

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

Izvorni znanstveni članak**

UDK 336.12(4-67EU)

JEL F15

Sažetak

Iako ne postoji zajednička fiskalna politika na razini Europske unije (EU), priključivanjem Hrvatske EU-u doći će do značajnih promjena u proračunskim prihodima i rashodima. S jedne strane, priključivanje donosi transfere iz proračuna EU-a, ali i gubitak carinskih prihoda, kao i potrebu prilagodbe strukture poreznih prihoda. Usto, uz značajne izdatke za prilagodbu na 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 transfere iz strukturnih fondova. Cilj rada je ocijeniti intenzitet i smjer fiskalnih učinaka koje će donijeti priključivanje EU-u, kao i promjene u njihovoj strukturi te mogućnost dosezanja kriterija konvergencije.

Ključne riječi: hrvatska fiskalna politika, strukturni fondovi Europske unije, usklađivanje poreznog zakonodavstva, kriteriji konvergencije

1. Uvod

Pri susretu s fiskalnim učincima proširenja nailazimo na svojevrsan apsurd. Riječ je o pitanjima koja redovito dominiraju u pregovorima o priključivanju EU-u, pa se tako pod troškovima i koristima od priključivanja često razumijevaju upravo fiskalni tro-

*Kraći tekst istog naslova objavljen je u Ott (2004). Izneseni stavovi osobni su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove MMF-a ni HNB-a, niti obvezuju spomenute institucije.

** Primljeno (*Received*): 26.11.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 5.1.2004.

škovi i koristi. Istodobno, fiskalni aspekti proširenja čine tek mali dio ukupnih ekonomskih učinaka proširenja te je jasno kako sloboda kretanja roba, usluga, kapitala i osoba imaju mnogo dublje učinke, na sasvim drugoj skali veličina u odnosu prema usko definiranim fiskalnim učincima. U skladu s tim, slažemo se s često ponavljanom tezom da se fiskalni aspekti proširenja gotovo redovito prenaglašavaju. Razlog tome, čini se, jest činjenica da je riječ o jednostavno i razmjerno precizno mjerljivim učincima, dok je učinke mnogih važnijih politika, poput slobode kretanja osoba, izuzetno teško unaprijed ocijeniti i percipirati kao čvrsto mjerljive troškove i koristi za pojedine zemlje članice (Mayhew, 2003). Također, političari koji sudjeluju u pregovorima o proširenju skloni su veći naglasak stavljati na ona pitanja koja utječu na javne financije, koje su pod njihovim izravnim nadzorom, nego na privatne troškove i koristi. I, konačno, pregovori o financijskim pitanjima na neki su način bili "kruna" pregovora i stoga što se kroz njih prelamaju učinci pregovora na drugim područjima pa ih je stoga teško zaključiti prije ostalih poglavlja, a otezanje je dijelom odražavalo i "taktiku prisile" kojom je EU pokušavo "iznuditi" da kandidati prihvate manje povoljna rješenja (Serafin, Tokarski i Mayhew, 2003).

Fokus naše analize ipak ćemo usmjeriti upravo na fiskalne aspekte priključenja jer ih zbog nekoliko razloga smatramo izuzetno značajnima. Kao 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 članicama, čak toliko da se počelo govoriti o mogućnosti fiskalne krize prouzročene proširenjem. Kao drugo, nove će članice nakon priključenja morati voditi fiskalnu politiku u skladu s pravilima Pakta o stabilnosti i rastu, što bi također moglo imati određene negativne posljedice. Konačno, iako su pregovaračka pozicija i snaga sudionica u pregovorima bile značajne za konačne ishode dogovora sa svakom pojedinom zemljom, u posljednjim su "minutama" pregovora doslovno odlučivale kalkulacije rađene na "salvetama", pa stoga dobro poznavanje fiskalnih učinaka može pridonijeti kvalitetnim pripremanjima nacionalne administracije za pregovore i povoljnijim konačnim rješenjima. Suočene s aktualnim fiskalnim problemima, sadašnje bi članice u budućnosti mogle još i oštrije nastupati u pregovorima o fiskalnim pitanjima.

U skladu s takvim fokusom rada, u prvom se poglavlju razmatraju ukupni učinci priključenja na prihode i rashode hrvatskog proračuna. Tako bi usklađivanje hrvatskoga poreznog sustava sa smjernicama 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. Najznačajniju novu stavku za proračun činit će prihodi u obliku različitih transfera 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 rashode proračuna. Značajno povećanje rashoda bit će ponajprije posljedica uplata u proračun EU-a, ali i nužnih investicija u područje infrastrukture i okoliša. Zbog usklađivanja sustava državnih potpora s pravilima EU-a mogu se očekivati značajne fiskalne uštede, iako je nemoгуće predvidjeti kada bi se to moglo očekivati.

U idućem se poglavlju razmatraju učinci priključenja na vođenje fiskalne politike, odnosno provedba SGP-a. Kao prvo, većinu budućih članica još očekuje značajno smanjenje proračunskog manjka kako bi se uopće uskladile s fiskalnim pravilima EU-a. Na-

dalje, budući da su ta pravila krojena po mjeri njezinih sadašnjih članica, od kojih će se nove članice značajno 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 vođenje fiskalne politike imati 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.

2. Fiskalni učinci pridruživanja

2.1. Učinci na prihode državnog proračuna

Analizu fiskalnih učinaka započinjemo analizom prihoda koji će ulaskom Hrvatske 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 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, pitanje je hoće li u konačnici svi ti tokovi imati neutralan, pozitivan ili negativan učinak na javne financije. U tom smislu sljedeća se analiza koncentrira na kvantificiranje pojedinih učinaka koliko je to moguće.

Prije negoli započnemo samu analizu valja istaknuti da svaka analiza učinaka, bez obzira na to je li riječ o učincima na proračunske prihode ili rashode, ima vremensko obilježje (kratki/dugi rok), ali i direktne, odnosno indirektne učinke. Bez sumnje, ta su dva obilježja međusobno povezana s obzirom na to da se direktni učinci u načelu vežu uz kratki rok, dok se indirektni realiziraju tek kroz vrijeme, dakle u dugom roku. Naglasak analize izložene u ovom radu stavljen je na kratki rok i na direktne učinke zbog relativno pragmatičnog razloga – takve je učinke jednostavnije procijeniti. No uz načelo jednostavnosti ne treba zanemariti ni načelo korisnosti jer je za potrebe vođenja državnih financija do trenutka pretpostavljenog ulaska u EU (2007) bitno prepoznati smjer i jačinu pritiska na državni proračun u dotičnom trenutku, koji sljedeća analiza također zadovoljava.

2.1.1. Porez na dodanu vrijednost

Analizu počinjemo PDV-om, dio kojega će se indirektnim ključem¹ odlijevati u proračun EU-a. Zadatak je procijeniti prihode od PDV-a u 2007. godini, a taj će podatak potom, u kasnijem dijelu rada, poslužiti za procjenu iznosa odljeva u proračun EU-a.

Za potrebe procjene visine prihoda od PDV-a u 2007. godini poslužiti će činjenica da postoji značajna 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 ključno 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

¹ Postoji indirektna ključ prema kojemu se u proračun EU-a uplaćuje određeni postotak prihoda od PDV-a.

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 prosječno rasti po realnoj stopi od 4%, odnosno po nominalnoj stopi od 7,1%, uz pretpostavljenu prosječnu godišnju stopu inflacije od 3%². S obzirom na spomenutu pretpostavku o rastu nominalnog BDP-a, te uzimajući u obzir standardnu *ceteris paribus* pretpostavku koja podrazumijeva nemišljenje sustava PDV-a, prihodi od PDV-a u 2007. godini procjenjuju se na 38,4 mlrd. kuna ili 15,4% tadašnjeg BDP-a.

2.1.2. Porezi na međunarodnu trgovinu (carine)

Gubitak prihoda od carina je dvojak. Prvo, postoji izravni gubitak prema ključu kojim se 75% prihoda od carina automatski odlijeva u proračun EU-a. Usto postoji neizravan gubitak do kojega dolazi zbog usklađivanja s carinskom tarifnom strukturom EU-a.

Za potrebe procjene izravnoga gubitka pretpostavlja se da će vrijednost uvoza u BDP-u u 2007. godini iznositi 55%³, te da će 80%⁴ 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 EU-u 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 mijenjati⁵. U tom se slučaju procjenjuje da bi se u 2007. godini moglo prikupiti 712 mil. kuna prihoda, što podrazumijeva direktan odljev od 534 mil. kuna (75% ukupno prikupljenog iznosa) ili 0,2% tadašnjeg BDP-a u proračun EU-a.

Konačno, valja imati na umu i dodatni gubitak prihoda od carina zbog preuzimanja tarifne strukture EU-a. S obzirom na postojeću razliku između prosječne carinske stope u EU-u 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-a⁶. 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.

² Inflacija od 3% nije bitno veća od indirektno ciljane inflacije u EU-u, a opet dopušta prostor za prilagodbu relativnih cijena u ostalim "zaštićenim" sektorima te djelovanje Balassa-Samuelsonova efekta (koji osobito dolazi do izražaja u tranzicijskim zemljama s intenzivnim rastom produktivnosti). Korisno je podsjetiti da Balassa-Samuelsonov efekt nastaje kada rast produktivnosti unutar sektora međunarodno utrživih dobara raste brže od produktivnosti unutar sektora međunarodno neutrživih dobara, što nadalje, uz pretpostavku mobilnosti rada, uzrokuje rast plaća, a onda i cijena u sektoru međunarodno neutrživih dobara.

³ To je zanemarivo viša vrijednost od prosječne vrijednosti ako se uzme u obzir razdoblje 2000-2002. Inače, već se niz godina vrijednosti uvoza kao udjela u BDP-u kreću od 50 do 60%.

⁴ Vrijednost udjela uvoza u BDP-u iz zemalja s kojima je Hrvatska sklopila sporazume o slobodnoj trgovini ostao je nepromijenjen (otprilike 80%), bez obzira na sklapanje tih sporazuma. Stoga se može pretpostaviti da se ti udjeli neće mijenjati ni u bliskoj budućnosti, tj. da neće doći do značajnog djelovanja učinka skretanja trgovine.

⁵ Postoje valjani razlozi za očekivanja snižavanja te stope u iduće četiri godine (EU pregovara s nekoliko zemalja iz svijeta o slobodnoj trgovini), no s obzirom na to da se samo može nagađati koliko bi ona "na kraju" mogla iznositi, čini se najispravnijim uzeti u obzir trenutačnu stopu od 2,6%.

⁶ Gubitak može biti i veći, ovisno o produbljivanju razlike između prosječne carinske stope u EU-u i u nas (v. fusnotu 5).

2.1.3. Trošarine

Za razliku od PDV-a i carina, trošarine su jedina stavka na prihodnoj strani proračuna koja bi zbog usklađivanja pojedinih stopa, a u skladu sa smjernicama EU-a, mogla povećati proračunski prihod. Međutim, valja naglasiti da postoje zemlje članice EU-a koje još nisu potpuno uskladile svoju strukturu trošarina⁷, što pak navodi na zaključak da ni Hrvatska neće morati odmah nakon ulaska u EU u cijelosti uskladiti svoju strukturu trošarina⁸. Usklađivanje će trebati provesti u dogovorenom tranzicijskom razdoblju. U tom smislu 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 – onih na naftne derivate, duhanske preradevine i alkohol – te da su već sada te tri vrste trošarina (po "visini" i "obuhvatu") u nas prilično usuglašene s postojećima unutar EU-a. 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. Trošarine na duhanske proizvode potrebno je tek neznatno prilagoditi – povišiti trošarinu na cigarete u postotku maloprodajne cijene s postojećih 49,1 na 57% (za standardnu skupinu cigareta). Zbog specifičnosti proizvoda i tržišta takvim povećanjem ne bi se trebali prikupiti značajni dodatni proračunski prihodi⁹. Preostaju samo trošarine na naftne derivate, koje su, doduše, i najvažnije po udjelu u ukupnim prihodima od trošarina (60%). U nas su trošarine na bezolovni benzin niže za 12% (od minimuma EU-a), a na dizelsko gorivo za 22%. Suprotno tome, trošarina na loživo ulje već je usklađena i tu se ne može očekivati dodatni prihod (European Parliament Fact Sheets, 2002). Dodatni prihod – u slučaju primjene minimalnih trošarina 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, a odnosi se na mineralna goriva. Naime, u EU-u postoje trošarine na goriva poput kerozina te prirodnog i tekućeg plina. U tom smislu može se očekivati uvođenje novih trošarina na dodatne proizvode, a potom i restrukturiranje visina trošarina ovisno u koju se svrhu gorivo rabi (za pogon motora, pogon motora u komercijalne svrhe ili za grijanje). Ovisno o kategorijama, ista će vrsta goriva imati različitu trošarinu kako bi se ispunili širi zadaci 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 vremena te da je najrazumnije uzeti u obzir samo navedenu 1 mlrd. kuna dodatnih prihoda u 2007. godini, koja je također potencijalna jer podrazumijeva usklađivanje trošarina na bezolovni benzin i dizelsko gorivo bez odgode (tj. nakon ulaska u EU).

⁷ Zanimljiv je Kischelov (2003) nalaz koji podsjeća da je usklađivanje trošarina na mineralna ulja, duhan i alkohol u EU-u započelo još 1972. godine, no do danas nije završeno.

⁸ Ovdje je možda ipak ispravnije govoriti o visini pojedinih trošarina, a ne o strukturi, jer različite zemlje mogu imati različite trošarine, no bitno je da se iznos trošarine za "dogovorene" vrste proizvoda (mineralna ulja – goriva, duhan i alkohol) uskladi među zemljama članicama.

⁹ Zbog djelovanja crnog tržišta cigareta, ali i zbog pretpostavljenoga silaznog trenda opće potražnje cigareta zbog globalne kampanje protiv pušenja.

2.1.4. Nove 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. Iako su ti prihodi jedan od razloga koji najviše privlači nove članice, pa tako i Hrvatsku, postoje dva aspekta koji umanjuju privlačnost dobivanja transfera, pogotovo sa stajališta javnih financija.

- Neki transferi neće uopće utjecati na proračun jer će proračun 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 proračunske rashode.

Osim toga, pozitivna strana dobivanja transfera iz proračuna EU-a očituje se smanjenjem rashoda za financiranje postojećih sustava potpore. To se naziva učinkom supstitucije jer sredstva iz proračuna EU-a zamjenjuju nacionalno financiranje.

Sama procjena iznosa transfera otežana je jer će se njihov agregatni iznos za Hrvatsku odrediti novom financijskom projekcijom koja će vrijediti od 2007. do 2013. godine, a čija će izrada započeti najranije 2005. Naime, ukupna dodjela sredstava proračuna EU-a dio je financijskog okvira, tzv. financijske projekcije, u kojemu se kreću rashodi za određeni niz godina. Trenutačno je na snazi financijska projekcija za 2000. do 2006, tako da su, za razliku od Hrvatske, sadašnje kandidatkinje imale jasnu predodžbu o kojim iznosima pregovaraju. Također, iznos transfera direktno će ovisiti o ishodu samih pregovora o pristupanju, ali i o smjeru reforma regionalne i poljoprivredne politike unutar samog EU-a¹⁰. Dodatna nepoznanica odnosi se na sposobnost izgradnje institucionalne infrastrukture za administriranje fondova EU-a. Očekuje se da čak ni nove članice, koje su imale više vremena za uspostavu efikasnih transfernih mehanizama nego što će ih imati Hrvatska, neće uspjeti iskoristiti sva sredstva koja će im stajati na raspolaganju u prvim godinama članstva. Kao što je vidljivo iz dodatka 1, u prvoj godini članstva transferi će biti na nižoj razini baš zbog nemogućnosti novih članica da apsorbiraju sva sredstva zbog ekonomske, administrativne i institucionalne nerazvijenosti. U Hrvatskoj su takve institucije još uvijek u začetku¹¹.

U sklopu tih ograničenja čini se oportunistički poslužiti se podacima za Slovačku i Litvu iz dokumenta Europske komisije u kojemu su izračunane neto proračunske pozicije za nove države članice (v. dodatak 1). Iznosi za Slovačku koristit će se za izračun transfera iz strukturnih fondova jer oni najizravnije ovise o broju stanovnika (Slovačka ima 5,4 mil. stanovnika, a Hrvatska 4,3) i BDP-u (Slovačka ima BDP od 23,7 mlrd. dolara, a Hrvatska 22,4). Za transfere iz poljoprivrednih fondova poslužiti ćemo se podacima za Litvu jer oni uvelike ovise o ukupnom stanovništvu (Litva ima 3,5 mil. stanovnika), o

¹⁰ Pritisci za reformom zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) dolaze od država članica koje imaju značajne neto izdatke za tu politiku (Njemačka, Nizozemska), ali isto tako i iz SAD-a i Svjetske trgovinske organizacije koji smatraju da ZPP narušava konkurenciju.

¹¹ Očekuje se da će administriranje fondova EU-a obavljati novoosnovani Fond za regionalni razvoj (z sada samo sedam zaposlenika) i Fond za razvoj i zapošljavanje (četiri zaposlenika) te specijalizirane agencije čiji je ustroj planiran u budućnosti.

udjelu poljoprivrede u BDP-u (u Litvi 7,2%, a u Hrvatskoj 9,7%¹²) 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 pregled veličine i smjera učinaka učlanjenja u EU na hrvatski proračun.

Transferi iz proračuna EU-a mogu se podijeliti na one koji (1) nisu vezani uz projekte pa njihov iznos automatski postaje prihod proračuna i na one koji (2) ovise o projektima pa priljev ovisi o tome kolika će biti apsorpcijska moć, tj. koliko će proračun moći sufinancirati projekte na državnoj i lokalnoj razini. U prvu grupu pripadaju direktne 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 ostatke pretprijetne pomoći, specijalne aranžmane i proračunske kompenzacije.

2.1.4.1. Transferi koji nisu vezani uz pojedine projekte

Prvu skupinu te vrste transfera čine direktne dohodovne potpore poljoprivrednicima i tržišne intervencije. Oba transfera dolaze iz poljoprivrednog fonda, točnije iz njegova dijela za jamstva.

Ukupan iznos *dohodovnih potpora* izračunava se na temelju kvota i plafona koji se utvrđuju u pregovorima s Europskom komisijom, visine potpora po stanovniku ili po hektaru određenih *acquisom* i prema dinamici isplate utvrđenoj pregovorima. 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 podižu dok u 2013. godini ne dosegnu 100%¹³. Pretpostavimo li da će pri sljedećem proširenju vrijediti isto načelo, Hrvatska će u 2007. godini dobiti također samo 25% potpora. Sama priroda financiranja dohodovnih potpora dodatno ide na štetu proračuna novih članica. Naime, dohodovne se potpore isplaćuju iz nacionalnog proračuna u listopadu, a sredstva iz proračuna EU-a stižu tek za tri mjeseca, u siječnju, što prebacuje plaćanje u sljedeću fiskalnu godinu. Zbog toga će predviđeni iznosi za 2007. biti isplaćeni iz proračuna EU-a tek 2008. godine. Taj se učinak naziva jaz likvidnosti (*green hole effect*). Budući da se ovaj rad fokusira isključivo na fiskalne učinke u 2007. godini, možemo zaključiti da će prihodi iz proračuna EU-a iznositi nula, ali će se zato značajan iznos pojaviti na strani rashoda. Na temelju podataka 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 pred-

¹² Izvor: Statistička baza Svjetske banke, 2003.

¹³ To je načelo bilo predmet velikih rasprava jer izravno narušava konkurenciju u poljoprivrednom sektoru. Razlozi za uvođenje takvog diskriminativnog režima za nove države članice jesu skupoća poljoprivredne politike (proračun bi se suočio s velikim rashodima kada bi se novim državama članicama, koje imaju znatno veći poljoprivredni sektor, isplaćivale isti potpore kao i starima, a bez reforme poljoprivredne politike) i u argumentima da nove članice nisu spremne iskoristiti tolike transfere.

vidjelo 350 mil. kuna za potpore dohotku, a kako je taj instrument uveden tek ove godine, realno je očekivati da će taj iznos rasti do 2007. Zbog učinka supstitucije hrvatski će proračun uštedjeti barem taj iznos¹⁴.

Tržišne potpore odnose se na potporu izvozu, skladištenje i cjenovnu potporu, tj. na plaćanje zajamčenih cijena. Izračunavaju se na temelju iznosa dogovorenih u pregovorima i kretanja cijena na svjetskom tržištu te valutnih tečajeva. Način financiranja sličan je dohodovnim potporama pa tako transferi po osnovi tržišnih potpora također "kasne". Stoga bi se u proračunu za 2007. godinu moglo očekivati oko 205 mil. kuna troška za predfinanciranje. Ipak, proračun će ponovno ostvariti 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 ostale potpore namijenjene tržišnim intervencijama morat će biti ukinute.

Drugu skupinu transfera koji nisu vezani uz 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 aproksimaciju iznosa koji će Hrvatska primati po toj osnovi poslužiti ćemo se opet primjerom Slovačke. Ti će transferi biti isključivo prihodi nacionalnog proračuna jer će ili zamijeniti ili komplementirati nacionalno financiranje te bi mogli iznositi oko 354 mil. kuna.

2.1.4.2. Transferi vezani uz pojedine projekte

Transferi vezani uz projekte zahtijevaju sufinanciranje. Ti su projekti "skuplji" za nacionalni proračun od transfera koji nisu vezani za određene projekte pa su zbog toga u prošlosti države članice katkad čak i odbijale takvu vrstu pomoći. Toj grupi pripadaju transferi iz strukturnih fondova, kohezijskog fonda i sredstva za ruralni razvoj.

Sredstva *strukturnih fondova* služe za financiranje projekata koji smanjuju razlike u ekonomskom razvoju između regija EU-a te tako unaprjeđuju ekonomsku i socijalnu koheziju unutar EU-a. Kriteriji prema kojima se raspoređuju sredstva obuhvaćaju razinu regionalnog prosperiteta u odnosu prema prosjeku EU-a, stopu nezaposlenosti, razinu obrazovanja itd. Nacionalni proračun sudjeluje u financiranju projekata s 25 do 50%, s tim da su uobičajeni iznosi 25%. Sredstva iz strukturnih fondova dio su tzv. dodatnog financiranja, što znači da sredstva fondova ne smiju zamijeniti financiranje iz nacionalnih izvora. Zemlje moraju zadržati razinu financiranja barem na razini kakva je bila u razdoblju prije dobivanja sredstava. Stoga korištenje tih sredstava ovisi o apsorpcijskoj moći svake države članice, ali sredstva koja se dodjeljuju novim državama članicama ne smiju prelaziti 4% njihova BDP-a¹⁵. Zbog zahtjeva sufinanciranja, na osnovi iskustva s

¹⁴ Uz pretpostavku da Hrvatska neće iskoristiti mogućnost doplaćivanja dohodovnih potpora u prvim godinama članstva.

¹⁵ Procjena apsorpcijske moći napravljena je na osnovi podataka za postojeće države članice (Mayhew, 2003).

prepristupnim fondovima u državama kandidatkinjama, stvarni priljev sredstava u prvoj godini članstva bit će niži 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 pritom te institucije snositi troškove sufinanciranja. Budući da je zasada 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. Zasada te kriterije zadovoljavaju samo četiri članice (Grčka, Irska, Portugal i Španjolska), ali će im se nakon proširenja pridružiti i sve nove članice jer je čak i u Sloveniji, najbogatijoj među njima, BDP po stanovniku samo 68% prosjeka EU-a. Prema zadanim kriterijima, sa sigurnošću se može zaključiti da će Hrvatska primati sredstva i iz toga fonda. Na temelju podataka za Slovačku, Hrvatska u 2007. može očekivati 31 mil. kuna. 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 biti će *sredstva za ruralni razvoj*. Ta se sredstva dijele prema postotku stanovništva zaposlenoga u poljoprivredi i prema iskorištenom poljoprivrednom zemljištu. Razina sufinanciranja iznosi 20% tako da bi Hrvatska, na temelju podataka za Litvu, mogla dobiti 438 mil. u 2007, a proračun bi morao 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 supstitucijskog učinka iznositi minimalno 60 mil. kuna.

2.1.4.3. Ostali prihodi

Ostali prihodi obuhvaćaju prepristupnu pomoć, koja će zbog svoje prirode još uvijek nastaviti pritijecati u proračun i nakon učlanjenja, specijalne *cash-flow aranžmane* i privremene proračunske kompenzacije. Ti će transferi biti izravan prihod državnog proračuna i neće zahtijevati sufinanciranje.

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

Specijalni cash-flow aranžman namijenjen je neutraliziranju negativnih učinaka učlanjenja u prvim godinama članstva. Ključ po kojemu su podijeljena ta sredstva nije univerzalan i postojeća je raspodjela bila više rezultat dobre/loše pregovaračke pozicije

u Kopenhagenu nego realnih faktora. Ipak, na Hrvatsku smo primijenili primjer 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 staviti nove članice čiji je BDP po stanovniku znatno ispod prosjeka EU-a u poziciju 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, taj ćemo potencijalni prihod smatrati nulom.

2.2. Učinci na rashode državnog proračuna

Ulaskom u EU, državni će proračun doživjeti nekoliko ozbiljnih šokova. Kao što je već rečeno, prvi će se odnositi na sufinanciranje i predfinanciranje transfera iz proračuna EU-a, a drugi, veći, odnosit će se na uplate u proračun EU-a. Sudeći prema zadnjem valu proširenja na zemlje istočne Europe i Baltika, Hrvatska će morati uplaćivati u proračun EU-a od trenutka kada postane članicom.

2.2.1. Uplate u proračun Europske unije

Jedna od specifičnosti EU-a kao međunarodne organizacije jest i to da ima proračun koji se financira iz vlastitih prihoda. To nije uvijek bilo tako. Iako je već Rimski ugovor predvidio financiranje proračuna isključivo iz vlastitih prihoda, do 1978. godine financiranje proračuna Europskih zajednica bilo je jednako kao i u ostalim međunarodnim organizacijama u kojima su države članice uplaćivale doprinose za članstvo. Samostalno financiranje omogućeno je tek 1970. godine, kada je Vijeće donijelo odluku o vlastitim prihodima koja je stupila na snagu 1978. godine¹⁶. Vlastiti prihodi obuhvaćaju prihode od carina, poljoprivrednih carina i nameta na šećer, prihode na temelju PDV-a i prihode na temelju BND-a.¹⁷

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 izračunavaju se tako da se na 1% osnovice PDV-a, koja ne smije prelaziti 50% BDP-a, primijeni određena stopa koja od 2004. godine nadalje ne smije prelaziti 0,5%. Budući da je hrvatski sustav PDV-a gotovo u potpunosti usklađen s europskim standardima, na osnovi procjene osnovice PDV-a za 2007. od 175 mlrd. kuna¹⁸ možemo procijeniti da bi Hrvatska morala uplatiti iznos od 338 mil. kuna.

Uplate po osnovi BND-a bit će mnogo veći teret za državni proračun. Ukupni 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 “kr-

¹⁶ Zadnja izmjena: *Council decision on the system of the European Communities' own resources* (2000/597/EC, Euratom), [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financing/decisionrp_09_2000/jol253en.pdf].

¹⁷ 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 razlikuje 0,2% od BDP-a za isto razdoblje, koristit ćemo se već izračunanim projekcijama BDP-a za 2007. godinu.

¹⁸ Taj se izračun temelji na pretpostavkama da se stopa PDV-a i broj izuzeća neće bitno mijenjati.

pa” rupe u proračunu i svaka država članica uplaćuje svoj dio na osnovi veličine BND-a. Na osnovi procjene BND-a (BDP-a) za 2007, ukupan iznos koji bi Hrvatska morala uplatiti mogao bi iznositi 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-u postala najveća neto uplatiteljica u proračun, ponajviše zahvaljujući niskoj razini transfera iz ZPP-a zbog svog relativno malog poljoprivrednog sektora. Zbog toga se na skupu u Fontainebleau 1984. godine premijerka Thatcher izborila za pravo da se Velikoj Britaniji 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 četvrtinu svog udjela. Budući da izračun korekcije za UK ovisi o broju stanovnika i BDP-u, na osnovi primjera Slovačke možemo pretpostaviti da bi za Hrvatsku odljev u proračun EU-a po toj osnovi mogao biti 177 mil. kuna.

2.2.1.1. 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 Europsku monetarnu uniju (za što će joj minimalno trebati 2-2,5 godine), obveza uplate članarine ECB-u odnosi se samo na 5% temeljnog kapitala. Ukupni temeljni kapital ECB-a iznosi 5 mlrd. eura. Izračun uplate temelji se na udjelu Hrvatske u ukupnom stanovništvu EU-a i na ukupnom BDP-u EU-a. Prilikom tog izračuna 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. Ta će uplata biti jednokratna, a trošak upisa temeljnog kapitala ECB-a snositi će HNB, što znači da to neće imati izravnih učinaka na proračun.

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: izračun autora

Uplata članarine za EIB sastoji se od dva dijela. Prvi se odnosi na dio temeljnog kapitala koji države moraju uplatiti, a drugi se 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, prema primjeru Slovačke možemo pretpostaviti da bi iznos članarine za EIB trebao biti 75 mil. kuna.

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

2.2.2. 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 potpore 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 diskriminacijskih, 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-u 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 potpore i uskladiti ih s europskim kriterijima, što znači da će se velik dio njih uskladiti do 2006. Također je moguće da Hrvatska u pregovorima uspije dogovoriti tranzicijska razdoblja za ukidanje državnih potpora, što će prebaciti učinke za neke kasnije godine. Budući da točna kvantifikacija učinaka nije moguća bez detaljne analize koja prelazi granice ovog rada, pri izračunu učinaka učlanjenja na proračun nećemo ih uzeti u obzir.

2.2.3. Izdaci za prilagodbe vezane uz infrastrukturu i okoliš

U toj će sferi prilagodba standardima EU-a biti značajan trošak za proračun, koji će se protegnuti na niz godina. Najbolji orijentir za procjenu izdataka za prilagodbe u infrastrukturi i okolišu u 2007. godini bit će iskustvo budućih članica. No kako to iskustvo još ne postoji, jedino nam preostaje osloniti se na postojeće studije i stručne radove koji obrađuju to područje.

Ne postoji pravi podatak o tome koliko je postojeća *infrastruktura* u zemljama pristupnicama, pa tako i u Hrvatskoj, adekvatna (i kvalitativno i kvantitativno). Dodatno, problem je 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. Svjetska banka, 2003). Ipak, postoje neke naznake koje govore u prilog postojećoj infrastrukturi u zemljama pristupnicama (v. EBRD, 2002). Dodatno, postoji opravdano razmišlja-

nje 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). Ako u tu sliku pokušamo uklopiti Hrvatsku, mjereno kapitalnim izdacima, ona se prema tom kriteriju nalazi u samome vrhu u usporedbi sa zemljama kandidatkinjama¹⁹. U tom smislu realno je pretpostaviti da sam ulazak u EU neće iziskivati dodatne izdatke za infrastrukturu, ali će zasigurno iziskivati njihovo restrukturiranje u korist rentabilnijih investicija.

U vezi s izdacima za *okoliš* postoje određene kalkulacije (Svjetska banka, 2003) koje procjenjuju ukupno potrebne kapitalne izdatke za okoliš (radi prilagodbe). Prema tim kalkulacijama, potrebni se kapitalni izdaci kreću od 6,1 do čak 11,8 mlrd. eura²⁰. Bitno je naglasiti da ti izdaci podrazumijevaju ukupne – i privatne i javne – izdatke. Uz pretpostavku da će se spomenuti troškovi, tj. investicije realizirati prema dinamici i profilu parametara iz Poljske²¹, 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). Spomenuta studija Svjetske banke navodi kako je u 1999. godini iz hrvatskog proračuna bilo potrošeno 35 mil. eura na okoliš (posljednji raspoloživi podatak). To, uz pretpostavku da se isti iznos trošio i sljedećih godina, znači da će u 2007. godini biti potrebno povećati proračunske izdatke za okoliš za barem 40 mil. eura (ili 0,1% tadašnjeg BDP-a)²².

2.3. Ukupni učinci učlanjenja

Očekivani neto troškovi učlanjenja 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.

¹⁹ U 2002. godini na kapitalne je izdatke iz proračuna izdvojeno 6,3% BDP-a. To je značajno iznad vrijednosti ostalih zemalja kandidata koje izdvajaju od 2,3 do 5 posto. Ovdje je međutim, važno istaknuti da bi relevantna analiza trebala uzeti u obzir duži niz godina, te u našem slučaju isključiti barem dijelom kapitalne izdatke na obnovu koja je ipak naš specifikum.

²⁰ Širina intervala procjene je velika s obzirom na neizvjesnost glede jediničnih troškova te neizvjesnost efikasnosti same investicijske strategije.

²¹ Oko 40% ukupnih izdataka realizirat će se već u prvih šest godina, a od toga će 30% financirati država, 60% privatni sektor, te 10% vanjski resursi.

²² Ukupni izdaci (javni i privatni) morat će se povećati za barem 200 mil. eura (ili za otprilike 0,6% BDP-a).

Tablica 2. Učinci učlanjenja 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: izračun autora

3. Poslovni ciklusi, fiskalna pravila i javni dug

Uz učinke na proračunske prihode i rashode, priključenje EU-u 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 doživljava kao njezin antipod, odnosno instrument autonomne nacionalne ekonomske politike. Međutim, iako je proračun EU-a zanemariv u odnosu prema proračunima zemalja članica, formulacija fiskalne politike svake od zemalja članica redovito prolazi niz procedura u kojima institucije EU-a i ostale članice provjeravaju usklađenost sa zajedničkom politikom i upozoravaju na odstupanja od zacrtanih ciljeva. Dakle, premda nije centralizirana poput monetarne politike, fiskalnu politiku zemalja članica EU-a u praksi ipak odlikuje visok stupanj koordinacije koja se provodi korištenjem mehanizma međusobnog nadgledanja (*peer pressure*).

Koordinacija fiskalnih politika bitna je zbog više razloga. Kao prvo, 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. Nadalje, fiskalna pravila posebno su važna zbog rizika fiskalne nediscipline u jednoj zemlji, što bi moglo prouzročiti nestabilnost na cijelom području EMU-a. Visoki strukturni fiskalni deficiti u jednoj od članica tako mogu dovesti do porasta premije rizika za ostale članice ili, u najgorem slučaju, do nužnosti intervencije ECB-a otkupom državnih obveznica te zemlje kako bi se spriječila njezina nesolventnost te, konačno, i do opasnosti od monetarne nestabilnosti na cijelom području. Iako je ECB-u eksplicitno zabranjeno da izravno otkupljuje državne vrijednosnice, čak i u slučaju kredibilne percepcije te zabrane, sama opasnost od panične reakcije financijskih tržišta u slučaju porasta rizika nesolventnosti neke članice dovela je do stvaranja fiskalnih pravila za zemlje članice EU-a. Ako se uspješno provodi, koordinacija unutar mehanizma SGP-a može riješiti opisane probleme "slobodnog jahača" unutar EMU-a. Postoje i druga popularna objašnjenja za postojanje fiskalnih pravila tipa SGP-a koja nećemo detaljno navoditi jer nisu neposredan cilj ovoga rada, već ćemo se zaustaviti na dosadašnjim objašnjenjima za koja smatramo kako dostatno potkrjepljuju tezu o potrebi koordinacije²³.

3.1. Fiskalna pravila u Europskoj uniji

Dovođenje salda proračuna opće konsolidirane države blizu ravnoteže ili ostvarivanja blagoga suficita glavni je cilj svake od zemalja članica. Uravnoteženje proračuna odnosi se na njegov strukturni saldo, dok se ciklična komponenta proračuna može prilagodivati ovisno o stanju ekonomskog ciklusa, što omogućuje djelovanje automatskih stabilizatora²⁴. U skladu s time, protuciklična fiskalna politika unutar EMU-a najčešće se identificira s automatskim stabilizatorima. Naravno, to ne znači da zemlja koja djelovanje automatskih stabilizatora ocijeni nedostatnim ne može posegnuti za dodatnim elementom diskrecijske, odnosno aktivne fiskalne politike. Štoviše, s obzirom na očekivanu promjenu strukture javnih prihoda i javnih rashoda u članicama EU-a zbog reformi korporativnih poreza, socijalnih doprinosa i transfera, automatski stabilizatori mogli bi izgubiti na snazi, što će vjerojatno pojačati potrebu za aktivnom fiskalnom politikom.

²³ Detaljnije o učincima prelijevanja u slučaju fiskalne nediscipline i fiskalnih ograničenja vidjeti Eichengreen i Wyplosz (1998).

²⁴ 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).

Međutim, zasada se analize fiskalnog stanja i stupnja dosegnute prilagodbe uglavnom temelje na znanjima o djelovanju automatskih stabilizatora, dok se samim zemljama članicama omogućuje da procijene stupanj potrebnih mjera aktivne fiskalne politike i u skladu s time provedu dodatnu fiskalnu prilagodbu.

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 uz prethodno strukturno uravnoteženje proračuna dopuštaju djelovanje automatskih stabilizatora pri normalnim cikličnim fluktuacijama. Pri definiranju ograničenja vodila se briga o potencijalnoj stopi rasta tih gospodarstava, kolebljivosti rasta i osjetljivosti proračunskog salda na ciklična kretanja. Tako potencijalna stopa rasta u zemljama članicama EU-a iznosi oko 2,5%, dok se pri smanjenju stope rasta za 1% ispod potencijalnoga u prosjeku pojavljuje ciklični proračunski deficit od 0,6% BDP-a. Kako prosječni najveći proizvodni jaz zabilježen u zemljama članicama EU-a 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 (Europska komisija, 1999). Naravno, kolebljivost BDP-a nije jednaka u svim zemljama, a ni automatski stabilizatori ne reagiraju jednako snažno zbog razlika u strukturama prihoda i rashoda. Stoga one zemlje koje su izložene većim šokovima i imaju snažnije automatske stabilizatore, ili njihovo djelovanje žele dopunjavati aktivnom protucikličnom fiskalnom politikom, moraju ciljati i 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%²⁵, 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, u slučaju njegova poštovanja u srednjemu bi se roku moglo očekivati smanjenje razine javne zaduženosti (Mathieu i Sterdyniak, 2003).

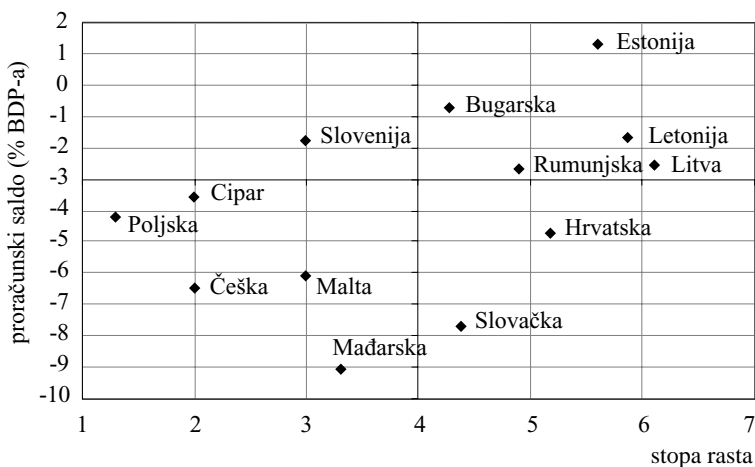
3.2. Učinci fiskalnih pravila na buduće članice

Novе članice odmah nakon pristupanju EU-u preuzimaju sve obveze propisane SGP-om. Stoga zemlje pristupnice i kandidatkinje obično sudjeluju u proceduri za pretpriputno fiskalno nadgledanje (*Pre-accession Fiscal Surveillance Procedure*) kako bi se bolje pripremile za obveze što 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 od-

²⁵ Očekivana stopa nominalnog rasta približno je jednaka zbroju potencijalne stope realnog rasta i stope inflacije. ECB je kao službeni inflacijski cilj usvojio stopu koja je niža od 2%, ali je blizu te razine, tako da će i stopa nominalnog rasta u EU-u vjerojatno biti nešto niža od 5%, ali ne značajno.

mah nakon ispunjenja kriterija iz Maastrichta²⁶, 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 da fiskalnu politiku počnu voditi u skladu sa zajedničkim pravilima, odnosno da strukturni saldo proračuna dovedu u ravnotežu, kao što je propisano SGP-om.

Slika 4. 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 s onim u zemljama pristupnicama i kandidatkinjama za članstvo, može se zaključiti kako stanje u Hrvatskoj nije posebno loše²⁷. Samo je Estonija ostvarila proračunski suficit, a ukupno je polovica od dvanaest zemalja zadovoljila granicu od 3% deficita, iako u 2002. godini BDP nije padao ni u jednoj od tih zemalja. Hrvatski je deficit bio za 0,9 postotnih bodova lošiji od prosjeka tih zemalja, ali je u isto vrijeme i stopa rasta u Hrvatskoj bila za 1,4% viša od prosječne stope rasta, koja je iznosila 3,8%, što bi također valjalo uzeti u obzir pri ocjeni razlika u strukturnom deficitu. Također, sve su zemlje s lošijim pokazateljima deficita proračuna 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 oče-

²⁶ Uz Dansku i Veliku Britaniju, koje imaju pravo derogacije, zasada euro nije uvela ni Švedska, koja to pravo nema jer se EU-u priključila u posljednjem valu proširenja, ali je dosada 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 uključivanje u EMU, kao i provođenje SGP-a u cijelosti.

²⁷ Iz usporedbe je izuzeta Turska zbog nedavne financijske krize koju je proživjela i neizvjesne budućnosti u smislu europskih integracija.

kivati 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.

Buduće se članice, pa tako i Hrvatska, međutim, razlikuju po nekoliko značajnih obilježja od sadašnjih članica EU-a. Te bi razlike novim članicama vođenje makroekonomske, odnosno konkretno fiskalne politike, u skladu s pravilima EU-a mogle učiniti složenijim. Kao prvo, buduće su članice bitno siromašnije od sadašnjih članica i posjeduju značajan potencijal za realnu konvergenciju, što se već sada ogleda u bitno višim stopama rasta. Tako su i u ovome radu simulacije rađene uz pretpostavku potencijalne stope rasta od 4%, što je još uvijek bitno više od prosjeka EU-a. Nadalje, razina cijena u budućim je članicama gotovo dvostruko niža od prosjeka EU-a. Kako će tečaj valuta tih zemalja u sklopu tečajnog mehanizma ERM-2 vjerojatno biti obilježen stabilnošću središnjeg pariteta, realna aprecijacija njihovih valuta koja je nužna za postizanje nominalne konvergencije²⁸ bit će postignuta nešto višim stopama inflacije. Razlika u nominalnim stopama rasta između Hrvatske i zemalja članica EU-a bit će, dakle, još veća od razlike realnih stopa rasta zbog očekivane više prosječne stope inflacije u Hrvatskoj. Nadalje, razine javnih prihoda i rashoda u budućim članicama, pa tako i u Hrvatskoj, bez obzira na nižu dosegnutu razinu razvoja, nisu bitno ispod prihoda i rashoda u sadašnjim članicama EU-a. To znači da automatski stabilizatori ne bi trebali djelovati slabije nego u sadašnjim članicama. Međutim, buduće članice imaju razmjerno nepovoljnu strukturu rashoda, s visokim udjelom “fiksni” stavaka, poput mirovina ili izdataka na zdravstvo, koje se ne mijenjaju u ovisnosti o stanju poslovnog ciklusa (Richter i Römisch, 2003). Slabije djelovanje automatskih stabilizatora s jedne je strane povoljno jer znači da se za vrijeme recesije te zemlje neće suočiti s opasnošću nedopuštenih deficita, no ako budu željele stabilizirati gospodarstvo, te će se zemlje morati intenzivnije oslanjati na aktivnu fiskalnu politiku, koja se u njihovu slučaju dosada pokazala opasnom jer su nakon prestanka recesije ciklični deficiti lagano prelazili u strukturne (Kopits 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 vjerojatno biti veća, kao i potreba za njezinom stabilizacijom, što može tijekom pojedinih razdoblja prouzročiti veće ciklične deficite od uobičajenih u starim članicama.

Sva navedena obilježja mogla bi negativno utjecati na učinkovitost fiskalne politike u Hrvatskoj i drugim tranzicijskim zemljama unutar SGP-a. Za Hrvatsku bi se, primjerice, zbog njezine relativno više potencijalne stope rasta sankcije predviđene SGP-om suspendirale tek u slučaju smanjenja stope rasta BDP-a za otprilike 6 postotnih bodova ispod potencijalne, dok za zemlje članice EU-a to smanjenje u prosjeku iznosi tek 4,5 postotna boda. Stoga će Hrvatska morati učiniti veću fiskalnu prilagodbu želi li zadržati fleksibilnost fiskalne politike. Nadalje, poseban su problem automatski stabilizatori. U Hrvatskoj trenutačno nemamo spoznaja o strukturnom proračunskom saldu, kao ni o djelovanju automatskih stabilizatora, zbog promjena metodologija praćenja fiskalnih pokazatelja, gomilanja i naknadnog povrata dospelih neplaćenih dugova koji iskrivljuju fiskalnu sliku među pojedinim godinama, čestih zadiranja u porezni sustav, izmjena

²⁸ Usklađivanje cijena administrativno reguliranih proizvoda i Balassa-Samuelsonov efekt naveli smo kao glavne izvore smanjivanja razlika u razinama cijena koje trenutačno postoje između sadašnjih i budućih članica.

u rashodima proračuna te brojnih drugih problema. Stoga ne možemo ni zaključiti jesu li oni dovoljni za stabiliziranje gospodarstva niti na koji će način proračunski saldo reagirati na promjenu stope rasta. Utvrđi li se kako su automatski stabilizatori preslabi za stabiliziranje gospodarstva, o čemu postoje određene indicije, valjalo bi razmišljati o načinima primjene aktivne fiskalne politike kako bi ona brzo i učinkovito odgovorila na stanje konjunktura gospodarstva, odnosno kako 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 pretpostavku stope nominalnog rasta od 7% i jednake početne razine javnog duga, može očekivati njezina konvergencija prema 43% BDP-a. Također, u slučaju strukturnog uravnoteženja proračuna, za nove se članice može očekivati znatno brže smanjenje omjera javnoga duga i BDP-a. U slučaju polaznih pretpostavki o rastu i razini zaduženosti, nove bi članice već nakon desetak godina prepolovile taj omjer. 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.

Fiskalna pravila koja vrijede u EU-u očito su krojena po mjeri njezinih sadašnjih, spororastućih članica. To se prije svega ogleda u odredbama koje se odnose na razinu najvećega dopuštenog deficita i okolnostima u kojima se ukidaju sankcije za njihovo kršenje. Nove će članice zbog tih pravila biti prisiljene ostvarivati veće strukturne proračunske suficite budu li željele stabilizirati kretanje proizvodnje tijekom poslovnog ciklusa. Posljedica takve politike bit će i bitno manja zaduženost novih članica u odnosu prema sadašnjima već nakon kratkog razdoblja primjene pravila.

Čini se da u takvoj konstelaciji pravila buduće članice i Hrvatska ne mogu mnogo napraviti. Svaki dosadašnji pritisak na promjenu fiskalnih pravila pokazao se bezuspješnim, bez obzira na to s čije je strane dolazio. Otpor je bio ponajprije uzrokovan strahom da bi financijska tržišta izmjenu pravila mogla percipirati kao labavljenje financijske discipline. Također, krojenje novih pravila koja bi bolje odgovarala osobitostima i potrebama pojedinih članica, dovelo bi do njihova usložnjavanja, što bi otežalo njihovo provođenje i nadzor. Zbog tih su se razloga dosadašnji naponi, čak i kada su dolazili iz samih institucija EU-a, pokazali bezuspješnima²⁹. Međutim, ulaskom novih članica prilike se bitno mijenjaju. Kao prvo, porast će stupanj heterogenosti među zemljama članicama EU-a u smislu stopa rasta, za koje smo pokazali da značajno utječu na dizajn pravila. Kao drugo, nove su članice u prosjeku manje zadužene, što bi moglo ublažiti opasnost od nepovoljne reakcije financijskih tržišta. Nadalje, procedure za praćenje i nadzor ostvarenja ciljeva već su sada dosegnule visok stupanj kompleksnosti te bi vjerojatno mogle nadzirati i složeniji skup pravila. I, konačno, čini se da su problemi u provođenju SGP-a nastali krajem 2003. godine preduvjeti za njegovu evoluciju.

²⁹ Romano Prodi je rekao: "Znam da je Pakt o stabilnosti glup, kao i sve rigidne odluke", *Le Monde*, 18. listopada 2002, prema Mathieu i Sterdyniak (2003).

Kako bi mogao izgledati novi sustav pravila? Prijedlog konkretnog skupa pravila izlazi izvan granica ovoga rada, ali na temelju njega moguće je vidjeti koje bi se varijable trebale pokazati ključnima. Očito je kako bi više pozornosti trebalo pridati vezi između potencijalnih stopa rasta i dinamike javnoga duga te bi ciljeve za strukturne deficite valjalo usklađivati s ciljanom putanjom javnoga duga. Pri tome se kao cilj može postaviti podmirivanje javnoga duga u dugome roku, ali bi trebalo izbjegavati nametanje različitih putanja prilagodbe članicama koje se mogu nalaziti u istoj početnoj situaciji.

4. Zaključak

Vlada je donijela fiskalne projekcije do 2007. godine, do koje pretpostavljamo da bi se Hrvatska uz malo sreće mogla naći u EU-u. Prema Vladinim projekcijama, deficit proračuna opće konsolidirane države do te bi godine trebao biti smanjen na 2% BDP-a³⁰. Naizgled, riječ je o proračunskom deficitu s kojim možemo ući u EU i zadovoljiti postavljene fiskalne kriterije. Međutim, valja se zapitati daju li projekcije izrađene na temelju pretpostavki o zadržavanju postojećega poreznog sustava doista pouzdane pokazatelje za planiranje fiskalne prilagodbe po mjeri članstva u EU-u? U ovom smo radu pokušali odgovoriti upravo na to pitanje. Rezultati naših procjena nedvojbeno govore kako se fiskalni aspekti priključenja EU-u ne mogu ignorirati te ih stoga valja uključiti u svaku projekciju koja seže do razdoblja očekivanoga članstva.

U radu smo se koncentrirali na dvije glavne skupine učinaka. Kao prvo, usmjerili smo se na proračunske prihode i rashode do kojih će doći zbog priključenja. Međutim, sama činjenica da će Hrvatska imati veće neto transfere iz proračuna EU-a od uplata ne znači da priključenje neće donijeti dodatne troškove za hrvatski proračun. Naše procjene govore kako bi se u 2007. godini mogli očekivati negativni fiskalni učinci pristupanja EU-u u ukupnom neto iznosu od oko 1% očekivanoga BDP-a. Naravno, na umu valja imati i rezervu potencijalnih ušteda zbog smanjenja državnih potpora, koja može biti značajna, ali njezinu dinamiku u toj godini ne možemo predvidjeti. Kao drugo, u radu se razmatraju učinci vođenja fiskalne politike u skladu s pravilima koja vrijede za zemlje članice EU-a na Hrvatsku i posljedice koje će to imati za korištenje fiskalne politike kao glavnog instrumenta anticiklične ekonomske politike, iz čega proizlaze dodatne teškoće. Želimo li zadržati mogućnost vođenja anticiklične fiskalne politike u skladu s tim pravilima, strukturni saldo proračuna neće se moći zadržati na deficitu od 2% BDP-a, kako najavljuju Vladine projekcije, ili od čak 3% BDP-a uračunamo li potencijalne fiskalne učinke priključivanja EU-u. U slučaju nepovoljne gospodarske konjunktura, Hrvatska se nakon priključenja EU-u može naći u situaciji da bitno nadmaši granicu dopuštenog proračunskog deficita od 3% BDP-a. U prvo vrijeme to ne bi izazvalo novčane sankcije, ali bi svakako dovelo do pritiska za fiskalnom prilagodbom u nepovoljnim okolnostima.

Na temelju naših zaključaka smatramo kako je u što skorijoj budućnosti potrebno realno ocijeniti strukturni saldo proračuna, kao i učinak automatskih stabilizatora na proračunski saldo. Ako se automatski stabilizatori ocijene kao nedovoljni za stabilizira-

³⁰ Sjednica Vlade RH, 1. rujna 2003. godine.

nje gospodarstva, što je moguće zbog strukture proračunskih prihoda i rashoda, potrebno je razviti strategiju fiskalnog aktivizma kojom bi se mogao brzo i fleksibilno povećavati i smanjivati proračunski deficit, u skladu s kretanjem gospodarskog ciklusa. Na temelju ocjene strukturnog salda proračuna i snage automatskih stabilizatora, odnosno očekivanog stupnja fiskalnog aktivizma, potrebno je izraditi projekciju fiskalne prilagodbe koja bi omogućila vođenje anticiklične fiskalne politike bez kršenja SGP-a. Zbog više stope potencijalnoga rasta od sadašnjih članica EU-a, Hrvatska bi vjerojatno morala ostvarivati strukturni suficit kako bi automatski stabilizatori mogli djelovati bez izlaganja Hrvatske mogućim sankcijama u slučaju recesije. Smatramo kako bi za zadržavanje fiskalne fleksibilnosti tijekom procesa pridruživanja EU-u valjalo učiniti dodatnu fiskalnu prilagodbu za još barem 3% BDP-a, što bi trebalo strukturno uravnotežiti proračun.

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, pa bi se i Hrvatska na svome putu u EU prije ili kasnije susrela s nužnošću provođenja svih tih koraka. Međutim, smatramo kako je te korake važno poduzeti što prije zbog dugoga vremenskog razdoblja u kojemu se obično ostvaruje fiskalna prilagodba, kao i kratkoće vremena u kojemu Hrvatska planira postati članicom EU-a. Konačno, smatramo da sadašnji planovi za fiskalnu prilagodbu ne vode (potpunoj) efikasnoj fiskalnoj politici u sklopu EU-a.

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: izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*. Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 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, 2002a. 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, 2002b. *Simulation of net budgetary positions afer 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, 2002. *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 Accession*. 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: Zaklada Friedrich Ebert, 23-62. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/EU/mihaljek.pdf>].

Ott, K. (ur.), 2004. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada “Friedrich Ebert”.

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 Accession: the Case of Poland*, mimeo.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njezinih država članica i Republike Hrvatske [online]. Dostupno na: [http://www.mvp.hr/pdf/011029_sporazum.pdf].

Svjetska banka, 2003. *Croatia: Country Economic Memorandum, A European Integration and Growth Strategy*, mimeo. Zagreb: Svjetska banka.

Judita Cuculić, Michael Faulend and Vedran Šošić
Fiscal Aspects of Accession: Can We Enter the European Union
with a Budgetary Deficit?

Summary

Although there is no common fiscal policy at EU level, when Croatia joins the EU, there will certainly be important changes on the budgetary revenue and expenditure sides. On the one hand, accession will mean transfers from the European budget, but also the loss of customs revenue and the need to adjust the structure of tax revenue. On the other hand, alongside considerable adjustment expenditures in areas such as the environment and transport and payments to the EU budget, there will also be changes in the structure of expenditure so that transfers from the Structural Funds can be followed. The objective of this paper is to assess the intensity and direction of the fiscal effects that EU accession will involve, as well as changes in their structure and the possibility of achieving the convergence criteria.

Key words: Croatian fiscal policy, EU Structural Funds, harmonisation of tax legislation, convergence criteria

Dodatak 1. *Neto proračunske pozicije nakon proširenja N-10*

Cijene iz 1999. (u mil. eura)	deflator: vlastiti izvori + ostali rashodi										2003.		2004.			
	deflator: poljoprivredni + strukturni fondovi										1.0866	1.1073	1.0824	1.10408		
Pristupanje EU 1. svibnja 2004. Kopenhagen	Cipar	Česka	Estonija	Mađarska	Poljska	Slovenija	Litva	Letonija	Slovačka	Malta	Ukupno					
2003.																
Pretpriступna pomoć	16	170	55	197	844	45	115	84	123	11	1.661					
2004.																
Pretpriступna 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.																
Pretpriступna 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.																			
Prepristupna pomoć	1	98	35	124	509	27	66	52	64	0	976								
Poljoprivreda	46	483	102	653	1.934	158	294	156	260	10	4.095								
Strukturna pomoć	18	427	110	524	2.107	73	248	189	289	15	3.998								
Unutarne 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 Cipru, dodatnih 127 mil. eura rashoda trebalo bi biti predviđeno za razdoblje od 2004. do 2006.