

Procjena utjecaja pristupanja Europskoj Uniji na hrvatski proračun

Sopek, Petar

Source / Izvornik: **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne financije, 2011, 13, 1 - 11**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:568232>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2022-12-04**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)



Procjena utjecaja pristupanja Europskoj Uniji na hrvatski proračun

PETAR SOPEK Privredna banka Zagreb¹

Ulazak zemlje u Europsku Uniju ima dva učinka na proračun opće države nove zemlje članice. Nova zemlja članica dužna je dio svojih prihoda transferirati u proračun EU prema unaprijed zadanim kriterijima, ali istodobno može povlačiti sredstva iz proračuna EU. Značajan utjecaj na proračun opće države zemlje članice ima i usklađivanje poreznoga i carinskog sustava sa standardima EU. Deset promatranih novih zemalja članica od 2005. do 2009. iz proračuna EU povuklo je više sredstava nego što ih je uplatilo, i to prosječno oko 1,5% BDP-a. Ukupan procijenjeni očekivani učinak pristupanja Hrvatske u EU na proračun opće države u prvoj punoj godini članstva negativan je i iznosi oko -0,15% BDP-a. Uzimajući u obzir visoke deficite proračuna opće države, Hrvatska treba osigurati dobru pripremu za ulazak u EU kako bi se razina deficita održala ispod 3% BDP-a. Ipak, dobra je vijest da bi Hrvatska u prvoj punoj godini članstva trebala biti neto primateljica sredstava iz EU proračuna u iznosu od 0,83% BDP-a.

I. UVOD

Hrvatska je i službeno zaključila pristupne pregovore pa bi 1. srpnja 2013. trebala postati 28. članica Europske Unije (EU). Kako se zaključivanje pregovora bližilo kraju, bili smo svjedoci brojnih žustrih polemika o troškovima i koristima, odnosno isplativosti članstva Hrvatske u EU, što je bio i glavni motiv za pisanje ovog rada. Važno je naglasi-

¹ Glavni analitičar u Sektoru za politiku i metodologiju rizika, Privredna banka Zagreb (PBZ). Navodi u tekstu isključivo su osobni stavovi autora te ni u kojem slučaju ne izražavaju stajalište ili mišljenje institucije u kojoj je zaposlen.

ti da analiza obuhvaća isključivo fiskalni aspekt, bez razmatranja ostalih učinaka poput političkih, socioloških, kulturnih, tržišnih itd.

Svaka zemlja pristupnica dužna je uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*). Proces pristupanja EU stvara brojne pritiske na proračun opće države. Nužno je sufinancirati projekte i primijeniti pravnu stečevinu EU na područjima poput zaštite okoliša, infrastrukture, kontrole granica i javne administracije, a nakon pristupanja EU i uplaćivati dio prihoda u zajednički proračun Unije.

Glavni je cilj rada procijeniti kratkoročne fiskalne učinke pridruživanja EU na prihode i rashode proračuna RH². Dok se dio proračunskih prihoda standardnim mehanizmima odljeva u proračun EU, istodobno se pojavljuju i neke nove kategorije prihoda koje su posljedica transfera iz proračuna EU na temelju sudjelovanja u zajedničkim politikama EU. Rashodna strana proračuna zemlje članice podložna je promjenama zbog novih kategorija rashoda, od kojih je najznačajniji rashod zemlje članice na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND-a). Procjena u radu obuhvaća prvu punu godinu članstva Hrvatske u EU (2014), iako će određene učinke na proračun opće države Hrvatska osjetiti već i u 2013. Za procjenu fiskalnih učinaka djelomično su primijenjeni povijesni podaci novih zemalja

² U cijelom se tekstu pod pojmom proračun misli zapravo na proračun opće države.

članica iz tabličnog dodatka jer se iz tih novčanih tokova jasno može dobiti dojam o veličini pojedinih komponenti prihoda i rashoda u tim zemljama. Stvarne učinke na hrvatski proračun nije moguće precizno procijeniti, zbog čega rad daje samo uvid u moguće učinke pristupanja. Rezultate istraživanja treba prihvatiti s dozom opreza.

2. UTJECAJ PRISTUPANJA NA RASHODNU STRANU HRVATSKOG PRORAČUNA

Nakon pristupanja Uniji, zemlje članice dužne su dio svojih prihoda transferirati u njezin proračun prema unaprijed zadanim kriterijima. Vlastiti prihodi proračuna EU automatski se transferiraju iz proračuna zemlje članice u proračun EU i za te prihode nije potrebna zasebna odluka nacionalnih vlasti³. Vlastiti su prihodi proračuna EU tradicionalni vlastiti prihodi (*Traditional Own Resources – TOR*), prihodi na temelju poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) i prihodi na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND-a). Poseban su dio vlastitih prihoda EU razne korekcije, od čega je najznačajnija korekcija za Veliku Britaniju.

Prije, ali i nakon pristupanja EU zemlje pristupnice dužne su uskladiti porezni i carinski sustav sa standardima EU. Hrvatska je do sada to većim dijelom učinila, zbog čega se ne očekuju znatnije promjene u strukturi proračunskih prihoda. U Hrvatskoj se još uvijek primjenjuje nulta stopa PDV-a na određenu grupu proizvoda, dok EU ne dopušta nultu stopu nego maksimalno dvije snižene stope, koje ne smiju biti niže od 5%. Uz pretpostavku zadržavanja istih razina stopa PDV-a, državni će proračun izgubiti samo dio sredstava koji se standardnim mehanizmima odlijevaju u proračun EU, tj. primijenit će se stopa od 0,3% na osnovicu PDV-a (*VAT base*) ili na 50% hrvatskog BND-a⁴. Prema podacima Europske komisije (2007), osnovica hrvatskog PDV-a procijenjena je na 57% BND-a, što znači da ćemo se za izračun prihoda od PDV-a koristiti stopom od 0,3% na 50% BND-a. U Hrvatskoj je udio BND-a u BDP-u 2010. iznosio oko 96,2% (Eurostat baza podataka). Uz pretpostavku zadržavanja istog omjera BND-a i BDP-a u trenutku ulaska u EU, rashodi Hrvatske za EU proračun po toj osnovi iznosit će $0,3 \times 50\% \times 0,962 = 0,14\%$ BDP-a.

Radi usklađivanja sa smjernicama EU, u Hrvatskoj se može očekivati dodatni rast prihoda od trošarina (European Commission, 2010b). Trošarine na cigarete u Hrvatskoj niže su nego u EU (Kuliš, 2010). Povećanje trošarina na proizvode ima dva učinka koji se iskazuju u povećanju poreznih

prihoda i smanjenju potrošnje. U 2014. ukupan udio trošarina na duhanske proizvode trebao bi se kretati oko 60% maloprodajne cijene, što je dodatan rast od oko 5% (3 postotna boda) u odnosu prema sadašnjih 57% (Eur-Lex, 2010). Zbroj udjela trošarina na kavu i trošarina na duhanske proizvode u BDP-u iznosio je krajem 2010. oko 1,03% (Ministarstvo financija). Nakon ulaska u EU može se očekivati dodatni rast prihoda od trošarina od 0,1% BDP-a.

Stupanj usklađenosti hrvatskoga carinskog sustava s europskim iznimno je visok te se očekuju samo manje promjene u carinskim prihodima (European Commission, 2010b). Hrvatska će zbog potpisivanja sporazuma o slobodnoj trgovini izgubiti znatan dio prihoda od carina koji ostvaruje sa zemljama EU. U 2010. Hrvatska je uvezla robe i usluga u vrijednosti 110 mlrd. kuna, a 60% uvoza ostvareno je iz zemalja EU (DZS, 2011). Uz pretpostavku zadržavanja sličnog omjera i nakon ulaska Hrvatske u EU, samo će 40% uvoza biti podložno carinama, od čega će se 75% prihoda transferirati u proračun EU. U državnom proračunu moglo bi ostati samo 10% ukupnih prihoda od carina. Uz zadržavanje omjera prihoda od carina u BDP-u na razini iz 2010. od 0,49% (Ministarstvo financija), nakon ulaska u EU možemo očekivati smanjenje prihoda od carina u ukupnom iznosu od oko 0,44% BDP-a, što je raspodijeljeno između tradicionalnih vlastitih prihoda proračuna EU i usklađivanja carina. Optimističan i pesimističan scenarij definiramo na sličan način, uz pretpostavku razine uvoza podložne carinama od 50 odnosno 30%.

Prihodi proračuna EU na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND-a) najveći su teret za državni proračun zemalja nakon pristupanja EU. Ukupan prihod proračuna EU po osnovi BND-a izračunava se kao razlika ukupnih rashoda proračuna EU i prihoda po ostalim osnovama. Tim se prihodom “krpaju” rupe u proračunu EU i svaka država članica uplaćuje dio na temelju veličine BND-a. Prihodi proračuna EU na temelju BND-a iznosili su tek nešto više od 0,7% BND-a u 2009, a prosječan udio prihoda proračuna EU na temelju BND-a zemalja članica u razdoblju 2005 – 2009. iznosi 0,6% BDP-a godišnje, uz devijaciju od 0,066% BDP-a (v. tablica A1 u dodatku). Za procjenu rashoda iz hrvatskog proračuna po toj osnovi pretpostavit ćemo zadržavanje udjela od 0,7% BND-a. Kao što smo već pretpostavili, udio BND-a u BDP-u iznosit će 96,2%, što u očekivanom scenariju ukupno iznosi $0,7 \times 0,962 = 0,67\%$ BDP-a za prihode proračuna EU na temelju BND-a.

Dodatni trošak za proračun zemlje članice čini i uplata za korekciju za Veliku Britaniju (*UK correction*)⁵. Od 2005. do

⁵ Velika Britanija je nakon pristupanja EU postala najveći neto uplatitelj u proračun EU, ponajviše zahvaljujući niskoj razini transfera iz Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) zbog svog relativno malog poljoprivrednog sektora. Stoga se od 1985. godine Velikoj Britaniji svake godine vrati dio

2009. prosječan godišnji udio rashoda novih zemalja članica za korekciju za Veliku Britaniju iznosio je 0,07% BDP-a. (tablica A1 u dodatku). Za optimistične i pesimistične scenarije prihoda proračuna EU na temelju BND-a i rashoda za korekciju za Veliku Britaniju korigirat ćemo očekivane vrijednosti za jednu standardnu devijaciju izračunanu iz povijesnih podataka novih zemalja članica u razdoblju 2005 - 2009.

Nakon ulaska u EU Hrvatska će morati izdvajati i određeni iznos za doprinos kapitalu i rezervama Europske investicijske banke (EIB). Cuculić, Faulend i Šošić (2004) procjenjuju da je taj iznos 0,03% BDP-a, što se također slaže s uplatama pojedinih novih zemalja članica u prvoj godini članstva (Money-Go-Round.eu).

3. UTJECAJ PRISTUPANJA NA PRIHODNU STRANU HRVATSKOG PRORAČUNA

Osim učinaka koje pridruživanje EU ima na postojeće prihode proračuna (carine, PDV, trošarine), pojavljuju se i nove kategorije proračunskih prihoda koje su posljedica transfera iz proračuna EU na osnovi sudjelovanja u zajedničkim politikama EU. Pozitivna strana dobivanja transfera iz proračuna EU očituje se smanjenjem rashoda za financiranje postojećih sustava potpore jer će sredstva iz proračuna EU zamijeniti nacionalno financiranje (učinak supstitucije).

Transferi iz proračuna EU mogu se podijeliti na *transfere koji nisu vezani za projekte*, pa njihov iznos automatski postaje prihod proračuna članice, te na *transfere koji ovise o projektima*, pa priljev ovisi o tome kolika je apsorpcijska moć pojedine članice, tj. koliko je sposobna sufinancirati projekte na državnoj i lokalnoj razini.

U prvu grupu pripadaju izravne dohodovne potpore, tržišne intervencije u poljoprivredi i transferi po osnovi unutarnjih politika. U drugu se grupu ubrajaju transferi iz strukturnih fondova, kohezijskog fonda te sredstva za ruralni razvoj. Postoji i treća grupa prihoda, koja obuhvaća ostale pretprikladne pomoći, specijalne aranžmane i proračunske kompenzacije, međutim u usporedbi s prvim dvjema, ta komponenta ima zanemariv utjecaj.

Osim navedenih programa pomoći, postoji i niz programa EU čiji je cilj povećanje suradnje država članica u provedbi zajedničkih politika. EU smatra da je bolje provoditi zajedničke politike putem raznih organizacija, udruženja i pravnih osoba nego isključivo putem tijela javne uprave. Ostali rashodi proračuna EU obuhvaćaju programe jačanja konkurentnosti za razvoj i zapošljavanje, programe za

uplate u proračun EU u iznosu od 66% njezine neto pozicije. Gubitak tih proračunskih prihoda Unije zajednički nadoknađuju ostale države članice, s tim da Njemačka, Nizozemska, Austrija i Švedska (najveći neto uplatitelji) snose samo četvrtinu udjela.

ulaganje u građanstvo, slobodu, sigurnost i pravdu, plaćanja za pomoći ugovorene u fazi pretprikladanja te administraciju i kompenzacije. Udio ostalih rashoda proračuna EU smanjuje se s protokom vremena od pristupanja u EU (tablica A5 u dodatku).

Najteži dio procjene utjecaja članstva Hrvatske u EU na proračun opće države odnosi se na nove komponente proračunskih prihoda jer ne postoji jasan koncept njihove procjene. U nastavku se procjenjuje samo veličina učinaka. U tom dijelu procjene treba se osloniti na prethodna iskustva novih zemalja članica. Očekivani utjecaj može se definirati kao prosječan utjecaj u prvim godinama članstva, temeljeno na iskustvu novih zemalja članica, uz korekciju naviše/naniže za jednu standardnu devijaciju (v. tabl. 1).

Tablica 1.

Prosječan iznos i standardna devijacija rashoda proračuna EU za nove zemlje članice u prve tri godine (% BDP-a)

		1. godina*	2. godina	3. godina
Strukturni fondovi	prosjeak	0,35	0,43	0,79
	devijacija	0,19	0,17	0,32
Kohezijski fond	prosjeak	0,10	0,23	0,37
	devijacija	0,08	0,12	0,18
Sredstva za ruralni razvoj	prosjeak	0,29	0,41	0,51
	devijacija	0,24	0,17	0,22
Poljoprivredna tržišta	prosjeak	0,27	0,39	0,39
	devijacija	0,21	0,19	0,17
Ostali rashodi proračuna EU	prosjeak	0,86	0,62	0,34
	devijacija	0,34	0,30	0,31

* Kao prva godina za zemlje koje su postale članice EU 1. svibnja 2004. uzeta je 2005, dok je za Rumunjsku i Bugarsku uzeta 2007.

Izvor: Europska komisija; Eurostat; autorov izračun

Procjenu utjecaja na hrvatski proračun u prvoj punoj godini članstva iskazat ćemo prosječnim iznosom i uz pretpostavku da se sva sredstva iz proračuna EU slijevaju izravno u proračun opće države (svim sredstvima iz EU fondova koristi se javni sektor). Pretpostavlja se da u očekivanom scenariju država sufinancira 35% sredstava iz strukturnih fondova i sredstava za ruralni razvoj te 25% sredstava iz kohezijskog fonda.

U pesimističnom scenariju država sufinancira 50% sredstava iz strukturnih fondova i sredstava za ruralni razvoj te 35% sredstava iz kohezijskog fonda, a u optimističnome 25% sredstava iz strukturnih fondova i sredstava za ruralni razvoj te 15% sredstava iz kohezijskog fonda. Razlog tako odabranih pretpostavki jest minimalno propisan udio sufinanciranja zemlje članice, koji odgovara optimističnom scenariju. S druge strane, povijesno gledano, Unija je

sufinancirala uglavnom između 50 i 85% (The European Bank Coordination ("Vienna") Initiative, 2011). U izračunima je implicitno sadržana i pretpostavka da sva ta sredstva doista stvaraju učinak supstitucije, tj. da zamjenjuju nacionalno financiranje po određenim područjima. U suprotnome bi razina nacionalnog financiranja ostala jednaka, dok bi dio sredstava iz proračuna EU bio dodatan izvor sredstava za projekte i potpore, ali i dodatan pritisak na proračun.

Dohodovne potpore Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja za poljoprivredu su u 2009. iznosile 3,7 mlrd. kuna, odnosno 1,1% BDP-a (Kesner-Škreb i

Jović, 2011). To je znatno više od prosjeka novih zemalja članica EU (v. tabl. A2 u dodatku) te će dohodovne potpore za poljoprivrednike iz proračuna EU supstituirati jednak dio državnog financiranja, što je izravna korist za proračun. Cuculić, Faulend i Šošić (2004) ističu kako isplate pojedinih potpora kasne otprilike tri mjeseca, što prenosi plaćanja u sljedeću fiskalnu godinu. Pritom dolazi to tzv. jaza likvidnosti, za koji procjenjuju da bi iznosio oko 40% više od sredstava primljenih iz proračuna EU po osnovi dohodovnih i tržišnih potpora. Tim ćemo se rezultatom poslužiti i u ovoj procjeni, uz eventualno odstupanje od 10 postotnih bodova u optimističnome i pesimističnom scenariju.

Tablica 2.

Procjena ukupnih učinaka na proračun Hrvatske i neto odnos proračuna EU i hrvatskog proračuna (% BDP-a)

		Očekivani iznos u prvoj punoj godini članstva u EU	Pesimističan scenarij	Optimističan scenarij
Utjecaji proračuna EU na prihodnu stranu hrvatskog proračuna				
I.1.	Neto prihodi iz strukturnih fondova	0,16	0,00	0,36
I.1.1.	Prihodi iz strukturnih fondova (proračun EU)	0,35	0,16	0,54
I.1.2.	Rashodi proračuna za sufinanciranje projekata	-0,19	-0,16	-0,18
I.2.	Neto prihodi iz kohezijskog fonda	0,07	0,01	0,15
I.2.1.	Prihodi iz kohezijskog fonda (proračun EU)	0,10	0,02	0,18
I.2.2.	Rashodi proračuna za sufinanciranje projekata	-0,03	-0,01	-0,03
I.3.	Neto prihodi iz sredstava za ruralni razvoj	0,13	0,00	0,36
I.3.1.	Prihodi iz sredstava za ruralni razvoj (proračun EU)	0,29	0,04	0,53
I.3.2.	Rashodi proračuna za sufinanciranje projekata	-0,16	-0,04	-0,18
I.4.	Prihodi za dohodovne potpore poljoprivrednicima	0,27	0,06	0,48
I.5.	Ukupni ostali prihodi	0,86	0,52	1,20
1.	Ukupno prihodi	1,49	0,60	2,54
Utjecaji na rashodnu stranu hrvatskog proračuna zbog uplata u proračun EU				
2.1.	Na temelju BND-a	0,67	0,74	0,61
2.2.	Zbog korekcije za Veliku Britaniju	0,07	0,08	0,07
2.3.	U tradicionalne vlastite prihode	0,15	0,06	0,18
2.4.	Na temelju PDV-a	0,14	0,16	0,13
2.5.	Doprinos za EIB	0,03	0,03	0,03
2.	Ukupni rashodi	1,07	1,07	1,02
Usklađivanja				
3.1.	Usklađivanje trošarina	0,10	0,05	0,15
3.2.	Usklađivanje carina i slobodna trgovina s EU	-0,29	-0,42	-0,25
3.3.	Jaz likvidnosti	-0,38	-0,41	-0,35
3.	Ukupno usklađivanje	-0,57	-0,77	-0,45
Učinak na proračun RH (1-2+3)		-0,15	-1,24	1,07
Neto odnos proračuna EU i hrvatskog proračuna*		0,83	-0,22	1,93

* Obuhvaća zbroj prihoda iz strukturnih fondova (I.1.1), iz kohezijskog fonda (I.2.1), iz sredstava za ruralni razvoj (I.3.1), za dohodovne potpore poljoprivrednicima (I.4) i iz ukupnih ostalih prihoda (I.5) umanjeno za rashode na temelju BND-a (2.1), zbog korekcije za Veliku Britaniju (2.2), u tradicionalne vlastite prihode proračuna EU (2.3) te na temelju PDV-a (2.4).

Izvor: autorov izračun

4. OČEKIVANI NETO FISKALNI UČINAK PRISTUPANJA

Stvarni podaci o svim troškovima pristupanja EU nisu javno dostupni, a postojeća istraživanja ne daju konkretne odgovore. Međutim, proces pristupanja dovodi do negativnog neto fiskalnog učinka na proračun opće države, koji varira ovisno o stupnju usklađenosti, a može iznositi čak i do 3% BDP-a u prvim godinama nakon dobivanja statusa članice (Antczak, 2003).

Ukupne učinke pristupanja možemo promatrati iz dvije različite perspektive. Prvo su tzv. ukupni fiskalni učinci, koji obuhvaćaju neto učinak svih promjena u kategorijama prihoda i rashoda nastalih zbog članstva Hrvatske u EU te razne troškove usklađivanja. Drugo je neto odnos EU i hrvatskog proračuna, koji je razlika prihoda iz proračuna EU koji se transferiraju u hrvatski proračun i rashoda hrvatskog proračuna za proračun EU. Drugim riječima, u neto odnos EU i hrvatskog proračuna ne ubrajamo rashode za sufinanciranje projekata, rashode za EIB te troškove usklađivanja. Na temelju navedenih procjena utjecaja pristupanja Hrvatske u EU na prihode i rashode proračuna, prikazana je procjena ukupnih učinaka na proračun Hrvatske te neto odnos proračuna EU i hrvatskog proračuna u tri scenarija (v. tabl. 2).

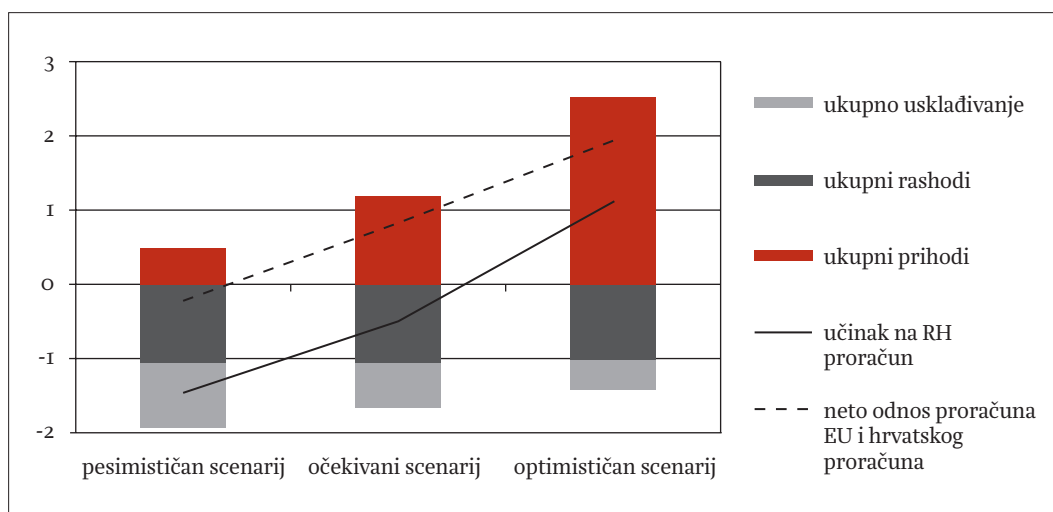
Postoji i dio rashoda koje nije lako procijeniti. To su različiti troškovi usklađivanja infrastrukture, okoliša ili izgradnje administrativnih kapaciteta radi dosezanja minimalnih standarda EU, a koji su dodatni rashodi za proračun RH. U posljednjemu dostupnom Izvješću o korištenju pretpripravnih programa pomoći Europske Unije (Ministarstvo financija, 2010) navodi se da je institucionalni ok-

vir za korištenje europskih fondova uglavnom nastavak strukture koja je uključena u provedbu pretpripravnog programa IPA. Vlada RH donijela je u listopadu 2010. strategije organizacijskog razvoja za svaku instituciju predviđenu za rad s budućim fondovima EU, a u prosincu 2010. Strategiju institucionalnog razvoja i jačanja kapaciteta. Hrvatska je u pripremu za ulazak u EU dosad uložila velike napore i kroz pretpripravnih sredstva trebala bi izgraditi zadovoljavajuće administrativne kapacitete, što bi olakšalo apsorpciju sredstava iz fondova EU. Trošak institucija uključenih u provedbu programa EU već je uključen u proračun, ali treba voditi brigu i o planiranju budućih troškova navedenih institucija.

Očekivani učinak pristupanja na proračun RH u prvoj punoj godini članstva negativan je i iznosi oko -0,15% BDP-a. U pesimističnom scenariju taj negativan učinak raste na čak -1,24% BDP-a. U optimističnom scenariju zamjetan je pozitivan učinak pristupanja od 1,07% BDP-a. Kao i sve nove zemlje članice, Hrvatska će biti neto primateljica, pri čemu je očekivana neto pozicija Hrvatske u proračunu EU jednaka 0,83% BDP-a. Hrvatska će dobiti otprilike 0,83% BDP-a više sredstava iz proračuna EU, nego što će ih uplatiti u nj. U optimističnom scenariju neto pozicija Hrvatske u EU proračunu iznosi 1,93% BDP-a, dok je u pesimističnom scenariju negativna i iznosi oko -0,22% BDP-a. Treba istaknuti da stvarne učinke na proračun RH nije moguće u potpunosti i točno procijeniti. Procijenjene veličine (v. tabl. 2) tek pružaju dobar uvid u veličinu i smjer učinaka pristupanja. To potvrđuje i relativno veliko odstupanje očekivane projekcije od optimistične i pesimistične.

Grafikon 1.

Procjena ukupnih prihoda, rashoda i troškova usklađivanja u prvoj punoj godini članstva Hrvatske u EU (% BDP-a)



Izvor: autorov izračun

Kratkoročan negativan fiskalni učinak na dugi rok trebao bi se isplatiti i prerasti u pozitivne učinke. Naime, nakon ulaska Hrvatske u EU nastaviti će se proces promjene strukture prihoda, ponajprije u dijelu pretpristupnih i pristupnih fondova EU zbog smanjivanja udjela pretpristupnih sredstava za projekte dogovorene i financirane u fazi prije ulaska u EU. S rastom apsorpcijskih kapaciteta rasti će i udio sredstava od kohezijskog fonda te od strukturnih i poljoprivrednih fondova EU.

Već u srednjem roku neto fiskalni učinci pristupanja smatraju se neutralnima ili čak blago pozitivnima, dok se glavne nesigurnosti očituju u značajnosti nekoliko pojedinih učinaka, prije svega potrebama za budućim javnim investicijama (Hallet, 2004). Studija Ekonomskog Instituta iz Zagreba (Lejour, Mervar i Verweij, 2007) pokazala je da bi do 2025. BDP po stanovniku u Hrvatskoj mogao porasti za oko 1,1% kao posljedica pridruživanja zajedničkomu unutrašnjem tržištu, a posebno bi se značajni pozitivni učinci mogli odraziti na povećanje proizvodnje tekstilne industrije i industrije odjeće. Ako bi, kao rezultat članstva u EU, Hrvatska uspjela unaprijediti svoje institucije, razina dohotka mogla bi dodatno porasti. Okvirne procjene upućuju na to da bi BDP po stanovniku u tom slučaju mogao porasti za dodatnih 8%. Autori studije navode da se procijenjene veličine mogu smatrati gornjom granicom jer nije u potpunosti izgledno da će Hrvatska uspjati iskoristiti taj potencijal.

5. ZAKLJUČAK

Ulazak Hrvatske u EU otvara brojne polemike o troškovima i koristima od članstva te o utjecaju na razvoj gospodarstva i rast standarda građana. Dugoročno, Hrvatska bi trebala profitirati od članstva u EU, a određeni je napre-

dak već sada zamjetan zbog ulaganja u razvoj institucija, infrastrukturu, zaštitu okoliša itd.

Prethodna iskustva deset novih zemalja članica od 2005. do 2009. pokazuju da su iz proračuna EU povukle više sredstava nego što su uplatile. Prosječan neto odnos proračuna EU i proračuna zemalja članica u tom razdoblju varira od 0,41% BDP-a u Sloveniji do čak 3,15% u Litvi (podaci iz tablica A1-A5 u dodatku). Osim toga, proces pristupanja EU ima negativan neto financijski učinak za proračune zemalja članica u prosječnomu godišnjem iznosu procijenjenome između 1 i 1,5% BDP-a, a najveći pritisci na proračun očekuju se u prvim godinama članstva.

Stvarne učinke pristupanja na hrvatski proračun nije moguće u potpunosti procijeniti, a procijenjene veličine pružaju samo dobar uvid u red veličine i smjer učinaka pristupanja. Uzimajući u obzir brojna ograničenja provedene analize, očekivani učinak pristupanja Hrvatske EU na proračun RH u prvoj punoj godini članstva negativan je i iznosi oko -0,15% BDP-a. U pesimističnom scenariju negativan učinak na proračun Hrvatske penje se na čak -1,24% BDP-a, dok je u optimističnom scenariju učinak pozitivan i iznosi 1,07% BDP-a.

Budući da će Hrvatska nakon ulaska u EU morati voditi brigu o provedbi fiskalne politike u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu, navedena bi očekivanja povećanja rashoda ili smanjivanja prihoda svakako trebalo ugraditi u planiranje budućih proračuna.

Ipak, ima i dobrih vijesti – Hrvatska bi trebala biti neto primateljica, pri čemu je očekivani neto odnos proračuna EU i hrvatskog proračuna u prvoj punoj godini članstva jednak 0,83% BDP-a.

DODATAK**Tablica A1.**

Prihodi na temelju BND-a i korekcija za Veliku Britaniju za nove zemlje članice EU, 2005 – 2009. (% BDP-a)

	Prihodi na temelju BND-a (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,53	0,55	0,69	0,59
Češka	0,61	0,56	0,55	0,57	0,63	0,58
Estonija	0,55	0,60	0,61	0,55	0,68	0,60
Latvija	0,63	0,60	0,56	0,57	0,80	0,63
Litva	0,61	0,61	0,55	0,59	0,76	0,62
Mađarska	0,61	0,56	0,54	0,56	0,63	0,58
Poljska	0,61	0,57	0,56	0,59	0,65	0,60
Rumunjska	-	-	0,55	0,53	0,78	0,62
Slovenija	0,62	0,56	0,57	0,61	0,72	0,62
Slovačka	0,62	0,57	0,55	0,56	0,73	0,61
Prosjek	0,61	0,58	0,56	0,57	0,71	0,60

	Korekcija za Veliku Britaniju (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,07	0,08	0,07	0,07
Češka	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07
Estonija	0,07	0,07	0,07	0,09	0,08	0,08
Latvija	0,08	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
Litva	0,08	0,09	0,07	0,08	0,07	0,08
Mađarska	0,08	0,07	0,07	0,08	0,06	0,07
Poljska	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07
Rumunjska	-	-	0,07	0,08	0,08	0,07
Slovenija	0,08	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
Slovačka	0,08	0,07	0,08	0,08	0,07	0,08
Prosjek	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07	0,07

Izvor: European Commission; Eurostat; autorov izračun

Tablica A2.

Tradicionalni vlastiti prihodi i prihodi na temelju PDV-a za nove zemlje članice EU, 2005 – 2009. (% BDP-a)

	Tradicionalni vlastiti prihodi (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,20	0,24	0,15	0,20
Češka	0,15	0,13	0,14	0,14	0,12	0,14
Estonija	0,14	0,14	0,27	0,21	0,17	0,19
Latvija	0,16	0,14	0,15	0,13	0,10	0,13
Litva	0,16	0,16	0,16	0,19	0,15	0,16
Mađarska	0,13	0,12	0,11	0,11	0,10	0,11
Poljska	0,11	0,10	0,11	0,12	0,10	0,11
Rumunjska	-	-	0,13	0,14	0,11	0,13
Slovenija	0,10	0,11	0,24	0,24	0,19	0,18
Slovačka	0,11	0,12	0,16	0,17	0,13	0,14
Prosjek	0,13	0,13	0,17	0,17	0,13	0,15
	Prihodi na temelju PDV-a (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,15	0,15	0,15	0,15
Češka	0,15	0,15	0,16	0,15	0,12	0,15
Estonija	0,13	0,16	0,17	0,15	0,14	0,15
Latvija	0,13	0,16	0,17	0,15	0,12	0,15
Litva	0,14	0,12	0,16	0,16	0,16	0,15
Mađarska	0,12	0,13	0,14	0,14	0,12	0,13
Poljska	0,15	0,15	0,16	0,16	0,14	0,15
Rumunjska	-	-	0,13	0,12	0,14	0,13
Slovenija	0,15	0,15	0,16	0,16	0,15	0,16
Slovačka	0,12	0,13	0,15	0,11	0,12	0,13
Prosjek	0,14	0,15	0,16	0,15	0,14	0,14

Izvor: European Commission; Eurostat; autorov izračun

Tablica A3.

Strukturni i kohezijski fondovi te sredstva za ruralni razvoj za nove zemlje članice EU, 2005 – 2009. (% BDP-a)

	Strukturni fondovi (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,29	0,37	0,50	0,39
Češka	0,14	0,22	0,54	0,71	0,90	0,50
Estonija	0,61	0,65	0,86	0,77	2,81	1,14
Latvija	0,67	0,41	1,34	0,98	1,79	1,04
Litva	0,52	0,58	1,10	1,18	3,15	1,31
Mađarska	0,29	0,62	0,93	0,73	1,42	0,80
Poljska	0,31	0,59	1,01	0,83	1,19	0,79
Rumunjska	-	-	0,21	0,28	0,53	0,34
Slovenija	0,16	0,19	0,30	0,35	0,57	0,32
Slovačka	0,30	0,43	0,82	0,79	0,61	0,59
Prosjek	0,37	0,46	0,74	0,70	1,35	0,72
	Kohezijski fond (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,19	0,26	0,26	0,23
Češka	0,02	0,19	0,18	0,42	0,54	0,27
Estonija	0,03	0,41	0,51	0,70	0,92	0,51
Latvija	0,16	0,47	0,73	0,69	0,75	0,56
Litva	0,23	0,22	0,53	0,77	1,29	0,61
Mađarska	0,09	0,15	0,37	0,39	0,92	0,38
Poljska	0,01	0,12	0,34	0,44	0,77	0,34
Rumunjska	-	-	0,13	0,19	0,26	0,19
Slovenija	0,03	0,10	0,16	0,28	0,47	0,21
Slovačka	0,11	0,17	0,33	0,46	0,32	0,28
Prosjek	0,08	0,23	0,35	0,46	0,65	0,36
	Sredstva za ruralni razvoj (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,00	0,68	0,36	0,35
Češka	0,15	0,16	0,28	0,17	0,27	0,20
Estonija	0,44	0,32	0,45	0,33	0,69	0,44
Latvija	0,70	0,59	0,53	0,54	0,56	0,58
Litva	0,66	0,58	1,08	0,23	0,93	0,70
Mađarska	0,15	0,26	0,47	0,15	0,57	0,32
Poljska	0,27	0,42	0,61	0,30	0,34	0,39
Rumunjska	-	-	0,00	0,40	0,49	0,30
Slovenija	0,24	0,38	0,37	0,25	0,32	0,31
Slovačka	0,27	0,29	0,40	0,29	0,46	0,34
Prosjek	0,36	0,37	0,42	0,33	0,50	0,39

Izvor: European Commission; Eurostat; autorov izračun

Tablica A4.

Dohodovne potpore poljoprivrednicima za nove zemlje članice EU, 2005 – 2009. (% BDP-a)

	Poljoprivredna tržišta (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	0,00	0,50	0,65	0,39
Češka	0,28	0,28	0,28	0,27	0,36	0,30
Estonija	0,24	0,25	0,25	0,27	0,40	0,28
Latvija	0,21	0,26	0,26	0,28	0,43	0,29
Litva	0,61	0,70	0,59	0,54	0,81	0,65
Mađarska	0,58	0,68	0,47	0,48	0,80	0,60
Poljska	0,36	0,36	0,39	0,40	0,56	0,42
Rumunjska	-	-	0,01	0,34	0,52	0,29
Slovenija	0,12	0,13	0,14	0,13	0,21	0,15
Slovačka	0,30	0,34	0,29	0,26	0,35	0,31
Prosjek	0,34	0,38	0,27	0,35	0,51	0,37

Izvor: Europska komisija; Eurostat; autorov izračun

Tablica A5.

Ostali rashodi proračuna EU za nove zemlje članice, 2005 – 2009. (% BDP-a)

	Ostali rashodi EU (% BDP-a)					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	Prosjek
Bugarska	-	-	1,45	0,93	1,02	1,13
Češka	0,49	0,32	0,07	0,07	0,08	0,21
Estonija	0,90	0,61	0,31	0,22	0,35	0,48
Latvija	1,22	0,78	0,33	0,17	0,30	0,56
Litva	1,16	1,25	0,35	0,79	0,57	0,82
Mađarska	0,41	0,35	0,17	0,13	0,13	0,24
Poljska	0,70	0,45	0,15	0,13	0,13	0,31
Rumunjska	-	-	0,94	0,70	0,75	0,80
Slovenija	0,73	0,50	0,15	0,22	0,17	0,35
Slovačka	0,60	0,34	0,13	0,12	0,16	0,27
Prosjek	0,78	0,57	0,40	0,35	0,37	0,52

Izvor: European Commission; Eurostat; autorov izračun

LITERATURA

- Antczak M., 2003.** *Do Acceding Countries Need Higher Fiscal Deficits?* [online]. Dostupno na: [http://www.case.com.pl/upload/publikacija_plik/1586612_260.pdf].
- Cuculić, J., Faulend, M. i Šošić, V., 2004.** “Fiskalni aspekti pridruživanja: Možemo li u Europsku Uniju s proračunskim deficitom?” [online]. *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 155-179. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/Eu2/Cuculic-faulend-sosic.pdf>].
- DZS, 2011.** *Robna razmjena Republike Hrvatske s inozemstvom za razdoblje od siječnja do prosinca 2010.* [online]. Zagreb: Državni zavod za statistiku. Dostupno na: [http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2010/04-02-01_I2_2010.htm].
- Eur-Lex, 2010.** *Council Directive 2010/12/EU* [online]. Dostupno na: [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:050:0001:0007:EN:PDF>].
- European Commission 2007.** *Screening report Croatia; Chapter 33 – Financial and budgetary provisions* [online]. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_33_hr_internet_en.pdf].
- European Commission, 2010a.** *EU budget 2009 – Financial Report* [online]. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_en.pdf].
- European Commission, 2010b.** *Croatia 2010 Progress Report* [online]. Commission staff working document. Dostupno na: [http://www.mvpei.hr/custompages/static/hrv/files/101110_Izvjescje_o_napretku_HR_za_2010.pdf].
- Eurostat database** [online]. Dostupno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database].
- Hallet, M., 2004.** “Fiscal Effects of Accession in the New Member States” [online]. *European Commission, Economic Papers*, No. 203. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication720_en.pdf].
- Kesner-Škreb, M. i Jović, I., 2011.** “Industrijska politika i državne potpore u Hrvatskoj” [online]. *Newsletter*, br. 55. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/55.pdf>].
- Kuliš, D., 2010.** “Što donose nove Uredbe o trošarinama?” [online]. *Aktualni osvrt*, br. 23. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/23.pdf>].
- Lejour, A., Mervar A. i Verweij, G., 2007.** “The Economic Effects of Croatia’s Accession to the EU” [online]. *Radni materijali EIZ-a*, br. EIZ-WP-0705. Dostupno na: [<http://www.eizg.hr/Download.ashx?FileID=de84faa3-7dof-4c9a-9f17-0a284d8b8c48>].
- Ministarstvo financija, 2010.** *Izješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći Europske Unije za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2010.* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Sabor%20II%20polovica%202010.pdf>].
- Ministarstvo financija.** *Vremenske serije podataka* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka>].
- Money-Go-Round.eu database** [online]. Dostupno na [<http://www.money-go-round.eu/>].
- The European Bank Coordination (“Vienna”) Initiative, 2011.** *The Role of Commercial Banks in the Absorption of EU Funds Report by the Working Group* [online]. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/report_eu_funds_en.pdf].