

Poglavlje 3.

FISKALNI ASPEKTI PRIDRUŽIVANJA: MOŽEMO LI U EUROPSKU UNIJU S PRORAČUNSKIM DEFICITOM?

Judita Cuculić
Međunarodni monetarni fond
Zagreb

Michael Faulend
Hrvatska narodna banka
Zagreb

Vedran Šošić*
Hrvatska narodna banka
Zagreb

SAŽETAK

Iako ne postoji zajednička fiskalna politika na razini Europske unije (EU), priključivanje će u Hrvatskoj dovesti do značajnih promjena proračunskih prihoda i rashoda. Priključivanje donosi transfere iz proračuna EU-a, ali i gubitak carinskih prihoda i potrebu prilagodbe strukture poreznih prihoda. Usto, uz znatne izdatke za prilagodbu u područjima kao što su okoliš i transport, te izdvajanja za proračun EU-a, doći će i do promjene u strukturi rashoda kako bi se mogli pratiti

* *Judita Cuculić ekonomistica je Međunarodnoga monetarnog fonda, a Vedran Šošić i Michael Faulend ekonomisti su u Direkciji istraživanja Hrvatske narodne banke. Izneseni stavovi njihovi su osobni stavovi i ne odražavaju nužno stavove MMF-a i HNB-a, niti obvezuju spomenute institucije.*

transferi iz strukturnih fondova. Cilj rada je ocijeniti intenzitet i smjer fiskalnih učinaka koje će donijeti priključivanje, kao i promjene u njihovoj strukturi te mogućnost dosezanja kriterija konvergencije.

Ključne riječi:

fiskalna politika Hrvatske, strukturni fondovi Europske unije, usklađivanje poreznog zakonodavstva, kriteriji konvergencije

UVOD

Pri susretu s fiskalnim učincima proširenja nailazimo na svojevrsan apsurd. Riječ je o pitanjima koja redovito prevladavaju u pregovorima o priključivanju EU, iako su ona zapravo zanemariva u odnosu prema ukupnim troškovima i koristima priključivanja. Analizu ćemo ipak usmjeriti upravo na fiskalne aspekte priključenja jer ih zbog nekoliko razloga smatramo izuzetno značajnima. Prvo, bez obzira na načelo prema kojemu nove članice ne bi trebale neto pridonositi proračunu EU-a, čini se da će priključenje redovito povećavati fiskalni pritisak u novim zemljama članicama, čak toliko da se počelo govoriti o mogućnosti fiskalne krize prouzročene proširenjem EU-a. Drugo, nove će članice nakon priključenja morati voditi fiskalnu politiku u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu (SGP), što bi također moglo imati određene negativne posljedice.

U skladu s takvim fokusom rada, u prvome se poglavlju razmatraju ukupni učinci priključenja na prihode i rashode hrvatskog proračuna. Tako bi usklađivanje hrvatskog poreznog sustava sa smjericama EU-a moglo donijeti nove prihode od trošarina, i to na naftne derivate, dok se smanjenje prihoda očekuje zbog uplate dijela carina u proračun EU-a te zbog usklađivanja carinskog sustava. Najvažnija nova prihodna stavka za proračun bit će različiti transferi iz proračuna EU-a jer će dio tih transfera zbog učinka supstitucije smanjiti rashode hrvatskog proračuna. Međutim, dio transfera će zbog potrebe predfinanciranja i sufinanciranja projekata povećati rashodnu stranu proračuna. Značajno povećanje rashoda bit će ponajprije posljedica uplata u proračun EU-a, ali i nužnih investicija u području infrastrukture i okoliša. Radi usklađivanja sustava državnih potpora s pravilima EU-a mogu se očekivati značajne fiskalne uštede, iako je nemoguće predvidjeti kada bi se to moglo očekivati.

U idućem se poglavlju razmatraju učinci priključenja na vođenje fiskalne politike, odnosno provedba SGP-a. Većinu budućih članica još

očekuje značajno smanjenje proračunskog manjka kako bi se uopće uskladile s fiskalnim pravilima EU-a. Nadalje, budući da su ta pravila krojena po mjeri njezinih sadašnjih članica, od kojih će se nove članice znatno razlikovati u nekoliko čimbenika važnih za oblikovanje makroekonomske politike, nove će članice morati usvojiti nešto drugačiji pristup vođenju fiskalne politike kako ne bi prekršile zajednička pravila. Konačno, razmatramo kakve će učinke imati vođenje fiskalne politike na dinamiku javnog duga u budućim članicama.

Rad zaključujemo preporukama koje bi na temelju naših nalaza mogle poboljšati pripremu za vođenje fiskalne politike u sklopu EU-a.

FISKALNI UČINCI PRIDRUŽIVANJA

Učinci na prihode državnog proračuna

Analizu fiskalnih učinaka započinjemo analizom prihoda koji će pri ulasku u EU neupitno doživjeti određene promjene. Naime, dio proračunskih prihoda od poreza na dodanu vrijednost (PDV) i carina odlit će se standardnim mehanizmima u proračun EU-a, dok će se istodobno potencijalno otvoriti prostor za povećanje određenih vrsta prihoda (poput trošarina) zbog usklađivanja poreznog sustava. Kao protuteža tom neto odljevu sredstava pojavit će se transferi iz proračuna EU-a u naš nacionalni proračun. Međutim, kao što smo naglasili, pitanje je hoće li u konačnici svi ti tokovi imati neutralan, pozitivan ili negativan učinak na javne financije. U tom smislu naša će analiza biti usredotočena na kvantificiranje pojedinih učinaka, u mjeri u kojoj je to moguće.

Porez na dodanu vrijednost

Analizu započinjemo PDV-om dio kojega će se posrednim ključem¹ odljevati u proračun EU-a. Zadatak je procijeniti prihode od PDV-a u 2007. godini, a taj će se podatak onda, u kasnijem dijelu rada, iskoristiti za procjenu iznosa odljeva u proračun EU-a.

Za potrebe procjene visine prihoda od PDV-a u 2007. godini poslužiti ćemo se činjenicom da postoji tijesna veza između prihoda od PDV-a i nominalnog BDP-a (EIZG, 2003), prema kojoj za svaki 1-postotni nominalni porast BDP-a prihodi od PDV-a rastu za 1,2 %. U tom smislu ključ je procijeniti rast BDP-a u razdoblju do 2007. godine. Ne

ulazeći u detalje promišljanja koju stopu rasta BDP-a primijeniti, čini se najispravnijim okrenuti se procjenama potencijalne stope rasta (Mihaljek, 2002), koja je od 1994. do polovice 2002. iznosila gotovo 5%, te umanjiti tu stopu za jedan postotni bod radi dobivanja što realnije (konzervativne) projekcije rasta BDP-a. Dakle, pretpostavka je da bi hrvatsko gospodarstvo u idućih tri do pet godina moglo rasti prosječno po realnoj stopi od 4%, odnosno po nominalnoj stopi od 7,1%, uz pretpostavljenu prosječnu godišnju stopu inflacije od 3%ⁱⁱ. S obzirom na spomenutu pretpostavku o rastu nominalnog BDP-a, te uzimajući u obzir standardnu *ceteris paribus* pretpostavku koja podrazumijeva da se sustav PDV-a neće mijenjati, prihodi od PDV-a u 2007. godini procjenjuju se na 38,4 mlrd. kuna ili 15,4% tadašnjeg BDP-a.

Porezi na međunarodnu trgovinu (carine)

Gubitak prihoda od carina je dvojak. Prvo, postoji izravni gubitak zbog ključa prema kojemu se 75% prihoda od carina automatski odlijeva u proračun EU-a. Potom, postoji neizravan gubitak zbog usklađivanja s carinskom tarifnom strukturom EU-a.

Za potrebe procjene izravnoga gubitka poslužiti ćemo se pretpostavkom da će vrijednost uvoza u BDP-u u 2007. godini iznositi 55%ⁱⁱⁱ, te da će 80% tog uvoza dolaziti iz zemalja s kojima imamo sklopljen sporazum o slobodnoj trgovini. U tom smislu od 137 mlrd. kuna vrijednosti uvoza u 2007. godini samo će 27,4 mlrd. kuna biti podložno carinjenju. S obzirom na to da će Hrvatska pri pristupanju morati preuzeti tada važeću carinsku tarifu EU-a, prema kojoj je trenutačno prosječna carinska stopa 2,6%, ukupni prihod od carina najjednostavnije je procijeniti uz pretpostavku da se trenutačna prosječna carinska stopa EU-a neće mijenjati^{iv}. Ako bude tako, procjenjuje se da bi se u 2007. godini moglo prikupiti 712 mil. kuna prihoda, što podrazumijeva izravan odljev od 534 mil. kuna (75%) ili 0,2% tadašnjeg BDP-a u proračun EU-a.

Konačno, valja imati na umu i dodatni gubitak prihoda od carina zbog preuzimanja carinske tarifne strukture EU-a. S obzirom na postojeću razliku između prosječne carinske stope u EU i u nas (2,6% naspram 6,3%), gubitak koji bi po toj osnovi mogao nastati 2007. godine iznositi će otprilike 1 mlrd. kuna ili 0,4% BDP-a^v. Korisno je još jedanput naglasiti da je to novac koji se jednostavno gubi zbog prelaska na novu carinsku tarifu (dio procesa usklađivanja), te da taj iznos treba uključiti u iznos ukupnoga gubitka prihoda od carina koji se time penje na 0,6% BDP-a.

Trošarine

Za razliku od PDV-a i carina, trošarine su jedina stavka proračunskog prihoda koja bi zbog usklađivanja pojedinih stopa, a u skladu sa smjernicama EU-a, mogla povećati prihod proračuna. Međutim, valja naglasiti da neke zemlje članice EU-a još nisu potpuno uskladile svoju strukturu trošarina^{vi}, što pak navodi na zaključak da ni Hrvatska neće morati odmah nakon ulaska u EU u cijelosti uskladiti svoju strukturu trošarina^{vii}. Usklađivanje će trebati provesti u dogovorenome tranzicijskom razdoblju. Stoga valja govoriti o potencijalno većem prihodu u proračunu 2007. godine.

Već na samom početku korisno je istaknuti da EU “cilja” na usklađivanje triju vrsta trošarina – na naftne derivate, na duhanske prerađevine i na alkohol, te da su već sada te tri vrste trošarina (po “visini” i “obuhvatu”) u nas prilično usuglašene s postojećima unutar EU-a. U biti, usklađivanje visine trošarina na alkohol uopće nije ni potrebno (Arbutina, Kuliš i Pitarević, 2002), tako da se po toj osnovi ne može očekivati nikakav dodatni prihod. Za trošarine na duhanske proizvode potrebna je tek manja prilagodba – povisiti trošarinu na cigarete izraženu kao postotak maloprodajne cijene s postojećih 49,1 na 57% (za standardnu skupinu cigareta). Zbog specifičnosti proizvoda i tržišta te zbog djelovanja crnog tržišta smatramo da takvo povećanje (ako do njega i dođe) ne bi trebalo rezultirati značajnim dodatnim prihodima za hrvatski proračun. Dakle, preostaju samo trošarine na naftne derivate, koje su, doduše, i najvažnije s aspekta njihova udjela u ukupnim prihodima od trošarina (60%). U nas su trošarine na bezolovni benzin 12% niže od minimuma EU-a, a na dizelsko gorivo za 22%. Suprotno tome, trošarina na loživo ulje već je usklađena i od nje se ne može očekivati dodatni prihod (European Parliament Fact Sheets). Novonastali dodatni prihod – uz minimalne trošarine na bezolovni benzin i dizelsko gorivo te uz uvjet da se postojeća trošarina na loživo ulje ne mijenja – u 2007. godini iznosio bi 1 mlrd. kuna ili 0,4% tadašnjeg BDP-a. To bi ujedno bio i ukupan dodatni prihod od usklađivanja trošarina.

Postoji i dodatni potencijalni prostor za prihode od trošarina koje se vežu za mineralna goriva zato što u EU postoje trošarine na goriva poput kerozina, prirodnog plina te tekućeg plina. U tom smislu moguće je očekivati uvođenje novih trošarina na dodatne proizvode, a potom i restrukturiranje visina trošarina u ovisnosti za koju se namjenu gorivo koristi (za pogon motora, za pogon motora u komercijalne svrhe ili za grijanje). Ovisno o kategorijama, ista vrsta goriva imat će različitu trošarinu, a sve radi ispunjavanja širih zadataka transportne politike,

politike zaštite okoliša, energetske politike, poljoprivredne politike te, konačno, politike zapošljavanja. No čini se realističnim pretpostaviti da će primjena takve sveobuhvatne politike zahtijevati dosta vremena te da je najrazumnije uzeti u obzir samo navedenu 1 mlrd. kuna dodatnih prihoda u 2007. godini, koji su također potencijalni jer podrazumijevaju usklađivanje trošarina na bezolovni benzin i dizelsko gorivo.

Novе vrste prihoda državnog proračuna

Osim učinaka koje će pridruživanje imati na postojeće prihode državnog proračuna (carine, PDV, trošarine), pojavit će se neke nove kategorije prihoda koje će biti posljedica transfera iz proračuna EU-a na osnovi sudjelovanja u zajedničkim politikama EU-a. Iako su ti prihodi jedan od elemenata koji najviše privlači nove članice, pa tako i Hrvatsku, potrebno je naglasiti dva aspekta koji umanjuju privlačnost dobivanja transfera, pogotovo sa stajališta javnih financija.

- Neki transferi neće utjecati na proračun jer će on služiti samo za transfer tih sredstava krajnjim korisnicima.
- Neće svi transferi biti isključivo prihodi za proračun, već će neki, zbog načela sufinanciranja i predfinanciranja, utjecati i na rashodnu stranu proračuna.

Pozitivna strana dobivanja transfera iz proračuna EU-a očituje se smanjenjem rashoda za financiranje postojećih sustava potpore. To se naziva učinkom supstitucije jer će sredstva iz proračuna EU-a zamijeniti nacionalno financiranje.

Procjena iznosa transfera otežana je jer se njihov agregatni iznos za Hrvatsku određuje novom financijskom perspektivom koja će vrijediti od 2007. do 2013. godine, a njezina će izrada započeti najranije 2005. Također, iznos transfera izravno će ovisiti o ishodu samih pregovora o pristupanju i o smjeru reforma regionalne i poljoprivredne politike unutar EU-a. Dodatna nepoznanica odnosi se na sposobnost Hrvatske da izgradi institucionalnu infrastrukturu za administriranje fondova EU-a. Procjene su da nove članice, koje su imale više vremena za uspostavu učinkovitih transfernih mehanizama nego što će ih imati Hrvatska neće uspjeti iskoristiti sva sredstva koja će im stajati na raspolaganju u prvim godinama članstva. U Hrvatskoj su takve institucije još uvijek u povojima^{viii}.

U sklopu tih ograničenja čini se oportunistički poslužiti se podacima za Slovačku i Litvu iz dokumenta Europske komisije, u kojemu su izračunate neto proračunske stavke za nove države članice (v. dodatak 1). Iznosi za Slovačku poslužiti će za izračun transfera iz strukturnih fondova jer oni najviše ovise o broju stanovnika (Slovačka ima 5,4 mil. stanovnika, a Hrvatska 4,3) i BDP-u (Slovačka ima BDP 23,7 mlrd. dolara, a Hrvatska 22,4). Za transfer iz poljoprivrednih fondova poslužiti ćemo se podacima za Litvu jer oni uvelike ovise o ukupnom stanovništvu (Litva ima 3,5 mil. stanovnika), o udjelu poljoprivrede u BDP-u (u Litvi 7,2%, a u Hrvatskoj 9,7%^{ix}) i o strukturi poljoprivrednog sektora (i Litva i Hrvatska imaju velik broj malih, rascjepkanih gospodarstava, zbog čega imaju iste strukturne probleme). Iako rezultati dobiveni na taj način ne mogu biti potpuno točni, ipak će omogućiti uvid u veličinu i smjer učinaka učlanjenja na hrvatski proračun.

Transferi iz proračuna EU-a mogu se podijeliti na one koji (1) nisu vezani za projekte pa njihov iznos automatski postaje prihod proračuna i na one koji (2) ovise o projektima pa priljev ovisi o tome koliko će biti apsorpcijska moć Hrvatske, tj. koliko će proračun moći 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 razvitak. Postoji i treća grupa prihoda koja uključuje ostatke pretpristupne pomoći, specijalne aranžmane i proračunske kompenzacije. Kao što je vidljivo iz dodatka 1, u prvoj godini članstva transferi će biti na nižoj razini zbog nemogućnosti novih članica da apsorbiraju sva sredstva zbog ekonomske, administrativne i institucionalne nerazvijenosti.

Transferi koji nisu vezani za pojedine projekte

Prvu skupinu transfera koji nisu vezani za pojedine projekte čine izravne dohodovne potpore poljoprivrednicima i tržišne intervencije. Oba transfera dolaze iz poljoprivrednog fonda, točnije iz njegova dijela za jamstva.

U posljednjim pregovorima za pristupanje dogovoreno je da se u prvoj godini članstva *dohodovne potpore* isplaćuju samo u iznosu od 25% ukupnih potpora koje dobivaju članice EU-a, s time da se

iznosi postupno povećavaju dok u 2013. godini ne dosegnu 100%^x. Pretpostavimo li da će pri sljedećem proširenju vrijediti isto načelo, Hrvatska će u 2007. godini dobiti također 25% potpora. Sama prirodna financiranja dohodovnih potpora dodatno ide na štetu proračuna novih članica. Naime, isplate potpora kasne otprilike tri mjeseca, što uvijek prebacuje plaćanje u sljedeću fiskalnu godinu tako da će predviđeni iznosi za 2007. biti isplaćeni tek 2008. godine (jaz likvidnosti ili tzv. *green hole effect*)^{xi}. Budući da je ovaj rad usredotočen isključivo na fiskalne učinke u 2007. godini, možemo zaključiti da će prihodi iz proračuna EU-a iznositi nula, ali će se zato znatan iznos pojaviti na rashodnoj strani. Prema podacima za Litvu, ukupan bi jaz likvidnosti u 2007. mogao iznositi 590 mil. kuna. Taj će se trošak smanjiti već u sljedećoj godini, ali neće biti pozitivnih učinaka na proračun jer su potpore namijenjene krajnjim korisnicima, poljoprivrednicima, a proračun će poslužiti samo kao transferni instrument. Ipak, bit će i pozitivnih učinaka za proračun, i to već u 2007. Naime, već je u proračunu za 2003. Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva predvidjelo 350 mil. kuna za potpore dohotku, a kako je taj instrument uveden tek ove godine, realno je očekivati da će taj iznos do 2007. rasti. Zbog učinka supstitucije hrvatski će proračun uštedjeti minimalno taj iznos^{xii}.

Transferi po osnovi tržišnih potpora također “kasne” pa bi se u proračunu za 2007. godinu moglo očekivati oko 205 mil. kuna troška po osnovi predfinanciranja. Ipak, proračun će ponovno imati uštede zbog učinka supstitucije u iznosu od tih 205 mil. kuna jer će sredstva EU-a pokriti dio potpora u proračunu i osloboditi ta sredstva za druge namjene. Također, budući da ulaskom u EU Hrvatska mora prihvatiti načela zajedničke poljoprivredne politike, i ostatak potpora namijenjenih tržišnim intervencijama morat će biti ukinute.

Drugu skupinu transfera koji nisu vezani za pojedine projekte čine *transferi po osnovi unutarnjih politika*, koji većinom služe za financiranje postojećih politika, institucionalnu izgradnju i uspostavu kvalitetne granične kontrole prema trećim zemljama. Budući da se većina transfera računa na osnovi udjela u ukupnom stanovništvu i BDP-u EU-a, za približno utvrđivanje iznosa koji će Hrvatska primati po toj osnovi poslužiti ćemo se opet primjerom Slovačke. Ti transferi bit će isključivo prihodi nacionalnog proračuna jer će ili zamijeniti ili dopuniti nacionalno financiranje te bi mogli iznositi oko 354 mil. kuna.

Transferi vezani za pojedine projekte

Transferi vezani za projekte zahtijevaju sufinanciranje. Zbog toga se u prošlosti događalo da su države članice čak i odbijale takvu vrstu pomoći jer nisu mogle podnijeti taj teret. U tu grupu pripadaju transferi iz strukturnih fondova, kohezijskog fonda i sredstva za ruralni razvoj.

Nacionalni proračun sudjeluje u financiranju projekata iz *strukturnih fondova* s 25 do 50%, s time da su tipični iznosi 25%. Sredstva iz strukturnih fondova čine tzv. dodatno financiranje, što znači da ona ne smiju zamijeniti financiranje iz nacionalnih izvora. Zemlje moraju zadržati financiranje barem na razini kakva je bila u razdoblju prije dobivanja sredstava. Stoga korištenje tim sredstvima ovisi o apsorpcijskoj moći svake države članice, pa sredstva koja se dodjeljuju novim državama članicama ne smiju prelaziti 4% njihova BDP-a^{xiii}. Zbog zahtjeva za sufinanciranjem stvarni priljev sredstava u prvoj godini članstva niži je za otprilike 25%.

Na osnovi podataka za Slovačku, hrvatske bi regije (jedinice lokalne uprave i samouprave) u 2007. godini mogle dobiti 779 mil. kuna, a proračun bi morao pokriti 253 mil. kuna. Dio tih sredstava bit će raspodijeljen i institucijama izvan opće države (npr. privatnim poduzećima), što znači da će u tim slučajevima te institucije snositi troškove sufinanciranja. Budući da je za sada nemoguće predvidjeti koliki će dio strukturnih fondova financirati projekte u privatnom sektoru, radi jednostavnosti izračuna pretpostavit ćemo da će sva sredstva ići u proračun opće države.

Sredstva iz kohezijskog fonda namijenjena su financiranju infrastrukture i okoliša u državama članicama čiji je BDP po stanovniku manji od 90% prosječnog BDP-a EU-a. Na temelju podataka za Slovačku, Hrvatska u 2007. može očekivati 31 mil. kuna izravnih prihoda za proračun. Budući da sudjelovanje u projektima što ih financira kohezijski fond iznosi između 80 i 85% ukupnih troškova, teret sufinanciranja bio bi samo 5,4 mil. kuna.

Treći izvor prihoda i troškova za nacionalni proračun bit će *sredstva za ruralni razvoj*. Razina sufinanciranja iznosi 20% tako da bi Hrvatska, opet na temelju podataka za Litvu, mogla dobiti 438 mil. u 2007. a iz proračuna bi se moralo doplatiti 110 mil. kuna. Iako su i ta sredstva namijenjena krajnjim korisnicima, poljoprivrednicima, ipak će biti i pozitivnih učinaka za proračun jer će transferi iz proračuna EU-a zamijeniti nacionalno financiranje ruralnog razvoja. Kako

raspoložemo samo podacima za 2003. (za ruralni razvoj predviđeno je 60 mil. kuna), možemo predvidjeti da će uštede zbog učinka supstitucije iznositi minimalno 60 mil. kuna.

Ostali prihodi

Ostali prihodi obuhvaćaju pretpristupnu pomoć, koja će zbog svoje prirode i dalje pritjecati u proračun i nakon učlanjenja, specijalne aranžmane (*special cash-flow facility*) i privremene proračunske kompenzacije. Ti će transferi biti izravan prihod državnog proračuna i neće zahtijevati sufinanciranje.

Iako se može očekivati da će Hrvatska, otkada postane punopravna kandidatkinja, dobivati pretpristupnu pomoć iz programa u kojima sudjeluju ostale države kandidatkinje, za sada je teško pretpostaviti kolika će ta sredstava biti jer je usporedba s bilo kojom državom nemoguća bez dubinske analize. Stoga ćemo zadržati konzervativni pristup i pretpostaviti da će Hrvatska nastaviti dobivati samo sredstva iz CARDS-a, i to istom dinamikom kao i do sada, oko 450 mil. kuna godišnje.

Specijalni cash-flow aranžman namijenjen je neutraliziranju negativnih učinaka učlanjenja u prvim godinama članstva. Ključ po kojemu se dijele ta sredstva nije univerzalan i postojeća je raspodjela bila više rezultat dobre/loše pregovaračke pozicije u Kopenhagenu nego realnih uvjeta. Za Hrvatsku smo se poslužili primjerom Slovačke, što znači da bi priljev u proračun mogao biti 558 mil. kuna.

Privremene proračunske kompenzacije odnose se isključivo na članice koje bi bile neto uplatitelji u proračun EU-a. Politički bi bilo neprihvatljivo dovesti nove članice, čiji je BDP po stanovniku znatno ispod prosjeka EU-a, u položaj da financiraju proračun EU-a. Kako bi se izbjegla takva situacija, dodatna su sredstva dodijeljena Cipru, Češkoj, Sloveniji i Malti. Budući da možemo pretpostaviti kako Hrvatska neće doći u situaciju da bude neto uplatitelj, na taj potencijalni prihod nećemo računati.

Učinci na rashode državnog proračuna

Ulaskom Hrvatske u EU, državni će proračun doživjeti nekoliko ozbiljnih šokova. Prvi će biti sufinanciranje i predfinanciranje transfera iz proračuna EU-a, a drugi, veći, odnosit će se na uplate u proračun EU-a.

Prema zadnjem valu proširenja na zemlje istočne Europe i Baltik, Hrvatska će morati uplaćivati u proračun EU-a od trenutka kada postane članicom.

Uplate u proračun Europske unije

Specifičnost EU-a kao međunarodne organizacije jest to da ima proračun koji se financira iz tzv. vlastitih prihoda. Oni obuhvaćaju prihode od carina, poljoprivrednih carina i nameta na šećer, prihode na temelju PDV-a i prihode na temelju Bruto nacionalnog dohotka (BND).^{xiv}

Budući da su carine i prihod koji će se po njihovoj osnovi slijevati u proračun EU-a obrađeni u prethodnom poglavlju, u ovom ćemo se poglavlju usredotočiti na uplate na temelju PDV-a i BND-a.

Uplate po osnovi PDV-a računaju se kao određeni postotak osnovice PDV-a (koja ne smije prelaziti 50% BDP-a). Kako je hrvatski sustav PDV-a gotovo potpuno usklađen s europskim standardima, na osnovi procjene osnovice PDV-a za 2007. godinu možemo procijeniti da bi Hrvatska morala uplatiti iznos od 338 mil. kuna.

Uplate po osnovi BND-a bit će i najveći teret za državni proračun. Ukupan prihod proračuna EU-a po osnovi BND-a izračunava se kao razlika ukupnih rashoda proračuna EU-a i prihoda skupljenih po ostalim osnovama. Drugim riječima, taj prihod "krpa" rupe u proračunu i svaka država članica uplaćuje svoj dio na osnovi veličine BND-a. Prema procjeni BND-a (BDP-a) za 2007, ukupni iznos koji bi Hrvatska morala uplatiti iznosi 1,9 mlrd. kuna.

Dodatni trošak za proračun bit će i uplata za korekciju za Veliku Britaniju (*UK rebate*). Naime, UK je nakon pristupanja EU postala najveći neto uplatitelj u proračun, ponajviše zahvaljujući niskoj razini transfera iz Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) zbog svog relativno malog poljoprivrednog sektora. Zbog toga se u Fontainebleau 1984. godine gđa Thatcher izborila za pravo da se UK svake godine vrati dio uplate u proračun u iznosu od 0,66% njezine neto pozicije. Gubitak tih prihoda zajednički nadoknađuju ostale države članice, s tim da Njemačka, Nizozemska, Austrija i Švedska (najveće neto uplatiteljice) snose samo ¼ udjela. Odljev u proračun EU-a po toj osnovi mogao bi biti 177 mil. kuna.

Ostale uplate

Iako su uplate u proračun EU-a neusporedivo najveće uplate koje će hrvatski proračun morati podnijeti, potrebno je spomenuti i doprinose za institucije EU-a u kojima će Hrvatska morati sudjelovati od samog početka članstva. To se odnosi na Europsku središnju banku (ECB) i Europsku investicijsku banku (EIB).

Budući da Hrvatska 2007. godine neće ući u EMU (za što će joj minimalno trebati 2-2,5 godine), obveza uplate članarine ECB-u odnosi se samo na 5% njezina temeljnog kapitala koji iznosi 5 mlrd. eura. Izračun se temelji na osnovi udjela Hrvatske u ukupnom stanovništvu EU-a i u ukupnom BDP-u EU-a. Pri tom izračunu korišteni su podaci i za Rumunjsku i Bugarsku jer sljedeće proširenje u našem modelu uključuje i te zemlje. Ukupan iznos članarine mogao bi iznositi 10,5 mil. kuna. Potrebno je naglasiti da će ta uplata biti jednokratna te da će trošak upisa temeljnog kapitala ECB-a snositi HNB, što znači da neće imati izravnih učinaka na proračun.

Uplata članarine za EIB sastoji se od dva dijela. Prvi se odnosi na dio temeljnog kapitala koji države moraju uplatiti dok se drugi temelji na obvezi pokrivanja rezervi EIB-a. Nove članice upisuju samo 5% svoga udjela, i to u osam jednakih godišnjih rata. Budući da se iznosi temelje na BDP-u i stanovništvu, na osnovi podataka za Slovačku možemo pretpostaviti da bi iznos članarine za EIB trebao biti 75 mil. kuna.

Zaključno, na rashodnoj strani proračuna mogli bi se pojaviti troškovi u iznosu većemu od 3 mlrd. kuna ili 1,2% BDP-a samo kao rezultat uplata u proračun EU-a i EIB-a.

Tablica 1. Uplate u proračun Europske unije za 2007. godinu

	mil. kn	postotak BDP-a
Proračun EU-a		
carine	534	0,21
PDV	338	0,14
BND	1 900	0,76
korekcija za UK	177	0,07
EIB	75	0,03
UKUPNO	3 024	1,21

Izvor: Autorov izračun

Državne potpore

Hrvatska će morati uskladiti i svoj sustav potpora s važećim sustavom EU-a. Obveza usklađivanja započela je već početkom 2002. godine, kada je stupio na snagu privremeni dio SSP-a. Prema definiciji EU-a, državne potpore su one koje narušavaju ili prijete narušavanjem konkurencije davanjem prednosti određenim proizvođačima ili proizvodima te na taj način utječu na međusobnu trgovinu država članica. Usklađivanje sustava državnih potpora zapravo znači postupno ukidanje diskriminativnih, tzv. sektorskih potpora i oslanjanje na horizontalne potpore koje ne favoriziraju ni jednog proizvođača ili proizvod posebno te, općenito, na uvođenje načela transparentnosti u sustav dodjeljivanja potpora.

Prema procjenama Instituta za javne financije (Kesner-Škreb, Pleše i Mikić, 2003), državne potpore u Hrvatskoj iznose 5,25% BDP-a dok u EU iznose samo 1% BDP-a. Iako se na osnovi tih podataka može pretpostaviti da će konačno usklađivanje s EU-om donijeti uštede hrvatskom proračunu u iznosu od 4% BDP-a, teško je procijeniti koliki će biti učinci za proračun u samoj 2007. godini. Naime, proces usklađivanja je dugotrajan i izdaci za potpore postupno će se smanjivati. Prema SSP-u, do početka 2006. Hrvatska mora izraditi sveobuhvatan popis programa potpora i uskladiti ih s europskim kriterijima, što znači da će se velik dio njih uskladiti do 2006. Također je moguće da će Hrvatska u pregovorima uspjeti dogovoriti prijelazna razdoblja za ukidanje državnih potpora, što će prebaciti učinke za neke kasnije godine. Budući da bez detaljne analize koja prelazi granice ovog rada nije moguće doći do točnih brojaka, pri izračunu učinaka učlanjenja Hrvatske u EU na proračun, nećemo ih uzeti u obzir.

Izdaci za prilagodbe vezane za infrastrukturu i okoliš

U ovoj sferi, prilagodba standardima EU-a bit će značajan trošak za proračun, i to trošak koji će se protegnuti na niz godina. Najbolji orijentir za procjenu izdataka prilagodbe u sferi infrastrukture i okoliša u 2007. godini bit će iskustvo prethodnih članica. No kako to iskustvo još ne postoji, preostaje nam osloniti se na postojeće studije i stručne radove koji komentiraju to područje.

Ne postoji prava spoznaja o tome koliko je postojeća *infrastruktura* u zemljama pristupnicama, pa tako i u Hrvatskoj, adekvatna (i sa stajališta kvalitete i sa stajališta kvantitete). Problem je to kompleksniji jer sve troškove prilagodbe neće financirati država, tj. proračun, već se određeni dio troškova može financirati iz privatnih izvora. To se osobito može očitovati u dva velika i bitna infrastrukturna sektora – energetici i transportu (v. World Bank, 2003). Ipak postoje neke naznake koje govore u prilog postojećoj infrastrukturi u zemljama pristupnicama (vidjeti EBRD, 2002). Dodatno, postoji utemeljeno razmišljanje da zemlje kandidatkinje kao grupa nemaju problem podinvesticija u infrastrukturu (Backe, 2002), te da ključ prilagodbe nije u povećanju kapitalnih izdataka s obzirom na BDP, već u poboljšanju efikasnosti postojećih fondova (Funck, 2002). Pokušamo li u tu sliku uključiti Hrvatsku, mjereno kapitalnim izdacima, ona se nalazi u samom vrhu s obzirom na zemlje kandidatkinje^{xv}. U tom smislu, realno je pretpostaviti da sam ulazak u EU neće zahtijevati dodatne izdatke za infrastrukturu, ali će zasigurno iziskivati njihovo restrukturiranje u korist rentabilnijih investicija u infrastrukturu.

U vezi s izdacima za *okoliš* postoje određeni izračuni (World Bank, 2003) za Hrvatsku, u kojima se procjenjuju ukupno potrebni kapitalni izdaci za okoliš (radi prilagodbe). Prema tim kalkulacijama, potrebni se kapitalni izdaci kreću od 6,1 do čak 11,8 mlrd. eura^{xvi}. Bitno je naglasiti da ti izdaci podrazumijevaju ukupne – i privatne i javne izdatke. Uz pretpostavku da će se spomenuti troškovi, tj. investicije, ostvariti prema dinamici i profilu parametara iz Poljske^{xvii}, u prvoj će godini javni izdaci (izdaci proračuna) iznositi 76 mil. eura (u scenariju brzog provođenja reformi), odnosno 233 mil. eura (u scenariju sporog provođenja reformi). U spomenutoj studiji Svjetske banke navodi se podatak kako je u 1999. godini iz hrvatskog proračuna bilo potrošeno 35 mil. eura za okoliš (posljednji raspoloživi podatak). Uz pretpostavku da se isti iznos nastavio trošiti i dalje, znači da će u 2007. godini biti potrebno povećati izdatke proračuna za okoliš za barem 40 mil. eura (ili 0,1% tadašnjeg BDP-a)^{xviii}.

Ukupni učinci učlanjenja Hrvatske u Europsku uniju

Očekivani neto troškovi učlanjenja Hrvatske u EU u 2007. godini kao prvoj godini članstva mogli bi iznositi više od 2,5 mlrd. kuna ili oko 1% BDP-a u 2007. godini.

Tablica 2. Učinci učlanjenja u Europsku uniju na proračun opće države u 2007.

	mil. kn	postotak BDP-a
PRIHODNA STRANA PRORAČUNA		
1. Transferi koji nisu vezani za projekte		
1.1. Dohodovne potpore		
jaz likvidnosti	-590	-0,24
učinak supstitucije	371	0,15
1.2. Tržišne potpore		
jaz likvidnosti	-205	-0,08
učinak supstitucije	205	0,08
1.3. Unutarnje politike		
prihodi	354	0,14
2. Transferi vezani za projekte		
2.1. Strukturni fondovi		
prihodi	779	0,31
sufinanciranje	-261	-0,10
2.2. Kohezijski fond		
prihodi	31	0,01
sufinanciranje	-5,4	-0,002
2.3. Ruralni razvoj		
učinak supstitucije	71	0,03
sufinanciranje	-110	-0,04
3. Ostali transferi		
3.1. Pretpristupna pomoć	478	0,19
3.2. Posebni aranžmani	558	0,22
3.3. Proračunska kompenzacija	0	
UKUPNI PRIHODI	1 676	0,67
RASHODNA STRANA PRORAČUNA		
1. Uplate u proračun unije i EIB-a		
1.1. Uplate u proračun EU-a		
carine	-534	-0,21
PDV	-338	-0,14
BND	-1 900	-0,76
korekcija za UK	-177	-0,07
1.2. EIB	-75	-0,03
UKUPNE UPLATE	-3 024	-1,21
2. Izdaci za prilagodbe		
2.1. Usklađivanje carinske tarife	-996	0,40
2.2. Okoliš	-300	-0,12
Ukupni izdaci za prilagodbe	-1 296	-0,52
UKUPNI RASHODI	-4 320	-1,74
NETO GUBITAK ZA PRORAČUN	-2 644	-1,06

Izvor: Autorov izračun

POSLOVNI CIKLUSI, FISKALNA PRAVILA I JAVNI DUG

Osim učinaka na prihode i rashode proračuna, priključenje EU donijet će i promjene u načinu na koji se vodi fiskalna politika. EU i EMU obično se vide kao tvorevine u kojima je monetarna politika centralizirana ili podložna čvrstim pravilima, dok se fiskalna politika shvaća kao njezin antipod, odnosno kao instrument autonomne nacionalne ekonomske politike. Međutim, iako je proračun EU-a zanemariv u odnosu prema proračunima zemalja članica, fiskalna politika zapravo je postala instrument ekonomske politike na razini cijele Unije. U praksi se zemlje članice susreću s vrlo čvrstim ograničenjima pri formulaciji fiskalnih politika tako da je već postignut visok stupanj njihove koordinacije.

Varijable poput prosječne razine inflacije ili tečaja eura prema trećim valutama postale su u EMU-u zajedničko dobro, pa stoga svaka nacionalna politika koja utječe na te varijable može dovesti do reakcije ECB-a i time do promjene okruženja za sve zemlje članice. Također, pravila u vođenju fiskalne politike uvedena su zbog opasnosti od prelijevanja većeg rizika u nekoj od članica EU-a zbog neodgovornog vođenja fiskalne politike. Konačno, iako je eksplicitno zabranjeno da ECB izravno otkupljuje obveznice neke od zemalja članica, uvijek postoji opasnost da će panična reakcija financijskih tržišta dovesti do monetarnih nestabilnosti na cijelom području EMU-a.

Fiskalna pravila Europske unije

Dovođenje salda proračuna opće konsolidirane države blizu ravnoteže ili ostvarivanje blagoga suficita glavni je cilj svake zemlje članice. Uravnoteženje proračuna odnosi se na njegov strukturni saldo, dok se ciklička komponenta proračuna može prilagođivati ovisno o stanju ekonomskog ciklusa, što omogućuje djelovanje automatskih stabilizatora^{xix}. Uz uravnoteženje strukturnog proračuna, najveći deficit proračuna opće konsolidirane države ograničen je na 3% BDP-a. Pri tome se u izvanrednim okolnostima, koje su definirane kao smanjenje BDP-a za više od 2 postotna boda, automatski prekida provođenje sankcija propisanih SGP-om.

Ograničenja iz SGP-a postavljena su upravo tako da dopuštaju djelovanje automatskih stabilizatora pri normalnim cikličkim fluktuaci-

jama. Pri definiciji ograničenja vodila se briga o potencijalnoj stopi rasta tih gospodarstava, kolebljivosti rasta i osjetljivosti proračunskog salda na ciklička kretanja.

Tako potencijalna stopa rasta u zemljama članicama iznosi oko 2,5%, dok se pri smanjenju stope rasta za 1% ispod potencijalnoga u prosjeku pojavljuje ciklički proračunski deficit od 0,6% BDP-a. Kako prosječni najveći jaz zabilježen u zemljama članicama u razdoblju od 1960. do 1997. doseže 4%, što odgovara smanjenju BDP-a za 1,5%, pozivanje na izvanredne okolnosti u sklopu SGP-a trebalo bi biti rijetkost (European Commission, 1999). Naravno, kolebljivost BDP-a nije jednaka u svim zemljama, a ni automatski stabilizatori ne reagiraju jednako snažno zbog razlika u strukturi prihoda i rashoda. Stoga one zemlje koje su izložene većim šokovima i imaju snažnije automatske stabilizatore, ili njihovo djelovanje žele dopunjavati aktivnom protucikličkom fiskalnom politikom, moraju ciljati i na veće proračunske suficite.

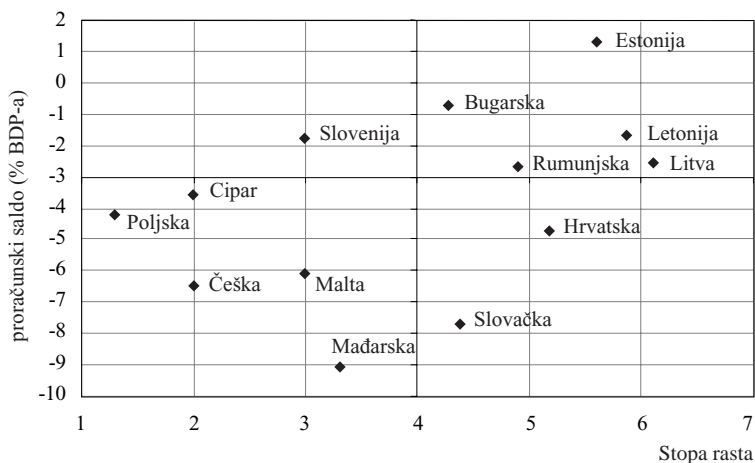
Fiskalno ograničenje iz SGP-a također omogućuje stabiliziranje razine javnog zaduženja. Tako je prosječan proračunski deficit na razini od 3% BDP-a, uz očekivanu stopu rasta nominalnog BDP-a od 5%^{xx}, u skladu s održavanjem javnog duga na razini od 60% BDP-a. Ta je razina javnog zaduženja također propisana SGP-om kao najviša dopuštena razina javnog zaduženja kojoj bi trebale težiti sve članice s višim javnim dugom. Kako je SGP-om ipak propisano uravnoteženje javnih financija, uz njegovo poštovanje u srednjem bi se roku moglo očekivati smanjenje razine javne zaduženosti (Mathieu and Sterdyniak, 2003).

Učinci fiskalnih pravila na buduće članice

Nove članice odmah nakon pristupanja EU preuzimaju sve obveze propisane SGP-om. Stoga zemlje pristupnice i kandidatkinje obično sudjeluju u proceduri za pretprijetno fiskalno nadgledanje (*Pre-accession Fiscal Surveillance Procedure*) kako bi se bolje pripremile za obveze koje će im članstvo donijeti u smislu vođenja makroekonomske politike, u sklopu kojega ne snose nikakve formalne obveze osim izvješćivanja EU-a o svojoj ekonomskoj politici i uspostavljanja komunikacije. Naravno, nakon ulaska u EU, a prije pristupanja EMU-u, koje je zapravo obvezno za sve nove članice odmah nakon ispunjenja kriterija iz Maastrichta^{xxi}, na nove se članice ne odnose odredbe sa sankcijama za nepoštovanje SGP-a. No iako neće

biti izložene financijskim kaznama, one će se naći pod izuzetnim pritiskom i zahtjevom da fiskalnu politiku počnu voditi u skladu sa zajedničkim pravilima.

Slika 1. Stope rasta BDP-a i salda proračuna u zemljama pristupnicama, kandidatkinjama i u Hrvatskoj (2002. godina)



Izvor: European Commission (2003), DZS i Ministarstvo financija

Usporedi li se stupanj fiskalne prilagodbe u Hrvatskoj sa zemljama pristupnicama i kandidatkinjama za članstvo, može se zaključiti kako stanje nije posebno loše^{xxiii}. Samo je Estonija ostvarila proračunski suficit, a ukupno je polovica od dvanaest zemalja zadovoljila granicu od 3% deficita, iako u 2002. godini BDP nije pao ni u jednoj od tih zemalja. Hrvatski je deficit bio 0,9 postotnih bodova lošiji od prosjeka tih zemalja, ali je stopa rasta u Hrvatskoj bila 1,4% viša od prosjeka, koji je iznosio 3,8%, što bi također valjalo uzeti u obzir pri ocjeni razlika u strukturnom deficitu. Također, sve su zemlje s lošijim pokazateljima proračunskog deficita istodobno imale i niže stope rasta od Hrvatske. Na temelju tih pokazatelja može se zaključiti kako Hrvatsku, kao i većinu tranzicijskih zemalja, tek očekuje proces fiskalne konsolidacije. Stoga bi u Hrvatskoj, s obzirom na stope rasta koje se mogu očekivati u srednjemu roku, a koje će vjerojatno biti nešto niže od sadašnjih, trebalo smanjiti proračunski manjak za otprilike 6% BDP-a kako bi se ostvario strukturno uravnotežen proračun.

Već je napomenuto kako utjecaji SGP-a na fiskalnu politiku svake članice bitno ovise o njezinim obilježjima. Buduće se članice, kao i Hrvatska, razlikuju po nekoliko značajnih obilježja od sadašnjih članica. Prvo, riječ je o zemljama koje su bitno siromašnije od sadašnjih članica i koje posjeduju znatan potencijal za realnu konvergenciju. U ovome smo radu pretpostavili kako potencijalna stopa realnog rasta za Hrvatsku iznosi 4%. Nadalje, zbog razine cijena koja je gotovo dvostruko niža od prosjeka EU-a može se očekivati i nominalna konvergencija uzrokovana Balassa-Samuelsonovim učinkom i porastom razine administrativnih cijena. Ona će razliku u stopama nominalnog rasta, koja je bitna za dinamiku javnog duga, učiniti još većom od razlike u stopama realnog rasta. Usto, razine javnih prihoda i rashoda u budućim članicama, pa tako i Hrvatskoj, bez obzira na nižu dosegnutu razinu razvoja, nisu bitno ispod prihoda i rashoda u sadašnjim članicama. To znači da automatski stabilizatori ne bi trebali djelovati slabije nego u sadašnjim članicama. Međutim, buduće članice imaju razmjerno nepovoljniju strukturu rashoda, s visokim udjelom "fiksni" rashoda poput mirovina ili izdataka na zdravstvo, koji se ne mijenjaju ovisno o stanju poslovnog ciklusa (Richter i Römisch, 2003). Iako se čini da se zbog slabijih automatskih stabilizatora nove članice neće suočiti s nedopuštenim deficitima, one će se zapravo morati intenzivnije oslanjati na aktivnu fiskalnu politiku kako bi stabilizirale gospodarstva. To se u njihovu primjeru do sada pokazalo opasnim jer su nakon prestanka recesije ciklički deficiti polako prelazili u strukturne (Kopits G. i Székely, 2003). Konačno, buduće su članice, pa tako i Hrvatska, uglavnom manje i otvorenije od sadašnjih. To znači da će i kolebljivost proizvodnje u njima biti veća, kao i potreba za njezinom stabilizacijom, što može tijekom pojedinih razdoblja uzrokovati veće cikličke deficite od uobičajenih u starim članicama.

Sve navedene odrednice mogle bi negativno utjecati na učinkovitost fiskalne politike u Hrvatskoj i u drugim tranzicijskim zemljama unutar SGP-a. Primjerice, za Hrvatsku bi se, zbog njezine relativno više potencijalne stope rasta, sankcije predviđene SGP-om suspendirale tek nakon smanjenja stope rasta BDP-a za 6 postotnih bodova ispod potencijalne, dok za zemlje članice to smanjenje u prosjeku iznosi tek 4,5 postotna boda. Stoga će se Hrvatska morati snažnije fiskalno prilagoditi želi li zadržati fleksibilnost fiskalne politike. Nadalje, poseban su problem automatski stabilizatori. U Hrvatskoj trenutno nema spoznaja o strukturnom saldu proračuna, kao ni o djelovanju automatskih stabilizatora, zbog čega ne možemo reći jesu li oni

dovoljni za stabiliziranje gospodarstva niti na koji će način proračunski saldo reagirati na promjenu stope rasta. Ako se utvrdi kako su automatski stabilizatori preslabi za stabiliziranje gospodarstva, o čemu postoje indicije, valjalo bi razmišljati o načinima primjene aktivne fiskalne politike koja bi brzo i učinkovito odgovarala na stanje gospodarske konjunktura, odnosno pomoću koje bi se proračunski deficit u tekućoj godini mogao jednostavno povećati, ali i smanjiti.

Razmjerno su nepovoljne i posljedice koje će fiskalna pravila EU-a imati na razinu javnog duga novih članica pri dosljednom provođenju SGP-a. Naime, zbog bitno više potencijalne stope rasta nominalnog BDP-a, dovođenje strukturnog salda proračuna u ravnotežu brzo će smanjivati njihov javni dug. Dok se za zemlje EU-a uz strukturni deficit proračuna na razini od 3% može očekivati ravnotežna razina javnoga duga na razini od 60% BDP-a, za tranzicijske se zemlje, uz pretpostavljenu stopu nominalnog rasta od 7% i jednaku početnu razinu javnog duga, može očekivati njezina konvergencija prema 43% BDP-a. Također, u slučaju strukturnog uravnoteženja proračuna, u novim se članicama može očekivati znatno brže smanjenje omjera javnoga duga i BDP-a. Uz polazne pretpostavke o rastu i razini zaduženosti nove bi članice prepolovile taj omjer već nakon desetak godina. To znači da će nove članice, koje zbog viših očekivanih stopa rasta imaju i veći kapacitet zaduživanja, kao i veću potrebu za infrastrukturnim investicijama, zapravo biti prisiljene brže smanjivati javni dug.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Vlada je donijela fiskalne projekcije do 2007. godine, do koje pretpostavljamo da bi se Hrvatska, uz malo sreće, mogla naći u EU. Prema Vladinim projekcijama, deficit proračuna opće konsolidirane države do te bi godine trebao biti smanjen na 2% BDP-a^{xiii}. Međutim, sama činjenica da će Hrvatska imati veće neto transfere iz proračuna EU-a od uplata ne znači da priključenje neće donijeti dodatne troškove hrvatskom proračunu. Naše procjene govore kako bi se u 2007. godini mogli očekivati negativni fiskalni učinci pristupanja EU u ukupnom neto iznosu od približno 1% očekivanoga BDP-a. Naravno, valja imati na umu i rezervu potencijalnih ušteda ostvarenih smanjenjem državnih potpora, koja može biti značajna, ali njezinu dinamiku u toj godini ne možemo predvidjeti.

Dodatne teškoće proizlaze iz okvira SGP-a za vođenje fiskalne politike. Želimo li zadržati mogućnost vođenja anticikličke fiskalne politike u skladu s tim pravilima, strukturni saldo proračuna neće se moći zadržati na deficitu od 2% BDP-a, kako se navodi u Vladinim projekcijama, ili od čak 3% BDP-a uračunamo li potencijalne fiskalne učinke priključivanja. U vezi s time, iz rada se mogu izvući neke preporuke za pripremu fiskalne politike izazovima članstva u EU.

- U što skorijoj budućnosti potrebno je *realistično ocijeniti strukturni saldo* proračuna, kao i učinak automatskih stabilizatora na proračunski saldo.
- Ako se automatski stabilizatori ocijene nedovoljnima za stabiliziranje gospodarstva, što je izgledno zbog strukture proračunskih prihoda i rashoda, potrebno je *razviti strategiju fiskalnog aktivizma* koja bi mogla brzo i fleksibilno povećavati i smanjivati proračunski deficit, u skladu s kretanjem gospodarskog ciklusa.
- Na temelju procjene strukturnog salda proračuna i snage automatskih stabilizatora, odnosno očekivanog stupnja fiskalnog aktivizma, potrebno je *izraditi projekciju fiskalne prilagodbe* koja bi omogućila vođenje anticikličke fiskalne politike bez kršenja SGP-a. Zbog više stope potencijalnoga rasta od sadašnjih članica, Hrvatska bi vjerojatno morala ostvarivati strukturni suficit kako bi automatski stabilizatori mogli djelovati bez izlaganja Hrvatske mogućim sankcijama u slučaju jače recesije.

Važno je shvatiti kako sve te preporuke podupiru već postojeće rutinske korake koje Europska komisija poduzima pri ocjeni usklađenosti svake zemlje sa SGP-om. Dodatno, one su nužan dio razmatranja svake od članica EU-a u sklopu priprema za EMU. Hrvatska bi se na svome putu u članstvo EU-a prije ili kasnije susrela s nužnošću provođenja svih tih koraka. Međutim, smatramo kako je te korake nužno poduzeti što prije zbog dugog vremenskog horizonta u kojemu se obično ostvaruje fiskalna prilagodba, kao i zbog kratkoće razdoblja u kojemu Hrvatska planira postati članicom EU-a. Konačno, smatramo da sadašnji planovi za fiskalnu prilagodbu ne vode (potpuno) efikasnoj fiskalnoj politici u sklopu EU-a.

i Postoji posredan ključ prema kojemu se u proračun EU-a uplaćuje određeni postotak prihoda od PDV-a.

ii Inflacija od 3% nije bitno veća od posredno ciljane inflacije u EU, a istodobno ostavlja prostor za prilagodbe relativnih cijena u ostalim "zaštićenim" sektorima, te za

djelovanje Balassa-Samuelsonova učinka (koji se osobito očituje u tranzicijskim zemljama s intenzivnim rastom proizvodnosti). Podsjetimo da Balassa-Samuelsonov učinak nastaje kada rast proizvodnosti unutar sektora međunarodno utrživih dobara raste brže od rasta proizvodnosti unutar sektora međunarodno neutrživih dobara, što nadalje, uz pretpostavku mobilnosti rada, rezultira povećanjem plaća, a onda i cijena u sektoru međunarodno neutrživih dobara.

- iii Vrijednost udjela uvoza u BDP-u iz zemalja s kojima je Hrvatska sklopila sporazume o slobodnoj trgovini ostala je nepromijenjena (otprilike 80%), bez obzira na skla-panje tih sporazuma. Stoga je moguće pretpostaviti da se ti udjeli neće mijenjati ni u bliskoj budućnosti, tj. da neće doći do značajnog djelovanja učinka skretanja trgo-vine.
- iv Postoje valjani razlozi za očekivanje snižavanja te stope u iduće četiri godine (EU pregovara s nekoliko zemalja o slobodnoj trgovini), no s obzirom na to da možemo samo nagađati koliko bi ona "na kraju" mogla iznositi, čini se najispravnijim "ra-diti" s trenutačnom stopom od 2,6%.
- v Gubitak može biti i veći, ovisno o produblivanju razlike između prosječne carinske stope u EU i u nas (v. fusnotu 6).
- vi Zanimljiv je Kischelov (2003) nalaz koji podsjeća da je usklađivanje trošarina na mi-neralna ulja, duhan i alkohol u EU započelo još 1972. godine, no ni do danas nije u cijelosti završeno.
- vii Možda je ipak ispravnije govoriti o visini pojedinih trošarina, a ne o strukturi jer ra-zličite zemlje mogu imati različite trošarine, no bitno je da se iznos trošarine da "do-govorene" vrste (mineralna ulja - goriva, duhan i alkohol) uskladi među zemljama članicama.
- viii Očekuje se da će administriranje fondova EU-a obavljati novoosnovani Fond za re-gionalni razvoj (za sada samo 7 zaposlenika) i Fond za razvoj i zapošljavanje (4 za-poslenika) te specijalizirane agencije čiji je ustroj zacrtan u budućnosti.
- ix Izvor: Statistička baza Svjetske banke, 2003.
- x To je načelo bilo predmet velikih rasprava jer izravno narušava konkurenciju u po-ljoprivrednom sektoru. Razlog za uvođenje takvog diskriminativnog režima za nove države članice jest skupoća poljoprivredne politike (proračun bi se suočio s velikim rashodima kada bi se novim državama članicama koje imaju znatno veći poljopri-vredni sektor isplaćivale jednake potpore kao i starima, a bez reforme poljoprivred-ne politike), kao i argument da nove članice nisu spremne iskoristiti tolike transfere.
- xi Dohodovne se potpore isplaćuju iz nacionalnog proračuna u listopadu, a sredstva iz proračuna EU-a stižu tek u siječnju.
- xii Uz pretpostavku da Hrvatska neće iskoristiti mogućnost da doplaćuje dohodovne potpore u prvim godinama članstva.
- xiii Procjena apsorpcijske moći napravljena je na osnovi podataka za postojeće države članice (Mayhew, 2003).
- xiv BND obuhvaća sav dohodak rezidenata, bez obzira na to je li ostvaren unutar zemlje ili u inozemstvu. Budući da se hrvatski BND od 1997. do 2002 u prosjeku razli-kuje 0,2% od BDP-a za isto razdoblje, koristit ćemo se već izračunanim projekcija-ma BDP-a za 2007. godinu.
- xv U 2002. godini za kapitalne izdatke iz proračuna izdvojeno je 6,3% BDP-a. To je znatno iznad vrijednosti ostalih zemalja kandidatkinja, koje izdvajaju od 2,3 do 5%. Međutim, važno je istaknuti da bi relevantna analiza trebala uzeti u obzir dulji niz godina, te u našem primjeru barem dijelom isključiti kapitalne izdatke za obnovu, ko-ja je ipak naša specifičnost.
- xvi Interval procjene je širok s obzirom na neizvjesnost glede jediničnih troškova te neiz-vjesnost efikasnosti same investicijske strategije.

- xvii *Oko 40% ukupnih izdataka realizirat će se već u prvih 6 godina, a od toga će 30% financirati država, 60% privatni sektor te 10% vanjski resursi.*
- xviii *Ukupni izdaci (javni i privatni) morat će se povećati za barem 200 mil. eura (ili za otprilike 0,6% BDP-a).*
- xix *Djelovanje automatskih stabilizatora podrazumijeva automatsko povećanje/smanjenje prihoda i rashoda proračuna ovisno o fazi gospodarskog ciklusa (a ne o promjeni porezne regulative i/ili diskrecijskih promjena rashoda).*
- xx *Očekivana stopa nominalnog rasta približno je jednaka sumi potencijalne stope realnog rasta i stope inflacije. ECB je kao (ne)službeni inflacijski cilj usvojio stopu koja je niža od 2%, ali je blizu te razine, tako da će i stopa nominalnog rasta u EU vjerojatno biti nešto niža od 5%, ali ne značajno.*
- xxi *Uz Dansku i Veliku Britaniju, koje imaju pravo derogacije, za sada euro nije uvela ni Švedska, koja to pravo nema jer se EU priključila u posljednjem valu proširenja, ali je do sada izbjegavala uvođenje eura odbijanjem sudjelovanja u tečajnom mehanizmu ERM-2. To znači da će i one tranzicijske zemlje koje to doista budu željele vjerojatno moći odgoditi uključenje u EMU, kao i provođenje SGP-a u njegovoj cijelosti.*
- xxii *Iz usporedbe je izuzeta Turska zbog nedavne financijske krize koju je proživjela i neizvjesne budućnosti u smislu europskih integracija.*
- xxiii *Sjednica Vlade, 1. rujna 2003. godine.*

LITERATURA

- Arbutina, H., Kuliš, D. i Pitarević, M., 2002.** “Usporedba i usklađivanje hrvatskoga poreznog sustava s poreznim sustavima Europske unije” [online] u: K. Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji*. Zagreb: Institut za javne financije, 83-105. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU/arbutina-kulis-pitarevic.pdf>].
- Backe, P., 2002.** “Fiscal Effects of EU Membership for Central European and Baltic EU Accession Countries”. *Focus on Transition*, 3 (2), 151-164.
- EBRD, 2002.** *Transition Report 2002*. London: EBRD.
- EIZG, 2003.** *Projekcije gospodarskih kretanja do 2007. godine*, mimeo. Zagreb: Ekonomski institut.
- European Commission, 1999.** “Budgetary Surveillance in EMU: the New Stability and Convergence Programmes”. *European Economy*, Supplement A, no 3, March 1999.
- European Commission, 2002.** *Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Euro Papers, No. 45, July 2002.
- European Commission, 2002.** *Simulation of net budgetary positions after enlargement of the N-10*. DG Budget.
- European Council, 2000.** *European Council decision on the system of the European Communities' own resources*. 2000/597/EC, Euratom. Available from: [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financing/-decisionrp_09_2000/jol253en.pdf].
- European Parliament Fact Sheets.** *The Taxation of Energy* [online], poglavlje 3.4.7. Available from: [http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_4_7_en.htm].
- Funck, B. 2002.** *Expenditure Policies Towards EU Accession*. Washington: World Bank Regional Study.
- Italianer, A. 2002.** *The macroeconomic policy framework for EU membership and euro area participation - the role of budgetary policy*. Paper presented at conference on EU Accession - Developing Fiscal Policy Frameworks for Sustainable Growth, Brussels, 13-14 May 2002.
- Kesner-Škreb, M., Pleše, I. i Mikić, M. 2003.** “Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine” [online]. *Financijska teorija i praksa*, 27 (3), 287-330. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2003/3-03/skreb_plese_mikic.pdf].

- Kischel, D., 2003.** *Experience of the European Union in the Area of Excise Tax Harmonisation*. Prezentacijski materijal.
- Kopits, G. and Székely, I. P., 2003.** "Fiscal policy challenges of EU accession for the Baltics and Central Europe" in: G. Tumpel-Gugerell and P. Mooslechner eds. *Structural Challenges for Europe*. Chentelham: Edward Elgar Publishing.
- Mathieu, C. and Sterdyniak, H., 2003.** *Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice* [online]. Available from: [<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/wp2003-02.pdf>].
- Mayhew, A., 2003.** *The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Asseccion*. Brighton: Sussex European Institute.
- Mihaljek, D., 2002.** "Makroekonomski aspekti pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji" [online] u: K. Ott ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije, 23-62. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU/mihaljek.pdf>].
- Pauković, Ž., 2002.** "Državne potpore" u: *Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta EU-očekivani učinci*. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije.
- Richter, S. and Römisch, R., 2003.** *Financial and fiscal aspects of accession*. Paper presented at WIIW Spring Seminar 2003: The Accession Deal: Consequences for New Members, 28 March 2003.
- Serafin, T. and Mayhew, A., 2003.** *The Financial and Budgetary Impact of EU Accesssion: the Case of Poland*, mimeo.
- Sporazum** o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njezinih država članica i Republike Hrvatske. Dostupno na: [http://www.mvp.hr/pdf/011029_sporazum.pdf].
- World Bank, 2003.** *Croatia: Country Economic Memorandum, A European Integration and Growth Strategy*, mimeo. Zagreb: World Bank.

Dodatak 1. Neto proračunske pozicije nakon proširenja N-10

cijene iz 1999. (u mil. eura)	2003.										2004. 1.1073 1.10408
	deflator: vlastiti izvori + ostali rashodi deflator: poljoprivredni + strukturni fondovi										
Pristupanje EU 1. svibnja 2004. Kopenhagen	Cipar	Češka	Estonija	Mađarska	Poljska	Slovenija	Litva	Letonija	Slovačka	Malta	Ukupno
2003.	16	170	55	197	844	45	115	84	123	11	1.661
2004.											
Prepristupna pomoć	11	181	67	235	970	51	127	99	120	7	1.869
Poljoprivreda	12	100	29	125	426	43	73	42	57	3	911
Strukturna pomoć	6	169	39	209	859	27	94	66	118	7	1.594
Unutarnje politike	5	44	5	42	154	12	11	10	19	2	305
Dodatni rashodi	0	7	25	58	131	38	84	28	21	0	392
Specijalni cash-flow aranžman	28	175	16	155	443	65	35	19	63	12	1.011
Privremena proračunska kompenzacija	69	125	0	0	0	30	0	0	0	38	262
Ukupni alocirani rashodi	131	801	181	824	2.983	267	423	264	398	70	6.343
Tradicionalni vlastiti prihodi	-27	-66	-8	-97	-123	-18	-22	-7	-33	-14	-415
Prihod po osnovi PDV-a	-10	-74	-6	-61	-194	-22	-14	-8	-26	-4	-420
Prihod po osnovi BND-a	-60	-426	-37	-349	-1.114	-129	-78	-48	-148	-23	-2.412
Korekcija za UK	-8	-56	-5	-46	-148	-17	-10	-6	-20	-3	-320
Ukupni vlastiti prihodi	-105	-623	-56	-554	-1.579	-187	-124	-70	-225	-43	-3.566
Neto pozicija	27	178	125	270	1.404	80	299	195	173	26	2.777
2005.											
Prepristupna pomoć	6	153	57	199	823	43	110	86	102	2	1.581
Poljoprivreda	37	392	82	544	1.512	125	228	116	205	8	3.248
Strukturna pomoć	14	355	88	438	1.776	59	203	151	244	13	3.343
Unutarnje politike	9	76	9	72	266	21	18	17	33	4	524
Dodatni rashodi	1	9	26	61	141	38	109	29	52	0	466

Specijalni cash-flow aranžman	5	92	3	28	550	18	6	3	11	27	744
Privremena proračunska kompenzacija	119	178	0	0	0	66	0	0	0	66	429
Ukupni alocirani rashodi	191	1.255	266	1.342	5.068	370	674	402	647	119	10.334
Tradicionalni vlastiti prihodi	-40	-105	-12	-150	-213	-29	-33	-11	-54	-21	-667
Prihod po osnovi PDV-a	-16	-116	-10	-95	-304	-35	-21	-13	-40	-6	-657
Prihod po osnovi BND-a	-91	-653	-57	-535	-1.707	-198	-120	-74	-226	-35	-3.697
Korekcija za UK	-12	-88	-8	-72	-230	-27	-16	-10	-30	-5	-497
Ukupni vlastiti prihodi	-160	-963	-86	-853	-2.454	-288	-191	-107	-350	-66	-5.518
Neto pozicija	31	293	179	490	2.614	82	483	295	297	53	4.816
2006.											
Pretpriступna pomoć	1	98	35	124	509	27	66	52	64	0	976
Poljoprivreda	46	483	102	633	1.934	158	294	156	260	10	4.095
Strukturna pomoć	18	427	110	524	2.107	73	248	189	289	15	3.998
Unutarnje politike	12	102	12	97	359	28	25	22	45	5	708
Dodatni rashodi	1	9	26	61	140	38	127	28	52	0	481
Specijalni cash-flow aranžman	5	92	3	28	450	18	6	3	11	27	644
Privremena proračunska kompenzacija	112	85	0	0	0	36	0	0	0	63	296
Ukupni alocirani rashodi	194	1.294	288	1.487	5.498	378	766	451	720	121	11.198
Tradicionalni vlastiti prihodi	-40	-105	-12	-150	-213	-29	-33	-11	-54	-21	-667
Prihod po osnovi PDV-a	-17	-119	-10	-97	-310	-36	-22	-13	-41	-6	-671
Prihod po osnovi BND-a	-94	-670	-58	-549	-1.752	-203	-123	-76	-232	-36	-3.793
Korekcija za UK	-13	-93	-8	-77	-244	-28	-17	-11	-32	-5	-529
Ukupni vlastiti prihodi	-163	-988	-89	-873	-2.519	-296	-196	-110	-359	-68	-5.660
Neto pozicija	31	307	200	614	2.979	82	570	341	361	53	5.538

Napomena: Ako uspije politički dogovor oko Cipra, dodatnih 127 mil. eura rashoda trebalo bi biti predviđeno za razdoblje od 2004. do 2006.