POVJERENSTVO
ZA
FISKALNU POLITIKU

OPASNOST FISKALNOG RIZIKA ZA DRŽAVNI PRORAČUN REPUBLIKE HRVATSKE ZBOG OSLANJANJA NA EU SREDSTVA

TONI ŽGOMBA

Working paper NO. 1
Listopad 2024.

Izdavač:

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Za izdavača:

prof. dr. sc. Sandra Krtalić

predsjednica Povjerenstva

Adresa:

Boškovićeva 23

10000 Zagreb

Telefon:

+385 1 6341 070

Službena Internet stranica:

www.pfp.hr

E-mail:

info@pfp.hr

1.1 Uvod

Republika Hrvatska (RH) pridružila se velikoj zajednici europskih zemalja - Europskoj uniji (EU) 2013. godine. Ulaskom u zajednicu koja okuplja neke od gospodarski najrazvijenijih zemalja svijeta, uključujući članice skupine G7, kao i zemlje koje su primjer uređenog društva i socijalne osviještenosti (skandinavske zemlje), RH je preuzela izazov hvatanja koraka s najrazvijenijima. Istovremeno, članstvo u ovom odabranom krugu zemalja, poput EU-a, donosi iznimne prednosti i mogućnosti. Jedna od ključnih pogodnosti članstva je mogućnost korištenja sredstava iz zajedničkog europskog proračuna namijenjena poticanju gospodarskog rasta i razvoja svih zemalja članica EU-a, pri čemu se veći iznosi usmjeravaju prema manje razvijenim državama. Na taj način, EU nastoji smanjiti regionalne i nacionalne gospodarske nejednakosti, što je jedan od glavnih ciljeva ove zajednice. Zemljama članicama se sredstva iz europskog proračuna dodjeljuju fiskalnim transferima, s ciljem financiranja kapitalnih i tekućih projekata koji mogu biti u potpunosti financirani europskim sredstvima ili u kombinaciji europskih i nacionalnih sredstava. Za manje razvijene zemlje, koje nemaju dovoljan fiskalni prostor za veće investicijske projekte, ovo predstavlja značajnu priliku za njihovu realizaciju. Osim toga, sredstva se često koriste i za financiranje manjih tekućih projekata i programa na nacionalnoj razini, prvenstveno u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj skrbi.

Cilj analize bio je istražiti postoji li potencijalni fiskalni rizik korištenja EU sredstava u RH. U istraživanju se koristi deskriptivna statistika kako bi se usporedile ostale nove članice (EU13) u svrhu procjene opasnosti od fiskalnog rizika za njihove državne proračune. Analizom odabranih pokazatelja, kao što su udio EU sredstava u ukupnim rashodima i prihodima, zaključuje se o njihovim fiskalnim rizicima, te se ocjenjuje postoji li sličan fiskalni rizik u RH i koliko se iskustva EU13 mogu preslikati na situaciju u Hrvatskoj.

Ključni izazov u istraživanju je bila nejasna prezentacija podataka o EU sredstvima. Problem praćenja i transparentnosti sredstava iz EU fondova otežava dublju analizu, osobito kad je riječ npr. o razlikovanju kapitalnih i tekućih transfera prema ESA 2010 metodologiji, te dodijeljenih i ugovorenih sredstava na europskoj i nacionalnoj razini. Dodatno, zemlje članice EU-a vode proračune na različite načine, što dodatno otežava usporedbu. Poljska, primjerice, za razliku od RH, ne prikazuje EU sredstva unutar državnog proračuna. S obzirom na nedostatak usporedivih podataka za sve članice EU-a, u ovom radu koristili su se podaci o EU sredstvima dodijeljenim zemljama iz proračuna EU-a.

Analiza je predstavljena u pet poglavlja. Nakon uvodnog, slijedi drugo poglavlje u kojemu se ukratko daje pregled EU sredstava. Treće, pruža teorijsku podlogu fiskalnog rizika. Ključno je četvrto u kojem su predstavljeni način obrade podataka i rezultati istraživanja uz postavljenu istraživačku tezu da RH pokazuje znakove fiskalnog rizika

zbog prevelikog oslanjanja na EU sredstva. Peto poglavlje, pruža zaključna razmišljanja nakon kojega slijedi popis korištene literature, popis tablica i grafikona te analitički prilog rada.

1.2 EU sredstva – financiranje iz proračuna Europske unije

Prema službenom povijesnom pregledu razvoja EU-a (Europska unija, 2024, HISTORY EU) kao začetak zajednice kakvu danas poznajemo uzima se osnivanje Europske zajednice za ugljen i čelik. Sporazum je 1952. potpisalo šest zemalja: Njemačka, Francuska, Italija, Nizozemska, Belgija i Luksemburg. Ubrzo su, potaknute uspjehom Sporazuma te zemlje odlučile produbiti suradnju i osnovati Europsku ekonomsku zajednicu i Europsku zajednicu za atomsku energiju. Tijekom godina i druge su se zemlje uključivale u Europsku zajednicu koja se od potpisivanjem sporazuma u Maastrichtu 1993. zove Europska unija. Petim valom proširenja priključile su se bivše socijalističke zemlje Srednje i Istočne Europe (2004. i 2007.), a posljednja se priključila i RH. Izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva iz EU 2020., EU čini 27 zemalja članica EU.

Među mnogobrojnim ciljevima EU-a, kao polazišna točka postojanja europskih fondova, navodi se cilj „poboljšati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među zemljama EU-a". (Europska unija, 2024, AIMS EU)

Glavni instrumenti za postizanje tog cilja su fiskalni transferi iz proračuna EU-a, odnosno financijski instrumenti za provedbu pojedine europske javne politike u zemljama članicama. (Matilla, 2006, str. 34) EU fondovi su novac europskih građana koji se, sukladno određenim pravilima i procedurama, dodjeljuju raznim korisnicima za provedbu projekata koji trebaju pridonijeti postizanju ključnih javnih politika EU-a koje se donose za razdoblje od sedam godina te se nazivaju višegodišnjom financijskom perspektivom. (Strukturni fondovi.hr, 2024, EU fondovi).

Regionalna (ili kohezijska) politika glavna je investicijska politika EU-a, čiji je primarni cilj podržati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju unutar Unije. Oslanjajući se na temeljna načela dodanosti (što znači da financiranje EU-a ne smije zamijeniti nacionalnu javnu potrošnju, već njegov doprinos treba poticati rast) i partnerstva između europskih i nacionalnih vlasti, EU ulaže sredstva u projekte i aktivnosti s ciljem smanjenja razlika između regija, povećanja njihove produktivnosti i konkurentnosti, promicanja razvoja jedinstvenog tržišta i smanjenja nezaposlenosti. (Albulescu, Goyeau, 2016, str. 154)

Teorijska i empirijska literatura donosi različite zaključke u vezi s utjecajem fiskalnih transfera na gospodarski rast i konvergenciju. U najboljem slučaju, fiskalni transferi vjerojatnije će imati pozitivan učinak ako imaju specifičnu namjenu (osobito podršku proizvodnim kapacitetima primatelja), za razliku od općih shema čiji je cilj samo široka preraspodjela dohotka. Literatura također pokazuje da su visoka kvaliteta institucija i

dobra tehnološka sposobnost važni preduvjeti za maksimiziranje učinkovitosti fiskalnih transfera u postizanju gospodarskog rasta i konvergencije. (Capell-Ramos, Westphal i Killinger, 2020, str. 3)

Europski fondovi označavaju bitnu komponentu hrvatskog gospodarskog razvoja i rasta. Na mrežnim stranicama Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine navodi se kako su europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi) temelj hrvatske razvoje strategije te će sinergijski s mobilizacijom dodatnih javnih i privatnih sredstava doprinijeti smanjenju regionalnih nejednakosti unutar zemlje. (MPGI.gov.hr, 2024, Europski strukturni i investicijski fondovi)

1.3 Proračun EU

Proračun EU-a ključan je za suočavanje s izazovima s kojima se Unija suočava te se osigurava da ostane demokratska, mirna, prosperitetna i konkurentna. Proračun služi za financiranje prioriteta i velikih projekata koje većina zemalja članica ne bi mogla financirati samostalno – bilo zbog veličine projekta ili njegove prekogranične prirode. Zajedničkim prikupljanjem sredstava i podržavanjem svih država članica, njihovih građana i šire, proračun EU-a jača europsko gospodarstvo i geopolitičku poziciju. (Europska unija, 2024, BUDGET EU)

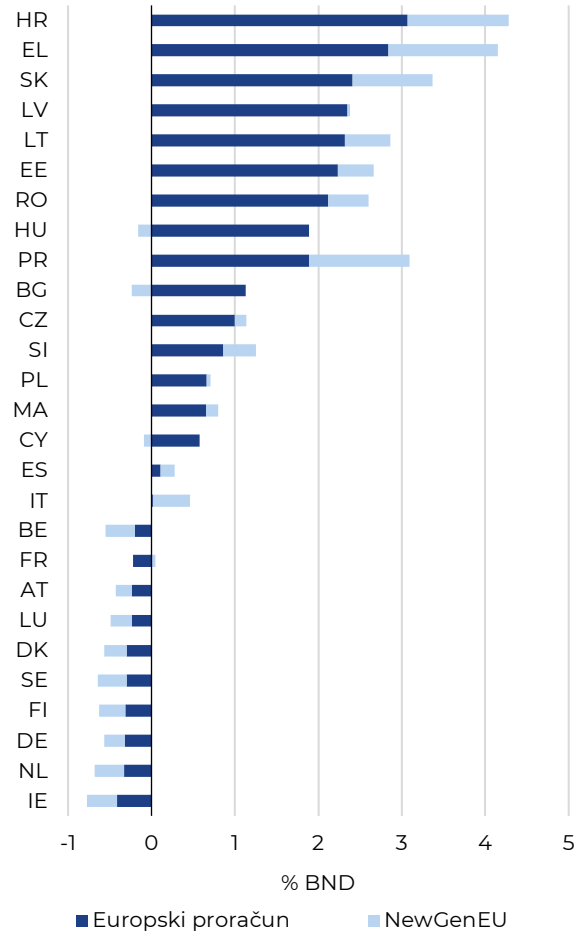
Tablica 1. Prihodi i rashodi proračuna Europske unije

PRIHODI	RASHODI	
Pristojbe za šećer Carinske pristojbe Vlastita sredstva temeljena na PDV-u Vlastita sredstva temeljena na BND-u* Bruto smanjenje godišnjeg doprinosa temeljenog na BND-u odobreno određenim državama članicama Vlastita sredstva temeljena na plastičnom otpadu od nereciklirane ambalaže **UKUPNO VLASTITA SREDSTVA**	**1. JEDINSTVENO TRŽIŠTE, INOVACIJE I DIGITALIZACIJA**	• Istraživanje i razvoj • Europske strateške investicije • Jedinstveno tržište • Svemir
	2. KOHEZIJA I VRIJEDNOSTI	• Regionalni razvoj i kohezija • Oporavak i otpornost • Ulaganje u ljude, socijalnu koheziju i vrijednosti
Ravnoteže i prilagodbe ravnoteža temeljenih na PDV-u Ravnoteže i prilagodbe ravnoteža temeljenih na BND-u Neto prilagodba na vlastita sredstva temeljena na PDV-u i BND-u za prethodne financijske godine Prilagodba vezana za nesudjelovanje određenih država članica u specifičnim politikama Prilagodba vezana za provedbu odluka o vlastitim sredstvima Prilagodba vezana uz tečajne razlike za vlastita sredstva **UKUPNO ravnoteže i prilagodbe**	**3. PRIRODNI RESURSI I OKOLIŠ**	• Poljoprivredna i pomorska politika • Okoliš i klimatske akcije
	4. MIGRACIJE	• Migracije • Upravljanje granicama
	5. SIGURNOST I OBRANA	• Sigurnost • Obrana
	6. SUSJEDSTVO I SVIJET	• Vanjsko djelovanje
UKUPNO nacionalni doprinosi		
Višak raspoloživ iz prethodne financijske godine (uključujući iz EAGGF-Jamstvo i Jamstvo za vanjsku pomoć) Administrativni prihodi Financijski prihodi, zatezne kamate i kazne Proračunska jamstva, zaduživanja i posuđivanja Prihodi, doprinosi i povrati vezani uz politike Unije Druge institucije **UKUPNO drugi prihodi**	**7. EUROPSKA JAVNA UPRAVA**	• Europske škole i mirovine • Administrativni troškovi institucija • Komisija • Ostale institucije
	8. IZVAN VFO-a*	
	9. MEHANIZMI SOLIDARNOSTI UNUTAR I IZVAN UNIJE (Posebni instrumenti)	• Rezerva za solidarnost i hitnu pomoć (SEAR) • Europski fond za prilagodnu globalizaciji (EGF) • Rezerva za prilagodbu Brexitu
UKUPNO PRIHODI	**UKUPNO RASHODI**	

Izvor: autor prema EK, 2024, EU funding programmes i EK (2024, Data 2000-2023); * VFO: Višegodišnji financijski okvir

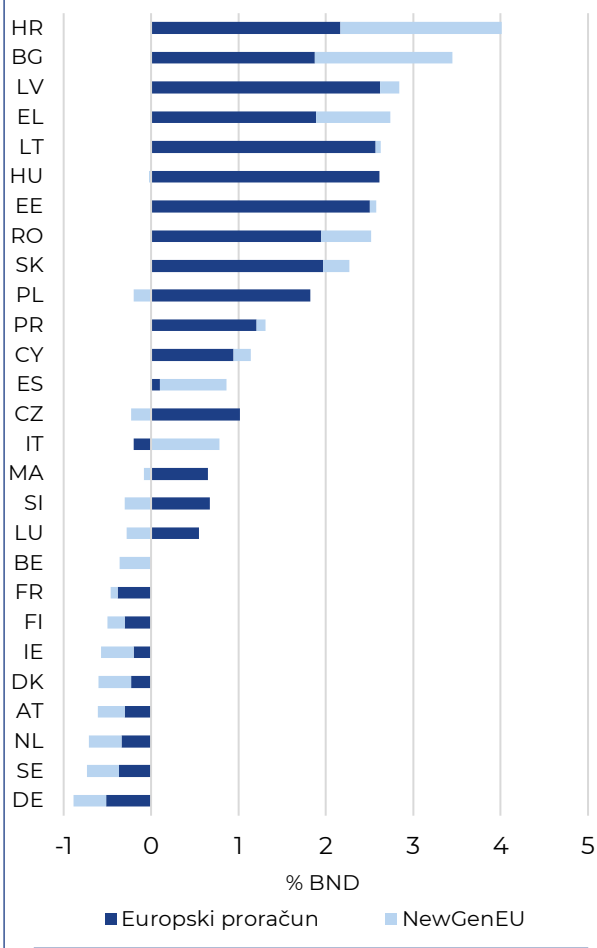
EU donosi dugoročne planove potrošnje, poznate kao višegodišnji financijski okviri, koji utvrđuju prioritete potrošnje i ograničenja za nekoliko godina. Trenutni dugoročni proračun pokriva razdoblje od 2021. do 2027. Uz dugoročni proračun, svake godine se pregovara i usvaja godišnji proračun rashoda i prihoda za financijsku godinu, unutar iznosa dogovorenih u dugoročnom proračunu. Komisija predlaže nacrt proračuna, o kojem potom pregovaraju i dogovaraju ga Europski parlament i Vijeće. Komisija je odgovorna za upravljanje novcem, iako s više od polovice proračuna upravlja zajedno s nacionalnim vladama. Svake godine Parlament ocjenjuje kako je proračun iz prethodne godine proveden i odlučuje hoće li odobriti način na koji je Komisija to učinila, na temelju preporuke Vijeća. Ovaj postupak poznat je kao "davanje razrješnice". (Europska unija, 2024, BUDGET EU)

Grafikon 1. Neto pozicija zemalja članica EU27 udio u BND-u zemlje članice u 2022.



Izvor: autor prema Busch, Kauder i Sultan, 2023, str. 12

Grafikon 2. Neto pozicija zemalja članica EU27 udio u BND-u zemlje članice za 2023.



Izvor: autor prema Busch, Kauder, Sultan, 2024, str. 14

RH je 2022. bila najveći neto primatelj sredstava iz EU proračuna i NewGenerationEU[1] fonda. Pozitivan neto saldo od približno 3,5% BND-a jasno pokazuje koliko je Hrvatska profitirala iz tih izvora u odnosu na svoju ekonomsku veličinu. Ovo je posebno značajno u usporedbi s Grčkom, Slovačkom i baltičkim zemljama koje također ostvaruju visoke neto primitke, ali nešto niže od RH koja prednjači i 2023., s približno istim udjelom u BND-u. Ovo je od ključne važnosti za daljnji ekonomski razvoj zemlje, osobito s obzirom na činjenicu da se EU sredstva koriste za financiranje brojnih kapitalnih i tekućih projekata.

1.4 Fiskalni rizik

Fiskalni rizici obično se tumače kao potencijalni događaji ili trendovi koji bi rezultirali jednokratnim ili trajnim povećanjem potrošnje ili jednokratnim ili trajnim gubitkom prihoda. U oba slučaja to bi doprinijelo većem javnom dugu. Sveobuhvatno razumijevanje izvora, vjerojatnosti i opsega fiskalnih rizika ključno je za osiguravanje da vlade s pouzdanjem ispunjavaju svoje fiskalne ciljeve i izbjegnu poremećaje u provedbi svojih politika. Fiskalni rizici mogu uzrokovati odstupanje fiskalne izvedbe vlade od onoga što je bilo predviđeno. S gledišta kreiranja politika, rizici koji bi pogoršali javne financije važniji su od onih koji bi ih poboljšali (MFAC, 2021, str. 1)

Kopits (2014, str. 53-55) razlikuje tri pristupa mjerenju fiskalnog rizika:

- najpoznatiji način procjene fiskalnog rizika je *izravna procjena* koja uključuje identifikaciju i izravnu kvantitativnu procjenu potencijalnih proračunskih troškova specifičnih rizika, uključujući one povezane s uvjetnim obvezama. Najčešće je koriste vlade koje slijede dobre prakse u standardima transparentnosti, posebice nakon financijske krize 2008.,
- za procjenu općih rizika koji nisu podložni izravnoj procjeni, a proizlaze iz makroekonomskih kretanja koristi se *analiza osjetljivosti*. Analizom se procjenjuju opći rizici kvantificiranjem osjetljivosti osnovne projekcije proračunskog deficita ili duga javnog sektora u odnosu na varijacije stope rasta, financijskih mjehura, fluktuacija kamatnih stopa, volatilnosti tečaja, šokova u uvjetima trgovine, demografskih pritisaka ili promjena u drugim domaćim ili vanjskim makroekonomskim varijablama – obično pod restriktivnom pretpostavkom da su te promjene egzogene i odvojive,
- *stohastičkim pristupom* ispravlja se većina ograničenja koja se pojavljuju kod izravnih procjena i analiza osjetljivosti. Ipak, rezultati su teže razumljivi, a osnovni izračuni skuplji zbog analitičke složenosti i zahtjeva za podacima.

[1] NextGenerationEU je revolucionarni privremeni instrument za oporavak namijenjen podršci gospodarskom oporavku Europe od pandemije koronavirusa te izgradnji zelenije, digitalnije i otpornije budućnosti.

Tablica 2. Vrste i oblici fiskalnih rizika

FISKALNI RIZICI		
VRSTA	**OBLIK**	**OBJAŠNJENJE**
VRSTA	Opći	Proizlaze iz procjena ili projekcija makroekonomskih i demografskih varijabli koje čine osnovu za prognoze vladinih rashoda i prihoda.
	Specifični	Identificiraju se izravno s obzirom na vladine programe potrošnje, porezne mjere ili druge političke odluke koje imaju neizvjestan učinak na proračun tijekom vremena. Uglavnom se sastoje od eksplicitnih i implicitnih potencijalnih obveza, uglavnom u obliku vladinih jamstava.
	Sustavni	Odnose se na vjerojatnost da je država nesolventna i nelikvidna, odnosno da nije u stanju ispuniti svoje obveze.
IZVOR	Vanjski	Uglavnom su izvan izravnog utjecaja vladine politike, poput prirodnih katastrofa. U malom otvorenom gospodarstvu, znatna makroekonomska neizvjesnost određena je izvana; konkretno, BDP i kamatne stope mogu biti pogođeni šokovima izazvanim trgovinskim uvjetima, vanjskom potražnjom i monetarnim uvjetima u inozemstvu.
	Unutarnji	Nastaju djelovanjem vlade. Ako su povezani s potencijalnim obvezama, uglavnom su posljedica prošlih i trenutnih odluka vlade, često zbog odgađanja rashoda u budućnost kako bi se maksimalizirao fiskalni prostor u sadašnjosti. Mogu biti uzrokovani i prevelikim optimizmom u proračunskim projekcijama
TRAJNOST	Diskretan	Povezan je s određenim događajem (npr. s realizacijom vladinog jamstva)
	Kontinuiran	Nastaju postupno uslijed niza događaja (npr. viši troškovi socijalne skrbi zbog produljenja životnog vijeka). Mogu se uključiti u sveukupni fiskalni okvir primjenom konzervativnih pretpostavki, no svakako pruža pravovremena upozorenja.
VREMENSKI OKVIR	Kratkoročan	do godine dana
	Srednjoročan	do 5 godina
	Dugoročan	od 5 do 50 godina
PERSPEKTIVA	Ekonomski	Uglavnom uključuju makroekonomske varijable koje čine osnovu fiskalnih prognoza, te vjerojatnu realizaciju potencijalnih obveza koje mogu rezultirati zahtjevima za proračunskim sredstvima.
	Tehnički	Proizlaze uglavnom iz podataka i metoda za procjenu i prognoziranje rashoda i prihoda.
	Politički	Najteže su obuhvatljivi jer obično uključuju nepredviđeno diskrecijsko djelovanje (ili nedjelovanje) vlade, koje odstupa od prethodnih obveza.
POVEZANOST	Izolirani	Vjerojatnost da će se dogoditi zbog izoliranih slučajeva. Kada je rizik izoliran, jednostavni izračuni mogu biti dovoljni za procjenu njegovog mogućeg učinka
	Korelirani	Vjerojatnost da će se materijalizirati zajedno s drugim rizicima. Na primjer, ozbiljan ekonomski pad može utjecati na kategorije prihoda i rashoda u proračunu. U slučaju koreliranih rizika, poželjno je provesti fiskalni stres-test kako bi se dobila sveobuhvatnija procjena.
VJEROJATNOST REALIZACIJE	Niska	manje od 40%
	Srednja	40 do 60%)
	Visoka	preko 60%

Izvor: autor prema MFAC(2021, str.), KOPITS (2014, str.), BUDINA, N, PETRIE, M (2013, str.)

1.5 Metodologija istraživanja

Poticaj ovoj analizi su podaci iz Programa Konvergencije (PK) / Stabilnosti (PS) i Nacrta proračunskog plana (NPP) Ministarstva financija RH[2] (MFIN) tijekom izrade Godišnjeg izvješća o radu Povjerenstva za fiskalnu politiku. Među podacima postoji dio koji prikazuje „Rashode za programe EU koji su u potpunosti pokriveni prihodima iz fondova EU-a" iz sekcije „Iznosi koji trebaju biti izuzeti iz ciljane vrijednosti rashoda". Projicirani, tj. planirani iznosi rashoda potaknuli su razmišljanje o mogućim fiskalnim rizicima za državni proračun, s obzirom na to da udio sredstava iz EU proračuna dodijeljenih RH nije zanemariv, osobito posljednjih godina otkako je RH jedna od zemalja s najvećim neto primanjima u odnosu na uplatu promatrano udjelom u BND-u. RH je posljednjih godina doživjela kombinaciju različitih nepovoljnih događaja, uključujući pandemiju COVID-19 i tri potresa što može pojasniti dio rasta neto primanja iz EU-a kao mjeru solidarnosti, no RH je sredstva iz sustava solidarnosti dobila samo 2021. u iznosu od 319,2 mil € (što je bio najviši iznos dodijeljen nekoj od zemlja članica EU27), ali ne i u narednim godinama.

Planirana sredstva iz EU proračuna predstavljaju značajan dio fiskalne strategije, a njihova ovisnost o EU fondovima može predstavljati fiskalni rizik. Analiza ovih sredstava, kao i njihova utjecaja na nacionalne proračune, ključna je za razumijevanje dugoročnih rizika i prilika koje ovi transferi donose.

Pregledom dostupne literature vidljivo je kako se istraživanja najčešće fokusiraju na sposobnost prihvata EU sredstava i utjecaj kohezijske politike na gospodarski rast i razvoj. Međutim, postoji nedostatak literature o fiskalnim rizicima povezanim s korištenjem EU sredstava.

U ovoj analizi koristi se deskriptivna statistika kako bi se pružio opći pregled utjecaja EU sredstava za RH i članice EU13. Iako bi dublja stohastička analiza, poput panel analize, pružila preciznije uvide u dugoročne učinke EU sredstava na fiskalnu poziciju država, za takav pristup bilo bi potrebno osigurati znatno više podataka te se zbog kompleksnosti i nedostatka potpune baze podataka, odlučilo za jednostavniji pristup deskriptivne statistike (aritmetička sredina, rasponi, udjeli i grafički prikazi). Njihovo korištenje omogućuje uvid u osnovne trendove i odnose između dodijeljenih EU sredstava i fiskalnih pozicija EU13, čime se daje početna osnova za dublje analize koje bi zahtijevale dodatne podatke i sofisticiranije metode.

[2] Odnosi se na podatke MFIN-a dostavljene na zahtjev Povjerenstva za fiskalnu politiku koji nisu javno dostupni, stoga nedostaje javno dostupni izvor u Popisu literature

Postavljena je sljedeća istraživačka teza:

- *Hrvatska pokazuje znakove fiskalnog rizika zbog prevelikog oslanjanja na EU sredstva.*

Definiranje metodologije analize ovog rada uvelike je ovisilo o dostupnosti podataka. Problem dostupnosti ažuriranih i usklađenih podataka iz minimalno jednog ili više relevantnih izvora predstavlja izazov, posebno u analizi sredstava iz proračuna EU-a. Kako bi se moglo pristupiti analizi s različitih aspekata, potrebno je bilo osigurati dosljedne i ažurirane podatke. Ključni problemi s kojima se istraživač susreće uključuju sljedeće:

Dostupnost podataka: Podaci EUROSTAT-a su strukturirani tako da se relevantni podaci za ovu analizu mogu pronaći pod specifičnim kodovima:

- D7REC_S212 = *Other current transfers, revenue, from the institutions and bodies of the EU* (Ostali tekući transferi, prihodi od institucija i tijela EU-a)
- D74_S212 = *Current international cooperation, revenue from the EU institutions* (Tekuća međunarodna suradnja, prihodi od institucija EU-a)
- D9REC_S212 = *Capital transfers, revenue from the institutions and bodies of the EU* (Kapitalni transferi, prihodi od institucija i tijela EU-a)

Ovi kodovi definiraju tekuće i kapitalne transfere prema zemljama članicama EU-a iz različitih institucija i tijela EU-a. Međutim, podaci za navedene kodove prema ESA 2010 metodologiji u ovom slučaju nisu dostupni za sve zemlje članice EU-a koje se promatraju u ovome radu. Poslan je upit Državnom zavodu za statistiku (DZS) u cilju dostave podataka i/ili usmjeravanja na EUROSTAT službu za korisnike koja bi imala uvid u razloge nedostatka podataka i eventualno njihovo pribavljanje, ali odgovor iz EUROSTAT-a i nakon završetka pisanja ovog rada još je uvijek u obradi. Ključno za svaku analizu jest razvijanje ujednačenog i metodičkog pristupa u prikupljanju, predstavljanju i analizi podataka što se zbog neusklađenosti i nedostupnosti podataka za fiskalne transfere institucija i tijela EU-a prema zemljama članicama predstavilo kao izazov, odnosno problem.

Različite metodologije vođenja državnih proračuna: Pregled državnih proračuna EU13 radi prikupljanja podataka o europskim sredstvima također je jedan od problema. Svaka država članica EU-a zadržava pravo na specifične metode vođenja proračuna i različitu terminologiju, što otežava usporedbu između zemalja. Poljska, primjerice, za razliku od RH uopće ne prikazuje sredstva iz EU fondova direktno u proračunu. Usporedba ovih podataka zahtijeva znatno više vremena i sredstava, uz dodatnu prepreku zbog jezičnih barijera i različitih metoda vođenja proračuna.

Stoga se kao rješenje problema pokazalo korištenje usporedivih podataka za planirana godišnja sredstva iz EU proračuna za zemlje članice u promatranom razdoblju.

Dodatne karakteristike metodologije istraživanja:

- *Odabrani pokazatelji procjene opasnosti od fiskalnog rizika za državni proračun:* udio dodijeljenih sredstava iz proračuna EU u ukupnim rashodima državnog proračuna, udio dodijeljenih sredstava iz proračuna EU u ukupnim prihodima državnog proračuna, udio dodijeljenih sredstava u nominalnom BDP-u zemlje članice - promatrani udio planiranih dodijeljenih sredstava iz proračuna EU u nominalnom BDP-u nije prilagođen inflaciji. Time se omogućuje praćenje planiranih dodjela u tekućim cijenama, jednostavnija usporedba između država te pregled stvarnog ekonomskog rasta novih članica. Također, ovaj pristup omogućuje praćenje fiskalnog učinka EU sredstava na gospodarstva članica i daje transparentan pregled proračunskih izdvajanja,

- *Vremenski okvir*: promatrani su dostupni podaci iz proračuna EU od 2004. do 2023. Godina 2004. odabrana je kao bazna, budući da je tada započelo prvo proširenje s članicama iz EU13. Planirana sredstva za svaku zemlju članicu definirana su i prikazana kao rashodi EU proračuna (u milijunima eura). Rashodna strana proračuna EU-a sadrži sve stavke rashoda za različite programe putem kojih se planiraju utrošiti prikupljena sredstva.

-*Promatrane zemlje*: u analizi su obuhvaćene samo nove članice EU-a, odnosno EU13: Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Litva, Latvija, Estonija, Cipar, Malta, Bugarska, Rumunjska i Hrvatska.

-*Usklađenost s metodologijom ESA 2010*: udio planiranih EU sredstava promatran je u kontekstu ukupnih rashoda i prihoda opće države te neto proračunskog salda prema ESA 2010 metodologiji. Zbog potrebe usklađivanja podataka, proračunske kategorije su prilagođene korištenjem BDP deflatora radi prilagodbe inflaciji.

-*Usporedba udjela planiranih sredstava i proračunskog salda*: usporedba udjela planiranih EU sredstava s proračunskim saldom EU13 pruža uvid u potencijalne fiskalne rizike, posebno u slučaju RH. Time se može pružiti utemeljeno mišljenje o postavljenoj istraživačkoj tezi.

1.6 Analiza i prikaz rezultata istraživanja

U nastavku su rezultati i objašnjenje istraživanja.

Tablica 3. Ukupni iznosi planiranih sredstava iz proračuna EU-a članicama EU13, u mil. eura, 2004.-2023. ukupno i po stanovniku, 2013-2024. po stanovniku

	2004. – 2023.		2004. – 2023.		2013. – 2023.	
Rang	**EU13**	**nom. iznos**	**EU13**	**per capita**	**EU13**	**per capita**
1	POLJSKA	242.081,7	ESTONIJA	516,71	ESTONIJA	647,61
2	MAĐARSKA	84.479,5	LITVA	507,43	LITVA	628,32
3	RUMUNJSKA	82.942,3	LATVIJA	447,04	LATVIJA	570,96
4	ČEŠKA	75.274,2	MAĐARSKA	430,52	MAĐARSKA	562,48
5	SLOVAČKA	38.808,5	MALTA	359,50	ČEŠKA	465,37
6	BUGARSKA	31.496,2	SLOVAČKA	357,93	SLOVAČKA	464,62
7	LITVA	30.360,3	ČEŠKA	357,22	MALTA	434,49
8	LATVIJA	17.832,7	SLOVENIJA	350,03	SLOVENIJA	414,12
9	HRVATSKA	16.628,5	POLJSKA	320,12	POLJSKA	399,35
10	SLOVENIJA	14.451,2	CIPAR	273,64	HRVATSKA	364,48
11	ESTONIJA	13.752,3	BUGARSKA	227,80	BUGARSKA	326,03
12	CIPAR	4.622,1	RUMUNJSKA	210,67	CIPAR	321,18
13	MALTA	3.275,1	HRVATSKA	209,45	RUMUNJSKA	310,85

Izvor: autor prema EK (2024, Data 2000-2023), EUROSTAT (a., c., h.), WB (a.)

Poljska je uvjerljivo zemlja s najvišim nominalnim iznosom dodijeljenih sredstava iz proračuna EU-a, slijede Mađarska i Rumunjska. Lista pokazuje dvije zanimljivosti, što će se posebice pokazati kroz naredne rezultate istraživanja za odabrane pokazatelje. Najviše iznose po stanovniku ostvarile su baltičke zemlje s Estonijom na prvome mjestu. Također je zanimljivo da se Rumunjska s iznosom po stanovniku nalazi na začelju liste EU13, posebice kada je usporedimo s dodijeljenim nominalnim iznosima u promatranom razdoblju.

Tablica 4. Prosječni udjeli planiranih sredstava iz proračuna EU-a članicama EU13 u ukupnim prihodima (prema ESA2010), u %, 2004.-2023., 2007.-2023., 2013.-2023.

Rang	EU13	2004. – 2023.	EU13	2007. – 2023.	EU13	2013. – 2023.
1	LITVA	12,0%	LITVA	12,5%	LITVA	11,4%
2	LATVIJA	10,0%	LATVIJA	10,6%	BUGARSKA	10,8%
3	BUGARSKA	8,9%	BUGARSKA	9,9%	LATVIJA	10,3%
4	ESTONIA	8,7%	ESTONIA	9,1%	MAĐARSKA	9,8%
5	MAĐARSKA	8,2%	MAĐARSKA	9,1%	RUMUNJSKA	9,6%
6	RUMUNJSKA	7,5%	RUMUNJSKA	8,3%	ESTONIA	8,8%
7	POLJSKA	7,2%	POLJSKA	7,8%	POLJSKA	7,8%
8	SLOVAČKA	6,4%	SLOVAČKA	6,9%	SLOVAČKA	7,0%
9	ČEŠKA	5,2%	ČEŠKA	5,6%	ČEŠKA	6,1%
10	MALTA	4,7%	MALTA	4,5%	HRVATSKA	5,8%
11	SLOVENIJA	4,0%	SLOVENIJA	4,3%	MALTA	4,7%
12	HRVATSKA	3,4%	HRVATSKA	3,9%	SLOVENIJA	4,4%
13	CIPAR	3,0%	CIPAR	2,9%	CIPAR	3,2%
	prosjek EU13	6,9%	prosjek EU13	7,3%	prosjek EU13	7,7%

Izvor: autor prema EK (2024, Dana 2000-2023), EUROSTAT (h.), WB (a.)

RH za promatrana razdoblja (2004.-2023. i 2007.-2023.) bilježi niži udio EU sredstava u ukupnim prihodima od većine ostalih članica EU13. Međutim, u posljednjem razdoblju (2013.-2023.), koje je za RH posebno relevantno jer označava razdoblje nakon priključenja EU, zauzima 10. mjesto, iako je još uvijek ispod prosjeka EU13. Primjetno je da su baltičke zemlje, zajedno s Bugarskom i Rumunjskom, kontinuirano pri vrhu liste. S druge strane, susjedna Slovenija se zadržava pri dnu ljestvice, s udjelom od približno 4,2%, što je relativno nisko u odnosu na ostale članice, izuzimajući Maltu i Cipar kao otočne državice. Udio sredstava iz EU proračuna u ukupnim prihodima za sve članice EU13 viši je u promatranom razdoblju (2013.-2023.) u odnosu na druga razdoblja. Kohezijska politika, koja čini oko 80% svih sredstava dodijeljenih iz EU proračuna, vidljivo je imala ključnu ulogu u oporavku gospodarstava EU13 nakon globalne financijske krize 2008. kroz snažan porast raspoloživih sredstava za zemlje članice. Slično se i u još većem obujmu odvija u trenutačnom okviru (2021.-2027.) koji je bio obilježen COVID-19 i energetskom krizom.

Tablica 5. Prosječni udjeli planiranih sredstava iz proračuna EU-a članicama EU13 u ukupnim rashodima (prema ESA2010) u %, 2004.-2023., 2007.-2023., 2013.-2023.

Rang	EU13	2004. – 2023.	EU13	2007. – 2023.	EU13	2013. – 2023.
1	LITVA	11,2%	LITVA	11,6%	LITVA	11,0%
2	LATVIJA	9,3%	LATVIJA	9,8%	BUGARSKA	10,5%
3	BUGARSKA	8,7%	BUGARSKA	9,6%	LATVIJA	9,8%
4	ESTONIA	8,6%	ESTONIA	9,0%	MAĐARSKA	9,0%
5	MAĐARSKA	7,5%	MAĐARSKA	8,3%	RUMUNJSKA	8,6%
6	POLJSKA	6,6%	RUMUNJSKA	7,4%	ESTONIA	8,5%
7	RUMUNJSKA	6,6%	POLJSKA	7,2%	POLJSKA	7,2%
8	SLOVAČKA	5,9%	SLOVAČKA	6,3%	SLOVAČKA	6,6%
9	ČEŠKA	4,9%	ČEŠKA	5,4%	ČEŠKA	5,9%
10	MALTA	4,5%	MALTA	4,3%	HRVATSKA	5,5%
11	SLOVENIJA	3,7%	SLOVENIA	3,9%	MALTA	4,5%
12	HRVATSKA	3,2%	HRVATSKA	3,7%	SLOVENIJA	4,0%
13	CIPAR	2,8%	CIPAR	2,7%	CIPAR	3,1%
	prosjek EU13	6,4%	prosjek EU13	6,8%	prosjek EU13	7,2%

Izvor: autor prema EK (2024, Dana 2000-2023), EUROSTAT (h.), WB (a.)

Litva se dosljedno nalazi na prvom mjestu u sva tri promatrana razdoblja s najvišim prosječnim udjelima EU sredstava. Ovaj stabilan položaj pokazuje snažnu sposobnost prihvaćanja EU sredstava i posljedično udjela EU sredstava u njenim ukupnim rashodima. Latvija i Bugarska također su kontinuirano pri vrhu. RH se s 3,2% u razdoblju 2004.-2023. nalazi na 12. mjestu, što je daleko ispod prosjeka EU13 od 6,4%. Sličan udio zadržava i u razdoblju 2007.-2023., ponovno ispod prosjeka EU13, dok se u razdoblju 2013.-2023. povećava udio iako i dalje ispod prosjeka EU13. Slično kao i s udjelom u ukupnim prihodima Slovenija, Cipar i Malta su konzistentno pri dnu ljestvice u sva tri promatrana razdoblja.

Tablica 6. Prosječni udjeli planiranih sredstava iz EU proračuna članicama EU13 u nominalnom BDP-u, u %, 2004.-2023., 2007.-2023., 2013.-2023.

Rang	EU13	2004. – 2023.	EU13	2007. – 2023.	EU13	2013. – 2023.
1	LITVA	4,2%	LITVA	4,3%	MAĐARSKA	4,4%
2	LATVIJA	3,7%	MAĐARSKA	4,1%	BUGARSKA	4,1%
3	MAĐARSKA	3,7%	LATVIJA	3,9%	LITVA	4,0%
4	ESTONIJA	3,4%	BUGARSKA	3,6%	LATVIJA	3,9%
5	BUGARSKA	3,3%	ESTONIJA	3,6%	ESTONIJA	3,4%
6	POLJSKA	2,9%	POLJSKA	3,1%	RUMUNJSKA	3,2%
7	SLOVAČKA	2,5%	RUMUNJSKA	2,7%	POLJSKA	3,1%
8	RUMUNJSKA	2,5%	SLOVAČKA	2,7%	SLOVAČKA	2,8%
9	ČEŠKA	2,1%	ČEŠKA	2,3%	HRVATSKA	2,6%
10	SLOVENIJA	1,8%	SLOVENIJA	1,9%	ČEŠKA	2,5%
11	MALTA	1,8%	HRVATSKA	1,8%	SLOVENIJA	1,9%
12	HRVATSKA	1,5%	MALTA	1,7%	MALTA	1,7%
13	CIPAR	1,2%	CIPAR	1,1%	CIPAR	1,3%
	prosjek EU13	2,6%	prosjek EU13	2,8%	prosjek EU13	3,0%

Izvor: autor prema EK (2024, Dana 2000-2023), EUROSTAT (e., f.)

Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima preslikavaju se na udio u nominalnom BDP-u, uz određene promjene. Litva zauzima visoko mjesto u svim razdobljima, što ukazuje na značaj EU sredstava za Litvu i druge baltičke zemlje. Podatak za 2013.-2023. pokazuje kako Mađarska uvelike koristi EU sredstva i kako se ta činjenica često koristi u prijeporima mađarske Vlade i čelnih institucija EU-a oko praćenja europskih politika. Mađarska ima vodeću poziciju u razdoblju 2013.-2023., a i u ostalim razdobljima se također nalazi među prvih tri, što ukazuje na kontinuirano snažni prihvat EU sredstava u odnosu na njen BDP, ali i na opasnost visoke razine udjela EU sredstava na gospodarsku aktivnost te zemlje. RH je u razdoblju 2004.-2023. pretposljednja, s udjelom znatno nižim od prosjeka EU13. U razdoblju 2007.-2023., Hrvatska ostaje na 12. mjestu s neznatnim porastom udjela, a u razdoblju 2013.-2023., se pomiče na 10. mjesto, s poraslim udjelom, no još uvijek ispod prosjeka EU13. Visoka mjesta prema udjelu EU sredstava u nominalnom BDP-u kroz sva promatrana razdoblja zadržavaju Bugarska, Latvija, i Estonija, dok su Slovenija, Malta i Cipar su stalno na začelju.

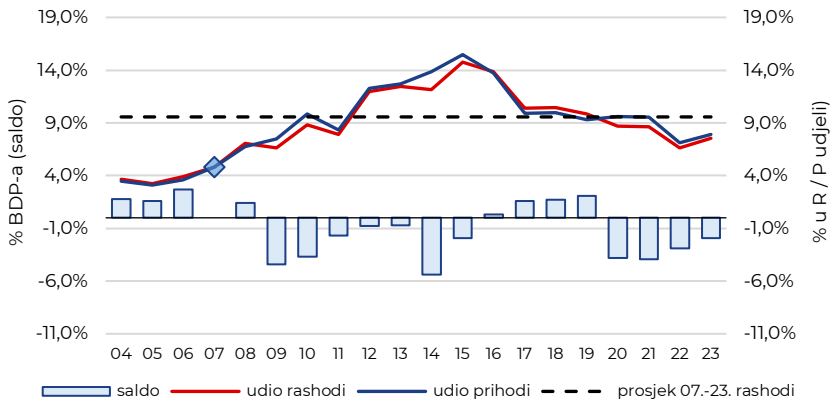
U nastavku analize prikazuju se EU sredstva u ukupnim prihodima i rashodima i neto proračunskom saldu prema ESA2010 metodologiji (prilagođeno inflaciji). Cilj je prikazati njihovu vezu s potencijalnim fiskalnim rizicima uzrokovanim oslanjanjem na EU sredstva. Također, promatrajući razdoblje od prvog i drugog vala proširenja (2004.

i 2007.), moguće je analizirati kako promjene udjela EU sredstava utječu na kretanje proračunskog salda tih zemalja članica.

Pretpostavka je kako će se javne financije gospodarski slabije razvijenih članica, posebice u uvjetima negativnih makroekonomskih kretanja, značajnije oslanjati na fiskalne transfere iz vanjskih izvora. Stoga gospodarski slabije razvijena zemlja članica i/ili ona koja trenutačno osjeća posljedice ekonomske krize, a očekuje znatne fiskalne transfere iz EU-a može:

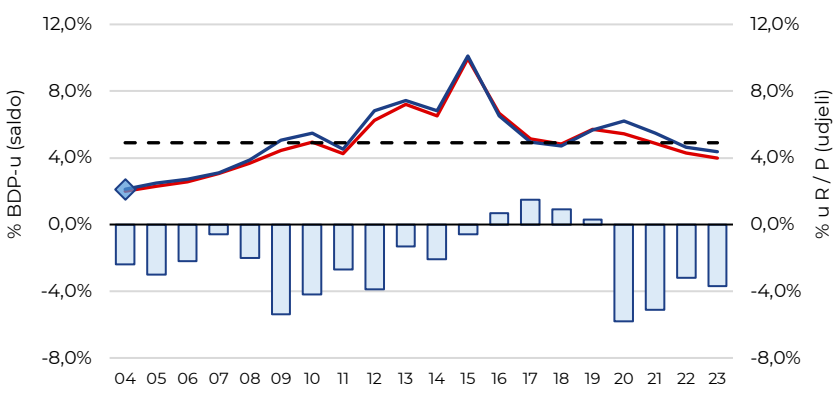
- *izbjegavati racionalizaciju javnih rashoda* u razdobljima nepovoljnih makroekonomskih uvjeta. Iako teorija javnih financija predlaže vođenje protuciklične fiskalne politike, primjerice povećanjem državne potrošnje tijekom recesije, važno je napomenuti da EU sredstva nisu zamjena za državnu potrošnju, već nadopuna koja ima za cilj usklađivanje gospodarskih prilika između bogatijih i siromašnijih članica EU-a (Vasardani, Dimitropoulou, 2018, str. 31). Ako se država dugoročno oslanja na EU sredstva za pokrivanje kapitalnih i tekućih rashoda, može biti sklona izbjegavati smanjenje potrošnje u kriznim razdobljima, pod pretpostavkom da će i dalje imati dovoljno fiskalnog prostora,
- *opteretiti lokalne (regionalne) proračune* na način da se poveća potreba za dodatnim nacionalnim transferima prema lokalnim (regionalnim) vlastima. Ulaganja u projekte čija je potreba i održivost upitna prema rezultatima (često zanemarene) cost-benefit analize može biti opterećenje za proračune lokalnih (regionalnih) jedinica. Primjerice, ulaganja u projekte poput obnove škola u ruralnim područjima s negativnim demografskim trendovima mogu stvoriti problem održivosti nakon završetka projekta. Zbog smanjenja broja učenika i fiksnih troškova održavanja, ti troškovi padaju na teret lokalnih proračuna, koji imaju niže direktne prihode zbog pada broja odraslih stanovnika i poreznih prihoda. Takve situacije dovode do povećane ovisnosti o nacionalnim transferima i mogu ograničiti financijske kapacitete lokalnih vlasti za buduće projekte s većom dodanom vrijednošću, koji bi otvorili nova radna mjesta i privukli stanovnike. Ovi primjeri se mogu proširiti i na *nacionalnu razinu*, gdje ulaganje u kapitalno intenzivne projekte koji ne donose značajne gospodarske koristi mogu dugoročno opteretiti državni proračun.

Grafikon 3. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Bugarsku u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



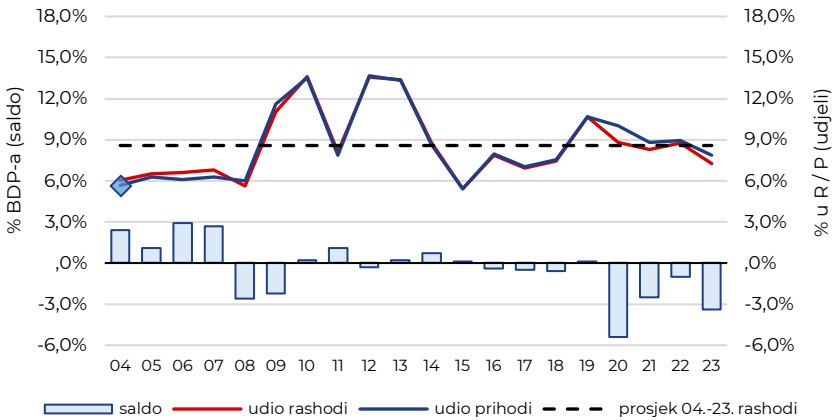
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 4. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Češku u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



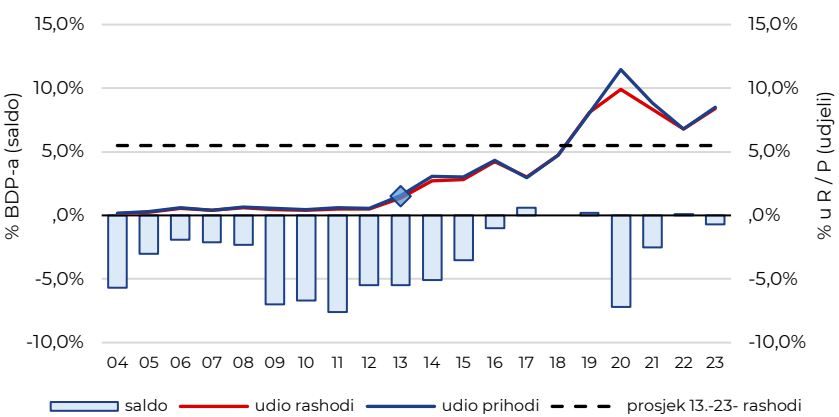
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 5. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Estoniju u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



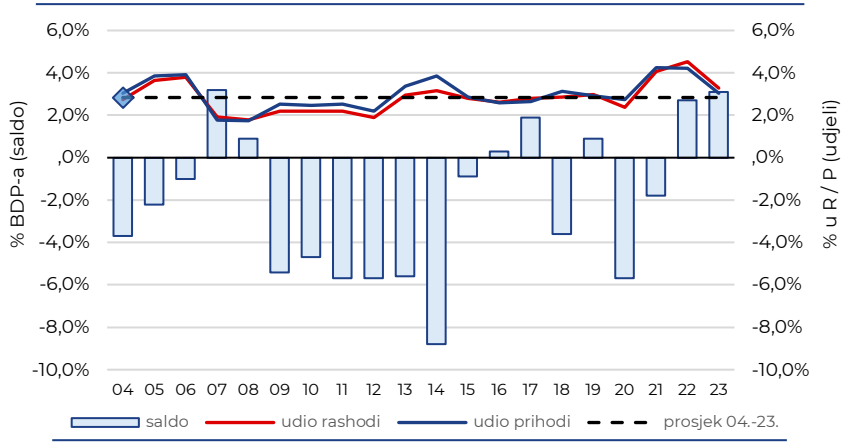
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 6. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Hrvatsku u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



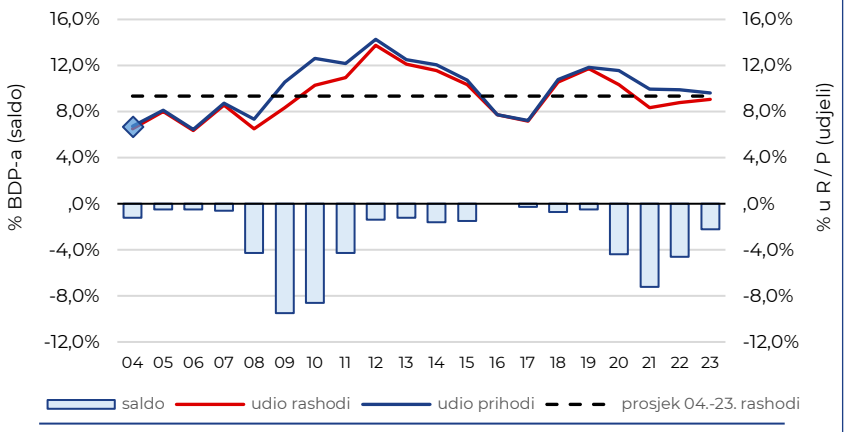
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 7. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Cipar u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



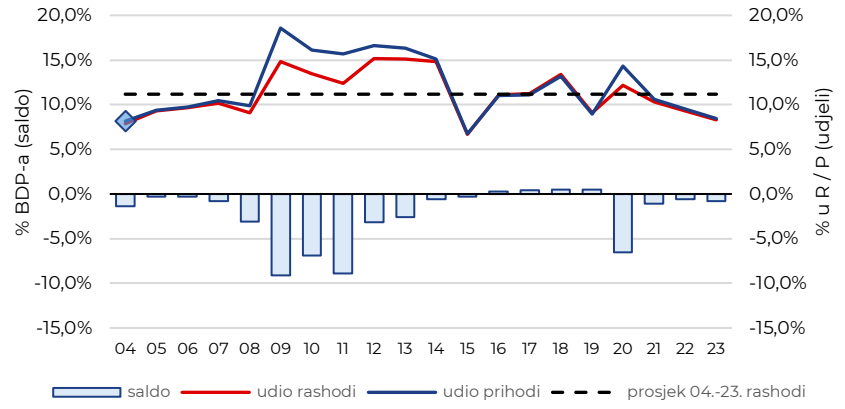
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 8. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Latviju u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



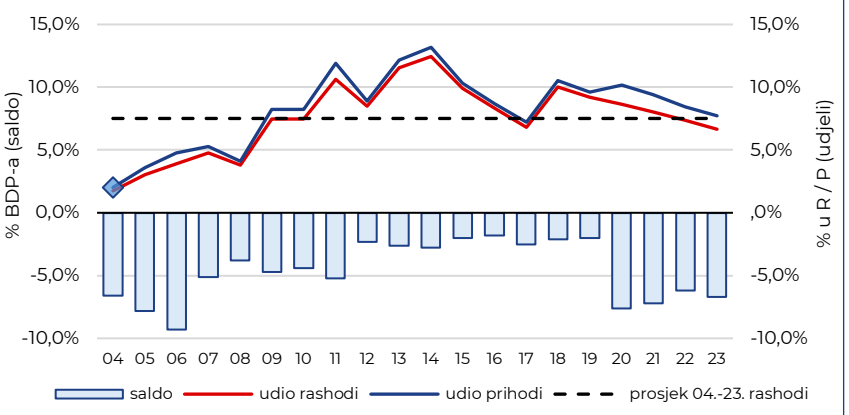
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 9. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Litvu u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



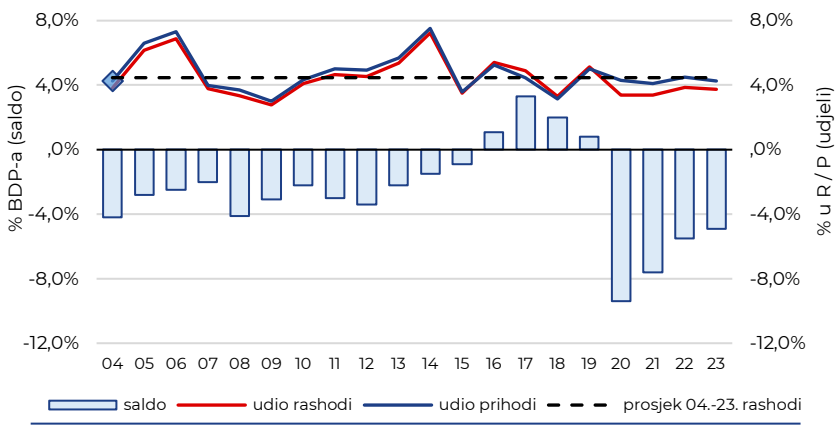
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 10. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Mađarsku u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



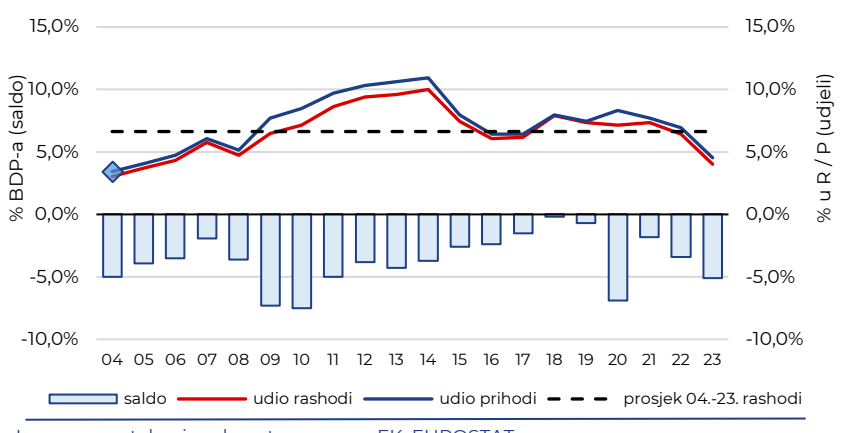
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 11. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Maltu u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



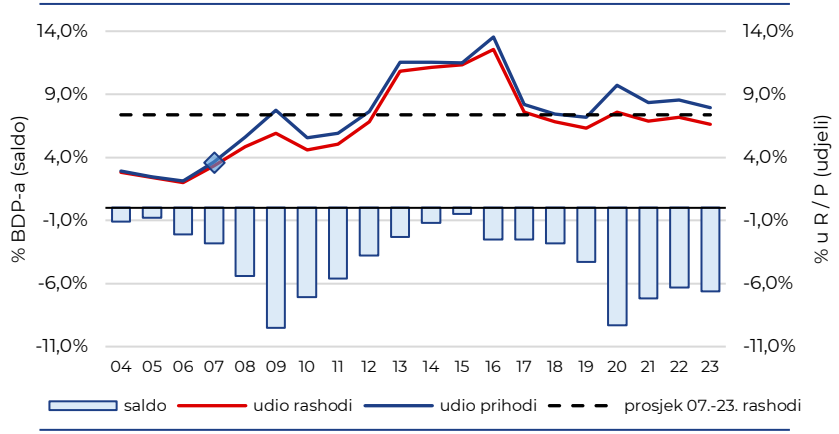
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 12. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Poljsku u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



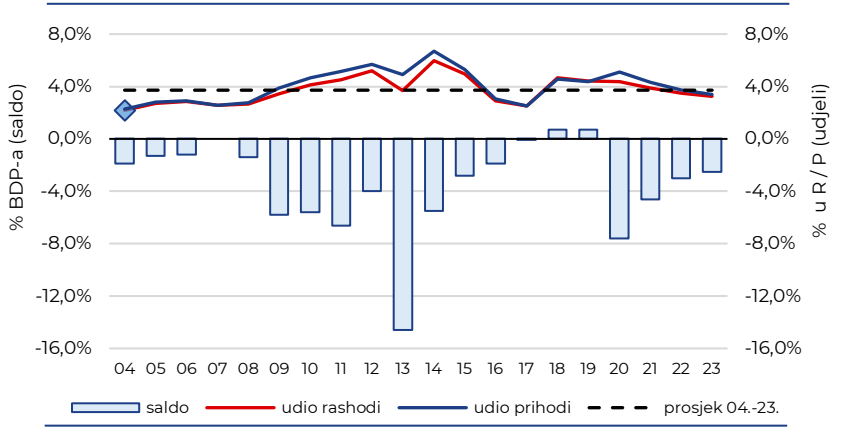
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 13. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Rumunjsku u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



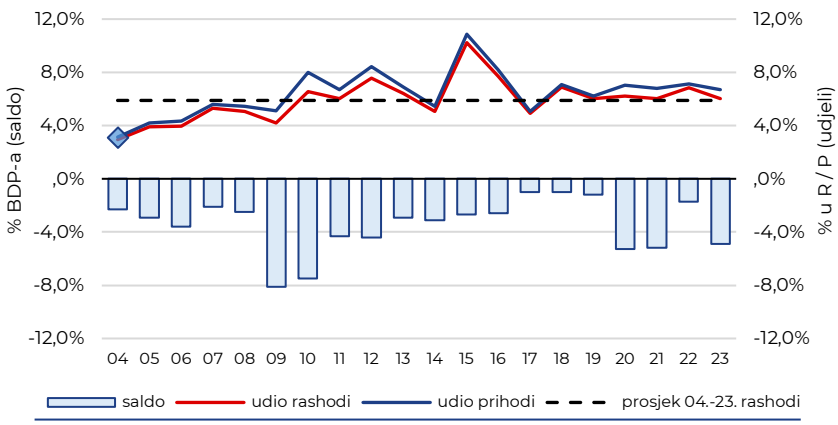
Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 14. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Sloveniju u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikon 15. Udjeli EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima za Slovačku u razdoblju 2004.-2023. usporedno s proračunskim saldom (ESA 2010)



Izvor: samostalna izrada autora prema EK, EUROSTAT

Grafikoni 3. do 15. ukazuju na sljedeće karakteristike trendova u većini promatranih zemalja članica:

1. udio EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima njihovih proračuna postepeno raste tijekom godina s ostvarenjem proračunskih manjkova, dok se istovremeno smanjuje udio proračunskog manjka u BDP-u,
2. protokom prve četiri godine po učlanjenju ostvaruje se prvi značajni skok udjela EU sredstava (ne nužno odmah i iznad višegodišnjeg prosjeka za zemlju). Međutim, za zemlje koje su se priključile EU 2004., skok udjela korelira s gospodarskom krizom 2008., stoga ovaj podatak treba uzeti s dozom opreza. Ova karakteristika trenda obilježava i putanju kretanja udjela EU sredstava za Bugarsku, Rumunjsku i RH, stoga možemo zaključiti kako se ipak radi o karakteristici trenda koja ne mora nužno biti vezana uz gospodarsku krizu iz 2008.,
3. vrhunac udjela EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima se ostvaruje tijekom prve ili druge godine po ostvarenju najvećeg proračunskog manjka. Potom slijedi postupno smanjenje udjela EU sredstava na razinu ispod ili u razini vlastitog višegodišnjeg prosjeka uz istovremeno znatno poboljšanje zdravlja javnih financija (smanjenje proračunskog manjka),
4. protokom dvije godine nakon najniže razine EU sredstava (često popraćenog proračunskim suficitom ili znatnim smanjenim proračunskog deficita) slijedi ponovno pogoršanje javnih financija i proračunski manjkovi,
5. nakon 2020. za sve je zemlje članice primjetan trend zadržavanja udjela pri razini vlastitog višegodišnjeg prosjeka, bez izrazitijih oscilacija kakve su bile prisutne u ostatku promatranog razdoblja.

Obilježje definiranog trenda EU13, s po nekoliko godina poboljšanja javnih financija započetih nakon snažnog porasta udjela EU sredstava, ukazuje na utjecaj EU sredstava na opće gospodarsko i fiskalno stanje tih zemalja. Povećanjem raspoloživih sredstava za kapitalne projekte EU sredstvima, omogućuje se pokretanje investicijskog ciklusa kojeg država ne bi mogla sama pokrenuti u vremenima negativnih makroekonomskih kretanja, jer bi ugrožavao stabilnost i održivost javnih financija. EU sredstva su privlačna gospodarski slabijim zemljama članicama jer smanjuju fiskalne pritiske i otvaraju fiskalni prostor za druge projekte koji se mogu financirati nacionalnim sredstvima.

Čak se i RH, kao posljednja zemlja koja se učlanila u EU, uklapa u određene karakteristike trenda prisutnog u ostalim zemljama EU13. Primjerice, četiri godine po učlanjenju dolazi do prvog većeg skoka EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima, kojeg prati i proračunski višak. Iznimna gospodarska zbivanja u 2020. zbog pandemije imala su snažan utjecaj i na hrvatske javne financije zbog čega je ostvaren proračunski manjak razine onog iz gospodarske krize 2011. koja je RH ostavila u dugogodišnjoj recesiji. Međutim, čak i usprkos izvanrednim okolnostima RH prati trend prisutan u ostalim zemljama EU13. Ostvarenje najviše razine proračunskog manjka popraćeno je s najvišom razinom udjela EU sredstava. Slijede dvije godine s značajnim smanjenjem udjela EU sredstava u ukupnim rashodima i prihodima kojeg prati poboljšanje javnih financija uz ostvarenje proračunskog viška. Nakon toga, slijedi postupno pogoršanje javnih financija uz povećanje udjela EU sredstava. Može se zaključiti kako RH može za 2024. očekivati veći proračunski manjak od 2023. uz nastavak proračunskih manjkova kroz minimalno četiri sljedeće godine. Međutim, istovremeno se u tom istom budućem razdoblju od četiri godine može očekivati smanjenje proračunskog manjka uz povećanje udjela EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima, čime će se zasigurno promijeniti hrvatski višegodišnji prosjek udjela EU sredstava.

Rezultati ukazuju da što se tiče kretanja udjela EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima, RH prati trend prisutan u EU13, te da postavljena tema istraživanja kako je RH u opasnosti od fiskalnog rizika zbog prevelikog oslanjanja na EU sredstva ima osnove. RH je u posljednjih nekoliko godina pri vrhu ili na čelu zemlja neto primateljica. Također, snažan rast udjela EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima u razdoblju 2020. – 2023. može biti opasan ako se ta ne budu iskoristila na način koji će potaknuti daljnji gospodarski rast utemeljen na toliko potrebnoj promjeni strukture hrvatskog gospodarstva. Podrška EU sredstava gospodarskom rastu vidljiva je u svim zemljama EU13, no RH bi trebala pokušati izbjeći preveliko oslanjanje na njih kakvo je prisutno primjerice u baltičkim zemljama koje su prema mnogim karakteristikama slične RH. Slično je s Bugarskom i u manjoj mjeri s Rumunjskom, Mađarskom i Slovačkom, gdje samo Slovačka ne pokazuje znakove moguće opasnosti od prevelikog oslanjanja na EU sredstva. Podaci za kohezijsku politiku omogućuju uvid u smjer i područja u koja je RH uložila najviše EU sredstava, a to su: zaštita okoliša,

konkurentnost malog i srednjeg poduzetništva, mrežna infrastruktura, transport i energija te socijalna uključivost. Među najslabijima smo u po ulaganjima sredstava iz kohezijskog fonda u istraživanje i razvoj i obrazovanje, te u projekte iz područja prilagodbe i preventive rizika proizašlih iz klimatskih promjena. Kao maloj i otvorenoj ekonomiji cilj bi nam trebala biti inovativnost, izvozna orijentiranost i specijalizacija u novim tehnologijama, umjesto trenutačnog snažnog usmjerenja cjelokupnog gospodarstva na uslužne djelatnostima (turizam) i trgovinu.

Ukratko, istraživanje ukazuje da za hrvatski državni proračun postoji opasnost od fiskalnog rizika kroz postupno povećanje oslanjanja na EU sredstva. Trenutačno ta opasnost nije značajna, međutim, trend u posljednjih par godina nagovješćuje podizanje razine rizika u skoroj budućnosti te potrebu da se izbjegne scenarij baltičkih zemalja.

Okvir 1. *Procjena pogreške projekcija MFIN-a za udjele rashoda koji su u potpunosti pokriveni prihodima iz EU-a u razdoblju 2014. – 2023.*

Cilj je ovog istraživanja bio na temelju podataka MFIN-a [3]u okviru Programa konvergencije (PK) / Programa stabilnosti (PS) i Nacrta proračunskog plana (NPP) za razdoblje 2014. - 2023., provjeriti točnost njihovih procjena udjela rashoda u potpunosti pokrivenih EU prihodima u postotku BDP-a. Ti podaci omogućuju i pregled projiciranih vrijednosti investicija koje su od 2016. u cijelosti financirane EU sredstvima.

Rashode u potpunosti pokrivenih EU sredstvima prati napomena kako se radi o stavkama koje trebaju biti "izuzete iz ciljane vrijednosti rashoda". To se odnosi na sredstva koja dolaze iz vanjskih izvora, u ovom slučaju iz EU fondova, koja se ne računaju kao dio osnovnih rashoda državnog proračuna, jer su financirana sredstvima izvan domaćih proračunskih sredstava. Drugim riječima, iako se ta sredstva koriste za financiranje projekata i investicija, ona ne terete državni proračun jer dolaze iz EU-a. Uz pretpostavku da će se udio rashoda pokrivenih EU sredstvima smanjivati u budućnosti, to bi značilo da će država morati preuzeti veći teret financiranja tih rashoda. Smanjenje raspoloživih EU sredstava implicira da će se manji iznos financirati iz vanjskih izvora, što automatski znači da će razlika (smanjeni iznos EU sredstava) morati biti nadomještena domaćim sredstvima – kroz državne prihode, tj. uključit će se u redovne rashode državnog proračuna. Dakle, ako je udio rashoda koji se financira iz EU fondova izuzet iz ciljne vrijednosti rashoda, a taj udio se smanjuje, proračun će morati pokriti razliku iz vlastitih izvora, što će utjecati na fiskalnu politiku i planiranje državnih rashoda.

[3] Podaci nisu javno dostupni, dostavljeni su na zahtjev Povjerenstva za fiskalnu politku

Tablica 7. Projekcije udjela rashoda u potpunosti pokrivenih prihodima iz EU fondova, 2014. – 2023., u % BDP-a

GODINA	t-1	t=0	t+1	t+2	t+3
2014	0,5	1,2	1,4	2,1	2,9
2015	0,4	0,9	1,2	1,7	1,7
2016	1,6	2,5	2,8	3,6	3,6
2017	1,6	2,4	2,8	3,1	2,9
2018	0,7	1,9	2,0	2,3	2,1
2019	1,0	1,7	2,0	1,7	1,9
2020	:	:	:	:	:
2021	2,8	4,8	5,6	5,6	4,3
2022	2,8	3,6	4,0	3,6	3,6
2023	2,6	3,3	2,7	2,8	2,8

Izvor: autor prema MFIN (PK/PS i NPP); : - nema podataka

Tablica 8. Projekcije udjela rashoda – podskupina: investicije koje su u cijelosti financirane prihodima iz EU fondova, 2014. – 2023., u % BDP-a

GODINA	t-1	t=0	t+1	t+2	t+3
2016	1,0	1,4	1,6	1,9	1,9
2017	0,4	1,1	1,1	1,2	1,1
2018	0,5	1,0	1,3	1,1	1,2
2019	:	:	:	:	:
2020	0,4	1,0	2,4	2,3	1,9
2021	0,4	1,0	1,5	1,4	1,5
2022	1,2	1,7	0,9	1,2	1,1
2023	:	:	:	:	:

Izvor: autor prema MFIN (PK/PS i NPP); : - nema podataka

Tablica 9. Procjena pogreške projekcije MFIN-a za udjele rashoda koji su u potpunosti pokriveni rashodima iz EU fondova, 2014.-2023., izraženo s ME i MAE

GODINA	ME				MAE			
	t=0	t+1	t+2	t+3	t=0	t+1	t+2	t+3
2014	0,9	-0,2	0,4	2,3	0,9	0,2	0,4	2,3
2015	-0,7	-0,4	1,0	0,7	0,7	0,4	1,0	0,7
2016	0,9	2,1	2,6	:	0,9	2,1	2,6	:
2017	1,7	1,8	:	0,2	1,7	1,8	:	0,2
2018	0,9	:	-0,5	-0,7	0,9	:	:	0,7
2019	:	-0,8	-1,1	-0,7	:	0,8	1,1	0,7
2020	:	:	:	:	:	:	:	:
2021	2,1	3,0	:	:	2,1	3,0	:	:
2022	0,9	:	:	:	0,9	:	:	:
PROSJEK	**0,9**	**0,9**	**0,5**	**0,3**	**1,1**	**1,4**	**1,3**	**0,9**

Izvor: autor prema MFIN (PK/PS i NPP); : - nema podataka

Prosječna pogreška – **ME** (*mean error*) mjeri prosječno odstupanje predviđenih vrijednosti od stvarnih, i to s obzirom na smjer pogreške. Pozitivan ME znači da su predviđene vrijednosti u prosjeku precijenjene, a negativan da su podcijenjene. Prosječna apsolutna pogreška - **MAE** (*mean absolute error*) pokazuje koliko su predviđanja, u prosjeku, udaljena od stvarnih vrijednosti, ali ne razlikuje precjenjivanje od podcjenjivanja, odnosno ne uzima u obzir smjer pogreške (Fioramanti, et. al. 2016, str. 10).

ME pokazuje smanjenje precjenjivanja rashoda pokrivenih EU sredstvima u promatranom razdoblju. U početku su predviđanja za t=0 značajno precijenjena (0,9), ali do t+3 postaju bliža stvarnim vrijednostima (0,3). MAE pokazuje i smanjenje apsolutne pogreške, što znači da predviđanja s vremenom postaju preciznija (manje odstupanja od stvarnih vrijednosti). U ranijim razdobljima su pogreške bile veće (1,1 i 1,4), ali do t+3 smanjuju se na 0,9, pa se može zaključiti kako projekcije MFIN-a za rashode u potpunosti pokrivene EU sredstvima s vremenom postaju sve točnije.

Razlozi za precjenjivanje, odnosno veća odstupanja od stvarnih vrijednosti u početnom razdoblju (t=0 i t+1), mogu proizaći iz načina na koji se planiraju i dodjeljuju EU sredstva zemljama članicama. Naime, inicijalno se planiraju iznosi koji će se dodijeliti zemljama članicama, no ti iznosi su podložni promjenama. Zemlje članice ih potom nude putem natječaja, a tek nakon postupka odabira, zaključuju se ugovori o stvarnoj dodjeli sredstava.

Međutim, čak i ugovorena i dodijeljena sredstva često se razlikuju od prvotno planiranih, što dovodi do odstupanja u konačnim vrijednostima. Osim toga, postoji i mogućnost povratka sredstava zbog nepravilnosti u vođenju projekata financiranih EU sredstvima. Odstupanje između planiranih i stvarno realiziranih sredstava, jedan je od ključnih razloga zašto su početne procjene veće od stvarnih iznosa. Jedan od dodatnih razloga precjenjivanja može biti i percepcija ministarstva da su administrativni i tehnički kapaciteti zemlje dovoljno razvijeni da uspješno obrade zahtjeve i omoguće snažniji prihvat EU sredstava.

Literatura, međutim, ukazuje da upravo zemlje primateljice koje su istovremeno i među najnerazvijenijima u EU, kao što su Bugarska, Rumunjska i Hrvatska, često imaju problema s korištenjem sredstava zbog nedovoljno razvijenih administrativnih i stručnih sposobnosti. Također, isplate su u prvim godinama projekata obično veće zbog neto pred financiranja (*Net Prefinancing*) koje osigurava sredstva za pokretanje projekata, zbog čega su često prvotne isplate veće od kasnijih. Time se također može objasniti veće odstupanje u ranim fazama.

Stoga, se veći ME i MAE u ranim godinama (t=0 i t+1) može opravdavati tim razlozima. Kako projekti napreduju i prilagođavaju se stvarnim uvjetima provedbe, razlike između planiranih i stvarnih iznosa postaju manje, pa se u kasnijim razdobljima (t+2 i t+3) i ME i MAE smanjuju.

1.7 Zaključak

Na temelju analize podataka o udjelu EU sredstava u ukupnim prihodima i rashodima državnog proračuna RH i njihovom udjelu u nominalnom BDP-u, može se zaključiti da je opasnost fiskalnog rizika za RH tek osrednja. Pregled kretanja tih pokazatelja za RH u usporedbi s ostalim novim članicama (EU13) pruža širi uvid u potencijalne izazove i prilike s kojima se RH suočava u oslanjanju na EU sredstva.

Udio sredstava iz EU proračuna u ukupnim prihodima i rashodima državnog proračuna RH pokazuje značajan rast koji nije započeo samim učlanjenjem, već se odvija u razdoblju 2021.-2023. Taj rast ukazuje na mogućnost stvaranja veće ovisnosti o tim sredstvima, što može biti pozitivno jer omogućuje financiranje velikih infrastrukturnih i kapitalnih projekata koje RH ne bi mogla samostalno, vlastitim sredstvima ostvariti. No, oslanjanje na vanjske izvore financiranja može stvoriti rizik za fiskalnu stabilnost, posebno ako bi došlo do nepredviđenih promjena u raspoloživosti EU sredstava ili RH ne bi imala dovoljno kapaciteta za učinkovito korištenje tih sredstava.

I udio EU sredstava u nominalnom BDP-u RH, također se povećava, što može ukazivati na snažan utjecaj tih sredstava na gospodarski rast, no RH je i dalje po tom pokazatelju ispod prosjeka EU13.

Fiskalni rizik povećava i činjenica da RH, kao i druge zemlje EU13, bilježi najveći priliv EU sredstava u razdobljima najvišeg proračunskog manjka. To može stvoriti iluziju fiskalne stabilnosti, jer se vanjska sredstva koriste za pokrivanje manjka i financiranje projekata, dok se istovremeno ne provode nužne fiskalne reforme za smanjenje potrošnje i povećanje učinkovitosti javne uprave. Oslanjanje na EU sredstva može dovesti do kratkoročnog poboljšanja fiskalne slike, no dugoročno može stvoriti rizik ako se strukturalni problemi u javnim financijama ne rješavaju na adekvatan način.

Zaključno, Hrvatska se nalazi u srednjoj razini fiskalnog rizika zbog oslanjanja na EU sredstva. Iako ova sredstva omogućuju značajan fiskalni prostor za financiranje ključnih projekata, postoji opasnost da se prekomjerno oslanjanje na vanjsko financiranje pretvori u dugoročni fiskalni problem. Potrebno je dodatno unaprijediti apsorpcijske kapacitete, optimizirati korištenje EU sredstava i istovremeno raditi na fiskalnoj konsolidaciji kako bi se smanjila ovisnost o vanjskom financiranju i osigurala dugoročna održivost javnih financija.