

ČETIRI OSVRTA NA REFORME OKO SMANJENJA DEFICITA

VLADIMIR CVIJANOVIĆ
IVICA RUBIL
DR.SC. MARTINA DALIĆ
GORAN JERAS



CENTAR ZA MIROVNE STUDJE



UDRUGA ROMSKOG
PRIJATELJSTVA LUNA

IZVOR



NETTE ANGELS ZAGREB



Split



EUROPSKA UNIJA

OVAJ MATERIJAL NASTAO JE UZ FINACIJSKU PODRŠKU EUROPSKE UNIJE, U OKVIRU
IPA PROJEKTA „GEOMETAR JEDNAKOSTI“. ZA SADRŽAJ JE ISKLJUČIVO ODGOVORAN
CENTAR ZA MIROVNE STUDJE I NE MOŽE SE SMATRATI SLUŽBENIM STAVOM
EUROPSKE UNIJE I UREDA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE ZA UDRUGE.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZA UDRUGE



CENTAR ZA MIROVNE STUDIJE



UDRUGA ROMSKOG
PRIJATELJSTVA LUNA



EUROPSKA UNIJA



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ovaj materijal nastao je uz finacijsku podršku Europske unije, u okviru IPA projekta „Geometar jednakosti“. Za sadržaj je isključivo odgovoran Centar za mirovne studije i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije i Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge.

ČETIRI OSVRTA NA REFORME OKO SMANJENJA DEFICITA

Sadržaj

Osvrt na izvještaj Europske komisije o Hrvatskoj, <i>Vladimir Cvijanović</i>	1
Dobitnici, gubitnici, transparentnost i javna rasprava, <i>Ivica Rubil</i>	6
Bez strukturnih reformi neće ići, <i>dr. sc. Martina Dalić</i>	10
Osvrt na preporuke EK u vezi s mjerama smanjenja deficita, <i>Goran Jeras</i>	17

Osvrt na izvještaj Europske komisije o Hrvatskoj

Vladimir Cvijanović^{1*}

¹ * Dr. Vladimir Cvijanović, član Grupe 22. Ovaj je osvrt nastao u okviru projekta „Equality surveyor“ Centra za mirovne studije. Mišljenje dano ovdje je osobno i nezavisno od Grupe 22 odnosno Centra za mirovne studije.

Uvod

Namjera je ovog članka dati kratku analizu i osvrt na Izvješće Europske komisije za Hrvatsku 2015.¹ U sklopu Europskog semestra kao sustava koordinacije ekonomskih politika zemalja članica EU-a Republika Hrvatska se od 2014. nalazi i u proceduri makroekonomskih neravnoteža² i u proceduri prekomjernog deficita. Pogledom na tablicu indikatora procedure makroekonomskih neravnoteža vidi se da je Hrvatska 2013. prešla prag kod četiri indikatora (neto međunarodne investicijske pozicije, postotka promjene udjela izvoznih tržišta u pet godina, duga opće države u postotku BDP-a te stope nezaposlenosti) od ukupno jedanaest njih³. Procedura prekomjernog deficita je pokrenuta 21. siječnja 2014. sukladno odluci Vijeća EU-a⁴, budući da javni dug Hrvatske prelazi 60% BDP-a, a proračunski deficit prelazi 3% BDP-a. Proračunski

deficit će za 2014. g. vjerojatno biti 5% BDP-a, a javni dug 81,4%, s time da oba imaju tendenciju pogoršanja⁵. Rok za korekciju tih deficita je do 2016., a Vijeće EU-a od Hrvatske očekuje korekciju deficita spominjući „minimalno godišnje poboljšanje u strukturalnom saldu, tj. ciklički-usklađenom saldu koji isključuje jednokratne i druge privremene mjere od najmanje 0,5% BDP-a kao referentnu točku“, ali i smanjenje javnog duga⁶ (koji je u toj odluci Vijeća bio pogrešno naveden kao niži nego što je danas). Budući da u Hrvatskoj nisu vidljivi jasni znakovi oporavka koji će direktnije djelovati na korekciju ovih indikatora, što je samo po sebi zabrinjavajuće, ali i s obzirom na moguće sankcije koje Vijeće Europske unije odnosno Komisija mogu odrediti za Hrvatsku (vjerojatno u vidu privremenog zamrzavanja korištenja kohezijskih fondova, ali i novih preporuka za smanjivanje deficita⁷), potrebno je ozbiljno i sustavno rješenje.

Europska komisija (EK) je u veljači ove godine za 16 zemalja preporučila detaljno

¹ European Commission (2015), „Country report Croatia 2015 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“, Commission Staff Working Document, Brussels, 26.2.2015., raspoloživo na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_en.pdf.

² European Commission (2014), Macroeconomic imbalances Croatia 2014, Occasional papers 179, raspoloživo na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp179_en.pdf.

³ European Commission (2015), „Country report Croatia 2015 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“, Commission Staff Working Document, Brussels, 26.2.2015., raspoloživo na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_en.pdf, str. 10.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

⁵ European Commission (2015), „Country report Croatia 2015 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“, Commission Staff Working Document, Brussels, 26.2.2015., raspoloživo na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_en.pdf, str. 6.

⁶ Council of the European union (2014), „Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Croatia“, raspoloživo na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2014-01-21_hr_126-7_council_en.pdf, str. 3.

⁷ O tome više na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

preispitivanje. Od njih 16, za Bugarsku, Portugal, Francusku, Italiju i Hrvatsku zaključila je da postoji „prekomjerna neravnoteža koja zahtijeva odlučnu policy akciju i specifični nadzor“⁸. Budući da su se neravnoteže u Hrvatskoj (ali i Francuskoj) prema mišljenju EK pogoršale, „Komisija će u svibnju razmotriti, uzimajući u obzir razinu ambicioznosti nacionalnih programa reformi i druge obveze predstavljene do tog datuma, hoće li Vijeću preporučiti donošenje preporuka, u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe 1176/2011, kako bi se utvrdilo postojanje prekomjernih neravnoteža i preporučilo dotičnim državama članicama da poduzmu korektivne mjere utvrđene u planu korektivnog djelovanja“⁹. Komisija u Hrvatskoj prepoznaje kontekst „...ograničenog rasta, odgođenog restrukturiranja trgovačkih društava i slabe uspješnosti u zapošljavanju“, a „rizici povezani sa slabom konkurentnošću, velikim inozemnim obvezama i rastućim javnim dugom uz slabo upravljanje javnim sektorom znatno su se povećali“¹⁰.

Analiza preporuka Vijeća iz srpnja 2014. za Hrvatsku i njihovog ispunjenja

Vijeće EU je Hrvatskoj u srpnju 2014., nakon što je Republika Hrvatska podastrla svoj prošlogodišnji nacionalni program reformi i plan konvergencije, dalo osam specifičnih preporuka čije ispunjenje je u izvješću za Hrvatsku¹¹ ocijenjeno na sljedećoj skali: nema napretka – ograničeni napredak – određeni napredak

8 European Commission Speech, Commissioner Moscovici's remarks at the Press Conference on college decisions on 2015 European Semester, Brussels, 25 February 2015., raspoloživo na http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4510_en.htm.

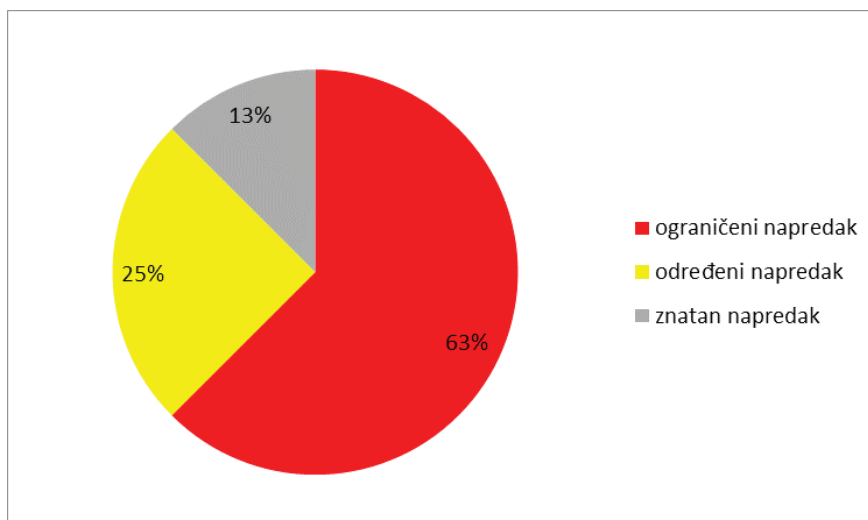
9 Europska komisija (2015), „Europski semestar 2015.: ocjena izazova povezanih s rastom, sprječavanja i uklanjanja makroekonomskih neravnoteža te rezultata detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011“, Komunikacija komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Euroskupini, Bruxelles, 26.2.2015., str. 4.

10 Ibid, str. 15.

11 European Commission (2015), „Country report Croatia 2015 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“, Commission Staff Working Document, Brussels, 26.2.2015., raspoloživo na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_en.pdf, str. 7, 89-93.

– znatan napredak – u potpunosti riješeno. Ocjena o tome koliko su ispunjene navedene mjere dana je slikom br. 1. U ispunjenju samo je jedne preporuke – preporuke 8 (tiče se financijskog sektora – testiranja njegove otpornosti na šokove te analize) postignut znatan napredak. U preporukama 3 (reforma tržišta rada i promjena s time povezanih policy mjera koje trebaju poticati zapošljavanje) i 4 (tiče se jednim dijelom tržišta rada – zbog sugestije iznalaženja mjera koje trebaju potaknuti na zapošljavanje osobe koje nisu radno aktivne te koje su nezaposlene – i veće djelotvornosti socijalne politike) postignut je određeni napredak. U svim drugim preporukama zabilježen je ograničeni napredak. To je slučaj sa sljedećim preporukama:

- preporukom broj 1 (u osnovi se tiče proračunskih mjera – planiranja, prognoziranja, nadzora proračuna, izrade adekvatne proračunske strategije te oporezivanja),
- preporukom broj 2 (mjere u domeni mirovinskog sustava – kao npr. djelovanje na smanjenje preuranjenog umirovljenja te povišenja dobi za odlazak u penziju – te povećanja troškovne efikasnosti zdravstvenog sustava),
- preporukom broj 5 (tiče se reforme sustava javne uprave koja ima za cilj poboljšanje poslovne klime odnosno poboljšanje upravljanja Europskim strukturalnim i investicijskim fondovima)
- preporukom broj 6 (pokriva mjere kvalitetnijeg upravljanja državnom imovinom te državnim poduzećima, a koje se posebno tiču transparentnosti kao i sprečavanja korupcije; pokriva i kvalitetniju javnu nabavu),
- preporukom broj 7 (specificira ojačavanje uloge trgovačkih sudova u predstečajnim procesima odnosno poboljšanje provedbe predstečajnih i likvidacijskih procesa; mjera se tiče i poboljšanja efikasnosti sudstva)



SLIKA 1: PRIKAZ STUPNJA PROVEDBE SPECIFIČNIH PREPORUKA IZ 2014. ZA HRVATSKU

Izvor: vlastita obrada prema European Commission (2015), „Country report Croatia 2015 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“, Commission Staff Working Document, Brussels, 26.2.2015., raspoloživo na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_en.pdf, str. 89-93.

Analiza glavnog dijela izvještaja Europske komisije o Hrvatskoj 2015.¹²

Osim gore navedenih preporuka za zemlju i njihovog ispunjenja izvješće o Hrvatskoj je podijeljeno u tri osnovna dijela. U prvom dijelu se objašnjava općenito ekonomsko stanje u Hrvatskoj, u drugom se govori o neravnotežama, rizicima i prilagodbama, dok je u trećem riječ o drugim strukturalnim pitanjima. U nastavku će ukratko i sumarno biti izloženi glavni elementi analize EK.

U prvom dijelu EK objašnjava kako se ekonomski model Hrvatske temeljio na sličnim mehanizmima kao i drugdje u istočnoj Europi, iako naglašava da se u mnogim drugim istočnoeuropskim državama članicama EU-a ekonomski rast ponovo javio već 2010. g., dok s Hrvatskom to nije slučaj. U Hrvatskoj se ekonomski

rast u pretkriznim godinama temeljio na uvozu kapitala, uključujući strane direktne investicije, koje mahom nisu išle u sektor roba s kojima se trguje. Uvoz je u takvim uvjetima rastao, a jedinični troškovi rada također, što je značilo i smanjivanje konkurentnosti (str. 3). Za izlazak iz sadašnjeg stanja EK tvrdi da su potrebne dalekosežne mikro-strukturalne reforme (str. 4) koje su ključne za ekonomski rast. EK smatra da proces interne devalvacije ima neke pozitivne (platno-bilančne) efekte, ali i da proces realokacije rada i kapitala ne teče kako bi trebao da bi se osigurao ekonomski rast (str. 6).

Što se produktivnosti i alokacije resursa tiče (poglavlje 2.1.), EK prepoznaje da dugotrajna recesija nije samo produkt nedostatne agregatne potražnje, već neefikasnosti zbog koje je porast produktivnosti vrlo slabo izražen (str. 13). Štoviše, EK potcrtava da je taj mali rast produktivnosti ugrađen u (tržišni) sustav Republike Hrvatske (str. 15). Proces tržišne selekcije ne djeluje efikasno, što se povezuje s lošim predstečajnim i stečajnim postupcima (str. 15). Tržište rada je pak karakterizirano niskim stopama aktivnosti (str. 15) kao i segmentacijom s obzirom na veće plaće u javnom u odnosu na privatni sektor (str. 17). EK ima zamjerke na način na koji se u ekonomiji usklađuju plaće s obzirom na jedinični trošak rada i predlaže čak tri modela pregovaranja o plaćama (v. str. 17). Socijalna pomoć je neefikasna te ne ide osobama kojima zapravo

¹² Analiza je napravljena prema European Commission (2015), „Country report Croatia 2015 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“, Commission Staff Working Document, Brussels, 26.2.2015., raspoloživo na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_en.pdf.

najviše treba, iako Komisija smatra da su reforme u tom segmentu državnog sustava obećavajuće (str. 16). Poslovno okruženje nije stimulativno s obzirom na njegovu institucionalna ograničenja, koja su rezultat, između ostaloga, i nedovoljne analize regulatornog utjecaja što sprečava efikasnije donošenje legislative (str. 21). Prema izvještaju *Doing Business* većina indikatora je lošija od prosjeka EU-a (str. 22). Neki od troškova nametnutih poduzećima spadaju u kategoriju parafiskalnih nameta, za koje ne postoji precizna statistika (str. 23).

U poglavlju o eksternoj održivosti i konkurentnosti (2.2.) EK se još jednom vraća na pretkrizno razdoblje u kojem su se pojačale osnove za krizu. Rast izvoza prošle godine (odnosno njegov očekivani rast u ovoj i idućoj godini) je bio mali, što sugerira da ne postoji veliki izvozni potencijal (str. 27). U svjetlu inzistiranja EK na politici štednje generalno, interesantno je da Komisija ipak priznaje da smanjivanjem plaća neće nužno doći do znatnog rasta izvoza već da je izvozni kapacitet ipak vjerojatno primarno uvjetovan netroškovnim faktorima konkurentnosti te strukturalnim razlozima (str. 28). Sposobnost domaće proizvodnje da udovolji eventualnom skoku potražnje ili pak ponudi zamjenske proizvode je mala (str. 34). EK konstatira dosta visoku ranjivost ekonomije zbog visoke negativne neto internacionalne investicijske pozicije (str. 36), što bi se trebalo postići pozitivnijim indikatorima tekućeg računa platne bilance, ali i promjenom strukture kapitalnih tokova od dugovnih prema drugima (usp. str. 37).

U poglavlju o općem državnom dugu, fiskalnom okviru i dobrom upravljanju u javnom sektoru (2.3.) EK prepoznaje procikličnost fiskalne politike u pretkriznom razdoblju odnosno činjenicu da se tada javni dug nije smanjio (str. 39). Napravljene simulacije kretanja duga opće države sugeriraju da će se on barem još ove i sljedeće godine povećavati, a potom se smanjivati može (tek nakon 2016.) jedino u scenariju poštivanja fiskalne konsolidacije koju je sugeriralo Vijeće (str.

41-42). Proračunski rashodi su neefikasni (str. 43), što indicira potrebu njihove reforme. Prihodovna strana proračuna također zahtijeva reforme, jednako kao što je potrebno poboljšati efikasnost naplate prihoda (usp. str. 44-46). Javna uprava funkcionira neefikasno i potrebno ju je odlučnije reformirati, što uključuje i smanjenje korupcije. Javna nabava također funkcionira suboptimalno (str. 48-50). Problem povezan s javnom upravom je i upravljanje javnim poduzećima, kojima se netransparentno upravlja i koja indirektno sudjeluju u potencijalno povećanom javnom dugu (50-52).

Poglavlje naslovljeno „Dug poduzeća i kućanstava te stabilnost financijskog sektora“ (2.4.) opisuje stabilnost financijskog sektora, iako naglašava kako je razina nenaplativih kredita zabrinjavajuće visoka (str. 53). Potrebnom korporativnom restrukturiranju bi koristio bolji institucionalni okvir za rješavanje (pred)stečajnih teškoća poduzeća (str. 55). Faktori koji su pogodovali rastu duga sektora poduzeća uzrokovali su i rast duga sektora domaćinstava, koji sada predstavlja teži problem uslijed loše situacije na tržištu rada (str. 58-59). EK sugerira da bi se korisnici kredita banaka mogli zaštititi od loše prakse banaka tako da se usvoji adekvatna EU legislativa zaštite potrošača (str. 62). Naglašava se visoka izloženost sektoru države od strane bankovnog sektora (str. 64).

U poglavlju „Socijalna politika, mirovine i aktivne politike tržišta rada“ (3.1.) EK konstatira slabosti tržišta rada, od kojih se ističe slaba participacija na tržištu rada te nezaposlenost. U području socijalne politike Komisija naglašava visoku stopu siromaštva i socijalne ekskluzije na koju utječu suboptimalna raspodjela socijalnih beneficija te usluga. Izdaci za socijalnu zaštitu su se zbog krize smanjili (str. 67), što je još jedna potvrda procikličnosti fiskalne politike. Aktivne politike tržišta rada nisu dobro raspodijeljene, čemu pridonose i slabosti upravljanja Hrvatskim zavodom za zapošljavanje (str. 68). Sustav mirovinske zaštite će u relativno bliskoj budućnosti (do 2035.) biti jako opterećen

s obzirom na porast broja primatelja penzije u odnosu na radnu populaciju (str. 69). Prosječna penzija je već i sada niska, zbog čega mnogo starijih osoba živi u siromaštvu odnosno socijalnoj ekskluziji (str. 70), pored toga što različite visine penzija uzrokuju diskriminaciju među njihovim primateljima (str. 72).

Poglavlje o sustavu zdravstva (3.2.) je relativno kratko. Naime EK je relativno zadovoljna sa zdravstvenim sektorom, ali ipak kaže da u tom sektoru kola novac na crno. U tom potpoglavlju se razmatraju neke reformske mjere.

Što se mrežnih industrija i okoliša tiče (3.3.) naglašava se da su poduzeća koja posluju u Hrvatskoj energetski intenzivna (str. 70). EK nadalje spominje potrebu obnove energetske infrastrukture (str. 80), unapređenja digitalne ekonomije te upravljanja otpadom i vodama (str. 81).

U području obrazovanja i inovacija (3.4.) kaže se da obrazovni nivo prosječne osobe koja traži posao ne korespondira s potrebama tržišta rada. Dakle niti sveučilišno obrazovanje ne osigurava da studenti/ce dobiju adekvatno obrazovanje za tržište rada (str. 83). Kao još jedno područje na kojem se odražava procikličnost u vođenju fiskalne politike, obrazovanju je smanjen proračun (str. 84). Inovacijski sustav je oslabljen zbog premalog trošenja države na istraživanje i razvoj (str. 87).

Zadnje je poglavlje o europskim strukturalnim i investicijskim fondovima (3.5.). Republika Hrvatska je krajem 2014. s Europskom komisijom potpisala sporazum koji u kombinaciji s operativnim planovima znači da je za Hrvatsku predviđeno 10,68 milijardi eura u periodu od 2014.-2020., odnosno otprilike čak deset puta više nego u prethodnom financijskom razdoblju. Izazov koji je pred Hrvatskom prije svega je povezan s manjkom kapaciteta javne uprave da završi projekte iz prethodnog razdoblja do sljedeće godine odnosno da kvalitetno pripremi sljedeće (str. 87).

Umjesto zaključka

Izvješće Europske komisije za Hrvatsku 2015. generalno je korektno i neutralno napisan dokument. Ipak, Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH) ima nekoliko zamjerki na dijelove izvještaja koji se, prema njima, tiču netočnih podataka u vezi tržišta rada i pregovaranja o plaćama, na koje je ukazao u zasebnom priopćenju¹³. Osim što u njemu naglašavaju izglednu unilateralnost mjera koje hrvatska Vlada planira poduzeti zbog spomenutih ocjena Europske komisije također tvrde: 1) da se u izvještaju o Hrvatskoj sustav određivanja plaća obrađuje površno odnosno kontradiktorno, 2) da razlike u plaćama između javnog i privatnog sektora nisu zadovoljavajuće analizirane te 3) da tvrdnje u izvještaju da je reforma radnog zakonodavstva napravljena zadovoljavajuće nisu potkrijepljene analizom.

Smanjivanje proračunskog deficita u kontekstu potrebe za brzim reformama nije bez rizika za javni sektor odnosno sve one usluge koje su još uvijek u državnoj domeni, jer ishitrene mjere štednje imaju često negativne posljedice¹⁴. A gore navedene preporuke usko su povezane upravo uz javni sektor te njegovu reformu. Iako su prikazane makroekonomske neravnoteže i potrebe za reformama velike, one ne smiju biti iskorištene kao izgovor da bi se reforme provele mimo znanja i dogovora sa socijalnim partnerima budući da to ne samo slabi sposobnost ekonomije da se odupre šokovima već i demokratske mehanizme. Tim više što i sama Europska komisija priznaje, kao što je već opisano gore, da su problemi u Hrvatskoj mahom strukturalne prirode te da ne bi bili riješeni samo pritiskom na snižavanje cijena u ekonomiji.

13 V. <http://collective.etuc.org/Croatia>.

14 Usp. Vaughan-Whitehead, D. (2012), „Šok javnog sektora u Europi: Između strukturalnih reformi i kvantitativnih prilagodbi“, Rev. soc. polit., god. 19, br. 3, str. 273-302.

Dobitnici, gubitnici, transparentnost i javna rasprava

Ivica Rubil

Ekonomski Institut, Zagreb

Recentna financijska i gospodarska kriza teško je pogodila Hrvatsku. Znaci oporavka polako se pokazuju: čini se da višegodišnja recesija ustupa mjesto stagnaciji. Iako ima mjesta nadi da stagnacija neće trajati toliko dugo koliko je trajala recesija, ne treba se prepustiti pretjeranom optimizmu i smatrati da će do značajnijih pozitivnih pomaka doći nekim automatizmom, odnosno bez potrebe za aktivnim djelovanjem u tom smjeru. Takvo aktivno djelovanje podrazumijeva osmišljavanje i implementaciju mjera ekonomske politike u užem smislu riječi, ali i drugih javnih politika koje se tiču ostalih područja odgovornosti države.

Kao i mnogim drugim zemljama EU-a, gospodarska je kriza i Hrvatskoj donijela probleme održivosti stanja javnih financija. Pad opće gospodarske aktivnosti je kroz pad raspoloživog dohotka, kupovne moći i poslovnih rezultata poduzeća erodirao poreznu osnovicu i doveo do pada javnih prihoda. Istodobno se rashodi nisu smanjivali, što je rezultiralo proračunskim deficitima i, posljedično,

daljnjom akumulacijom javnoga duga. Budući da fiskalni problemi nisu samo posljedica nepovoljnog općeg gospodarskog stanja, nego i prepreka potencijalnom gospodarskom rastu, teško je prenaglasiti važnost fiskalne konsolidacije i postizanja dugoročne održivosti državnih financija. K tome, pristupanjem EU-u, Hrvatska je preuzela obvezu poštivanja odredbi Sporazuma o stabilnosti i rastu, koje nalažu između ostalog, deficit od najviše 3 posto BDP-a i javni dug od najviše 60 posto BDP-a.

Iako bi se vjerojatno dalo raspravljati o opravdanosti visine ovih referentnih vrijednosti, to pitanje, kao i općenitije pitanje uređenja političko-ekonomskih odnosa na razini EU, nadilaze moje kompetencije. Stoga ću ovdje poći od pretpostavke da je postizanje deficita od 3 posto i javnog duga od 60 posto BDP-a opravdano i dobro, odnosno poželjno za Hrvatsku.

Politike koje simetrično djeluju na sve pojedince u društvu, koje na sve djeluju jednako, rijetke su ili čak uopće ne postoje. Stoga svaka politika stvara

dobitnike i gubitnike. Čak i u situacijama kada su svi dobitnici ili svi gubitnici, uvijek je netko veći dobitnik ili veći gubitnik od nekog drugog. Čak i ako su u dužem roku svi jednaki dobitnici ili gubitnici (što je teško ostvarivo), opet je netko u kraćem roku veći ili manji dobitnik ili gubitnik. Gubitnicima kompenzacija nije zajamčena. Zbog toga pri osmišljavanju, implementaciji i kasnijoj evaluaciji politika valja voditi računa o njihovim distribucijskim karakteristikama: tko što dobiva ili gubi i koliko.

Konsolidacija javnih financija kao skup različitih politika također neizbježno neke čini dobitnicima, a neke gubitnicima. Ne predstavljaju svi porezi i drugi javni nameti jednak teret za svakoga. Ne gube svi jednako uslijed smanjenja nekoga javnog rashoda. Čak i ako se umjesto uvođenja novih ili povećavanja stopa postojećih poreza odlučimo na povećanje prihoda kroz poticanje gospodarskog rasta kako bi se povećala osnovica, pretpostavke rasta mogu biti reforme, kao što je to slučaj kod nas, koje također neke čine dobitnicima, a neke gubitnicima.

Odabirom konsolidacijskog paketa mjera, Hrvatska Vlada će efektivno odabrati dobitnike i gubitnike. U trenutku odlučivanja o mjerama neki će joj dobitnici i gubitnici biti manje-više poznati – to su oni koje će s namjerom učiniti takvima. Odabir poznatih dobitnika i gubitnika bit će odraz Vladina vrijednosnog suda ili oportunitizma. Dio dobitnika i gubitnika bit će Vladi nepoznati. Ti nepoznati će biti oni koje je nemoguće ili vrlo teško identificirati, primjerice zbog kompleksnosti djelovanja mjera. Manje-više sve mjere imaju izravne i trenutne učinke, kao i neizravne i odgođene učinke, pri čemu je potonje teže identificirati. Osim nepoznatih zbog kompleksnosti mjera, bit će i nepoznatih zbog toga što Vlada od početka neće za

njih mariti, odnosno neće se ni upitati hoće li ih svojim mjerama učiniti dobitnicima ili gubitnicima, bilo zbog svjesnog zanemarivanja, što je također vrijednosna prosudba, bilo zbog čistog neznanja koje joj se može ili ne mora oprostiti, ovisno o veličini skupine zanemarenih i dostupnosti znanja.

S obzirom na razmjere potrebne konsolidacije, očekivanja i pritiske od strane Europske komisije, kao i rokove u okviru Procedure u slučaju prekomjernog deficita, jasno je da će bez značajnijeg gospodarskog rasta, koji nije na vidiku, Vlada državne financije morati konsolidirati kombinacijom smanjenja rashoda i povećanja prihoda promjenom stopa postojećih ili uvođenjem novih poreza ili pak povećanjem efikasnosti u prikupljanju poreza, a opcija su i prihodi od daljnje privatizacije državnih poduzeća i prodaje državne imovine. Kao što sam već rekao, uz više ili manje razmišljanja, moguće je zamisliti barem potencijalne dobitnike i gubitnike svih tih opcija.

Odlukom da provede dubinsku analizu rashoda (proračunski rashodi za zaposlene; subvencije; zdravstvo; poslovanje agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima; porezni rashodi), Vlada je, barem deklarativno, pokazala da smatra kako bi smanjivanje rashoda trebalo dominirati u paketu konsolidacijskih mjera. Iako ovakve odluke treba pozdraviti, jer sasvim sigurno postoje mnogi rashodi koji nisu opravdani i čijim bi se ukidanjem dalo uštedjeti nezanemarive iznose, valja posebno naglasiti dvije stvari.

Prvo, nisam imao priliku čuti da će rezultati analize biti dostupni javnosti na uvid. Dati te rezultate, kakvi god bili, na uvid zainteresiranoj javnosti, bio bi velik iskorak prema većoj transparentnosti u kreiranju paketa mjera fiskalne prilagodbe. Javnost

treba znati što su timovi koji su radili na različitim područjima zaključili: koje su rashode identificirali kao neopravdano visoke; zašto tako misle; koje su sve opcije na raspolaganju? Rezultati bi trebali poslužiti kao informacijska osnova Vladi, trenutnoj ili budućoj, za odlučivanje. Budući da svaka mjera, kako sam već rekao, proizvodi i dobitnike i gubitnike, važno je dati rezultate na uvid javnosti kako bi se vidjelo tko su potencijalni dobitnici, a tko gubitnici. Zaključci su kao informacijska osnova važni se samo Vladi, nego i javnosti kako bi na temelju njih javnost mogla formirati informirano mišljenje. Čini mi se da je to minimum transparentnosti potreban za informiranu javnu raspravu u kojoj će svatko tko smatra da ima nešto konstruktivno za reći moći, putem medija ili na neki drugi način, pa čak i prosvjedom, izraziti svoje mišljenje. Hoće li to mišljenje biti uvaženo ili ne, to je sasvim drugo pitanje. Naravno, iluzorno je očekivati, a ujedno nije ni opravdano ni izvedivo, da sve informacije kojima su raspolagali timovi za analizu rashoda budu dostupni svakome. Međutim, zahtijevati rezultate u obliku dovoljno detaljnog da bi bio informativan je sasvim legitimno. Usto, važno je da javnost zna na temelju kakvih informacija je analiza provedena i jesu li postojala ograničenja u korištenju određenih informacija, budući da je to moglo utjecati na konačne zaključke. Nadalje, koja je metodologija korištena za analizu, ako je ikakva specifična metodologija uopće korištena, kako bi se dalo prosuditi koliko su zaključci arbitarni i ovisni o specifičnostima korištene metodologije. Konačno, kada su zaključci analize dostupni transparentno dostupni na uvid javnosti, ista može, nakon kritičkog prosuđivanja vjeruje li u zaključke i korektnost procedure same analize, usporediti zaključke s kasnijim potezima Vlade koja bi na temelju njih trebala donositi

odluke. Mogući prigovor ovim argumentima za transparentnost je da naša javnost nije dovoljno obrazovana i samim time nedovoljno sposobna kritički prosuditi. Da je prosječan građanin nedovoljno obrazovan za takvo što je istina, međutim smatram da postoji još uvijek dovoljno pojedinaca i skupina dovoljno obrazovanih da, ako im se daju relevantne informacije, mogu doprinijeti javnoj raspravi. Pritom mislim ponajprije na akademsku zajednicu i nevladine organizacije.

Druga stvar koju smatram važnom i na koju želim skrenuti pažnju je ta da Vlada nije smatrala potrebnim da se pored dubinske analize rashoda napravi i dubinska analiza prihoda. Ova tvrdnja nije posve istinita budući da se jedno od područja analize rashoda, naime analiza takozvanih poreznih rashoda, bavi izuzećima fizičkih i pravnih osoba po različitim osnovama od plaćanja dijela poreza. Takva izuzeća u suštini predstavljaju propuštene prihode, jer umanjuju poreznu osnovicu, a služe za postizanje različitih socio-ekonomskih ciljeva. Vjeruje se, iako porezno opterećenje rada u Hrvatskoj nije posebno visoko u usporedbi s drugim zemljama, da kombinirano djelovanje poreza na dohodak, izuzeća u sustavu poreza na dohodak i socijalnih naknada destimulira participaciju na tržištu rada, jer je moguće konstruirati slučajeve kućanstava u kojima se primanja nekih članova ako nisu zaposleni ne razlikuju previše od primanja koja bi imali da su zaposleni. To je moguće, iako nema previše analiza koje pokazuju razmjere takvih pojava. Osobno smatram da ako razmjeri te pojave i jesu znatni, da je pravi uzrok to što se radi o osobama niskih kvalifikacija koje bi u slučaju zaposlenosti imale vrlo niska primanja, kako zbog niske minimalne plaće tako i zbog prakse poslodavaca u sektorima koji zapošljavaju relativno slabo obrazovanu radnu snagu da

iskorištavaju visoku nezaposlenost kako bi isplaćivali neprimjereno niske plaće. Iako u našem poreznom sustavu ima dosta poreznih rashoda, ne samo kod poreza na dohodak, nego i kod poreza na dobit i drugih poreza, od kojih neki vjerojatno ne ispunjavaju svrhu zbog koje su uvedeni, smatram da je za dobivanje potpunije slike o prihodovnoj strani proračuna potrebna sveobuhvatna analiza, poput one na rashodovnoj strani. Njome bi se obuhvatili svi veći izvori prihoda – porez na dodanu vrijednost, porez na dohodak i dobit, doprinosi, trošarine – kao i razmotrili potencijalni učinci uvođenja novih poreza, poput dugonajavljivanoga poreza na imovinu. Pritom je pored analize potencijala tih izvora za generiranje prihoda potrebna i analiza njihovih distribucijskih učinaka, kako bi se identificiralo tko snosi koliki teret, odnosno kako bi se identificirali dobitnici i gubitnici. Kao i u slučaju analize rashoda, smatram da bi detaljna izvješća o rezultatima, skupa s objašnjenjem primijenjene metodologije i opisom korištenih podataka, trebali biti dostupni javnosti kao osnova za informiranu javnu raspravu.

U provedbi nužne i zahtjevne fiskalne prilagodbe koja nam predstoji ne treba djelovati pod svaku cijenu i s isključivim ciljem brzoga ostvarenja očekivanja Europske komisije. U takvim situacijama lako je upasti u zamku zanemarivanja bitnih elemenata istinske demokracije kao što je omogućavanje informirane javne rasprave u kojoj će se moći čuti glas pojedinaca i društvenih skupina koje žele da ih se čuje. Demokraciju ne smijemo svesti na univerzalno pravo glasa svakih nekoliko godina. Nakon što smo dostigli razinu demokracije pri kojoj više ne moramo strahovati od političke nestabilnosti pri prijenosu vlasti nakon izbora, vrijeme je da učinimo i korak dalje. Jedan takav korak je i povećanje

transparentnosti pri donošenju bitnih politika kako bi javnost bila informirana i kako bi se mogla uključiti u javnu raspravu. Važnost javne rasprave teško je prenaslušati, posebno kada se radi o normativnim pitanjima čiji se odgovori u suštini svode na vrijednosne prosudbe. Pitanja raspodjele ukupnog tereta smanjenja rashoda i povećanja prihoda radi fiskalne prilagodbe su normativna ekonomska pitanja *par excellence*. Od Hrvatske se očekuje fiskalna prilagodba i više je načina da ju ostvarimo, pri čemu svaka opcija ima potencijalne dobitnike i gubitnike. Europska komisija se ne bavi distribucijskim pitanjima pojedinih zemalja, što se jasno vidi iz njenih izvješća. Ta pitanja moraju riješiti zemlje same za sebe.

Bez strukturnih reformi neće ići

dr.sc. Martina Dalić

S ulaskom u Europsku Uniju, Hrvatska je postala sudionica brojnih mehanizama i foruma odlučivanja o čijem sadržaju ili postojanju hrvatski građani tek polagano doznaju i uče. Jedan od takvih procesa, koji se sve intenzivnije probija do naših svakodnevnih tema, je i Europski semestar. A okružje u kojem upoznajemo Europski semestar obilježava atmosfera i percepcija kako se radi o procesu iz kojeg za Hrvatsku proizlaze pritisci i zahtjevi, mahom neugodni. Pokušat ćemo stoga na početku opisati temeljne osobine Europskog semestra kako bismo naznačili kontekst ukupne komunikacije hrvatske Vlade i Europske komisije o ekonomskim pitanjima. U drugom dijelu ove rasprave ocjenjujemo važnost i utjecaj ovog procesa, isto kao i dubinske analize kao jednog od njegovih proizvoda, na vođenje ekonomske politike u Hrvatskoj.

Europski semestar u kratkim crtama

Najjednostavnije definirano, Europski semestar je proces usklađivanja ekonomskih politika država članica, a prvi je puta proveden 2011. godine.

Radi se, stoga, o relativno novom procesu za sve države članice. Nastao je kao reakcija na slabosti koje je u europskim ekonomijama i njihovim ekonomskim politikama razotkrila kriza zbog čega se neki njegovi mehanizmi još uvijek nadograđuju i razjašnjavaju. Naime, kriza je nedvojbeno pokazala da funkcioniranje monetarne unije zahtijeva čvršće usklađivanje ekonomskih politika nego što je to bio slučaj prije krize. A bit je tih mehanizama da tijekom Europskog semestra države članice, a posebno članice eurozone, ulaze u intenzivan dijalog s Europskom komisijom o primjerenosti i djelotvornosti svojih ekonomskih politika. Iako sve države članice sudjeluju u Europskom semestru, on je posebno zahtijevan za članice eurozone.¹

S druge strane, po svom sadržaju, Europski semestar nije baš sasvim nov proces. On je objedinio već prethodno postojeće mehanizme koordinacije

¹ Članice eurozone imaju nešto veće obveze u Europskom semestru, na primjer dužne su dostaviti svoje proračun EK koja o njima izdaje mišljenje koje članica eurozone može, ali i ne mora usvojiti. U slučaju neispunjavanja preporuka iz Europskog semestra, Komisija ima pravo tražiti novčane kazne za članice eurozone, ali ne i za one članice koje nisu u eurozoni. Međutim, države koje nisu u eurozoni Komisija može 'kažnjavati' suspenzijom dijela sredstava iz strukturnih fondova (što je mogućnost koju Komisija ima i u odnosu na članice eurozone koje su korisnice sredstva iz Fondova)

i nadzora razvijene za potrebe provođenja Strategije EU2020 i Pakta za stabilnost i rast. Međutim, njegova treća sastavnica vezana uz praćenje i nadzor makroekonomskih neravnoteža je potpuna sadržajna i suštinska novina.

Najvažnije sastavnice Europskog semestra prikazane su na slici 1.

I prije pokretanja Europskog semestra države članice su bile dužne poštivati obveze iz strategije Europa2020 i Pakta za stabilnost i rast te su u kontekstu tih dviju obveza imale su intenzivnu komunikaciju s Europskom komisijom. Međutim, prije Europskog semestra se nije obraćalo puno pozornosti na međusobnu usklađenost nacionalnih politika u ovim područjima. U stvari Europska komisija za to nije imala niti ovlasti. Na primjer, nije se detaljno propitivalo jesu li ambiciozni planovi neke države u području istraživanja i razvoja, zbog postizanja ciljeva iz strategije EU 2020, sukladni planovima fiskalne konsolidacije u toj istoj državi. Europski semestar to pokušava promijeniti.

Slika 1: Sastavnice Europskog semestra
Izvor: EK, ‘Six pack’ i ‘Two pack’ uredbe

Suštinska novina koju donosi Europski semestar je mogućnost da Europska komisija provjerava usklađenost politika pojedine članice s ciljevima Unije, ali još i više mogućnost da provjerava usklađenost i konzistentnost različitih dijelova nacionalne ekonomske politike. U tom se kontekstu posebno ističe dio Europskog semestra koji se odnosi na makroekonomske neravnoteže. Upravo u tom segmentu se analizira ukupna ekonomska situacija, ocjenjuju makroekonomski rizici i donose preporuke koje se odnose na vođenje cjelokupne nacionalne ekonomske politike – što je puno širi zadatak od udovoljavanja zahtjevima procedure prekomjernog deficita na primjer.

Dubinska analiza hrvatske ekonomije koju je Komisija izradila i objavila tijekom veljače je načinjena upravo u kontekstu ovog trećeg stupa Europskog semestra. Bavi se svim ekonomskim pitanjima koja određuju konkurentnost ekonomije i sposobnost njezina rasta – zaduženosti, fiskalnom situacijom, produktivnošću i izvoznom konkurentnošću, tržištem rada, strukturnim pitanjima kao što su zdravstvo, mirovinski sustav, obrazovanje, socijalni problemi i drugo. Na ovaj način dubinska

EUROPSKI SEMESTAR			
STRATEGIJA EU2020	PAKT ZA STABILNOST I RAST (Procedura prekomjernog deficita)		PROCEDURA MAKROEKONOMSKIH NERAVNOTEŽA
-obrazovanje -zapošljavanje -zaštita okoliša -istraživanje i razvoj - smanjivanje siromaštva	Preventivni stup <i>Deficit < 3% BDP Dug < 60% Dug > 60% koji se smanjuje</i>	Korektivni stup <i>Procedura prekomjernog deficita</i>	Preventivni stup <i>1. Sustav ranog upozorenja 2. Dubinska analiza</i>
			Korektivni stup <i>Procedura prekomjernih makroekonomskih neravnoteža</i>

analiza predstavlja analitičku podlogu za preporuke koje će Komisija objaviti u svibnju i to nakon što razmotri planirane mjere koje će hrvatska Vlada predstaviti u Programu reformi i Programu konvergencije.

Ishodište preporuka je težina ekonomskih problema, a ne zločestoća Komisije

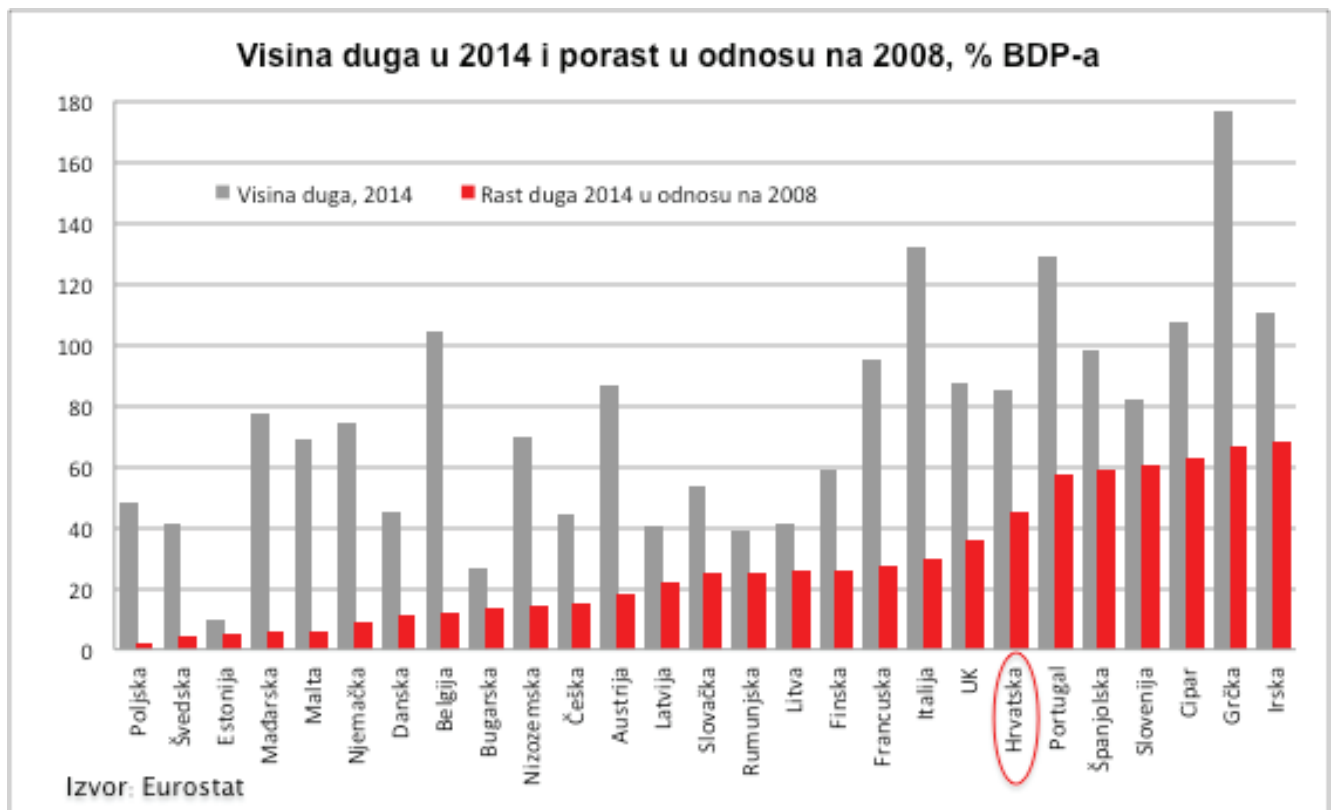
Europski semestar je intenzivan proces ekonomskog dijaloga koji se ponavlja svake godine i iz kojeg mogu proizaći ozbiljne preporuke i zahtjevi za vođenje ekonomske politike u pojedinoj državi članici. Razumljivo je stoga da u unutrašnjoj političkoj dinamici svake pojedine države članice može nastati politička atmosfera u kojoj se stvara osjećaj da Bruxelles traži i nameće nešto što suverena država ne bi sama poduzimala. Narastanju takve atmosfere dodatno mogu pridonijeti i same Vlade ukoliko svoje 'nepopularne' poteze stavljaju isključivo u kontekst briselskih zahtjeva. Jasno je također da analize i ocjene Komisije nisu 'apsolutna' istina. Nije jednostavno analizirati i razumjeti 'tuđu' ekonomiju, uvijek su moguće i greške ili nedovoljno utemeljeni zaključci. Ali, sve u svemu radi se o korektnom i objektivnoj ekonomskoj ocjeni.

Zbog toga je središnje pitanje za procjenu odnosa između Vlade i Europske komisije, odnosno za procjenu tzv. zahtjeva i preporuka Europske komisije, sama priroda ekonomskih problema s kojima se suočava pojedina država. Naime, ako se nekome

zahtjevi i preporuke Komisije čine preteškima u političkom, socijalnom ili organizacijskom pogodu, to još uvijek ne znači da te preporuke nisu ekonomski potrebne i opravdane.

Na primjer, u Hrvatskoj se s vremena na vrijeme vodi rasprava o opravdanosti tzv. politike štednje bez da se puno razmišlja o tome što taj termin, u hrvatskom kontekstu, znači. Međutim, suština problema se svodi na pitanje da li itko u Hrvatskoj smatra kako je za hrvatsku državu i položaj njezinih građana 'dobro' da Hrvatska ima visok javni dug koji brzo raste? Odobravaju li to hrvatski građani? Uvjerena sam da bi odgovor na ova pitanja bio većinom negativan. Ako je tome tako rješavanje tog problema zahtjeva snižavanje deficita koje se ne može postići većim trošenjem. Područje mogućih rješenja su razni oblici politika štednje i reformi jer, kao što pokazuje slika, poruke koje odašilja kretanje javnog duga su alarmantne.

Slika 2 prikazuje stanje javnog duga krajem 2014. i njegov porast u odnosu na 2008. godinu. Slika 2 jasno pokazuje da Hrvatska u europskim razmjerima ima visok javni dug pri čemu posebno zabrinjava snaga njegova rasta. Javni dug je rastao brže nego u Hrvatskoj u samo šest država članica, uključujući i Grčku. Štoviše, u njih pet od šest bitan uzrok rasta duga su bili troškovi sanacije banka. Hrvatska je na sreću izbjegla taj trošak, ali se svejedno nalazi u ovom neslavnom društvu.



Slika 2: Visina duga i porast u odnosu na 2008, % BDP-a

Logično je stoga upitati, mogu li se u takvoj fiskalnoj situaciji preporuke i zahtjevi Europske komisije za snižavanjem deficita i reformama smatrati nametanjem nerazumnih zahtijeva? Ili ih možda treba shvatiti kao dobrodošlu pomoć u provođenju reformi nužnih za zaustavljanje ovako brzog rasta zaduženosti. Grčki primjer i ekonomskom laiku pokazuje da i za države postoje granice zaduživanja. Štoviše, kada govorimo o deficitu valja znati da je zahtijev za ograničavanjem visine deficita ugrađen u europske ugovore (Ugovor iz Maastrichta) pa prekomjerni deficit predstavlja direktno kršenje obveza iz članstva. A članstvo osim prava, donosi i obveze koje valja poštivati. Poštivanje vlastitih obveza je nerazdvojni dio funkcioniranja suvremenih razvijenih država, a Hrvatska bi to željela biti.

Važno je istaknuti da do istih zaključaka možemo doći i ako ocjeni hrvatske ekonomske situacije pristupimo s nekog dugog kuta gledanja. Na primjer, Hrvatska je jedna od europskih država s najbržim starenjem stanovništva. Procjenjuje se da će se u sljedećih 20 godina (do 2035 godine) radna snaga tj. broj osoba između 15 i 65 godina smanjiti za 7%, a broj osoba starijih od 65 godina povećati za 35% posto. Može li si država suočena s takvom demografskom slikom 'priuštiti' izbjegavanje reformi koje bi povećale konkurentnost i sposobnost rasta njezine ekonomije, kao što su, na primjer, one vezane uz poboljšanje uvjeta poslovanja i jačanje konkurentnosti? Može li država s takvom demografskom perspektivom izbjegavati reforme zdravlja ili mirovinske reforme? Pri čemu pod tim reformama ovih sustava podrazumjevamo postrožavanje pravila

njihova funkcioniranja, a ne širenje prava. Može li se država s takvom demografskom implozijom jednostavno prepustiti samozavaravanju da nastavljanjem sadašnjeg stanja čuvamo socijalnu pravednost i jednakost? Odgovor je ponovo negativan.

Mogli bismo navoditi još mnoštvo ovakvih pitanja koja ukazuju da je priroda (pre)teških hrvatskih ekonomskih problema ta koja oblikuje preporuke i zahtijeve Europske komisije. Nisu oni rezultat neke zločestoće ili proizvod onih koji ne vole ili ne razumiju Hrvatsku. Oni su proizvod naše stvarnosti i dugogodišnjeg izbjegavanja da se problemima bavimo na način koji je sukladan izgradnji moderne tržišne ekonomije koja počiva na konkurenciji i međusobnom natjecanju sudionika na tržištu. Zbog toga, dugo razdoblje u kojem su se ti problemi gomilali, dugo razdoblje u kojem su se izbjegavale reforme i već dosegnuta razina fiskalnih (dužničkih) neravnoteža oblikuje u suštini dva puta hrvatske budućnosti.

Dva puta u budućnost

Prvi je žurno pokretanje strukturnih reformi kojima će se početi djelotvorno razbijati blokade rasta i pretvarati Hrvatsku u poželjnu poslovnu i investicijsku destinaciju u koju će se ljudi useljivati radi ostvarivanja boljeg života i poslovnih planove. A ne obratno. Upravo na tragu dubinske analize kakvu je izradila Europska komisija². Međutim, samo dubinske analize, pritisci i nalozi

² U smislu praktičnog oblikovanja potrebnih reformi još je korisniji dokument koji je u prosincu objavila Svjetska banka pod nazivom Pregled javnih financija.

iz Bruxellesa za uspjeh ovog puta nisu dovoljni. Žurno pokretanje i provođenje reformi zahtijeva, u prvom redu, Vladu koja razumije važnost reformi za budućnost Hrvatske i spremna ih je u političkom prostoru tumačiti i braniti. I to ne samo na argumentu da to on nas traži Bruxelles već i na argumentu da je to dobro za Hrvatsku i njezine građane.

Za ovaj put Hrvatska još ima vremena. Između ostalog i zbog povoljnih uvjeta zaduživanja stvorenih obiljem novca na međunarodnom tržištu kapitala. Za Hrvatsku je to prilika koju ne bi smjela popustiti prepuštajući se samozadovoljstvu 'uspjeha' u prividno jeftinom zaduživanju pri izdavanju državnih obveznica. Prilika da se u okrilju niskih kamatnih stopa provedu reforme koje će omogućiti jačanje ekonomije i s njom povezano snižavanje deficita.

Drugi put hrvatske ekonomske budućnosti je zadržavanje postojećeg pristupa u vođenju ekonomske politike, sitni koraci poduzeti u suštini s ciljem da se ništa bitno ne promijeni, odustajanje od odluka na prvi znak nezadovoljstva neke interesne skupine i samozavaravanje da su hrvatske specifičnosti toliko velike da u njezinu slučaju preporuke i zaključci ekonomske teorije i prakse ne vrijede. I ako će se, pri tome, Vlada izvlačiti na pritiske iz Bruxellesa i baviti ekonomskim problemima samo kad se na Hrvatsku svrne mrki pogled europskih birokrata, tada ovaj put neminovno vodi u još teže financijske probleme i otvara mogućnost suočavanja s granicom zaduženja. Kako to izgleda i kakve su posljedice vidimo na primjeru Grčke. Opasnost od nastupanja ovog scenarija

će posebno narasti u trenutku kada kamatne stope na tržištu kapitala počnu rasti. Štoviše, iako se u Hrvatskoj malo pažnje obraća na zbivanja u okruženju, zabrinutost financijskih tržišta već je jasno vidljiva. Oгледа se u premiji rizika koja je danas gotovo dvostruko veća od one koju plaćaju Mađarska ili Rumunjska - države koje je tržište niz godina ocjenjivalo jednako rizičnim ili više rizičnima od Hrvatske.

Izbor između ova dva puta u suštini i nije izbor. Hrvatska se mora odlučiti za put reformi. Ne zato što to zahtijeva Europska komisija nego zato što je to potrebno za oporavak Hrvatske ekonomije i osiguranje perspektive i budućnosti hrvatskih građana. Zato što je alternativa putu reformi budućnost koju bismo morali izbjeći.

Reforme su preduvjet za očuvanje društvene pravednosti i socijalne države

Valja jasno razumjeti da reforme nisu rezovi. Sasvim je pogrešno izjednačavati učinke reformi samo s financijskim restrikcijama i gubitcima radnih mjesta, a još je pogrešnije koristiti te argumente za izbjegavanje reformi.

Uspjeh u provođenju strukturnih reformi zahtijeva političku volju, upornost, menadžerski i kadrovski napor u oblikovanju i provođenju promjena u načinu rada i funkcioniranja pojedinih institucionalnih sustava – javne uprave, sudstva, zdravstva isl. Uspjeh u provođenju reformi zahtijeva brojne mjere za jačanje

snage i stupnja konkurentskog natjecanja na brojnim tržištima – od privatizacije do transformacije socijalne politike u instrument zaštite ugroženih i isključenih koji se temelji isključivo na imovinskom načelu. A mjera njihova uspjeha je samo jedna, oporavak gospodarstva. Strukturne reforme su stoga na svaki način - politički, upravljački, kadrovski, organizacijski i tehnološki – nemjerljivo složeniji procesi od rezova.

Rezovi stoga ne mogu niti zamijeniti reforme, niti rezovi bez reformi mogu dati željene rezultate. Rezovi su tek kratkoročne financijske uštede koje sve blokade i prepreke poslovanju ostavljaju nepromijenjenima ili ih povećavaju. Dokaz za to je i izostanak rezultata dosadašnjih ekonomskih politika koje su se mahom oslanjale na povećanje poreza i na povremeno snižavanje rashoda. Baš kao što je to slučaj i s najnovijom epizodom ‘udovoljavanja’ zahtijevima Bruxellesa.

S obzirom na višegodišnje odgađanje poduzimanja strukturnih reformi i posljedično nisku konkurentnost i propulzivnost gospodarstva koja se onda prenosi u pad ili stagnaciju proračunskih prihoda, proračunski rezovi će, vjerojatno, biti potrebni i u budućnosti. Jer, u uvjetima visokog poreznog opterećenja, kratkoročno održavanje proračunskog deficita, u okvirima koji je moguće financirati, zahtijeva rezove. Međutim, upravo zbog potrebe da se vjerojatnost budućih rezova smanji, da se smanji nestajanje temeljnih funkcija socijalne države potrebno je prionuti reformama koje će omogućiti oporavak. Bez fokusiranja na ekonomski oporavak i stavljanje u prvi plan mjera nužnih za oporavak gospodarstva, bez obzira koliko

se te mjere činile komplicirane i teške, ugrožena je sama bit socijalne države i sama ideja socijalne pravednosti. Bez gospodarskog oporavka socijalna država i socijalna pravednost postupno nestaju, bez obzira koliko se Vlada ili pojedini njezini predstavnici u javnosti zaklinjali na odlučnost u zaštiti socijalne države. Bez ekonomskog oporavka neće je imati čime štiti.

Potrebno je također jasno razumjeti da niti europski fondovi ne mogu zamijeniti reforme. Europski fondovi mogu u velikoj mjeri olakšati proces provođenja reformi, pridonijeti da se olakša društveno okruženje za provođenje reformi i u pojedinim segmentima amortizirati učinke rezova. Oni nesporno jesu prilika koja se ne smije propustiti. Međutim, europski fondovi sami po sebi ne mogu osnažiti konkurentsku sposobnost ekonomije, njezinu produktivnost, raznovrsnost proizvoda i usluga koje proizvodi i izvozi. To nije njihova primarna namjena, tome služe reforme.

Zaključak

Nemoguće je u ovako kratkom prikazu obuhvatiti sve aspekte vođenja ekonomske politike i djelovanja u kontekstu Europske unije. Međutim, polazna točka članstva u Europskoj uniji je razumijevanje da se radi o zajednici država koje jasno razumiju svoje interese. Stoga je isto tako nemoguće da će Europska unija, materijalizirana u liku Europske komisije, brinuti o oporavku i rastu hrvatske ekonomije i biti zainteresirana za njezin oporavak i rast više od hrvatske Vlade, bilo sadašnje bilo buduće. To također znači da reaktivno djelovanje samo na pritiske i zahtjeve Bruxellesa neće osigurati niti rast ekonomije, niti bolje životne uvjete hrvatskih građana. Te planove i rješenja moraju oblikovati, izraditi i provesti sami Hrvati predvođeni Vladom. Ali, da bi bili uspješni, ti planovi i rješenja moraju biti iskreno sukladni i iskreno utemeljeni na pravilima igre tržišne ekonomije. U tom će slučaju automatski biti sukladni svim preporukama i zahtjevima Komisije čime će i automatski nestati potreba ‘udovoljavanja’ njezinim zahtjevima.

Osvrt na preporuke EK Hrvatskoj u vezi s mjerama smanjenja proračunskog deficita

Goran Jeras

direktor Etičke banke

1. Općenit pristup EK da primarno inzistira na smanjenju proračunskog deficita kroz mjere štednje
2. Koje je po vama rješenje smanjenja proračunskog deficita
3. Jesu li trenutne vladine mjere usmjerene da potiču na podizanje nejednakosti u društvu
4. Kako biste Vi odgovorili, tj. koje konkretne mjere predlažete EK za smanjenje deficita

Europska komisija kao glavno operativno tijelo Europske Unije ima obavezu provođenja europskih zakona, sporazuma i smjernica. Jedan od takvih sporazuma je i Pakt o stabilnosti i rastu¹ koji postavlja ograničenja državama

članicama EU na njihove fiskalne parametre te im izdaje preporuke na godišnjoj bazi za promjene u gospodarskoj i socijalnoj politici koje bi trebale dovesti do poboljšanja fiskalne pozicije u narednom razdoblju. Iz te perspektive, na preporuke izdane od strane EK trebamo gledati kao na jednostavno izvršavanje obaveza koje EK ima u okviru svojih ovlasti, a koje su joj države-članice zadale kao dio Sporazuma o pridruživanju Europskoj uniji, odnosno Sporazuma o funkcioniranju EU².

Međutim da stvari nisu tako jednostavne ukoliko se gleda način provedbe sporazuma te metodologija koju EK provodi pri izradi preporuka te, u slučaju njihovog neprovođenja, pri mjerama koje se poduzimaju u slučaju pretjeranih makroekonomskih neravnoteža (Excessive Imbalance Procedures). Naime, prema zadnjem

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>

izvještaju o izazovima rastu, prevenciji i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža³ čak 16 od 28 država EU se nalazi pod monitoringom EK zbog uočenih makroekonomskih neravnoteža. Iako bi na prvi pogled se moglo pomisliti da su to uglavnom manje države i države europske periferije, pregledom popisa država uočava se da to nije točno i da su među njima i države poput Francuske, Njemačke, Belgije, Nizozemske, Švedske i Finske što nameće pitanje da li su kriteriji zadani Paktom o stabilnosti i rastu realni i provedivi u današnjem ekonomskom okruženju. Posebice zabrinjava nejednakost u primjeni mjera predviđenih Paktom o stabilnosti i rastu. Naime, uočljiv je trend «treniranja strogoće» na manjim članicama EU pri kojima se državama poput Portugala, Španjolske i Grčke nameću kaznene mjere predviđene sporazumom dok se državama poput Njemačke i Francuske tolerira kršenje pravila bez posljedica (iako je njihov vanjski dug izražen kao postotak GDP-a veći od Hrvatskog). Inkonzistentnost takvog pristupa dovodi do percepcije manjih država, uglavnom država periferije da u javnom diskursu na mjere štednje nametnute od strane EU gledaju kao na oružje većih članica unije koje putem tih mjera stvaraju povoljne uvjete za razvoj svojih kompanija i ulazak na tržišta zemalja periferije. Takva percepcija je dodatno ojačana analizom posljedica koje mjere štednje imaju na razinu socijalnih usluga i socijalne sigurnosti u državama koje su ih bile prisiljene provoditi, a koje opet dovode do eliminacije preduvjeta za ekonomski rast u budućnosti i dovodi do začaranog kruga degradacije ekonomije i društva u cjelini.

³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_comm_en.pdf

S obzirom na navedeno, jasno je da mjere štednje na način predložen od strane EK predstavljaju prilično krut, tehnokratski i u dobroj mjeri autističan pogled na ekonomska zbivanja pojedinih država i da, bez obzira na neospornu kvalitetu njihovih analiza i prikupljenih podataka, ne mogu biti glavna nit vodilja ekonomskog razvoja države.

S druge strane, jasno je da analiza EU razotkriva cijeli niz strukturnih problema hrvatskog gospodarstva i da bi iz te perspektive trebala poslužiti kao osnova za dodatnu analizu i planiranje mjera kojima bi se ti problemi trebali otkloniti. Međutim, vrlo je važno pri dizajniranju i odabiru tih mjera odrediti koje su ključne postavke od kojih se kreće. Klasične ekonomističke postavke nužnosti ostvarivanja gospodarskog rasta kao preduvjeta za rješenje ekonomskih problema i općenito vezivanje pojma razvoja uz gospodarski rast, pokazuje svoje nedostatke u trenutnoj gospodarskoj krizi u kojoj su se strukturni gospodarski problemi pokušali riješiti monetarnom ekspanzijom, primarno usmjerenom na financijski sektor, a što je posljedično dovelo do velikog povećanja zaduženosti na globalnom nivou uz nominalno ostvaren ekonomski rast u zadnjim godinama, ali uz upitan doprinos društveno-ekonomskom razvoju. Standardne metode smanjenja proračunskog deficita kroz provođenje mjera štednje, pokazale su cijeli niz neželjenih posljedica poput povećanja nezaposlenosti, povećanja ekonomske nejednakosti, pada standarda socijalnih usluga, povećanja socijalne nesigurnosti i cijelog niza dugih sekundarnih i tercijarnih negativnih efekata koji vode do smanjivanja društvenih kapaciteta

za novi razvoj u budućnosti⁴. Kako broj država koje su prošle ili prolaze kroz period provođenja mjera štednje raste i kako raste broj istraživanja o ekonomskim i društvenim efektima provođenja takvih politika, postaje sve očitije da mjere štednje nemaju željeni učinak nego upravo suprotno, da dovode do pogoršanja ekonomske situacije države te da nisu pravi put za rješavanje ekonomskih problema.

Smisleniji pristup problemu proračunskih deficita treba se tražiti u smjeru boljeg upravljanja i distribucije raspoloživim resursima kako bi se kroz povećanje efikasnosti korištenja resursa ostvarilo povećanje prihodovne strane proračuna i minimizirao neproduktivni odljev sredstava uz jasno definirane prioritete očuvanja i proširenje razine socijalnih usluga i socijalne sigurnosti kao preduvjeta dugoročnog održivog razvoja.

Analizirajući trenutne gospodarske mjere koje provodi hrvatska Vlada, vidi se nedostatak jasne vizije razvoja i nedostatak strukturiranog pristupa planiranju mjera. Primjerice, mjere poput uvođenja fiskalizacije i uvođenja centraliziranog mehanizma obračuna plaća u javnoj upravi su doprinijele jasnijoj slici troškova i prihoda u tim sektorima i stvorili alate za efikasnije upravljanje resursima. S druge strane mjere mjere usmjerene na fleksibilizaciju radnog zakonodavstva, smanjivanje ulaganja u socijalne usluge i mjere usmjerene na zapošljavanje mladih putem programa stručnog osposobljavanja, osim kratkoročnih statistički pozitivnih efekata, imaju dugoročno vrlo loš

učinak kroz snižavanje vrijednosti rada, povećanje socijalne nesigurnosti i nejednakosti i snižavanje kvaliteta života građana.

Nažalost, jedan od većih problema pri planiranju je problem prikupljanja podataka i mogućnosti brze i fleksibilne centralizirane analitike koji su posljedica administrativne rascjepkanosti i tehnološke nerazvijenosti procesa u javnoj upravi.

Ulazeći dublje u analizu preporuka EK, vidimo da navedene preporuke počivaju na cijelom nizu pretpostavki koje nisu nužno točne (barem u hrvatskom gospodarskom kontekstu), ne povezuju dovoljno uzroke zbog kojih je do određenih problema došli ili ne uzimaju u dovoljnoj mjeri u obzir kompleksne posljedice implementacije tih preporuka na ekonomiju i društvo u cjelini. Primjerice, kao jedan od uzroka makroekonomskih neravnoteža EK navodi visoku zaduženost građana i poduzeća koja koči potrošnju i investicije. Istovremeno, s druge strane hvali jaku financijsku poziciju kreditnih institucija koje su svojom politikom kreditiranja direktno uzrokovale visoku neproduktivnu zaduženost građana i poduzeća. Osim toga, direktan pokušaj vlade da ograniči dodatan rast zaduženosti građana kao posljedicu aprecijacije švicarskog franka u odnosu na kunu, EK navodi kao negativan primjer utjecaja Vlade na ekonomiju te poziva na izbjegavanje neselektivnog pristupa, odnosno donošenje ciljanih mjera koji će omogućiti smanjivanje zaduženosti kao posljedicu valutne klauzule samo za najugroženije društvene

4 http://www.academia.edu/4083342/The_Austerity_Trap_Economic_and_Social_Consequences_of_Fiscal_Consolidation_in_Europe

skupine. Zanimljivo je primijetiti da je to jedina preporuka EK u kojoj se poziva na selektivan pristup i kritizira «one-size-fits-all» rješenje koje se zagovara u svim ostalim preporukama. Preporuke uglavnom izbjegavaju spomenuti odgovornost banaka za politiku kreditiranja koja je poticala razvoj pretežno visoko-kolateraliziranih djelatnosti poput građevinskog sektora i turizma, zanemarujući poljoprivredne, inovativne, proizvodne i visokotehnološke projekte te projekte socijalne ekonomije.

Također je među preporukama navedena teza da je povećanje produktivnosti jedini poželjan scenario za upravljanje poduzećima na mikrorazini dok se zadržavanje zaposlenosti bez povećanja produktivnosti navodi kao primjer loše prakse, ne razmatrajući pozitivne dugoročne učinke takve prakse na ekonomiju u cjelini koja zadržavanjem zaposlenika u poduzeću zadržava znanje i kompetencije zaposlenika, pruža individualnu socijalnu sigurnost i time smanjuje pritisak na socijalne programe države i ima pozitivan efekt na porezne prihode države.

Jedan od strukturnih problema fleksibilizacije zapošljavanja je i posljedični rast udjela ugovora na određeno pri novim zapošljavanjima. Koliko god takvi ugovori donose dodatnu fleksibilnost financijskog planiranja poslodavcima, toliko imaju i dugoročne negativne efekte na makrorazini jer zaposlenici s kratkoročnim ugovorima, u uvjetima visoke nezaposlenosti, uglavnom nisu kreditno sposobni, ne mogu ostvariti osobne dugoročne planove poput kupnje vlastitog stambenog prostora, zasnivanja obitelji i sl.

Vodeći se elementarnom logikom da se s manje ne može proizvoditi više (uzevši u obzir jednaku efikasnost procesa), alternativni prijedlog rješavanja makroekonomskih problema treba tražiti u cijelom nizu rješenja na mikro-razini koja mogu dovesti do efikasnije distribucije resursa, povećanju njihove produktivne učinkovitosti i aktiviranju resursa koji trenutno nisu aktivni. Naravno, podrazumijeva se da za sva rješenja trebaju postojati i osnovni infrastrukturni preduvjeti.

U Hrvatskoj ti preduvjeti podrazumijevaju reformu teritorijalnog ustroja države koja bi veličinu jedinica lokalne samouprave vezala uz ekonomsku samoodrživost tih jedinica. Također je potrebno investirati u izgradnju informacijskih sustava za prikupljanje i obradu podataka koji bi mogli pružiti informacije potrebne za planiranje ekonomskog razvoja. Centralizirano prikupljeni podaci bi između ostalog trebali poslužiti i za standardizaciju, pojednostavljivanje i ubrzanje administrativnih i legislativnih procesa te bi mogli predstavljati pomoćni alat za proces simplifikaciju zakonske regulative.

Razvojna strategija smanjenja proračunskog deficita treba se temeljiti na metodama povećanja poreznih prihoda koji proizlaze iz povećanog zapošljavanja i povećanja nove stvorene vrijednosti u poslovnim procesima. To se može postići ciljanim ulaganjima u razvoj sektora za koje Hrvatska ima najveći potencijal, a to su organska poljoprivreda, obnovljivi izvori energije, održivi turizam, proizvođačke i prerađivačke djelatnosti, osobito one vezane uz proizvodnju strojeva i opreme za prije navedene sektore, tehnološke inovacije

i informatičke usluge te programi društvenog poduzetništva i socijalne ekonomije. Za ulaganja usmjerena prema tim sektorima potrebno je kreirati politiku poticaja za zapošljavanje i samozapošljavanje te poreznu politiku koja će poticati ujedinjavanje pojedinaca i poduzeća u klastere i zadruge s ciljem uvezivanja njihovih djelatnosti u logične ekonomske lance, smanjivanja troškova i zadržavanja što je moguće većeg dijela novostvorene vrijednosti unutar zajedničkog ekonomskog sustava. Takva porezna politika se može ostvariti nižom stopom poreza na transakcije među članovima zadruge ili klastera odnosno putem poreznih olakšica na proizvode koji su dio proizvodnih lanaca visoke dodane vrijednosti.

Dobar put za razvoj takvih oblika suradnje je program ruralnog razvoja po LEADER modelu koji se u državama gdje je dobro organiziran pokazao kao najefikasniji model poticanja ruralnog razvoja uz optimalno iskorištavanje sredstava iz Europskog fonda za ruralni razvoj (ERDF)⁵⁶. Dodatna prednost decentraliziranog modela razvoja utemeljenog na razvoju lokalnih zajednica je i dodatna korist u stvaranju preduvjeta za zaustavljanje depopulacije ruralnih prostora i geografsku disperziju ekonomskog razvoja što doprinosi održivosti tog modela. Najveća trenutna barijera provedbi LEADER programa je nedostatak stručnih kapaciteta za njegovu provedbu za što je potrebno dodatno ulaganje.

Iako je opseg ovog teksta prekratak da bi se detaljno elaborirali svi ključni elementi koji su potrebni za donošenje najbolje moguće odluke o mjerama koje je potrebno poduzeti kako bi se osigurao održiv razvoj hrvatskog gospodarstva uz balansiranu fiskalnu i monetarnu politiku, razvidno je da je iskustvo drugih država kako unutar EU, tako i izvan nje pokazao cijeli niz dugoročno štetnih ekonomskih i društvenih posljedica implementacije mjera štednje prema savjetima međunarodnih organizacija (EK, MMF, Svjetska banka,...) tako da bi dobro bilo razmišljati i o mogućim alternativnim rješenjima naznake kojih su navedene i u ovoj analizi.

5 Espancia Perez, Javier. "The LEADER programme and the rise of rural development in Spain." *Sociologia Ruralis* 40.2 (2000): 200-207.

6 Kovach, Imre. "LEADER, a New Social Order, and the Central and East European Countries." *Sociologia Ruralis* 40.2 (2000): 181-189.



CENTAR ZA MIROVNE STUDJE



UDRUGA ROMSKOG
PRIJATELJSTVA LUNA

IZVOR



WHITE ANGELS ZAGREB



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZA UDRUGE



EUROPSKA UNIJA

OVAJ MATERIJAL NASTAO JE UZ FINACIJSKU PODRŠKU EUROPSKE UNIJE, U OKVIRU
IPA PROJEKTA „GEOMETAR JEDNAKOSTI“. ZA SADRŽAJ JE ISKLJUČIVO ODGOVORAN
CENTAR ZA MIROVNE STUDJE I NE MOŽE SE SMATRATI SLUŽBENIM STAVOM
EUROPSKE UNIJE I UREDA VLADE REPUBLIKE HRVATSKE ZA UDRUGE.