

### FISKALNI SUSTAV I FISKALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE, Jure Šimović i Hrvoje Šimović, 2006, Pravni fakultet, Zagreb, 310 str.

Prikaz\*

Početakom 2006. godine izašla je knjiga koja se bavi političkim i ekonomskim integracijama u Europskoj uniji, unutar kojih važnu ulogu igra fiskalna politika EU.

Autori knjige Jure i Hrvoje Šimović ističu kako se fiskalni sustav EU-a sastoji od tri osnovne cjeline, i to proračuna, usklađivanja oporezivanja te koordinacije stabilizacijskih proračunskih politika svih zemalja članica. Autori su taj slijed poštivali i u svojoj knjizi. Naime, knjiga se prvo bavi fiskalnim sustavom EU, zatim objašnjava proračun i proces usklađivanja poreznih sustava članica, navodi fiskalna pravila koja EU zahtijeva od svojih članica, te na koncu prikazuje odnos fiskusa EU i Hrvatske. Knjiga ujedno analizira i moguće učinke proširenja EU na druge zemlje, a time i na Hrvatsku, te mogućnosti postojanja i opstanka jedinstvenog tržišta od blizu pola milijarde ljudi. Poseban naglasak stavljen je na dosad učinjene napore, prvenstveno u poreznim pitanjima, koje je Hrvatska napravila u pregovorima s EU oko punopravnog članstva.

Autori naglašavaju kako stupanj ekonomskih i političkih integracija u okviru EU ovisi o jačanju fiskalnog suvereniteta EU u cjelini. Instrument provođenja fiskalne politike je proračun EU, čija je temeljna funkcija financiranje zajedničkih funkcija i politika EU odnosno potrebe konfederacije zemalja zastupljenih u EU. Problem je što je fiskalna politika kao makroekonomski instrument u nadležnosti zemalja članica EU, a ne institucija EU. To navodi na zaključak da su fiskalni suverenitet i proračun EU ograničeni. Kako bi fiskalne politike pojedinih zemalja bile međusobno u što većoj mjeri prilagođene, zemlje članice moraju poštivati brojna pravila i ograničenja, poput Maastrichtskih kriterija i Pakta o stabilnosti i rastu. Autori osim objašnjenja samog proračuna i sustava raspodjele sredstava u EU, obrazlažu fiskalna ograničenja te raspravljaju o potrebama promjene postojećeg modela financiranja, navodeći njegove pozitivne i negativne strane.

Proračunom se financiraju zacrtane zajedničke politike EU. Pri tome se proračun EU i proračuni nacionalnih zemalja uvelike razlikuju. Ključne razlike sastoje se u tome koji se i na koji način rashodi financiraju, a udio proračuna u BDP-u znatno je veći čak i u decentraliziranim zemljama poput Kanade i SAD-a nego u EU. Osim toga EU ima zna-

---

\* Primitljeno (*Received*): 12.4.2006.

Prizvačeno (*Accepted*): 24.5.2006.

tno čvršće reguliran proračun u kojem naglasak stavlja na poljoprivredu i strukturne prilagodbe, dok nacionalni proračuni težište stavljaju prvenstveno na obrazovanje, zdravlje i mirovine.

Proces integriranja nije niti jednostavan niti lak. Neke zemlje, iako punopravne članice, opiru se prenošenju fiskalnih ovlasti na tijela EU. Nadalje, u procesu pristupanja EU sadašnje i buduće članice, nisu, niti će biti u jednakom položaju. Naime, bogatstvo određuje moć. Sukladno tomu autori naglašavaju nejednakosti u raspodjeli sredstava koje su imale nove i stare članice, te ispravno zaključuju kako nove članice neće uživati isti tretman, primjerice u sferi poljoprivredne i strukturne politike, poput onog koje su imale zemlje EU-15. Iz toga proizlazi da najveće koristi od stvaranja jedinstvenog eurotržišta imaju zemlje koje su među prvima postale članice EU.

Šimović i Šimović ističu kako je u situaciji kada se većina zemalja protivi prenošenju fiskalnih ovlasti na tijela EU, moguće ostvariti fiskalno jedinstvo u EU i usklađivanjem poreznih sustava svih zemalja članica. U tomu je već sada Hrvatska otišla poprilično daleko, posebice u poreznim pitanjima. No u stručnim krugovima ne postoji jedinstveno mišljenje oko usklađivanja poreznih sustava, te jedni smatraju kako je takav proces potreba dok drugi zagovaraju konkurenciju među fiskalnim sustavima. Bilo kako bilo, usklađivanje nije parcijalan proces nego obuhvaća usklađivanje poreznih sustava svake zemlje članice u cjelini, pri čemu veliku pomoć pružaju brojne smjernice EU. Primjerice, sve sadašnje, ali i buduće članice, moraju uskladiti svoje oporezivanje prometa roba i usluga (PDV) sa Šestom smjernicom, koja je u ovoj knjizi detaljno i argumentirano objašnjena. Najveće se polemike vode oko nulte stope i brojnih poreznih oslobođenja, koje koristi većina članica EU. Ni u tim pitanjima teorija ni praksa nisu jedinstveni, nego se stajališta uvelike razlikuju, od broja poreznih stopa do obuhvata oporezivanja nultom stopom.

Isto tako, zbog nepostojanja jedinstvene fiskalne i porezne politike, koje izravno utječu na odluke o investiranju i financiranju, u EU ali i cijelom svijetu posebno se iskristalizirao problem štetne porezne konkurencije (koja je usko vezana uz usklađivanje oporezivanja). I za njeno rješenje prvenstveno je nužno postići optimalan stupanj usklađivanja poreznih sustava svih zemalja članica. To i brojne druge činjenice navode na zaključak kako je proces integracije europskih zemalja u jednu cjelinu složen i ekonomski skup proces koji ima svoje prednosti i nedostatke.

I Hrvatska će što dalje budu napredovali pregovori o pristupanju velikoj zajednici europskih naroda, morati iskusiti sve prednosti i nedostatke toga procesa. Iako Hrvatska ima u velikoj mjeri prilagođen i usporediv sustav onomu u EU, problem je što ju još uvijek opterećuju brojni problemi koje će do punopravnog članstva morati riješiti, poput nepostojanja jedinstvene i cjelovite strategije razvoja i optimalnog stupnja fiskalne decentralizacije, te neprilagođenost zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, čime su smanjene mogućnosti korištenja sredstava iz proračuna EU. U svjetlu toga može se ustvrditi kako će ova knjiga zasigurno biti zanimljiva svima kojih se na neki način dotiče ova problematika – službenicima na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, donositeljima političkih odluka, poduzetnicima, investitorima, poljoprivrednicima i djelatnicima u brojnim drugim područjima. Tim više jer autori ne navode puke činjenice, nego argumentirano raspravljaju o većini važnih pitanja fiskalne politike u zemljama EU i prilagodbi domaćeg fiskalnog sustava Unije. Šteta je što autori nisu u jednakoj mjeri obradili i problem domaćeg pro-

računskog deficita i vanjskog duga koji su itekako važni u procesu pregovaranja oko pristupa EU. Nadajmo se da će knjiga pridonijeti boljem obrazovanju i informiranju budućih generacija studenata kojima će itekako pomoći u izučavanju ovako složene i zahtjevne problematike. I za domaće ekonomske predavače, ova knjiga može predstavljat svojevrsan putokaz kakav bi slijed njihovih predavanja o ovoj tematici trebao biti.

*Vjekoslav Bratić*