

*Dubravko Mihaljek\**

**PRISTUPANJE EUROPSKOJ UNIJI:  
OČEKIVANI EKONOMSKI UČINCI**

**Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, srpanj 2007.,  
146 stranica, dostupno na [www.eizg.hr](http://www.eizg.hr)**

Ova knjiga sažima glavne rezultate istraživanja predstavljenih u 15 zasad neobjavljenih tematskih studija o očekivanim ekonomskim učincima pristupanja Hrvatske Europskoj Uniji. Istraživanje je naručila Vlada Republike Hrvatske od Ekonomskog instituta, Zagreb (EIZ) u srpnju godine 2006., sa ciljem da se identificiraju, a gdje je moguće i kvantitativno ocijene, ekonomski troškovi i koristi ulaska Hrvatske u EU. Područja za tematske studije odabrana su prema kriterijima razmjera očekivanih učinaka pristupanja Uniji i značaja tih područja za hrvatsko gospodarstvo i za standard građana. Sve su studije krenule od pretpostavke da će Hrvatska godine 2009. postati članicom Unije. Procijenjeni se učinci uglavnom odnose na kratko razdoblje nakon pristupanja, no neke su studije ukazale i na moguće dugoročne posljedice članstva u EU. Gdje je god bilo moguće, učinjena je usporedba scenarija ulaska u EU godine 2009. i scenarija ostanka izvan Unije. U istraživanju je sudjelovao veliki broj stručnjaka iz sedam domaćih znanstvenih institucija, a završeno je u svega deset mjeseci, što je u europskim razmjerima vjerojatno rekord za takvu vrstu projekta. U analitičkom pristupu istraživači su se vodili sličnim studijama izrađenima u drugim zemljama središnje i istočne Europe, osobito u Poljskoj (vidi Government of Poland, 2003.).

---

\* D. Mihaljek, Senior Economist, Bank for International Settlements, Basel, Švicarska. Stajališta iznesena u ovome radu osobna su stajališta autora i ne mogu se smatrati službenim stajalištima BIS.

Zbog razine razvijenosti hrvatskoga gospodarstva i zbog povijesnih događaja u Europi od godine 1989., Hrvatska očito nije u poziciji da odluku o pristupanju EU donese prvenstveno na osnovi izračuna ekonomskih koristi i troškova članstva u EU. Taj privilegij sebi mogu dopustiti znatno razvijenije i bogatije zemlje, poput Islanda, Norveške i Švicarske, ali ne i Hrvatska, za koju je očito da izvan EU dugoročno nema svjetlije perspektive. Štoviše, prema provedenim istraživanjima (vidi npr. Bagić i Šalinović, 2007.; Štulhofer, 2007.) većina građana pristupanje Hrvatske EU doživljava prije svega kao političko pitanje, a tek potom kao ekonomsko pitanje. Stoga je prvi izazov na koji je takva studija morala odgovoriti: u čemu se sastoji dodana vrijednost istraživanja koje sigurno neće promijeniti osnovnu političku orijentaciju da Hrvatska mora što prije postati članicom EU?

To je pitanje samo naizgled legitimno i studija EIZ na njega implicitno daje veoma uvjerljiv odgovor, koji bi se mogao sažeti na slijedeći način. Istražiti ekonomske učinke pristupanja EU opravdano je čak i nakon što smo se čvrsto odlučili za "brak" s EU, isto kao što je razumno da budući supružnici prije sklapanja braka potpišu ugovor kojim reguliraju svoje međusobne financijske odnose. Bez konkretnih analiza o učincima pristupanja EU na pojedine sektore gospodarstva i javne uprave nemoguće je upravljati procesom pristupanja EU, osobito u razdoblju kada će se preuzete obveze morati i provoditi.

Vrijednost studije Ekonomskog instituta Zagreb (EIZ) očituje se upravo u tome što je postavila osnovni okvir za analizu ekonomskih učinaka pristupanja EU i identificirala gospodarske aktivnosti na koje će taj proces najviše djelovati. Ni jedno, ni drugo nije metodološki nimalo lak zadatak. Prvi je problem to što se proces integracije u europske institucije preklapa s procesom tranzicije. Analitički je veoma teško razlučiti učinke ta dva procesa – neki troškovi prilagodbe EU istovremeno su i dio strukturnih reformi koje se ionako moraju provesti u sklopu procesa tranzicije. Sukladno istraživanjima provedenima u drugim zemljama središnje i istočne Europe, studija EIZ ne pokušava razlučiti učinke ta dva procesa. Bilo bi, međutim, poželjno da su autori čitatelje jasnije upozorili da se proces pristupanja EU preklapa s procesom tranzicije, jer bi time ukazali na neizbježnost velikoga dijela troškova prilagodbi koji se u javnosti često neopravdano pripisuju isključivo članstvu u Uniji.

Drugi metodološki problem povezan je s vremenskom dimenzijom cjelokupnoga procesa. Neke su se koristi i troškovi pojavili već i prije potpisivanja Sporazuma o stabilnosti i pridruživanju na kraju godine 2001. Slijedeći niz koristi i troškova pokazao se za vrijeme pretpristupnoga razdoblja, tj. do stjecanja statusa službenog kandidata na početku godine 2003. Od tada je u tijeku treći ciklus koristi i troškova, koji će potrajati sve dok Hrvatske ne postane punopravnom članicom. Nakon pristupanja EU, pojavit će se nove koristi i troškovi. Teoretski gledano, procjena ekonomskih učinaka morala bi uzeti u obzir koristi i troškove svih tih faza pristupanja EU. No u istraživačkoj se praksi negdje mora povući crta.

Studija EIZ stoga se koncentrira na ekonomske učinke *nakon* pristupanja EU, uz pretpostavku da će se to dogoditi godine 2009. To se, po mome mišljenju, moglo jasnije naznačiti, osobito u uvodu i zaključku, koji se najviše čitaju, da bi čitatelji lakše uočili da se značajan dio ekonomskih koristi i troškova ostvaruje još prije samoga članstva u EU, odnosno da je jedan njihov dio već iza nas. Time bi i procjene koristi i troškova nakon pristupanja EU, koje su na prvi pogled relativno niske, dodatno dobile na težini. U tome je indikativan zaključak istraživanja provedenih u Sloveniji. Ta su istraživanja pokazala da je najveći dio prilagodbi, i prema tome koristi i troškova, ostvaren prije pristupanja Slovenije EU, tako da se nakon godine 2004. malo toga promijenilo: ukupan makroekonomski učinak bio je pozitivan, ali zanemariv, a učinci na pojedine sektore bili su u skladu s očekivanjima i sa prethodnim trendovima (Lavrač i Majcen, 2006).

Treći je metodološki problem odabir modela na osnovi kojeg će biti procijenjeni koristi i troškovi pristupanja EU. U Hrvatskoj ne postoji makroekonomski model koji bi mogao poslužiti u tu svrhu. Oko sredine osamdesetih godina 20. stoljeća Ekonomski institut Zagreb u suradnji s istraživačima sa sveučilišta Florida i Rhode Island razvio je prvi *computable general equilibrium* (CGE) model tadašnje jugoslavenske privrede (Gapinski i Škegro, 1989.). Iako je taj model silom povijesnih prilika pao u zaborav, ljudski kapital stečen radom na tom vrijednome istraživanju ostao je u Ekonomskom institutu. Istraživači EIZ tako su relativno brzo prilagodili jedan postojeći model "s police" istraživanju koristi i troškova pristupanja EU. Radi se o CGE modelu WorldScan, koji je razvio Nizozemski ured za analizu ekonomske politike (CPB), kojeg je osnivač godine 1945. bio prvi nobelovac iz ekonomije Jan Tinbergen. WorldScan je vrlo fleksibilan model koji je CPB razvio radi analiziranja dugoročnih trendova u svjetskoj privredi, osobito za stvaranje dugoročnih scenarija (npr. ekonomske integracije i trgovinske liberalizacije, jačanja uloge novih tržišnih privreda, procesa starenja) i za ocjenu utjecaja alternativnih mjera ekonomske politike na te scenarije.

Drugim riječima, EIZ je za ovo istraživanje odabrao provjereni model u koji ekonomski analitičari u svijetu imaju povjerenja. Jedini je prigovor to da autori taj izbor nisu razjasnili i bolje promovirali, npr., posebnim osvrtom u jednome okviru ili dodatku tekstu. Time bi zadovoljili znatiželju stručne publike i istovremeno neutralizirali prigovore da autori nisu dovoljno temeljito odradili analitički dio posla posvećen dugoročnim makroekonomskim projekcijama i analizi scenarija "sa" članstvom i "bez" članstva u EU. No nadajmo se da će se taj propust ispraviti naknadnim objavljivanjem individualne studije o makroekonomskim učincima pristupanja EU.

Glavni je rezultat procjene učinaka pristupanja EU na ekonomski rast to da bi Hrvatska, zahvaljujući članstvu u Uniji, u razdoblju od godine 2009. do 2025. mogla ostvariti prosječnu stopu rasta BDP od 4,9% godišnje, što je za 0,6 postotnih bodova više od stope rasta koju bi gospodarstvo ostvarilo kada bi Hrvatska

ostala izvan EU. Povezani je rezultat da bi uz članstvo u EU razina BDP-a po stanovniku (prema standardu kupovne moći) do godine 2025. iznosila 75% prosjeka EU-25, u usporedbi sa 68% u slučaju da Hrvatska ostane izvan EU. U osnovnom scenariju ostanka izvan EU, postojeći su trendovi ekstrapolirani u budućnost, pa se pošlo od pretpostavke da će stupanj integriranosti hrvatskoga gospodarstva u Europskoj Uniji ostati nepromijenjen. U scenarijima pristupanja EU, obuhvaćeni su učinci koji proizlaze iz priključivanja jedinstvenom unutarnjem tržištu EU i učinci unapređenja institucionalnog okruženja. Te su varijante izabrane na osnovi pretpostavke da će to biti najsnažnije promjene koje će uslijediti pristupanjem Uniji. Simulacija pristupanja unutarnjem tržištu Unije pokazala je da su ukupni učinci gotovo u potpunosti određeni ukidanjem nekarinskih trgovinskih ograničenja, što uvjetuje promjene relativnih cijena, potiče stvaranje i skretanje trgovine, mijenja uvjete razmjene i utječe na investicijske poticaje. Osobito je važno pozitivno djelovanje unapređenja institucionalnog okruženja na izvoznu aktivnost, koja bi se dugoročno mogla povećati za gotovo 57%.

Spomenute procjene dodatnih neto koristi od članstva u EU nisu na prvi pogled visoke. Prema mome izračunu, u odnosu na scenarij ostanka izvan EU, godišnja stopa rasta viša za 0,6 postotnih bodova povećala bi sama po sebi razinu BDP s kraja godine 2008. (s kojom bi Hrvatska ušla u EU) za ukupno 10.7% do kraja godine 2025. Ta je procjena niža u usporedbi s iskustvom novih zemalja članica, u kojima je ekonomski rast nakon godine 2004. ubrzan u prosjeku za 1,5 postotnih bodova godišnje. Kod potonjega se, međutim, mora napomenuti da je na ubrzanje rasta u središnjoj i istočnoj Europi od godine 2004. presudnu ulogu imala dobra konjunktura u euro zoni, koja je na svršetku 2004. izašla iz višegodišnjeg razdoblja stagnacije. Drugim riječima, "ciklički neutralan" poticaj koji je pristupanje EU dalo rastu u novim zemljama članicama bio bi niži od zabilježenih 1,5 postotnih bodova. Taj zaključak ide u prilog iznesenim, na prvi pogled niskim procjenama učinka EU, na rast u Hrvatskoj, pa ga je možda valjalo posebno naglasiti.

Drugi osnovni makroekonomski učinak pristupanja EU prikazan u studiji jest očekivani umjereni porast razine cijena: u odnosu na euro zonu, inflacija u Hrvatskoj bila bi u tri godine nakon pristupanja EU viša za 1,4 postotnih bodova. Drugim riječima, ako bi inflacija u euro zoni od 2009.–2012. iznosila u prosjeku 2% godišnje, u Hrvatskoj bi iznosila 3,4% godišnje. Hoće li to biti dovoljno da se u spomenutom razdoblju zadovolji maastrihtski inflacijski kriterij ovisit će o razlici između prosječne stope inflacije u euro zoni i stope inflacije u trima zemljama EU s najnižom inflacijom. Na primjer, ako bi inflacija u trima zemljama EU s najnižom inflacijom iznosila 1,1%, maastrihtski kriterij bio bi 2,6% (tj. 1,1% + 1,5% dopuštenog odstupanja), što bi značilo da Hrvatska taj kriterij ne bi zadovoljila. Učinak pristupanja EU na inflaciju ocijenjen je regresijskom analizom u kojoj je zavisna varijabla bila kretanje realnog tečaja u novim zemljama članicama

prije i nakon godine 2004., a nezavisne su varijable bile početna razina cijena, rast proizvodnosti rada (mjereno rastom realnoga dohotka) i početno odstupanje razine cijena od one koja bi odgovarala razini dohotka. Koeficijenti ocijenjeni tom regresijom primijenjeni su zatim na vrijednosti nezavisne i zavisnih varijabli u Hrvatskoj (tzv. *out of sample* metoda).

Treći značajan makroekonomski učinak bio bi veoma visok proračunski trošak pristupanja EU, procijenjen na  $-1,4\%$  BDP u godini 2009. i  $-1,0\%$  u prosjeku u 2010. i 2011. Ta je procjena nešto viša od troška ocijenjenog u jednoj prijašnjoj studiji (Cuculić, Faulend i Šošić, 2004.), koja je učinak učlanjenja Hrvatske u EU na proračun opće države procijenila na  $-1,1\%$  BDP. Neto pozicija proračuna bila bi negativna zato što bi se javili dodatni troškovi sufinanciranja programa EU, prema načelu aditivnosti u korištenju sredstava iz proračuna EU. Bez tih troškova saldo uplata Hrvatske u proračun EU, s jedne strane, i transfera Unije Hrvatskoj, sa druge, bio bi neutralan u 2009. i blago pozitivan (u prosjeku  $0,25\%$  BDP) u godinama 2010. i 2011.

Drugim riječima, ne uzimajući u obzir transakcije s proračunom EU, vlasti bi u razdoblju od 2009.–2011. morale ostvariti proračunski deficit od najviše  $1,5\%$  BDP, da bi bile sigurne da će maastrichtski fiskalni kriterij (najviše  $3\%$  BDP) biti ispunjen. To je još jedan rezultat koji relativizira očekivanja da će Hrvatska nakon ulaska u EU relativno brzo i lako ispuniti kriterije za prihvaćanje eura. Vlastima uz to predstoji i delikatan politički zadatak objašnjavanja široj javnosti negativnog proračunskog učinka pristupanja EU. Lako se može zamisliti, na primjer, da će neki visoki dužnosnik počiniti medijski *faux pas* i da neće znati objasniti zašto je neto financijska pozicija Hrvatske pozitivna usprkos negativnom učinku pristupanja EU na proračun opće države. Nadajmo se stoga da će svi odgovorni dobro proučiti studiju EIZ, koja je ta dva učinka veoma dobro razlučila.

Četvrti važan analitički rezultat predstavljen u studiji jest izračun učinaka pristupanja EU na cijene i mogućnost kupnje nekretnina u Hrvatskoj. Koristeći se kointegracijskom analizom determinanti stambenih cijena, istraživači EIZ utvrdili su da će ulazak Hrvatske u EU dovesti do trajnog povećanja cijena nekretnina u iznosu od 3,9 postotnih bodova u odnosu na scenarij ostanka izvan Unije. Najveći doprinos rastu cijena nekretnina očekuje se od domaće potražnje, a najveći bi doprinos njihovome padu mogla dati očekivanja o pozitivnim kretanjima u građevinarstvu nakon ulaska u EU. Dugoročno povećanje cijena nekretnina stvorilo bi kapitalne dobitke za sektor kućanstava od 23,8 milijardi kuna, što predstavlja  $18,5\%$  ukupnoga raspoloživoga godišnjeg dohotka sektora kućanstava iz godine 2004. Kapitalni dobitak te veličine mogao bi uzrokovati intenziviranje osobne potrošnje zbog učinka bogatstva, a time bi izazvao i niz drugih makroekonomskih posljedica. Potrebno je napomenuti da model ne obuhvaća utjecaj potražnje nerezidenata za nekretninama u Hrvatskoj, koji bi mogao biti značajan za objašnjavanje kretanja cijena nekretnina. Autori studije također zaključuju da

će se prilikom pristupanja Uniji zaustaviti dalje poboljšanje indeksa mogućnosti kupnje nekretnina, do kojeg je nedavno došlo i za koje se očekuje da bi moglo potrajati idućih nekoliko godina. Zbog analitičke zahtjevnosti i kvalitete ovoga dijela istraživanja, bilo bi poželjno da se model determinanti cijena nekretnina objavi kao zaseban znanstveni rad.

Osim spomenutih učinaka, studija EIZ opisuje i glavne zaključke istraživanja o očekivanim koristima i troškovima na još 13 posebnih područja: liberalizaciju kapitalnog računa bilance plaćanja; tržište rada, mobilnost radne snage i migracije; državne potpore; mala i srednja poduzeća; turizam; poljoprivredu i razvitak ruralnih područja; ribarstvo; zaštitu okoliša i kvalitetu života; znanost i istraživanje; visoko obrazovanje; zaštitu potrošača i uvođenje vanjske granice Europske Unije. Pojednostavnjeno rečeno, ta područja predstavljaju najvažnije "dobitnike" i potencijalne "gubitnike" od pristupanja EU. Za hrvatsko društvo i gospodarstvo u cjelini, dugoročne će koristi od pristupanja Europskoj Uniji, po svemu sudeći, značajno nadmašiti troškove, ali se mora uočiti da koristi i troškovi nisu ravnomjerno raspoređeni u vremenu, u prostoru, a ni među pojedinim sektorima gospodarstva i društvenih skupina. Neke će interesne skupine i društvene skupine biti izložene rizicima zbog pristupanja Hrvatske EU, zbog čega je i opravdano govoriti o "dobitnicima" i "gubitnicima", iako se studija EIZ zbog razumljivih razloga tom terminologijom ne koristi.

Ukratko, u skupini neto dobitnika mogu se očekivati izvoznici, sektori privlačni za strana izravna ulaganja, nebankovne financijske institucije, tržište rada, mala i srednja poduzeća, turizam, zaštita okoliša i kvaliteta života, znanost i istraživanje, visoko obrazovanje i zaštita potrošača, a sa problemima će, po svemu sudeći, biti suočeni ponajviše poljoprivreda i ribarstvo. S analitičkoga stajališta, procjene očekivanih učinaka pristupanja EU na tržište rada, mala i srednja poduzeća, turizam i ribarstvo učinile su mi se posebno zanimljivima. Nešto više pitanja imao sam čitajući poglavlja o znanosti, o visokom obrazovanju i o zaštiti potrošača. Kao što sam već spomenuo, bilo bi dobro da se sve parcijalne studije objave, da bi se stručna javnost uvjerila da su istraživanja doista kvalitetno provedena. To bi bilo poželjno i radi usporedbe s rezultatima sličnih istraživanja, osobito onih provedenih u okviru projekta *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji*, koji je 2004. započeo Institut za javne financije u suradnji s brojnim hrvatskim znanstvenicima. U okviru toga projekta objavljena su u četiri knjige ukupno 43 rada, mnogi od kojih su postavili osnove kasnijim istraživanjima o učincima pristupanja Hrvatske EU na pojedina područja.

Osim veoma kvalitetne analize, valja pohvaliti i tehničke aspekte publikacije. Grafička je oprema knjige moderna i atraktivna: slike i tablice veoma su pregledne; naslovi, podnaslovi i tekst lako se slijede. Sâm tekst veoma je dobro napisan. Urednici studije očito su se potrudili da kvaliteta analize i teksta tek neznatno varira od poglavlja do poglavlja, što je velik uspjeh, ako uzmemo u obzir da je u

izradi studije uz EIZ bilo angažirao još šest istraživačkih institucija (Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Institut za turizam, Institut za oceanografiju i ribarstvo Split, Institut društvenih znanosti "Ivo Pilar" i Institut za energetiku i zaštitu okoliša "Ekonerg") i veliki broj tijela državne uprave. Činjenica da je tako veliki posao tako kvalitetno obavljen u svega deset mjeseci (od srpnja 2006. do srpnja 2007.) potvrda je odličnih organizacijskih sposobnosti EIZ kao nositelja studije i visoke proizvodnosti istraživača i svih djelatnika angažiranih na ovom projektu. U zaključku, ova je knjiga Ekonomskog instituta Zagreb iznimno vrijedno djelo i obvezno štivo, ne samo za sve stručnjake angažirane na pregovorima s Europskom Unijom, nego i za širu stručnu javnost u Hrvatskoj.

#### CITIRANA LITERATURA

1. Bagić, Dragan i Ante Šalinović, 2007.: "Analiza troškova i koristi kao čimbenik potpore građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju", u Katarina Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji, 4. svezak: Izazovi sudjelovanja*, Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, str. 155-180. [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr)
2. Cuculić, Judita, Michael Faulend i Vedran Šošić, 2004.: "Fiskalni aspekti pridruživanja: možemo li u Europsku uniju s proračunskim deficitom?" u Katarina Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji, 2. svezak: Izazovi institucionalnih prilagodbi*, Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, str. 47-73. [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr)
3. Gapinski, James and Borislav Škegro, 1989.: *Modeling the economic performance of Yugoslavia*. New York: Praeger Press.
4. Government of Poland, Office of the Committee of European Integration, 2003.: "The balance of costs and benefits of Poland's accession to the European Union", April, [www.polamb-commerce.planet.tn](http://www.polamb-commerce.planet.tn)
5. Lavrač, Vladimir i Boris Majcen, 2006.: "Economic issues of Slovenia's accession to the EU", *Institute of Economic Research Working Paper No. 31*, September. [www.ier.si](http://www.ier.si)
6. Štulhofer, Aleksandar, 2007.: "Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti?" u Katarina Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji, 4. svezak: Izazovi sudjelovanja*, Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, str. 135-154. [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr)

