



POLO-Cro28

Opservatorij politika u Hrvatskoj
Jean Monnet potpora institucijama
2015. - 2018.

POLO Analitički osvrt

Europa 2020 i Europski semestar: ide li EU prema pametnom, održivom i uključivom rastu?

Ivana Skazlić¹

IRMO, Zagreb, ožujak 2016.

Uvod

Od kraja 2009. godine ekonomska i financijska kriza snažno je utjecala na gospodarstva država članica Europske unije (EU), posebice članica europodručja, prouzročivši znatan pritisak na njihove javne financije te životni standard građana. Kriza je prouzročila daljnje slabljenje međunarodne konkurentnosti EU-a, otkrivajući strukturne probleme europske ekonomije. Kako bi se unutar EU-a ponovno stvorilo okruženje poticajno za rast i razvoj, još 2010. godine usvojena je strategija Europa 2020 kao ključan dio plana izlaska iz krize te ujedno model rasta Unije do 2020. godine. Europa 2020 predstavlja odgovor EU-a na kratkoročne izazove prouzrokovane krizom, kao i one dugoročne povezane s potrebom za

strukturnim reformama putem mjera koje potiču rast za dugoročno održivo funkcioniranje europske ekonomije. Stoga je od 2011. godine Unija ojačala mehanizme za praćenje i koordinaciju gospodarskih politika država članica (Pakt o stabilnosti i rastu), ali i uspostavila niz novih mehanizama s ciljem prevencije kriza i osiguravanja financijske stabilnosti i dugoročnog rasta (među najvažnijima su ciklus Europskog semestra i Procedura makroekonomskih neravnoteža). S obzirom na nove mehanizme uvedene u strukturu gospodarske suradnje unutar EU-a, cilj je ovog rada prezentirati vezu između ključnih elemenata, u prvom redu strategije Europa 2020, Pakta o stabilnosti i rastu i nove Procedure makroekonomskih

¹ Ivana Skazlić, mag. pol., stručna suradnica u Odjelu za europske integracije (IRMO). Mentor: Dr.sc. Višnja Samardžija, znanstvena savjetnica u trajnom zvanju i pročelnica Odjela za europske integracije (IRMO).

neravnoteža te Europskog semestra i specifičnih preporuka koje Komisija upućuje državama članicama. Prikaz sadrži analizu mehanizama koje EU

koristi za praćenje napretka država članica u okviru Europskog semestra, osvrćući se na dosadašnju uspješnost samog procesa.

Gospodarska suradnja u EU-u: mehanizmi i instrumenti za sprječavanje kriza i obnovu rasta

Pakt o stabilnosti i rastu i Strategija Europa 2020 dva su glavna procesa upravljanja razvojem EU-a. *Pakt o stabilnosti i rastu* glavni je instrument za učinkovito funkcioniranje gospodarskih politika država članica, usvojen 1997. godine (Europsko vijeće, 1997.). Sadrži pravila za praćenje i koordinaciju fiskalnih i gospodarskih politika država članica kojima se nastoji osigurati poštivanje maastrihtskih kriterija (ograničenja proračunskog deficita do 3% BDP-a i javnog duga do 60% BDP-a), kao i dugoročno održive javne financije u EU-u (vidi Aneks, prilog 1). *Preventivna pravila* Pakta o stabilnosti i rastu (Uredba Vijeća (EZ) 1466/97²) osiguravaju fiskalnu održivost u EU-u putem Srednjoročnog proračunskog cilja (SPC) koji se određuje za svaku državu članicu kako bi se spriječile potencijalno problematične neravnoteže između državnih prihoda i rashoda. Planom prilagodbe radi dostizanja SPC-a određuje se napredak koji svaka država članica treba ostvariti, a planirane aktivnosti vezane uz ostvarivanje SPC-a države članice

europodručja predstavljaju u programima stabilnosti, a ostale članice EU-a u programima konvergencije. Te programe države članice podnose Komisiji, koja ih analizira te donosi preporuke. *Korektivna pravila* Pakta o stabilnosti i rastu (Uredba Vijeća (EZ) 1467/97³) omogućuju ispravljanje ozbiljnih problema fiskalne politike država članica putem *Procedure prekomjernog deficita* (PPD). PPD se pokreće kada se prekrše pravila o visini proračunskog deficita ili javnog duga (Europska komisija, 2015a; Angerer, 2015.). Državama članicama obuhvaćenim PPD-om daju se preporuke za ispravljanje prekomjernog deficita ili javnog duga uz određeni rok. U slučaju nepridržavanja pravila, državama članicama europodručja mogu se odrediti novčane kazne, a ostalim članicama EU-a može se privremeno suspendirati financiranje iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova. PPD se obustavlja kada država članica ispravi prekomjerni deficit na održiv način, odnosno kada dostavljeni podaci za prethodnu godinu te Komisijine

² Izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1055/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom (EU) br. 1175/2011 od 16. studenog 2011.; ta uredba čini preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu (Angerer, 2015)

³ Izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1056/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenog 2011.; ta uredba čini korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu (Angerer, 2015)

prognoze za sljedeće dvije godine upućuju na razinu deficita ispod referentnih vrijednosti (Europska komisija, 2015b). Pakt o stabilnosti i rastu reformiran je zakonodavnim *paketom od šest mjera* EU-a, koji je stupio na snagu u prosincu 2011. godine. Reformom je postrožena provedba preventivnih i korektivnih pravila s ciljem učinkovitije provedbe Komisijinih preporuka. Također, postrožene su sankcije za države članice europodručja u slučaju sustavnog neprovođenja mjera za održavanje dogovorene razine proračunskog deficita, tako da se sankcije sada mogu ranije donijeti, a njihov iznos postupno povećavati (Europska komisija, 2015a).

Strategija Europa 2020 desetogodišnja je razvojna strategija EU-a usvojena 2010. godine. Prema Komisiji, strategija pruža jasno definiran pristup „koji podržava ekonomski oporavak, postavlja javne financije na sigurnije temelje te aktivno promovira održivi rast i zapošljavanje“ (Europska komisija, 2010a, str.2). Temelji se na pet glavnih ciljeva, potpomognutih sa sedam vodećih inicijativa, čije će ostvarenje pridonijeti održivom, pametnom i uključivom rastu europske ekonomije do 2020. godine (vidi Aneks, prilog2). Svaka država članica odredila je vlastite referentne vrijednosti za pet glavnih ciljeva Europe 2020 uzimajući u obzir svoju početnu poziciju i realne

mogućnosti za doprinos ostvarivanju Europe 2020. Okvir za učinkovitu provedbu strategije Europa 2020 čine *integrirane smjernice u području gospodarskih politika i politika zapošljavanja*⁴. Svrha je smjernica osigurati doprinos politika koje se provode na razini EU-a i na nacionalnim razinama ostvarenju zajedničke strategije Europa 2020, kao i usklađenosti s Paktom o stabilnosti i rastu. Naime, temeljem smjernica države članice izrađuju nacionalni plan reformi u kojem prezentiraju mjere za ostvarenje nacionalnih ciljeva Europe 2020, a Europsko vijeće svake godine procjenjuje njihov napredak te na temelju smjernica izdaje preporuke (Europska komisija, 2010b). Od 2015. godine na snazi je 8 novih integriranih smjernica koje pružaju okvir za provedbu politika na razini EU-a i nacionalnim razinama sukladno novom pristupu gospodarskog upravljanja te na taj način pridonose ostvarivanju strategije Europa 2020 (Europska komisija, 2015d). Nove su integrirane smjernice za gospodarske politike sljedeće: (i) poticati ulaganje, (ii) jačati rast provedbom strukturnih reformi, (iii) uklanjati glavne prepreke rastu i zapošljavanju na razini EU-a, (iv) poboljšati održivost i usmjerenost javnih financija na rast. Nadalje, smjernice za politike zapošljavanja uključuju: (v) poticanje potražnje za radnom snagom, (vi) poboljšanje mobilnosti i vještina radne snage, (vii)

⁴ Zakonsku osnovu Općih smjernica gospodarskih politika i Smjernica politika zapošljavanja čine članci 121. i 148. Ugovora o funkcioniranju EU-a. Europsko vijeće usvojilo je 2010. godine *10 integriranih smjernica u području gospodarskih politika i politika zapošljavanja* za podupiranje Europe 2020, koje su

zamijenile dotadašnje 24 smjernice usvojene 2005. godine za ostvarivanje ciljeva Lisabonske strategije. Radi usmjerenijeg provođenja, predviđeni horizont 10 integriranih smjernica bio je do 2014. godine (Butkovic, Samardžija, 2010.)

poboljšanje funkcioniranja tržišta rada, (viii) pravednost, borbu protiv siromaštva i promoviranje jednakih prilika (Europska komisija, 2015d, Aneks 1 COM(2015) 98 final/COM(2015) 99 final).

Kao preduvjet za ostvarivanje željenog učinka strategije Europa 2020 EU i države članice osmislile su sveobuhvatnu strategiju izlaska iz krize te su u skladu s tim trebale provesti nužne mjere kako bi ponovno osigurale makroekonomsku stabilnost i održive jave financije, uz paralelno ulaganje napora za dostizanje glavnih ciljeva Europe 2020. Stoga provedba strategije Europa 2020 uključuje paralelni nadzor makroekonomskih politika država članica i tematski nadzor provedbe strukturnih reformi, istovremeno ali odvojeno od fiskalnog nadzora u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Na taj način nastojala se osigurati konzistentnost ostvarivanja ciljeva Europe 2020 s obzirom na to da se državama članicama uz makroekonomska i fiskalna ograničenja, tematskom koordinacijom omogućuju fokusirana provedba strukturnih reformi i ulaganje u politike poticanja rasta definirane prioritetima EU-a tj. Integriranim smjernicama te glavnim ciljevima i vodećim inicijativama strategije Europa 2020 (Europska komisija, 2010a; Vanhercke, 2013.).

Zakonodavnim paketom šest mjera Europske unije uspostavljena je *Procedura makroekonomskih neravnoteža – PMN* (Uredba (EU) 1174/2011; Uredba (EU) 1174/2011) kao nov mehanizam za nadzor i

ispravljanje štetnih makroekonomskih neravnoteža u državama članicama (vidi Aneks, prilog 3) koji se provodi usporedno s fiskalnim nadzorom u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. U preventivnom dijelu PMN-a putem mehanizma upozoravanja jedanput na godinu procjenjuju se potencijalni rizici neravnoteža u članicama EU-a na temelju niza pokazatelja s definiranim vrijednostima i pragovima koji pomažu ranom otkrivanju makroekonomskih neravnoteža. U *Izvešću mehanizma upozoravanja* daju se informacije o državama članicama koje su potencijalno izložene znatnom riziku, te je za njih potrebno provesti *detaljno preispitivanje* makroekonomskog stanja. Nakon analize u sklopu detaljnog preispitivanja, državi članici izdaju se preventivne preporuke za ispravljanje neravnoteža, a u slučaju utvrđivanja prekomjernih neravnoteža može se pokrenuti korektivni dio PMN-a odnosno *procedura prekomjernih makroekonomskih neravnoteža*. U korektivnom dijelu PMN-a strože se nadzire provedba preporuka za otklanjanje neravnoteža, tj. provedba Korektivnih akcijskih planova o čemu države članice izvještavaju Komisiju. Za države članice europodručja definiran je poseban mehanizam u slučaju da Vijeće po preporuci Komisije utvrdi nepoštovanje preporuka za uklanjanje neravnoteža. To se odnosi na uvođenje depozita na koji se obračunava kamata ili godišnje novčane kazne, a mogu iznositi 0,1% BDP-a prethodne godine države članice koja se nalazi u korektivnoj proceduri (Zoppe, 2015; Hrvatska udruga banaka, 2014.).

Europski semestar (ES) nov je i ključan instrument gospodarskog upravljanja EU-a u okviru kojeg se provode godišnje planiranje i koordinacija gospodarskih politika država članica te usklađuju postupci izvještavanja, nadzora i evaluacije tih politika na europskoj razini. Naime, ES-om se koordiniraju procesi u okviru postojećih mehanizama EU-a (Pakt o stabilnosti i rastu, Europa 2020 te nove Procedure makroekonomskih neravnoteža) i integriraju postupci fiskalnog, makroekonomskog i tematskog nadzora u provedbi strukturnih reformi radi poboljšanja praćenja napretka država članica i provedbe zajednički dogovorenih politika (Gern, Janssen, Kooths, 2015).

ES provodi se u godišnjim ciklusima (vidi Aneks, prilog 4), a prvi je pokrenut 2011. godine. Ciklus ES-a počinje u studenom, kada Komisija istovremeno objavljuje *Godišnji pregled rasta* (sadrži opće prioritete EU-a za sljedeću godinu koje države članice trebaju uzeti u obzir prilikom izrade svojih gospodarskih i proračunskih planova), *Izvješće o mehanizmu upozoravanja* (identificira države članice s potencijalno rizičnim makroekonomskim neravnotežama) i *Zajedničko izvješće o zapošljavanju* (daje analizu politika zapošljavanja i socijalnih politika u državama članicama i EU-u). Navedeni dokumenti sadrže smjernice na temelju kojih države članice pripremaju svoje *Nacionalne programe reformi* (u okviru strategije Europa 2020.) i *Programe stabilnosti* ili *konvergencije* (u okviru Pakta o stabilnosti i rastu), koje

istovremeno prilažu Komisiji u travnju. Komisija detaljno analizira dostavljene programe te procjenjuje ostvareni napredak država članica vezano za prioritete prethodnog Godišnjeg pregleda rasta i upućenih specifičnih preporuka, temeljem čega donosi nove specifične preporuke. *Specifične preporuke po državama članicama* pružaju smjernice za provedbu odgovornih fiskalnih politika te ključnih reformi koje se odnose na politike koje potiču rast i zapošljavanje, kao i uklanjanje makrofiskalnih rizika. Europsko vijeće potvrđuje nove specifične preporuke u lipnju, a konačno ih usvaja u srpnju (The European Alliance, 2014; Stuchlik, 2016). U okviru specifičnih preporuka, obvezujuće su one izdane putem korektivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu (Procedura prekomjernog deficita) te u okviru Procedure makroekonomskih neravnoteža. Ostale specifične preporuke države članice trebaju uzeti u obzir, a u slučaju nepridržavanja Komisija može izdati upozorenja, snažnije provoditi praćenje ili izdati daljnje preporuke (Darvas, Leandro, 2015.). Od 2013. godine, odnosno stupanjem na snagu zakonodavnog paketa dviju mjera kojima je dodatno osnažen Pakt o stabilnosti i rastu, posljednji korak u procesu ES-a čini Komisijina *analiza nacrtu proračunskih planova država članica europodručja*. Ta analiza provodi se radi boljeg usklađivanja fiskalnih politika u europodručju, a na temelju analize Komisija izdaje preporuke državama članicama europodručja prije nego izglasaju svoje proračune (Europska komisija, 2015a).

Provjera napretka u ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020 i revizija ekonomskog upravljanja EU-a

U ožujku 2014. godine Komisija je objavila priopćenje „Provjera napretka strategije Europa 2020 za pametan, održiv i uključiv rast“ (Europska komisija, 2014a), analizirajući stanje dosadašnjeg razvoja EU-a i napredak u dostizanju glavnih ciljeva strategije Europa 2020. Priopćenje je služilo i kao osnova za pokretanje javnih savjetovanja (u razdoblju od svibnja do listopada 2014.) kako bi se prikupile informacije o poukama iz dosadašnje provedbe Europe 2020, ali i ključnim elementima koji bi trebali oblikovati preostalih pet godina provedbe strategije. Uz to, Europsko vijeće donijelo je u lipnju 2014. „Strateški program za Uniju u vrijeme promjena“ određujući pet prioriteta područja⁵ za buduće djelovanje EU-a prema kojima će se uskladiti revidirana strategija Europa 2020. Komisija je u ožujku 2015. objavila rezultate javnih savjetovanja kojima se, između ostalog, potvrđuje relevantnost strategije Europa 2020 kao okvira za ostvarivanje pametnog, održivog i uključivog rasta za naredno razdoblje. To uključuje i relevantnost glavnih ciljeva i vodećih inicijativa strategije. Također, istaknuta je potreba većeg i konstruktivnijeg uključivanja širokog spektra dionika u provedbi strategije

kako bi se osigurao pozitivan ishod željenog utjecaja na rast. U izradi prijedloga revizije strategije Europa 2020 Komisija će uzeti u obzir rezultate javnih konzultacija te doprinose Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata, Vijeća EU-a, Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i Odbora regija (Europska komisija, 2014a; Europska komisija, 2015c; Bajo, Ljepović, 2014.).

Također, Komisija je u studenom 2014. objavila „Priopćenje o reviziji ekonomskog upravljanja: Izvješće o primjeni paketa dviju mjera i šest mjera“ (Europska komisija, 2014b). U dokumentu se preispituje učinkovitost i uspješnost pravnih akata EU-a u okviru zakonodavnih „paketa“ koji su na snazi od prosinca 2011., odnosno od svibnja 2013. godine. Komisija u preispitivanju zaključuje da su reforme Pakta o stabilnosti i rastu imale pozitivan utjecaj te da su pridonijele ostvarivanju napretka država članica u procesu fiskalne konsolidacije. Reforme preventivnog dijela Pakta pridonijele su učinkovitijem ispunjavanju SPC-a država članica, a reforme korektivnog dijela znatno unaprijedile proces ispravljanja prekomjernih deficita (prosječni proračunski deficit EU-28

⁵ Pet prioriteta područja „Strateškog programa za Uniju u vrijeme promjena“ odnose se na: stvaranje novih radnih mjesta, poticanje rasta i povećanje konkurentnosti; osnaživanje i zaštitu građana; sigurnu i učinkovitu energetska i klimatska politiku; slobodu,

sigurnost i pravdu te ulogu EU-a kao snažnog globalnog aktera. Više informacija: <http://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>

smanjen je sa 4.5% BDP-a 2011. na oko 3% BDP-a 2014., a broj država članica u PPD-u smanjio se sa 23 u 2011. na 11 u 2015.). Vezano za Proceduru makroekonomskih neravnoteža (PMN), Komisija potvrđuje korisnost instrumenta „ljestvice rezultata“ (Scoreboard) mehanizma upozoravanja u ranom procjenjivanju rizika od neravnoteža makroekonomskog stanja u državama članicama. Također, potvrđuje korisnost postupka detaljnog preispitivanja u rješavanju ozbiljnih neravnoteža u gospodarstvima država članica (do 2015. godine Komisija je objavila ukupno 58 takvih izvješća). Komisija navodi kako su svi navedeni instrumenti pridonijeli boljem razumijevanju i suradnji država članica u pogledu zajedničkih i specifičnih izazova s kojima se suočavaju njihova gospodarstva. Uz to, Komisija naglašava potrebu poboljšanja provedbe preporuka koje se izdaju državama članicama u okviru ES-a (Europska komisija, 2014b).

Junckerova Komisija uvela je nekoliko važnih promjena u proces Europskog semestra 2015. godine. Odnosi se to na

usmjerenost specifičnih preporuka na prioritetna područja djelovanja u svakoj državi članici, skraćivanje teksta preporuka te ranije objavljivanje preporuka za europodručje kao cjeline na početku ciklusa (u studenom). Promjenama se nastoji poboljšati implementacija preporuka u državama članicama (Darvas, Leandro, 2015; Gern, Jannsen, Kooths, 2015.). Također, predloženi su elementi za jačanje socijalne dimenzije u procesu Europskog semestra koji se odnose na šire uključivanje relevantnih dionika u procese izrade nacionalnih dokumenata s ciljem povećanja vlasništva nad reformama te uvođenja procjene socijalnog učinka makroekonomskih programa prilagodbi. Osim toga, predložen je osnutak dviju novih institucija – nacionalnih vijeća za konkurentnost i savjetodavnog Europskog fiskalnog vijeća. Poboljšanje Europskog semestra jedan je od prioriteta „Izvješća petorice predsjednika“ o jačanju Europske ekonomske i monetarne unije te Komisijine objave konkretnih mjera za ostvarivanje prve etape tog plana (Gern, Jannsen and Kooths, 2015; Stuchlik, 2016.).

Europski semestar: instrument za otklanjanje ekonomskih neravnoteža i/ili poticanje uključivog i održivog rasta?

Europski semestar osmišljen je kao mehanizam kontinuirane suradnje Komisije i država članica u praćenju ekonomskog upravljanja i provedbe strategije Europa 2020. Budući da se njime povezuju i koordiniraju ekonomske, fiskalne i socijalne politike

te politike zapošljavanja država članica na razini EU-a, Europski je semestar ključan proces s potencijalom ostvarivanja željenog razvoja EU-a i postizanja održivih javnih financija država članica (Vijeće EU-a, 2014; Bekker, 2014).

Međutim, prema jednoj od najnovijih analiza Europskoga semestra (Darvas, Leandro, 2015), mehanizam nije osobito učinkovit u osnaživanju fiskalnih i makroekonomskih pravila EU-a. Naime, od početka provedbe Europskoga semestra, ispunjavanje specifičnih preporuka u državama članicama nije bilo zadovoljavajuće, a tijekom razdoblja 2011.–2014. stopa implementacije dodatno se smanjivala (s prosječno 40% u 2011. na 29% 2014.). Štoviše, ni implementacija zakonski najsnažnijih specifičnih preporuka, onih vezanih za Pakt o stabilnosti i rastu i Proceduru makroekonomskih neravnoteža, nije zadovoljavajuća (prosječna stopa implementacije prvih je 44%, a drugih tek 32%), dok je stopa implementacije ostalih specifičnih preporuka još niža (oko 29%). Uz to, pokazalo se da su države članice sklonije provoditi reforme ako su dio programa pomoći ili se suočavaju s ozbiljnim gospodarskim poteškoćama što se uvelike mijenja kada se njihova gospodarska situacija stabilizira (ibid.).

Osim toga, analize prvog ciklusa Europskoga semestra 2011. godine upozorile su na nerazmjernu usmjerenost na pitanja fiskalne konsolidacije i mjera štednje (u okviru Pakta o stabilnosti i ratu), nauštrb socijalnih i okolišnih pitanja (u okviru Europe 2020) u Godišnjem pregledu rasta, ali i u izdanim specifičnim preporukama (Derruinea&Tiedemann, 2011; Vanhercke, 2013; Zeitlin&Vanhercke, 2015.). U prvom Godišnjem pregledu rasta 2011. glavni ciljevi Europe 2020 bili su nejednako zastupljeni, odnosno osobito su

nedostajale reference na ciljeve za ulaganje u istraživanje i razvoj, borbu protiv siromaštva te zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Također, u specifičnim preporukama napredak u dostizanju nacionalnih ciljeva Europe 2020 država članica nije se nužno uzimao u obzir (Derruinea&Tiedemann, 2011.). Međutim, već u sljedećem ciklusu pa nadalje, uočljivi su pomaci k boljoj uravnoteženosti gospodarskih i socijalnih prioriteta. Naime, u Godišnjim pregledima rasta i u specifičnim preporukama sve su se više uključivale teme vezane uz zapošljavanje i edukaciju, borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti i slično. To je, među ostalim, rezultat jače suradnje relevantnih Općih uprava Komisije u procesu izrade specifičnih preporuka te većeg uključivanja aktera socijalne politike i politike zapošljavanja EU-a u procese nadzora nacionalnih planova reformi (Vanhercke, 2013; Zeitlin&Vanhercke, 2015.). S ciljem jačanja socijalne dimenzije Europske ekonomske i monetarne unije kreirana je 2013. godine nova „socijalna ljestvica rezultata“ (Social Scoreboard) s pokazateljima u područjima socijalne politike i politike zapošljavanja, čiji se rezultati uvrstavaju u Zajedničko izvješće o zapošljavanju te specifične preporuke. Osim toga, Komisija je i postojećem skupu pokazatelja mehanizma upozoravanja PMN-a dodala tri nova pokazatelja vezana uz zapošljavanje i socijalna pitanja kako bi mogla bolje procijeniti socijalne implikacije mjera predloženih u okviru PMN-a. Daljnji napori u procesu „socijalizacije“ Europskoga semestra

iznimno su važni i potrebni za poboljšanje socijalne kohezije u EU-u i unapređivanje uključenosti europskog društva (Zeitlin&Vanhercke, 2015).

Nadalje, u dosadašnjim glavnim dokumentima u okviru Europskog semestra, politike zaštite okoliša bile su neznatno prisutne. Nedovoljno pažnje usmjeravalo se na potencijale energetske odnosno resursne učinkovitosti u državama članicama, kao i na tranziciju k resursno učinkovitoj cirkularnoj ekonomiji, a indikatori energetske učinkovitosti nisu integrirani niti se prate u okviru Europskoga semestra (The Semester Alliance, 2015; Green Budget Europe, n.a.). Pitanja vezana za zaštitu okoliša zastupljena u Godišnjim pregledima rasta nisu detaljnije razrađena u smislu predlaganja relevantnih aktivnosti i mjera, a specifične preporuke vezane za okoliš odnosile su se na vrlo uska područja politike zaštite okoliša, poput prebacivanja poreznog opterećenja na aktivnosti štetne za okoliš ili smanjenje

Zaključak

Europski semestar novi je mehanizam EU-a za planiranje, koordinaciju i nadzor širokog spektra politika država članica na europskoj razini. Njime se nastoji pridonijeti ostvarivanju ciljeva Europe 2020 o europskoj ekonomiji zasnovanoj na pametnom, održivom i uključivom rastu, usporedno s osiguravanjem održivih javnih financija država članica u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Ciklusom Europskoga semestra stvoreni su novi uvjeti za simultano praćenje provedbe politika država članica i ostvarivanja

onečišćenja povezanih s prometnom infrastrukturom. Iako je zbog ekonomske i financijske krize glavni fokus EU-a i dosadašnjih ciklusa Europskoga semestra bilo ostvarivanje fiskalne konsolidacije, nužno je više naglasiti i usmjeriti se na pitanja zaštite okoliša i klime koja imaju svoje uporište u *acquisu*, ali i glavnim ciljevima Europe 2020 (Withana, S. et al, 2013.). U listopadu 2014. Vijeće ministara okoliša država članica EU-a u svojim je zaključcima istaknulo potrebu "ozelenjavanja" Europskoga semestra, pri čemu se naglašava potreba „uključivanja potencijala cirkularne ekonomije i energetske učinkovitosti u stvaranju rasta i radnih mjesta u Europski semestar, provedbe sustavnijeg izvještavanja o "zelenim" vještinama i zapošljavanju u Zajedničkom izvješću o zapošljavanju te jačanja uloge ministara okoliša u procesu Europskoga semestra kako bi se poboljšalo upravljanje Europom 2020." (Vijeće EU-a, 2014., str. 4-5).

napretka u okviru glavnih procesa EU-a. Međutim, u kontekstu ekonomske i financijske krize, dosadašnjim ciklusima dominirala su pitanja i aktivnosti vezane uz fiskalnu i proračunsku konsolidaciju radi što učinkovitijeg odgovora na izazove izazvane krizom. Iako se dosadašnja provedba specifičnih preporuka u okviru Europskoga semestra ocjenjuje skromnom (pa čak u fiskalnim i makroekonomskim pitanjima), ovaj mehanizam iznimno je važan s obzirom na razmjer povezanosti gospodarstva

država članica EU-a i potencijal širenja mogućih negativnih utjecaja među njima. Stoga treba poticati daljnje unapređenje koordinacije i nadzora u okviru tog procesa. Također, ne smije se zaboraviti da je Europski semestar mehanizam koji također treba pridonijeti provedbi strategije Europa 2020, a ona uključuje ciljeve vezane za obrazovanje, smanjivanje siromaštva i socijalne isključenosti te zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Premda se

svakim ciklusom Europskoga semestra nastoji osigurati veća usmjerenost na socijalnu dimenziju i dimenziju zaštite okoliša, još uvijek postoji znatan prostor za poboljšanje. Povezivanjem i uključivanjem svih relevantnih dimenzija, Europski semestar potvrdit će svoju ulogu ključnog procesa gospodarskog upravljanja u EU-u i u ostvarivanju održivog, pametnog i uključivog rasta europske ekonomije.

Literatura

- Angerer, J. (2015) *Novi okvir za fiskalnu politiku*. Europski parlament – informativni članci o Europskoj uniji. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html
- Bajo, A., Ljepović, S. (2014) *Profiliranje hrvatskih razvojnih strateških prioriteta*. Newsletter 2014/89. Zagreb: Institut za javne financije
- Bekker, S. 2014. *EU Economic Governance in Action: Coordinating Employment and Social Policies in the Third European Semester*. Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series No. 14/2014.
- Butkovic, H., Samardzija, V. (2010.) *From the Lisbon Strategy to Europe 2020 –an introduction*, in Samardzija, V., Butkovic, H. (Eds.) *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*. Zagreb: Institute for Development and International Relations
- Darvas, Z., Leandro, A. (2015) *The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*. Buregel Policy Contribution 2015/19. Brussels: Bruegel
- Derruinea, O., Tiedemann, A. (2011.). *The first European Semester and its contribution to the Europe 2020 Strategy*. Dostupno na: <http://www.greens-efa.eu/de/the-first-european-semester-and-its-contribution-to-the-eu2020-strategy-4638.html>
- Europska komisija (2010a) *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance* COM(2010) 267 final. Brussels
- Europska komisija (2010b) *Europe 2020 – Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States*. SEC (2010) 488 final. Brussels. 27 April 2010
- Europska komisija (2010c). *Europe 2020 – European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020 Annex 2. Bruxelles: European Commission. 3 March 2010
- Europska komisija (2014a) *Provjera napretka strategije Europa 2020 za pametan, održiv i uključiv rast*. Brussels, 5.3.2014. COM(2014) 130 final. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_hr.pdf
- Europska komisija (2014b) *Economic governance review - Report on application of Regulations (EU) n 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*. Brussels, 28.11.2014. COM(2014) 905 final
- Europska komisija (2015a) *Politike Europske unije: Ekonomska i monetarna unija i euro*.

Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije

- Europska komisija (2015b) *Gospodarski i financijski poslovi – Pakt o stabilnosti i rasti*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_hr.htm
- Europska komisija (2015c) *Results of the public consultation on the Europe 2020 for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 2.3.2015 COM(2015) 100 final. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020_consultation_results.pdf
- Europska komisija (2015f) *Priorities at the EU level: the Annual Growth Survey 2016*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm
- Europsko Vijeće (1997) *Resolution of the Amsterdam European Council on the Stability and Growth pact*. Brussels: Official Journal C 236 of 02.08.1997.
- Gern, K.-J., Janssen, N. and Kooths, S. (2015) *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*. Kiel Institute for the World Economy; Provided in advance of the Economic Dialogue with the President of the Eurogroup in ECON on 10 November 2015. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/ECON/home.html>
- Green Budget Europe (n.a.) *2015 Country – Specific Recommendations in Support of the European Semester Process*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020_consultation_results.pdf
- Europska komisija (2015d) *Setting the medium-term policy horizon: results from the Europe 2020 public consultation and publication of the integrated economic and employment guidelines*. Brussels, 3.3.2015 Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4526_en.htm
- Europska komisija (2015e) *Priopćenje za tisak – dovršetak EMU: Komisija poduzima konkretne mjere za jačanje EMU-a*. Brussels, 21.10.2015. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_hr.htm
http://www.foes.de/pdf/2015-02-25_CSR%20Recommendations_FIN_AL.pdf
- Hrvatska udruga banaka (2014) *Procedura makroekonomske neravnoteže - MIP: Fokus na izvoz i tržište rada*. HUB Analize 2014/48. Zagreb: Hrvatska udruga banaka
- Stuchlik, A. (2016) *European Semester 'Revamping' and 2016 priorities*. Briefing 2016. European Parliamentary Research Service. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI\(2016\)577976_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI(2016)577976_EN.pdf)
- The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2014) *Toolkit for engaging with Europe 2020 and European Semester 2014-2015*. Brussels: The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester, July 2014
- The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2015) *Annual Growth Survey (AGS) 2016: Signs of change towards a democratic, social, sustainable and inclusive Europe but still a long way to go*. Dostupno na: <https://semesteralliance.files.wordpress.com/2015/12/2015-ags-response-semester-alliance-18-12-2015.pdf>
- Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. *o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita*. Brussels: Official Journal L 209, 2.8.1997 - izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1056/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom Vijeća (EU) br. 1177/2011 od 8. studenog 2011
- Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. *o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika* Brussels: Official Journal L 209, 2.8.1997 -

izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1055/2005 od 27. lipnja 2005. i Uredbom (EU) br. 1175/2011 od 16. studenog 2011

Uredba (EU) 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. *o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Brussels: Official Journal L 306, 23.11.2011

Uredba (EU) 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. *o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u euro području*. Brussels: Official Journal L 306, 23.11.2011

Vanhercke, B. (2013) *Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity*, in Natali, D. and Vanhercke, B. (Eds.) *Social developments in the European Union 2012*. Brussels: The European Trade Union Institute (ETUI) and the European Social Observatory (OSE) pp. 91-122

Vijeće EU-a (2014) *Zaključci Vijeća o ozelenjivanju Europskog semestra i Europe 2020 – provjera napretka*. Luksemburg: Vijeće Europske unije

Withana, S., Kretschmer, B., Farmer, A. (2013) *Environmental policy in the European Semester: Assessing progress to date*, A report for the Greens/EFA Group of the European Parliament, Final report, December 2013. London/Brussels: Institute for European Environmental Policy (IEEP)

Zeitlin J. and Vanhercke B. (2015) *Economic governance in Europe 2020: socializing European Semester against the odds?*, in: Natali, D. and Vanhercke, B. (Eds.) *Social policy in the European Union: state of play 2015*. Brussels: The European Trade Union Institute (ETUI) and the European Social Observatory (OSE) pp. 65-95

Zoppe, A. (2015) Makroekonomski nadzor. Europski parlament – informativni članci o Europskoj uniji. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.2.html

ANEKS

Prilog 1: Pakt o stabilnosti i rastu

PAKT O STABILNOSTI I RASTU		
Fiskalna ograničenja	Korektivni dio	Preventivni dio
<ul style="list-style-type: none"> ■ ograničenje proračunskog deficita do 3% BDP-a ■ ograničenje javnog duga do 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Procedura prekomjernog deficita (PPD) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Srednjoročni proračunski cilj (SPC) izražen u strukturnom smislu djeluje kao zaštitna mjera

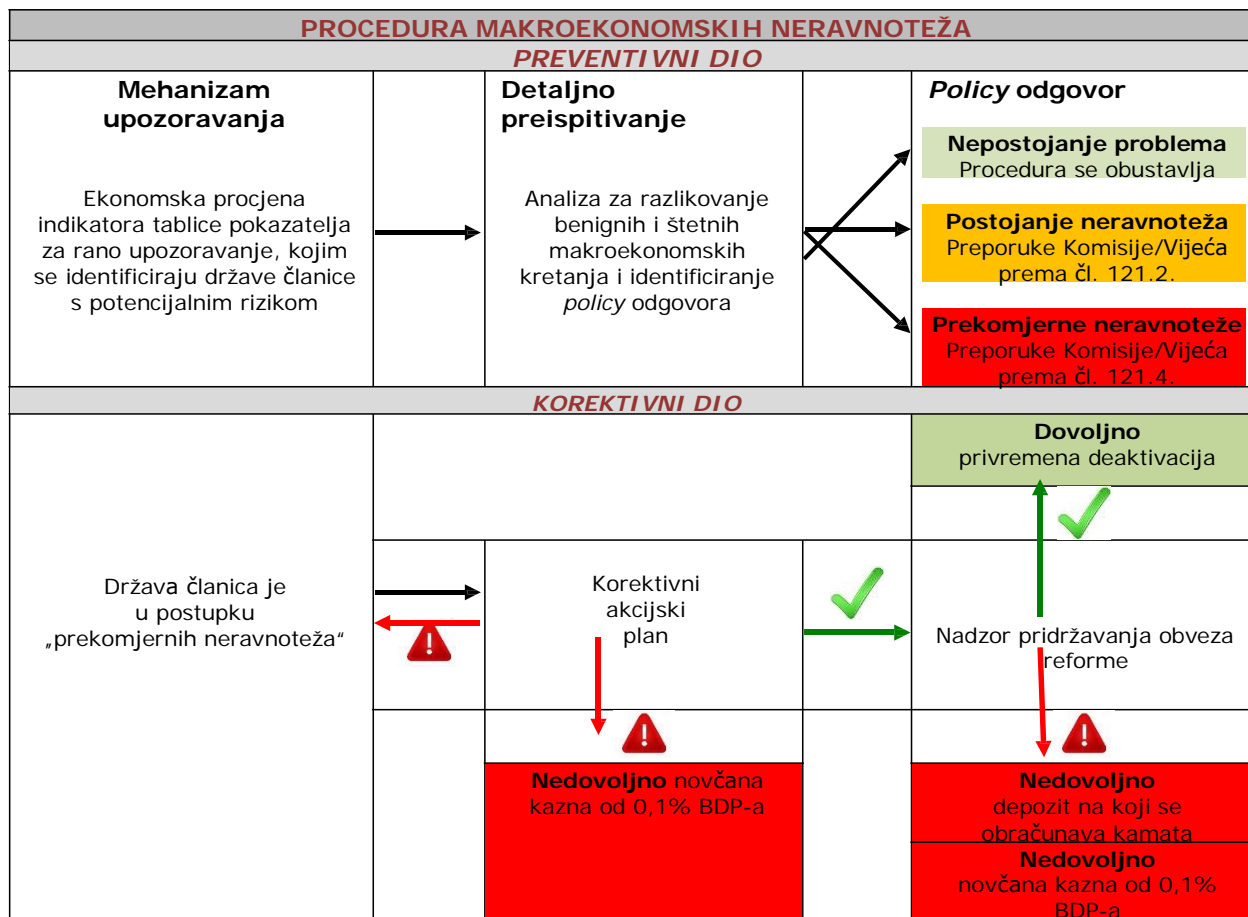
Izvor: autor prema Public Policy Ireland (2016) *Ireland's path towards fiscal sustainability*.
 Dostupno na: <http://www.publicpolicy.ie/irelands-path-towards-fiscal-sustainability/>
 Neslužbeni prijevod: autor

Prilog 2: Pregled glavnih ciljeva i vodećih inicijativa strategije Europa 2020

GLAVNI CILJEVI		
<ul style="list-style-type: none"> - osigurati stopu zaposlenosti od 75 % za osobe u dobi između 20 i 64 godine - ulagati 3 % europskog BDP-a u istraživanje i razvoj, posebice poboljšanjem uvjeta za ulaganja privatnog sektora u istraživanje i razvoj - smanjiti emisije stakleničkih plinova za 20 ili čak 30 % u usporedbi sa stanjem iz 1990., zadovoljiti 20 % potreba za energijom iz obnovljivih izvora i povećati energetske učinkovitost za 20 % - smanjiti stopu prekida školovanja na manje od 10 % te osigurati da najmanje 40 % osoba između 30 i 34 godine završi tercijarno obrazovanje - smanjiti broj ljudi na granici siromaštva i socijalne isključenosti za 20 milijuna 		
PAMETAN RAST	ODRŽIV RAST	UKLJUČIV RAST
Inicijativa „Unija inovacija”	Inicijativa „Učinkovita Europa u pogledu korištenja resursa”	Inicijativa „Program za nove vještine i radna mjesta”
Inicijativa „Mladi u pokretu”	Inicijativa „Industrijska politika u doba globalizacije”	Inicijativa „Europska platforma protiv siromaštva”
Inicijativa „Digitalna agenda za Europu”		

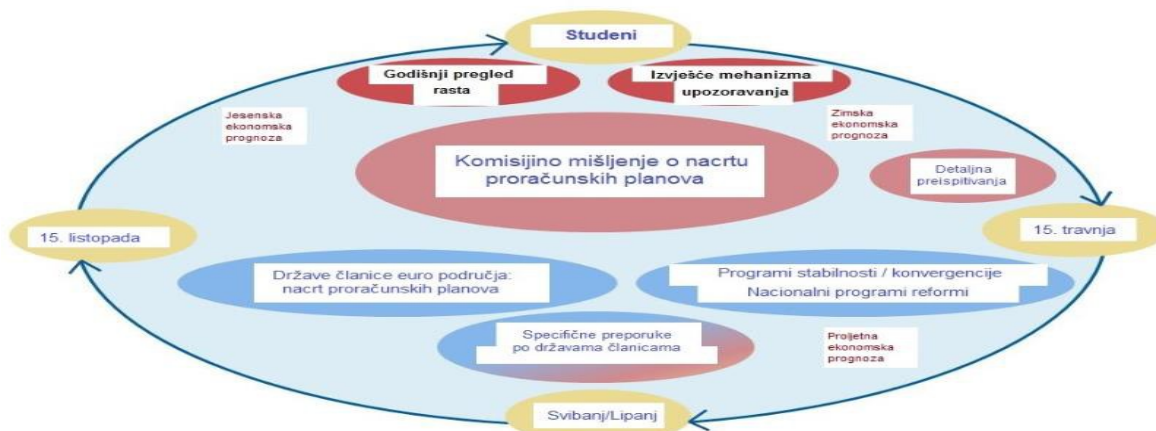
Izvor: Europska komisija, 2010c: Aneks 1. Neslužbeni prijevod – autor

Prilog 3: Procedura makroekonomskih neravnoteža (PMN) – prikaz



Izvor: Costello, D. (n.a.), *DNB and IMF workshop on Preventing macroeconomic imbalances in the euro area*, Amsterdam, 13-14 October 2011. Dostupno na: <http://www.dnb.nl/en/onderzoek-2/test-conferences/other-conferences/programmes/dnb257782.jsp> Neslužbeni prijevod - autor

Prilog 4: Sustav nadzora u okviru ciklusa Europskog semestra



Izvor: Deroose, S. (n.a.) *Economic policy surveillance in the Europea Union – The Annual Growth Survey 2015 and the Alert Mechanism Report 2015*. Conference „European Semester: Presentation of the New 2015 Cycle“, Zagreb, 10 December 2014. Neslužbeni prijevod - autor