

URED ZA STRATEGIJU RAZVITKA REPUBLIKE HRVATSKE

HRVATSKA U 21. STOLJEĆU **MAKROEKONOMIJA**

Zagreb, kolovoz 2002.

koordinator: dr. sc. Željko Lovrinčević
zlovrincevic@eizg.hr

urednik: dr.sc. Željko Lovrinčević

voditelji pojedinih tematskih cjelina:

mr.sc. Amina Ahec-Šonje
(Tranzicija i potrebe za promjenama)

dr.sc. Ante Babić
(Konceptija i strateški ciljevi razvitka, Makroekonomske politike - Monetarna politika i financijski sustav, te Ekonomski odnosi s inozemstvom)

dr. sc. Sandra Švaljek
(Makroekonomske politike – Fiskalna politika)

mr.sc. Sanja Crnković-Pozaić
(Makroekonomske politike-
Zaposlenost i borba protiv siromaštva)

dr.sc. Nenad Starc
(Prostorno-ekonomska politika)

dr.sc. Željko Lovrinčević
(Projekcije gospodarskog rasta za Hrvatsku u razdoblju
2001. – 2015.)

Međunarodni konzultanti:

dr. sc. Dubravko Mihaljek, BIS
Lajos Bokros, World Bank

Tehnička obrada: Nikša Arnerić

Lektor: prof. Luca Vasilj

PREDGOVOR

Projekt izrade **Strategije razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću"**, pokrenula je hrvatska Vlada u travnju 2000. godine. Svrha Projekta bila je ponuditi viziju razvitka hrvatskog društva na početku 21. stoljeća.

U radu na Projektu sudjelovao je širi tim stručnjaka iz različitih područja. Javnost je, putem interneta (www.hrvatska21.hr), imala priliku pratiti rad na strategiji i svojim prijedlozima doprinijeti njezinu završnom uobličavanju, što nije bila dosadašnja praksa u izradi takvih dokumenta u Republici Hrvatskoj.

Rad na strategiji započeo je 16. lipnja 2000. godine kad je imenovan Središnji savjet Projekta i koordinatori potprojekata za pojedina područja. Rezultat takvog organizacijskog koncepta bila je izrada parcijalnih strateških dokumenata.

Strategija razvitka Republike Hrvatske sastoji se od 19 parcijalnih strategija. One svoje ishodište i poveznicu nalaze u dokumentu *Načela razvitka Republike Hrvatske*. Taj dokument nudi viziju razvitka hrvatskoga društva, osnovni koncept razvitka Hrvatske, načela u ostvarivanju te vizije, te smjernice i politike za realizaciju odabranog koncepta razvitka.

"*Makroekonomija*" je jedna od 19 parcijalnih strategija. Ona definira koncepciju razvitka makroekonomskog okvira, ciljeve i načela izgradnje poticajnog i učinkovitog makroekonomskog okvira, te nudi odgovarajuće politike i mjere za realizaciju.

U pripremi "*Makroekonomije*" proučena je dokumentacija pojedinaca i institucija, prikupljena u sklopu Javnog natječaja Vlade za priloge za izradu strategije. Pristigli materijali bili su od velike koristi tijekom izrade "*Makroekonomije*". Valja, međutim, upozoriti i na šarolikost, a ponekad i divergentnost koncepata, stavova i konkretnih prijedloga u usporedbi sa sadržajem *Načela razvitka Republike Hrvatske*. Brojnost ponuđenih vizija i načina ostvarenja strategije odraz je složenosti gospodarskih problema u Republici Hrvatskoj, ali i činjenice da je ekonomija jedno od onih područja u kojem se veliki broj ljudi želi okušati, jer "ukoliko se mi i ne bavimo njome, ona se bavi našim svakodnevnim životom". Zato nije neočekivano da su neki prilozi nudili laka, brza i jednostavna rješenja. Takvih rješenja, na žalost svih nas, osobito u tranzicijskoj ekonomiji nema. To je "maratonska utrka" čiji je konačni cilj podizanje konkurentnosti nacionalnog gospodarstva, a time i svakoga pojedinog segmenta društva u cjelini, na razini državne uprave, poduzeća, tržišnih institucija, znanosti i školstva, te brojnih drugih sastavnica. U nadolazećem razdoblju sve važnije će postajati provedbe pojedinih strukturnih i mikroekonomskih politika, te učvršćivanje institucionalnog i regulatornog okvira, dok je određeni dio makroekonomskog okvira, koji je bio od primarnog značenja u prvoj fazi tranzicije, već definiran, ali se na pojedinim segmentima može još značajnije poboljšati.

U projiciranju budućih gospodarskih kretanja i objektivno ostvarive dinamike promjena, polazilo se od realno raspoloživih ljudskih, financijskih, institucijskih, i u širem kontekstu, ukupnih socio-kulturnih resursa Republike Hrvatske, a ne od neutemeljenog popisa, onoga što bismo slobodno mogli nazvati "pustim željama". Tavi popisi nerijetko imaju širi kontekst, od čisto stručno ekonomskog, a ponekad odaju i nedovoljno poznavanje gospodarske stvarnosti.

Tijekom javne rasprave, raspravama u okviru središnjeg Savjeta projekta, te osobito tijekom konstruktivnih i poticajnih rasprava u Ekonomskom institutu, Zagreb, obavljene su određene dopune i promjene prve verzije "*Makroekonomije*". Ovdje je riječ o završnoj verziji dokumenta. Konzistentnost s drugim parcijalnim dijelovima cjelovite strategije pružaju *Načela razvitka RH*, kako u kvalitativnom, tako i u kvantitativnom iskazu. U izradi ovakvih programskih dokumenata uvijek se pojavljuje

poteškoća u pronalaženju takve razine konceptualnog i agregatnog iskaza koji, s jedne strane osigurava razvidnu usklađenost s ostalim parcijalnim dijelovima, a s druge, nije ni predetaljan niti preopćenit u kvantitativnom pogledu.

Valja iskreno zahvaliti svim institucijama i pojedincima koji su na bilo koji način pridonijeli uspješnom završetku potprojekta *"Makroekonomija"*. Osobite zahvale pripadaju dr. sc. Goranu Graniću, potpredsjedniku, zamjeniku predsjednika Vlade Republike Hrvatske i voditelju projekta Strategija razvitka Republike *"Hrvatska u 21. stoljeću"*. Njegova stalna podrška i razumijevanje tijekom izrade osnovnog koncepta i načela razvitka Republike Hrvatske, te ustrajanje na stručnom i sustavnom pristupu u razradi makroekonomskog aspekta razvitka sadržanog u *"Makroekonomiji"*, bili su od velike koristi. Posebne zahvale pripadaju i međunarodnim konzultantima: dr. sc. Dubravku Mihaljeku, BIS i Lajos Bokrosu, bivšem mađarskom ministru financija i konzulantu Svjetske banke, koji su svojim kritičkim opservacijama o međunarodnom okružju i svjetskim gospodarskim trendovima, dali kvalitetan doprinos.

Ured za strategiju i njegov predstojnik, dr. sc. Haris Boko, pružili su tijekom procesa izrade strategije *"Makroekonomije"* nužnu logističku podršku, te svojim inicijativama i koordiniranjem cjelokupnog projekta, omogućili ostvarenje potprojekta.

Kao i uvijek na kraju treba istaći da su za sadržaj, te osobito prijedloge i preporuke sadržane u ovoj završnoj verziji parcijalne studije *"Makroekonomija"*, u okviru Strategije *"Hrvatska u 21. stoljeću"*, odgovorni voditelji pojedinih tematskih cjelina i urednik.

U Zagrebu, listopad 2001. godine.

Koordinator
dr. sc. Željko Lovrinčević

SADRŽAJ

PREDGOVOR	II
SADRŽAJ	IV
UVOD	1
TRANZICIJA I POTREBE ZA PROMJENAMA	3
Sociokulturni okvir - prednosti i prepreke razvoju hrvatskog gospodarstva	4
Deset godina tranzicije u Hrvatskoj – usporedba s ostalim tranzicijskim zemljama	6
Obilježja hrvatskog gospodarstva	13
KONCEPCIJA I STRATEŠKI CILJEVI RAZVITKA REPUBLIKE HRVATSKE	21
Strateški ciljevi i potencijali	23
MAKROEKONOMSKE POLITIKE	27
Fiskalna politika	31
Stanje i problemi	31
Ciljevi, prioriteti i načela	31
Načini ostvarivanja ciljeva fiskalne politike	32
Porezni sustav	36
Fiskalni deficit i javni dug	38
Fiskalna decentralizacija	38
Monetarna politika	39
Monetarna politika i središnja banka	39
Financijski sustav	40
Financijski instrumenti i tržišta	41
Ekonomski odnosi s inozemstvom	43
Regionalna orijentacija Hrvatske	44
Zaposlenost, plaće i tržište rada	46
Stanje i problemi	46
Karakteristike tržišta rada	47
Načela i mjere za poboljšanje funkcioniranja tržišta rada	48
Načela	48
Mjere na tržištu rada	49
Prevladavanje socijalnih problema u provođenju reformi (borba protiv siromaštva)	52
PROSTORNO-EKONOMSKA POLITIKA	55
Prostorni vid upravljanja razvojem hrvatskog gospodarstva	55
Upravljanje područnim razvojem	56
Značenje decentralizacije	58

Infrastrukturni razvojni uvjeti	59
Zaštita i unapređivanje okoliša i održivi razvoj	60
Upravljanje razvojem područja od posebnog državnog interesa.....	62
Otoci	62
Područja posebne državne skrbi	64
PROJEKCIJA GOSPODARSKOG RASTA ZA HRVATSKU U RAZDOBLJU 2001.-2015.	66
Uvod	67
Osnovne gospodarske smjernice u scenariju	68
Rezultati projekcije i zaključak.....	70
PRILOG	76

Uvod

Strategija "*Makroekonomije*" daje osnovni makroekonomski okvir u kojem će se događati gospodarski procesi u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2001.-2015. Okvir sadržava koncept gospodarskog razvitka, načela razvitka, osnovne ciljeve razvitka, te politike i mjere gospodarske politike.

Okvir makroekonomskog razvitka je izrađen u kontekstu svjetskih gospodarskih trendova na početku 21. stoljeća. Njih obilježavaju procesi globalizacije, stavljanje naglaska na nacionalnu konkurentnost i pozitivno poduzetničko ozračje, gospodarske i političke integracije u bližem i daljem okružju, umrežavanja, razvitak civilnog društva, te nestajanja nekad prevladavajućeg koncepta nacionalnih ekonomija i promišljanja koja je takav koncept generirao.

Hrvatska će u nadolazećem razdoblju graditi otvoreno, fleksibilno i dinamično gospodarstvo, s transparentnom i učinkovitom pravnom državom i razvijenom mrežom socijalne sigurnosti, temeljenoj na ekonomskoj snazi pojedinca. Gospodarstvo Hrvatske treba biti duboko integrirano u svjetske gospodarske tokove, izvozno orijentirano, sa sposobnošću brzog usvajanja novih tehnoloških rješenja i proizvodnjom vlastitih inovacija.

Ključni čimbenici za gospodarski rast postaju ljudsko znanje, inovativnost, upravljačke i organizacijske sposobnosti kako na razini društva, tako i poduzeća. U našem, tranzicijskom okružju, do posebnog izražaja dolaze zahtjevi za izgradnjom transparentne i učinkovite pravne države, te razvijenog institucionalnog okvira primjerenog tržišnom gospodarstvu. Bez tih sastavnica nema niti bitnijih pomaka u gospodarstvu, a time niti porasta blagostanja svih hrvatskih građana.

Ipak, najvažnija od svega je promjena svjetonazora jer sve naše strategije i svi projekti neće imati učinka ukoliko se on ne mijenja. Stoga strategija "*Makroekonomije*" upravo i započinje tom tematskom cjelinom "*Tranzicija i potrebe za promjenama*". Promjena "mind-seta", koja u najširem kontekstu čini socio-kulturni kapital ove zemlje je problem koji nije moguće preneglasiti.

Rad se sastoji od ukupno pet tematskih cjelina. Nakon cjeline "*Tranzicija i potrebe za promjenama*" slijedi tematska cjelina koje se bavi konceptom razvitka te, definiranjem osnovnih strateških ciljeva razvitka koji trebaju biti izraz društvenog suglasja i potencijala "*Koncepcija i strateški ciljevi razvitka Republike Hrvatske*".

U trećoj tematskoj cjelini "*Makroekonomske politike*" ,koja je najveća po opsegu, obuhvaćene su ključne makroekonomske politike: fiskalna, monetarna, politika razmjene s inozemstvom, te politika zapošljavanja i borbe protiv siromaštva. To su makroekonomske politike ključne za ostvarenje naznačenih ciljeva.

Sva složenost regionalnog aspekta razvitka Hrvatske, upravljanje i racionalna uporaba hrvatskog prostora, te pitanje područja od posebne državne skrbi, obrađena je u četvrtom poglavlju "*Prostorno-ekonomska politika*".

Na kraju strategije "*Makroekonomije*", kao peta tematska cjelina, nalaze se kvantificirane projekcije gospodarskih kretanja "*Projekcije gospodarskog rasta za Hrvatsku u razdoblju 2001.-2015.*". One uključuju brojne ekonomske varijable, a pokrivaju realni i financijski sektor. U projekcijama su prikazana kretanja u tri podrazdoblja: 2001.-2004., 2005.-2010., te 2010.-2015. Podrazdoblja nisu određena volontaristički, već ih determiniraju razlikovni procesi i ekonomske politike koji će biti karakteristički za pojedinu fazu gospodarskog razvitka u tom 15-godišnjem vremenskom razmaku.

Za razumijevanje strategije "*Makroekonomije*" ključni su:

- *koncept razvitka*
- *strateška opredjeljenja*
- *načela i mjere kod pojedinih makroekonomskih politika.*

Zbog dugog vremenskog razdoblja, popratni kvantitativni iskaz dan u projekcijama ima tentativno značenje, a drži se nužnim zbog uočavanja eventualnih ograničenja u gospodarskom razvitku (primjerice, teret vanjskog i javnog duga, te varijantni načini njegova servisiranja). Razlog tomu je činjenica, što je, primjerice, stopa rasta BDP-a rezultat politika i mjera koje će biti poduzete, a ne egzogena varijabla sama po sebi. Takvi kvantitativni iskazi dobro služe kao orijentiri u provođenju gospodarske politike, mogu poslužiti i za motivaciju svih sudionika u gospodarskim procesima u Hrvatskoj, ili kao obveza političarima, ali su ponajprije izvedenica brzine i dubine procesa promjena u gospodarstvu.

Strategija "*Makroekonomije*" je nastajala krajem 2000. godine, pa se u ovom trenutku već mogu verificirati u određenoj mjeri, smjernice i dinamika nužnih promjena koje su polučene u prvoj godini ostvarivanja strategije (2001.).

Umjesto klasičnog sažetka na početku rada, navedene su *glavne poruke* na početku svake tematske cjeline. To omogućava čitatelju da potraži sažetak modula određene tematske cjeline koja ga interesira (primjerice, fiskalna politika ili pak projekcije) bez čitanja ukupnog sažetka. U tom kontekstu skup svih glavnih poruka na početku pojedinih tematskih cjelina predstavlja sažetak u klasičnom smislu.

U Prilogu, na kraju rada, je dan popis tablica (1-18) i slika (1-10).

TRANZICIJA I POTREBE ZA PROMJENAMA

Glavne poruke

- *Tranzicija - podrazumijeva prilagodbu novim institucionalnim i socio-kulturnim pravilima otvorenog tržišnog gospodarstva*
- *Hrvatskoj je potrebna učinkovita i pravedna država čija pravila vrijede jednako za sve*
- *Nositelji ekonomske politike trebaju promicati mjerila tržišta u svim područjima ljudske djelatnosti u kojima tržišta mogu efikasno funkcionirati*
- *Nužno je daljnje smanjivanje poduzetničke i vlasničke funkcije države, uz očuvanje njene socijalne, nadzorne, infrastrukturne uloge, uloge čuvara pravne sigurnosti, zaštitnika časne tržišne utakmice.*

Tranzicijska su iskustva pokazala:

- *ekonomije u tranziciji imaju neka zajednička početna obilježja – snažni ekonomski pad na početku tranzicije, snažni inflatorni pritisci, visoki fiskalni deficiti, bankarske krize, porast nezaposlenosti, privatizacijski modeli opterećeni brojnim interesnim konfliktima*
- *proces izgradnje tržišnog gospodarstva kao zajednički cilj, brzina i slijed mjera za ostvarenje tog cilja često se razlikuje po pojedinim zemljama*
- *zaustavljanje ili značajnije usporavanje reformskih procesa u nekom području vrlo brzo se vraća kroz negativne učinke na cjelokupno nacionalno gospodarstvo*
- *najuspješnije tranzicijske zemlje, te zemlje Europske unije kao krajnji cilj, Hrvatska može u razumnom roku dostići jedino brzim i odlučnim akcijama za dovršenje tranzicijskog procesa i to:*
 - ubrzavanjem procesa ekonomskog integriranja u šire međunarodno okružje i promocijom modela otvorenog tržišnog gospodarstva
 - ubrzanim provođenjem brojnih reformi (mirovinskog sustava, zdravstvenog sustava, sustava socijalne zaštite i radnog zakonodavstva, sustava obrane i policije, znanosti i školstva)
 - povećanjem učinkovitosti pravne države, povećanjem pravne sigurnosti i djelotvornosti sudstva, te ubrzanim usklađivanjem zakonskih okvira sa standardima europskih zemalja
 - snažnijom fiskalnom disciplinom
 - promicanjem i zaštitom slobodnog tržišnog natjecanja s daljnjom liberalizacijom cijena s ciljem oslanjanja na tržišne signale
 - ubrzavanjem procesa restrukturiranja poduzeća
 - kvalitetnim programima obrazovanja i usavršavanja menadžera, odnosno upravljačkih struktura od države do poduzeća
 - ubrzanjem financijskog "produbljivanja" razvojem financijskog tržišta i i nebankarskih financijskih institucija, uz postupno integriranje u šira, regionalna, financijska tržišta
 - ubrzanjem i dovršenjem procesa privatizacije, posebice velikih poduzeća i tzv. infrastrukturnih poduzeća što će bitno potpomoći porastu konkurentnosti cjelokupnog gospodarstva

Ubrzano uključivanja u globalne i regionalne ekonomske integracije, ponajprije ovisi o spremnosti hrvatskih građana da prihvate kriterije i mjerila tržišne ekonomije, te nova institucionalna i socio-kulturna pravila ponašanja.

Sociokulturni okvir - prednosti i prepreke razvoju hrvatskog gospodarstva

Na prijelazu u 21. stoljeće Hrvatska se nalazi na prekretnici. Dosadašnji je tranzicijski proces u zemlji bio otežan i usporen četverogodišnjom borbom za postizanje teritorijalne cjelovitosti, izgradnjom državnih institucija, ali i sukobom raznih svjetonazora o pitanjima brzine i slijeda promjena koje Hrvatsku mogu izvesti na put malih, uspješnih europskih tržišnih ekonomija. Pri tom ne treba podcjenjivati, ali ni precjenjivati vlastite snage i mogućnosti da u tome uspijemo. Naslijeđe i postojeći sustav društvenih vrijednosti koje kao narod negujemo u znatnoj mjeri utječu na naše napore za ulaskom u društvo europskih zemalja.

Tranzicija nije samo prilagodba novim odnosima cijena, novim tržištima, tehnologijama i preferencijama rasta. U još većoj mjeri, tranzicija je i prilagodba novim institucionalnim i socio-kulturnim pravilima. Ta se pravila često i neizbježno prenose iz razvijenoga svijeta, dok sudionici koji bi se trebali ponašati prema tim pravilima dolaze iz postkomunističkoga svijeta. Rezultat je tranzicijska napetost – sukob dvaju načina ponašanja, dvaju svjetova. Taj sukob traje od početka tranzicije i odvija se, jače ili slabije, na razini pojedinca, tvrtke, socijalne skupine, grada, države, pa i čitave regije koju čine tranzicijske zemlje.

Definirajući socio-kulturnu stvarnost kao skup dominantnih društvenih vrijednosti, zajedničkih navika, važećih normi i općeprihvaćenih predodžbi, definirali smo naš nacionalni razvojni potencijal. Budući da socio-kulturna obilježja društva mogu biti njegova prednost i pokretač razvoja, ali i znatna prepreka daljnjem napretku, na početku ove Strategije treba identificirati sociokulturne prednosti i prepreke specifične za Hrvatsku.

Plaćati porez uvijek, ili samo ponekad? Prijaviti novozaposlenog? Zadržati devize u zemlji ili ih financijskim preusmjeravanjem iznijeti iz zemlje? Platiti dobavljaču iako kupci ne plaćaju? Krenuti u mirovinsku reformu ili inzistirati na modelu međugeneracijske solidarnosti? Tranzicija je otvorila čitav niz individualnih i kolektivnih pitanja koja su samo na prvi pogled ekonomska, dok u svojoj biti sadržavaju niz socijalnih, psiholoških i kulturnih potpitanja. Bilo bi potpuno pogrešno tražiti apstraktne odgovore, pa u činjenici, da građani Hrvatske samo ponekad i djelomično plaćaju porez, pronaći neki znak ukorijenjene kulture prijevare. Jer problem nije jednodimenzionalan. Možda bi ga trebalo pojasniti i razložiti u tri nepobitne činjenice: (a) da su porezi u Hrvatskoj previsoki, (b) da porezni obveznici nisu zadovoljni onime što im država pruža, stoga ne žele financirati ona javna dobra koje dijelom drže beskorisnim, (c) da porezni obveznici misle da kriteriji prikupljanja poreza nisu jednaki za sve.

Sve te činjenice upućuju na isto, a to je ***nužnost da država poboljša obavljanje svojih javnih funkcija. Rješenje niza ekonomskih i ne samo ekonomskih problema upravo je u dizajniranju učinkovite i pravedne države, na čije poteze neće utjecati lobiji, u kojoj interesne skupine neće djelovati mimo propisanih postupaka i čija će pravila stvarno vrijediti jednako za sve.*** U suprotnom, ne postoji razlog zbog kojeg bi poduzetnici plaćali državu koja nije u stanju razviti pravosudni sustav koji štiti vjerovnike, ili razviti katastarski sustav i sustav registara koji štiti vlasnike, a istovremeno omogućava razvitak hipotekarnog tržišta i lakši pristup informacijama zainteresiranim domaćim i stranim investitorima.

Očito je da problem tranzicije nije samo problem racionalnih odgovora na neracionalnu uporabu instrumenata državne prisile, nego i problem transformacije socio-kulturnog, društvenog kapitala. Društveni kapital je skup specifičnih, povijesno uvjetovanih osobina zajednice i individualnih sociokulturnih potencijala (civilnost), kao na primjer, poštivanje normi, poslovna etičnost, sklonost društvenom umrežavanju, kooperativnost. Povećanje društvenog kapitala može bitno povećati šanse za uspješno dovršenje institucionalnih i ekonomskih reformi tijekom tranzicije. Društveni se kapital

povećava obogaćivanjem i modernizacijom predložaka kulturnog i nacionalnog identiteta, obogaćivanjem sustava društvenih vrijednosti i općih moralnih normi, jačanjem profesionalne etike, jačanjem stvaralačke motivacije, znatnijom političkom i kulturnom građanskom participacijom, te jačanjem stručnosti, otvorenosti i neovisnosti medija.

Sociološka su istraživanja pokazala da u Hrvatskoj postoje *dvije osnovne skupine sociokulturnih prepreka razvoju*. Prvu skupinu čine psihološke i običajne prepreke naslijeđene iz bivšeg, socijalističkog sustava. Premda je prošlo čitavo desetljeće od napuštanja starog sustava, u Hrvatskoj postoji naslijeđena sklonost egalitarizmu (potreba da svi budu jednako bogati ili jednako siromašni), te sklonost državnom paternalizmu, naročito kod starije populacije. Valja očekivati da će s vremenom taj gospodarski tradicionalizam oslabiti. U naslijeđene prepreke ubraja se i niska razina participacije građana u raznim civilnim udrugama izvan političke sfere, premda je posljednjih godina zamijećen porast broja profesionalnih, dobrovoljnih udruženja građana. Drugu skupinu prepreka čine novonastale prepreke uvjetovane tranzicijom, a odnose se na percepciju novonastalih političkih i gospodarskih procesa, društvenih troškova tranzicije i rata. Istraživanja su pokazala da je razina oportunitizma u Hrvatskoj (kao mjere tolerancije prema utaji poreza i korupciji) viša nego u drugim europskim tranzicijskim i netranzicijskim zemljama, te da je viša kod mlađe populacije. Djelomično se to može objasniti jasnim uočavanjem postojećih nepravilnosti i zloraba do kojih dolazi zbog neučinkovite zakonske kontrole i neefikasnog pravnog sustava. Stoga raste nepovjerenje građana u pravni sustav i u zakonodavne institucije, što je također jedna od novonastalih sociokulturnih prepreka, koja nesumnjivo vuče svoje korijene još iz bivšeg sustava. Novonastalom preprekom se također smatra naglašen doživljaj siromaštva, što je svakako djelomično posljedica visokih tranzicijskih troškova, ali i oštrijeg raslojavanja društva koje ponekad poljulja nadu u uspjeh u životu. Dramatično doživljavanje siromaštva motivira proširenje socijalne uloge države do razina koje mogu postati neodrživima na sadašnjem stupnju gospodarskog razvitka i ograničenjem očekivane dinamike promjena.

Među *sociokulturnim prednostima* Hrvatske svakako treba spomenuti regionalne razlike koje se očituju u bitno različitim povijesnim naslijeđima i na njima stvorenim kulturnim matricama, što opet Hrvatsku ne priječi da bude jedinstvena zemlja s jedinstvenim težnjama, interesima i akcijama. Pogriješit će onaj koji bude čekao da se Hrvatska pokaže više balkanskom ili europskom, više mediteranskom ili kontinentalnom, sklonijom štednji ili potrošnji, podložnom autoritetu ili pak "hajdučkom". Jer, na kulturnoj se raznolikosti i bogatstvu mogu izgraditi itekako efikasna gospodarstva. Naravno da spremnost za tržišnu bitku mora pobijediti državni paternalizam i da spremnost za poštivanje pravila mora pobijediti "hajdučko" buntovništvo. No to nije stvar kulture, već mudrih državnih odluka o promicanju suvremenijih, općeprihvaćenih pravila ponašanja i sustava društvenih vrijednosti. U posljednjih deset godina u mlađoj populaciji ipak je ojačala sklonost profesionalnoj afirmaciji, individualizmu, prihvaćanju načela tržišnog gospodarstva i demokratskih načela. Rat je dijelom rezultirao stvaranjem društvene skupine koju karakterizira pobjedničko samopouzdanje i ratom uzrokovane potrebe za preživljavanjem i samoorganiziranjem. To je vrlo osjetljivo pitanje i samo se mudrim državnim odlukama takva pozitivna energija može učiniti poticajnom. Sociokulturnom prednošću smatraju se i stečene navike, svjetonazor, životna i profesionalna iskustva naših ljudi koji žive u inozemstvu, odnosno dugogodišnja otvorenost prema Europi i svijetu.

Da je Hrvatska u proteklih deset godina imala idealne zakone, idealnu vlast i idealno okruženje, te da je devedesete završila s recesijom, s pravom bismo se zapitali što je to u nama što nam ne da naprijed. Međutim, stvarnost je u proteklih deset godina prema ovoj zemlji bila dovoljno gruba, da nam to može biti isprika za novi pokušaj. Proteklih deset godina obilježeno je ratom, "prijateljskom privatizacijom", nezaustavljivim bujanjem državnih funkcija i potrošnje (1995. – 1999.). Prijetnja da će se isti obrazac vladanja s državom koja je dovoljna sama sebi nastaviti, još uvijek nije otklonjena. Doživjeli smo kulminaciju koncepcije državnog paternalizma, što je sprječavalo razvoj elemenata tržišta, posebno u procesu privatizacije, s jednom od najskupljih država u Europi, s još uvijek velikim

dijelom neprivatiziranoga gospodarstva, s razgranatim i obilatim mehanizmima preraspodjele koji najčešće prikrivaju slabosti.

Stoga će Hrvatska napredovati samo onoliko koliko će biti sposobna razumjeti korijene svojih tegoba. To neće biti lako, jer se o devedesetima počela stvarati potpuno iskrivljena slika. O tom se razdoblju govori kao o nekakvom "liberalnom" razdoblju, a zapravo se radi o razdoblju s izrazitim netržišnim elementima u ekonomskoj politici. Kao rješenja za izlazak iz toga razdoblja olako se nude i obećavaju brze iluzije (poput devalvacije), ili pak jači državni intervencionizam, a pri tom se potpuno zanemaruju suštinske slabosti u realnom i državnom sektoru, zanemaruje se činjenica da je Hrvatska strukturno "zaglavila". Pritom se često tržištu, koje uostalom još uvijek nije zaživjelo u modernom smislu riječi, pripisuje krivnja za one tegobe koje je stvorio državni paternalizam.

Na kraju dolazimo do vrlo jednostavnog saznanja. Ukoliko želimo biti dio europskog tržišta, moramo biti spremni prihvatiti minimum europskih standarda u svim područjima našeg života. I premda će to svi hrvatski građani formalno podržati, ostaje činjenica da kod velikog dijela hrvatske populacije još uvijek prevladava strah od tržišta kao mjerila vrijednosti, prevladava nepovjerenje u tržišne reforme koje bi nas trebale približiti Europi.

Izbor je pred nama, a cilj je ove Strategije da razbije taj strah i nametne jedinu moguću viziju koja Hrvatskoj obećava napredak. Taj se strah može razbiti jedino:

- jačanjem zakonske kontrole poslovanja, stvaranjem efikasnog pravnog sustava koji treba približiti standardima razvijenih tržišnih gospodarstava
- prihvaćanjem mjerila tržišta u svim područjima ljudske djelatnosti gdje tržišta mogu funkcionirati prema jasnim pravilima jednakim za sve; time se ne odbacuje državna intervencija, već se ona svodi na mjeru u kojoj može biti efikasna i svrhovita
- jačanjem ugleda struke i stručnih skupina u donošenju društvenih odluka
- podizanjem poslovne i profesionalne etike
- jačanjem sustava obrazovanja
- poticanjem kreativnosti i poduzetništva
- te poticanjem otvorenosti, stručnosti i neovisnosti medija.

Takav pristup ne znači zalaganje za anglosaksonsku, germansku, skandinavsku ili azijsku matricu tržišne ekonomije. U prožimanju naše lokalne kulture i suvremene tržišne koncepcije uvijek se može stvoriti nešto novo. Uostalom, imajući na umu raznolikost naših regija, ne možemo isključiti mogućnost da će prožimanje dovesti do krajnje različitih oblika prepletanja lokalne kulture i globalnoga tržišta. Ovdje samo kažemo da je krajnje vrijeme da taj proces započne.

Deset godina tranzicije u Hrvatskoj – usporedba s ostalim tranzicijskim zemljama

Kad je početkom devedesetih započinjao proces tranzicije bivših socijalističkih zemalja Europe, ekonomska znanost nije raspolagala iskustvima koja bi pomogla u oblikovanju mogućih preporuka nosiocima ekonomske politike. Kako je vrijeme odmicalo, a iskustvo zemalja u tranziciji bivalo sve veće, stručnjaci su se upuštali u prve analize ekonomskih zbivanja u tim zemljama. Dosadašnje iskustvo pokazuje da svaka zemlja koja je prihvatila tržišnu orijentaciju kao krajnji cilj proživljava specifični tranzicijski proces.

Prve stručne analize tranzicijskih iskustava davale su prilično pesimističnu sliku stanja u tim ekonomijama. Realni bruto domaći proizvod smanjivao se od samog početka primjene "tranzicijskih" mjera, a snažne inflatorne procese dodatno su poticali visoki fiskalni deficiti. Do smirivanja inflacije dolazi tek uvođenjem stabilizacijskih programa uz pomoć oštih mjera nadzora državnih rashoda. U tim

uvjetima tranzicijski *lideri* doživljavaju osjetan ekonomski oporavak, koji rezultira povećanjem BDP-a jednu do dvije godine nakon poduzimanja stabilizacijskih koraka. Pregled početnih ekonomskih uvjeta u pojedinim tranzicijskim ekonomijama nudi tablica 1.:

Tablica 1. **Inicijalni uvjeti i početak primjene stabilizacijskih programa u tranzicijskim zemljama**

Zemlja	Početak stabilizacijskih programa	Sustav deviznih tečajeva**	Godina najviše stope inflacije	Maksimalna godišnja inflacija	Godina pada inflacije ispod 50%	Godina najniže razine BDP-a
Bugarska	veljača 1991*	fleksibilni	1991.	338.8	-	1993.
Hrvatska	listopad 1993	fiksni	1993.	1149.7	1994.	1993.
Češka	siječanj 1991	fiksni	1991.	52.1	1992.	1993.
Estonija	lipanj 1992	fiksni	1992.	946.7	1993.	1993.
Mađarska	ožujak 1990	fiksni	1990.	34.6	-	1993.
Latvija	lipanj 1992	fiksni***	1992.	958.2	1993.	1993.
Litva	lipanj 1992	fiksni***	1992.	1162.6	1994.	1993.
Poljska	siječanj 1990	fiksni	1989.	639.6	1992.	1991.
Rumunjska	listopad 1993*	fleksibilni	1993.	295.5	-	1992.
Rusija	travanj 1995*	fleksibilni	1992.	2510.4	-	1994.
Slovačka	siječanj 1991	fiksni	1991.	58.3	1992.	1993.
Slovenija	veljača 1992	fleksibilni	1991.	246.7	1993.	1992.
Ukrajina	studenj 1994	fleksibilni	1993.	10155.0	-	1994.

*zemlje koje su imale više stabilizacijskih pokušaja

** radi se o sustavima deviznih tečajeva do 1994. godine

*** Litva i Latvija uvele su sustav fiksnih deviznih tečajeva tek u prvoj polovici 1994.

Izvor: Fisher, Sahay i Vegh (1996)

Zbog specifičnosti i brzine promjena tijekom tranzicijskog procesa, ekonomske politike zemalja u tranziciji posebno moraju voditi računa o brzini i slijedu pojedinih reformskih koraka, jer je praksa pokazala da često treba započeti s novim paketom mjera i prije nego što postanu vidljivi rezultati već učinjenih ekonomskih poteza. Tranzicijske mjere ekonomske politike u ovim zemljama odnosile su se prije svega na:

- liberalizaciju cijena i trgovine
- financijsku stabilizaciju
- uspostavu valutne konvertibilnosti
- restrukturiranje poduzeća
- privatizaciju poduzeća
- stvaranje mreže socijalne sigurnosti, te
- razvoj institucionalnog i pravnog okvira tržišno orijentirane ekonomije.

U većini tranzicijskih zemalja sam početak prelaska na tržišne osnove gospodarenja nije bio nimalo bezbolan, jer je tranzicija proizvela niz neugodnih učinaka. Nagomilani fiskalni problemi, naslijeđeni iz prošlog sustava i s njima povezani monetarni problemi, potakli su snažne inflatorne procese. Najvišu inflaciju navedene zemlje doživljavaju početkom transformacije gospodarstva, kada započinje liberalizacija u području cijena i trgovine. Već krajem 1994. godine većina zemalja uspijeva mjerama financijske stabilizacije smanjiti godišnju stopu inflacije ispod 50%.

Neizbježna je posljedica tranzicije bilo i snažno smanjenje realne ekonomske aktivnosti, kako ukupno, tako i po pojedinim sektorima. Ekonomski pad najvećim je dijelom zahvatio neefikasni industrijski sektor, naslijeđen iz prijašnjeg socijalističkog sustava. Taj se pad u početku objašnjavao kao makroekonomski slom induciran potražnjom, koji su dodatno poticale oštrije mjere fiskalne i monetarne politike. Čak se jedno vrijeme predlagalo monetarno popuštanje i fiskalna ekspanzija kako bi se zaustavio taj pad, bez obzira na opasnosti koje nosi inflatorni proces u kombinaciji s fiskalnim

deficitom. Međutim, s vremenom postaje očigledno da sve tranzicijske ekonomije doživljavaju nagli pad realne aktivnosti u prvim godinama tranzicije (1989.-1993.), a uzroci tog ekonomskog sloma pretežno su strukturne prirode. Do najvećeg pada aktivnosti dolazi u zemljama zahvaćenim ratom ili trgovinskim embargom. Naprednije tranzicijske zemlje¹ doživjele su u tom razdoblju kumulativni pad proizvodnje od 32.6% u prosjeku (Fischer, Sahay i Vegh, 1996). Kad se njima priključe zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza, prosječno kumulativno smanjenje proizvodnje iznosi blizu 41%. Najmanji pad aktivnosti početkom tranzicije doživljavaju tranzicijski predvodnici: Mađarska 18.3%, Poljska 17.8%, Slovenija 16.8%, Češka 21.4%. Procijenjeni pad ekonomske aktivnosti u Hrvatskoj od 37% može se objasniti tranzicijskom recesijom, ali svakako i gubitkom velikog dijela tržišta nakon raspada bivše Jugoslavije, te neposrednim ratnim događanjima. Prijelomnom točkom može se smatrati 1993. godina, kada većina ovih zemalja doživljava svoju najnižu razinu realne proizvodnje i nagli zaokret prema gore, nakon čega ostvaruju svoje prve skromnije pozitivne stope ekonomskog rasta.

Tranzicija je tijekom 10 godina imala svoje predvodnike: Češku, Poljsku, pa na koncu Mađarsku, a iskustvo pokazuje da su se tranzicijske zemlje smjenjivale u vodstvu ovisno o tome jesu li bile u određenom trenutku još jače ubrzati svoje reformske procese ili ne. Dojučerašnje uspješne tranzicijske zemlje zbog zaustavljanja reformi na nakom od segmenata (fiskalna konsolidacija, tržište rada, usporavanje privatizacije i reforme javnog sektora, usporavanje liberalizacije ili slično) vrlo su brzo zapadale u poteškoće koje bi zahvatile cjelokupno nacionalno gospodarstvo. Stoga nas iskustvo uči da se odgađanje ili krivo usmjeravanje reformskih procesa u nekom segmentu ekonomskog života vrlo brzo vraća kao bumerang prema cjelokupnom gospodarstvu.

Udjeli državnih rashoda u dohotku tranzicijskih zemalja nisu doživjeli bitnije smanjenje nakon započetih strukturnih promjena. Usprkos pokušajima da se smanje subvencije i dotadašnje olakšice, s vremenom ipak raste raspon socijalnih davanja, posebno u okviru mirovinskog sustava. Ni uvođenjem kontrole nad kretanjem državnih izdataka nije mnogo postignuto. U svjetskim razmjerima, te zemlje i dalje imaju izrazito visok udio ukupnih javnih izdataka u BDP-u (50% i više), što je mnogo više od ostalih zemalja slične razine BDP-a po stanovniku. Vrlo niske udjele od 20-30% ostvaruju primjerice Čile, Malezija, Tajland, Hong Kong i Singapur. Manje razvijene zemlje Europske unije: Grčka, Irska, Portugal i Španjolska ostvaruju udio javnih izdataka u BDP-u od oko 48%.

Visoki javni izdaci u pravilu podrazumijevaju i visoke stope oporezivanja, što u većini tranzicijskih zemalja rezultira visokim "poreznim klinom" između troška rada za poslodavca i realnih primanja zaposlenih². Ovakva porezna praksa poskupljuje rad i dodatno potiče rad u "sivoj" ekonomiji, što ima za posljedicu povećanje stope nezaposlenosti, a visoki socijalni izdaci dovode do pada ukupne nacionalne štednje. Unatoč visokim ukupnim državnim izdacima, udio investicija u tim izdacima i dalje je prilično nizak kod većine tranzicijskih zemalja³. Činjenica da je znatan dio izdataka za investicije u tim zemljama izvan budžeta, tj. na računima velikih javnih poduzeća, otežava usporedbu s drugim zemljama.

Među institucionalnim reformama potrebnim za razvoj zdravih tržišnih osnova treba dati prioritet privatizaciji poduzeća, uključujući i velike infrastrukturne sustave. No, ova je dimenzija tranzicije od početka opterećena brojnim problemima, počevši od konfliktnih ciljeva između različitih interesnih grupa, neprovjerenih tehnika i modela njenog provođenja, opasnosti od korupcije, sve do administrativne složenosti i brojnih tržišnih i zakonskih "rupa". Međutim, čak i uz ove probleme, brojne

¹ Zemlje Srednje i Istočne Europe i baltičke zemlje (Fischer, Sahay i Vegh, 1996).

² Godine 1995. ukupni porezni klin u SAD iznosio je 36%, u Japanu 34%, Europskoj uniji 53%, Hrvatskoj 60% (Nestić, 1998), a u Mađarskoj čak 70% (Sachs i Warner, 1996).

³ Udio kapitalnih izdataka u ukupnim državnim izdacima 1995. godine iznose (Sachs i Warner, 1996): Malezija 16.5%, Singapur 6.3%, Tajland 9.8%, Mađarska 1.5%, Poljska 2.1% Češka 4.3%.

su tranzicijske zemlje uspješno privedle kraju privatizaciju manjih poduzeća, te dobro odmakle u restrukturiranju i privatizaciji javnih poduzeća⁴.

Dosadašnje su ekonomske analize već potvrdile postojanje visoko signifikantne i pozitivne veze između tzv. indeksa reformi i prosječnog godišnjeg rasta BDP-a. To znači: što je indeks reformi veći i provedba tržišnih reformi uspješnija i pravovremena, to je stopa ekonomskog rasta veća (Sachs, 1996). Indekse tržišnih reformi po zemljama, kao pokazatelje uspješnosti tranzicijske prilagodbe redovito objavljuje Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD). Indeksi reformskog tijeka u 26 zemalja Istočne i Srednje Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza nastaju jednostavnim zbrojem ocjena prema ovim dimenzijama ocjenjivanja:

- privatizacija poduzeća (velikih, srednjih i malih)
- restrukturiranje poduzeća
- liberalizacija cijena, trgovine i sustava tečajeva
- provedba politike konkurentnosti
- reforma bankarskog sustava
- razvoj tržišta vrijednosnih papira i
- uspostava učinkovitog pravnog okvira.

Na temelju izvješća EBRD-a za 1997. i 1999. godinu moguće je vrlo jednostavno ocijeniti dosadašnji tranzicijski napredak pojedinih zemalja. U sljedećoj tablici dajemo pregled EBRD-ovih ocjena uspješnosti tranzicijskog procesa u 1997. i 1999. godini. (tablica 2).

Tablica 2. **Uspješnost tranzicijskog procesa u zemljama u tranziciji (1997. i 1999. godina)**

Zemlja	Udio privatnog sektora u BDP (%)*		Privatizacija velikih poduzeća		Privatizacija malih poduzeća		Upravljanje i restrukturiranje	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Bugarska	50	60	3	3	3	3+	2+	2+
Hrvatska	55	60	3	3	4+	4+	3-	3-
Češka	75	80	4	4	4+	4+	3	3
Estonia	70	75	4	4	4+	4+	3	3
Mađarska	75	80	4	3	4+	4+	3	3+
Latvija	60	65	3	3	4	4	3-	3-
Litva	70	70	3	3	4	4+	3-	3-
Poljska	65	65	3+	3+	4+	4+	3	3
Rumunjska	60	60	3-	3-	3	4-	2	2
Rusija	70	70	3+	3+	4	4	2	2-
Slovačka	75	75	4	4	4+	4+	3-	3
Slovenija	50	55	3+	3+	4+	4+	3-	3-
Ukrajina	50	55	2+	2+	3+	3+	2	2

⁴ EBRD je 1995. procijenio da se u vodećim tranzicijskim zemljama gotovo 60% BDP-a ostvaruje u privatnom sektoru, a 1999. godine čak iznad 70%.

Tablica 2. (nastavak)

Zemlja	Liberalizacija cijena		Trgovinski i devizni sustav		Sloboda tržišnog natjecanja		Bankarske reforme i liberalizacija kam. stopa		Tržište vrijednosnica i razvoj ostalih financ. institucija	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Bugarska	3	3	4	4+	2	2	3-	3-	2	2
Hrvatska	3	3	4	4	2	2	3-	3	2+	2+
Češka	3	3	4+	4+	3	3	3	3+	3	3
Estonia	3	3	4	4	3-	3-	3+	4-	3	3
Mađarska	3+	3+	4+	4+	3	3	4	4	3+	3+
Latvija	3	3	4	4+	3-	3-	3	3	2+	2+
Litva	3	3	4	4	2+	2+	3	3	2+	3-
Poljska	3	3+	4+	4+	3	3	3	3+	3+	3+
Rumunjska	3	3	4	4	2	2	3-	3-	2	2
Rusija	3	3-	4	2+	2+	2+	2+	2-	3	2-
Slovačka	3	3	4	4+	3	3	3-	3-	2+	2+
Slovenija	3	3	4+	4+	2	2	3	3+	3	3
Ukrajina	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2

Izvor: EBRD (1997., 1999.)

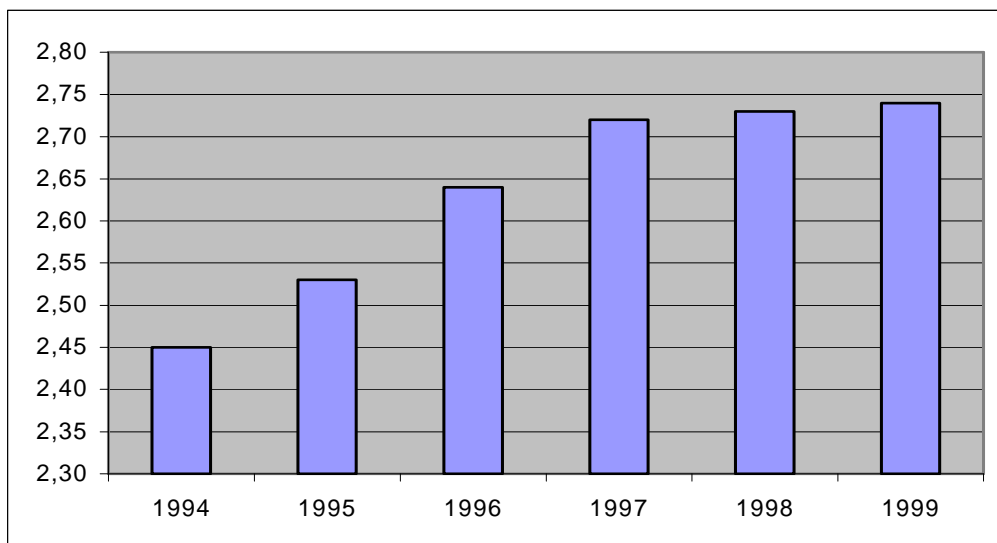
*okvirna procjena EBRD-a

Najmanja ocjena (1) označava minimalan napredak u izgradnji tržišnih uvjeta, a najveća ocjena (4+) sugerira da je dostignut standard razvijenih europskih zemalja. Nove se liste tranzicijskih lidera za 1997. i 1999. godinu bitno ne razlikuju od liste iz 1995. godine, osim što se mijenjao poredak zemalja. Mađarska i Poljska izbile su 1997 godine na prva dva mjesta, dok ih slijede Estonija, Češka, Slovačka i Slovenija. Mađarska je i u 1999. godini vodeća tranzicijska zemlja prema postignutom napretku u provedbi tržišnih reformi. Gornje ocjene ipak upućuju na činjenicu da krajem 90-ih dolazi do određenog, očekivanog usporavanja i zastoja tranzicijskog procesa u većini navedenih ekonomija.

To potvrđuje i slučaj Hrvatske, koja je u 1999. u odnosu na 1997. godinu dobila nešto veću ocjenu samo za reformu u bankarskom sektoru, čime je EBRD pozitivnim ocijenio stroži nadzor banaka nakon donošenja novog Zakona o bankama. Povećan je i udio privatnog sektora u stvaranju bruto domaćeg proizvoda s 55% u 1997. na 60% u 1999. godini. U ostalim područjima koja se prate i ocjenjuju izostao je bilo kakav pozitivan pomak u odnosu na 1997. godinu. *Najnižu ocjenu Hrvatska je imala u području zaštite slobode tržišnog natjecanja. Promicanje politike konkurentnosti smatra se preslabim, a najvećom slabošću smatra se još uvijek znatna prevlast monopola na hrvatskom tržištu. Lošim se ocjenjuje i stupanj razvijenosti financijskog tržišta i sustava nebankarskih financijskih institucija.* Između 26 tranzicijskih zemalja koje EBRD ocjenjuje Hrvatska je 1997. i 1999. godine zauzimala deveto mjesto prema ostvarenim tranzicijskim rezultatima. Još uvijek se ispred nas nalaze Mađarska, Poljska, Češka, Estonija, Slovačka, Slovenija, te Litva i Latvija.

Od početaka provedbe stabilizacijskih programa pa sve do 1996. godine, proces tranzicije ubrzano se odvijao u svih dvadeset i šest tranzicijskih zemalja. Već 1997. godine započela je stagnacija i usporavanje ključnih reformi, koje traje sve do danas. To dokazuje slika 1.

Slika 1. **Prosječna ocjena uspjeha tranzicijskog procesa na uzorku od 26 zemalja, 1994.-1999.**



Izvor: EBRD (1999)

Većina je promatranih zemalja od 1994. do 1999. godine ostvarila bitan napredak u sljedećim područjima:

- privatizacije malih i srednjih poduzeća (prosjeak ocjena za sve zemlje 3,6 u 1999. godini, Hrvatska 4+)
- liberalizacije trgovine i politike deviznih tečajeva (prosjeak zemalja 3,4, Hrvatska 4)
- liberalizacije cijena (prosječna ocjena 2,8 za sve zemlje koja je na toj razini već četiri godine, Hrvatska 3)
- privatizacije velikih javnih poduzeća (prosjeak za sve zemlje 2,8, Hrvatska 2) i
- reforme bankarskog sustava (prosjeak za sve zemlje 2,5, Hrvatska 3).

I dalje se vrlo nisko ocjenjuju napori u procesu financijskog "produbljivanja" odnosno razvoja tržišta financijskih instrumenata i nebankarskih financijskih institucija. U tom području u većini zemalja nema bitnog pomaka u odnosu na 1994. godinu, stoga je posljednja prosječna ocjena iz 1999. godine i dalje na razini 2 za sve zemlje (Hrvatska 2+). Relativno uspješna provedba privatizacije u zemljama, poput Češke, Poljske, Estonije i Mađarske, utjecala je znatno i na razvoj tržišta vrijednosnica u tim zemljama, te financijskog sustava općenito. Napuštanje sustava međugeneracijske solidarnosti i pokretanje mirovinske reforme u Mađarskoj i Poljskoj, svakako će pogodovati njihovom daljnjem financijskom produbljivanju i stvaranju zdravih temelja za razvoj financijskog sustava.

Većina je tranzicijskih zemalja 1996. godine ušla u novo tranzicijsko razdoblje u kojem dotadašnji glavni ciljevi - liberalizacija i stabilizacija - ustupaju mjesto radikalnijim mjerama restrukturiranja kao i naporima za ostvarenje viših stopa rasta. Ključne postaju politike strukturnih prilagodbi i različite mikroekonomske politike, dok je makroekonomski sustav u određenoj mjeri zaokružen i potrebne su još samo manje dorade. Ključna riječ postaje: konkurentnost. Tranzicijski su predvodnici već tada počeli poduzimati konkretne korake za unapređivanje politike konkurentnosti, te ubrzali proces privatizacije velikih poduzeća (javnom ponudom i direktnom prodajom preostalih državnih udjela u tim poduzećima, aukcijama, i sl.), očekujući da će nova faza privatizacije "depolitizirati" poduzeća i privući brojne domaće i strane investitore. Mađarska je primjer zemlje koja je u tim pokušajima daleko ispred ostalih tranzicijskih zemalja. Ovakav stav počinje u Hrvatskoj uzimati maha tek koncem 1999. godine.

Hrvatska je u posljednjih deset godina tranzicije dijelila sudbinu svih ostalih tranzicijskih zemalja, a činjenica da smo jedni od rijetkih koji su istovremeno bili pogođeni ratom, dodatno je otežala uvjete za bržu tržišnu transformaciju. No, to ne može biti isprika za nedjelovanje, pasivnost i ignoriranje tržišnih reformi. Zdravi se temelji za rast u ekonomijama poput naše ne grade izmišljanjem novih neprovjerenih modela, licitiranjem stopama rasta BDP-a bez utemeljenja ili pak davanjem socijalnih prava koja nije moguće financirati. Zato je vrlo važno identificirati sve one dimenzije tranzicije u kojima Hrvatska do sada nije uspjela ostvariti gotovo nikakav ili vrlo slab napredak:

- Lošim izborom modela privatizacije jednim su dijelom stvorene tvrtke – konglomerati, s neodvojenim vlasništvom od upravljanja; kod njih su netransparentnost, laka porezna evazija unutar grupe, nedostatak pritiska za promjenom, politički utjecaj, monopolski ili kvazi-monopolski položaj, upravljačko neznanje, a ponekad možda i čisti kriminal, doveli do stagnacije i bankrota.
- Hrvatska kasni za naprednim tranzicijskim zemljama u provedbi jedne od ključnih tranzicijskih reformi, reforme mirovinskog sustava. Svako odugovlačenje i odgađanje ovih značajnih preduvjeta za kvalitetniji ekonomski rast predstavlja veliki društveni trošak.
- Drugi ključni reformski zahvati u brojnim segmentima (zdravstvo, školstvo, socijalna skrb i slično), tek su u početku.
- Hrvatski financijski sustav i dalje je nedovoljno "propustan", tj. ne postoji suvremeno tržište financijskih instrumenata i nebankarskih financijskih institucija usklađeno sa standardima razvijenih tržišnih ekonomija, čemu bi mogla pridonijeti provedba mirovinske reforme. Ovo pitanje je usko povezano s koordinacijom u izdavanju vrijednosnih papira HNB-a i Ministarstva financija glede ročnosti. Za daljnji razvitak financijskog sustava je nužna i uspostava transparentnih i ažurnih registara pokretne i nepokretne imovine.
- U Hrvatskoj se dovoljno ne promiče i ne štiti politika konkurentnosti, tj. postojeći institucionalni okvir, odnosno Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja politički je i financijski "preslaba" u odnosu na brojne interesne skupine i lobije, te zbog toga nedovoljno učinkovita u promicanju i zaštiti slobodnog tržišnog pristupa.
- Proces restrukturiranja poduzeća je suviše spor. Taj proces nije uvjetovan zakonitostima tržišta, a neefikasan i nedovoljno obrazovan management dodatno otežava uspješnost procesa restrukturiranja.
- Proces privatizacije velikih poduzeća već kasni za ostalim tranzicijskim zemljama, posebice kod infrastrukturnih poduzeća, i odvija se bez jasnog koncepta, a u velikoj je mjeri uvjetovan postojećom fiskalnom neravnotežom.
- Pravni sustav u Hrvatskoj i dalje je neučinkovit i time uzročnik pravne nesigurnosti u zemlji, što obeshrabruje u velikoj mjeri investitore kako domaće tako i inozemne.

Nosioci ekonomske politike trebali bi postati svjesni činjenice da se moderno tržišno gospodarstvo gradi samo zrelim i odlučnim akcijama kojima bi krajnji cilj trebalo biti povećanje ukupnog blagostanja društva. *Kako Hrvatska već poprilično kasni za najuspješnijima u provedbi tranzicije, prioritetnim zadatkom ekonomske politike trebalo bi biti što brže pokretanje i uspješno dovršenje svih navedenih ključnih tržišnih reformi.*

Obilježja hrvatskog gospodarstva

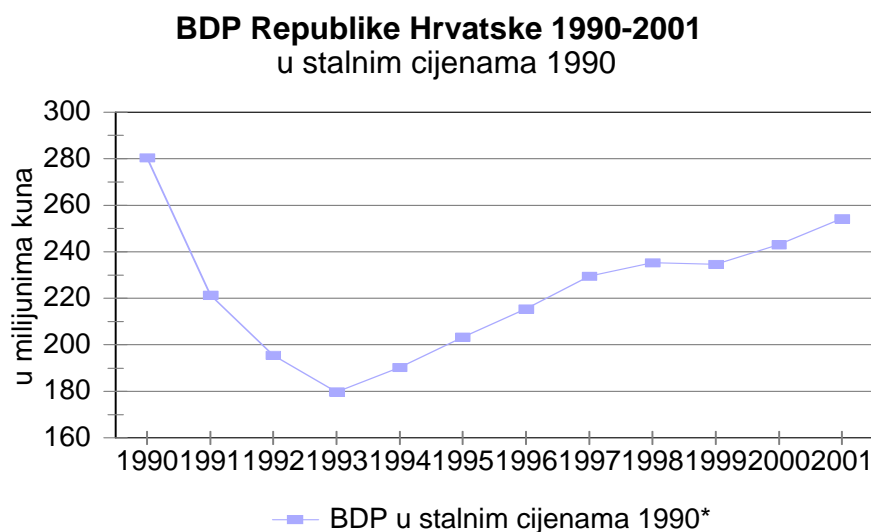
Osnovni pokazatelji makroekonomskog okvira Republike Hrvatske u razdoblju 1991.-2001. prikazani su u tablici 3.

Tablica 3. Osnovni pokazatelji stanja gospodarstva Republike Hrvatske

Godina	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
BDP, tekuće cijene, mlrd kn	0,441	2,71	39,00	87,44	98,38	107,98	123,81	138,39	143,50	157,51	168,97
Osobna potrošnja, tekuće cijene, mlrd kn				46,57	60,48	63,30	77,03	82,54	82,30	90,00	98,30
Investicije, tekuće cijene, mlrd kn				15,19	17,31	23,75	34,91	32,05	33,32	33,09	37,00
Državna potrošnja, tekuće cijene, mlrd kn				25,74	30,46	30,62	31,97	36,26	38,53	41,70	40,68
Izvoz, tekuće cijene, mlrd kn				40,09	40,61	45,02	50,28	55,40	58,34	70,89	78,95
Uvoz, tekuće cijene, mlrd kn				40,15	50,47	55,43	70,33	67,86	68,98	79,75	89,16
BDP, stalne cijene 1990, milijuni kn	221,4	195,5	179,9	190,3	203,3	215,5	230,3	235,3	234,6	243,1	254,28
Indeks cijena na malo, lančani		1037,2	1250,5	97,0	103,7	103,5	104,0	105,6	102,7	108,3	102,30
Indeks cijena na malo, 1995=100	0,8	7,9	99,4	96,4	100,0	103,5	107,6	113,7	117,4	127,1	130,02
Tečaj HRK/USD(sredinom razdoblja)		0,264	3,577	5,996	5,230	5,434	6,157	6,362	7,112	8,275	8,339
Tečaj HRK/DEM(sredinom razdoblja)		0,171	2,149	3,692	3,649	3,614	3,556	3,619	3,875	3,904	3,819
Broj zaposlenih, u 000, godišnji prosjek	1432,0	1261,0	1238,0	1211,0	1196,0	1195,0	1187,0	1071,4	1058,4	1053,3	1057,0
Prosječne mjesečne neto plaće (tekuće cijene, krajem razdoblja, u kn)		74,4	1073,2	1646,0	1883,0	2217,0	2544,0	2935,0	3262,0	3499,0	3582,0
Primarni novac, mlrd kn			2,25	4,71	6,74	8,77	10,35	9,95	10,31	11,71	17,80
Novčana masa, M1, mlrd kn			3,13	6,64	8,24	11,37	13,73	13,53	13,86	18,03	23,70
Ukupna likvidna sredstva, M4, mlrd kn			10,06	17,68	24,62	36,70	50,74	57,34	56,70	73,32	106,07
Prosječna dnevna kamata na tržištu novca Zagreb, u %		2182,3	86,9	17,8	27,2	10,4	9,4	15,8	12,7	4,5	2,7
Prosječna kamata na zajmove bez devizne klauzule, u %		2332,9	59,0	12,4	22,3	18,5	14,1	16,1	13,5	10,5	9,5
Prosječna kamata na depozite bez devizne klauzule, u %		434,5	27,4	5,0	6,1	4,2	4,4	4,1	4,3	3,4	2,8
Međunarodne pričuve HNB-a, u mil. USD		166,8	616,2	1405,0	1895,2	2314,0	2539,0	2815,6	3025,0	3524,8	4704,2
Saldo tekućeg računa bilance plaćanja, u milijunima kn			4298,4	5462,6	-7873,9	-6322,8	-15184,9	-9239,2	-9906,3	-3661,9	-5659,0
Ukupni vanjski dug, u mil. USD			2638	3020	3809	5308	7452	9588	9872	11002	11189
Tekući prihodi središnje države, mlrd kn		0,55	8,37	22,79	27,29	30,24	33,39	42,02	40,05	41,54	48,91
Tekući rashodi središnje države, mlrd kn		0,52	7,74	20,36	25,50	25,93	29,58	34,88	38,48	44,24	52,82
Ukupni višak/manjak središnje države, u milijunima kn		-7,5	67,6	543,9	-715,4	-134,0	-1160,2	1256,7	-2523,3	-6107,9	-4309,1
Ukupni višak/manjak ukupne države, u milijunima kn				1413	-883	-477	-1587	882	-2802	-7697	-4044
Unutarnji dug središnje države, mlrd kn			22,87	18,67	17,74	17,28	15,54	15,05	16,76	21,35	25,00
Inozemni dug središnje države, mlrd kn			0,83	0,75	1,28	13,48	18,27	21,05	29,98	38,66	41,41

Izvor: Hrvatska narodna banka, Državni zavod za statistiku

Slika 2. **BDP Republike Hrvatske 1990.-2001. u stalnim cijenama 1990.**



Izvor: Državni zavod za statistiku

Slika 2. pokazuje da hrvatski BDP slijedi putanju tipičnu za tranzicijske ekonomije, od početnog ekonomskog sloma u prvim godinama tranzicije do oporavka proizvodnje nakon uvođenja stabilizacijskog programa. Kao što je već u prethodnom poglavlju objašnjeno, takvo je kretanje posljedica propadanja neefikasne proizvodnje u državnom sektoru, koja gubi tržišnu utrku s kvalitetnijim stranim proizvodima, te pokretanja nove proizvodnje u privatnom sektoru, koja nastoji postići svjetsku razinu kvalitete. Pad proizvodnje u državnom sektoru uzrokovao je tzv. tranzicijsku recesiju i porast nezaposlenosti, dok jačanje proizvodnje privatnog sektora pridonosi prvim pozitivnim stopama rasta (Blanchard, 1997).

Poljoprivreda i ribarstvo specifične su djelatnosti u kojima još uvijek prevladava visok udio proizvodnje za vlastite potrebe i individualnu prodaju na domaćem tržištu, pa su stoga manje izložene tržišnim šokovima. Stoga je razumljivo da je u prvim godinama tranzicije (do 1993.) pad poljoprivredne proizvodnje manji nego u ostalim djelatnostima. To je rezultiralo rastom relativnog udjela poljoprivrede u BDP-u, da bi se u godinama intenzivnijeg rasta ukupne ekonomske aktivnosti taj udio sve više smanjivao.

Industrijska proizvodnja i građevinarstvo do 1993. godine kreću se prilično usklađeno s kretanjem prosjeka ukupnog gospodarstva, zadržavajući približno isti udio u BDP-u kao i 1990. godine. S obzirom na snažnu ekonomsku kontrakciju od 1990.-1993., to znači da je došlo i do bitnijeg smanjenja obujma proizvodnje u industriji i građevinarstvu. Razlozi takvom kretanju industrijske proizvodnje i građevinske djelatnosti su poznati: gubitak dotad značajnih tržišta s područja bivše Jugoslavije, postojanje stalne ratne opasnosti, početak procesa liberalizacije cijena, zaoštavanje konkurencije, te usporen proces restrukturiranja poduzeća u državnom vlasništvu. Početak programa obnove, početak znatnijeg rasta osobne potrošnje i ukupne domaće potražnje donijelo je oporavak djelatnosti građevinarstva i industrijskoj proizvodnji, osobito nakon vojno-redarstvenih akcija "Bljesak" i "Oluja" 1995. godine.

Tablica 4. **Struktura BDP-a po djelatnostima, tekuće cijene**

Godina	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
Poljoprivreda, lov i šumarstvo	8,3	8,2	7,6	7,8	7,9	7,9	7,8
Ribarstvo	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Rudarstvo i vađenje	0,2	0,2	0,5	0,4	0,4	0,5	0,7
Prerađivačka industrija	19,5	18,2	18,4	20,6	21,2	21,8	21,8
Građevinarstvo	4,7	5,5	6,0	5,6	5,6	4,9	4,8
Trgovina na veliko i malo	9,7	10,3	10,5	10,0	10,0	10,4	11,4
Hoteli i restorani	2,2	2,4	2,6	2,6	2,4	2,7	2,9
Prijevoz, skladištenje i veze	7,9	7,4	7,3	7,7	7,4	8,0	8,9
Poslovne usluge, poslovanje nekretninama	8,6	8,7	8,6	8,8	9,0	8,7	8,9
Javna uprava i obrana, obvezno socijalno osiguranje	7,2	7,6	7,7	8,6	9,0	9,0	8,0
Obrazovanje	2,9	3,2	3,1	3,5	3,6	3,6	3,3
Zdravstvena zaštita i socijalna skrb	2,7	3,3	3,6	3,9	4,1	4,0	3,6
Ostale djelatnosti	25,9	24,8	23,9	20,4	19,7	18,4	17,8
BDP (tržišne cijene)	100	100	100	100	100	100	100

Izvor: Državni zavod za statistiku

Do 1993. godine *promet i trgovina*, a posebno *ugostiteljstvo i turizam* doživljavaju relativno veći pad od prosjeka gospodarstva zbog ratnih okolnosti. Od 1994. nadalje ove uslužne djelatnosti, a posebno sektor trgovine, počinju ostvarivati vrlo visoke stope rasta. Makroekonomska stabilizacija i korištenje tečaja kao *sidra*, definiralo je uvjete poslovanja za uvoznike. Dodajući tome prestanak neposredne ratne opasnosti i porast realnih plaća u gospodarstvu, uz obilniju ponudu potrošačkih kredita, dolazi do oporavka i daljnjeg povećanja domaće potražnje.

Javne usluge, koje obuhvaćaju djelatnosti *obrazovanja, zdravstva i javne uprave* smanjuju svoj udio do 1993. godine, što je bio pretežno rezultat smanjivanja realnih neto plaća koje čine najveći dio dodane vrijednosti u tom sektoru. Međutim, ova stavka sadrži različite djelatnosti s različitim predznakom kretanja. Neke aktivnosti, primjerice obrana, u promatranom razdoblju znatno su povećale svoj udio, dok je većina ostalih javnih usluga realno padala po manjim stopama od pada ukupnog realnog BDP-a. Nakon 1993. godine sve do danas sektor javne uprave raste, a razlozi takve ekspanzije su dvojaki: povećanje ukupne razine usluga koje se ogleda u povećanju broja zaposlenih, no u daleko većoj mjeri razlog je značajno povećanje realnih primanja zaposlenih u tom sektoru. Premda je cilj porasta plaća u javnom sektoru u početku bio dostići plaće u ostalim dijelovima gospodarstva, ubrzo se pokazalo da su prosječne plaće u državnom sektoru narasle iznad prosjeka gospodarstva.

Od 1994. godine raste aktivnost i u ostalim uslužnim djelatnostima, posebno onima koje se bave raznim poslovnim uslugama. Riječ je dijelu gospodarstva u kojem su najbrže stvarana mala privatna poduzeća. Taj dio gospodarstva je djelomično apsorbirao višak radne snage iz ostalih djelatnosti i to prije svega radne snage s višom stručnom spremom. To je istovremeno značilo da se kvalifikacijska struktura nezaposlenih prijavljenih kod Hrvatskog zavoda za zapošljavanje kontinuirano pogoršavala, potencirajući tako problem dugotrajne nezaposlenosti.

Iz Tablice 3. vidljivo je da rast BDP-a u razdoblju 1994.-1999. proizlazi prije svega iz oživljavanja domaće potražnje (rekonstrukcija i obnova s jedne, te kreditna ekspanzija i rast osobne potrošnje s druge strane), te većeg stupnja iskorištenja postojećih kapaciteta. Zbog lakoće usporedbe s kretanjima u drugim tranzicijskim zemljama i EU zemljama, te donošenja odgovarajućih zaključaka, prikazane su u tablici 5. glavne komponente agregatne potražnje tih zemalja. O kvaliteti i strukturi same osobne potrošnje u Hrvatskoj svjedoče podaci u tablici 6 koji su izračunati po paritetu kupovne moći (PPP) zbog objektivnije usporedbe.

Tablica 5. **Glavne komponente agregatne potražnje**

Zemlja	Javna potrošnja (% BDP-a)	Bruto investicije (% BDP-a)	Izvoz roba i usluga (% BDP-a)	Uvoz roba i usluga (% BDP-a)	Bruto štednja (% BDP-a)
Austrija	19	25	42	43	25
Belgija	14	18	73	68	22
Češka	19	30	60	61	29
Danska	25	21	36	33	24
Finska	21	17	40	31	26
Mađarska	10	31	50	52	28
Irska	13	20	80	62	37
Izrael	30	20	27	23	22
Nizozemska	14	20	56	49	27
Novi Zeland	15	21	29	28	21
Portugal	19	26	31	40	17
Singapur	10	34	153	135	51
Slovenija	21	25	57	58	24
Švicarska	14	20	40	35	25
Prosjek EMU	18	19	32	29	23
Hrvatska	26	23	40	49	14

Izvor: World Bank, World Development Indicators 2000.; podaci se odnose na 1998. godinu.

Tablica 6. **Struktura osobne potrošnje**

Zemlja	Odjeća, obuća (% potrošnje PPP)	Gorivo i energija (% potrošnje PPP)	Zdravstv. zaš. (% potrošnje PPP)	Obrazovanje (% potrošnje PPP)	Transport i komunikacije (% potrošnje PPP)	Ostala potrošnja (% potrošnje PPP)
Austrija	5	11	3	9	12	29
Belgija	9	7	5	1	5	27
Češka	7	11	5	12	6	43
Danska	8	25	13	17	5	10
Finska	8	18	14	15	7	16
Mađarska	12	11	5	20	8	21
Irski	11	16	7	7	8	23
Izrael	13	13	3	6	3	16
Nizozemska	6	9	3	13	8	42
Novi Zeland	3	48	6	2	7	14
Portugal	8	5	3	19	11	32
Singapur	7	24	8	14	9	3
Slovenija	6	14	6	16	11	15
Švicarska	9	9	4	18	8	38
Hrvatska	5	31	2	3	2	7

Izvor: World Bank, World Development Indicators 2000.; podaci se odnose na 1998. godinu.

Od 1994. godine *osobna potrošnja* raste po dvoznamenkastim stopama, što je doseglo vrhunac 1997. godine kad je realno porasla gotovo 20%. Znatno brži rast osobne potrošnje od rasta BDP-a rezultirao je porastom njezina udjela u BDP s 53% iz 1994. godine na gotovo 60% 1997. godine. Ovako snažan rast osobne potrošnje proizlazi iz značajnog rasta realnih osobnih dohodaka, kao i iz obilne ponude bankarskih i potrošačkih kredita (osobito 1997. godine). Niske razine neto primanja u ratnom razdoblju utjecale su na starenje i smanjivanje količine trajnih potrošnih dobara kod sektora kućanstva. Prestankom rata potrošački *boom* se zbog neodgovarajuće strukture domaće ponude dobrim dijelom prenio na povećanje potražnje za uvoznom robom što je znatno produbilo deficit vanjskotrgovinske razmjene. Iz strukture osobne potrošnje prema paritetu kupovne moći može se vidjeti kako Hrvatska ima strukturu relativno siromašnijih zemalja, jer se velik udio potrošnje odnosi na temeljne fiziološke potrebe, hranu, gorivo i energiju te odjeću i obuću.

Finalna potrošnja sektora države, u usporedbi s ostalim europskim i tranzicijskim zemljama, zadržava visoku razinu za razdoblje 1994.-1999., dostižući 27% BDP-a. Kad se finalnoj potrošnji države pribroje ostali rashodi središnje države te rashodi izvanproračunskih fondova, udio javnog sektora penje se na gotovo 50% BDP-a. Uz već naslijeđenu visoku razinu državne potrošnje iz prošlog sustava, na porast tog udjela u BDP-u utjecala je i potreba za obranom zemlje. Nakon 1995. godine udio državne potrošnje opada, s iznimkom 1998. godine kada se povećanje poreznih prihoda odrazilo i na porast državnih rashoda. Međutim, ukupni izdaci države, su sve do konca 1999. godine intenzivno rasli, a određeni zaokret u fiskalnoj politici u pozitivnom smjeru započinje s 2000. godinom.

Udio *izvoza roba i usluga* u BDP-u u posljednjih je šest godina iznosio 42%, dok je istodobno udio uvoza roba i usluga za isto razdoblje bio 50%.

Tablica 7. **Izvoz, uvoz i otvorenost (mlrd kn)**

Godina	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	Prosjek
Izvoz roba i usluga (E)	40,09	40,61	45,02	50,23	55,40	58,34	70,89	78,95	54,94
%BDP-a	46%	41%	42%	41%	40%	41%	45%	47%	43%
Uvoz roba i usluga (U)	40,15	50,47	55,43	70,33	67,86	68,98	79,75	89,16	65,27
%BDP-a	46%	51%	51%	57%	49%	48%	51%	53%	51%
Otvorenost (E+U)/2 u % BDP-a	46%	46%	47%	49%	45%	45%	48%	50%	47%
memo: BDP	87,44	98,38	107,98	123,81	138,39	143,50	157,50	168,97	

Izvor: Hrvatska narodna banka i Državni zavod za statistiku

Prema udjelu vanjske trgovine (bruto tokova roba i usluga) u BDP-u od 47% u zadnjih osam godina, kao jednoj od mjera otvorenosti zemlje, Hrvatska se još uvijek ne može ubrojiti u skupinu otvorenijih ekonomija. Vodeće tranzicijske zemlje i pojedine male otvorene zemlje Europske unije imaju sljedeće udjele otvorenosti: Slovenija 58%, Češka 60%, Mađarska 51%, Irska 71%, Belgija 70%. Prema podacima DZS-a o strukturi izvoza i uvoza roba prema zemlji podrijetla i zemlji odredišta, zemlje Europe sudjeluju s 80-90%, od čega zemlje EU oko 70%, a najvažniji partneri: Italija, Njemačka, Austrija i Slovenija s udjelom 50-60%.

Kontinuirano rastući udio uvoza u bruto domaćem proizvodu i stagniranje izvoza i njegovog udjela u BDP-u, razlog su porasta deficita na tekućem računu platne bilance koji je 1997. godine dosegao razinu od gotovo 12% BDP-a. Iako deficit u 1998., a naročito u 1999. godini opada, razina deficita bilance plaćanja još je uvijek vrlo visoka, te se u dužem roku, uz zadržavanje postojećih tendencija, može pokazati kao neodrživa, dovodeći u pitanje stabilnost cijelog gospodarskog sustava. U uslužnom sektoru, osobito turizmu i transportu, Hrvatska ostvaruje znatan suficit, što je redovito popravljalo ukupnu bilancu roba i usluga. Dohoci nisu bili posebno bitna stavka u bilanci plaćanja RH, ali zbog otplate duga, postaju sve važniji s 1999. godinom. Dugogodišnji visoki deficit platne bilance utjecao je na porast vanjskoga duga, koji krajem 2001. godine iznosi 11 milijardi USD ili oko 50% BDP-a ili pak gotovo 2000 USD po glavi stanovnika, što još uvijek nije, ali bi moglo postati bitno ograničenje daljnjem ekonomskom rastu. Brzina zatvaranja deficita platne bilance i mogućnost stabiliziranja stanja vanjskog duga ovise ponajprije o mogućnostima ekspanzije izvoza i privlačenju direktnih stranih investicija.

Takav je odnos izvoza i uvoza strukturne naravi i pojavljuje se zbog toga što domaća štednja nije dovoljna za financiranje investicija, kao i zbog preferencija naših potrošača koji su već početkom tranzicije imali formiran ukus za robu sa zapada. Rast vanjskoga deficita nije započeo stabilizacijom realnoga tečaja u listopadu 1993., već ekspanzijom potrošnje koja je započela 1995. Realni je tečaj aprecirao i deprecirao u proteklom razdoblju, a da se izvoz pritom nije bitno mijenjao. Uvoz je u isto vrijeme snažno varirao pod utjecajem potražnje, neefikasnosti u sektoru trgovine (monopoli koji uzrokuju previsoke cijene) i drugih strukturnih razlika između domaćeg i svjetskog tržišta. Pitanje precijenjene kune u tom kontekstu nije nevažno, ali za praktično vođenje ekonomske politike, ono je nepotrebno pitanje. Jer, tečaj se formira na tržištu, a to znači da se on kreće pod dominantnim utjecajem fiskalne politike (zaduživanje države u inozemstvu), nepredviđenih šokova (promjene sigurnosnih rizika koje fundamentalno utječu na turizam), investicijske aktivnosti (očekivanja i otvorenost te spremnost stranih ulagača), repatrijacijom kapitala iz inozemstva. Ti su stvarni utjecaji toliko jaki, da ih nijedna jedina državna intervencija, pa ni monetarna politika koja u našim uvjetima ima vrlo ograničen manevarski prostor, ne može trajno nadvladati. *Stoga stabilan makroekonomski okvir ostaje i dalje jedna od ključnih odrednica u procesu jačanja konkurentne pozicije gospodarstva.*

Nacionalna štednja, kao razlika između bruto raspoloživog nacionalnog dohotka i finalne potrošnje (osobne i državne), nalazi se na niskoj razini od oko 14% BDP-a 1998. godine, odnosno 16% u 1999. godini, dok prosjek za zemlje EU iznosi oko 20% BDP-a. S obzirom na to da će u sljedećem razdoblju

svakako trebati poticati investicije i to prije svega one u izvoznom sektoru, povećanje stope nacionalne štednje *bit će neophodno* radi zatvaranja deficita platne bilance. Porast štednje mogao bi prije svega poteći iz sektora kućanstava, kao i iz ušteda u restrukturiranju sektora poduzeća, posebice velikih javnih poduzeća. Takva niska domaća štednja ne omogućuje financiranje investicija iz domaćih izvora.

Bruto investicije u fiksni kapital u razdoblju 1994.-2000. u Republici Hrvatskoj rastu s oko 12 na oko 30 milijardi kuna (oko 23% BDP-a) da bi u 2001. ostvarile veći porast na oko 37 milijardi kuna. Premda ukupna razina investicija i nije nezadovoljavajuća, to se ne može reći i za njihovu strukturu. Prema tehničkoj strukturi investicija znatan udio imaju građevinski radovi (56,4%) za koje je poznato da imaju dug rok povrata i nizak multiplikativni učinak dok nedostaju investicije u novu opremu i "greenfield" ulaganja. Uz uobičajeni granični kapitalni koeficijent (neto investicije/promjena BDP), ta visina neto investicija može generirati samo minimalne stope rasta. Ovdje treba naglasiti da su brojni teorijski i empirijski radovi dokazali da su upravo investicije jedan od ključnih generatora bržeg ekonomskog rasta i zapošljavanja. Stoga je teško očekivati da će u budućnosti naše gospodarstvo moći osigurati brži rast uz zatečenu razinu bruto investicija u fiksni kapital. Nerealno je, osim toga, očekivati da bi budući rast BDP-a mogao proizići iz boljeg korištenja postojećih kapaciteta, budući da su oni u velikoj mjeri amortizirani i bez dodatnog investiranja nesposobni da zadovolje visoke zahtjeve svjetskog tržišta. Što se pak direktnih stranih investicija (FDI) tiče, dovoljno je samo spomenuti da je u razdoblju 1989-2000. ukupna razina direktnih stranih investicija u Hrvatskoj iznosila 349 USD po glavi stanovnika, dok su u istom razdoblju vodeće tranzicijske zemlje ostvarivale sljedeće iznose direktnih stranih ulaganja po glavi stanovnika: Mađarska 1652 USD, Češka 968 USD, Estonija 947 USD, Latvija 634 USD, Slovenija 596 USD, Litva 422 USD, te Poljska 389 USD.

Poseban problem hrvatskoga gospodarstva danas predstavlja visoka stopa nezaposlenosti. Uz ekonomski slom i realni pad BDP-a, koji je doživjela svaka tranzicijska ekonomija, Hrvatska je bila zahvaćena ratom proživljavajući gotovo petogodišnju okupaciju trećine svog teritorija. U početku tranzicije prevladava skrivena nezaposlenost koja je prema nekim istraživanjima toliko visoka da je gotovo svaki četvrti zaposleni čovjek u odnosu na stanje tehnologije i potrebe za radom višak.

U prvim godinama tranzicije osjetne su promjene udjela zaposlenosti pojedinih grana u ukupnoj zaposlenosti (strukturne promjene), koje su od 1990. do 1995. bile čak tri do četiri puta veće od promjena koje su zabilježene do početka 90-ih. Takvo kretanje rezultat je prije svega tranzicije koja je do 1994. imala izrazito recesijsko obilježje, ali i postojanja neposredne ratne opasnosti. Sljedeća tablica pruža uvid u kretanje nezaposlenosti u Hrvatskoj od 1996. godine do 2001. godine.

Tablica 8. **Kretanje stope nezaposlenosti u Hrvatskoj od 1996.-2001. godine**

Udio u aktivnom stanovništvu \ Godina	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
Stopa registrirane nezaposlenosti, %	15.7	16.7	17.6	19.1	21.1	22.2
Stopa anketne nezaposlenosti, %	10.0	9.9	11.4	13.6	16.1	15.3

Izvor: DZS RH

Vrlo intenzivan porast stope nezaposlenosti u tom razdoblju registriran je na oba relevantna načina: i registracijom Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, i prema anketi o radnoj snazi po ILO metodologiji. Kolike je razmjere poprimilo stanje nezaposlenosti u Hrvatskoj danas najbolje svjedoči sljedeća slika:

Slika 3. **Stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj i nekim tranzicijskim zemljama, 2000. godine**



Izvor: OECD Main Economic Indicators and countries' statistical offices, registrirana stopa nezaposlenosti.

Iako se Hrvatska u počecima tranzicije mogla svrstati među uspješnije zemlje po brojnim mjerljivim parametrima, ova je sveobuhvatna analiza stanja u gospodarstvu te ocjena dosadašnjeg tranzicijskog tijeka pokazala da se suočavamo s brojnim otvorenim problemima i negativnim tendencijama iz prošlosti. Poruke koje proizlaze iz ovog poglavlja služe kao putokaz u postavljanju makroekonomskog okvira u razradi prijedloga ekonomskih politika u okviru ove Strategije.

Valja biti svjestan jedne važne činjenice. Naime, izvjesno je da će Hrvatska još duži niz godina ostati izvan granica Europske unije. Prvi i drugi val integracija zasigurno će proći bez Hrvatske, čime će u Hrvatskoj dodatno oslabiti pritisci, a time i poticaj za institucionalnom i razvojnom konvergencijom prema razvijenim ekonomijama. Bez toga pritiska ostajemo sami sa svojim prednostima i manama, u čemu prijeti objektivna opasnost da nas one, poput sidra, zadrže na mjestu na kojem se već više od pola stoljeća nalazimo. Ubrzanje tranzicijskog procesa i provedba reformi jedini su recept za ravnopravne pregovore o budućem položaju Hrvatske u europskoj zajednici.

KONCEPCIJA I STRATEŠKI CILJEVI RAZVITKA REPUBLIKE HRVATSKE

Glavne poruke

- *Koncepcija razvoja Republike Hrvatske treba se temeljiti na izgradnji otvorenog, izvozno orijentiranog gospodarstva, s fleksibilnim tržištem rada, učinkovitim sustavom socijalne zaštite, uz istovremenu izgradnju transparentnog tržišnog i institucionalnog okvira, te zadržavanje stabilnog makroekonomskog okvira i jačanje svih onih elemenata koji stvaraju poduzetničku klimu, a time i konkurentnost u međunarodnim razmjerima*
- *Ekonomski razvitak je višedimenzionalan fenomen. Pored gospodarskog rasta (kvantitativni aspekt) u sebi sadržava i brojne druge fenomene (kvalitativne), među kojima ponajprije održivost (zaštita okoliša) i podizanje kvalitete života svih građana (sigurnost, dostupnost ekonomskih dobara, zaštitu socijalno ugroženih, socio-kulturni razvitak i slično)*
- *Većem prosječnom rastu pridonosi veći udio investicija u realnom BDP-u (bilo iz domaće ili inozemne štednje bilo putem FDI-a), niži udio javne potrošnje u BDP-u, veća početna razina blagostanja (paritet kupovne moći sličniji najrazvijenijim zemljama – SAD-u), ekonomska stabilnost i konkurentnost tržišta (stabilnost cijena i tečaja – niža inflacija), veća otvorenost privrede, veća kvaliteta ljudskog kapitala (mjereno prosječnim godinama školovanja stanovništva), te bolje funkcioniranje "pravne države" i veća politička stabilnost (veće građanske i političke slobode, kao i manji broj političkih previranja)*
- *Odlučnost političkog vodstva i predanost ekonomskim reformama i promicanju nacionalne konkurentnosti se pokazuje kao značajna odrednica uspjeha pojedinih zemalja. Podizanje nacionalne konkurentnosti i rast gospodarstva je dug proces i traži odlučnost, strpljenje i predanost dugi niz godina, jer nema uspjeha preko noći. Kratkoročne manipulacije s gospodarskim sustavom poput devalvacija, populističkih mjera ili neracionalnih odluka države o kapitalnim projektima mogu samo udaljiti hrvatsko gospodarstvo od putanje dugoročno održivog i propulzivnog.*

Ekonomski razvitak je višedimenzionalan fenomen. Pored samog gospodarskog rasta (kvantitativni aspekt) u sebi sadržava i brojne druge fenomene kvalitativne naravi. Među njima su ponajprije održivost (zaštita okoliša) i podizanje kvalitete života svih građana (sigurnost, dostupnost ekonomskih dobara, zaštitu socijalno ugroženih, socio-kulturni razvitak i slično). U ovom dijelu se primarno bavimo problemom ekonomskog rasta, dok su fenomeni zaštite okoliša i podizanja kvalitete života obrađeni u okviru drugih parcijalnih studija. Ekonomske studije o rastu i razvoju do sada su empirijski propitvale i mnoštvo čimbenika koji utječu (pozitivno ili negativno) na rast i razvoj. Među tim studijama razdvajaju se dvije velike skupine: *neoklasična* koja pokušava naći uzroke rasta i razvoja u porastu inputa: rada (količine i kvalitete rada-znanje), kapitala (količine i kvalitete kapitala) te tehničkog napretka i njegove difuzije (informacija) u gospodarstvu, iz čega proizlazi da se rast može ekonomskim politikama potaknuti samo ako one djeluju na povećanje količine, kvalitete i mobilnosti rada, kapitala, te izgradnjom institucionalnog okvira koji osigurava bržu difuziju tehničkog napretka u gospodarstvu; i *intervencionistička* koja tvrdi da se određenim makroekonomskim politikama (carinska, tečajna, politika cijena) može potaknuti rast i razvitak, a određenim mikroekonomskim politikama (industrijskom politikom i poticanjem određenih sektora) ostvariti povoljnu strukturu privrede.

Studije rasta stotinjak zemalja u tridesetogodišnjem razdoblju, od 1960-ih do kraja 1980-ih pokazuju stilizirane činjenice rasta zemalja.

Tablica 9. **Stilizirane činjenice rasta od 1960-ih do kraja 1980-ih**

	Privrede s visokom stopom rasta	Privrede s niskom stopom rasta
Pros. god. stopa rasta realnog BDPpc (%)	3,85	1,42
Udio investicija u realnom BDP (%)	22,34	15,92
Udio javne potrošnje u BDP (%)	16,96	17,72
Indeksi pariteta kupovne moći (SAD=100)	68,73	58,95
Premija na 'crnom deviznom tržištu (%)	8,26	27,35
Pros. Stopa inflacije (%)	14,29	31,89
Otvorenost zemlje, (Izvoz+Uvoz)/BDP	52,48	31,66
Prosječne godine školovanja stanovn.	5,83	4,64
Indeks građanskih sloboda (1=najviši;7=najniži)	3,43	3,98
Indeks političkih sloboda (1=najviši;7=najniži)	3,39	4,1
Pros. broj prevrata i državnih udara godišnje	0,14	0,22

Razdoblje 1960.-85., odnosno 1960.-88.; Oko 100 zemalja, s visokom stopom (višom od 2,5%) 48 zemalja, s niskom 56 zemalja.

Izvor: Grupa autora, "Makroekonomska politika i gospodarski rast: teorijski modeli, empirijska istraživanja i pouke za Hrvatsku", 1999.

Iz tih stiliziranih činjenica rasta vidljivo je da većem prosječnom rastu pridonosi veći udio investicija u realnom BDP-u (bilo iz domaće ili inozemne štednje bilo putem FDI-a), niži udio javne potrošnje u BDP-u, veća početna razina blagostanja (paritet kupovne moći sličniji najrazvijenijim zemljama – SAD-u), ekonomska stabilnost i konkurentnost tržišta (stabilnost cijena i tečaja – niža inflacija i manja razlika između službenog i crnog tečaja), veća otvorenost privrede, veća kvaliteta ljudskog kapitala (mjereno prosječnim godinama školovanja stanovništva), te bolje funkcioniranje "pravne države" i veća politička stabilnost (veće građanske i političke slobode, kao i manji broj političkih previranja).

Povećana globalizacija koja se očituje u mobilnosti roba, rada, ideja i kapitala sve više umanjuje mogućnosti za intervencionistički pristup jer su zemlje sve otvorenije i sve teže je kontrolirati privredu, na način da se dijelovi privrede potiču u određenom smjeru. Isto tako, sve veća otvorenost i globalizacija briše razlike između proizvodnje za domaće i proizvodnje za strano tržište (izvoz), čime se za domaće proizvođače nameću inozemni standardi kvalitete za čitavu proizvodnju kojoj oni moraju udovoljiti kako bi uopće opstali na tržištu. Vrlo je mali broj usluga, poput komunalnih i pojedinih državnih usluga (administrativne usluge i nacionalna sigurnost) koje se ne mogu međunarodno razmjenjivati jer se ne mogu međunarodno konzumirati, dok sve veći broj usluga postaje međunarodno razmjenjiv i utrživ.

Sve slobodniji protok roba, usluga, ideja, informacija, ljudi i kapitala omogućuje svakoj zemlji da nadoknadi svoje manjkove roba, usluga, ideja, informacija, ljudi i kapitala i time poveća blagostanje svojih građana i proširi alokativnu efikasnost oskudnih ekonomskih izvora globalno. Povećanja blagostanja kroz potrošnju povećanog skupa dobara ne smije ugroziti u ekonomiji teško mjerljivu, ali prisutnu, kategoriju zdravog načina života koji se sastoji od čistog zraka, nezagađene prirode, te sigurnost i zaštitu vlastitih građana.

Nadalje, u brojnim studijama kao najvažniji čimbenik za ekonomski rast pokazala se *makroekonomska stabilnost*, što je razumljivo iz perspektive moderne ekonomije zasnovane na racionalnim očekivanjima

(smanjenje nestabilnosti uzrokuje smanjenje pogrešaka u predviđanju i akcijama ekonomskih subjekata). Drugi važan čimbenik koji potvrđeno osigurava više stope rasta i bolji razvoj *jest veća otvorenost privrede*.

Dakle, uz sve te navedene uvjete, poprilično je jasno da se koncepcija razvoja Republike Hrvatske treba temeljiti na izgradnji otvorenog, izvozno orijentiranog gospodarstva, s fleksibilnim tržištem rada, učinkovitim sustavom socijalne zaštite, uz istovremenu izgradnju transparentnog tržišnog i institucionalnog okvira, te zadržavanje stabilnog makroekonomskog okvira i jačanje svih onih elemenata koji stvaraju poduzetničku klimu, a time i konkurentnost u međunarodnim razmjerima.

Strateški ciljevi i potencijali

S aspekta makroekonomije možemo selektirati nekoliko osobitih gospodarskih potencijala Hrvatske, koji mogu potaknuti i usmjeriti RH bržem rastu. To su sljedeći **potencijali**:

- ljudski resursi, uz relativno dobro obrazovanu tehničku radnu snagu
- duga industrijska tradicija
- povoljan geografski položaj
- zemljište i očuvana prirodna bogatstva (primarno šumsko i vodno bogatstvo), pogodno za proizvodnju zdrave hrane
- relativno dobro razvijena temeljna infrastruktura.

Kao četiri glavna strateška cilja daljnjeg razvitka Hrvatske mogu se naznačiti:

a) Ostvarivanje gospodarskog razvitka i visokog stupnja blagostanja svih građana Hrvatske uz uravnotežen regionalni razvitak

iz čega se u makroekonomskom smislu mogu izdvojiti sljedeći podciljevi:

- gospodarski rast od prosječno 5% godišnje u razdoblju 2001.-2015. godine
- rast zaposlenosti
- socijalna sigurnost građana
- rast standarda stanovništva
- održavanje gospodarske, socijalne i političke stabilnosti
- promjene gospodarske strukture u skladu s izvoznom orijentacijom
- razvoj nacionalnih komparativnih i konkurentskih prednosti unapređivanjem tehnološke razine proizvodnje na podlozi novih (čistih) tehnologija
- uravnotežen regionalni razvitak uz proces decentralizacije

b) Uključivanje u europske gospodarske integracije

iz čega se u makroekonomskom smislu mogu izdvojiti ovi podciljevi:

- uključivanje u EU, CEFTA-u i EFTA-u
- repozicioniranje na tržištima jugoistočne Europe

c) Podizanje kvalitete ljudskog kapitala

iz čega se u makroekonomskom smislu mogu izdvojiti ovi podciljevi:

- poboljšanje kvalitete ljudskog kapitala ulaganjem u obrazovanje i znanost uz nužne reforme u time sustavima
- rast kvalitete života i produžetak životnog vijeka

- usporavanje i zaustavljanje negativnih demografskih trendova u mjeri u kojoj raspoloživa materijalna sredstva to omogućavaju

d) Očuvanje nacionalne sigurnosti

iz čega se u makroekonomskom smislu mogu izdvojiti sljedeći podciljevi:

- tehnološka modernizacija i organizacijski preustroj vojske i policije
- dovođenje razine izdvajanja za obranu i policiju na razinu razvijenih zemalja (NATO-a)

Premda su prethodno navedeni ciljevi razrađeni, treba ih kvantificirati kako bi se mogle formulirati i kvantificirati određene makroekonomske politike koje mogu poslužiti približavanju i postizanju tih ciljeva. Jedna od najprihvaćenijih mjera blagostanja, iako nepotpuna, je bruto domaći proizvod po glavi stanovnika (BDP per capita ili BDPpc).

Budući da je jedan od ciljeva RH približiti se EU i jednog dana postati punopravnom članicom, razina blagostanja prosjeka EU ili najnerazvijenijih zemalja EU, odnosno razina blagostanja prosjeka OECD-a ili najnerazvijenijih zemalja OECD-a mogu poslužiti kao jedna referentna razina blagostanja. Zatim, kao druga referentna razina blagostanja bi mogle poslužiti i zemlje koje imaju sličan broj stanovnika ili sličnu veličinu, poput Austrije, Danske, Finske, Irske, Izraela, Nizozemske, Novog Zelanda, Portugala, Singapura i Švicarske. U sljedećoj tablici su dani iznosi BDP per capita za navedene zemlje i broj stanovnika. Naprednije tranzicijske zemlje Češka, Mađarska i Slovenija također se navode radi usporedbe. (tablica 10).

Tablica 10. **BNDpc u paritetima kupovne moći, broj stanovnika i površina zemalja EU i OECD-a**

Zemlja	Površina u 000 kv.km	BND u mlrd. USD	BND per capita USD	BND u mlrd. PPP USD	BND per capita PPP USD
Austrija	84	217	26830	187	23145
Belgija	33	259	25380	241	23622
Češka	79	53	5150	126	12197
Danska	43	175	33040	126	23855
Finska	338	125	24280	106	20641
Mađarska	93	46	4510	99	9832
Irska	70	69	18710	67	17991
Izrael	21	97	16180	101	16861
Nizozemska	41	389	24780	350	22325
Novi Zeland	271	55	14600	61	16084
Portugal	92	106	10670	145	14569
Singapur	1	96	30170	80	25295
Slovenija	20	19	9780	29	14400
Švicarska	41	284	39980	191	26876
Prosjek EU	-	-	22124	-	20233
Prosjek OECD	-	-	22210	-	20414
Prosjek EMU	-	-	22350	-	20440
Hrvatska	57	21	4620	30	6698

Izvor: World Bank, World Development Indicators 2000.; podaci se odnose na 1998. godinu.

Iz Tablice 10. se mogu izlučiti mogući kvantitativni ciljevi. Prosjek bruto nacionalnog dohotka (BNP-a) per capita prema paritetu kupovne moći zemalja Europe i OECD-a je približno jednak i iznosi oko

20,000 USD per capita, a isto toliko su u 1998. ostvarile i Hrvatskoj po broji stanovnika slične zemlje Austrija, Belgija, Danska, Finska, Nizozemska, Singapur i Švicarska. Siromašnije zemlje EU i OECD-a po BNDpc u paritetu kupovne moći u 1998., Irska Izrael i Novi Zeland ostvarile su 16,000-18,000 USD per capita. Jedna od najnerazvijenijih zemalja EU – Portugal i najrazvijenija od tranzicijskih zemalja Slovenija, ostvarile su u 1998. godini oko 15,000 USD per capita prema paritetu kupovne moći. Hrvatska je 1998. godine ostvarila BNDpc od 6,700 ili gotovo 7,000 USD prema paritetu kupovne moći (što ne uključuje sivu ekonomiju koju istraživanja procjenjuju na oko 25% BDP-a).⁵

Ako se pretpostavi da će te zemlje OECD-a i EU rasti po prosječnoj realnoj stopi od 2% (procjene MMF-a – World Economic Outlook, za dugoročnu stopu rasta čak i nakon napada na SAD 11. rujna 2001. godine) ili 4% (optimističniji scenarij), te da u svim navedenim zemljama postoji zanemariv prirast stanovništva jer se radi o bogatijim zemljama, tada će i ciljevi izgledati drugačije (tablica 11).

Tablica 11. **Scenarij rasta u terminima BNDpc prema paritetu kupovne moći zemalja EU i OECD-a**

Zemlja	BND per capita PPP USD u 2005 ^a	BND per capita PPP USD u 2005 ^b
Austrija	26586	30457
Belgija	27134	31085
Češka	14011	16050
Danska	27402	31392
Finska	23710	27162
Mađarska	11294	12938
Irska	20666	23675
Izrael	19368	22188
Nizozemska	25644	29378
Novi Zeland	18475	21165
Portugal	16735	19172
Singapur	29056	33286
Slovenija	16541	18949
Švicarska	30872	35367
Prosjeak EU	23241	26625
Prosjeak OECD	23449	26863
Prosjeak EMU	23479	26898

a - rast 2%, b - rast 4%; prema MMF-u i OECD-u.

U tom slučaju prosjek zemalja Europe, Europske monetarne unije i OECD-a uz 2%-ni rast godišnje iznosi oko 23,000 USD per capita, a uz pretpostavku rasta od 4% 27,000 USD per capita, a zemlje po broju stanovnika slične Hrvatskoj, poput Austrije, Belgije, Danske, Finske, Nizozemske i Švicarske, oko 27,000 USD, odnosno 30,000 USD. Slabije razvijene zemlje Europe i OECD-a zemlje (po BDPpc u 1998.), Irska, Izrael i Portugal bi uz 2%-ni rast 2005. ostvarile BDPpc od oko 18,000 USD per capita, a uz 4%-ni rast i 22,000 USDpc. Najrazvijenija tranzicijska zemlja, Slovenija ostvarila bi u 2005. godini uz 2%-ni rast 17,000 USD per capita, a uz 4%-ni rast 19,000 USD per capita. Hrvatskih 6,700 USD per capita iz 1998. prema paritetu kupovne moći uz 2% rasta u 2005. iznosilo 7,500 USD per capita, a uz 4%-ni rast 8,500 USD per capita.

⁵ Paritet kupovne moći se računa prema homogenoj košarici dobara u obje zemlje. Bruto nacionalni dohodak per capita je izračunat u tekućim dolarima iz 1998. godine.

Razumljivo je da bi Hrvatska morala rasti po višim stopama kako bi se približila željenim razinama blagostanja. Da bi dostignula najrazvijeniju tranzicijsku zemlju Sloveniju do 2005. godine, Hrvatska bi morala rasti po 14-15% godišnje. Da bi dostignula slabije razvijene zemlje EU i OECD-a, Irsku, Izrael i Portugal, Hrvatska bi morala rasti po 18% godišnje. Da bi dostignula prosjek zemalja EU, EMU i OECD-a do 2005. godine, Hrvatska bi morala rasti iznad 23% godišnje. Ovo je ilustracija relativnih omjera i pozicija pojedinih zemalja, ali i neoboriva činjenica da dostizanje i slabije razvijenih EU zemalja u kratkom roku nije moguće, premda se često neargumentirano upravo potežu takve usporedbe ili se njima verificira (ne)uspješnost hrvatskog gospodarstva.

Budući da empirijski podaci pokazuju da ni zemlje azijskih tigrova (Singapur, Hong Kong, Koreja i Tajvan) niti zemalja u razvoju s najvišim stopama rasta (Kina) nisu u dugoročnijem razdoblju mogle prosječno godišnje rasti iznad 10%, te s obzirom na relativno visoku početnu bazu Hrvatske u odnosu na početne baze tih zemalja početkom 1960-ih (kad su počele s ubrzanim rastom), dostizanje prosjeka EU, EMU i OECD-a, razvijenijih zemalja EU i OECD-a, pa čak ni najslabije razvijenih zemalja OECD-a i EU se ne može ostvariti u jednom kraćem razdoblju, već valja dugoročno ustrajati na ideji jačanja konkurentnosti gospodarstva, te ne posustajati u reformskim zahvatima.

Odlučnost političkog vodstva i predanost ekonomskim reformama i promicanju nacionalne konkurentnosti se također u analizama pokazuje kao značajna odrednica uspjeha pojedinih zemalja. Podizanje nacionalne konkurentnosti i rast gospodarstva je dug proces i traži odlučnost, strpljenje i predanost dugi niz godina, jer nema uspjeha preko noći. Kratkoročne manipulacije s gospodarskim sustavom poput devalvacija, populističkih mjera ili neracionalnih odluka države o kapitalnim projektima mogu samo udaljiti hrvatsko gospodarstvo od putanje dugoročno održivog i propulzivnog.

MAKROEKONOMSKE POLITIKE

Glavne poruke

Fiskalna politika:

- *Porezni sustav treba izgrađivati na način da se poštuju načela izgradnje tržišnog, fleksibilnog, ekonomičnog, atraktivnog, poštenog, jednostavnog, izdašnog i preglednog poreznog sustava uz izbjegavanje postojanja paralelnih poreznih institucija tzv. parafiskalnih institucija*
- *Pri provođenju fiskalne politike držati se načela racionalnosti u potrošnji novca poreznih obveznika i načela što manjeg uplitanja države u djelovanje tržišnih mehanizama*
- *Treba smanjiti relativni udjel izdataka konsolidirane opće države u BDP-u*
- *Valja jasno definirati gospodarsku ulogu države u obrazovanju, znanosti, provođenju zakona, te javnoj upravi i lokalnoj samoupravi, a izbjegavati ulogu države-poduzetnika*
- *Relativno smanjiti izdataka za obranu, javni red i sigurnost i dovesti ih na razinu zapadnih zemalja (oko 4% BDP-a)*
- *Racionalizacija državne uprave je nužna, što uključuje i smanjenje broja zaposlenih, ali i redefiniranje sustava nagrađivanja*
- *U nadolazećem razdoblju treba relativno povećati izdatke za obrazovanje i znanost uz prethodnu reformu u tim sustavima*
- *Izgradnja učinkovitog sustava socijalne zaštite i poboljšanje targetiranja su nužni u razdoblju intenzivnijih reformskih zahvata*
- *Dosljedan provedba reforme mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, te sustava zdravstva je ključna za dugoročnu održivost proračuna*
- *Daljnju privatizaciju javnih poduzeća i poduzeća u državnom vlasništvu, posebice kod infrastrukturnih poduzeća, treba ubrzati*
- *Porezno rasterećenje će biti moguće ovisno o dinamici smanjenja ukupnih izdataka konsolidirane opće države*
- *Valja ustrajavati na održivom fiskalnom deficitu, kao i na rastu udjela financiranja iz tekućih, a ne kapitalnih prihoda*
- *Treba provesti fiskalnu decentralizaciju*
- *U poreznu osnovicu treba uključiti sve oblike dohodaka od rada (ugovori o djelu, autorski honorari i slično), te na taj način proširiti poreznu osnovicu i riješiti problem segmentiranosti na tržištu rada*
- *Treba napustiti politiku selektivnog saniranja pojedinih gospodarskih sustava i grana, uz transparentnu najavu vremenskog rasporeda ukidanja neizravnih subvenija (meko financiranje), te razvidno prikazivanje izravnih subvenija.*

Monetarna politika i financijski sustav:

- *Monetarna politika, u koordinaciji s financijskom politikom, ne može riješiti strukturne probleme karakteristične za hrvatsko gospodarstvo, ali može olakšati provedbu strukturnih reformi. Stoga te politike moraju biti postojane i dosljedne*
- *U nadolazećem razdoblju treba sustavno i dosljedno provoditi načelo da odgovornost za solventnost financijskih institucija preuzimaju vlasnici i uprava, a ne država, odnosno porezni obveznici*

- *Bankarski sektor je restrukturiran nakon dvije bankarske krize. Očekuje se završetak procesa privatizacije od strane stranih strateških investitora, koji će potaknuti daljnje okrupnjavanje banaka i povećanje efikasnosti bankarskih usluga*
- *Uskladiti uvjete i norme poslovanja bankarskog sustava s europskim kroz novi Zakon o bankama (Baselske regulative)*
- *U procesu liberalizacije financijskog sektora, pored očekivanih značajnih koraka u liberaliziranju deviznog poslovanja u Hrvatskoj, valja nastaviti stvarati uvjete za liberalizaciju financijskih transakcija za rezidente (fizičke osobe) po kapitalnom računu, kao zadnji korak u procesu liberaliziranja sustava*
- *HNB treba imati jaku neovisnost, te slobodu u izboru modaliteta i instrumenata za ostvarenje svoje zadaće (stabilne cijene/tečaj). Izbor modaliteta obuhvaća: ciljanje inflacije, ciljanje tečaja ili ciljanje monetarnih agregata*
- *Tečajnu politiku treba voditi na način da se osigura stabilnost i minimiziraju fluktuacije tečaja uz dosadašnji sustav, te uz pripreme za prijelaz na čvršće povezivanje kune s Eurom ili preuzimanje Eura kao valute plaćanja, ali tek nakon što se eliminira fiskalna neravnoteža, restrukturira većina infrastrukturnih poduzeća, liberalizira većina državno-kontroliranih cijena ili dovede na razinu pokrića troškova ovisno o karakteru djelatnosti (uloga različitih regulatornih Agencija), te liberaliziraju i dereguliraju financijske institucije*
- *Instrumente monetarne politike reformirati prema indirektnim i tržišnim mjerama*
- *Blagajničke zapise u svom portfelju HNB treba zamjenjivati trezorskim zapisima kupljenim na primarnom i sekundarnom tržištu, te sve intenzivnije prelaziti na politiku otvorenog tržišta*
- *Razvoj financijskih tržišta i instrumenata treba poticati promicanjem utrživosti državnih vrijednosnica, prelaskom na operacije otvorenog tržišta HNB, te poticanjem razvoja štedionica, mirovinskih i investicijskih fondova, te drugih financijskih institucija, uz osmišljavanje i provođenje djelotvorne kontrole i nadzora nad tim institucijama*
- *Vlasnički portfelj države treba okrupniti na način da se upravljanje portfeljem iz pojedinih fondova (Mirovinski i Zdravstveni, te DAB), prenese na Fond za privatizaciju, i na taj način olakša proces restrukturiranja u gospodarstvu, ali i poveća efikasnost u upravljanju portfeljem*
- *Povećavanjem broja financijskih instrumenata denominiranih u domaćoj valuti i ukidanjem raznih zakonskih ograničenja koje prave razliku između domaće i strane valute, smanjila bi se valutna supstitucija, produbilo financijsko tržište i olakšala diverzifikacija rizika na domaćem tržištu.*
- *Regulativu na tržištu kapitala treba uskladiti s međunarodnim standardima, iako zbog vrlo plitkog tržišta kapitala, kao i zbog činjenice da se domaća valuta nije afirmirala kao medij dugoročne štednje, a time i dugoročnih ulaganja, tržište kapitala će u bližoj budućnosti vjerojatno tražiti rješenje u integriranju, u početku s regionalnim tržištima kapitala, a potom i šire.*

Ekonomski odnosi s inozemstvom:

- *Republika Hrvatska sa 4,5 milijuna stanovnika (oko 0,08% svjetske populacije 2001.), s oko 20 milijardi tekućih američkih dolara bruto domaćeg proizvoda (oko 0,08% svjetskog BDP-a 2001.) i oko 5 milijardi tekućih američkih dolara izvoza roba (oko 0,09% svjetskog izvoza roba 2001.) ubraja se u male zemlje, što naglašava nužnost njezine snažne izvozne orijentacije*
- *Glavno ciljano izvozno tržište Hrvatske je EU*
- *Drugo po značenju izvozno tržište trebaju biti zemlje CEFTA-e*
- *Repozicioniranje na tržištima jugoistočne Europe je treća prioritetna zadaća*
- *Rješenje deficita vanjske trgovine i tekućeg računa treba tražiti u rastu izvoza bržem od rasta uvoza, a ne u ograničavanju uvoza*

- *Povećanje izvoza nije moguće ostvariti promjenom nominalnog tečaja (devalvacijom) jer je problem sporo rastućeg izvoza strukturne naravi. Naime, nema dovoljno prepoznatljivih izvoznih proizvoda, kvalitetom i dizajnom konkurentnih na tržištima EU*
- *Problem rasta izvoza nije moguće odvojiti od provođenja strukturnih reformi koje trebaju pomoći u stvaranju takvog poduzetničkog okruženja koje će biti poticajno za povećanje izravnih stranih ulaganja koja su ključna za promjenu strukture izvoza i rast ukupne nacionalne konkurentnosti*
- *Ministarstvo vanjskih poslova mora prijeći na moderan režim rada, a to znači i veći udio i aktivnija uloga ekonomske diplomacije*
- *Snažnu potporu procesu restrukturiranja i povezivanja proizvođača, te osiguravanja lakšeg nasupa na tržištu trebaju osigurati gospodarske komore. Činjenica je da pojedini proizvođači u Hrvatskoj nemaju, ne samo karakter međunarodnih, već ni nacionalnih proizvoda jer ostaju dostupni samo na regionalnoj, ili čak lokalnoj razini tržišta*
- *Kreditima EXIM banke promicati djelatnosti koje imaju kvalitetan izvozni proizvod*
- *Mjere poticanja FDI moraju voditi računa o tome da se ne pravi diskriminacija između domaćih i inozemnih investitora, da se granice za ostvarivanje poticaja utvrde na način da vode računa o očekivanom većem broju manjih i srednjih investicija, a ne samo velikih, te da se ne naruši značajno konzistentnost poreznog sustava. Prednost pri tome moraju imati investicije u nove pogone ili tzv. "greenfield" strane direktne investicije.*

Zaposlenost i borba protiv siromaštva:

- *Osnovni cilj promjena na hrvatskom tržištu rada treba biti povećanje zaposlenosti i zaposlivosti (sposobnosti pojedinaca da pronađu posao)*
- *U politici razvoja tržišta rada prednost treba dati mjerama kojima je cilj zapošljavanje postojeće radne snage (aktivne mjere), umjesto mjerama za smanjivanje radne snage (pasivne mjere)*
- *Aktivne mjere potiču zapošljavanje putem aktivnijeg traženja posla, posredovanjem, povećanjem zaposlivosti dodatnim obrazovanjem i drugim financijskim mjerama kojima se stimulira otvaranje novih radnih mjesta. S druge strane, pasivne mjere imaju za cilj smanjivanje ponude rada i to mjerama kojima se pojedinci stimuliraju na povlačenje s tržišta rada (rano umirovljenje, ograničavanje broja sati rada ili izdašne naknade za nezaposlenost, minimalne nadnice, naknade za bolovanje i invalidnost)*
- *U najvećoj mogućoj mjeri treba izbjegavati prereguliranost tržišta rada, iako će, zbog svoje prirode, tržište rada uvijek biti normiranije od ostalih tržišta*
- *Država treba usvojiti praksu izrade godišnjih smjernica u politici zapošljavanja, po uzoru na zemlje EU koje imaju obvezu izrade takvih smjernica u sklopu borbe protiv nezaposlenosti*
- *Država treba poticati dugoročni rast zaposlenosti smanjenjem poreza na plaće i iz plaća, te sudjelovanjem u financiranju doškovanja i prekvalifikacije radnika*
- *Redefinirati ulogu Zavoda za zapošljavanje na način da se on bavi zaista problemom zapošljavanja, a ne socijalnom politikom koja pripada u nadležnost drugog ministarstva*
- *Vođenje politike plaća treba biti vezano uz rast proizvodnosti, uz socijalni sporazum na nacionalnoj razini, tj. između sindikata, poslodavaca i Vlade*
- *Određivanje minimalne plaće mora imati ishodište u dugoročno održivom i socijalno pravednom gospodarskom rastu*
- *Reformom školstva, pojačavanjem programa osnovne i srednje te visoke naobrazbe, te uvođenjem kraćih obrazovnih programa orijentiranih na praktična znanja (strukovne i poslovne škole) poticati povećanje kvalitete ljudskog kapitala*

- *Redefinirati pojam "zaposlene" osobe, odnosno "nezaposlene" osobe, na način da se odredi donji iznos tekućeg dohotka iznad kojeg ne bi bilo moguće imati status nezaposlene osobe, odnosno da se svi oblici ostvarivanja dohotka (posebice ugovor o djelu, autorski honorari i slično) stave u isti položaj kao i klasični ugovor o radu i na njih obračunaju doprinosi (problem segmentiranosti tržišta rada)*
- *Uskladiti sve zakone koji se bave zapošljavanjem i radom i ujednačiti prava raznih skupina*
- *Transformirati Zavod za zapošljavanje u moderan servis za profesionalnu orijentaciju radnika i upravljanje ljudskim kapitalom s regionalnim centrima koji će uzimati u obzir regionalne potrebe*
- *Redefinirati zakonski okvir na način da se jasnije identificiraju stvarni tražitelji posla, od onih koji su samo formalno prijavljeni zbog ostvarivanja nekog drugog socijalnog prava, te pooštriti uvjete u slučaju odbijanja ponuđenog posla*
- *Poticati rad privatnih agencija za zapošljavanje i upravljanje ljudskim kapitalom*
- *Snažnije smanjivanje nezaposlenosti u kratkom roku nerealno je očekivati budući da su uzroci sadašnje nezaposlenosti dobrim dijelom strukturne naravi*
- *U srednjem roku za poboljšanje stanja nužno je prethodno provođenje strukturnih reformi, snažan gospodarski rast, te provođenje mjera politike zapošljavanja*
- *Prema nacionalno relevantnom standardu više od 400 tisuća hrvatskih građana živi u siromaštvu i postoje naznake ukorjenjivanje siromaštva*
- *Nejednakosti u distribuciji dohodaka u Hrvatskoj su u usporedbi s drugim europskim zemljama visoke*
- *Treba reformirati sadašnji sustav socijalne zaštite - pojednostaviti ga, uspostaviti sustav nadziranja siromaštva, te uvesti sustav testiranja stvarnih potreba (means test) u okviru socijalne politike što omogućava bolje targetiranje siromašnih*
- *Borba protiv siromaštva treba se paralelno odvijati u tri smjera: a) snažan i pravedan gospodarski rast, s posebnom naglaskom na povećanje zaposljivosti; b) jačanje sustava socijalne sigurnosti i c) jačanje društvenog utjecaja siromašnih.*

Fiskalna politika

Stanje i problemi

U razdoblju od 1994. do 2000. godine dogodili su se bitni kvalitativni pomaci u području upravljanja javnim financijama. Osvremenjen je način pripreme državnog proračuna, a informacije o državnim financijama postajale su iz godine u godinu sve detaljnije i dostupnije javnosti. No, u čitavom proteklom desetogodišnjem razdoblju, pa i sada, država se suočava sa sljedećim problemima, koje bi fiskalna politika u narednim razdobljima treba rješavati:

- a) visok udio državne potrošnje u BDP-u
- b) visoka razina poreznog opterećenja
- c) rastući udio izvanproračunskih fondova u strukturi izdataka konsolidirane opće države
- d) izdašno subvencioniranje i izdavanje garancija javnim i privatnim poduzećima bez razvidnih kriterija
- e) financiranje nepodmirivanjem dospjelih obveza, zbog čega je država bila jedan od generatora nelikvidnosti – ta je praksa prekinuta godine 2000., i pozitivni utjecaj na gospodarstvo je evidentan
- f) oslanjanje države na financiranje prihodima od privatizacije, te
- g) pritisci da se porezni sustav koji mora biti neutralan, jednostavan i pregledan mijenja kako bi se njime ostvarili ciljevi politike redistribucije, socijalne zaštite, poticanja investiranja ili pojedinih djelatnosti, regionalnog razvitka i slično.

Ciljevi, prioriteti i načela

Na početku 21. stoljeća fiskalna bi politika trebala biti jedna od osnovnih poluga za ostvarivanje općih gospodarskih ciljeva, a to je korjenito gospodarsko restrukturiranje kao pretpostavka ubrzanog gospodarskog razvoja zemlje.

Da bi fiskalna politika bila uspješna u ostvarivanju tih globalnih gospodarskih ciljeva, njoj se nameću sljedeći prioriteti:

- a) smanjivanje relativnog udjela izdataka konsolidirane opće države u BDP-u uz porast udjela financiranja iz tekućih, a ne privatizacijskih prihoda
- b) relativno smanjenje izdataka za obranu, javni red i sigurnost
- c) racionalizacija državne uprave
- d) relativno povećanje izdataka za obrazovanje i znanost uz reforme u tim sustavima
- e) relativno povećanje izdataka za socijalnu sigurnost uz prethodnu reformu sustava socijalne zaštite
- f) provedba reforme mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, te sustava zdravstva
- g) daljnja ubrzana privatizacija javnih poduzeća i poduzeća u državnom vlasništvu, posebice infrastrukturnih poduzeća
- h) porezno rasterećenje omogućeno smanjenjem ukupnih izdataka opće države
- i) postizanje održivog fiskalnog deficita
- j) fiskalna decentralizacija
- k) izjednačavanje svih tekućih dohodaka u poreznom smislu (autorski ugovori i slično)
- l) napuštanje politike selektivnog saniranja pojedinih gospodarskih sustava i grana, uz transparentnu najavu vremenskog rasporeda ukidanja neizravnih subvenija (meko financiranje), te razvidno prikazivanje izravnih subvenija.

Pri ostvarivanju ovih ciljeva, država bi se od sada pa nadalje trebala pridržavati dvaju osnovnih načela, a to su načelo racionalnosti u potrošnji novca poreznih obveznika, i načelo što manjeg uplitanja države

u djelovanje tržišnih mehanizama, osim slučajeva u kojima tržište ne može regulirati procese. To podrazumijeva u širem kontekstu i jasno definiranje gospodarske uloge države u sustavima obrazovanja, znanosti, pravne zaštite te javne uprave i lokalne samouprave. Slični procesi se događaju i u našem okružju o čemu svjedoče podaci u tablici 12.

Načini ostvarivanja ciljeva fiskalne politike

Poboljšanje kvalitete državnih usluga i racionalizacija državne potrošnje

Sustav državne riznice. Ostvarivanje prioriteta zadataka u području fiskalne politike zahtijeva niz poboljšanja u funkcioniranju javnog sektora. Dio poboljšanja očekuje se od poboljšanja funkcioniranja nedavno uvedenog sustava državne riznice. Time sustavom se omogućava obuzdavanje potrošnje državnih tijela iznad odobrenih iznosa, bolje upravljanje novčanim sredstvima te provedba nadzora nad trošenjem i izvršenjem državnog proračuna. Također, sustav državne riznice daje mogućnost za unapređivanje pripreme državnog proračuna. To znači da bi umjesto plana za tekuću godinu, polazna osnova za pripremu proračuna za narednu godinu moglo postati stvarno ili procijenjeno izvršenje proračuna tekuće godine što sustav državne riznice omogućava.

Racionalizacija potrošnje i kontroling. Osim uvođenjem državne riznice, funkcioniranje javnog sektora trebalo bi pospješiti maksimalnom racionalizacijom trošenja državnih sredstava. Potrebno je dosljedno primjenjivati javne natječaje pri nabavkama opreme, a veće javne projekte odobravati tek nakon provedene analize opravdanosti projekata. S tim u vezi trebalo bi razraditi jasne kriterije i metode ocjene opravdanosti projekata u javnom sektoru i iste učiniti transparentnim.

Poboljšanje kvalitete javnih usluga i governance-a. Također bi valjalo poboljšati kvalitetu državnih usluga, što podrazumijeva veću učinkovitost u pružanju usluga te pojednostavljenje i skraćivanje trajanja administrativnih procedura.

Vraćanje ugleda državnoj službi. Država bi trebala ulagati u obrazovanje državnih službenika te na taj način vratiti ugled zanimanju državni službenik. Trebalo bi razraditi raznovrsniji sustav poticaja državnim službenicima, uz istodobno jačanje nadzora nad njihovim radom, te primjenu sustava kazni za nesavjesno obavljanje dužnosti. Korupciju i sklonost rent-seekingu trebalo bi obeshrabrati putem sustava kazni i nagrada. Država sama trebala bi stvoriti kod poreznih obveznika svijest o potrebi uključivanja u nadzor nad trošenjem njihova novca. Isto tako, trebalo bi ustrajavati na *osposobljavanju Sabora za obavljanje funkcije kritičkog preispitivanja izvršenja državnog proračuna*.

Uspostava tržišnih načela. Gdje god je to moguće, država bi trebala ustrajati na primjeni tržišnih kriterija i načela u svom radu. To podrazumijeva da državna tijela određuju svoje ciljeve, kvantificiraju željene rezultate, biraju inpute, te imaju sustav upravljanja radi ostvarivanja maksimalne učinkovitosti. U skladu s tim, dio se državnih aktivnosti može privatizirati ako tržište može pružiti usluge na učinkovitiji način, dok se kod preostalog dijela javnih usluga mogu primijeniti uobičajena komercijalna načela – raspisivanje natječaja za opremu, podugovaranje dijela usluga, primjena komercijalnih računovodstvenih tehnika, odabir odgovornog i obrazovanog menadžerskog kadra, vezivanje plaća menadžera uz uspjeh koji postižu.

Smanjenje broja državnih službenika i namještenika. Ograničavanje rasta mase plaća korisnika državnog proračuna uz mogućnost porasta prosječne plaće implicira racionalizaciju broja državnih službenika i namještenika. Država bi za one koji izgube posao u državnoj službi trebala razraditi program kreditiranja za pokretanje vlastitih poduzetničkih pothvata, plan umirovljenja, otpremnina i prekvalifikacija.

Tablica 12. **Udio javnih rashoda u BDP-u, u %**

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	Razlika 2001-1995
EUROPSKA UNIJA								
Austrija	52,5	52,1	49,9	50,3	49,9	48,8	49,6	-2,9
Belgija	50,2	50,2	48,6	48,0	47,4	46,7	46,4	-3,8
Danska	56,6	56,3	54,4	54,0	52,5	50,6	50,8	-5,8
Finska	54,3	54,0	51,3	48,1	47,1	43,6	44,6	-9,7
Francuska	51,4	51,5	50,5	49,9	49,6	48,7	48,6	-2,8
Grčka	46,7	44,3	42,8	42,7	43,3	43,3	41,5	-5,2
Irska	38,0	36,4	34,2	32,2	31,9	29,2	30,6	-7,4
Italija	51,1	51,3	48,5	47,6	46,7	44,8	45,7	-5,4
Nizozemska	47,7	45,6	44,4	43,4	43,3	41,6	41,7	-6,0
Njemačka	46,3	47,3	46,5	46,0	46,2	43,3	45,9	-0,4
Portugal	41,0	41,3	39,7	39,8	40,6	40,3	41,1	0,1
Španjolska	44,0	42,8	41,2	40,6	39,6	38,8	38,5	-5,5
Švedska	61,9	59,9	58,0	55,5	55,0	52,2	52,5	-9,4
Velika Britanija	42,2	40,7	38,9	37,7	37,1	37,3	38,3	-3,9
PROSJEK EU	47,9	47,7	46,1	45,3	44,9	43,4	44,4	-3,5
ZEMLJE U TRANZICIJI								
Češka ¹⁾	43,9	42,9	42,5	41,6	43,8	46,1	45,0	1,1
Mađarska ¹⁾	56,2	53,2	52,2	53,1	50,0	47,5	49,3	-6,9
Poljska ¹⁾	47,0	46,1	45,6	43,8	43,4	43,7	45,5	-1,5
Slovačka ²⁾	53,6	59,1	59,8	58,7	54,2	52,2	52,9	-0,7
Slovenija ³⁾	43,1	42,4	43,2	43,8	39,6	38,7	38,8	-4,3
Hrvatska¹⁾	48,9	50,7	49,8	52,1	49,3	47,3	44,3	-4,6
Prosjeak (nevagani) bez Hrvatske	48,8	48,3	47,0	46,1	45,3	44,1	42,4	-6,4
Prosjeak (nevagani) s Hrvatskom	48,8	48,4	47,1	46,5	45,5	44,2	42,5	-6,3

Izvor: Europska komisija, Generalni direktorat za gospodarska i financijska pitanja, European Economy, No. 68, 1999.

\1 Izvor: Ministarstva financija pojedinih zemalja

\2 Izvor: Centar za ekonomske i društvene analize MESA10 Republike Slovačke

\3 Izvor: Slovenian Economic Mirror, No. 7, srpanj 1999.

Promjene u strukturi javnih izdataka. Uz relativno smanjenje javnih izdataka, država bi trebala inzistirati na bitnim promjenama u strukturi državnih izdataka. Izdaci za obranu, javni red i sigurnost trebali bi se postupno snižavati dok njihov udio u BDP-u ne dosegne razinu koja je karakteristična za zemlje Europske unije (ukupno oko 4% BDP-a). Sredstva oslobođena na taj način trebalo bi usmjeriti u izdatke za dvije funkcije – obrazovanje i socijalnu sigurnost.

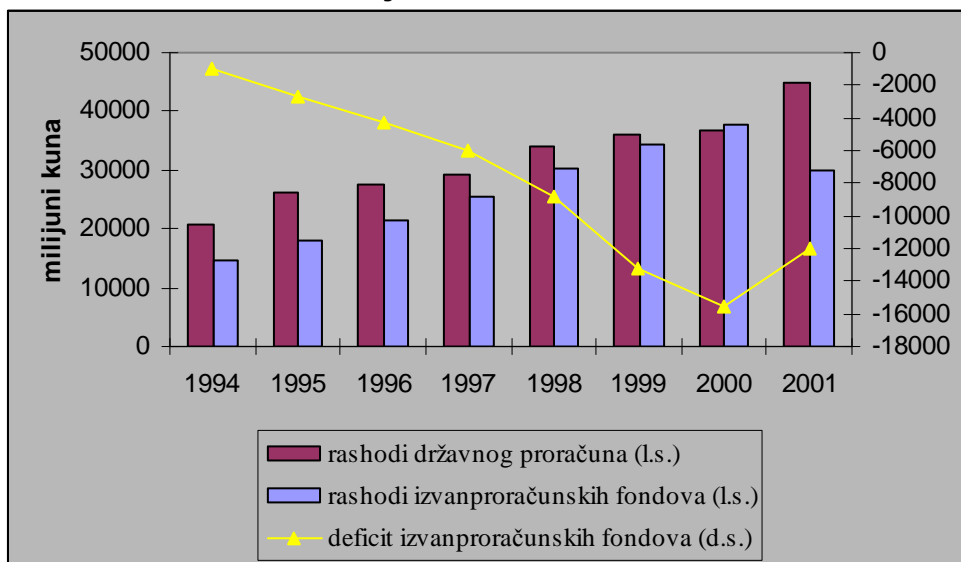
Relativno povećanje izdataka za obrazovanje. Obrazovanje treba shvatiti kao osnovni preduvjet da Republika Hrvatska u dugom roku dosegne stupanj razvoja europskih zemalja. Rast izdataka za obrazovanje treba popratiti reformom sustava obrazovanja i visokog obrazovanja. Kod osnovnog obrazovanja osnovni ciljevi reforme trebali bi biti ujednačavanje kvalitete obrazovnih usluga u svim dijelovima zemlje, poboljšanje uvjeta rada, osuvremenjavanje nastave novim nastavnim metodama, uvođenja sustava motivacije nastavnog osoblja. Kod visokog obrazovanja trebalo bi težiti harmonizaciji sustava visokog obrazovanja sa sustavima europskih zemalja, poboljšanju kvalitete nastave i uvođenju

sustava nadzora nad kvalitetom, omogućavanju stipendiranja obrazovanja u inozemstvu te jačanju odgovornosti nastavnika i uprave visokoškolskih i znanstvenih ustanova.

Relativni porast izdataka za socijalnu skrb. Ubrzani porast izdataka za socijalnu skrb pojavit će se kao neizbježan rezultat u prvih nekoliko godina intenzivnih gospodarskih reformi kako bi se ublažile njihove negativne posljedice. Naime, u tim se godinama mogu očekivati dodatni kontingenti nezaposlenih i neaktivnih osoba te umirovljenika s vrlo niskim mirovina. U Hrvatskim prilikama jednako velik problem predstavlja i pravilno targetiranje socijalnih programa, jer se troši poprilično novca, a učinkovitost nije na očekivanoj razini. To pretpostavlja temeljitu reformu sustava socijalne skrbi, prije povećanja izdataka za socijalnu sigurnost i jačanje mreže socijalne zaštite.

Reforma sustava mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Tendencije u kretanju izdataka izvanproračunskih fondova i transfera države u te fondove već odavno upućuju na neodrživost današnjeg sustava mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te nužnost provedbe reforme sustava mirovinskog i zdravstvenog osiguranja (slika 4). Izdaci izvanproračunskih fondova sustižu izdatke središnjeg državnog proračuna, a fondovi iz godine u godine sve manje svojih izdataka pokrivaju vlastitim prihodima.

Slika 4. **Konsolidirana središnja država**



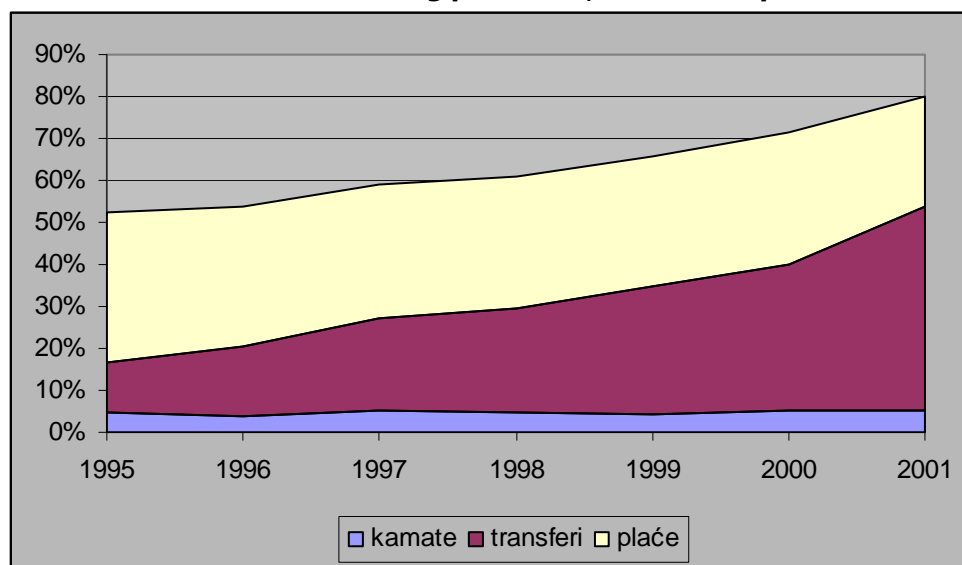
Izvor: Ministarstvo financija RH

Reforma sustava mirovinskog osiguranja. Kako država nije mogla više preuzimati obvezu plaćanja mirovina po načelu međugeneracijske solidarnosti (demografske tendencija i gospodarska zbivanja u razdoblju od 1990. do 1999. doveli su do porasta broja umirovljenika po prosječnoj stopi od 4,5% godišnje uz istodobno smanjenje broja aktivnih osiguranika po prosječnoj stopi od 3,3% godišnje i radno aktivnog stanovništva po prosječnoj stopi od 0,8% godišnje), započet je siječnja 2002. prelazak na sustav kapitalnog pokrića, u kojem će doprinosi onima koji ih plaćaju sve manje biti obvezna davanja, a sve više postati oblik štednje ili osiguranja za starost. Ta će štednja odlaziti na individualne račune svakog osiguranika, te će se jačati veza između uplaćenih doprinosa i primljenih mirovina, a samim time i odgovornost pojedinog osiguranika za vlastitu mirovinu. Konačan iznos mirovine dijelit će sudbinu ukupnog gospodarstva, budući da će se iznosi uplaćenih doprinosa investirati na tržištu kapitala. Na taj način mirovinska će reforma pridonijeti oživljavanju tržišta kapitala. Država će u budućnosti moći preuzeti obvezu plaćanja (minimalnih) mirovina samo za socijalno ugrožene skupine

stanovništva, prema jasno utvrđenim kriterijima. Te mirovine treba financirati iz obveznih davanja (poreza, carina, trošarina).

Visok udio tzv. vezanih izdataka državnog proračuna. Prostor države za slobodan odabir između raznih oblika javnih izdataka iz godine u godinu sve uži. Udio "vezanih" izdataka, odnosno onih nad kojima država ima vrlo malu kontrolu (plaće, transferi i kamate) godine 1994. iznosio je oko 50%, a godine 2001. oko 80% (slika 5).

Slika 5. **Udio "vezanih" izdataka državnog proračuna, u % od ukupnih rashoda**



Izvor: Ministarstvo financija RH

Napomena: 2001Pa označava prognozu.

Reforma sustava zdravstva i sustava zdravstvenog osiguranja. Ove su reforme nužne zbog velikih neracionalnosti u sustavu pružanja zdravstvenih usluga i deficita u sustavu zdravstvenog osiguranja. Kao i kod mirovinskog osiguranja, reformom bi se trebala povećati odgovornost svake osobe, pri čemu se kod zdravstva odgovornost odnosi i na odgovornost za vlastito zdravlje i na odgovornost za podmirenje troška usluge koju osoba dobiva. U tom kontekstu treba formirati tzv. osnovno i dopunsko zdravstveno osiguranje. Osnovna razina zdravstvenih usluga treba biti dostupna svim građanima i treba je financirati iz obveznih davanja. I same usluge, naročito specijalističke, i sustav osiguranja treba u što većoj mjeri privatizirati. Na taj će se način ujedno eliminirati problem korumpiranosti u zdravstvu.

Porezni sustav

Značajke poreznog sustava. Dobar porezni sustav mora biti sastavljen s namjerom da se u najvećoj mogućoj mjeri zadovolje unaprijed zadani kriteriji za dobar porezni sustav (slika 6).

Slika 6. Osnovni kriteriji koje bi trebao zadovoljiti hrvatski porezni sustav:

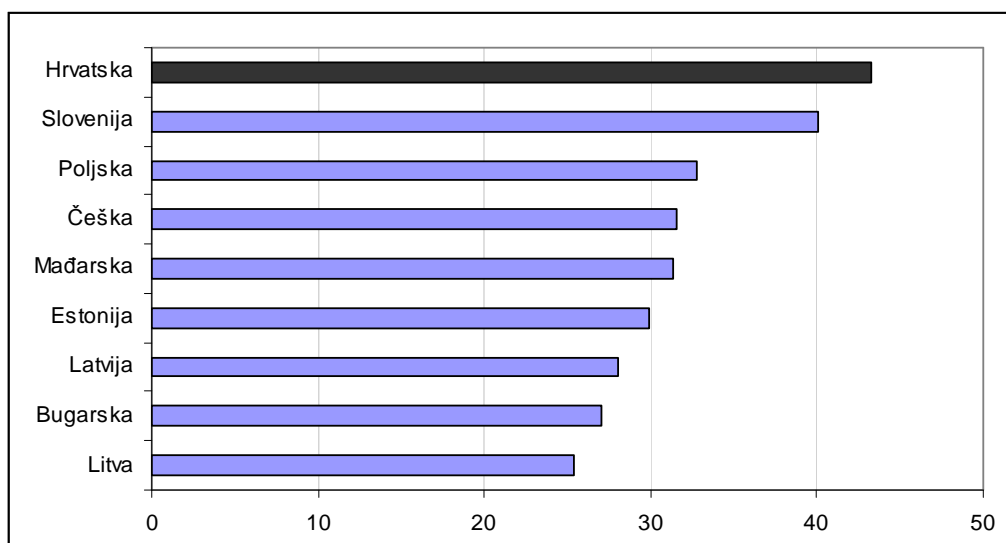
Izdašnost	<i>porezni sustav mora državu i njezina tijela opskrbiti prihodima koji će biti dostatni za obavljanje njihovih zadataka.</i>
Ekonomičnost	<i>porezni sustav treba što izravnije teretiti potrošnju građana. Što je osnovica pojedinog poreza udaljenija od potrošnje to je, u odnosu na fiskalni učinak, veće nepotrebno smanjenje društvenog blagostanja.</i>
Pravednost	<i>porezni se teret treba što pravednije raspodijeliti u društvu.</i>
Jednostavnost	<i>porezni sustav treba biti jednostavan da ne bi izazivao dodatne troškove naplate i plaćanja poreza te kako bi bio razumljiv biračima koji ga ocjenjuju.</i>
Fleksibilnost	<i>porezni sustav treba omogućiti da se na promjene gospodarskih uvjeta može učinkovito reagirati sa što manje mjera porezne politike.</i>
Tržišnost	<i>porezi ne smiju kočiti djelovanje slobodnog tržišta.</i>
Atraktivnost	<i>porezni sustav treba osigurati probitačnost stranih ulaganja, a da istodobno ne diskriminira domaća poduzeća.</i>

S obzirom na to da je porezni sustav trebao omogućiti i pospješiti stvaranje i funkcioniranje slobodnog tržišta, pri izgradnji poreznog sustava posebnu pažnju valja pridati poreznoj neutralnosti. Smatra se, naime, da ne-neutralno oporezivanje uzrokuje neučinkovitu alokaciju resursa i na taj način umanjuje blagostanje društva u cjelini. Zahtjevima koji su postavljeni pred kreatore poreznog sustava najbolje može udovoljiti sustav poreza zasnovanih na potrošnji. Stoga je kao okosnica poreznog sustava izabran porez na dodanu vrijednost kao najneutralniji oblik oporezivanja potrošnje. Porezni je sustav upotpunjen neposrednim porezima zasnovanim također na potrošnji (porezom na dobit i porezom na dohodak), upravo zbog toga što te poreze karakterizira neutralnost u pogledu odluka ekonomskih subjekata. Neutralnost neposrednih poreza zasnovanih na potrošnji općenito, pa tako i onih hrvatskih, treba zadovoljiti više aspekata neutralnosti, od kojih se može izdvojiti neutralnost u pogledu odluka o raspolaganju dobiti/dohotkom (štednja tj. investicije, nasuprot potrošnji), neutralnost u pogledu načina financiranja (neutralnost između samofinanciranja, financiranja zaduživanjem kod sektora banaka i financiranje emisijom dionica), neutralnost inflacije za ekonomske odluke, neutralnost amortizacije za ekonomske odluke (dopuštene stope amortizacije nemaju utjecaja na financijsku isplativost investicija), neutralnost poreznog sustava u pogledu pravnog oblika, intersektorska neutralnost i međuvremenska neutralnost (neutralnost između današnje i buduće potrošnje, koja je vrlo bitna u zemljama koje se susreću s nedostatkom kapitala). Osim zbog što veće neutralnosti, porezni sustav zasnovan na potrošnji valja izabrati iz dvaju dodatnih razloga. Prvo, dokazano je da svaki porez u konačnici smanjuje potrošnju te je porezni sustav najučinkovitiji ako što izravnije tereti potrošnju. Drugo, Hrvatsku kao tranzicijsku zemlju karakterizira visoka sklonosti potrošnji iz

raspoloživog dohotka, koja može postati kočnicom gospodarskog rasta, te porezni sustav treba u što većoj mjeri poticati štednju, a obeshrabrivati potrošnju.

Porezni sustav niti ubuduće ne bi trebalo koristiti kao instrument politike redistribucije, već bi redistribucijske ciljeve trebalo ostvarivati ponajprije sustavom transfera. Porezno je opterećenje u Republici Hrvatskoj osnovni problem koji se javlja u vezi s poreznim sustavom, i koji koči gospodarski rast i smanjuje konkurentnost i hrvatskih proizvoda i Hrvatske kao potencijalne lokacije za direktna strana ulaganja (slika 7).

Slika 7. **Porezni prihodi konsolidirane opće države, u % od BDP-a**



Izvor: World Bank, World Development Indicators 2000/2001.

Godine 2000. postignuti su već određeni pomaci u pogledu poreznog rasterećenja, a daljnje će rasterećenje biti moguće tek nakon smanjenja potreba države za potrošnjom. Stoga valja uvažiti načelo da se porezno rasterećenje može učiniti samo nakon smanjenja rashoda proračuna države, a nikako obrnutim redoslijedom. Poreznu osnovicu treba proširiti na način da se izjednači tretman pojedinih svih tekućih dohodaka (ugovori o djelu, autorski honorari i slično), što sada nije slučaj. Udjeli pojedinih poreznih prihoda u BDP-u su prikazani u tablici 13.

Tablica 13. **Udjeli poreznih prihoda u BDP-u godine 1998., u %**

	Ukupni porezni prihodi	Porez na dohodak	Porez na dobit	Doprinosi za socijalno osiguranje	Porezi na dobra i usluge	Ostali porezi
	u % od BDP-a					
Austrija	42,4	8,9	1,6	14,1	11,7	6,2
Danska	51,3	27,5	2,1	1,6	16,6	3,4
Francuska	44,5	6,2	1,6	17,8	12,2	6,8
Italija	41,3	10,8	3,6	11,4	11,3	4,3
Njemačka	39,2	10,7	1,1	14,5	10,9	2,0
Portugal	33,8	6,1	2,7	8,6	14,7	1,7
Španjolska	34,0	8,1	1,9	10,6	9,8	3,7
PROSJEK EU	41,8					
Češka	44,3	5,5	5,4	16,0	14,7	2,7
Mađarska	39,2	6,5	1,9	10,5	17,6	2,7
Slovenija	42,3	6,6	0,6	18,4	13,1	3,6
Hrvatska	46,6	5,8	2,5	13,9	20,3	3,5

Izvor: OECD in Figures, 1998; International Financial Statistics, IMF, 1999.
Podatci za 1998.

Daljnja poboljšanja porezne administracije. I dalje bi trebalo inzistirati na poboljšanju rada porezne uprave, kako bi se destimulirala praksa porezne evazije koja ne nailazi ni odgovarajuće sankcije. Prije svega treba nastojati dosljedno, bez iznimaka provoditi porezne zakone, jer oslobađanje obveze plaćanja poreza za neke skupine poreznih obveznika šalje signal ostalim poreznim obveznicima da plaćanje poreza ne mora biti obveza ako je pritisak homogenih skupina dovoljno jak (nogometni klubovi, neka javna poduzeća, poduzeća u određenim djelatnostima i sl.).

Fiskalni deficit i javni dug

Fiskalni deficit do 3% BDP-a. U dužem roku, iznos konvencionalnog fiskalnog deficita ne bi smio prelaziti 3% BDP-a kako bi se zadržao u okvirima Maastrichtskih kriterija. Tako niske razine deficita bit će moguće ostvariti do 2003. godine znatnim prihodima od privatizacije, a kasnije se očekuju rezultati restrukturiranja fiskalnog sektora. Što se tiče financiranja deficita, ono treba u što većoj mjeri usmjeriti na utržive vrijednosne papire – riznične zapise, srednjoročne i dugoročne obveznice. Takav će način financiranja biti transparentniji od dosadašnjeg, te će poslužiti kao poticaj razvitku financijskih tržišta u Hrvatskoj. U potpunosti bi trebalo napustiti praksu financiranja deficita odgađanjem plaćanja dospjelih obveza. Davanje državnih garancija kao potencijalnog javnog duga trebalo bi također temeljiti na jasnim i za sve jednakim kriterijima.

Fiskalna decentralizacija

Proces fiskalne decentralizacije. Radi što veće učinkovitosti države i njezinih tijela, te radi povećanja odgovornosti lokalnih zajednica za vlastiti razvitak, treba započeti proces fiskalne decentralizacije, prilagođen hrvatskim okolnostima. U konačnici, fiskalna bi decentralizacija trebala omogućiti povećanje vlastitih prihoda jedinica lokalne uprave i samouprave s ciljem olakšavanja financiranja lokalnih javnih projekata prema lokalnim prioritetima, a slijedom toga i sposobnošću lokalnih zajednica da međusobno konkuriraju kako visinom poreza, tako i opremljenošću lokalnim javnim dobrima (gospodarska infrastruktura, škole, vrtići, zdravstvene ustanove, komunalne usluge i sl.).

Monetarna politika

Monetarna politika i središnja banka

Monetarna politika, u koordinaciji s financijskom politikom, ne može riješiti strukturne probleme karakteristične za hrvatsko gospodarstvo, ali može olakšati provedbu strukturnih reformi. Stoga te politike moraju biti postojane i dosljedne.

Sve se vodeće makroekonomske teorije slažu da su utjecaji monetarne politike u dugom roku neutralni prema rastu. U kraćem razdoblju utjecaji monetarne politike nisu u pravilu neutralni i mogu postići određene promjene razine cijena, tečaja, kamatnjaka i realne gospodarske aktivnosti. Međutim, pri tom treba imati na umu da će se svako, neodrživom monetarnom ekspanzijom uzrokovano povećanje BDP-a, u dugom roku prevaliti u povećanje cijena i narušavanje jednog od osnovnih preduvjeta: stabilnog i poticajnog makroekonomskog okružja. Stoga monetarnu politiku treba prvenstveno koncipirati tako da osigura stabilnost cijena i tečaja, što ima blagotvorne učinke na rast.

Sloboda u vođenju monetarne politike vezana je uz sustav tečaja. U našim prilikama manevarski prostor, zbog specifične monetarne povijesti, kao i ekspanzivne fiskalne politike do 2000. godine bio je znatno sužen, gotovo poput currency board-a. Hrvatska vodi politiku upravljanog tečaja kune prema DEM (EUR), što ima za efekt relativnu vezanost monetarne politike za neto priljev kapitala. Modalitet vođenja monetarne politike određuje i činjenica da se domaća valuta (kuna) afirmirala kao sredstvo obračuna i plaćanja, ali ne i sredstvo štednje i dugoročnih ulaganja zbog visoke razine dolariziranosti (euriziranosti) ukupnog gospodarstva. Takva situacija, pored neprovođenja mirovinske reforme, ima određujuće negativno značenje i za razvitak domaćeg tržišta kapitala. Budući da Hrvatska namjerava pristupiti EU i EMU, tako će se i njezin sustav tečaja s približavanjem ulasku u EU i EMU morati mijenjati sa sadašnjeg prema fiksiranju hrvatske kune za Euro ili preuzimanju Eura kao valute plaćanja kad se za to ispune uvjeti. Ispunjavanje uvjeta za preuzimanje Eura ovisi prvenstveno s jedne strane o dinamici u restrukturiranju poduzeća koja će u nadolazećem razdoblju određivati inflacijske diferencijale u odnosu na EU, te o spremnosti ECB da podrži takve aranžmane u tranzicijskim zemljama.

Da bi se osiguralo neometano donošenje mjera monetarne politike koje osiguravaju stabilnost cijena i tečaja, nužna je neovisnost središnje banke. Pri tome treba odrediti kao područje djelovanja središnje banke održavanje stabilnosti cijena (i tečaja), s ciljem koji će određivati vlada ili parlament za srednjoročno razdoblje (2-5 godina), te slobodom izbora načina postizanja cilja (ciljanje inflacije, ciljanje tečaja ili ciljanje monetarnih agregata).

Nadalje, zbog otvorenosti hrvatskog gospodarstva, te velikih priljeva i cirkulacije deviza, oko 98% monetarne baze čini neto inozemna aktiva središnje banke, nastala sterilizacijom tih deviznih priljeva. To uvelike otežava vođenje bilo kakve drugačije politike tečaja od one slične currency boardu – prateći kretanja marke/eura. Utoliko je tečaj stvarno i posljedica kretanja na tržištu deviza odnosno konkurentnosti realnog sektora. Strukturne reforme realnog sektora, eliminiranje neravnoteže fiskalnog sektora, te implementacija drugih mjera koje utječu na poboljšanje konkurentnosti nacionalnog gospodarstva, utjecat će posredno i na ekonomske fundamente koji dugoročno određuju realni efektivni tečaj.

Financijski sustav

U razdoblju od 1995. do 2000. bankarski je sustav u Hrvatskoj doživio najdublju transformaciju u svojoj povijesti, što se manifestiralo u:

- a) Privatizaciji dijela bankarskog sustava, uz nakanu dovršetka procesa u bližoj budućnosti i uspostavljanja, gotovo u potpunosti, privatnog vlasništva u bankarskom sektoru;
- b) Padu kamatnih stopa;
- c) Zaoštavanju konkurencije, zbog čega kamatne stope nastavljaju konvergirati prema razinama kamatnih stopa u EU;
- d) Konsolidaciji onoga dijela bankovnog sustava koji nazivamo male i srednje banke (spajanja, preuzimanja, stečajevi, likvidacije); te
- e) Smanjenju udjela potraživanja od države u ukupnoj imovini banaka, čime je otvoren prostor za kreditiranje privatnog sektora.

Bankarski sektor je restrukturiran nakon dvije bankarske krize. Treba očekivati završetak procesa privatizacije od strane stranih strateških investitora, koji će potaknuti daljnje okrupnjavanje banaka i povećanje efikasnosti bankarskih usluga. Središnja banka bi trebala osnažiti nadzor i kontrolu banaka kako bi osigurala dobro funkcioniranje bankarskog sustava u procesu okrupnjavanja banaka od strane stranih banaka i povećanju konkurencije te na taj način ojačati povjerenje svih subjekata u kredibilitet HNB-a i cjelokupnog bankarskog sustava. Nadalje, sektor nadzora i kontrole banaka treba ekipirati iskusnim stručnjacima (domaćim i stranim) i omogućiti permenentno usavršavanje u tim poslovima jer su oni vrlo bitni za jačanje kredibiliteta monetarne vlasti.

U nadolazećem razdoblju treba sustavno i dosljedno provoditi načelo da odgovornost za solventnost financijskih institucija preuzimaju vlasnici i uprava, a ne država, odnosno porezni obveznici.

Pet točaka bitnih za osmišljavanje strategije bankarstva su:

- a) treba što prije postići visok stupanj suglasja o ciljevima i načinima javnoga djelovanja u području bankarstva,
- b) uskladiti uvjete i norme bankarskog sustava europskim kroz novi Zakon o bankama (Baselske regulative),
- c) bez obzira na konačni modalitet organizacije nadzora ukupnog financijskog poslovanja, treba u banakama osigurati sustavno praćenje „cash-flow“-a, analizu strukture troškova, izradu poslovnih planova, te naglašenu ulogu interne kontrole umjesto isključivog oslanjanja na HNB i Agenciju za financijski nadzor;
- d) strategija razvoja pravnoga sustava uz uravnoteženje brzine tranzicije u pravnom i financijskom sustavu;
- e) potrebno je osmisliti ulogu države u području koje je dosad bilo potpuno zanemareno, a tiče se područja transparentnosti i poslovnih znanja, etike i informacija, što postaju bitni razvojni čimbenici.

Preostale banaka u portfelju DAB-a: Dubrovačka i Croatia banka jesu "nominalno" solventne banke, no one nemaju jasne poslovne strategije ni budućnosti u rukama državne agencije. Te je banke potrebno hitno privatizirati putem javnih natječaja. Isto treba učiniti s Hrvatskom poštanskom bankom Tako će se stvoriti preduvjeti za redefiniranje uloge DAB-a, na sljedećim principima:

- a) kroz izravno uključivanje predstavnika bankarske industrije u nadzorni odbor DAB-a;
- b) osiguravanje dovoljnih sredstva za isplatu osigurane štednje;
- c) kombinacije javnih i privatnih izvora financiranja fonda osiguranja štednih uloga, te
- d) formiranja tima stručnjaka unutar DAB-a koji bi fleksibilno i brzo mogao predlagati rješenja.

Jedna od glavnih funkcija novoga sustava bilo bi maksimalno skraćivanje vremena koje protekne između ulaska banke u probleme i rješenja. Ako rješenje uključuje stečaj, onda je logično da DAB preuzme i sudsku funkciju provođenja stečaja, jer su iskustva s našim sudovima u pogledu brzine postupka i profesionalnosti stečajnih upravitelja loša.

U nadolazećem razdoblju treba sustavno i dosljedno provoditi načelo da odgovornost za solventnost financijskih institucija preuzimaju vlasnici i uprava, a ne država, odnosno porezni obveznici.

Puni politički ulaz u EU značit će prihvaćanje pravila jedinstvenoga tržišta bez barijera. Jedan od iskaza te integracije bit će činjenica da će međunarodne banke moći slobodno osnivati (i zatvarati!) podružnice koje - za razliku od današnjih banaka kćeri koje moraju poštivati lokalni kapitalni cenzus i za razliku od današnjih podružnica koje moraju imati jamstveni depozit - neće morati formalno imati vlastiti kapital.

Međutim, liberalni pristup otvaranju podružnica može predstavljati problem kada tržište nije potpuno, odnosno kada ono funkcionira s ozbiljnim poteškoćama. Stoga pitanja obrazovanja, informiranja, transparentnosti i pravnoga sustava predstavljaju integralni dio ove strategije.

Bankarski sustav u Hrvatskoj u najskorije vrijeme treba preuzeti ulogu organizatora i nositelja cjelokupnog platnog prometa, uz transparentno propisivanje uvjeta koje moraju ispunjavati pojedine banke za dobivanje dozvole za takvu vrstu rada (novi Zakon o platnom prometu). To podrazumijeva i paralelno rješavanje pitanja sudbine današnje FINA-e.

U procesu liberalizacije financijskog sektora, pored očekivanih značajnih koraka u liberaliziranju deviznog poslovanja u Hrvatskoj, valja nastaviti stvarati uvjete za liberalizaciju financijskih transakcija za rezidente (fizičke osobe) po kapitalnom računu, kao zadnji korak u procesu liberaliziranja sustava.

Pravni je sustav u Hrvatskoj zaostao u tranziciji, što pravi velike probleme poslovanju bankarskog sustava. Broj transakcija, tržišta, predmeta trgovanja, poslovnih odnosa i autonomnih poslovnih jedinica u proteklih se deset godina povećao za nekoliko puta, što nije bilo praćeno odgovarajućim razvitkom pravne infrastrukture i pravnoga sustava. Znanje stečajnih upravitelja, posebno onih koji vode stečajne banke, nedostavno je za svladavanje tako zahtjevnih projekata. Nered u zemljišnim knjigama sprječava afirmaciju novih financijskih instrumenata kao što su čisti hipotekarni krediti, itd. Stoga je u okviru strategije razvoja pravnoga sustava potrebno precizno identificirati ona područja na kojima je potrebno mijenjati postojeća zakonska rješenja radi olakšavanja procedura zaštite vlasničkih i vjerovničkih prava. Još je važnije identificirati područja pravne infrastrukture na kojima je materijalnim ulaganjima moguće u kratkom roku približiti standarde sustava standardima EU, s ciljem olakšavanja prometa instrumentima osiguranja kredita i plaćanja.

Financijski instrumenti i tržišta

Povećanju štednje nužno radi financiranja investicija i postizanju održive razine deficita bilance plaćanja pridonijelo bi i povećanje raznovrsnosti i kvalitete financijskih instrumenata kroz razvitak financijskih tržišta, te produbljivanjem i proširivanjem tržišta novca i tržišta kapitala, u čemu Hrvatska zaostaje (tablica 14.). To se može postići poticanjem razvoja institucija konkurentnih bankama koje drže glavninu financijskih instrumenata. Stambene štedionice, razni institucionalni investitori (privatizacijski investicijski fondovi, otvoreni investicijski fondovi, mirovinski fondovi,...), osiguravajuća društva i druge nebankovne financijske institucije povećali bi broj financijskih instrumenata na tržištu i time omogućili veću mobilnost štednje.

Središnja banka mora reformirati instrumente monetarne politike prema indirektnim i tržišnim instrumentima. U suradnji s Ministarstvom financija HNB, treba sudjelovati u većem izdavanju kratkoročnih i dugoročnih rizničnih obveznica, otkupljivanjem na primarnom tržištu (kao market-maker) i prodavanjem na sekundarnom, čime bi se potaknuo razvoj tržišta novca i drugih financijskih tržišta te započelo s politikom otvorenog tržišta.

Mirovinska i zdravstvena reforma trebaju pripomoći u produbljivanju i širenju tržišta kapitala, a liberaliziranje kapitalnih transakcija u novom deviznom zakonu i položaj otvorenih i zatvorenih investicijskih fondova.

Središnja banka i Ministarstvo bi u dogovoru mogli pojačati razvoj tržišta novca putem osnaživanja utrživosti rizničnih zapisa s središnjom bankom kao "market maker-om". Time bi se dodatno povećala i dubina financijskih tržišta u Hrvatskoj, što prema mnogim studijama također ima pozitivan utjecaj na ekonomski rast.

Tablica 14. **Pokazatelji razvijenosti financijskih tržišta**

Zemlja	Kapitalizacija burzi (%BDP-a)	Omjer likvidnih sredstava i ukupne aktive banaka (%)	Razlika aktivne i pasivne kamate	Razlika prosječne domaće kamate i LIBOR-a
Austrija	16,1	2,3	3,8	0,8
Belgija	99	1	4,2	1,7
Češka	21,4	18	4,7	7,2
Danska	56,5	4,6	4,8	2,3
Finska	125,1	4,1	3,3	-0,2
Mađarska	29,3	-	3,2	16
Irska	36,6	1,8	5,8	0,6
Izrael	39,4	13	5,2	10,6
Nizozemska	158	0,2	3,4	0,9
Novi Zeland	169,1	0,4	4,4	5,6
Portugal	59	5,1	3,9	1,7
Singapur	93,6	2,5	2,8	1,9
Slovenija	12,5	4,1	5,5	10,5
Švicarska	261,4	0,9	3,4	-1,5
Prosjek EMU	65,4	2,2	-	-
Hrvatska	14,7	6,8	11,1	10,2

Izvor: World Bank, World Development Indicators 2000.; podaci se odnose na 1998. godinu.

Vlasnički portfelj države treba okrupniti na način da se upravljanje portfeljem iz pojedinih fondova (Mirovinski i Zdravstveni, te DAB), prenese na Fond za privatizaciju, i na taj način olakša proces restrukturiranja u gospodarstvu, ali i poveća efikasnost u upravljanju portfeljem.

Povećavanjem broja financijskih instrumenata denominiranih u domaćoj valuti i ukidanjem raznih zakonskih ograničenja koje prave razliku između domaće i strane valute, smanjila bi se valutna supstitucija, produbilo financijsko tržište i olakšala diverzifikacija rizika na domaćem tržištu.

Regulativu na tržištu kapitala treba uskladiti s međunarodnim standardima, iako zbog vrlo plitkog tržišta kapitala, kao i zbog činjenice da se domaća valuta nije afirmirala kao medij dugoročne štednje, a time i dugoročnih ulaganja, tržište kapitala će u bližoj budućnosti vjerojatno tražiti rješenje u integriranju, u početku s regionalnim tržištima kapitala, a potom i šire.

Ekonomski odnosi s inozemstvom

Ekonomski odnosi Republike Hrvatske s inozemstvom obilježeni, od 1995. godine, deficitom na tekućem računu bilance plaćanja. U tome najviše sudjeluje deficit robne razmjene. Dugoročno akumuliranje deficita u robnoj razmjeni, pa i na tekućem računu bilance plaćanja, donosi povećanje vanjske zaduženosti, što ne može biti održivo u dugom roku. U načelu to znači da bi rješenje deficita vanjske trgovine i tekućeg računa trebalo postići rastom izvoza bržim od rasta uvoza, a nikako ograničavanjem uvoza novim barijerama.

Republika Hrvatska sa 4,5 milijuna stanovnika (oko 0,08% svjetske populacije 2001.), s oko 20 milijardi tekućih američkih dolara bruto domaćeg proizvoda (oko 0,08% svjetskog BDP-a 2001.) i oko 5 milijardi tekućih američkih dolara izvoza roba (oko 0,09% svjetskog izvoza roba 2001.) ubraja se u malu zemlju, *što naglašava nužnost njezine snažne izvozne orijentacije.*

U proteklom desetljeću hrvatski izvoz je stagnirao, a promjene u strukturi su bile relativno male, ako se izuzme promjena izvoznih destinacija u pravcu manje zahtjevnih inozemnih tržišta. Dok su ostale tranzicijske zemlje povećavale udio izvoza roba na tržište Europske unije, u strukturi hrvatskog izvoza taj udio je smanjen.

Povećanje izvoza nije moguće ostvariti pukom promjenom nominalnog tečaja (devalvacijom) jer je sporo rastući izvoz strukturne naravi. Naime, nema dovoljno prepoznatljivih izvoznih proizvoda, kvalitetom i dizajnom konkurentnih na tržištima EU. Hrvatski izvoz je malo elastičan (osjetljiv) na promjene realnog tečaja, dok je uvoz puno osjetljiviji, pa bi se devalvacijom samo obeshrabrio uvoz bez velikih i značajnih povećanja izvoza. Uz pogubne efekte na inflaciju, pojavilo bi se i poskupljenje intermedijarnih proizvoda ugrađenih u izvozne proizvode i opreme, što negativno utječe na brzinu tehnološke obnove gospodarstva Hrvatske, a to je ključni problem. O padu realnih dohodaka, standarda u slučaju devalvacije možemo samo špekulirati jer ga je vrlo teško kvantificirati. Ključ je i ovdje u odlučnom provođenju strukturnih reformi (u realnom sektoru) koje su dugoročne po naravi, a čine temelj za rast ukupne nacionalne konkurentnosti. *Stoga problem rasta izvoza nije moguće odvojiti od provođenja strukturnih reformi* koje trebaju pomoći u stvaranju takvog poduzetničkog okružja koje će biti poticajno za povećanje izravnih stranih ulaganja koja su ključna za promjenu strukture izvoza i rast ukupne nacionalne konkurentnosti.

Analize pokazuju da hrvatski izvoznici svoju konkurentnost na svjetskom tržištu temelje u velikoj mjeri na cijeni, a ne na kvaliteti proizvoda i usluga, pa su stoga izuzetno osjetljivi na cijene proizvodnih čimbenika. Hrvatski izvozni proizvodi su radno i resursno intenzivna dobra za kojima je uvozna potražnja Unije ispodprosječna i u dugom roku će takva i ostati. Prema tome, može se zaključiti da trenutna struktura hrvatskog robnog izvoza ne odgovara strukturi potražnje na tržištu Europske unije, te stoga RH gubi tržišnu utakmicu s ostalim tranzicijskim zemljama.

Problem izvoza je strukturne prirode i stoga ga tako treba i rješavati – strukturnim politikama. Globalizacija briše razlike između proizvodnje za "izvoz" i proizvodnje za "domaće tržište" i nameće svim proizvođačima glavni kriterij proizvodnje, a to je proizvodnja kvalitetnih proizvoda po svjetskim standardima uz standardne rokove isporuke. Pri tom bi država mogla odigrati pozitivnu ulogu nametanjem najviših europskih standarda u proizvodnji i pružanju usluga za sve proizvođače - time bi potaknula domaću proizvodnju na prestrukturiranje, a djelomično spriječila uvoz proizvoda niže kvalitete.

Poticanje izvoza treba postići privlačenjem stranih direktnih investicija, koje će, osim prijenosa inozemne tehnologije, znanja, upravljačkih i poduzetničkih vještina osigurati i tržišta za proizvode. Osim toga, poticanje domaćih izvoznika treba postići organiziranjem EXIM banke koja će osim

kreditiranja pružati uslugu osiguranja i reosiguranja te garancija, otvaranjem slobodnih zona s primjerenom zakonskom regulativom, poticajne carinske politike za reeksport.

Također i Ministarstvo vanjskih poslova mora prijeći na moderan režim rada, a to znači i veći udio i aktivnija uloga ekonomske diplomacije. Snažnu potporu procesu restrukturiranja i povezivanja proizvođača, te osiguravanja lakšeg nasupa na tržištu trebaju osigurati gospodarske komore. Činjenica je da pojedini proizvodi u Hrvatskoj nemaju, ne samo karakter međunarodnih, već ni nacionalnih proizvoda jer ostaju dostupni samo na regionalnoj, ili čak lokalnoj razini tržišta.

Poreze i carine na uvoz, te druga ograničenja, trebalo bi učiniti transparentnim na način da se prevedu svi drugi instrumenti zaštite, osim carine, preko carinskih ekvivalenata u carine.

Karakteristike pojedinih vrsta roba i usluga koje izvozimo, te prednosti i nedostaci naših proizvoda u odnosu na svjetske, prikazane su u zasebnim parcijalnim dijelovima u okviru projekta Strategija 21, (turizam, brodogradnja, poljoprivreda, gospodarstvo) pa ovdje neće biti zasebno ponavljane.

Regionalna orijentacija Hrvatske

Glavni cilj Hrvatske je pridruživanje Europskoj uniji koje je započelo potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. To je s ekonomskog aspekta i razumljivo jer s tim zemljama (poglavito Italijom, Njemačkom i Austrijom) ostvarujemo 60% vanjskotrgovinske razmjene (tablica 15.). Potencijalno brzo rastuće tržište za Hrvatsku jesu zemlje CEFTA-e. To tržište s oko 90 milijuna stanovnika brzo rastuće kupovne moći i sličnih preferencija mora postati naše drugo najvažnije tržište poslije EU.

Tablica 15. **Struktura robnog izvoza RH po zemljama namjene od 1992. do 2001. godine**

Opis	1992.	1994.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
U K U P N O	100	100	100	100	100	100	100	100
Ukupno bez zemalja bivše Jugoslavije	68.02	77.29	72.98	69.98	74.30	74.48	74.6	74.6
RAZVIJENE ZEMLJE	56.20	64.06	54.93	54.5	52.33	56.68	60.10	62.22
EU 15	52.52	59.40	51.03	49.75	47.59	48.79	54.50	54.67
Austrija	2.28	3.51	4.39	5.34	5.45	6.18	6.60	5.70
Francuska	1.26	2.60	1.87	1.91	2.25	2.42	2.84	3.50
Italija	19.77	21.36	21.03	18.9	17.65	18.03	22.30	23.70
Nizozemska	2.14	2.21	1.52	1.48	1.16	1.17	1.13	1.00
Njemačka	16.82	22.10	18.61	17.88	16.89	15.73	14.30	14.79
Švedska	7.37	3.85	0.28	0.39	0.42	0.53	0.82	0.60
Velika Britanija	1.22	1.59	1.56	1.61	1.57	1.86	1.72	1.44
Ostale	1.67	2.20	1.77	2.24	1.19	1.99	4.79	3.94
EFTA	1.32	1.53	0.90	1.18	1.76	3.46	1.00	1.06
Švicarska	0.78	1.41	0.82	0.99	0.90	0.78	0.86	0.89
Ostale	0.55	0.12	0.08	0.19	0.07	2.68	0.14	0.17
OSTALE RAZVIJENE ZEMLJE.	2.35	3.13	2.99	3.55	2.99	4.42	4.60	6.50
Japan	0.06	0.03	0.04	0.14	0.16	0.15	0.33	0.77

SAD	1.51	2.07	1.97	2.33	1.97	2.00	2.03	2.30
ZEMLJE U RAZVOJU	43.80	35.94	45.07	45.52	47.67	43.33	39.90	37.77
DRŽAVE BIVŠE JUGOSLAVIJE	31.98	22.71	27.02	30.02	25.70	25.50	25.40	25.40
Slovenija	23.95	13.05	13.55	12.12	9.52	10.59	10.80	9.15
Bosna i Hercegovina		7.9	12.2	15.55	14.40	12.78	11.20	12.01
ZEMLJE CEFTA-e		17.1	17.6	16.65	13.28	13.57	13.80	12.14

Izvor: Državni zavod za statistiku RH

Treće po važnosti postaje repozicioniranje na tržištima jugoistočne Europe. U razdoblju restrukturiranja izvoznika (cjelokupnog realnog sektora) proizvodnju koja gubi tržište i proizvode valja pokušati preusmjeriti na mekša tržišta, posebice jugoistočne Europe gdje već postoje određeni uhodani kanali razmjene i prepoznatljivost naših proizvoda. Međutim, ne treba se zavaravati, jer danas se podjednako konkurrira na svim svjetskim tržištima, pa se tako i konkurencija na tim tržištima brzo zaoštrava. Dugogodišnje ekonomske veze s tim zemljama omogućavaju hrvatskim poduzetnicima određenu komparativnu prednost na samom početku u poznavanju tržišta u odnosu na zapadne kompanije koje su također zainteresirane za ulazak na ta tržišta nakon što se normalizira situacija u tim zemljama i one počnu postupno otvarati. U nekima od tih zemalja tek se pripremaju masovne privatizacije i pretvorbe vlasništva, a same imaju vrlo malu vlastitu štednju, pa će prostor za ulazak stranog kapitala biti signifikantan. Tu hrvatske kompanije putem izlaznih stranih direktnih investicija trebaju tražiti načina da povećaju svoj utjecaj na tim tržištima.

Ponajbolji put za diverzificiranje i rast izvoza jesu investicije u nove pogone (tzv. "greenfield" investicije).

Hrvatska je primala tokove FDI-a slabije od Češke, Mađarske i Poljske (zemlje koje su najotvorenije za FDI i tržišne reforme), no bolje od drugih zemalja u tranziciji (Slovenije, Slovačke, Rumunjske i Bugarske). Slično se može zaključiti ako se pogledaju FDI tokovi kao udio u BDP-u. To je uzrokovano time što je Hrvatska u ključnim godinama početka 1990-ih, kada su krenuli glavni tokovi FDI prema tranzicijskim zemljama, bila u ratu i potresale su je ekonomske i političke nestabilnosti. Hrvatsku je mimoišao prvi val izravnih investicija u zemljama u tranziciji, a u drugom valu valja očekivati mnoštvo manjih izravnih stranih investicija po pojedinim tržišnim nišama. Kad se jednom ustanove tokovi FDI-a teško ih je poslije skrenuti. Udio FDI-a u BDP-u u Hrvatskoj je već 1996. i 1997. iznosio oko 2%, što nije zanemariv iznos, no prema iskustvu drugih zemalja (poput Češke i Mađarske, koje su u nekim godinama imale FDI priljeve od čak 7-10% BDP-a), taj bi se postotak dugoročno mogao povećati. Kumulativno, zbroj tokova FDI-a od 1990.-2000. je iznosio (tablica 16):

Tablica 16. **Kumulativni tok FDI u tranzicijskim zemljama**

FDI kumulativno do 2000.						
	Hrvatska	Češka	Poljska	Mađarska	Slovenija	Slovačka
mil.USD	4922	21841	40690	21100	1703	4198
%BDP-a	25,9%	43,0%	25,8%	46,2%	9,4%	21,8%

Izvor: IMF: IFS., WIIW.

Mjere poticanja FDI moraju voditi računa o tome da se ne pravi diskriminacija između domaćih i inozemnih investitora, da se granice za ostvarivanje poticaja utvrde na način da vode računa o očekivanom većem broju manjih i srednjih investicija, a ne samo velikih, te da se ne naruši značajno konzistentnost poreznog sustava. Prednost pri tome moraju imati investicije u nove pogone ili tzv. "greenfield" strane direktne investicije.⁶ Pitanje privlačenja izravnih stranih investicija ima mnogo širi kontekst, a ovisi o brojnim čimbenicima: uključenosti u međunarodne integracije i pristupu drugim tržištima, djelotvornosti pravne države i institucionalnog okvira, djelotvornosti i organizacija državne uprave, fleksibilnosti radnog zakonodavstva, kvaliteti i cijeni raspoložive radne snage i slično.

Zaposlenost, plaće i tržište rada

Stanje i problemi

U Hrvatskoj je prisutna masovna nezaposlenost, koja u sve većoj mjeri poprima razmjere dugotrajne nezaposlenosti. Krajem 2001. godine pri Zavodu za zapošljavanje registrirano je 380 tisuća nezaposlenih osoba. Stopa nezaposlenosti je prema anketi poslovnih jedinica i službenim evidencijama iznosila 22,2 posto, dok je prema Anketi o radnoj snazi u drugoj polovini 2001. dosegla 15,3, posto (pritom se koristi međunarodno usporediva metodologija ILO). Bez obzira koji se izvor podataka promatra, tendencija rasta nezaposlenosti je razmjerno snažna. Od početka tranzicije ukupan broj zaposlenih se smanjio za gotovo 500 tisuća. Stoga se nezaposlenost opravdano smatra jednim od osnovnih problema hrvatskog gospodarstva.

Strukturne promjene na tržištu rada bile su uglavnom recesijskog karaktera. To znači da se strukturna prilagodba provodila prije svega gašenjem postojećih radnih mjesta, a rjeđe otvaranjem novih radnih mjesta. Još je uvijek prisutan razmjerno velik udio zaposlenih u poljoprivredi (16,4 posto prema Anketi o radnoj snazi, što je više nego u Mađarskoj, Češkoj ili Sloveniji). Još je uvijek prisutna skrivena nezaposlenost (prekomjerna zaposlenost) ne samo u industriji, već i u javnim i državnim službama, čije je prerastanje u stvarnu nezaposlenost samo pitanje vremena.

Velika nezaposlenost pojačava i raširenost siromaštva u Hrvatskoj. Problem se javlja kako kod radno sposobnih osoba koje se ne mogu zaposliti, a izgubile su pravo na naknadu za zaposlenost i nemaju druge izvore primanja, tako i kod zaposlenih osoba koje neredovito primaju plaću, ili od svojih niskih primanja ne mogu zadovoljiti niti osnovne životne potrebe. Poseban su problem radno nesposobne osobe (najčešće starije ili invalidne osobe) koje ili uopće nemaju, ili imaju vrlo niska primanja. Upravo su takve osobe najizloženije siromaštvu. Uspješnost prevladavanja siromaštva presudno je determinirana stanjem na tržištu rada (uz odgovarajuću mrežu socijalne zaštite).

⁶ Zakon o poticanju ulaganja (NN/00/73) pravi diskriminaciju između domaćih i stranih investitora, određene granice za ostvarivanje poticaja (broj zaposlenih, veličina investicije) su postavljene previsoko što slabo korespondira sa stvarnošću, te unosi dosta distorzija u porezni sustav i stoga ga treba mijenjati.

Karakteristike tržišta rada

Tržište rada u Hrvatskoj karakterizira segmentiranost, prenormiranost, nefleksibilnost, neusklađenost strukture ponude i potražnje za radom, previsoka cijena rada, te nerazvijene institucije na tržištu rada. Kao takvo, hrvatsko je tržište rada izuzetno slabo pripremljeno za strukturne promjene koje su neophodne za opstanak na suvremenom otvorenom svjetskom tržištu.

Segmentiranost. Jedan segment čini dio tržišta rada na kojem postoji pravno reguliran odnos između radnika i poslodavaca. Zakon o radu i ostali zakonski akti koji se na njega nadovezuju štite osnovna prava radnika. Često su u ovom segmentu prisutni dobro organizirani sindikati. Poslodavci ponekad ukazuju na svoju nemogućnost da u sadašnjim uvjetima ispoštuju sve norme iz zakonskih propisa. Drugi segment čini dio tržišta koji nije posebno normiran. Tu se obavljaju ili legalni oblici rada preko ugovora o djelu i autorskog ugovora, ili nelegalni oblici rada gdje radnici nisu prijavljeni, bilo zbog izbjegavanja plaćanja poreza i doprinosa, bilo da se radi o kategorijama koje ne bi smjele raditi jer već dobivaju transfere od države (registrirani zaposleni, umirovljenici, redovni studenti, osobe koje koriste socijalnu skrb).

Zaštićen i organiziran dio radništva uspijeva se izboriti za povećanje plaća bez obzira na porast produktivnosti, a to se potom odrazilo na porast nezaposlenosti kao i na veći pritisak na neorganizirani dio radništva čije se nadnice i ostala prava smanjuju, dok se učestalost prekida radnog odnosa povećava. Reakcija poslodavaca na teškoće kod davanja otkaza idu u smjeru povećanja kapitalne intenzivnosti proizvodnje, otvaranja novih radnih mjesta samo na određeno vrijeme od nekoliko mjeseci, te neisplata plaća. Strani ulagači u pravilu izbjegavaju destinacije u kojima postoji prenormiranost tržišta rada i snažno sindikalno organiziranje.

Nedostatak fleksibilnosti. Tajna brzih prilagodbi u poduzećima, institucijama i organizacijama je sposobnost mijenjanja vlastite organizacije, znanja svojih radnika i tehnologije prema nalogu tržišta i prilikama koje se preko njega iskazuju. U Hrvatskoj je dominantan način prilagodbe poduzeća u poteškoćama ostvaren otpuštanjem viška zaposlenika. Učinci toga su velika nezaposlenost i često trajni gubitak ljudskih potencijala. Mala i srednja poduzeća, iako uspješnija, kratkoročno ne mogu apsorbirati znatan broj radnika koji postaju suvišni u većim poduzećima. Obrazovni sustav ne priprema pojedince u dovoljnoj mjeri za cjeloživotno učenje, te za fleksibilno ponašanje u vidu promjene zanimanja ili brzog prelaska s jednog tipa znanja na drugi. Otvaranje novih radnih mjesta u Hrvatskoj je bilo razmjerno slabo. Prema Anketi o radnoj snazi najvažniji rast radnih mjesta dogodio se u sektoru "sive ekonomije". Nedostatak fleksibilnosti u službenom sektoru kompenziran je pretjeranom fleksibilnošću u sivom gospodarstvu. Također se uočava slaba fleksibilnost prema radnom vremenu.

Neusklađenost strukture ponude i potražnje za radom. Većina nezaposlenih danas dolazi ili iz populacije zaposlenih ili iz školskog sustava. Bivši zaposleni svojim znanjima i vještinama odražavaju strukturu gospodarstva iz prošlog socijalističkog sustava. Predvidiva buduća potražnja za radom, odnosno njegova struktura odražavat će znanja različita od onih koja imaju trenutno nezaposleni. Stoga bi, čak i uz jačanje gospodarskog razvoja i potražnje za radnicima, nezaposlenost mogla i dalje ostati razmjerno visoka, jer se postojeća znanja bez dodatnog obrazovanja ne mogu nositi sa novim potrebama. Bez većih ulaganja u obrazovanje i reforme sustava obrazovanja kojima će se struktura ponude i potražnje za radnom snagom približiti i bez drugih mjera za poticanje zapošljavanja, teško je moguće očekivati smanjenje nezaposlenosti, bez obzira na istovremeno prazna radna mjesta koja se neće moći popuniti.

Previsoka cijena rada. Realna neto plaća u Hrvatskoj je od 1993. godine rasla po stopama većim od stopa proizvodnosti rada. Takvo kretanje sada već ozbiljno ugrožava mogućnosti uravnoteženog gospodarskog razvitka. Vanjska konkurentnost zemlje time je smanjena budući da su nama

konkurentne tranzicijske zemlje u istom razdoblju zabilježile umjereniji rast plaća u odnosu na rast proizvodnosti. Prosječna bruto plaća izražena u nekoj od relevantnih stranih valuta u Hrvatskoj je veća nego u svim ostalim tranzicijskim zemljama osim Slovenije. Međutim, i razina cijena u Hrvatskoj je viša nego u svim tim zemljama, pa je kupovna moć prosječne plaće u Hrvatskoj relativno niska. Postoji dakle problem da je rad skup sa stajališta poslodavca, a slabo plaćen sa stajališta radnika.

Porezni klin između ukupnog troška rada za poslodavca i neto plaće za radnika (porez i prirez na dohodak, doprinosi na i iz plaće) u Hrvatskoj je sredinom 2000. iznosio oko 40% bruto troška rada, što je približno na razini prosjeka razvijenih europskih zemalja. Proteklih nekoliko godina u tom je području učinjen značajan napredak (porezni klin je 1994. iznosio 53%), ali potrebne su mjere za daljnje snižavanje poreznog klina.

Nezavijene institucije na tržištu rada. Većina državnih institucija koje svojim djelovanjem utječu na tržište rada još uvijek nisu dovoljno osposobljene da preuzmu svoju ulogu modernih i efikasnih institucija. Hrvatski zavod za zapošljavanje je u procesu preustroja, s glavnim ciljem da se transformira u efikasnu instituciju koja će se orijentirati isključivo na potrebe svojih osnovnih stranaka: nezaposlenih i poslodavaca.

Načela i mjere za poboljšanje funkcioniranja tržišta rada

Načela

Osnovni cilj promjena na hrvatskom tržištu rada treba biti povećanje zaposlenosti i zapošljivosti (mogućnosti pojedinaca da pronađu posao).

Mjere koje se poduzimaju na tržištu rada imaju zadaću da stvore okruženje koje potiče fleksibilnost i prilagodljivost na promjene, jednak tretman svih sudionika na tržištu rada, te jednostavna i transparentna pravila za sve. Otvaranje radnih mjesta dolazi kao posljedica gospodarskog rasta zbog jednostavne činjenice da se potražnja za radom izvodi iz potražnje za robama i uslugama. Međutim, gospodarski rast često nije dovoljan za rješavanje problema nezaposlenosti, te on mora biti popraćen drugim mjerama na tržištu rada, koje su sukladne mjerama za poticanje gospodarskog rasta.

U politici razvoja tržišta rada prednost treba dati mjerama kojima je cilj zapošljavanje postojeće radne snage (aktivne mjere), umjesto mjerama za smanjivanje radne snage (pasivne mjere). Aktivne mjere potiču zapošljavanje putem aktivnijeg traženja posla, posredovanjem, povećanjem zaposljivosti dodatnim obrazovanjem i drugim financijskim mjerama kojima se stimulira otvaranje novih radnih mjesta. S druge strane, pasivne mjere imaju za cilj smanjivanje ponude rada i to mjerama kojima se pojedinci stimuliraju na povlačenje s tržišta rada (rano umirovljenje, ograničavanje broja sati rada ili izdašne naknade za nezaposlenost, minimalne nadnice, naknade za bolovanje i invalidnost).

Svaka politika kojom se djeluje na tržište rada treba nastojati da potakne i podupre inicijativu pojedinca, a ne da stvara ovisnost bilo od države, bilo od drugih institucija. Pojedincu se mora pomoći da pomogne sam sebi.

U najvećoj mogućoj mjeri treba izbjegavati preroguliranost tržišta rada. Zbog svoje prirode, tržište rada će uvijek biti normiranije od ostalih tržišta. No, proširenje stupnja reguliranosti (poput, npr. obvezatnosti kolektivnih ugovora, sindikalnog organiziranja, ograničavanja samozapošljavanja ograničavanje mogućnosti rada nedjeljom i sl.) treba izbjegavati, premda neki propisi EU idu u tom smjeru s obzirom na sadašnje stanje u Hrvatskoj. Standardi zaštite radnika iz postojećeg Zakona o radu zasad su prihvatljivi.

Mjere na tržištu rada

Mjere za poticanje rasta najvažnije su mjere za poticanje zapošljavanja. Iako najvažniji, gospodarski rast ne može biti jedini instrument za rješavanje problema na tržištu rada. Potrebna je pomoć aktivnih i pasivnih mjera na tržištu rada, mjera za snižavanje troškova rada, te primjerenih zakonodavnih i institucionalnih promjena.

Aktivne mjere

Potrebno je unaprijediti razinu informiranosti među nezaposlenima, bez obzira jesu li oni prijavljeni na Zavod za zapošljavanje ili ne. Zbog toga je potrebno uspostaviti trajnu suradnju s poslodavcima i istražiti njihove potrebe za radom. Suvremene informacijske tehnologije mogle bi omogućiti visoku razinu dostupnosti svih relevantnih informacija, između ostalih posredstvom interneta. Zavod za zapošljavanje je prirodno nositelj takvih mjera.

Država treba usvojiti praksu izrade *godišnjih smjernica u politici zapošljavanja*, po uzoru na zemlje EU koje imaju *obvezu* izrade takvih smjernica u sklopu borbe protiv nezaposlenosti.

Potrebno je osnažiti obrazovne programe i programe prekvalifikacije za nezaposlene i potencijalno nezaposlene osobe radi lakšeg (ponovnog) uključivanja na tržište rada.

Posebnu pozornost potrebno je posvetiti ugroženim skupinama nezaposlenih (mladi, dugotrajno nezaposleni, skupine s otežanom zapošljivošću). Po potrebi, za naročito ugrožene skupine mogu se organizirati javni radovi na osnovi suvremenih načela čiji je cilj izbjegavanje socijalne isključivosti nezaposlenih i pružanje mogućnosti (makar privremene) za rad i zaradu.

Potrebno je poticati samozapošljavanje pojedinaca kako pojednostavljivanjem administrativnih procedura za otvaranje novih poduzeća, tako i informiranjem zainteresiranih osoba o svim procedurama za otpočinjanje vlastitog posla, od administrativnih do mogućnosti dobivanja kredita i regionalne strukture potražnje za proizvodima i uslugama.

Potencijalni problem nezaposlenosti treba uočavati još na radnom mjestu, u poduzećima koja se pripremaju za restrukturiranje. Stoga bi Zavod za zapošljavanje morao uspostaviti suradnju s poslodavcima u cilju pomoći u upravljanju ljudskim resursima, osmišljavanju i provođenju programa zbrinjavanja viškova radnika u procesu restrukturiranja i slično.

Mjere kojima bi se išlo na neproduktivno zapošljavanje u državnom sektoru potpuno su neprihvatljive. One imaju karakter istiskivanja zapošljavanja u privatnom sektoru i to u obliku većeg poreznog opterećenja potrebnog za financiranje takvog rada. Osim toga takvo zapošljavanje smanjuje učinkovitost državne administracije, umjesto da poveća učinkovitost privatnog sektora i ukupne nacionalne ekonomije.

Sve mjere aktivne politike treba pažljivo pratiti, te osmisliti sustav pokazatelja koji će omogućiti vrednovanje uspješnosti svakog od provedenih programa, kako bi se s neuspješnim ili preskupim programima moglo na vrijeme prekinuti, a oskudna sredstva usmjeriti prema uspješnijim programima.

Velik dio aktivnih mjera na tržištu rada već je osmislio i započeo provoditi Zavod za zapošljavanje. Potrebno je reaktivirati takve programe aktivne politike.

Pasivne mjere

Trajanje i visinu naknada za nezaposlenost ne bi trebalo povećavati, ma koliko se to u prvi tren činilo potrebnim sa socijalnog stajališta. Za socijalne slučajeve postoji program socijalne pomoći kao posljednja socijalno zaštitna mjera.

Praksu prijevremenih mirovina potrebno je u najvećem mogućoj mjeri ograničiti, jer i danas imamo velik broj radno sposobnih i radno aktivnih umirovljenika koji nepotrebno opterećuju sustav mirovinskog osiguranja. Treba sustavnije nadzirati izdavanje potvrda za bolovanje ili invalidnost.

Sve poduzete pasivne mjere (naknade) moraju biti takve da pojedincima pomognu u reintegraciji na tržište rada i zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Potreban je transparentniji način praćenja pojedinaca koji ostvaruju transfere od države kako ne bi dolazilo do gomilanja prava prema različitim osnovama.

Smanjivanje cijene rada

Razmjerno visoku cijenu radu u Hrvatskoj treba smanjivati mjerama politike plaća i mjerama poreznog rasterećenja radnih dohodaka.

U cilju poticanja gospodarskog rasta i povećanja zaposlenosti nužno je i jedino moguće voditi takvu politiku plaća koja će u idućem srednjoročnom razdoblju osigurati da rast realnih plaća bude manji od rasta proizvodnosti rada. To mora biti stožerni element politike plaća.

Svjetska iskustva (Irska, Nizozemska) pokazuju da se ostvarivanje takve politike plaća može postići širokim socijalnim konsenzusom na nacionalnoj razini, tj. postizanjem dogovora između sindikata, poslodavaca i Vlade na nacionalnoj razini. Konkretizacija dogovorenog iz socijalnog sporazuma na nacionalnoj razini ostvaruje se kroz kolektivne ugovore. Svi sudionici na tržištu rada koji nisu obuhvaćeni kolektivnim pregovaranjem, trebali bi biti poticani da slijede osnovne smjernice dogovorene sporazumom.

Ukoliko nije moguće postići socijalni konsenzus na nacionalnoj razini, Vlada sa svoje strane treba osigurati da ukupna masa isplaćenih plaća u javnom sektoru ne raste brže od nacionalne proizvodnosti. Istovremeno treba osigurati da službenici i namještenici u državnim i javnim službama budu plaćeni dostojno i u skladu sa svojom društvenom ulogom.

Za dio javnog sektora koji je bitan za povećanje ljudskog kapitala na nacionalnoj razini, poput obrazovanja, znanosti ili zdravstva treba osigurati kadrovsko i intelektualno jačanje. U mjeri u kojoj to ovisi o politici plaća, ovu politiku treba podrediti ostvarivanju takvog cilja.

Poželjno je da osim javnog, i privatni sektor slijedi načelo po kojem bi rast plaća bio sporiji od rasta proizvodnosti. Poželjno je da se privatni sektor pri određivanju (dogovaranju) rasta plaća rukovodi stanjem na lokalnom tržištu rada, kao i kretanjem proizvodnosti u svakoj pojedinoj poslovnoj jedinici. Time se ubrzava i olakšava strukturno prilagođavanje cjelokupnog hrvatskog gospodarstva.

U području porezne politike dugoročni je cilj smanjivanje poreznog opterećivanja plaća, odnosno dohodaka od rada. To znači, prije svega, smanjivanje doprinosa iz plaća i na plaće. No pritom se strogo mora voditi računa da se ne ugrozi ukupna fiskalna stabilnost u državi, odnosno da sustav doprinosa omogući reformu i financijsku stabilnost sustava socijalne zaštite (mirovinski sustav,

zdravstveni sustav, sustav osiguranje od nezaposlenosti). Mogućnost i dinamika smanjenja doprinosa ovisi o mirovinskoj kao i o zdravstvenoj reformi. Ne predlažemo uvođenje bilo kakvih novih obveznih doprinosa, naročito ne obvezatnost doprinosa za udruge radnika ili poslodavaca. Takvi doprinosi trebaju biti temeljeni na dragovoljnom pristupu.

Poticanje profesionalne mobilnosti

U Hrvatskoj je razina mobilnosti razmjerno niska i to kako ona interna (premještanje s jednog radnog mjesta na drugo unutar istog poduzeća) tako i među zanimanjima i regijama. Mobilnost u okviru istog zanimanja ali između poduzeća i grana (djelatnosti) nešto je bolja. Veća mobilnost rada bitno utječe na unaprjeđivanje funkcioniranja tržišta rada. Stoga je potrebno preispitati zakone koji onemogućuju internu mobilnost kako bi se potaklo premještanje s jednog radnog mjesta na drugo uz odgovarajuću prilagodbu plaća. To je naročito važno za javni sektor u kojem na pojedinim segmentima postoji prevelika zaposlenost, a u drugima nedostatna zaposlenost. Mobilnost radnika treba prilagoditi međunarodnim standardima i normama (ponajprije EU).

Poboljšanje obrazovnog sustava

Tradicionalno u Hrvatskoj prevladava elitistički pristup obrazovanju koje se smatra intrinzičnom vrijednošću, dok je relevantnost stečenih znanja za gospodarski razvitak u drugom planu. Gotovo sve europske reforme obrazovanja imaju za cilj da im obrazovni sustav bude u funkciji cjeloživotnog obrazovanja pojedinaca. Ljudski se kapital sve više smatra jedinstvenom konkurentskom prednošću i glavnim čimbenikom gospodarskog razvoja, poglavito na regionalnoj razini. U budućnosti će pojedinci morati mijenjati svoja zanimanja relativno često bez obzira da li ostaju u okviru jednog poduzeća, grane djelatnosti ili mijenjaju djelatnost. Lakoća prelaska s jednog tipa znanja na drugo bitno je pod utjecajem institucija koje čine obrazovni sustav. Reforma obrazovanja bi trebala osigurati mnogo jaču sponu između obrazovnog sustava, kako redovnog tako i cjeloživotnog, i gospodarstva. Znanja koja se stječu moraju biti relevantna na srednji i dugi rok. Vitalnost hrvatskog gospodarstva ovisi u znatnoj mjeri o ulaganju u ljudski kapital.

Povećanje učinkovitosti institucija na tržištu rada

Djelovanje Zavoda za zapošljavanje potrebno je osnažiti i osuvremeniti. Međutim, potrebno je omogućiti konkurenciju privatnog sektora u djelatnosti posredništva u zapošljavanju (naročito kod povremenih poslova, rada na određeno vrijeme ili rada po potrebi), uz osiguranje komplementarnosti njihovog rada s radom Zavoda za zapošljavanje.

Zavod za zapošljavanje bi trebao postati visoko specijalizirani servis za profesionalnu orijentaciju i izgradnju karijere, koji će biti dostupan svim radno sposobnim stanovnicima u potrazi za poslom, promjenom posla ili naprosto obrazovanjem. S druge strane, Zavod mora razviti svoju sposobnost da pomaže kod upravljanja ljudskim resursima, naročito kao pomoć poslodavcima u restrukturiranju. Moguće su i odgovarajuće institucionalne promjene u obavljanju ovih dviju osnovnih funkcija Zavoda. Suvremene informacijske tehnologije bi trebale omogućile visoku razinu dostupnosti informacija o ponudi i potražnji za radom korisnicima usluga Zavoda (poslodavcima i tražiteljima posla).

Iz brojnih znanstvenih istraživanja i prakse razvijenih fleksibilnih gospodarstava pokazuje se da je korištenje regionalnih razvojnih resursa osnovica nacionalnih strategija razvoja, rasta zaposlenosti i blagostanja. Međutim, naše administrativne jedinice, županije, nisu gospodarske regije i teško je

uspostaviti institucionalnu podršku razvoju i poticanju zapošljavanja na županijskoj razini. Potrebno je, ipak izgraditi mrežu i hijerarhiju institucija koje pružaju podršku regionalnom razvoju (ponekad izvan okvira županija), *te na regionalnoj razini razviti mehanizme aktivne politike na tržištu rada za smanjenje nezaposlenosti.*

Deregulacija

Poželjno je u zakone (Zakon o radu, Zakon o zapošljavanju, Zakon o stečaju) unijeti promjene koje bi smanjile segmentiranost na tržištu rada i povećale njegovu fleksibilnost. U potpunosti treba pojednostavniti administriranje i smanjiti troškove otvaranja i zatvaranja novih poduzeća, ali uz osiguranje suvremenog statističkog praćenja.

Poseban je problem zakonsko određivanje tko se smatra zaposlenim, a tko nezaposlenim. U članku 1. Zakona o radu zaposlenost se definira kao rad na temelju ugovora o radu. Prema toj odredbi svi ostali koji rade nisu zaposleni pa se prema Zakonu o zapošljavanju mogu naći i na evidenciji nezaposlenih, što znatno uvećava broj nezaposlenih. To treba promijeniti. Potrebno je što više ekonomskih aktivnosti stanovništva priznati kao zaposlenost u cilju proširenja porezne baze, ali i legaliziranja sive ekonomije. Takve mjere trebaju biti povezane sa smanjivanjem poreznog klina i jačanjem inspeksijskih službi i kazni za nelegalno poslovanje.

Identifikacija stvarnih tražitelja posla

Dio registriranih u Zavodu za zapošljavanje kao nezaposleni ne traže stvarno posao. Oni se na Zavod prijavljuju kako bi ostvarili određena prava, kao što su pravo na zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje, socijalnu skrb i slično. Takvi registrirani odbijaju poslove, bilo zato što ne žele raditi ili već rade u sivom gospodarstvu. Zato treba definirati donji iznos primanja (tekućeg dohotka) pojedine osobe, nakon kojeg se ne bi više smatrala nezaposlenom. Potrebno je ostvarivanje svih drugih prava koja nisu izravno vezana uz radni odnos (osim naknade za nezaposlenost koja je pravo iz radnog odnosa) povjeriti državnom proračunu, sustavima socijalnog osiguranja ili socijalne skrbi. Tako bi se npr. trebala redefinirati osnova zdravstvenog osiguranja za osobe koje nisu u radnom odnosu i ne ostvaruju pravo na zdravstveno osiguranje prema nekoj drugoj osnovi. Troškovi zdravstvenog osiguranja ovih osoba mogli bi se financirati iz državnog proračuna. Time bi se na Zavod za zapošljavanje prijavljivali isključivo stvarni tražitelji zaposlenja.

Prevladavanje socijalnih problema u provođenju reformi (borba protiv siromaštva)

Tranzicijska recesija početkom devedesetih godina ozbiljno je smanjila životni standard stanovništva. Rat je donio mnoštvo ljudskih i gospodarskih stradanja. Kao rezultat otpuštanja radnika zbog restrukturiranja ili zatvaranja poduzeća prisutne su nepovoljne socijalne posljedice, koje se očekuju i ubuduće. *Snažan, dugoročno održiv i socijalno pravedan gospodarski rast treba omogućiti unaprjeđivanje socijalne slike Hrvatske i smanjenje siromaštva.* On je moguć samo uz poduzetnike koji dobivaju dostatnu naknadu za svoj poduzetnički trud i rizik, te uz javnost koja shvaća i podržava određeni stupanj nejednakosti u distribuciji dohodaka između građana. Za one koji su posebno socijalno i materijalno stradali, potrebno je ojačati sustav socijalne zaštite, te ih zaštititi od siromaštva.

Hrvatska, prema istraživanju koje je proveo zajednički tim Svjetske banke i Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske te suradnika Ekonomskog instituta u Zagrebu, nema visoku stopu

apsolutnog siromaštva, u usporedbi s drugim europskim zemljama u tranziciji⁷. Međutim, prema nacionalno relevantnom standardu koji uključuje mogućnost zadovoljavanja minimalnih prehrambenih potreba i podmirenje neophodnih neprehrambenih potreba (usklađenih s našim stupnjem razvoja), u Hrvatskoj je 1998. godine bilo oko 10 posto osoba koje ne mogu podmiriti takve potrebe. To upućuje da više od 400 tisuća hrvatskih građana živi u siromaštvu i ozbiljno su uskraćeni u svojim potrebama. Siromašni u Hrvatskoj su većinom slabo obrazovani ili posjeduju samo usko specijalizirane vještine (ako rade slabo su plaćeni, a često su nezaposleni) ili žive u kućanstvima gdje je glava obitelji umirovljenik (koji uopće ne prima, ili prima nisku mirovinu). Subjektivni osjećaj siromaštva, čak i kod građana koji mogu zadovoljiti osnovne potrebe je vrlo snažan, pa se čak 80 posto stanovništva u Hrvatskoj osjeća siromašnima. Određeni napredak je ipak vidljiv, jer se takav osjećaj kod građana nakon 1994. godine ipak blago smanjuje.

Istraživanje ukazuje na mogućnost da se siromaštvo u Hrvatskoj ukorjenjuje, tj. da postoji mala vjerojatnost da će se siromašna osoba brzo i lako izvući iz siromaštva. Naime, opće ekonomske prilike u vidu mogućnosti zapošljavanja su u Hrvatskoj ograničene, a siromašni ili nemaju odgovarajuće kvalifikacije ili su neaktivni, zbog čega ne mogu iskoristiti niti takve, sužene mogućnosti popravljivanja svog položaja. Djeca iz siromašnih obitelji često ostaju slabo obrazovana, čime smanjuju svoje mogućnosti izlaska iz siromaštva. Siromašni često žive u socijalnoj izolaciji.

Sužavanje tržišta rada i razmjerno loše usmjereni socijalni transferi osnovni su razlozi postojanja siromaštva u Hrvatskoj. Ekonomski procesi i stanje na tržištu rada stvarali su velike nejednakosti u raspodjeli. Iako je veličina socijalnih transfera snažno rasla, istraživanje Svjetske banke pokazuje da oni nisu pridonijeli smanjivanju nejednakosti. Hrvatska bi dobro usmjerenim transferima, uz razmjerno male troškove, mogla u potpunosti ukloniti apsolutno siromaštvo.

Socijalna pomoć kao dio ukupnih socijalnih transfera bila je prilično dobro usmjerena, ali je ona po svojim iznosima mala. Jedan od glavnih problema sustava socijalne skrbi može se pripisati problemima mirovinskog sustava. Pokazuje se da su mirovine zapravo transfer prema relativno dobrostojećem stanovništvu, i da ne pružaju prikladnu zaštitu od siromaštva starijim osobama i invalidima (1/4 njih uopće ne prima mirovinu).

Nejednakosti u distribuciji dohodaka u Hrvatskoj su, u usporedbi s drugim europskim zemljama, razmjerno visoke, što pokazuje Ginijev koeficijent nejednakosti od 0,35. Glavni čimbenik nejednakosti jesu prihodi od samozapošljavanja i neformalnih aktivnosti, koji su izrazito neravnomjerno raspoređeni.

Stupanj nejednakosti je važna determinanta gospodarskog rasta i siromaštva. Pretjerana nejednakost ne predstavlja stabilan temelj za gospodarski rast, jer ona generira socijalnu nestabilnost, onemogućuje punopravno i produktivno sudjelovanje u gospodarskom životu onih najsiromašnijih, dok slaba kupovna moć većeg dijela stanovništva čini slabu osnovu za razvoj domaće proizvodnje. Veličina nejednakosti koja je socijalno i ekonomski razvojno/poticažno različita je od zemlje do zemlje. Viša razina nejednakosti prihvatljivija je ako je cijela zajednica bogatija, odnosno ako je siromaštvo razmjerno rijetko. Ako ukupni dohodak raste, a siromaštvo se smanjuje, eventualni rast nejednakosti bit će lakše prihvatiti. Ako se bogatstvo i visoki dohoci smatraju proizvodom talenta i radnih napora, opće odobravanje takvih dohodaka bit će veće. Stoga nosioci ekonomske politike trebaju voditi računa da od općeg gospodarskog rasta imaju koristi i oni najsiromašniji, te da na najmanju moguću mjeru svedu sve netržišne izvore nejednakosti koji bi mogli proizići iz političkog utjecaja, uspješnog lobiranja, osobnih veza, nepotizma ili korupcije.

⁷ Vidi Nacrt dokumenta Svjetske banke "Hrvatska: Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju", lipanj 2000.

Borba protiv siromaštva treba se paralelno odvijati u tri smjera:

- a) *snažan i pravedan gospodarski rast, s posebnom naglaskom na povećanje zaposlivosti;*
- b) *jačanje sustava socijalne sigurnosti i*
- c) *jačanje društvenog utjecaja siromašnih.*

Snažan i socijalno pravedan rast je *nužan za trajno smanjivanje siromaštva*. Rast smanjuje nezaposlenost, povećava stopu participacije i obično poboljšava apsolutni položaj siromašnih. Hrvatskoj je potreban takav rast koji će povećati mogućnosti zapošljavanja nezaposlenim i neaktivnim radnicima. Povećanje zaposlivosti, naročito za slabije obrazovane otvara mogućnosti siromašnima da poprave svoj položaj i smanjuje socijalnu isključivost. Gospodarsko okruženje koje stvara povoljnije uvjete za pravedan rast, odnosno veće mogućnosti zapošljavanja, uključuje održavanje makroekonomske stabilnosti, povećanje fleksibilnosti tržišta rada i unaprjeđenje obrazovanja. Sustav obrazovanja treba više usmjeriti prema općim vještinama i sposobnostima radi povećanja prilagodljivosti i fleksibilnosti budućih poslodavaca i posloprimaca. Zbog nužnosti snažnije međunarodne integracije Hrvatske i otvaranja prema svijetu, potrebno je u obrazovnom sustavu jačati vještine komunikacije i naročito unaprijediti učenje stranih jezika. Potrebno je ojačati sustav obrazovanja rukovoditelja (menadžera) i prekvalifikacije radnika.

Dizajniranje učinkovite mreže socijalne sigurnosti nužno je radi osiguranja socijalne stabilnosti i potpore za gospodarske reforme. Socijalno osiguranje može poticajno djelovati na ekonomsko restrukturiranje ohrabrujući ljude da preuzimaju rizik, da se ponovno obrazuju i mijenjaju zaposlenje. Sustav socijalne zaštite treba sprječavati pojave siromaštva i pomagati siromašnima. U Hrvatskoj je potrebna što skorija reforma sustava socijalne zaštite, uz uspješno nastavljanje mirovinske reforme.

Hrvatska puno troši na socijalne transfere, ali taj novac nije dobro usmjeren, stoga samo povećanje iznosa transfera neće imati potreban učinak na problem siromaštva. Treba reformirati sadašnji sustav socijalne zaštite - *pojednostaviti ga, uspostaviti sustav nadziranja siromaštva kako bi se procijenili učinci gospodarskih reformi i rezultati napora za bolje usmjeravanje socijalne pomoći i smanjenje siromaštva, te integrirati sustav socijalne zaštite od državne do lokalne razine*. Pomoć siromašnim osobama ne bi trebalo vezati uz njihov status na tržištu rada, već bi se ona trebala dodjeljivati bez obzira jesu li osobe zaposlene ili nezaposlene, u mirovini ili u aktivnoj dobi, ovisno o njihovoj ekonomskoj snazi. Kako bi se izbjegle zloupotrebe, potrebno je sa sigurnošću utvrditi stvarne dohotke pojedinaca ili obitelji. Velik neformalni sektor gospodarstva predstavlja prepreku razvoju ovakvih programa, ali bi se s vremenom i pretpostavljenim sužavanjem neformalnog sektora mogle otvoriti mogućnosti za primjenu takvih mjera.

Potrebno je izgrađivati poduzetničko poticajnu i socijalno održivu distribuciju dohodaka i imovine. Državna redistribucija putem tekućih transfera stanovništvu nije jedini način da se postigne socijalno prihvatljivija distribucija dohodaka. Važna je uloga obrazovnog sustava i sustava zdravstvenog osiguranja u prevenciji mnogih socijalnih problema. Sustav zdravstvenog osiguranja treba reformu, ali ona nikako ne bi smjela smanjiti razinu osnovnih zdravstvenih usluga za siromašnije slojeve stanovništva.

Jačanje mogućnosti siromašnih građana da ostvare svoja prava treba postići jačanjem demokratskih institucija i jačanjem civilnog društva u cjelini. Uloga nevladinih udruga u ovom segmentu je vrlo važna. Sve nelegalne (netržišne) izvore nejednakosti (kriminal, *rent-seeking*) treba svesti na minimum.

PROSTORNO-EKONOMSKA POLITIKA

Glavne poruke

- *Raznolikost hrvatskog prostora i postojeća struktura hrvatskog gospodarstva nalažu usklađivanje prostorno-ekonomske i makroekonomske politike; svaka mjera mora uz makroekonomski imati i prostorno-ekonomski cilj, a učinci mjera moraju se pratiti s makroekonomskog i s prostorno-ekonomskog stajališta*
- *Hrvatska razvojna strategija i iz nje izvedena razvojna politika trebaju nadrasti antiregionalizam; uvažavanje područnih posebnosti i područno upravljanje razvojem svojstveni su hrvatskom društvu*
- *Republici Hrvatskoj predstoji postupna reforma administrativno-teritorijalnog ustroja koji treba započeti jednostavnim objedinjavanjem više županija u šire, sa stajališta upravljanja razvojem prikladnije, administrativno-teritorijalne jedinice - regije.*
- *Područnu razvojnu politiku treba usklađeno voditi na nacionalnoj i područnoj razini; trenutno naglašeno značenje nacionalne razine područne razvojne politike treba postupno opadati, a značenje područne razine rasti što, uz ostalo, podrazumijeva postupnu fiskalnu decentralizaciju*
- *Mjere područne politike obuhvaćaju prilagodbe institucionalnog okvira u kojem djeluju poduzetnici i zaposlenici, državna ulaganja u infrastrukturne sustave, unapređivanja zdravstvenog i školskog sustava i sustava socijalne skrbi, te osnivanje i opsluživanje područnih razvojnih institucija*
- *Politika zaštite i unapređivanja okoliša treba ostvariti primjereni odnos restriktivnih i poticajnih mjera kojima će utjecati na onečišćivače i ostale korisnike resursa, izjednačavati njihove interese s javnim interesom i usmjeravati ih k održivom gospodarenju resursima u skladu sa standardima EU*
- *Okoliš se čuva održivim korištenjem svih raspoloživih hrvatskih resursa; politika zaštite i unapređivanja okoliša stoga mora obuhvatiti i poticanje ulaganja u održivi razvoj*
- *Infrastrukturni sustavi se bitno razlikuju u stupnju organiziranosti i učinkovitosti; treba ih osuvremeniti i odrediti način i brzinu osuvremenjivanja za svaki sustav posebno*
- *Treba napustiti praksu donošenja zakona koji objedinjuju sve mjere razvojne politike u nekom nedovoljno razvijenom području; mjere kojima se potiču nedovoljno razvijeni treba uređivati nizom zakona, tako da fiskalne mjere budu uređene samo poreznim zakonikom, zemljišna politika samo zakonom o poljoprivrednom zemljištu itd.*

Prostorni vid upravljanja razvojem hrvatskog gospodarstva

Hrvatski je prostor iznimno raznolik. Prirodna raznolikost stoljećima je utjecala a i danas utječe na gospodarski razvoj tako da su gospodarstva ravničarskih, brdsko-planinskih i obalno-otočnih krajeva oduvijek imala različitu strukturu i različite razvojne osobine. Pojedini dijelovi Hrvatske se stoga ne razlikuju samo klimom, orografijom, vegetacijskim pokrovom i slično, već i gospodarskom strukturom, izgrađenošću i radnim potencijalom. Izniman je i hrvatski geopolitički položaj i njime uvjetovana burna povijest koja je razlike naglasila.

Heterogenost hrvatskog prostora i razlike između gospodarskih struktura njegovih dijelova upućuju da razvojna politika osim strukturnog treba imati i prostorni vid. Tijekom 90-ih godina nositelji hrvatske razvojne politike zapostavljali su ovo dvojstvo i bavili se uglavnom makroekonomskim mjerama i mjerama kojima se utjecalo na strukturu gospodarstva. Takvo usmjerenje objašnjavalo se mladošću države, ugroženim suverenitetom kojeg bi područna politika dodatno ugrozila ili naprosto tvrdnjom da je Hrvatska za takvo što premalena. Istovremeno, gotovo svaka mjera kojom se pokušalo potaknuti neki gospodarski sektor imala je veće ili manje prostorne učinke. Poticaji brodogradnji osjetili su se u obalnim gradskim naseljima u kojima su brodogradilišta smještena, poticaji maslinarstvu pogodovali su obali i otocima ali ne i Slavoniji gdje su se pak osjetili poticaj uzgoju jednogodišnjih kultura, mjere unapređivanja tekstilne industrije osjetile su se ponajviše u sjeverozapadnom dijelu Hrvatske itd. Deset godina nakon osamostaljenja, ova, ionako upitna i praksom opovrgnuta objašnjenja ne mogu opravdati strukturnu jednostranost razvojne politike. Njezini prostorni i strukturni učinci moraju se sagledavati simultano, a razvojne mjere moraju uvijek imati i strukturne i prostorne ciljeve. Hrvatska razvojna politika mora se odrediti i usklađeno provoditi i na nacionalnoj i na područnoj razini.

Uvaživši prostor kao predmet, razvojna politika treba uvažiti i suvremeni prostorno-ekonomski pristup. Prostor ne treba smatrati dvodimenzionalnom kategorijom, plohom po kojoj se gospodarstvenici smještaju i razmještaju ne utječući na njenu kakvoću. Riječ je o trodimenzionalnoj, itekako dinamičnoj kategoriji čija kakvoća redovito trpi zbog proizvodnje, potrošnje i prometa koji se u njoj odvijaju. Prostorna razvojna politika kojom se utječe na pojedinačne smještaje i ukupni razmještaj gospodarstvenika a time u velikoj mjeri i stanovništva, obuhvaća stoga mjere kojima se gospodarstvenici privlače u neko područje ili odbijaju od njega, ali i mjere kojima se potiče povezanost prostora i izgradnja infrastrukturnih sustava, te mjere kojima se štiti i unapređuje okoliš. S obzirom da u hrvatskom prostoru ima i područja čiji razvoj treba poticati iz geopolitičkih razloga (neka područja uz državnu granicu) te područja koja su razvojno posebno osjetljiva (otoci), prostorna razvojna politika treba razvijati i razne posebne, lokalno prilagođene mjere.

Upravljanje područnim razvojem

Heterogen u gospodarskom i uopće razvojnom pogledu, hrvatski prostor je danas politički homogen. Ta homogenost s jedne strane omogućava usklađivanje razvojne politike na nacionalnoj i područnoj razini, a s druge visoki stupanj samostalnosti pojedinih područja u kreiranju vlastite razvojne politike. Bez obzira na odnos ovih dviju razina, ukupna područna politika mora biti puno kvalitetnije osmišljena nego do sada. Njen osnovni cilj nije izjednačavanje hrvatskih područja u svim elementima i pokazateljima razvijenosti već održivo korištenje resursa hrvatskog prostora što će dovesti do različitog, ali područno optimiranog razvoja njegovih dijelova. Područna politika se stoga više ne smije svoditi na napore i mjere za ublažavanje prostorne neravnoteže koju izaziva gospodarski rast, već mora uklanjati njene uzroke i u konačnici svakom području osigurati onu naseljenost i onaj intenzitet i strukturu gospodarskih aktivnosti koji jamči održivi rast i održivo korištenje resursa.

Područnu politiku u konačnici treba decentralizirati, a njeni nositelji na razini središnje vlasti trebaju postupno prepuštati svoju ulogu nositeljima u samim područjima. Tempo decentralizacije ovisit će o razini razvijenosti i sposobnosti pojedinih područja da barem djelomično preuzmu upravljanje svojim razvojem, što znači da će razvojna politika u nedovoljno razvijenim područjima još dugo morati biti simultano i svakako usklađeno vođena na nacionalnoj i područnoj razini.

Mjerom područne razvojne politike treba smatrati svaki čin središnje ili područne vlasti koji mijenja uvjete djelovanja gospodarskih subjekata i javni standard u određenom području. Mjerama treba smatrati:

i) Prilagodbe institucionalnog okvira (zakona i propisa) koji određuje dobit gospodarskih subjekata i uopće korisnika resursa. Izmjena ili posebna primjena nekog zakonskog propisa može povećati troškove gospodarskih subjekata ili im smanjiti prihode što će im umanjiti dobit i ponukati da uspješnije posluju ili da poslovanje obustave. Izmjene zakona mogu i smanjiti troškove odnosno povećati prihode ili pak olakšati prikupljanje početnog kapitala za započinjanje neke djelatnosti, što će olakšati ulaganje i kasnije poslovanje.

ii) Državna ulaganja u infrastrukturne sustave, iznimno i u stanogradnju. Proširenjem i poboljšanjem infrastrukturnih sustava u nekom području poboljšavaju se opći uvjeti života, rada i ulaganja. Upuštajući se u izravna ulaganja u infrastrukturu, država se tako pojavljuje kao posebni poduzetnik koji ulaže u javnom interesu.

iii) Unapređivanja zdravstvenog i školskog sustava te sustava kulturnih djelatnosti i socijalne skrbi koja poboljšavaju opće uvjete života, zapošljavanja, rada i ulaganja i koja se, kao i infrastrukturna ulaganja, mogu usmjeravati u pojedina područja.

iv) Pokretanje i opsluživanje područnih razvojnih institucija koje će brinuti o poslovnom osposobljavanju i doškolavanju lokalnih poduzetnika i službenika područne (županijske, općinske i gradske) uprave. Takve institucije trebaju izrađivati i razvojnu dokumentaciju (prostorni planovi, pre-feasibility studije, investicijski projekti i sl.) koja određuje odnosno predlaže mjesta, opseg i tehnologiju ulaganja u pojedine djelatnosti i jamči izjednačavanje ulagačeva interesa s javnim interesom. Promicanjem takve razvojne dokumentacije u pojedinim područjima utječe se na ulagačevu odluku o vrsti i mjestu ulaganja.

Mjere razvojne politike mogu se donositi tako da mijenjaju uvjete djelovanja svih subjekata na cijelom državnom teritoriju. Mogu biti i uže, strukturne, što znači da mijenjaju uvjete samo u određenoj gospodarskoj djelatnosti, ili pak područne što znači da će uvjeti biti promijenjeni samo na određenom dijelu državnog teritorija i vrijediti za sve koji tamo djeluju. Promjenama mjera i praćenjem njihovih učinaka nositelj razvojne politike kratkoročno utječe na ulagačke odluke i odluke o intenzitetu gospodarenja, a srednjoročno i na gospodarsku strukturu odnosno na razvoj pojedinih područja.

Nositelj razvojne politike na nacionalnoj razini mora, međutim, uvažiti da strukturne mjere mogu imati i područne učinke i da područne mjere mogu djelovati na strukturu ukupnog gospodarstva. Ta isprepletenost će biti to jača što je prostor u kojem se donose mjere heterogeniji. Ako je, na primjer, donesena mjera kojom se želi potaći razvoj neke gospodarske grane, treba imati na umu da njene jedinice u heterogenom prostoru ne moraju biti i da najčešće i nisu jednoliko razmještene i da će se učinci mjere osjetiti samo tamo gdje jedinica ima. Na taj način donositelj mjere će, iako mu to možda nije bila osnovna namjera, posebno poticati i razvoj nekih područja. S druge strane poticajne mjere koje vrijede samo u nekom području pomoći će ponajprije djelatnostima za koje ono ima poredbene prednosti i koje su već donekle razvijene. Te djelatnosti će rasti brže od ostalih i pojednostaviti gospodarsku strukturu unutar područja, što ne mora biti (najčešće i nije) ciljem razvojne politike.

Od osamostaljenja do danas nositeljima hrvatske razvojne politike nije uspijevalo osmisliti područnu politiku. Politika koje za predmet uzima samo dio nacionalnog prostora, za sada se provodi samo u dijelovima Hrvatske u kojima su posebne mjere evidentno potrebne. Na prvom mjestu su krajevi koji su bili okupirani, razarani i iseljavani tijekom Domovinskog rata i koji su i formalno određeni kao područja posebne državne skrbi. Slijede područja koja zaslužuju posebnu brigu zbog iseljavanja, razvojne zapuštenosti i privlačnih ali ekološki osjetljivih resursa, među kojima se ističu hrvatski otoci. Ova područja su što zbog geopolitičkih, što zbog gospodarsko-razvojnih interesa, istaknuta kao područja posebnog državnog interesa i takvima će ih trebati smatrati i u narednom srednjoročju.

Isprepletenost strukturnog i prostornog u razvojnoj politici i neujednačena razvojna pažnja koja se posvećuje pojedinim područjima Hrvatske, nameće potrebu za koordinacijskim tijelom koje bi djelovalo pri Vladi RH i brinulo o regionalnom i uopće prostorno-ekonomskom aspektu razvoja. Takvo tijelo (najbolji oblik bio bi povjerenstvo) bi:

- predlagalo Vladi Republike Hrvatske strateške razvojne dokumente koji određuju dugoročnu regionalnu politiku i njeno mjesto u ukupnoj razvojnoj politici Republike Hrvatske
- formuliralo prijedloge mjera regionalne politike i dostavljalo ih Vladi RH
- predlagalo izmjene i dopune postojećih zakona i propisa koji izravno ili neizravno uređuju upravljanje regionalnim razvojem
- pratilo postupke donošenja zakona koji uređuju ukupnu hrvatsku razvojnu politiku i upozoravalo na njihove regionalne i uopće prostorno-ekonomske učinke
- organiziralo praćenje i ocjenjivanje učinaka mjera regionalne politike i na toj osnovi predlagalo poboljšanja
- koordiniralo djelovanje stranih i međunarodnih organizacija koje u Hrvatskoj potiču regionalni razvoj
- vodilo brigu o formalnim uvjetima pridruživanja Europskoj Uniji u pogledu regionalne politike i regionalnog razvoja uopće, pratilo njihovo ispunjavanje i predlagalo odgovarajuće mjere i postupke
- obavještavalo i savjetovalo Vladu Republike Hrvatske, ministarstva i ostale relevantne institucije o prostornim učincima njihovog sektorskog djelovanja.

Značenje decentralizacije

Decentralizacija se nameće i kao cilj i kao sredstvo razvojne, a posebno područne razvojne politike. Stoga treba prevladati postojeći administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske i mnoge postojeće funkcije državnih institucija jer oboje izravno ili posredno pogoduju centralizaciji razvojnog odlučivanja. Posljednjih desetak godina regionalizam je kao razvojni pristup bio politički ograničavan, a povremeno i diskreditiran. To je očiti propust jer je područna raznolikost, naročito kada je riječ o razvojnim potencijalima i već aktiviranoj gospodarskoj osnovi, očita hrvatska razvojna prednost.

Današnji prostor Republike Hrvatske doživio je tijekom XX stoljeća brojne administrativno-teritorijalne reorganizacije koje su nosile pečat vremena i političkog sustava unutar kojeg su bile koncipirane i provedene. To vrijedi i za postojeći administrativno teritorijalni ustroj koncipiran krajem 1992. godine. Tadašnje političko vodstvo razgranalo je zatečeni ustroj općina - republika i istovremeno obnovilo županije koje su u hrvatsko-slavonskom dijelu Hrvatske bile uspostavljene u drugoj polovici 19-og stoljeća i funkcionirale do 1918. godine. Takvim pristupom zanemareni su kriteriji regionalne konstitucije Hrvatske, a istovremeno se radi izbjegavanja političkih sukobljavanja u najvećoj mogućoj mjeri dopuštalo formiranje malih županija i još manjih općina. Administrativno teritorijalnih jedinica je tako na kraju bilo previše, a decentralizacija države i njena politička i društvena regionalizacija je unaprijed onemogućena. Očito je, međutim, da regionalna raščlanjenost Republike Hrvatske - realno očitana u prostoru i administrativno-teritorijalni ustroj države moraju biti usklađeni. Pri tom treba uvažiti stvarni regionalizam, a ne administrativno-teritorijalni ustroj u kojem se sredstva dijele iz središta, a uprava funkcionira na državnoj i županijskoj razini. Lokalna, svakako ograničena samouprava u takvom sustavu nema značenje regionalizma niti iz njega proizlazi. Uz to, pored županija i novonastalih općina i dalje funkcioniraju općinski sudovi, zemljišno knjižni uredi, katastar,

javna infrastrukturna poduzeća i neke druge službe čiji prostorni obuhvat još uvijek odražava prijašnji administrativno teritorijalni ustroj. Većina novih županija je uz to teritorijalno, a i stanovništvom, premalena, pa pored županijskog djeluje i paralelni neformalni sustavi (trgovački sudovi, gospodarske komore), kojima po prirodi stvari trebaju širi regionalni okviri.

Primjeri pokazuju da su u većini europskih država koncepti administrativno-teritorijalnog ustroja utvrđeni krajem XIX stoljeća i tijekom druge polovine XX stoljeća osuvremenjeni i prilagođeni novim društvenim prilikama i novim razvojnim potrebama i interesima. U Republici Hrvatskoj se međutim, jedva može i zamisliti radikalna reforma koja bi odjednom promijenila teritorijalno politički ustroj. Treba iznaći put preobrazbe koji će jasno afirmirati regionalizam i osigurati mu životne i razvojne funkcije, a da se istovremeno ne destruiira postojeće županijsko ustrojstvo. To znači da teritorijalno-političku transformaciju treba voditi postupno. Proces promjena treba pokrenuti jednostavnim objedinjavanjem više županija u šire administrativno-teritorijalne jedinice - regije. Procjenjuje se da bi krajem tog procesa Republika Hrvatska mogla imati do 7 ovako zamišljenih područnih zajednica - regija.

Infrastrukturni razvojni uvjeti

Pojam "infrastruktura" obuhvaća grane i djelatnosti kojima se pružaju javne usluge bez kojih je nemoguće nesmetano odvijanje primarnih, sekundarnih i tercijarnih djelatnosti. Infrastruktura u užem smislu ili ekonomska infrastruktura odnosi se na promet, sustav komunikacija, energetiku i vodoprivredu, a infrastruktura u širem smislu obuhvaća školstvo, zdravstvo, istraživačku djelatnost, kulturu i policiju.

Između razvijenosti infrastrukture i regionalne razvijenosti neosporno postoji međuovisnost, pri čemu o konkretnim uvjetima ovisi da li izgradnja infrastrukture prethodi gospodarskom razvoju ili ga slijedi. U Hrvatskoj se dugo smatralo se da će ciljano građena infrastruktura potaknuti područni rast i razvoj. Međutim, ne samo da se kvaliteta i kvantiteta izgrađene infrastrukture znatno razlikuje od područja do područja, čime nije ostvaren uravnoteženi razvoj. Uz to, ulagalo se i bez ekonomske opravdanosti, a predviđanja o rastu potaknutom novom cestom nisu se ostvarila. Stoga treba revidirati postojeća i planirana ulaganja, utvrditi njihovu opravdanost i odrediti prioritete.

Dugoročno je potrebno sva ulaganja razmatrati sa stajališta uravnoteženog rasta, u kojemu su razvoj infrastrukturnog sustava i jačanje proizvodnih djelatnosti usklađeni. U nedovoljno razvijenim područjima pri tom prvenstveno treba potaći lokalne proizvodne mogućnosti. U razvijenijim područjima razvojnu politiku treba usmjeriti na poboljšanje razmjesta ekonomskih aktivnosti s ciljem ispravljanja nepovoljnih prostornih posljedica djelovanja slobodne tržišne ekonomije na ekonomski rast. U tom smislu, infrastrukturne sustave treba postupno privatizirati i regionalizirati i na taj način oslabiti postojeće monopole i povećati efikasnost samih sustava.

Promet kao djelatnost koja neposredno koristi raspoloživu infrastrukturu nije samo jedan od čimbenika razvoja već i njegova posljedica. Tako u razvijenim područjima promet nije temeljni razvojni činitelj, za razliku od nedovoljno razvijenih područja, gdje se razvoj pokušava stimulirati upravo poboljšanjem prometnih veza. U takvim područjima promet će, međutim, biti odlučujući čimbenik rasta i razvoja samo ako područje ima razvojne mogućnosti, i ako su one poticane ukupnom razvojnom politikom. Područja Hrvatske s boljom prometnom infrastrukturom imaju bolji pristup sirovinama i poluproizvodima te tržištima svojih proizvoda. Ta bi područja trebala biti konkurentnija i uspješnija od onih sa slabijom pristupom. Ako su ostali smještajni činitelji jednaki, proizvođač daje prednost smještaju pogona u onom području koje nudi najpovoljniji put potrebnim sirovinama i poluproizvodima do mjesta proizvodnje i najbolji pristup tržištu.

Ulazak Hrvatske u Europsku uniju pretpostavlja prethodno usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Temeljni dokument kojim se definira prometna politika Europske unije, jest "Bijela knjiga" (*White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*), odnosno "Prometna politika EU" (*Common Transport Policy-CTP*). Prvi korak je već učinjen: usklađivanje domaćih zakona i pravilnika s uredbama i smjernicama navedenim u spomenutim dokumentima je u tijeku.

Uspjesi u uključivanju Hrvatske u europski prometni sustav vidljivi su u području telekomunikacija, i donekle u zračnom prometu. Od aktivnosti u ostalim područjima treba istaći napregnutu izgradnju cestovne infrastrukture i stanovita poboljšanja obalne plovidbe. Zaostaje se u željezničkom prometu i riječnoj plovidbi, i to znatno. U tim područjima Hrvatska još dugo neće moći udovoljiti zahtjevima i kriterijima učinkovitog prometnog sustava razvijenog u zemljama Europske unije. S obzirom na povoljni geografsko-prometni položaj Hrvatske i ulogu koja ona može imati u europskom prometnom sustavu, takvo stanje ne odgovara ni Hrvatskoj ni Europskoj uniji.

Za prometnu integraciju Hrvatske važno je da njeni relevantni prometni pravci postanu dijelovi transeuropske prometne mreže i dijelovi europskih koridora. Hrvatska je uspjela postići da neki od tih pravaca postanu dijelovi europskih koridora. Dvama važnim pravcima ta kategorija, međutim, nije priznata. To su pravac iz unutrašnjosti prema Splitu i pravac duž istočne jadranske obale.

Da bi se ubrzao proces uključivanja Hrvatske u europski prometni sustav, nužno je povećati konkurentnost i kompatibilnost prometnog sustava Hrvatske, kako bi mogao ekonomski zadovoljavajuće djelovati, postići veću sigurnost, brzinu i redovitost u prijevozu putnika i roba, ponuditi širi izbor prijevoznih sredstava zadovoljavajućeg kapaciteta i kvalitete, te brojnije načine (modalitete) prijevoza. Treba početi primjenjivati i suvremene transportne tehnologije kako bi se povećala efikasnost prometa, sigurnost njegova odvijanja i zaštita okoliša, prilagoditi tržište transportnih usluga u Hrvatskoj potrebama tržišnog gospodarstva Hrvatske i zahtjevima Europske unije, poboljšati uvjete rada osoblja zaposlenog u prometu te riješiti pitanja vezana za dopušteno radno vrijeme, cijenu rada i dodatno obrazovanje.

Modernizacija i daljnja izgradnja prometne infrastrukture nužan je uvjet integracije Hrvatske u europski prometni sustav. To je dugoročan proces koji zahtijeva golema materijalna sredstva, pa prometnu politiku treba voditi krajnje racionalno. To zahtijeva i promjenu nekih elemenata dosadašnje politike razvoja prometne infrastrukture. Bitno je da prometni sustav, a u okviru toga i prometna infrastruktura, bude jedinstven i da se njegovi dijelovi usklađeno razvijaju, u skladu s potrebama i mogućnostima zemlje. To isključuje i trenutno favoriziranje cestovnog i željezničkog prometa.

Zaštita i unapređivanje okoliša i održivi razvoj

Međunarodne usporedbe pokazatelja stanja okoliša upućuju da je stanje u Hrvatskoj bolje no u većini tranzicijskih zemalja. Treba, međutim, istaknuti da je hrvatski prostor pretrpio velika ratna oštećenja. U prioritetne zadatke u području zaštite okoliša stoga se ubrajaju saniranje ratnih šteta (prije svega uklanjanje kemijskih onečišćenja i razminiranje), pročišćavanje komunalnih i otpadnih industrijskih voda, zbrinjavanje otpada i udovoljavanje standardima kakvoće zraka u industrijskim središtima.

Politika zaštite okoliša u proteklom razdoblju nije davala zadovoljavajuće rezultate. Zaštita je regulirana mnoštvom propisa i u nadležnosti je više državnih tijela i uprava, a prevladavaju naredbodavno-nadzorni instrumenti. Ekonomski instrumenti uvodili su se postupno i sporo, i to uglavnom u području gospodarenja prirodnim resursima. Najbolje je regulirano područje zaštite voda i šumarstvo.

Zaštita okoliša u Hrvatskoj financira se iz središnjeg proračuna i proračuna jedinica lokalne uprave i samouprave te i iz sredstava prikupljenih parafiskalnom naplatom naknada i kazni unutar pojedinih područja zaštite okoliša. Postojeći sustav financiranja neprimjeren je, kako s ekonomskog, tako i s ekološkog gledišta. Ekonomski rast, zdrav okoliš i društvena pravednost nužni su za postizanje blagostanja i osjećaja sigurnosti svih građana Hrvatske. Stoga, za razliku od sadašnje, treba provoditi takvu razvojnu politiku koja objedinjuje sva tri cilja.

Prihvatimo li definiciju održivog razvoja, koja obuhvaća ekonomsku, ekološku, društvenu i tehnološku održivost, a uz to i mogućnost supstitucije pojedinih vrsta kapitala (proizvedeni, prirodni, ljudski, društveni), koje će budućim generacijama pružiti barem takvu mogućnost ili kapacitet za ostvarivanje blagostanja kakvo su imale prethodne generacije, ideja održivog razvoja postaje primjenjiva i može se uvesti u osnovu cjelokupne ekonomske politike. Provođenje takve ekonomske politike, koja će za cilj imati usmjeravanje razvoja u skladu s načelima održivosti ima sljedeće pretpostavke:

- političku volju za održivim razvojem na najvišim razinama državne uprave
- odgovarajuću strukturu državne uprave i lokalne samouprave, dobre komunikacije i razmjenu informacija između različitih razina upravljanja, te između različitih tijela na pojedinim razinama;
- odgovarajuće zakonodavstvo koje će usmjeravati postojeće i potencijalne onečišćivače, nadzirati provedbu i sankcionirati nepridržavanje
- razvojno odlučivanje u kojem se ekonomski ciljevi određuju usporedo i povezano s društvenim ciljevima i ciljevima zaštite i unapređenja okoliša
- obrazovanje za razumijevanje veza između ekonomske politike i okoliša i donošenje odluka u skladu s načelima održivosti.

Posljednjih godina u Hrvatskoj se počinju ispunjavati neki od uvjeta koji nas približavaju predlošku održivog razvoja: zakonodavstvo se razvija, kritična masa znanja je dosegnuta, a mijenja se i ponašanje poduzetnika. Političke volje za održivim razvojem još je, međutim, upitna. Stoga treba jačati institucije, bolje provoditi zakone i u tu svrhu objediniti upravljanje prirodnim resursima u jednom ministarstvu. Treba početi primjenjivati i interdisciplinarni način rješavanja problema. Umjesto sveobuhvatnog rješavanja problema, u nas i dalje dominira pristup pojedinim elementima okoliša (zrak, voda, tlo), što je vidljivo i u postojećem zakonodavstvu.

U svakom sektoru gospodarstva postoje načini približavanja putu održivog razvoja. No, prilikom utvrđivanja politike koja će takav put promovirati nužno je izbjeći sektorski pristup i sagledati prioritete razvoja na razini cjelokupnog gospodarstva. I ovdje stoga treba primjenjivati interdisciplinarni način rješavanja problema i promijeniti način donošenja odluka, tako da ciljevi zaštite i unapređivanja okoliša budu ravnopravni ostalim ciljevima razvojne politike i da u njihovo donošenje budu uključene sve zainteresirane grupe i strane.

Jedan od osnovnih ciljeva hrvatske razvojne politike je pristupanje Europskoj uniji. To, uz ostalo, znači i da zakonodavstvo i standarde zaštite okoliša treba uskladiti s njenim zakonodavstvom. Okvir i smjernice za usklađivanje predstavljaju tzv. "stečevine okoliša" (*environmental acquis*). Jedan od uvjeta za početak pokretanja pregovora o pridruživanju koji se postavlja zemljama kandidatima jest donošenje "Nacionalne strategije za usvajanje i primjenu stečevina okoliša". U partnerstvu s EU, strategija se treba primjenjivati u svim zemljama kandidatima *prije pristupanja*. Taj dokument utvrđuje prioritete i ciljeve koje je nužno ispuniti prije pristupanja i vremenski plan daljnjih aktivnosti do potpunog usklađivanja. Sve te obveze uključene su u ugovore o pristupanju, a sve nove investicije trebaju biti usklađene sa zajedničkim stečevinama.

Upravljanje razvojem područja od posebnog državnog interesa

Otoci

Hrvatska raspolaže s po veličini drugim otočjem Sredozemlja. Ima ih 79 velikih i 526 malih, a obično im se pribraja 641 hrid i greben. Zauzimaju svega oko 3 300 km² (5,8% hrvatskog kopna), a određuju teritorijalno more koje čini gotovo 37% ukupnog prostora Hrvatske. Preliminarni podaci popisa 2001. godine govore o oko 127 000 otočana. U geografskom, gospodarskom i demografskom pogledu hrvatski otoci se izdvajaju kao posebna, točno omeđena regija koju čine 155 općina/gradova, koje se protežu preko 6 obalno-otočnih županija.

Poljoprivreda je zapuštena (još uvijek prevladava vinogradarstvo i maslinarstvo), a prevladava turizam (120 od ukupno 303 otočna naselja bilježe, ugošćuju turiste). Za njima slijede trgovina, brodarstvo i nešto industrije u kojoj se ističe 7 remontnih brodogradnja, 5 od nekadašnje 32 tvornice ribljih konzervi, kamenarstvo i vinarstvo. Danas je zaposleno oko 45 000 otočana, od čega na samim otocima nešto manje od 40 000. Ostali stanuju na otocima, a rade na kopnu. Troškovi života i ulaganja su, zbog prijevoznih troškova, viši nego na kopnu. Na većim i pristupačnijim otocima viši su za oko 10 %, a na manjim, udaljenijim i za 30%. Udio otoka u gospodarstvu Hrvatske nikad nije premašivao 5 do 7%, bez obzira o kojem se pokazatelju radilo. Razvojne razlike među pojedinim otocima, pa i skupinama otoka, su znatne. Najmanje 30, mahom malih otoka i unutrašnjost svih većih je nerazvijeno.

Glavne poredbene razvojne prednosti hrvatskih otoka uobličile su se posljednjih dvadesetak godina, istaknule ih kao jedno od najvrjednijih područja Sredozemlja i dovele do razvojnog raskrižja. Mogu poći putem održivog razvoja i konačno postati posebnim i privlačnim mjestom ulaganja i života uopće. Mogu poći i stranputicom brza i nerazumna iskorištenja, što će ih nepovratno odvesti u siromaštvo i dugoročno ostaviti na margini hrvatskih i sredozemnih gospodarskih tijekova. Uoči li se to raskrižje i sve češće zapuštanje ili pak neodrživo korištenje otočne prirodne i kulturne baštine, te već poslovična osjetljivost ukupnog otočnog bogatstva, nameće se zaključak o potrebi pa i o nacionalnom interesu, za upravljanjem otočnim razvojem. Ta potreba je na malim udaljenim otocima, te u unutrašnjosti većih, nametnuta zapuštenošću i izumiranjem. Na obalama većih otoka, na kojima se pojedina naselja po kopnenim mjerilima svrstavaju u najrazvijenija u Hrvatskoj, potreba za upravljanjem nametnuta je opterećenim otočnim ekosustavom i uzdrmanom otočnom zajednicom.

Godine 1997. Hrvatski državni sabor donio je Nacionalni program razvitka otoka, prvi program u osamostaljenoj hrvatskoj državi koji se eksplicitno bavi jednom regijom. Opredjeljujući se za održivi razvoj Nacionalni program načelno utvrđuje da su otoci razvojno jednakopravni dijelovi Hrvatske, da je svaki otok sustav kojim se uspješno upravlja samo u cijelosti, da otočne resurse treba koristiti potpuno i održivo, te da je otočni razvoj stvar otočana. Ciljevi otočne razvojne politike koji iz ovoga proizlaze su održivi razvoj, što raznovrsnija struktura otočnog gospodarstva, polivalentnost otočnog domaćinstva, društveno zadovoljavajuća naseljenost, izjednačavanje uvjeta otočnih ulaganja s uvjetima u kojima se ulaže na hrvatskom kopnu, potpuna fizička dostupnost otočnih resursa i dostupnost otočnih resursa u pravnom prometu.

Skladna provedba Nacionalnog programa razvitka otoka nalaže da hrvatske demografske ciljeve na otocima treba doseći posredno. Održiva tehnologija i razina produktivnosti, potrebna za optimalno korištenje resursa, kvantitativno će i kvalitativno odrediti potrebnu radnu snagu i broj stalnih i povremenih stanovnika, što će postupno dovesti do pune zaposlenosti i gospodarski, a zatim i društveno optimalne naseljenosti. Naglašava se i da se otočno upravljanje i njegovi ciljevi ne iscrpljuju na otočnom kopnu. Upravljanje razvojem otoka širi se na more i podmorje oko otoka, dakle na pomorsko dobro, tradicionalni

prostor otočnoga života i privređivanja u kojem otočani ne smiju moći manje nego što su oduvijek, običajno mogli i smjeli.

Razvojni poslovi i zadaci koje Nacionalni program nalaže pojedinim ministarstvima, javnim poduzećima i obalno-otočnim županijama svode se na predlaganje i donošenje zakona i propisa i praćenje njihovih razvojnih učinaka, na izradu i provedbu državnih infrastrukturnih i suprastrukturnih programa koje će donositi Vlada Republike Hrvatske, na izradu i donošenje prostornih planova i programa održivog razvoja 22 otoka i otočnih skupina, te na izradu i promidžbu raznovrsne projektne dokumentacije kojom će se pozivati, pomagati i usmjeravati ulagači u održivi otočni razvoj.

S obzirom na složenost upravljanja otočnim razvojem, na većini poslova trebat će okupiti više ministarstava i državnih uprava, a redovito i županijske uprave. Poslovi će se tako obavljati usporedo na više upravnih razina i trebat će ih pokretati i usklađivati. I otočne razvojne mjere uobličiti će se u nužnoj suradnji s odgovarajućim ministarstvima, te s odgovarajućim tijelima u obalno-otočnim županijama. Predlaganje razvojnih mjera podrazumijeva i budno praćenje i podupiranje postupka njezina prihvatanja na Vladi ili u Saboru RH. U svakom trenutku postupka, prijedlog mjere će se promicati, tumačiti, braniti i zastupati. Pratit će se i cjelokupni rad Sabora i uočavati prijedloge raznih strategija, programa i mjera koje nisu na klupama zbog otoka, ali mogu utjecati na njihov razvoj. Učinci mjera će se pratiti kako bi se mjere mogle prilagođavati ili zamjenjivati pogodnijima.

Gospodarske uvjete u kojima se mogu početi ostvarivati što raznovrsnija gospodarska struktura i polivalentnost domaćinstava treba uz ostalo stvarati nizom usklađenih mjera fiskalne politike. Njima treba potaknuti male i srednje ulagače u djelatnosti koje osiguravaju održivi razvoj otoka, korisnike održivih tehnologija te domaćinstva koja žele povećati broj djelatnosti. Posebno treba potaknuti domaćinstva koja se povezano bave turizmom i poljoprivredom.

Učinke fiskalnih i ostalih razvojnih mjera treba stalno pratiti, kako bi se sprječavali mogući nepovoljni i pojačavali povoljni učinci, pa treba kontinuirano analizirati udio otoka u ukupnom prihodu državnog proračuna Republike Hrvatske i lokalnih proračuna, te stalno razmatrati razvojne učinke poreza na dohodak, dobit, tvrtku, promet nekretninama itd. moguće načine davanja subvencija, moguće učinke izuzeća, oslobođenja i beneficiranih stopa, porezne mogućnosti na republičkoj i lokalnoj razini porezne vlasti, te kreditne instrumente poticanja razvoja. Posebno treba pratiti i učinke mjera, što znači da treba formulirati pokazatelje i odrediti potrebne podatke i dinamiku njihova praćenja.

Pozivanjem na načelo potpunog korištenja otočnog zemljišta, a formalno na Ustav Republike Hrvatske i Zakon o korištenju poljoprivrednog zemljišta, treba prevladati i prepreku koju trenutno stvara neodređeno vlasništvo ili odsutnost vlasnika otočnog poljoprivrednog zemljišta. Treba omogućiti da se takvo zemljište daje u zakup i istovremeno osigurati mehanizam kojim će vlasnici biti zaštićeni i obeštećeni. Na isti način treba omogućiti korištenje napuštenih zgrada na otocima i to isključivo u gospodarske svrhe. Treba omogućiti da se takve zgrade daju u zakup i, kao i kod poljoprivrednog zemljišta, osigurati mehanizam kojim će vlasnici biti zaštićeni i obeštećeni.

Dobra povezanost otoka s kopnom i otoka s otokom najviše će pridonijeti ostvarenju glavnog srednjoročnog cilja Nacionalnog programa, izjednačavanju otočnih ulagačkih uvjeta s uvjetima ulaganja na kopnu. Stoga, uz dogradnju pristanišne infrastrukture i modernizaciju linijske flote, te uz što brži razvoj zračnog prometa otok-kopno, treba stalno razvijati institucionalni okvir u kojem djeluju brodari. Prije svega treba drugačije zakonski urediti javni prijevoz u obalnom linijskom pomorskom prometu koji će, uzimajući u obzir ciljeve Nacionalnog programa, odrediti obveze i gospodarski položaj brodara i osigurati što povoljniji položaj otočana. Javni pomorski obalni linijski prijevoz treba zakonom odrediti kao jedinstven sustav linija teretno-trajektnog i putničko-brzobrodskog prometa.

Integralno planiranje održivog razvoja otoka postići će se dopunom postojećeg sustava planiranja. Uz već uhodane dokumente prostornog planiranja, za svaki otok i skupinu otoka koji čine jedinstvenu prostorno-gospodarsku cjelinu izrađivat će se i programi održivog razvoja otoka koji će na razini studije izvedivosti (feasibility studije) sadržavati i alternativne prijedloge ulaganja na otoku. Programi će tako služiti otočnoj lokalnoj samoupravi za privlačenje ulagača u održivi razvoj otoka. Obveza izrade i usklađivanja dokumenata otočnog prostornog planiranja i programa održivog razvoja otoka treba biti izjednačena.

Zakon o otocima, donesen 1999. godine, zaokružio je institucionalni okvir potreban za upravljanje otočnim razvojem. Iskustva dosadašnje provedbe upućuju na mnogobrojne izmjene i dopune. Nakon što budu donesene, a uz pretpostavku dobre organizacije i kadrovske opremljenosti Uprave za razvoj otoka Ministarstva javnih radova, obnove i graditeljstva koja je izravno nadležna za provođenje Zakona, na otocima se mogu očekivati prvi razvojni pomaci.

Područja posebne državne skrbi

Područja posebne državne skrbi određena su zakonom (Zakon o područjima državne skrbi, NN 44/96., 124/97., 73/2000. i 87/2000), a podijeljena su u dvije skupine:

U prvu skupinu razvrstana su područja općina koja su bila okupirana do 1995. godine i nalaze se neposredno uz državnu granicu RH, a općinsko središte im nije udaljeno od granice više od 15 km. zračne crte i nema više od 5000 stanovnika prema popisu pučanstva iz 1991. godine. Drugu skupinu čine ostale općine i gradovi okupirani do 1995. godine. U područja posebne državne skrbi razvrstani su i općine i gradovi i dijelovi nekih općina i gradova hrvatskog Podunavlja koji su u vrijeme donošenja zakona još bili okupirani.

Okavako određeno, područje posebne državne skrbi je resursno i gospodarski očito vrlo heterogeno. I prije rata nerazvijeno zaleđe Dalmacije i Lika razlikuju se od Banije i Korduna, a kamo li od istočne Slavonije i Konavla, koji su pred rat spadali u najrazvijenija područja Hrvatske. Ono što je tim krajevima silom prilika zajedničko jesu učinci rata i po tome je područje posebne državne skrbi u visokom stupnju homogeno. Prognano stanovništvo i nedostatak kvalificirane radne snage, zamrlo gospodarstvo, teško oštećena infrastruktura, a napose razrušeni stambeni fond, karakteriziraju sve njegove dijelove od Prevlake do Iloka

Daljnji element koji okavako određeno područje čini homogenim je geopolitički. Riječ je mahom o graničnim dijelovima RH koji u nacionalnom interesu trebaju biti naseljeni, što negdje znači povratak prognanika i izbjeglica a negdje i naseljavanje alohtonog stanovništva potrebno kako bi se premašila predratna naseljenost. Regionalizacija, odnosno subregionalizacija je dakle nametnuta ratnim razaranjima koja kao činitelj mogu biti prevladana u narednom srednjoročju, te politikom homogenizacije hrvatskog nacionalnog prostora koja će biti stalnom sastavnicom ukupne hrvatske razvojne politike. Područja posebne državne skrbi su tako predmetom politike i obnove i dugoročnog razvitka. Potreba za posebnim mjerama, što na nacionalnoj razini podrazumijeva potrebu za regionalnom politikom, ovdje je očita.

Zakon o područjima državne skrbi (NN 44/96) prvi je zakon u novoj hrvatskoj državi koji eksplicitno određuje regiju unutar hrvatskog prostora, u kojoj su gospodarski uvjeti i uvjeti naseljavanja drugačiji (Zakon o otocima donesen je 1999.). Zakon je donijet radi "otklanjanja posljedica rata, bržeg povratka prognanika i izbjeglica, poticanja demografskog i gospodarskog napretka, te postizanja što ravnomjernijeg razvitka svih područja Republike Hrvatske" (čl. 2.). U vrijeme kad je područna politika bila politički gotovo proskribirana cilj Zakona je dakle dvojak i svakako razvojno usmjeren: kratkoročan u pogledu uklanjanja posljedica rata, a dugoročan u pogledu daljnjeg razvitka koji treba biti i brži i

kvalitetniji od predratnog i, što je jednako važno, usklađen s razvitkom ostalih regija. Iako je time implicitno potvrđena i opća potreba za područnom politikom koja istovremeno i usklađeno vodi računa i o hrvatskim područjima i o ukupnom prostoru kojem pripadaju, zakon se bavi samo područjem za koje je donesen. Što brže naseljavanje se pri tom navodi kao glavni cilj koji treba ostvariti povratkom odseljenog autohtonog, i dolaskom novog, alohtonog stanovništva. Zakon potiče "stručnjake svih struka i zanimanja koji mogu pridonijeti ubrzanom gospodarskom razvitku i obnovi područja", "državljanke RH bez zaposlenja ili bez riješenih stambenih uvjeta", "iseljene Hrvate - povratnike iz inozemstva" te "za velikosrpske agresije progane Hrvate iz Srbije i Crne Gore kao i progane Hrvate s područja Bosne i Hercegovine izvan hrvatsko-bošnjačke federacije koji se svojom voljom odluče nastaniti u Republici Hrvatskoj unatoč nastojanju Republike Hrvatske za njihov povratkom u Bosnu i Hercegovinu ili dok se ne steknu uvjeti za njihov povratak." (članak 7.) Navedene skupine (formulacije svjedoče o društvenoj, a i političkoj osjetljivosti prigraničnog naseljavanja) zajedno su nazvane naseljenicima, a određeno im je niz povlastica koje životne i radne uvjete u području posebne državne skrbi čine pogodnijima. Određeno je i prvenstvo: prednost će uvijek imati obitelji poginulih branitelja, branitelji koji su u postrojbama proveli duže od tri mjeseca, te "osobe koje obavljaju djelatnost nužnu za obnovu i razvitak područja i čija je djelatnosti ključna za pokretanje ukupnog gospodarstva i socijalnog razvitka" (čl. 29).

Zakon o područjima posebne državne skrbi svodi se na niz mjera kojima treba potaći strateški potrebno naseljavanje. Kako se odnosi samo na dio Hrvatske, mjere su morale biti formulirane kao iznimke postojećih zakona i propisa pa se Zakon ističe i kao naš prvi lex specialis kojim se provodi regionalna razvojna politika. Derogirano je 7 bitnih zakona, među njima i Zakon o porezu na dobit (NN 35/95) i Zakon o porezu na dohodak (NN 25/95) čime je uskraćen dio prihoda državnog proračuna, a naseljenicima je gotovo prepušteno državno poljoprivredno zemljište.

Podaci o dosadašnjoj provedbi Zakona su oskudni i upućuju da je većina odluka o naseljavanju potaknuta povlasticama, ali i da se one vrlo teško (neke i nikako) ne ostvaruju. Zakonu se mogu staviti i ozbiljne primjedbe, prije svega ona o zadiranju u nacionalnu fiskalnu politiku i o oprostima poreza na dobit koja se ionako ne može ostvariti jer su mogućnosti započinjanja djelatnosti ograničene. Primjedbe treba staviti i na kroničnu neusklađenost nekih odredbi Zakona sa Zakonom o izvršenju državnog proračuna. Dodaci na plaće državnih službenika koji su doselili u ova područja, na primjer, nisu isplaćivane do ove godine jer su potrebna sredstva redovno ispuštana iz Zakona o izvršenju proračuna. Iako detaljne analize još nisu obavljene može se ustvrditi da je Zakon omogućio stjecanje važnih iskustava koja se mogu koristiti prilikom formuliranja budućih mjera za poticanje razvitka pojedinih područja i poticanja područnog razvitka uopće. S druge strane, eksplicitno određivanje i nabrojavanje nedovoljno razvijenih područja pokazuje se zastarjelim. Taj dio Zakona svakako treba izmijeniti i umjesto popisa područja navesti kriterije nedovoljne razvijenosti. Na toj osnovi popis nedovoljno razvijenih može se s vremena na vrijeme određivati podzakonskim aktima.

PROJEKCIJA GOSPODARSKOG RASTA ZA HRVATSKU U RAZDOBLJU 2001.-2015.

Glavne poruke

- *Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika bi se trebao u razdoblju 2001.-2015. približno udvostručiti u realnom iskazu, što znači da će prosječna stopa rasta realnog BDP-a u cjelokupnom projekcijskom razdoblju iznositi oko 5%.*
- *Ostvarenje održivih i zadovoljavajućih stopa rasta realnog bruto domaćeg proizvoda i stabilnog makroekonomskog okvira zahtijeva bitne promjene ponašanja svih sektora, kako u području realnih tokova tako i u kretanjima financijskih sredstava unutar rezidentnih sektora i između rezidentnih sektora i inozemstva.*
- *U projekciji gospodarskog rasta Republike Hrvatske razlikujemo tri podrazdoblja: 2001.-2004., 2005.-2010., te razdoblje 2011.-2015.*
- *U prvom podrazdoblju (od 2001. do 2004. godine) potrebno je uspostaviti zdrave ekonomske osnove za dugoročno održiv gospodarski rast, za što je ključno smanjivanje udjela državne potrošnje u BDP-u uz nastavak i intenziviranje reformi za nesmetan razvitak tržišnog gospodarstva. U ovom razdoblju neizostavno valja započeti i uspješno provoditi mirovinsku i zdravstvenu reformu jer u suprotnom, neće biti moguće ostvariti zamišljeni pozitivni scenarij u sljedećem razdoblju. Restriktivnija fiskalna politika koja je nužna u ovom podrazdoblju i proces eliminacije poduzeća bez dugoročne perspektive neće omogućiti rast BDP-a brži od oko 4% godišnje.*
- *U drugom podrazdoblju (od 2005. do 2010. godine) trebali bi biti kapitalizirani pozitivni pomaci iz prve razvojne faze. Strani i domaći investitori bi trebali prepoznati Hrvatsku kao poželjnu investicijsku destinaciju, što se izražava kroz potrebnu razinu izravnih stranih ulaganja od oko 3% BDP-a u cijelom tom razdoblju. To podrazumijeva da će Hrvatska, uz postojeće komparativne, steći nove konkurentne prednosti, što uz stabilan makroekonomski okvir, učinkovit pravni sustav, nestajanje valutnog rizika zbog vezanja kune za euro, i prihvatljivu veličinu poreznog opterećenja stvara osnove za ubrzan i socijalno pravedan gospodarski rast. U ovom razdoblju znatnije će rasti investicije i izvoz, te će se stope rasta BDP-a kretati oko 6%. To bi uz danu razinu stope nacionalne stope štednje od oko 19% moglo kratkoročno povećati deficite bilance plaćanja zbog potrebe tehnološke obnove hrvatskog gospodarstva bez ugrožavanja osnovnih parametara servisiranja vanjskog duga.*
- *Iako u drugom podrazdoblju zbog intenzivnog procesa investiranja, dolazi do porasta deficita tekućeg računa bilance plaćanja na oko 5,5% BDP-a, uz izvoznu orijentaciju investicija i uspješnu konsolidaciju sektora države, osnovni parametri servisiranja vanjskog duga, kao i javnog duga, ne bi trebali biti aktivno ograničenje daljnjem gospodarskom rastu RH.*
- *Koncem drugog podrazdoblja Hrvatska bi trebala postati punopravnom članicom EU, što znači da će i strukturne karakteristike gospodarstva koncem drugog podrazdoblja zadovoljavati osnovne standarde koje EU postavlja pred potencijalne nove članice.*
- *U trećem bi podrazdoblju (od 2011. do 2015. godine) ekonomska politika bila usklađena s ekonomskom politikom EU, a ciklička kretanja gospodarstva RH bi se sve znatnije poklapala s kretanjima u EU. U ovom podrazdoblju očekuje se stopa rasta BDP-a oko 4,8%.*
- *Do 2015. godine bi se stopa nezaposlenosti mjerena ILO definicijom trebala biti na 7,6%, dok je ona sada na oko 16%. Nezaposlenost je razvidno problem koji će trebati rješavati u jednom zaista dugom razdoblju, što je usko povezano s pitanjem socijalne politike i politike ublažavanja siromaštva u RH.*
- *Realizacija cjelokupnog scenarija uz pretpostavku da država uspješno provede svoj dio zadatka u razdoblju 2001.-2004., primarno ovisi o brzini integriranja Hrvatske u međunarodne tokove roba i kapitala, uspješnosti i brzini restrukturiranja, rastu izvoza i promjene njegove strukture uz*

koncentraciju na tržištu EU, te postizanju nužnog socijalnog suglasja svih partnera o dinamici i smjeru nužnih gospodarskih reformi.

Uvod

Empirijske su studije pokazale, barem kada je riječi o dosadašnjoj fazi procesa tranzicije, da su za gospodarski rast općenito bili važni: *inicijalni uvjeti*, provedene *strukturne reforme* i s tim povezana izgradnja tržišno orijentirane infrastrukture, te 'dobra' ekonomska politika koja se odražava u *makroekonomskoj stabilnosti* gospodarstva. Unaprjeđivanje ovih gospodarskih karakteristika zasigurno će utjecati na gospodarski rast tranzicijskih zemalja i u narednim godinama. No, kako vrijeme prolazi, tako se postupno smanjuje udio rasta koji je determiniran ovim, tzv. '*tranzicijskim*' faktorima. *Drugim riječima, iskustvo ostalih - posebno najnaprednijih - tranzicijskih zemalja pokazuje da se s vremenom smanjuje udio rasta koji proizlazi iz unaprijedene alokacije resursa zbog prijelaza na tržišni način poslovanja. Ekonomski rast postaje sve više određen standardnim determinantama na koje upućuje neoklasična i endogene teorije rasta, ali i rezultati brojnih empirijskih istraživanja. Ti rezultati sugeriraju da su povoljni efekti po dugoročni rast, osim stabilnih makroekonomskih prilika unutar tržišno orijentirane gospodarske strukture, posljedica visoke štednje i investicija, dobro obrazovane radne snage, visoke otvorenosti gospodarstva, niske javne potrošnje, te stabilnog socijalno-političkog okruženja.*

Analiza stanja jasno je pokazala koje su osnovne slabosti hrvatskog gospodarstva, što naslijeđene, što nastale u razdoblju 1990. - 2000. Uočene slabosti valja, što je moguće prije, otkloniti, u cilju ubrzavanja procesa restrukturiranja gospodarstva, ubrzavanja transfera tehnologije i znanja kroz međunarodne integracijske procese koji bi trebali stvoriti čvrste temelje za dugoročno održiv porast blagostanja svih građana Republike Hrvatske.

Prikazane projekcije gospodarskih kretanja u dužem razdoblju trebale bi omogućiti da se pravovremeno uoče potencijalni ograničavajući čimbenici daljnjeg razvoja Republike Hrvatske, ali i da se ponude osnovni parametri ponašanja koje bi trebalo ostvariti u pojedinom području, da bi se ostvario cjelokupan scenarij. Osnovne preporuke izvedene iz takvih scenarija valja shvatiti ne samo kao preporuke, već i kao zadane kriterije kojih se valja pridržavati u vođenju ekonomske politike.

Scenarij kretanja osnovnih sastavnica BDP-a temelji se na stanju makroekonomskih agregata 2000. godine te raspoloživom ljudskom, tehničkom, sociokulturnom i prirodnom kapitalu, kao i objektivnim ograničenjima.

Osnovno pitanje na koje bi ovakva projekcija trebala odgovoriti je: mogu li se promjenama u upotrebi bruto domaćeg proizvoda koje su naznačene ovim scenarijem, ostvariti održive visoke stope rasta BDP-a i izvozno orijentirano gospodarstvo uz postojeće deficite bilance plaćanja i razine vanjskog duga.

Osnovne gospodarske smjernice u scenariju

Razvitak Republike Hrvatske u sljedećih petnaest godina pratit će se po podrazdobljima od 2001. do 2004., od 2005. do 2010., te od 2011. do 2015.⁸ Intenzitet razvitka u tim podrazdobljima ovisit će o procesima i ciljevima koji će se gospodarstvu nametati kao prioriteti. Razvitak po navedenim podrazdobljima ovisi uvelike o gospodarskim kretanjima naših najvažnijih trgovačkih partnera, posebice EU. Rezultati projekcija prikazani su u tablicama 17-18, te slikama 8-10, a pružaju preporuke za mjere ekonomske politike u pojedinim razdobljima.

U prvom podrazdoblju (2001.-2004.) naglasak je stavljen na uspostavljanje zdravih ekonomskih osnova za dugoročno održiv gospodarski rast. Kao prioriteti se nameću sljedeće zadaće:

1. nastavak započetog integriranja Hrvatske u međunarodne tokove roba i kapitala,
2. postizanje socijalnog suglasja oko potrebe nastavka i ubrzavanja procesa restrukturiranja gospodarstva,
3. ubrzavanje procesa restrukturiranja kroz privatizaciju državnih i dijela javnih poduzeća,
4. poboljšanje učinkovitosti pravnog sustava i transparentnosti u najširem smislu, radi sve veće globalizacije i privlačenja izravnih stranih investicija,
5. ubrzanje normizacije i standardizacije prema standardima Europske unije,
6. širenje i jačanje mreže socijalne sigurnosti jer će intenzivno restrukturiranje izazvati privremene negativne učinke na zaposlenost,
7. započinjanje mirovinske i zdravstvene reforme,
8. sporiji rast realnih plaća od proizvodnosti u sektoru države,
9. smanjivanje udjela države u BDP-u mjereno ukupnim izdacima, čime bi se smanjio i jedinični trošak inputa za cjelokupni privatni sektor,
10. održavanje državnog deficita na održivim razinama (na oko 3%) i financiranje prihodima od privatizacije,
11. održavanje deficita tekućeg računa bilance plaćanja na ispod 5% BDP-a koordinacijom fiskalne i monetarne politike,
12. jačanje tržišne utakmice i razbijanje monopola,
13. dovršetak liberalizacije cijena,
14. jačanje fleksibilnosti i deregulacija na tržištu rada.

U podrazdoblju 2005.-2010. treba kapitalizirati stvorene zdrave ekonomske osnove iz prethodnog razdoblja. U tom razdoblju valja:

1. staviti naglasak na ubrzavanje stopa ekonomskog rasta (prosječno 5,2%), što uz izgradnju fleksibilnijeg tržišta rada utječe na rješavanje problema nezaposlenosti,
2. nastaviti intenzivnu promociju Hrvatske kao investicijske destinacije uz potrebu privlačenja izravnih stranih investicija u iznosu od oko 3% BDP-a godišnje⁹,
3. liberalizirati kapitalne transakcije s inozemstvom u potpunosti, te obratiti pozornost na reguliranje i razvitak tržišta kapitala,
4. dovršiti harmonizaciju osnovnog normativnog sustava s EU,
5. promovirati rast na temelju rasta ukupne produktivnosti svih čimbenika proizvodnje, a ne na samo intenzivnom porastu investicija u fizički kapital,
6. poticati zadržavanje dobiti ostvarene u Hrvatskoj kroz rastuće izravne strane investicije iz prethodnih razdoblja,

⁸ Projekcije gospodarskog rasta za duže razdoblje od navedenog nisu uobičajene niti imaju zadovoljavajuću razinu točnosti uslijed prevelikog broja nepoznanica u sustavu.

⁹ Riječ je o neto izravnim stranim investicijama jer će i investitori iz Hrvatske investirati u inozemstvu, a ne samo inozemni investitori u Hrvatskoj.

7. poticati znatnije poboljšanje ljudskog kapitala kako on ne bi postao prepreka daljnjem transferu tehnologije i znanja, jer financijski kapital u integriranom međunarodnom okružju neće više biti primaran problem,
8. krajem razdoblja vezati valutu nepovratno za euro ili euro preuzeti kao valutu plaćanja,
9. ubrzati prijenos znanja i tehnologije u već integrirano hrvatsko gospodarstvo, što će privremeno povećati deficite bilance plaćanja i pogoršati parametre servisiranja vanjskog duga,
10. bitno promijeniti tehnološku strukturu izvoza u korist tehnološki superiornijih i kvalitetnijih dobara i usluga, odnosno proizvoda s višom razinom dodane vrijednosti,
11. dodatno promovirati razvoj tržišta vrijednosnica i na taj način potaknuti kućanstva na povećanje stopa štednje iz tekućeg dohotka, te poduzeća na izlazak na tržište vrijednosnica. To znači da treba težiti razvitku efikasnijeg, anglosaksonskog modela razvitka financijskih tržišta umjesto tipično europskog, koji se temelji na bankama, iako je tradiciju vrlo teško mijenjati,
12. integrirati tržište kapitala u šire regionalno, odnosno, svjetsko okružje,
13. deficit sektora države održavati na 1,6%, uz nešto manje restriktivnu politiku državnih izdataka,
14. koordiniranom fiskalnom i monetarnom politikom održati deficite tekućeg računa bilance plaćanja na prosječno 5,5% BDP-a.

Za ostvarivanje zacrtanih ciljeva u drugoj fazi razvitka nužno je ostvariti ciljeve iz prvog podrazdoblja da bi se izbjegli problemi sa servisiranjem vanjskog duga, a u isto vrijeme omogućila još dublja integracija u međunarodne gospodarske tokove, te intenzivna tehnološka obnova hrvatskog gospodarstva. Potrebne neto izravne strane investicije u tom razdoblju za ostvarivanje takvog scenarija iznose oko 2,8% BDP-a, što neće biti moguće ostvariti ukoliko se u prethodnom razdoblju ne ojača pravni okvir i ukupna transparentnost gospodarstva, te ako se Hrvatska ne uključi u šire trgovinske asocijacije koje bi potakle dolazak međunarodnih investitora i odabir Hrvatske kao investicijske destinacije.

U ovom podrazdoblju više neće biti raspoloživih prihoda od privatizacije za servisiranje vanjskog duga, niti za pokrivanje javnog duga, pa se kao najkritičniji element u ovom podrazdoblju nameću izravne strane investicije, prvenstveno tzv. "green-field" investicije. Ukoliko Hrvatska ne uspije privući toliko investicija, a kako se ne bi povećanim udjelom vanjskog duga narušavao kreditni rejting, sektor države morat će dodatno smanjivati deficit, a time i udio izdataka u BDP-u. Ukoliko se pak naruši kreditni rejting i imidž Hrvatske kao investicijske destinacije, neće doći do promjene tehnološke strukture izvoza koja u ovom razdoblju mora biti vrlo intenzivna. Naime, u ovom bi razdoblju koeficijent autonomnog rasta izvoza sa sadašnje razine od 0,3% godišnje trebao porasti na oko 0,6% u razdoblju 2005.-2010., uz zadržavanje postojeće elastičnosti izvoza s obzirom na jedinični trošak rada u koji je već ukalkulirano smanjenje državne potrošnje iz razdoblja 2001.-2004. godine.

Na kraju ovog podrazdoblja hrvatsko gospodarstvo trebalo bi biti snažno gospodarski integrirano u Europsku uniju, uz kapitalizirane osnove za dugoročno održiv rast, stvorene u razdoblju 2001.-2004. Pokazatelji o kretanju javnog i vanjskog duga omogućavali bi i zadovoljenje formalnih uvjeta iz područja gospodarstva za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Čini se objektivnim očekivati koncem ovog razdoblja i formalnu (političku) integraciju s EU.

Nakon snažnijeg rasta investicija i izvoza u razdoblju od 2005. do 2010., kada bi se bitno poboljšale strukturne karakteristike hrvatskog gospodarstva, u sljedećoj **razvojnoj fazi, od 2011. do 2015.**, ekonomske politike će biti usklađene prema ekonomskoj politici EU.

Tek će u trećem podrazdoblju biti moguće znatnije smanjiti deficite tekućeg računa bilance plaćanja. U ovom razdoblju bi i državna potrošnja mogla ponovo pratiti dinamiku rasta BDP-a, zadržavajući udio tekuće potrošnje na oko 20% BDP-a, uz istodobno poboljšavanje pokazatelja o zaduženosti javnog sektora.

Razvidno je da neke procese treba započeti na vrijeme jer će se u suprotnom u srednjoročnom razdoblju pojaviti problemi.

U razdoblju nakon 2015. godine može se samo tentativno govoriti o procesima koje valja očekivati na osnovi dosadašnjeg praćenja procesa integracije manjih zemalja u veće gospodarske sustave. Stope rasta BDP-a bi se s obzirom na zadanu razinu dohotka po stanovniku, razinu cijena, udaljenost od tehnoloških centara i drugih čimbenika u tome razdoblju mogle kretati oko 4%.

Rezultati projekcije i zaključak

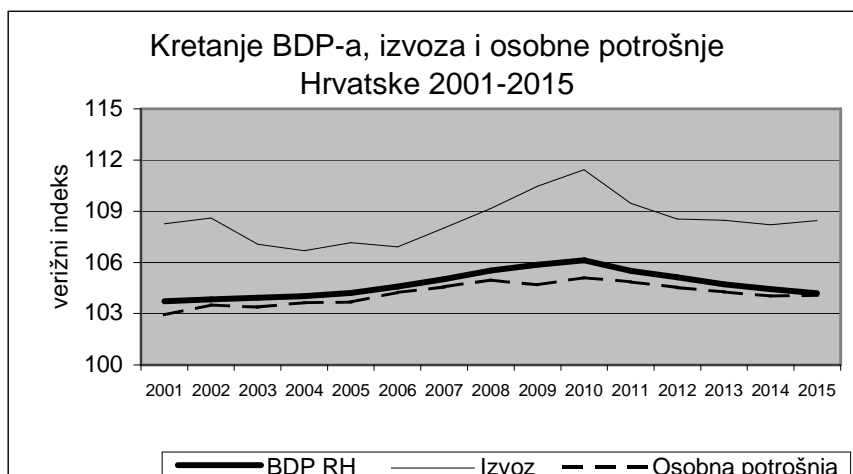
Kao što je pokazano projekcijom, za ostvarenje visokih stopa rasta realnog bruto domaćeg proizvoda (tablica 17. i slika 8.) od 3,9% prosječno godišnje u razdoblju 2001.-2004., 5,2% prosječno godišnje u razdoblju 2005.-2010., te 4,8% u razdoblju 2011.-2015.) i stabilnog makroekonomskog okvira (uz održivost deficita u platnoj bilanci) potrebna je bitna promjena ponašanja svih sektora, kako u području realnih tokova, tako i u kretanjima financijskih sredstava unutar rezidentnih sektora i između rezidentnih sektora i inozemstva.

Tablica 17. BDP po komponentama u razdoblju 2001.-2015., stalne cijene 2000.

		Prosje 2001-2004	Prosje 2005-2010	Prosje 2011-2015
U milijunima HRK		163300	205291	272457
Ukupno BDP		96510	118241	151620
Osobna potrošnja		37184	51543	65224
Investicije		38353	44469	56428
Državna potrošnja		75483	110722	179826
Izvoz roba i usluga		-84231	-119684	-180641
Uvoz roba i usluga				
VERIŽNI INDEKS RASTA BDP-a		103,88	105,23	104,80
VERIŽNI INDEKS RASTA IZVOZA		107,65	108,86	108,63
VERIŽNI INDEKS RASTA UVOZA		105,89	108,11	107,32
VERIŽNI INDEKS RASTA OSOBNE POTROŠNJE		103,37	104,55	104,36
Udio izvoza u BDP-U	(%)	46,15	53,64	65,79
Udio uvoza u BDP-u	(%)	51,54	58,05	66,16
Udio osobne potrošnje u BDP-u	(%)	59,11	57,66	55,67
Udio investicija u BDP-u	(%)	22,77	25,11	23,94
Udio potrošnje konsolidirane države u BDP-u (%)		23,51	21,71	20,72

Realni BDP Republike Hrvatske do 2015. godine bi se po takvom scenariju trebao udvostručiti u odnosu prema današnjoj razini, te bi u dolarskom iznosu iznosio oko 35 milijardi dolara ili na 8.333 dolara po stanovniku obračunato po sadašnjoj vrijednosti tekućih dolara (2000. godina), što će, naravno, iznositi više u tekućim dolarima u 2015. godini zbog očekivane kontinuirane aprecijacije realnog efektivnog tečaja domaće valute u odnosu na dolar tijekom tranzicijskog razdoblja.

Slika 8. **Kretanje BDP-a, izvoza i osobne potrošnje Hrvatske 2001.-2015., veržni indksi**



(a) Kod sektora kućanstava u razdoblju od 2001. do 2004. raspoloživi dohodak će rasti u skladu s BDP-om, s time da će dohodak koji potječe od plaća rasti sporije. Dohodak koji potječe od socijalnih transfera (mirovine) rasti će brže od BDP-a zbog početka mirovinske reforme i vraćanja duga umirovljenicima. U razdoblju 2005.-2010. cjelokupni će raspoloživi dohodak rasti sporije od rasta BDP-a, pri čemu će se rast mase plaća približiti rastu BDP-a, dok će socijalni transferi s odmicanjem reforme rasti nešto sporije.

Vlasnički dohoci (dividende, rente, kamate) će ubrzavanjem procesa privatizacije i razvitka tržišta kapitala rasti u cijelom razdoblju iznadprosječno, a najbrži rast se očekuje u razdoblju 2005.-2010. Relativno sporiji rast plaća od produktivnosti u poduzećima u početnom razdoblju trebao bi doprinijeti rastu ukupne profitabilnosti sektora poduzeća u Hrvatskoj.

U projiciranom će razdoblju osobna potrošnja rasti nešto sporije od BDP-a (tablica 17), uz moguće veće oscilacije po pojedinim godinama. U prvom podrazdoblju (2001.-2004.) njezin bi rast iznosio prosječno godišnje 3,4%, što proizlazi iz povećanja stopa štednje kućanstava. U drugom podrazdoblju (2005.-2010.) kad se stope štednje stabiliziraju na razini od oko 6,3% raspoloživog dohotka i dalje se zbog predviđenog sporijeg rasta raspoloživog dohotka od rasta BDP-a, smanjuje udio osobne potrošnje u BDP-u, a osobna potrošnja raste prosječno godišnje po stopi od 4,6%. Približavanjem stopa štednje kućanstava dugoročnoj razini, u trećem podrazdoblju osobna potrošnja raste kao i BDP, što znači da zadržava relativni udio u BDP-u nepromijenjenim. Prosječni godišnji rast osobne potrošnje u razdoblju 2011.-2015. iznosio bi stoga 4,4%. Sadašnji udio osobne potrošnje od 60% BDP-a bi se do konca razdoblja stabilizirao na oko 55%.

(b) Od sektora države zahtijeva se zadržavanje deficita u održivim okvirima. Prema projekciji prihoda i rashoda državnog proračuna, to znači zadržavanje ukupnog deficita opće države na prosječno 2,9% BDP u razdoblju 2001.-2004., 1,6% BDP-a u razdoblju 2005.-2010., te 0,6% u razdoblju 2011.-2015., uz istodobno provođenje važnijih reformi. Država će u cijelom projiciranom razdoblju imati deficite, te će se javni dug u apsolutnom iznosu povećavati. Najnepovoljniji omjer javnog duga i BDP-a bit će u razdoblju 2005.-2010. U razdoblju 2011.-2015. će se taj udio smanjivati u prosjeku za jedan postotni bod godišnje. Početna visina javnog duga nije neodrživa (34%BDP-a u 2000.) prema međunarodnim standardima, ali ukoliko ne dođe do značajnih prilagodbi u fiskalnom sektoru, imat će tendenciju brzog rasta. Ovdje treba imati na umu da u visinu javnog duga nisu uključena državna jamstva (činidbena i

financijska) koja predstavljaju potencijalne obveze, a zajedno s javnim dugom čine 2000. godine, oko 50% BDP-a.

U razdoblju 2001.-2004. deficit će se uglavnom pokrivati prihodima od privatizacije, dok će u preostalom razdoblju biti potrebno ići na klasično zaduživanje (izravno zaduživanje kod financijskih institucija, emisija vrijednosnih papira). Stoga prilagodba javnih financija mora biti brza jer nestaje kapitalnih prihoda koncem 2004. godine, pa bi se "sva zaostajanja" u prilagodbi javnih financija morala financirati zaduživanjem, što bi vodilo do neodrživo visokih razina javnog/vanjskog duga. Visina javnog duga, mjerena udjelom u BDP-u, te dinamika otplate glavnice i kamata, ne bi trebala ugroziti financijsku i fiskalnu stabilnost u razdoblju 2005.-2015., uz navedene pretpostavke o konsolidaciji javnih financija u prvom razdoblju (2004-2015.), te stoga govorimo o održivom deficitu javnog sektora. Javni sektor bi svoje prihode i rashode u potpunosti mogao uravnotežiti tek oko 2015. godine (0,3% BDP-a). Prema projekciji središnjeg proračuna jasno je koliko je ostavljeno prostora za veličinu subvencija i tekućih transfera. Kretanje ove veličine oslikava brzinu kojom treba obaviti restrukturiranje javnih poduzeća i prodaju poduzeća u većinskom državnom vlasništvu, da se ne bi probila projicirana veličina deficita ili se znatnije prisilno smanjivala neka od kategorija investicija, odnosno transfera stanovništvu.

U okviru kategorije "izdaci za robe i usluge" potrebno je napraviti bitne zahvate u smjeru smanjivanja izdataka za obranu i policiju, dok bi se istodobno realne plaće zaposlenih u djelatnostima koje stvaraju endogene faktore rasta (prosvjeta, znanost, zdravstvo i slično), trebalo dovesti u stimulativan omjer. Takva bi politika, temeljena na socijalnom suglasju, trebala udio potrošnje konsolidirane opće države svesti sa 25% (2000. godina) na 22,5% bruto domaćeg proizvoda u 2005. godini, što je prilično restriktivan zahtjev. Nešto manje restriktivnu politiku državnih izdatka treba očekivati u razdoblju 2005.-2010. gdje se udio državne potrošnje svodi na oko 20,8% BDP-a što se može smatrati primjerenim, te ostaje na približno istoj razini i u razdoblju 2010.-2015. Pri tome treba još jednom pripomenuti da kategorija potrošnje konsolidirane opće države osim izdataka za robu i usluge obuhvaća i plaće zaposlenih u sektoru države.

Jedan od bitnijih uvjeta smanjenja javne potrošnje je odgovarajuće tretiranje problema rasta administracije u apsolutnom iznosu kao i efikasnosti administracije. Statistički podaci upućuju na povećanje administracije, što je nepotrebno s obzirom na intenzivno informatiziranje i kapitalno opremanje tog segmenta države. U takvim okolnostima moguće je, da unatoč rastućoj kapitalnoj opremljenosti, učinak administracije pada. Malena, dobro plaćena i efikasna administracija je nužan preduvjet uspješnog procesa restrukturiranja sektora države.

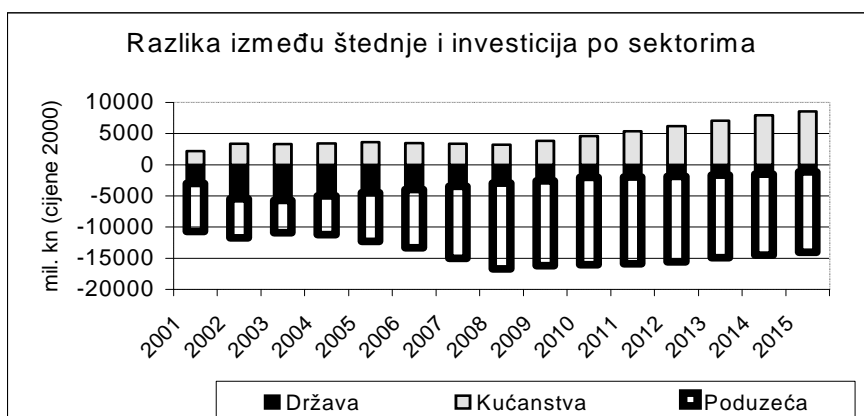
(c) Sasvim je jasno da realizacija cjelokupnog scenarija ovisi o uspješnosti restrukturiranja i rastu izvoza u sektoru poduzeća. Čak i ako država restriktivnom fiskalnom politikom, ubrzanom privatizacijom preostalih državnih poduzeća i sređivanjem stanja u javnim poduzećima, korektno odradi svoj dio zadatka, te ako sektor kućanstva pristane u okviru socijalnog konsenzusa na sporiji rast plaća od produktivnosti, to još uvijek ne garantira uspješno izvođenje scenarija. *Naime, ponašanje sektora države i kućanstava čini tek preduvjet za ostvarivanje željenog scenarija bez kojeg to nije moguće, ali se u konačnici sve svodi na restrukturiranje sektora poduzeća, obrta i financijskih institucija.* Od ovog se sektora zahtijeva povećanje učinkovitosti investicijskih projekata, te ubrzano tehnološko restrukturiranje koje će moći zadovoljiti potrebe za rastom izvoza.

Poboljšanje efikasnosti investicija će se u početku iskazati kao eliminiranje gubitaka s tržišta, dok u drugom podrazdoblju ono podrazumijeva promjenu tehnološke osnovice. Cijeli bi sustav trebao omogućiti nastanak takvih investicijskih projekata *koji bi u razdoblju do 2010. bili oko 30% učinkovitiji*

*nego što su to investicijski projekti danas*¹⁰. S obzirom na to da će u tom razdoblju osnovica biti niska, takvi će projekti dovesti do relativno velikog poboljšanja učinkovitosti cjelokupnog gospodarskog sustava. Približavanjem početka trećeg razdoblja, zbog ranije akumuliranog kapitala, granični proizvod kapitala počinje blago padati (u obzir uzimamo fiksne kapitalne fondove), dok to nije slučaj s graničnim proizvodom kapitala u znanje i "know-how". Stoga i ICOR od 2011. godine počinje blago rasti. Cjelokupni scenarij zahtijeva da hrvatsko gospodarstvo ostvari onu razinu učinkovitosti, koju su ostvarila i gospodarstva vodećih tranzicijskih zemalja, pa se taj zahtjev čini realnim.

Polazi se od sadašnjeg stanja u sektoru poduzeća gdje je omjer tekuće štednje i investicija u hrvatskim poduzećima 0,83. To znači da se na svaku kunu investicija u hrvatskim poduzećima oko 0,17 lipa dolazi iz inozemnih izvora financiranja. U prvom podrazdoblju za popravljivanje ovog omjera bit će prije svega potrebno eliminirati gubitake. U drugom podrazdoblju će se ovaj omjer proširiti u korist zaduživanja na oko 0,75 zbog potrebe uvoza tehnologije i obnove tehnološke strukture prema zahtjevima svjetskog tržišta. U trećem će podrazdoblju, zaduživanja iz razdoblja 2005.-2010. trebati vratiti pa se i ovaj omjer mora vraćati prema 0,81. Važno je spomenuti da svakako *privremeno mora doći do pogoršavanja omjera tekuće štednje i investicija kad dođe do intenzivnije tehnološke obnove. Zbog toga će u razdoblju od 2005. do 2010. privremeno porasti i deficit tekućeg računa balance plaćanja, na što treba biti pripravan.* Ono što je ovdje ključno jest uspješnost restrukturiranja, gdje će trebati intenzivno vraćati uloženi kapital u hrvatska poduzeća već pri koncu drugog podrazdoblja, a većinom u trećem podrazdoblju 2010.-2015. Ovdje treba napomenuti da se računa s intenziviranjem procesa restrukturiranja u okviru kojega se paralelno odvijaju dva procesa: proces nestajanja gubitaka, a time i njihove negativne tekuće štednje, te proces jačanja tekuće štednje u uspješno restrukturiranim poduzećima, SME poduzećima, kao i u poduzećima koja će nastati izravnim stranim "green-field" investicijama. Naravno da, s obzirom na udjel u BDP-u, bitnu ulogu ima restrukturiranje javnih poduzeća koja se nalaze u ovom sektoru. Rezultati restrukturiranja dat će odgovor na pitanje jesu li zadane stope porasta tekuće štednje (profitabilnosti) u hrvatskim poduzećima preoptimistične ili ne (slika 9).

Slika 9. **Razlika (saldo) između štednje i investicija po sektorima***



*(minus znači da su investicije veće od štednje i obrnuto)

To neće biti moguće ukoliko preliminarni zahtjevi, poput dovršetka procesa privatizacije, restrukturiranja javnog sektora, izgradnje pravnog okvira i integriranja Hrvatske u međunarodne

¹⁰ Mjereno ICOR-om (odnos graničnog porasta proizvodnje i investicija).

tokove roba i kapitala, nisu ispunjeni. Stoga bi sektor poduzeća u prvom razdoblju trebao proći znatnije "čišćenje" od poduzeća koja stvaraju gubitke, dok bi intenzivna tehnološka obnova bila najizraženija u razdoblju 2005.-2010. Ukoliko se, pak, korektno ne odrade zadaće iz prvog razdoblja 2001.-2004., u drugom razdoblju 2005.-2010., će se deficiti bilance plaćanja i nagomilani socijalni problemi pokazati teško održivim i time diskvalificirati Hrvatsku kao privlačnu zemlju za izravne investicije.

(d) Ukupan izvoz roba i usluga bi se sa sadašnjih 41,8% BDP-a popeo na 70,7% 2015. godine (Tablica 18 i Slika 10.). Izvoz raste prosječno godišnje u razdoblju 2001.-2004. 7,7%, u razdoblju 2005.-2010. 8,9%, te u razdoblju 2011.-2015. 8,6%. S druge strane bi se udio uvoza sa sadašnjih 48,8% BDP-a povećao na oko 70% BDP (2015.), ili bi rastao prosječno godišnje 5,9% u razdoblju 2001.-2004., 8,1% u razdoblju 2005.-2010., te 7,3% u razdoblju 2011.-2015.

Tablica 18. **Bilanca plaćanja Hrvatske za razdoblje 2001.-2015., stalne cijene 2000., te osnovni pokazatelji stanja inozemne zaduženosti**

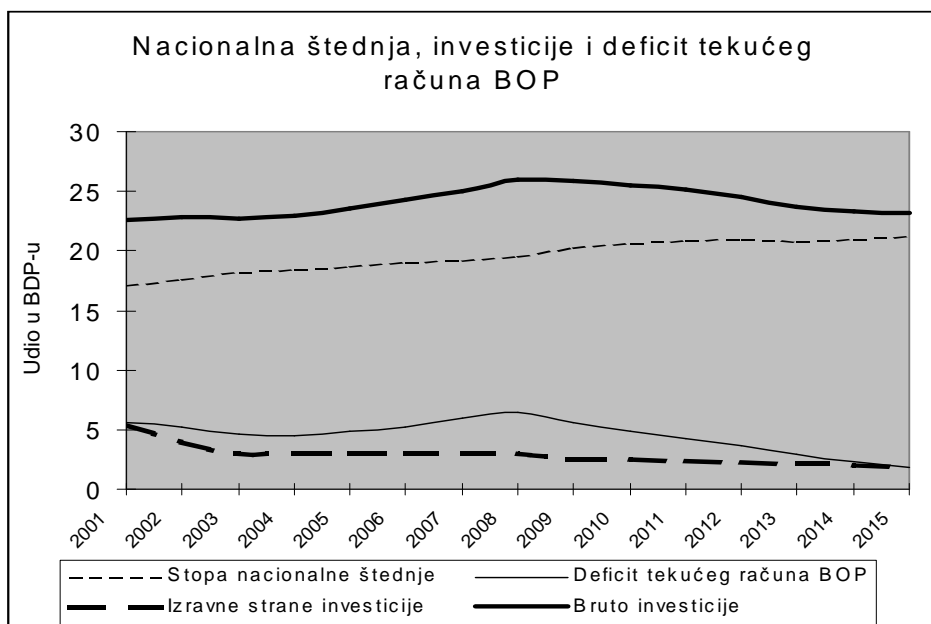
U milijunima HRK	Prosjek	Prosjek	Prosjek
	2001.-2004.	2005.-2010.	2011.-2015.
Izvoz	75483	110722	179826
Uvoz	-84231	-119684	-180641
Dohodak	-3448	-7067	-12782
Transferi	4128	4789	5632
Udio deficita(-)/suficita(+) bilance plaćanja u BDP-u (%)	-4,96	-5,47	-2,98
TD (ukupni vanjski dug)/BDP (%)	53,19	52,94	49,36
TD/E* (%)	115,1	98,2	74,8

Napomena: E* obuhvaća izvoz roba i usluga

Značenje skraćenica: TD=ukupni vanjski dug.

Ovakav scenarij pokazuje da je potrebno punih trinaest godina, uz kontinuirano veće stope rasta izvoza od uvoza, da bi se uravnotežila bilanca roba i usluga (E-U), dok još uvijek ostaje znatan deficit na stavkama kamata i dohotka zbog prethodno intenzivnog zaduživanja i izravnih stranih ulaganja. Veličina vrijednosti neto dohotka u bilanci plaćanja koji će Hrvatska plaćati inozemstvu na ime angažiranja inozemnog kapitala i rada bi kroz proces integriranja Hrvatske bitno porasla, što zbog zaduživanja, što zbog izravnih i portfolio ulaganja u Hrvatsku, te bi mogla dosegnuti na koncu projekcijskog razdoblja oko 4,7% BDP-a.

Slika 10. **Nacionalna štednja, investicije i deficit tekućeg računa bilance plaćanja kao % BDP-a u razdoblju 2001.-2015.**



(e) Na koncu, valja nešto reći i o razinama zaduženosti i osnovnim pokazateljima tokova zaduživanja. Na prvi pogled je jasno da je vrlo teško donijeti bilo kakav zaključak o održivoj visini zaduženosti u relativnom smislu, jer su pojedine zemlje imale problema pri nižim omjerima otplate duga i kamate, ukupnog vanjskog duga, te kamata u BDP-u od drugih, koje su uspješno prebrodile takve omjere. *Nameće se kao zaključak da sama razina zaduženosti i omjer pojedinih pokazatelja nije presudna, već je presudno kretanje pojedinih komponenti unutar BDP-a, prvenstveno izvoza i investicija.* Ne treba, međutim, u slučaju zemlje koja ima visoke tekuće deficite zanemariti ni kretanje potrošnje u odnosu na druge kategorije uporabe BDP-a. Scenarij se s aspekta servisiranja duga može činiti vrlo zahtjevnim, prvenstveno zbog same veličine stanja i dinamike duga koji je već dostigao ili čak nadmašio pojedine pokazatelje zemalja koje su imale problema s vanjskom zaduženošću. Ali, kao što je ranije navedeno, u slučaju kretanja osnovnih kategorija BDP-a: investicija, izvoza i uvoza, udjela osobne potrošnje prema rezultatima projekcije, te razine nacionalne štednje oko 20% BDP-a koja će biti sposobna amortizirati neki znatniji eventualni udar na svjetskom tržištu kapitala, razina dostignutog vanjskog duga mjereno stanjima i tokom servisiranja obveza bit će održiva.

Ukupni vanjski dug Republike Hrvatske kao udio u BDP-u će u razdoblju 2001.-2004. iznositi oko 53,2%, u drugom podrazdoblju 52,9%, a tek u trećem će značajnije opasti do 49,4% (tablica 18.). U apsolutnom bi iznosu 2015. godine vanjski dug iznosio oko 15 milijardi američkih dolara. Iako se u apsolutnom iznosu ta razina čini visokom, relativno (prema BDP-u) iznos vanjskog duga će padati zbog bržeg porasta realnog BDP-a, koji bi se do 2015. godine trebao udvostručiti.

U cjelini gledano, uočava se da unatoč postojanju kritičnih točaka u ostvarivanju scenarija, elementi projiciranog ponašanja po pojedinim sektorima izgledaju ostvarivi. Na rashodnoj strani bruto domaćeg proizvoda predviđeno je smanjenja udjela državne potrošnje, održavanje relativno zadovoljavajuće stope investicija u fiksni kapital, s rastućim trendom u sektoru poduzeća i stagnacijom kod kućanstava po završetku procesa obnove. Takva bi kretanja trebala dovesti do pada udjela ukupne domaće apsorpcije u bruto domaćem proizvodu. Izvoz i dalje ostaje *najkritičnija točka projekcije*. Naime, kao što je razvidno iz rezultata projekcije, osnovni parametri zaduženosti i servisiranja duga mogli bi postati ograničavajući čimbenik u srednjoročnom razdoblju, te zbog nedovoljne ekspanzije izvoza, ugroziti kreditni bonitet zemlje. Pored rasta izvoza treba obratiti pozornost i na drugu kritičnu točku, a to je brzina ostvarivanja nužne fiskalne prilagodbe. Općenito uzevši, visok rast izvoza i fiskalna prilagodba ključne su determinante ostvarivosti cjelokupnog scenarija. Nedovoljno *rastući izvoz ili neodrživo visoke razine javnog i vanjskog duga*, mogu dovesti u pitanje cijelu projekciju uključujući i stope rasta bruto domaćeg proizvoda. To bi onda onemogućilo rješavanje nagomilanih socijalnih problema, te gubitak suglasja oko potrebe i dinamike ključnih gospodarskih reformi. Promjene u gospodarstvu RH, naznačene ovim scenarijem, omogućile bi zadovoljavanje svih gospodarskih uvjeta za članstvo u EU krajem drugog podrazdoblja, oko 2010. godine.

PRILOG

<i>Popis tablica:</i>	<i>str.</i>
Tablica 1. Inicijalni uvjeti i početak primjene stabilizacijskih programa u tranzicijskim zemljama	7
Tablica 2. Uspješnost tranzicijskog procesa u zemljama u tranziciji (1997. i 1999. godina)	9
Tablica 3. Osnovni pokazatelji stanja gospodarstva Republike Hrvatske	13
Tablica 4. Struktura BDP-a po djelatnostima	15
Tablica 5. Glavne komponente agregatne potražnje	16
Tablica 6. Struktura osobne potrošnje	16
Tablica 7. Izvoz, uvoz i otvorenost (mlrd kn)	17
Tablica 8. Kretanje stope nezaposlenosti u Hrvatskoj od 1996.-2001. godine	19
Tablica 9. Stilizirane činjenice rasta od 1960-ih do kraja 1980-ih	22
Tablica 10. BNDpc u paritetima kupovne moći, broj stanovnika i površina zemalja EU i OECD-a	24
Tablica 11. Scenarij rasta u terminima BNDpc prema paritetu kupovne moći zemalja EU i OECD-a	25
Tablica 12. Udio javnih rashoda u BDP-u, u %	33
Tablica 13. Udjeli poreznih prihoda u BDP-u godine 1998., u %	37
Tablica 14. Pokazatelji razvijenosti financijskih tržišta	42
Tablica 15. Struktura robnog izvoza RH po zemljama namjene od 1992. do 2001. godine	44
Tablica 16. Kumulativni tok FDI u tranzicijskim zemljama	45
Tablica 17. BDP po komponentama u razdoblju 2001.-2015., stalne cijene 2000.	70
Tablica 18. Bilanca plaćanja Hrvatske za razdoblje 2001.-2015., stalne cijene 2000., te osnovni pokazatelji stanja inozemne zaduženosti	74

Popis slika:	str.
Slika 1. Prosječna ocjena uspjeha tranzicijskog procesa na uzorku od 26 zemalja, 1994.-1999.	11
Slika 2. BDP Republike Hrvatske 1990.-2001. u stalnim cijenama 1990.	14
Slika 3. Stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj i nekim tranzicijskim zemljama, 1999. godine	19
Slika 4. Konsolidirana središnja država	34
Slika 5. Udio "vezanih" izdataka državnog proračuna, u % od ukupnih rashoda	35
<i>Slika 6. Osnovni kriteriji koje bi trebao zadovoljiti hrvatski porezni sustav</i>	35
Slika 7. Porezni prihodi konsolidirane opće države, u % od BDP-a	37
Slika 8. Kretanje BDP-a, izvoza i osobne potrošnje Hrvatske 2001.-2015., verižni indeksi	71
Slika 9. Razlika (saldo) između štednje i investicija po sektorima	73
Slika 10. Nacionalna štednja, investicije i deficit tekućeg računa bilance plaćanja kao % BDP-a u razdoblju 2001.-2015.	74