

Ekonomski i fiskalni učinci pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji¹

Milan Deskar-Škrbić

Za razliku od ostalih novih država članica koje su u Europsku uniju ušle u uzlaznoj fazi europskoga poslovnog ciklusa, Hrvatska je u ovu zajednicu ušla neposredno nakon stabilizacije europske dužničke krize te uslijed dugogodišnje recesije

Za razliku od ostalih novih država članica koje su u Europsku uniju (EU) ušle u uzlaznoj fazi europskoga poslovnog ciklusa, Hrvatska je u ovu zajednicu ušla neposredno nakon stabilizacije europske dužničke krize te uslijed dugogodišnje recesije. Ona je u Hrvatskoj trajala od trećeg tromjesečja 2008. godine (Krznar, 2011) do četvrtog tromjesečja 2014. godine kada je u dva uzastopna kvartala zabilježena pozitivna stopa rasta BDP-a. Ovo su vrlo važni čimbenici koji se moraju uzeti u obzir u raspravi o ekonomskim učincima pristupanja Hrvatske EU-u. Ulazak neke zemlje u duboku ekonomsku integraciju poput EU-a trebao bi rezultirati nizom pozitivnih učinaka (Aynagöz Çakmak i Yilmaz, 2008) koji mogu biti ugroženi ako na gospodarska kretanja u toj zemlji snažnije utječu negativni domaći faktori.

Osim kvantitativnih učinaka ekonomskih integracija na gospodarstvo novih država članica važno je istaknuti i da duboka ekonomska integracija podrazumijeva i promjenu institucionalnog okvira vođenja ekonomske politike koji može značajno utjecati na kreiranje politika u državama članicama. Ovaj aspekt članstva u EU-u je posebno važan za zemlje poput Hrvatske koje su kroz povijest konstanto bilježile značajne fiskalne i makroekonomske neravnoteže.

U ovom radu se istražuju ekonomski i fiskalni učinci pridruživanja Hrvatske EU-u nakon gotovo pet godina članstva. Prvo se analiziraju statički i dinamički učinci pridruživanja Hrvatske EU-u kroz prizmu teorije ekonomskih integracija. Zatim se analiziraju direktni fiskalni učinci pridruživanja EU-u te učinci na vođenje fiskalne politike u okviru Europskog semestra. Cilj rada je ocijeniti je li Hrvatska, bez obzira na nepovoljan trenutak

Milan Deskar-Škrbić, stariji makroekonomski analitičar u Erste & Steiermärkische banci te predavač na Zagrebačkoj školi ekonomije i managementa. E-pošta: mdeskar@zsem.hr.

Tablica 1. Tipovi ekonomskih integracija ovisno o dubini integracije

	Nema vidljivih internih ograničenja trgovine	Zajednička vanjska trgovinska ograničenja	Nema nevidljivih internih ograničenja trgovine	Slobodno kretanje proizvodnih faktora i financijske imovine	Zajednička valuta	Zajednička ekonomska politika
Slobodno trgovinsko područje	x					
Carinska unija	x	x				
Jedinstveno tržište roba	x	x	x			
Zajedničko tržište	x	x	x	x		
Monetarna unija	x	x	x	x	x	
Ekonomska unija	x	x	x	x	x	x

Izvor: autor prema Hansen i Nielsen, 1997.

ulaska u Uniju, uspjela ostvariti određene ekonomske koristi od članstva.

Rad je podijeljen u pet dijelova. Nakon uvoda, u drugom dijelu rada objašnjavaju se tipovi ekonomskih integracija, što je nužno za odabir adekvatnoga teorijskog modela analize te se sažeto prezentira teorijski okvir za razumijevanje učinaka ekonomskih integracija na države članice. U trećem dijelu rada analiziraju se različiti statički i dinamički učinci pridruživanja Hrvatske EU-u. U četvrtom dijelu rada sagledavaju se fiskalni učinci pridruživanja, kroz analizu prihoda i rashoda državnog proračuna te analizu utjecaja Europskog semestra na kreiranje fiskalne politike u Hrvatskoj. Rad završava s ocjenom ekonomskih i fiskalnih koristi i propuštenih prilika nakon ulaska Hrvatske u EU.

Vrste i ekonomski učinci trgovinskih integracija

Kako bi se razumjeli potencijalni učinci ekonomskih integracija na države članice potrebno je definirati vrste ekonomskih integracija. Obilježja ekonomskih integracija značajno utječu

EU predstavlja najviši stupanj ekonomske integracije, a s obzirom na dubinu integracije EU odgovara pretpostavkama takozvanog novog regionalizma

na mehanizme djelovanja na domaće gospodarstvo. Prema Hansenu i Nielsenu (1997), ekonomske integracije se razlikuju prema dubini same integracije. Prema tome kriteriju, ekonomske integracije možemo podijeliti u pet vrsta, kako je prikazano u *Tablici 1.*

Slobodno trgovinsko područje odnosi se na eliminaciju carinskih i necarinskih barijera. Države samostalno odlučuju

o svojim trgovinskim ograničenjima, odnosno o protoku roba i usluga između država članica. Međutim, postoji mogućnost nevidljivih ograničenja trgovine u vidu različitih standarda i preferencija javne uprave da kupuju od domaćih dobavljača. U carinskoj uniji, osim eliminacije carinskih ograničenja, dolazi i do stvaranja zajedničke vanjskotrgovinske politike. Jedinstveno tržište roba predstavlja integracijski stupanj kod kojeg nisu prisutna ni vidljiva ni nevidljiva unutarnja ograničenja trgovine te se prakticira zajednička vanjskotrgovinska politika. Zajedničko tržište podrazumijeva sve karakteristike kao i prethodni stupnjevi integracije uz dodatak slobodnog kretanja proizvodnih faktora i financijske imovine. Monetarna unija čini još viši stupanj integracije jer pretpostavlja zajedničko tržište s dodatkom ili neopozivih fiksnih tečajeva ili zajedničke valute za sve države članice tako da ekonomske transakcije unutar zemlje nisu pod utjecajem neizvjesnosti kretanja deviznog tečaja. Ekonomska unija predstavlja najviši stupanj integracije koji podrazumijeva zajedničku koordinaciju ekonomskih politika država članica s naglaskom na fiskalnu politiku s obzirom da monetarna unija već pretpostavlja zajedničku monetarnu politiku.

Prema ovoj klasifikaciji EU predstavlja najviši stupanj ekonomske integracije (König, 2015), a s obzirom na dubinu integracije EU odgovara pretpostavkama takozvanog novog regionalizma (Grgić i Bilas, 2008). Značajke novog regionalizma su olakšavanje financijskih tokova i inozemnih ulaganja putem uspostavljanja protokola o investiranju i zaštiti, liberalizacija kretanja rada unutra integracije, harmonizacija porezne politike i makro-politika, osnivanje institucija koje vode i olakšavaju integriranje, harmonizacija pravne regulacije tržišta proizvoda i proizvodnih faktora, transferi znanja i tehnologije te tehnološka difuzija, posebno iz razvijenih zemalja prema onima u razvoju, koja pak dovodi do rasta produktivnosti.

Iz ovih obilježja moguće je donijeti neke zaključke o učincima ekonomske unije na nove države članice, ali je zbog kompleksnosti mehanizama ove učinke potrebno konkretnije definirati. Grgić i Bilas (2008) navode da se ekonomski učinci trgovinskih sporazuma mogu podijeliti na:

- statičke učinke (prvenstveno stvaranja i skretanja trgovine),

- akumulacijske/dinamičke učinke (srednjoročni i dugoročni učinci na rast) i
- lokacijske učinke (prostorna alokacija resursa).

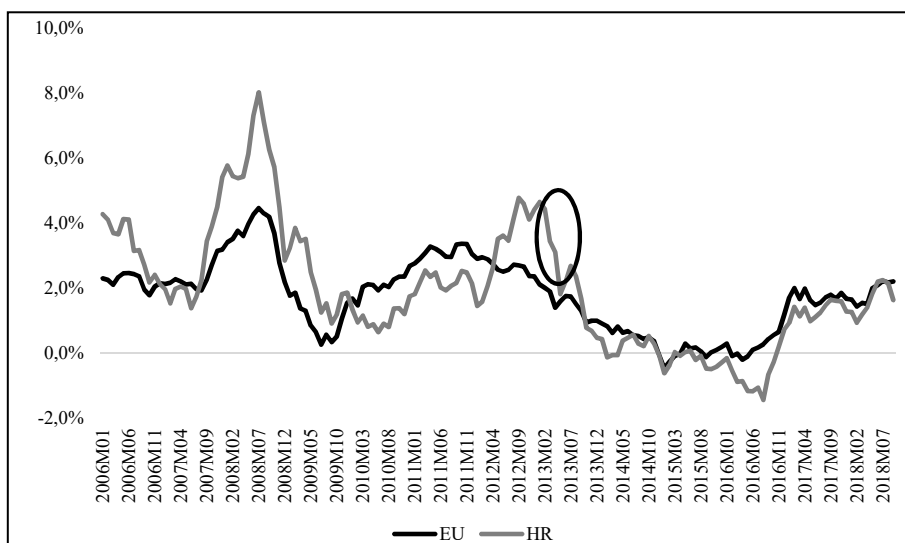
U ovom radu fokus će biti na istraživanju učinaka stvaranja i skretanja trgovine te akumulacijskim učincima, koji su u nastavku sažeto objašnjeni.

Osnove statičke analize u teoriji integracija je postavio Viner (1950) koji je analizirao učinke carinskih unija. Pod pretpostavkom da država unutar novoformirane carinske unije ukine carine na uvoz iz države članice carinske unije, ali ih zadrži za trgovanje s ostatkom svijeta, povećava se volumen uvoza iz države unije, jer se više preferira

uvoziti iz te zemlje, nego li iz ostatka svijeta. S obzirom na cjenovno povoljniji uvoz, domaća se proizvodnja dobara koje se više uvozi smanjuje, a domaća potrošnja povećava. Neto učinci za zemlju u carinskoj uniji ogledaju se u neto koristi potrošača koji profitiraju od nižih cijena dobara i neto koristi od uštede inputa za domaću proizvodnju jer se domaća proizvodnja smanjuje. Drugim riječima, radi se o *učincima od stvaranja trgovine* zbog pomaka u preferencijama potrošača sa skupljih domaćih proizvoda na cjenovno dostupnije uvozne proizvode. Negativan efekt za zemlju uvoznicu je gubitak prihoda od carina, zbog skretanja trgovinskih tokova iz ostalih zemalja na zemlju izvoznicu unutar carinske unije, a taj gubitak nije nadoknađen nižim domaćim cijenama za potrošače već on predstavlja upravo *činak skretanja trgovine*.

U dužem razdoblju nastaju i akumulacijski ili dinamički učinci ekonomskih integracija. Dinamički učinci podrazumijevaju efikasniju proizvodnju i povećanu štednju nastale preko statičkih učinaka, čime se povećavaju mogućnosti investiranja, što u konačnici dovodi i do povećanja proizvodnje i akumulacije kapitala. Također, ekonomska integracija u državi članicu može rezultirati većom produktivnošću zbog veće specijalizacije dobara u kojima zemlja ima komparativne prednosti i zbog veće konkurencije uzrokovane nižim cijenama uvoznih dobara. To je povezano i s učincima ekonomije obujma koja se na zajedničkom tržištu događa pod utjecajem manjih trgovinskih barijera i slobodnog kretanja proizvodnih faktora, koja zatim također utječe na rast produktivnosti. Na

Grafikon 1. Indeksi potrošačkih cijena (CPI) u Hrvatskoj i EU (u %)



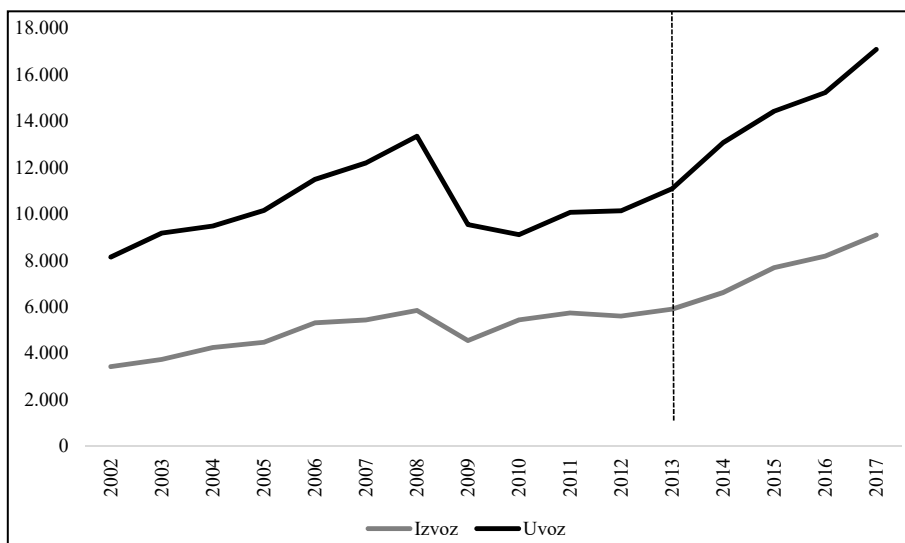
Izvor: Eurostat, 2018.

većem tržištu zbog zamjetnije konkurencije dolazi i do osjetnijih ulaganja u istraživanje i razvoj te stvaranja novih proizvoda te novih investicija. To dugoročno utječe na trajno povećavanje stope rasta gospodarstva (Šarić, 2017).

Ekonomski učinci ulaska Hrvatske u Europsku uniju

Iz prethodnog dijela rada može se zaključiti kako postoje dva značajna kratkoročna učinka ulaska neke zemlje u dublju ekonomsku integraciju. Prvo, to je učinak stvaranja trgovine koji se najviše očituje u padu cijena i rastu uvoza iz ostalih država ekonomske integracije, potaknutog većom potrošnjom. Drugo, riječ je o smanjenju prihoda od carina zbog skretanja uvoza od ostalih zemalja prema državama ekonomske integracije. Kako

Grafikon 2. Izvoz i uvoz roba (u milijunima eura)



Izvor: Eurostat, 2018.

Tablica 2. Uvoz prema geografskom podrijetlu trgovinskih partnera

Uvoz	2012.	2017.	Promjena
Članice EU-a	72,6%	78,1%	5,5%
Članice EFTA-e	2,7%	0,9%	-1,8%
Članice CEFTA-e	6,4%	6,2%	-0,2%
Članice OPEC-a	0,6%	2,3%	1,7%
Ostale europske zemlje	10,7%	2,8%	-7,8%
Ostale azijske zemlje	4,3%	7,3%	3,0%
Ostale afričke zemlje	0,2%	0,2%	0,0%
Ostale američke zemlje	2,5%	1,1%	-1,4%
Oceanijske zemlje	0,0%	0,1%	0,1%

Izvor: Dzs.hr, 2018.

bi se zaključilo jesu li ovi učinci bili prisutni u Hrvatskoj nakon ulaska u EU u nastavku se analiziraju podatci o kretanju cijena i obrascu trgovinske razmjene s inozemstvom, dok će se kretanje prihoda od carina analizirati u sljedećem dijelu rada.

Na *Grafikonu 1* prikazano je kretanje indeksa potrošačkih cijena u Hrvatskoj, u usporedbi s indeksom potrošačkih cijena u EU-u. Iz tog prikaza se može zaključiti kako je od srpnja do prosinca 2013. godine došlo do značajnog pada cijena u Hrvatskoj. Na grafikonu su pridodani podatci o kretanju cijena u EU-u kao oblik "kontrolne varijable" budući da su inozemne cijene najvažnija determinanta kretanja cijena u Hrvatskoj (Krznar i Kunovac, 2010). Odnos ove dvije serije pokazuje da je naglo usporavanje inflacije u Hrvatskoj u drugoj polovici 2013. godine bilo posljedica domaćih faktora, a ne inozemnih.

HNB navodi kako je ovakvo kretanje cijena rezultat baznog razdoblja povezanog s povećanjem PDV-a i administrativno reguliranih cijena početkom 2012. godine te pojačane konkurencije nakon što su ulaskom Hrvatske u EU ukinute preostale zaštitne carine za države članice (HNB, 2013). Pritom se učinak

ulaska u EU najvećim dijelom očituje u smanjenju cijena u drugoj polovici godine, dok je učinak baznog efekta najvjerojatnije koncentriran u prvoj polovici godine (do rasta PDV-a je došlo 1. ožujka 2012. godine, a ekonomska literatura upućuje na to da do rasta cijena često dolazi i prije samog povećanja stope PDV-a).

Na *Grafikonu 2* prikazano je kretanje uvoza i izvoza roba i usluga u Hrvatskoj od 2000. godine. Navedeni statistički pokazatelji sugeriraju da je nakon 2013. godine došlo do značajnog ubrzanja uvoza, što je u skladu s prethodno iznesenom teorijom. Nasuprot tome, zamjetno je i ubrzanje izvoza, što je također u skladu s teorijskim pretpostavkama o snažnijoj trgovinskoj integraciji nakon ulaska u ekonomsku uniju.

U *Tablici 2* i *Tablici 3* prikazani su struktura te promjena strukture uvoza i izvoza prema geografskom podrijetlu zemalja trgovinskih partnera u godini prije ulaska u EU te krajem 2017. godine.

Tablica 3 potvrđuje teorijske pretpostavke o supstituciji uvoza iz ostalih zemalja s uvozom iz država članica iz iste

Tablica 3. Izvoz prema geografskom podrijetlu trgovinskih partnera

Izvoz	2012.	2017.	Promjena
Članice EU-a	58,2%	64,9%	6,7%
Članice EFTA-e	1,3%	1,6%	0,3%
Članice CEFTA-e	21,0%	17,4%	-3,5%
Članice OPEC-a	1,8%	1,6%	-0,2%
Ostale europske zemlje	5,4%	3,4%	-2,0%
Ostale azijske zemlje	3,2%	3,3%	0,1%
Ostale afričke zemlje	3,0%	2,1%	-0,9%
Ostale američke zemlje	5,6%	5,2%	-0,4%
Oceanijske zemlje	0,5%	0,3%	-0,2%

Izvor: Dzs.hr, 2018.

ekonomske integracije, u ovom slučaju EU-a. Udio uvoza iz država članica se u promatranom razdoblju (2012.-2017.) povećao sa 73 na 78 posto, dok je udio uvoza iz prethodno važne trgovinske integracije za Hrvatsku, CEFTA-e, smanjen s gotovo 3 na ispod 1 posto ukupnog uvoza. Sličan zaključak vrijedi i za izvoz, tj. uvoz kod ostalih država članica unije, koje su također supstituirale dio svog uvoza uvozom iz nove zemlje članice ekonomske unije – Hrvatske. *Tablica 3* pokazuje kako je udio izvoza u države članice u petogodišnjem razdoblju porastao s 58 na 65 posto ukupnog izvoza, dok je dio izvoza u članice CEFTA-e smanjen s 21 na 17 posto ukupnog izvoza.

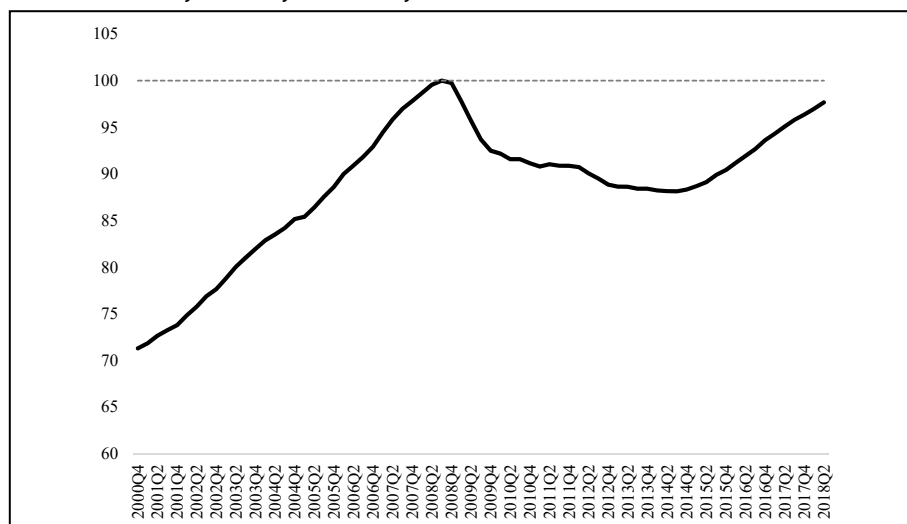
Nakon analize učinka ulaska u EU na kretanje cijena te obrazac međunarodne trgovinske razmjene koji se većinom odnose na statičke učinke ekonomskih integracija, u nastavku se analiziraju određeni dinamički učinci kroz analizu kretanja produktivnosti, investicija, inozemnih ulaganja i kretanja na tržištu rada iz perspektive mobilnosti faktora proizvodnje.

Grafikon 3 prikazuje kretanje realne vrijednosti investicija od 2000. do 2018. godine (zbroj četiri kvartala), u milijunima eura. Vrijednost je izražena kao indeks, s bazom 2008Q3=100, kako bi se lakše usporedila trenutačna razina investicija s maksimumom iz 2008. godine.

Podatci Eurostata (2018) ukazuju kako je do ubrzanja investicijske aktivnosti došlo tek nakon 2015. godine te da razina investicija još nije dosegla pretkriznu razinu. Iz ovih podataka je teško zaključiti u kojoj mjeri je na takvo kretanje investicija utjecalo članstvo u EU-u pa se u nastavku analizira financiranje investicija iz sredstava EU-a te kretanje inozemnih ulaganja.

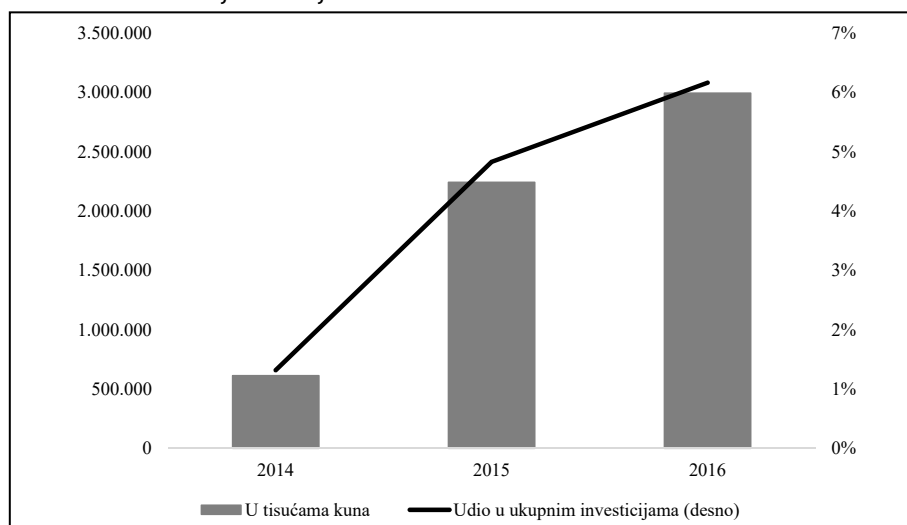
Grafikon 4 pokazuje kako sredstva iz fondova EU-a (dalje: europskih fondova) čine sve značajniji udio u financiranju investicija u Hrvatskoj. 2014. godine je sredstvima EU-a financirano oko 600

Grafikon 3. Kretanje investicija u Hrvatskoj (indeks 2008Q3=100)



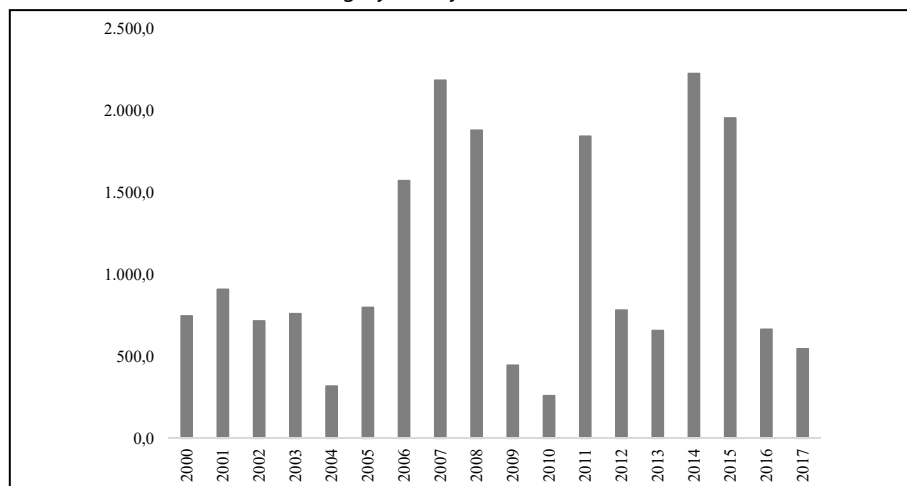
Izvor: Eurostat, 2018.

Grafikon 4. Financiranje investicija iz sredstava EU-a

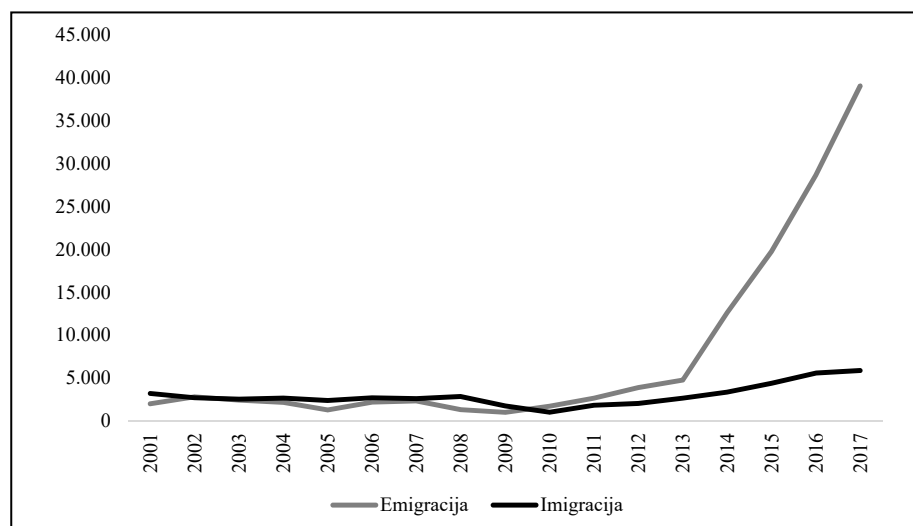


Izvor: Dzs.hr, 2018.

Grafikon 5. Inozemna vlasnička ulaganja u milijunima eura



Izvor: Hnb.hr, 2018.

Grafikon 6. Doseljeni i odseljeni u EU

Izvor: Dzs.hr, 2018.

milijuna kuna investicija, a 2016. godine gotovo 3 milijarde kuna, što je povećanje od pet puta. Za 2017. godinu se može pretpostaviti da je udio ovih sredstava još i značajniji, s obzirom na podatke o snažnijem povlačenju sredstava. Može se zaključiti kako ulazak u EU predstavlja relativno značajan poticaj investicijskoj aktivnosti u Hrvatskoj, a očekuje se da će uloga sredstava iz europskih fondova i dalje rasti.

Ulazak u ekonomsku uniju bi također trebao rezultirati jačom mobilnošću faktora proizvodnje – kapitala i rada. U *Grafikonu 5* je prikazano kretanje inozemnih ulaganja u milijunima eura, pri čemu su u obzir uzeta samo vlasnička ulaganja u poduzeća u obliku izravnih ulaganja, kako bi se fokus stavio na kretanje kapitala u užem smislu².

Nakon ulaska u EU, 2014. i 2015. godine zabilježen je značajniji priljev vlasničkih ulaganja. U 2014. godini je zabilježen priljev od 2,2 milijarde eura, ali prema podacima HNB-a 1,5 milijardi eura odnosi se na kružno ulaganje, što znači da su se

za taj iznos povećala i imovina i obveze. Ovo kružno ulaganje teško je povezati s članstvom u EU-u. U 2015. godini priljev je iznosio 1,9 milijardi eura, od čega se 500 milijuna kuna odnosi na kupnju Tvornice duhana Rovinj koju je proveo *British American Tobacco*. U 2016. i 2017. zabilježen je skroman priljev vlasničkih ulaganja od 659 i 550 milijuna eura. Iz navedenih podataka se može zaključiti kako ulazak u EU nije imao značajniji utjecaj na priljev inozemnih vlasničkih ulaganja, što je vjerojatno posljedica i dalje nepovoljnoga poslovnog okruženja.

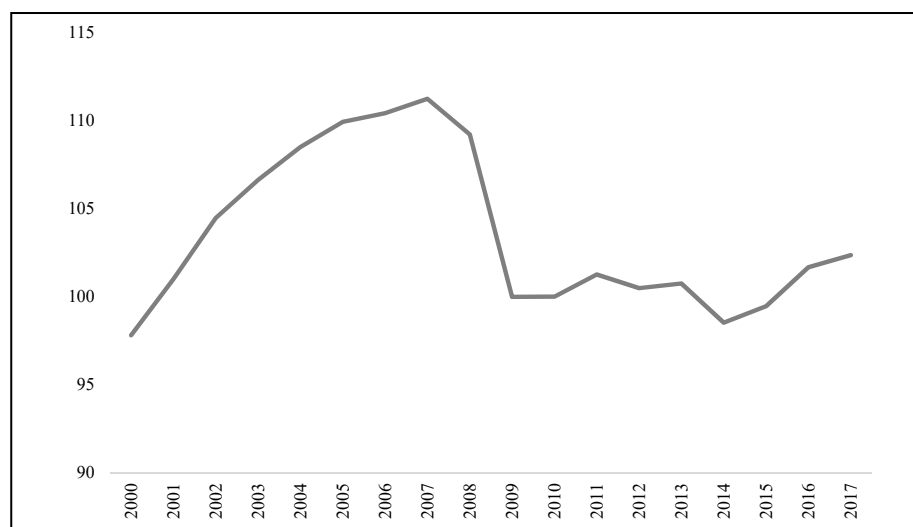
Drugi važan faktor proizvodnje je rad, a mobilnost rada će se u ovom radu aproksimirati podat-

cima o neto migracijama. Na *Grafikonu 6* prikazan je broj odseljenih hrvatskih državljana u EU te doseljenih stanovnika država članica u Hrvatsku.

Iz prikazanih podataka se može zaključiti kako je nakon 2013. godine došlo do značajnog porasta mobilnosti rada. Međutim, iako se broj doseljenih iz država članica u Hrvatsku povećava, Hrvatska bilježi značajan negativan migracijski saldo, budući da je broj odseljenih značajno veći od broja doseljenih. Prema podacima DZS-a od 2013. do 2017. godine u države članice odselilo je preko 100 tisuća hrvatskih državljana. Međutim, Draženović i dr. (2018) ističu kako su podaci DZS-a podcijenjeni te da je u tom razdoblju odseljeno oko 230 tisuća hrvatskih državljana. Autori ističu pristup jedinstvenom tržištu rada nakon ulaska u EU, ekonomske faktore i uvjete na tržištu rada kao glavne odrednice emigracije, što potvrđuje pretpostavku u ovom radu da se podatci o migracijama mogu koristiti kao aproksimacija mobilnosti radne snage.

Posljednji dinamički učinak ekonomskih integracija odnosi se na utjecaj na produktivnost. Pretpostavka teorijskih modela ekonomskih integracija je da jača konkurencija, prijenos tehnologije i veća mobilnost faktora proizvodnje dovodi do specijalizacije i rasta produktivnosti u zemljama koje su postale članice ekonomske integracije.

Kao mjera produktivnosti u ovom radu će se koristiti totalna faktorska produktivnost koja se definira kao aproksimacija tehnološkog napretka u nekoj zemlji budući da se računa kao rezidual nakon što se procijeni koliki je bio doprinos pojedinog faktora proizvodnje: prirodnih resursa, rada,

Grafikon 7. Totalna faktorska produktivnost (indeks 2010=100)

Izvor: Ec.europa.eu, 2018.

fizičkog kapitala i ljudskog kapitala, BDP-u. Tehnološki razvoj predstavlja način povećanja outputa bez povećanja inputa te se u gospodarstvu odražava rastom ukupne faktorske produktivnosti. Kretanje totalne faktorske produktivnosti prikazana je u *Grafikonu 7*.

Iz prikaza se može vidjeti kako je nakon izbivanja krize došlo do značajnog pada ukupne faktorske produktivnosti u Hrvatskoj koja je stagnirala do 2015. godine, nakon čega je došlo do blagog oporavka, ali je razina ukupne faktorske produktivnosti i dalje na značajno nižoj razini u odnosu na pretkrizno razdoblje. Iako se na temelju ovih podataka ne mogu analizirati direktni učinci članstva u EU-u, može se zaključiti kako nakon 2013. godine nije zabilježen značajan porast, a u 2014. godini je zabilježen čak i jednokratni pad ukupne faktorske produktivnosti.

Iz ovog dijela rada može se zaključiti sljedeće. S jedne strane, članstvo u EU-u dovelo do pada cijena i snažnije harmonizacije cijena s kretanjima u EU-u te snažnije trgovinske integracije Hrvatske s tržištem EU-a, koja se očituje i kroz značajan rast uvoza i rast izvoza na jedinstveno tržište. S druge strane, nije došlo do značajnijeg porasta investicija i priljeva vlasničkih ulaganja, ali značaj sredstava EU-a u financiranju investicija raste. Mobilnost rada je također povećana, ali je došlo do značajno većeg odljeva radnika u zemlje EU-a u odnosu na priljev radnika iz EU-a. Konačno, članstvo u EU-u nije dovelo do značajnijeg rasta produktivnosti u hrvatskom gospodarstvu.

Fiskalni učinci članstva u EU-u mogu se podijeliti na učinke na prihode i rashode proračuna te učinke na kreiranje fiskalne politike.

Učinci članstva na prihode i rashode proračuna

Prema Cuculić i dr. (2004), fiskalni učinci odnose se na izravan učinak na postojeće prihode proračuna, indirektan učinak na postojeće prihode proračuna, nove prihode proračuna, izmjene postojećih rashoda proračuna te nove rashode proračuna.

Kako bi se bolje razumio učinak pridruživanja EU-u na hrvatske javne financije potrebno je ukratko objasniti način

**Pretpostavka teorijskih modela
ekonomskih integracija je da jača
konkurencija, prijenos tehnologije i
veća mobilnost faktora proizvodnje
dovodi do specijalizacije i rasta
produktivnosti u zemljama koje
su postale članice ekonomske
integracije**

financiranja proračuna EU-a (dalje: europski proračun). Europski proračun financira se tradicionalnim vlastitim sredstvima (eng. *traditional own resources*, TOR) i uplatama država članica u broj 35 - rujan 2018.

Tablica 4. Izvori financiranja europskog proračuna po državi članici

Ukupan doprinos države članice
Vlastiti prihodi na temelju PDV-a
Vlastiti prihodi na temelju BND-a
Korekcija za UK
Redukcija za Dansku, Nizozemsku, Austriju i Švedsku
Prilagodbe za Dansku, Irsku i UK
Tradicionalna vlastita sredstva (TOR) (75%)
Pristojbe za poljoprivredu (100%)
Pristojbe na šećer (100%)
Carine (100%)
Minus 25% troškovi prikupljanja TOR

Izvor: autor prema Europska komisija, 2018.

ovisnosti o njihovoj ekonomskoj snazi, uz određene prilagodbe (Europska komisija, 2018).

Vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost se propisuju po jedinstvenoj stopi od 0,3 posto, koja se primjenjuje na usklađenu osnovicu PDV-a svake države članice, pri čemu je gornja granica oporezive osnovice PDV-a 50 posto bruto nacionalnog dohotka (BND). Vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND) predstavljaju standardni postotak koji se primjenjuje na BND svake države članice za rashode koji nisu pokriveni drugim vlastitim sredstvima. Tradicionalna vlastita sredstva predstavljaju carinske pristojbe i pristojbe na poljoprivredne proizvode i pristojbe za šećer za svaku državu članicu. Svrha korekcija je uravnotežiti ili ispraviti proračunske neravnoteže nekih država članica. Svaka država članica koja snosi proračunski teret koji je pretjeran u odnosu na njezino relativno blagostanje može imati koristi od korekcije u prikladno vrijeme.

Dakle, ulaskom u EU, država članica se direktno odriče pojedinih prihoda koje se automatski transferiraju u europski proračun, a postoje i neki indirektni učinci.

Prema podacima Ministarstva financija (2013) glavne promjene na prihodnoj strani proračuna zbog ulaska u EU bile su:

- 1. siječnja 2013. godine na snagu je stupila izmjena *Zakona o PDV-u* kojom je ovaj porezni oblik usklađen sa sustavom oporezivanja u EU-u, a podrazumijevao je potpuno ukidanje nulte stope poreza na dodanu vrijednost te njenu zamjenu stopom od 5 posto kao najnižom mogućom koju propisuje zakonodavstvo EU-a;
- došlo je do jednokratnog gubitka oko 1,6 milijardi kuna prihoda od PDV-a i to zbog pomaka u naplati budućih da se ulaskom u EU sva roba iz država članica koja se prije 1. srpnja 2013. oporezivala pri uvozu, od ulaska u EU oporezuje kao i kod domaćih poduzetnika, odnosno tek nakon puštanja robe u potrošnju;
- trošarine na energente bile su ispod minimalne razine koju propisuje EU pa je bilo potrebno u nekoliko navrata

Tablica 5. Doprinosi Hrvatske europskom proračunu, 2014.-2017.

	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Ukupan doprinos države članice	387	357	404	359	1 507
Vlastiti prihodi na temelju PDV-a	63	61	66	74	265
Vlastiti prihodi na temelju BND-a	295	269	286	257	1 107
Korekcija za UK	29	26	35	27	117
Redukcija za Dansku, Nizozemsku, Austriju i Švedsku	0	0	3	0	3
Prilagodbe za Dansku, Irsku i UK	0	0	0	-2	-2
Tradicionalni vlastiti resursi (75%)	43	40	47	46	175
Pristojbe za poljoprivredu (100%)	0	0	0	0	0
Pristojbe na šećer (100%)	2	2	2	5	12
Carine (100%)	54	52	56	52	215
Minus 25% troškovi prikupljanja TOR	-14	-14	-12	-11	-52
UKUPNI DOPRINOSI	430	397	451	405	1 683

Izvor: autor prema Europska komisija, 2018.

podizati trošarinu na benzinska i dizelska goriva;

- radi usklađivanja sa zakonodavstvom EU-a uvela se i trošarina na prirodni plin i električnu energiju, uz zadržavanje obveznih oslobođenja od plaćanja trošarine definiranih *Zakonom o trošarinama* te uvođenjem oslobođenja koja su u EU-u trošarinskim propisima predviđena kao opcionalna;
- došlo je do povećanja trošarina na duhanske proizvode;
- došlo je do izmjena u sustavu posebnih poreza na automobile;
- došlo je do pada prihoda od carina budući da se na robu iz EU-a ne naplaćuje carina;
- došlo je do rasta prihoda od međunarodnih pomoći zbog priljeva sredstava iz EU-a.

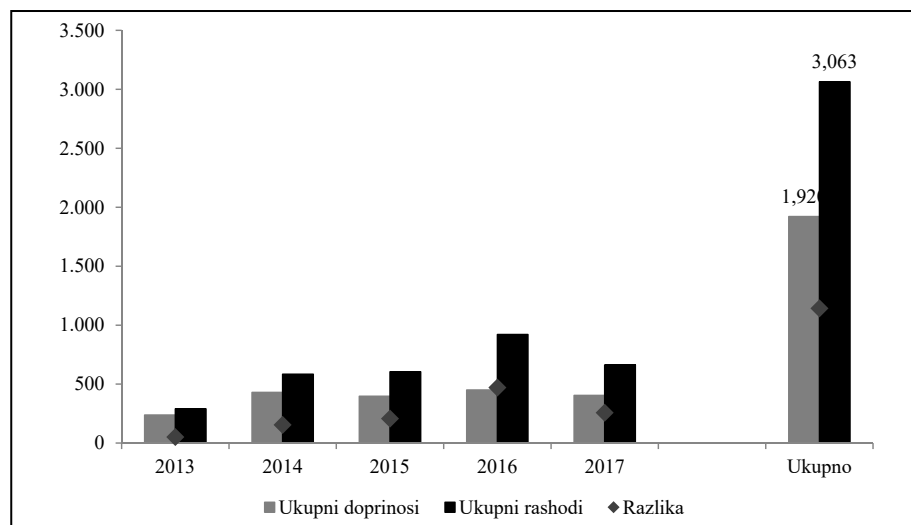
Na strani rashoda u 2013. godini došlo je do:

- povećanja uplate doprinosa europskom proračunu u iznosu od 1,8 milijardi kuna, što se odnosi na uplatu temeljnog kapitala Europske investicijske banke (EIB), uplatu u Istraživački fond za ugljen i čelik te ranije objašnjene doprinose za europski proračun. Uplate u EIB i Istraživački fond za ugljen i čelik su propisane do 2018. godine;
- smanjenja subvencija zbog potrebe usklađenja sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU, posebice u domeni izravnih plaćanja u poljoprivredi, a zbog zabrane vertikalnih subvencija dugoročno su smanjene i pomoći različitim trgovačkim društvima.

Kako bi se bolje razumio dugoročniji fiskalni položaj Hrvatske u odnosu na EU, potrebno

je analizirati prihode i rashode europskog proračuna za Hrvatsku, na temelju podataka iz grafikona 8. Prema tim podacima, Hrvatska je od 2013. do 2017. godine u europski proračun ukupno uplatila 1,9 milijardi eura, dok je istovremeno primila oko 3 milijarde eura iz europskog proračuna, kroz različite programe. Dakle, od ulaska u EU do kraja 2017. godine neto primitci su iznosili oko 1,1 milijardu eura ili 3 posto BND-a. Pritom je najviše sredstava iz europskog proračuna povučeno 2016. godine, u iznosu od 921 milijun eura.

Zbog boljeg razumijevanja ovih tokova, u nastavku su prikazani detaljni prihodi i rashodi iz

Grafikon 8. Doprinosi proračunu i rashodi europskog proračuna za Hrvatsku 2013.-2017. (mil. eura)

Izvor: autor prema Europska komisija, 2018.

Tablica 6. Rashodi europskog proračuna za Hrvatsku, 2014.-2017.

	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Pametani i inkluzivni rast	337	255	536	316	1445
<i>Konkurentnost za rast i zapošljavanje</i>	24	32	39	43	138
<i>Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija</i>	314	223	497	272	1306
Održivi rast: prirodni resursi	97	258	306	313	974
Sigurnost i građanstvo	85	19	20	12	136
Globalna Europa	26	46	51	14	137
Administracija	9	9	0	0	18
Naknade	29	0	9	9	46
Negativne rezerve	0	0	0	0	0
Posebni instrumenti	0	18	0	0	18
UKUPNI RASHODI	584	605	921	663	2773

Izvor: autor prema Europska komisija, 2018.

europskog proračuna za Hrvatsku za razdoblje od 2014. godine budući da je Hrvatska u EU ušla u drugoj polovici 2013. godine i s obzirom da je novo proračunsko razdoblje, s novim projektima i ciljevima EU-a, započelo 2014. godine (višegodišnji financijski okvir 2014.-2020.).

U strukturi ukupnih doprinosa europskom proračunu dominiraju vlastiti prihodi na temelju BND-a i vlastiti prihodi na temelju PDV-a koji čine preko 80 posto ukupnih doprinosa Hrvatske europskom proračunu.

U promatranom razdoblju (2014.-2017.), Hrvatska je najviše sredstava iz europskog proračuna povukla u kategoriji ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije (1,3 milijarde eura) te održivog rasta (974 milijuna eura). Pritom je važno napomenuti da su rashodi iz europskog proračuna za neku zemlju rezultat vlastitih napora država članica u povlačenju sredstava. Ako se u obzir uzme da je Hrvatskoj u proračunskom razdoblju 2014.-2020. na raspolaganje stavljeno 12,6 milijardi eura, može se zaključiti kako je dosadašnja dinamika povlačenja sredstava vrlo slaba.

Učinci članstva na kreiranje (ekonomske i) fiskalne politike

Osim samih kvantitativnih učinaka ulazak u EU značajno je utjecao na kreiranje ekonomske i fiskalne politike u Hrvatskoj budući da je svaka država članica dužna sudjelovati u takozvanom. Europskom semestru.

Prema Dalić (2013), Europski semestar je okvir za koordinaciju ekonomskih politika između država članica, ali i okvir za osiguranje konzistentnosti između različitih sastavnica nacionalne ekonomske politike. Oblikovanje Europskog semestra počelo je 2010. godine i definirano je takozvanim *Sixpack* paketom uredbi i direktive koje su usvojene sredinom 2011. godine.

Tri su temeljna stupa na kojima počiva Europski semestar:

- Integrirane smjernice ekonomske politike i politike zapošljavanja za provođenje strategije *Europa 2020* kojima se

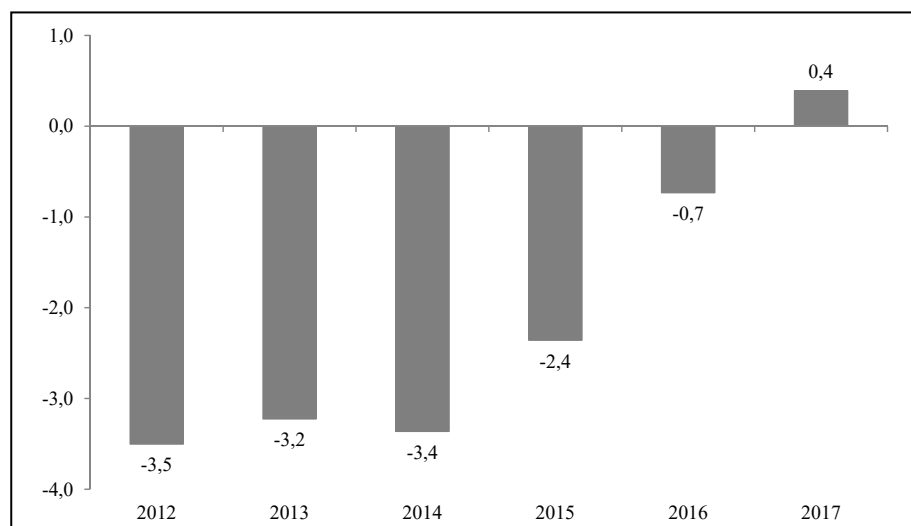
broj 35 - rujan 2018.

definiraju strukturni ciljevi EU-a do kraja desetljeća.

- *Pakt o stabilnosti i rastu*, revidiran i osnažen paketom *Sixpack* kojima su prošireni razlozi zbog kojih se može pokrenuti procedura prekomjernog deficita, ali i uvedene financijske kazne za članice eurozone u slučaju optoivanog nepoštivanja utvrđenih preporuka. Osim visine deficita, razlog za pokretanje procedure prekomjernog deficita proširen je na javni dug veći od 60 posto BDP-a koji se ne smanjuje zadovoljavajućim tempom, ali i na odstupanje od srednjoročnih proračunskih ciljeva (eng. *Medium-Term Budgetary Objectives*, MTOs) koje su si postavile same države članice. Države su obvezane slijediti zadani srednjoročni cilj tako što će prilagoditi svoj ciklični prilagođeni proračunski saldo stopom od 0,5 posto BDP-a godišnje.

U promatranom razdoblju (2014.-2017.), Hrvatska je najviše sredstava iz europskog proračuna povukla u kategoriji ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije (1,3 milijarde eura) te održivog rasta (974 mil. eura)

- *Sprječavanje i korekcija prekomjernih makroekonomskih neravnoteža* je mehanizam praćenja i nadzora makroekonomskog stanja u državama članicama čiji je cilj rano otkrivanje makroekonomskih neravnoteža i poticanje država članica na poduzimanje korektivnih mjera ekonomske politike. Zasniva se na sustavu ranog upozorenja koji se sastoji od 14 makroekonomskih pokazatelja u

Grafikon 9. Ukupni i strukturni saldo opće države u Hrvatskoj (% potencijalnog BDP-a)

Izvor: Ec.europa.eu, 2018.

dubinskoj analizi koju temeljem rezultata sustava ranog upozorenja provodi Europska komisija.

Hrvatska je prvi put sudjelovala u ciklusu Europskog semestra 2013. godine na dobrovoljnoj i neformalnoj osnovi, pri čemu Vijeće EU-a nije donijelo specifične preporuke za Hrvatsku. S obzirom na ulazak u punopravno članstvo u srpnju 2013. godine, Hrvatska je bila obvezna do kraja 2013. godine provesti transpoziciju odredbe Direktive Vijeća 2011/85/EU kao dijela *Sixpacka* u nacionalno zakonodavstvo te time postići usklađenost s proračunskom disciplinom prema zahtjevima *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

O važnosti Europskog semestra po vođenje fiskalne politike u Hrvatskoj najbolje govori činjenica kako se već u prvom Programu konvergencije 2014.-2017. ističe da Procedura prekomjernog proračunskog manjka u potpunosti određuje okvir fiskalne politike u srednjem roku

Jednim dijelom, odredbe Direktive prenesene su i u *Zakon o fiskalnoj odgovornosti* kojima se definiraju standardi fiskalnog planiranja u dokumentima koji se odnose na izradu državnog proračuna, kao i projekcija koje donosi Vlada, odnosno koje Vlada predlaže na donošenje Hrvatskome saboru. Na ovaj način je ojačana fiskalna transparentnost kroz javnu raspoloživost makroekonomskih i proračunskih projekcija, ali i pretpostavki i relevantnih parametara na kojima se te projekcije temelje.

Od 2014. godine Hrvatska redovito sudjeluje u Europskom semestru. Pritom je važno istaknuti kako je sudjelovanje Hrvatske u Europskom semestru značajno utjecalo na kreiranje ekonomske i fiskalne politike gotovo od samog pristupanja EU budući da je Vijeće EU-a u siječnju 2014. godine pokrenulo korektivnu *Proceduru prekomjernog proračunskog manjka* (EDP), dok je Europska komisija (EK) u ožujku 2014. utvrdila postojanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža (*MIP*).

Ovo su bile važne činjenice koje su nositelji ekonomske i fiskalne politike u Hrvatskoj morali uzeti u obzir i uključiti u najvažnije *policy* dokumente u okviru Europskog

semestra: *Program konvergencije* i *Nacionalni program reformi*. Nacionalni program reformi daje širi pregled provedenih i planiranih strukturnih reformi, a dijelom usmjerenih na uklanjanje makroekonomskih neravnoteža i ostvarivanje makroekonomskih ciljeva. Program konvergencije daje detaljan uvid u sadržaj i karakter fiskalne politike.

O važnosti Europskog semestra po vođenje fiskalne politike u Hrvatskoj najbolje govori činjenica kako se već u prvom *Programu konvergencije 2014.-2017.* ističe da *Procedura prekomjernog proračunskog manjka* u potpunosti određuje okvir fiskalne politike u srednjem roku. Hrvatska je u *Proceduri prekomjernog proračunskog manjka* boravila od siječnja 2014. godine do lipnja 2017. godine. U tom je razdoblju provedena značajna fiskalna konsolidacija koja je prvenstveno bila potaknuta ovim korektivnim mehanizmom u sklopu *Pakta o stabilnosti i rastu*. U *Grafikonu 9* prikazano je kretanje strukturnog proračunskog salda u Hrvatskoj od 2013.-2017. godine koji prikazuje značajnu konsolidaciju. Deskar-Škrbić i Raos (2018) nude detaljnu analizu konsolidacijskih mjera i zaključuju kako je fiskalna konsolidacija najvećom mjerom rezultat promjena na prihodnoj strani proračuna te rezanja kapitalnih investicija.

Zaključak

U ovom radu prikazani su ekonomski i fiskalni učinci pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji te su analizirana makroekonomska i fiskalna kretanja u gotovo petogodišnjem razdoblju nakon ulaska Hrvatske u ovu ekonomsku uniju, kako je EU definirana u teoriji ekonomskih integracija.

Analiza statičkih učinaka pridruživanja pokazala je kako je u Hrvatskoj bio prisutan i učinak stvaranja trgovine, što se očituje kroz pad cijena i rast uvoza iz država članica te učinak skretanja trgovine koji se očituje kroz pad prihoda od carina zbog preusmjeravanja uvoza iz ostalih zemalja prema državama članicama. Osim toga, Hrvatska se snažnije integrirala na jedinstveno tržište i putem izvoza prema državama članicama, koji od 2013. godine bilježi značajan porast.

Dinamički učinci pridruživanja u ovom radu su se promatrali kroz kretanje investicija, inozemnih vlasničkih ulaganja, ukupne totalne produktivnosti i mobilnosti radne snage kroz podatke o migracijama. Analiza je pokazala kako je u Hrvatskoj došlo do oporavka investicijske aktivnosti tek nakon 2015. godine te da je nakon ulaska u EU izostao značajniji priljev inozemnih vlasničkih ulaganja i rast produktivnosti. Nasuprot tome, sredstva iz europskih fondova postaju sve značajniji izvor financiranja domaćih investicija. Podatci o migracijama pokazali su da je od 2013. godine značajno povećana mobilnost radne snage, pri čemu je broj odseljenih u ostale države članice značajno veći od broja doseljenih iz tih zemalja u Hrvatsku.

Fiskalni učinci pridruživanja očitovali su se kroz značajne izmjene fiskalnog sustava u procesu usklađivanja s pravnim okvirom EU-a, što je dovelo do izmjena u sustavu PDV-a, carina, posebnih poreza te jednokratnih gubitaka od PDV-a u prvoj godini ulaska te gubitaka od carina i pristojbi. Uz to, došlo je do rasta prihoda po osnovi međunarodnih pomoći iz europskog proračuna. Na rashodnoj strani došlo je do novih rashoda proizašlih iz uplata u europski proračun, kapital EIB-a i Istraživački fond za ugljen i čelik, ali i smanjenja rashoda za subvencije. Za Hrvatsku najvažnija promjena u fiskalnoj politici nakon ulaska u EU je promjena institucionalnog okvira kroz obavezu sudjelovanja u Europskom semestru, koji je doveo do razboritije fiskalne politike i transparentnijeg sustava fiskalnog planiranja i izrade projekcija.

Bilješke

- 1 Ovaj rad je podržala Hrvatska zaklada za znanost kroz projekt *Održivost javnih financija na putu u monetarnu uniju*, IP-2016-06-4609.
- 2 U analizu nisu uključena dužnička ulaganja i reinvestirana dobit.

Literatura

- Aynagöz Çakmak, Özge i Yılmaz, Şiir (2008) The Dynamic Effects Of Economic Integration: A Comparative Study On The Competitive Power Of Turkey And EU 8. *Gazi University Working Paper*. <https://www.etsg.org/ETSG2008/Papers/Yilmaz.pdf> Pristupljeno 3. prosinca 2018.
- Cuculić, Judita i dr. (2004) Fiscal aspects of accession: can we enter the European Union with a budgetary deficit? U: Ott, Katarina (ur.) *Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges*. Zagreb: Insitut za javne financije. <http://www.ijf.hr/eng/EU2/cuculic-faulend-sosic.pdf> Pristupljeno 4. prosinca 2018.
- Dalić, Martina (2013) Hrvatska i Europski Semestar – utjecaj pristupanja Europskoj Uniji na ekonomsku politiku, *Šesti zagrebački ekonomski forum*, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb. https://bib.irb.hr/datoteka/765326.ZEF6_web.pdf Pristupljeno 1. prosinca 2018.
- Deskar-Škrbić, Milan i Raos, Višeslav (2018) Politička ekonomija fiskalne konsolidacije i karakter fiskalne politike u Hrvatskoj u poslijekriznom razdoblju. U: Blažić, Helena i Grdinić, Maja (ur.) *Tax Policy and Fiscal Consolidation in Croatia*. (str. 153-179). Rijeka: Ekonomski fakultet Rijeka. <https://www.efri.uni-ri.hr/upload/knjiznica/Tax%20Policy%20and%20Fiscal%20Consolidation%20in%20Croatia16-07%20-%20verzija%2016.7.pdf> Pristupljeno 1. prosinca 2018.
- Draženović, Ivana i dr. (2018) Dynamics and Determinants of Migration – The Case of Croatia and Experience of New EU Member States, *The Twenty-Fourth Dubrovnik Economic Conference*, Dubrovnik, lipanj 2018. <https://www.hnb.hr/documents/20182/2101832/24-dec-drazenovic-kunovac-pripuzic.pdf> Pristupljeno 2. prosinca 2018.
- Dzs.hr (2018) *Statističke baze podataka Državnog zavoda za statistiku*. <https://www.dzs.hr/> Pristupljeno 1. prosinca 2018.
- Ec.europa.eu (2018) AMECO database. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en Pristupljeno 2. prosinca 2018.
- Europska komisija (2018) *Proračun EU*. https://europa.eu/european-union/topics/budget_hr Pristupljeno 1. prosinca 2018.
- Eurostat (Statistički ured Europskih zajednica) (2018) *Baza podataka*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> Pristupljeno 1. prosinca 2018.
- Grgić, Mato i Bilas, Vlatka (2018) *Međunarodna ekonomija*. Zagreb: Lores Plus.
- Hansen, Jørgen Drud i Nielsen, Jørgen Ulff-Møller (1997) *An Economic Analysis of the EU*. New York: McGaw Hill.
- HNB (Hrvatska narodna banka) (2013) *Godišnje izvješće 2013*. Zagreb: Hrvatska narodna banka. <https://www.hnb.hr/documents/20182/122233/h-gi-2013.pdf/dcf4b798-d4dc-43c4-b1e4-d04d4ef9ed51> Pristupljeno 2. prosinca 2018.
- Hnb.hr (2018) *Statistika – Hrvatska narodna banka*. <https://www.hnb.hr/statistika> Pristupljeno 1. prosinca 2018.
- König, Jörg (2015) European Integration and the Effects of Country Size on Growth. *Journal of Economic Integration* 30 (3): 501-531. https://www.jstor.org/stable/43549863?seq=1#page_scan_tab_contents Pristupljeno 3. prosinca 2018.
- Krznar, Ivo i Kunovac, Davor (2010) Utjecaj vanjskih šokova na domaću inflaciju i BDP. *Istraživanja I-28*. Zagreb: Hrvatska narodna banka. <http://old.hnb.hr/publikac/istrazivanja/i-028.pdf> Pristupljeno 4. prosinca 2018.
- Krznar, Ivo (2011) Identifikacija razdoblja recesija i ekspanzija u Hrvatskoj. *Istraživanja I-32*. Zagreb: Hrvatska narodna banka. <http://old.hnb.hr/publikac/istrazivanja/i-032.htm> Pristupljeno 1. prosinca 2018.
- MFRH (Ministarstvo financija Republike Hrvatske) (2013) *Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2013. godinu*. <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2013-godina> Pristupljeno 3. prosinca 2018.
- Šarić, Valter (2017) *Monetarna integracija Republike Hrvatske u Europsku monetarnu uniju*, doktorska disertacija, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković". <https://dr.nsk.hr/islandora/object/unipu%3A1751> Pristupljeno 5. prosinca 2018.
- Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*. Oxford: Oxford University Pr