogućuje da se u vremenu negativnih demografskih kretanja u potpunosti iskoristi domaća radna snaga. Manjak nastavnika fizike i matematike utječe na osnovne vještine i rezultate u Programu za međunarodnu procjenu učenika (PISA), otežava stjecanje naprednijih vještina, poboljšanje stope završenog tercijarnog obrazovanja (koja je jedna od najnižih u

² Dostupno na hrvatskom jeziku na: https://commission.europa.eu/document/download/7c9274f5-7b81-4e31-bf07-44ca209d2dd8_hr

³ Dostupno na engleskom jeziku na: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0aa0e1a7-e869-483b-b9b1-513d7df3040e_en?filename=SWD_2024_611_1_EN_Croatia.pdf

EU-u), povećanje broja studenata u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM) te inovacijski kapacitet gospodarstva. Sudjelovanje odraslih u programima obrazovanja vrlo je nisko. Zbog toga poduzeća smatraju da je nedostupnost kvalificiranog osoblja jedna od glavnih prepreka ulaganjima. Hrvatska ulaže i provodi reforme u području obrazovanja i osposobljavanja, među ostalim u okviru plana za oporavak i otpornost i kohezijske politike, kako bi poboljšala ponudu kvalificiranih radnika i uskladila programe s potrebama tržišta rada. Međutim, ti se naponi trebaju i mogu pojačati prilagodbom postojećih mjera i uvođenjem individualnih računa za učenje kako bi obrazovanje odraslih postalo atraktivnije i pristupačnije, među ostalim za neaktivno radno sposobno stanovništvo i strane radnike. Potrebni su pojačani naponi i da se u okviru obrazovnog sustava i tržišta rada razviju vještine za ubrzanje prelaska na kružno gospodarstvo. S druge strane, **rezultati Hrvatske u području istraživanja i inovacija** i dalje pokazuju pozitivna kretanja. Ipak, daljnji napredak u određenoj mjeri otežava velika rascjepkanost u području javnog istraživanja, razvoja i inovacija na razini javnih istraživačkih ustanova i fakulteta u okviru sveučilišta. Brojnost i rascjepkanost tih ustanova posebno otežavaju učinkovitost i smanjuju mogućnosti za suradnju i prijenos znanja, među ostalim između poduzeća i akademske zajednice. Hrvatska u okviru plana za oporavak i otpornost provodi reforme u cilju smanjenja broja javnih ustanova za istraživanje. Međutim, bilo bi korisno povećati opseg, ambiciju i brzinu provedbe tih nastojanja. Uz to, udio rashoda poduzeća u istraživanju i razvoju i njihovo uvođenje inovativnih programa i dalje je ispod

Imajući u vidu blisku povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Hrvatsku, preporuke 1., 2. i 3. doprinose provedbi prve, druge, treće i četvrte preporuke za europodručje.

Slijedom toga, **preporučuje se da Hrvatska u 2024. i 2025. poduzme djelovanja kojima je cilj:**

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda⁴ na stopu koja je u skladu s održavanjem deficita opće države ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom i zadržavanjem duga opće države na razboritoj razini u srednjoročnom razdoblju.
2. Jačati administrativni kapacitet za upravljanje sredstvima EU-a, ubrzati ulaganja i održati dinamiku u provedbi reformi. Izbjeći nova kašnjenja kako bi se omogućila

la kontinuirana, brza i djelotvorna provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu RE-PowerEU, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U okviru njihova preispitivanja u sredini razdoblja, i dalje se baviti dogovorenim prioritetima i radi poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

3. Za povećanje konkurentnosti: i. povećati pristup različitim izvorima financiranja i promicati tržišta kapitala tako što će se olakšati sudjelovanje malih ulagača na tržištu obveznica te ukloniti prepreke za uvrštenje i jačati korporativno upravljanje kako bi se povećala atraktivnost burze; ii. smanjiti nedostatak radne snage i vještina tako što će se jačati osnovne vještine, poboljšati usavršavanje i prekvalifikacije i olakšati pristup formalnoj dugotrajnoj skrbi u kući i u zajednici i iii. smanjiti rascjepkanost javnih ustanova za istraživanje, razvoj i inovacije tako što će se osigurati sveobuhvatan i obvezujući pristup za spajanje različitih funkcija potpore, potaknuti financijske inicijative za spajanja i osigurati promicanje relevantnih strateških ciljeva u okviru programskih ugovora između Ministarstva znanosti i obrazovanja i javnih ustanova za istraživanje i visokih učilišta.

**Pregledajte našu ponudu
edukacija iz područja
financija, računovodstva,
revizije, prava i menadžmenta
u javnom i neprofitnom sektoru
na internet stranici**

www.tim4pin.hr



⁴ U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez izdataka za kamate, diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te jednokratnih i drugih privremenih mjera.